

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ALEXANDRE BEN RODRIGUES

**O RETORNO DO DESENVOLVIMENTISMO: UM BALANÇO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL NO PERÍODO
DE 2008 A 2012.**

PORTO ALEGRE

2012

ALEXANDRE BEN RODRIGUES

**O RETORNO DO DESENVOLVIMENTISMO: UM BALANÇO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL NO PERÍODO
DE 2008 A 2012.**

Artigo apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Professora Dra. Lígia Mori Madeira.

PORTO ALEGRE

2012

AGRADECIMENTOS

Nesta página muito especial deste trabalho, gostaria de agradecer a algumas pessoas que me ajudaram a realizá-lo.

Em especial aos meus Pais, Sílvio e Jurema, e meu irmão Felipe, sempre presentes na minha vida.

À Professora Dra. Lígia Mori Madeira pela dedicação que demonstrou durante todo o período de orientação do trabalho e pelo incentivo ao longo do curso de mestrado.

Aos colegas do Ministério da Justiça, que nos últimos 4 anos dividiram comigo os sonhos e os dias de trabalho em prol da construção de políticas públicas mais efetivas.

Aos colegas da UFRGS, que desde os tempos da graduação me acompanham nessa caminhada.

A todos os amigos e amigas que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desse trabalho.

O RETORNO DO DESENVOLVIMENTISMO: UM BALANÇO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL NO PERÍODO DE 2008 A 2012.

RESUMO

Este estudo teve por objetivo analisar em que medida os investimentos em políticas públicas de proteção social realizados pelo governo federal no período de 2008 a 2012 são parte de uma reengenharia institucional para dotar o Estado de maior eficácia na área social, constituindo-se em algo mais do que uma resposta imediatista para atenuar a crise. Para tanto, deseja-se verificar se é possível caracterizar o modelo brasileiro como desenvolvimentista e avaliar o potencial das políticas de proteção social em promover o incremento das capacitações dos indivíduos na perspectiva de Amartya Sen com vistas a constituir um modelo de desenvolvimento que não esteja baseado apenas no aumento da renda. A pesquisa fez uso de análise bibliográfica e documental, sendo a análise empírica realizada a partir de dados secundários (indicadores sociais e bancos de dados produzidos pelas agências brasileiras de pesquisa, como o Data Social e Censo do IBGE), além de análises e pesquisas produzidos pelos setores de monitoramento e avaliação de ministérios do governo federal. O resultado da pesquisa evidenciou uma transformação efetiva no padrão das políticas públicas analisadas, indo ao encontro do preceitos do Novo-Desenvolvimentismo e da Teoria das Capacitações de Amartya Sen.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Proteção Social; Desenvolvimentismo; Novo-Desenvolvimentismo; Teoria das Capacitações.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Índice de Gini no Brasil.....	25
Tabela 1 – Rendimento Domiciliar no Brasil.....	26
Tabela 2 – Infra-Estrutura Domiciliar no Brasil.....	27
Tabela 3 – Trajetória do Gasto Social no Brasil.....	28
Gráfico 2 – Expansão do Programa Bolsa Família.....	33
Tabela 4 – Total de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família.....	34
Tabela 5 – Número de CRAS no Brasil.....	37
Tabela 6 – Número de CREAS no Brasil.....	37
Tabela 7 – Percentual de Nascidos Vivos/Pré- Natal no Brasil.....	39
Tabela 8 – Índice Antropométrico nas Crianças de 0-5 anos.....	39
Tabela 9 – Taxa de Mortalidade Infantil no Brasil.....	40
Tabela 10 – Investimento em Educação por Nível de Ensino.....	40
Tabela 11 – Frequência Escolar de Jovens de 16-17 anos.....	42

SUMÁRIO

1- Introdução.....	7
2- A Convergência entre Desenvolvimento e Política Social.....	10
3- A Retomada do Debate sobre o Desenvolvimentismo no Brasil.....	15
4- O Desenvolvimentismo Brasileiro através das Políticas Sociais.....	21
5- O Papel da Proteção Social no Brasil.....	29
6- Conclusão.....	44
7- Referências Bibliográficas.....	47

INTRODUÇÃO

O início do século XXI inaugurou um grande desafio ao mundo globalizado quando se trata de desenvolvimento econômico e social. Com a derrocada dos preceitos do Consenso de Washington, os países em desenvolvimento, em particular da América Latina, viram-se obrigados a repensar suas estratégias de desenvolvimento. Após um período de prevalência do neoliberalismo na agenda global (implementado como tentativa de superar o nacional-desenvolvimentismo que nos anos 80 entrou em crise em função do crescimento da dívida externa e das altas taxas de inflação) em que a desregulação dos mercados e as taxas de câmbio sobrevalorizadas foram a regra, os países em desenvolvimento viram-se mais uma vez pressionados pela necessidade de repensar seus modelos de desenvolvimento.

A proposta desse estudo é compreender a importância das políticas públicas de proteção social no modelo de desenvolvimento sócio-econômico em voga no Brasil nesse início de terceiro milênio. Para tanto, buscar-se-á investigar se a postura do Estado brasileiro enquadra-se na noção de desenvolvimentismo, um conceito polissêmico e recorrente na literatura do grande campo das ciências sociais e economia, testando um dos seus pressupostos mais elementares, qual seja, o de que o desenvolvimento é obstaculizado pela concentração de renda, a qual impede um crescimento sustentável endógeno da nação, necessitando com isso equalizar estabilidade macroeconômica com inclusão social produtiva. A alternativa apresentada pelo desenvolvimentismo é a constituição de um Estado capaz de regular a economia, que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional, isto é, que seja voltado para o financiamento da atividade produtiva e da inclusão social e não para a atividade especulativa.

O interesse da presente pesquisa no tema do desenvolvimentismo está na retomada desse debate em políticas públicas e sua relação com a economia política, trazendo à discussão acerca dos mecanismos para assegurar uma melhor distribuição da renda e da riqueza, atualizando o debate entre os analistas que entendem que a qualificação da mão-de-obra e as políticas sociais são os instrumentos mais eficientes para se alcançar um melhor perfil distributivo, com outro grupo de analistas que entende ser o crescimento econômico, a taxas elevadas e permanentes, que vai assegurar uma melhora no perfil distributivo. Tal retomada do debate desenvolvimentista no Brasil insere-se em um contexto em que o Estado brasileiro tem procurado conciliar essas duas posições (como uma posição de terceira via), uma vez que somente o crescimento

econômico a taxas elevadas e continuadas pode reduzir o problema da desigualdade na economia brasileira, juntamente com as políticas sociais e educacionais que são fundamentais para a inclusão econômica formal de segmentos da população com baixos rendimentos e para a melhoria na distribuição de renda. Todavia, qualificação sem crescimento produzirá, por exemplo, uma gama de trabalhadores bem-educados subempregados ou desempregados. Políticas sociais também isoladas da retomada do crescimento podem se revelar incapazes de garantir uma maior igualdade e, talvez mais grave, podem se transformar em políticas assistencialistas, com todos os riscos políticos inerentes a estes processos.

Portanto, parte-se aqui do pressuposto de que o governo federal no Brasil tem buscado nos últimos anos alinhar-se (novamente) à agenda desenvolvimentista, na qual as políticas de proteção social atuam como um sustentáculo da inclusão produtiva e do fortalecimento do mercado interno, atualizando assim a própria discussão acadêmica em torno do desenvolvimentismo. Embora a discussão sobre o tema tenha atraído muito mais a atenção de economistas, interessa a essa pesquisa a dimensão política da ação estatal na relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

As políticas de proteção social no Brasil têm sido referendadas, consensualmente, por organismos e observadores internacionais como uma parte importante no desenvolvimento do país. Tanto é assim que um o relatório *Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva* produzido pela OIT (Organização Internacional do Trabalho) cita diretamente o caso brasileiro e busca pensar a relação entre investimentos sociais e crescimento econômico para entender o modelo de desenvolvimento que está em curso no Brasil e demais países em desenvolvimento que estão utilizando estratégias semelhantes e obtendo sucesso. O relatório¹ apoia-se no conceito de Piso de Proteção Social, que já é adotado pela ONU e pelo G20 e corresponde a um conjunto integrado e coordenado de políticas de transferência de renda básica combinada com acesso a serviços essenciais de saúde, educação, saneamento, nutrição, emprego, habitação entre outros. A hipótese do estudo da OIT (a implementação de pisos de proteção social pode estimular o crescimento econômico e aumentar a coesão social diante dos efeitos da crise econômica) é corroborada ao final do trabalho, abrindo a possibilidade do aprofundamento dessa abordagem à luz de novos cenários e novos marcos conceituais.

¹ O referido documento foi produzido em cooperação com outras agências da ONU, publicado em dezembro de 2011 e foi coordenado pela ex-presidente do Chile Michelle Bachelet.

Na linha do que vem sendo evidenciado pelos Organismos Internacionais e teorizado por economistas como Amartya Sen, esse estudo parte do entendimento de que o acesso a políticas de proteção social efetivas promove um aumento de competências dos indivíduos, tornando-os mais capazes de participar plenamente de um ambiente econômico e social que se modifica a cada dia. Tal participação, quando ocorre em larga escala, contribui para o incremento do desenvolvimento humano e para o aumento da capacidade produtiva dos indivíduos. E é partindo da premissa de que um entendimento progressista de desenvolvimento passa pela inclusão de todos os indivíduos no processo de crescimento econômico mais geral da nação (além da satisfação de um conjunto maior de necessidades) que esta pesquisa visa identificar a capacidade do Estado brasileiro que pôr em curso um processo dessa natureza.

No citado estudo da OIT, o Brasil constitui-se em um *case* de Políticas de Proteção Social bem sucedidas a partir dos resultados satisfatórios do programa *Bolsa Família* e do recém-criado programa *Brasil Sem Miséria*. Esse último, criado em 2011, tem como meta retirar da miséria 16,2 milhões de brasileiros que vivem com menos de R\$ 70,00 por mês, constituindo-se em uma ampliação do programa do governo anterior, o Bolsa Família, e atuando a partir de três diretrizes: transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Isso significa que mais do que distribuir renda, ação inicial para a implantação de um modelo de desenvolvimento chamado de pós-neoliberal, trata-se de incluir produtivamente esse segmento extremamente pobre, de forma a dar sustentabilidade econômica à população e resultados econômicos mais satisfatórios ao país. De acordo com o Censo do IBGE em 2010, o Brasil Sem Miséria é a primeira política pública formulada a partir desses dados e que tem como objetivo levar em conta as especificidades regionais de cada Estado, aspecto fundamental quando se discute desenvolvimento econômico e social em um país continental e com tamanha diversidade regional.

Tomando por base o pressuposto de que a oscilação do desempenho macroeconômico brasileiro entre os anos de 2008 e 2012 (a partir do PIB) devido à crise mundial de 2008 não alterou o padrão de investimentos nas mais importantes políticas de proteção social, qual sejam, o Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria, o objetivo da presente pesquisa é verificar em que medida os investimentos sociais são parte de uma reengenharia institucional para dotar o Estado de maior eficácia na área social, constituindo-se em algo mais do que uma resposta imediatista para atenuar a crise. Para tanto, busca-se analisar se é possível caracterizar o modelo brasileiro como

desenvolvimentista e avaliar o potencial das políticas de proteção social em promover o incremento das capacitações dos indivíduos na perspectiva de Amartya Sen com vistas a constituir um modelo de desenvolvimento que não esteja baseado apenas no aumento da renda. Nesse sentido, o problema de pesquisa é:

- Quais os resultados das transformações e adaptações qualitativas no âmbito das políticas públicas de proteção social no Brasil no período impactado pela mais recente crise econômica global (2008-2012)?

Esta pesquisa situa-se, portanto, em um cenário bastante complexo. Embora detendo-se em um período histórico curto e recente, cujos impactos e consequências ainda são polêmicos, almeja-se contribuir nessa discussão a partir de marcos conceituais que tem ganhado espaço no âmbito das ciências sociais e das políticas públicas latino-americanas, como o pós-neoliberalismo, o desenvolvimentismo e as políticas públicas de proteção social em um mundo globalizado.

A pesquisa fez uso de análise bibliográfica e documental, sendo a análise empírica realizada a partir de dados secundários (indicadores sociais e bancos de dados produzidos pelas agências brasileiras de pesquisa, como o Data Social² e Censo do IBGE) análises e pesquisas produzidos pelos setores de monitoramento e avaliação de ministérios do governo federal, por exemplo, os cadernos de balanço das ações realizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e estudos produzidos por pesquisadores da área de sociologia, ciência política, economia e políticas públicas.

O primeiro capítulo do artigo desenvolve a fundamentação teórica, refletindo sobre os conceitos de desenvolvimento e política social; no segundo parte-se para uma revisão bibliográfica sobre o desenvolvimentismo e a contextualização do tema; no terceiro e quarto capítulo articula-se a análise do problema de pesquisa, e por fim a conclusão.

A CONVERGÊNCIA ENTRE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA SOCIAL

O conceito de desenvolvimento é, sem dúvida, um dos mais polissêmicos na grande área das ciências sociais e da economia e se presta a um grande número de

² O Data Social é uma ferramenta disponível no site do MDS com dados estatísticos sobre os beneficiários dos programas desse Ministério.

definições e adjetivações, sendo de alto valor intuitivo, flexibilidade semântica e servindo aos propósitos mais variados. Em uma pesquisa de ciência política a idéia de desenvolvimento ganha um caráter ao mesmo tempo histórico e sociológico: trata-se aqui de desenvolvimento como ferramenta conceitual que se tornou muito necessária no pós-guerra, em um contexto de construção de tratados, acordos e instituições internacionais³; e trata-se também de desenvolvimento enquanto aglutinador da idéia de bem-estar e qualidade de vida a partir de um conjunto de garantias econômicas, sociais e políticas.

O termo Desenvolvimento sempre esteve, historicamente, imbricado exclusivamente com as ideias de crescimento da produção, aumento dos rendimentos, industrialização, progresso tecnológico e modernização social. Ainda que a ONU e o Banco Mundial tenham levado em consideração desde as décadas de 1940 e 1950 os fatores sociais como pré-condição para o desenvolvimento, eles foram ignorados por uma série de razões, entre elas a “correlação desfavorável” entre equidade/eficiência e equidade/crescimento. Na melhor das hipóteses, investimentos sociais eram vistos como ferramentas corretivas das patologias do desenvolvimento econômico. (Mkandawire, 2001).

No entanto, desde o início da década de 1990 o conceito de *Desenvolvimento Humano* está ocupando um espaço central na produção acadêmica e nas diretrizes políticas internacionais, com a noção bastante simples mas direta e eficiente, que situa as pessoas (e o aumento de suas possibilidades e liberdade) como central para o entendimento do desenvolvimento. Ele integra os aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais, tendo esse conceito ganhado vida com a formulação do IDH⁴ (Índice de Desenvolvimento Humano) como medida comparativa para classificar os países do ponto de vista do desenvolvimento humano, sendo aferido a partir das variáveis de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB per capita. Com a legitimação do IDH no início da década de 1990 e com o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável na Conferência da ONU que ficou conhecida como Rio 92, o debate em torno da readequação da idéia de desenvolvimento à luz dos fatores

³ Em 1945, com o fim da segunda guerra mundial, foi fundada a ONU (Organização das Nações Unidas) com o objetivo de estabelecer uma base de diálogo entre os países no âmbito de uma governança global. Surgiram, ligados à ONU, uma série de outras agências e organismos com finalidades técnicas e políticas mais específicas. Na América Latina destaca-se a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe).

⁴ O IDH foi desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e Mahbub Ul Haq e é utilizado desde 1993 no relatório anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

sociais e ambientais que deveriam estar articulados com o crescimento econômico foi sendo reaquecido para surgir com mais densidade em um período histórico mais favorável.

A perspectiva aberta pelos criadores do IDH estabelece que o desenvolvimento deve servir para a ampliação das capacidades humanas, sendo as principais a de ter uma vida longa e saudável; ser instruído; ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade (Veiga, 2006). Essas condições permitem as pessoas ter a liberdade de fazer as suas escolhas e se tornarem protagonistas dos processos de transformação social, valorizando os processos de constituição da cidadania.

A ideia de desenvolvimento humano implica também que as questões econômicas e sociais não podem ser tomadas isoladamente e embora o desenvolvimento econômico seja condição para o desenvolvimento social, ele pode não ser suficiente quando o regime político em vigor não mobiliza os benefícios do crescimento econômico em prol da distribuição de renda e da redução da desigualdade social⁵. Os novos modelos de desenvolvimento que pretendam dialogar com a complexidade do mundo globalizado devem atuar frontalmente nessa que é uma das maiores deficiências dos países em desenvolvimento, qual seja, a concentração de renda que precisa ser controlada pela política econômica através de uma política de salário mínimos e de investimentos na área social (educação, saúde, assistência social seguridade social, etc.), não apenas por razões distributivas, mas também porque a desigualdade é uma fonte de instabilidade política, o que cria uma barreira ao crescimento econômico (Przeworski e Curvale 2006).

Sob esse viés, o crescimento econômico gera uma disponibilidade de capitais que servem, para além de sustentar os investimentos em infraestrutura, também para reduzir a desigualdade e distribuir renda direta e indiretamente, investindo em capital humano através da ampliação do acesso ao crédito, à educação e à saúde para os indivíduos mais vulneráveis socialmente. Indivíduos com capital humano mais elevado tendem a impactar positivamente na vida econômica de um país, formando um círculo tendencial ao crescimento e ao desenvolvimento (Schymura, 2009).

⁵ Um estudo publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2003, chamado de *"Makin Global Trade Work For People"* analisa uma série de casos de países em desenvolvimento que no contexto da globalização deparam-se com o aumento da pobreza apesar do crescimento econômico e da ampliação das relações comerciais com outros países.

Trata-se, portanto, de superar a visão economicista de desenvolvimento, ampliando os indicadores que formam nossa concepção e incluindo aí um conjunto de liberdades substantivas, como a do acesso aos serviços sociais básicos, como parte da ideia de desenvolvimento, alargando seu escopo para abarcar também o problema da desigualdade e da justiça social. Essa ampliação permite o aumento das liberdades e da qualidade de vida dos cidadãos, dando centralidade à justiça distributiva e à igualdade de oportunidades (Sen, 1999). A retomada dos estudos sobre o desenvolvimento econômico vem, portanto, seguindo um curso no qual a política social é pensada a partir da relação entre Estado, desenvolvimento econômico e sistemas de proteção social, enfatizando os aspectos que evidenciam o efeito das referidas políticas sobre o crescimento econômico e seu consequente impacto sobre o desenvolvimento social (Draibe, 2011).

É possível falar, tal qual Amartya Sen, em alguns tipos de liberdades que concretizam a autonomia e a felicidade do indivíduo: liberdades políticas através de eleições e livre expressão do pensamento; liberdades econômicas com a participação no comércio e na produção; oportunidades sociais através do acesso a políticas de saúde e educação; garantias de transparência e; segurança protetora. Amartya Sen estende o conceito de liberdade observando-a no seu viés substantivo, instrumental, real, humano entre outras, assumindo a noção de *capacidades* através dessas liberdades (Ribeiro e Menezes, 2008). Aumentar as liberdades dos cidadãos incrementa suas capacidades individuais de produzir seu bem-estar. De acordo com as palavras de Amartya Sen:

“O que a perspectiva das capacidades faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e causa da pobreza e privação, desviando a atenção principal dos meios (a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e correspondentemente para as liberdades de poder alcançar esses fins”(Sen, 1999, pg.112).

Com sua crítica ao racionalismo econômico que define as condições de renda como foco absoluto, Amartya Sen amplia o entendimento sobre o que é desenvolvimento.

De um ponto de vista político-filosófico pode-se dizer que o que está em jogo na contemporaneidade é a renovação do contrato social clássico. Isso porque nas democracias contemporâneas está em curso o aprofundamento da convergência entre ética e política, que significa o deslocamento do eixo fundamente das relações sociais,

saindo do contrato social hobbesiano (entendido como uma arquitetura artificial baseada na opção sub-ótima que os indivíduos devem fazer para garantir seus direitos em uma dada sociedade marcada por interesses conflitantes) para uma outra concepção mais ampla em que os princípios de justiça não têm uma finalidade instrumental mas são um fim em si mesmos, dada sua natureza moral (Vita, 1993). A retomada do debate sobre desenvolvimento, em última instância, se propõe a ir além dos fins instrumentais na montagem dos arranjos institucionais e nas ações do Estado e busca fortalecer medidas que permitam ao cidadão usufruir daqueles bens intrinsecamente valiosos como autonomia e felicidade.

As políticas de proteção social nos países em desenvolvimento indicam claramente estar fazendo o itinerário que parte de uma concepção baseada no contrato social (O Estado busca evitar que a guerra de todos contra todos se materialize em descumprimentos da lei) para uma concepção baseada na igualdade de oportunidades (O Estado provê redução das desigualdades através de oportunidades de vida de modo a impedir que os conflitos surjam na esfera social). Trata-se de atuar na dimensão das circunstâncias objetivas de justiça que tratam da distribuição dos recursos disponíveis em uma dada sociedade, na qual as instituições equalizam a competição dos indivíduos através da oferta de direitos e liberdades de fato. Só através dessa oferta o respeito entre os cidadãos pode de fato emergir. (Rawls, 1971).

Portanto, na perspectiva teórica adotada aqui, promover o desenvolvimento significa remover os obstáculos para o “ser” e “fazer” dos indivíduos como o analfabetismo, a falta de saúde ou a ausência de liberdades civis e políticas. Contudo não é apenas o volume de investimentos financeiros no bem-estar dos indivíduos que importa mas a qualidade dos serviços prestados pela estado e também na possibilidade da participação popular nas tomadas de decisões (Fukuda-Parr, 2002).

Há ainda um outro aspecto da convergência entre desenvolvimento e política social que é particularmente importante aos objetivos desse artigo. Trata-se da categoria de Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*⁶. Em seu sentido amplo, podemos entendê-la como a mobilização do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista para promover o bem-estar da população e atenuar os impactos negativos do ambiente

⁶ A origem do termo data da década de 1930 e das análises feitas em função da grande depressão econômica iniciada nos Estados Unidos nessa época. Trata-se de compreender as políticas sociais como investimentos e não como custos no processo de desenvolvimento econômico. A implementação de tais políticas impactaria não só na esfera produtiva mas na manutenção da ordem social. Foi um sistema dominante, sobretudo na Europa, na segunda metade do século XX.

de competição econômica e do mundo do trabalho. O Estado, através das políticas sociais, aumenta a capacidade de consumo dos trabalhadores e regula a relação desses com o setor privado, atuando na criação de um ambiente de compromisso mútuo entre as classes (Medeiros, 2001).

A ideia de Estado de Bem-Estar está no âmago da relação entre crescimento econômico e políticas de proteção social. É um fenômeno histórico que acompanha a modernização do capitalismo e em especial, na América Latina, se deu através do Estado Desenvolvimentista (Draibe, 2011). Levando isso em consideração, será dada atenção ao conceito de desenvolvimentismo para dar conta do objeto de estudo aqui proposto, entendendo ele como uma característica essencial do modelo de Estado em vigor.

A RETOMADA DO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

É no âmbito da convergência do debate entre desenvolvimento e política social que surge a defesa das alternativas que procurem conciliar uma economia social de mercado, estabelecendo um controle estatal moderado, mas eficiente em relação às atividades do livre comércio, com o desenvolvimento endógeno, isto é, gerado pelas forças internas de um Estado-Nação. Essa abordagem busca uma via sustentável para a industrialização dos países cujos efeitos da abertura econômica não planejada poderiam ser desastrosos para o mercado interno.

É nesse contexto de retomada do conceito de desenvolvimento, agora sob novas implicações e tendo que dar conta de um processo mais complexo de necessidades humanas que a própria ideia de *Desenvolvimentismo* resurge no debate. Uma vez que o que está em jogo para o Brasil é a busca de um caminho que o permita fazer parte, definitivamente, do conjunto dos países economicamente consolidados e socialmente igualitários e considerando que a primazia das forças do mercado não lograram tal êxito e não extinguiram da agenda as mesmas carências que o Estado percebia até a década de 1980, o desenvolvimentismo volta a estar no centro do debate.

Por desenvolvimentismo pode-se entender o processo de crescimento econômico com mudança estrutural da sociedade, a partir da ação indutora do Estado. Nesse caso, para haver desenvolvimento deve haver mais do que crescimento econômico e modernização pura e simples, mas um projeto social subjacente que priorize a efetiva melhoria das condições de vida da população, sustentada por uma vontade política arquitetada no âmbito do Estado (Furtado, 2004). No que diz respeito à experiência

brasileira com o desenvolvimentismo, três elementos são fundamentais e constituem o arcabouço dessa linha de atuação política: a defesa da industrialização; o intervencionismo estatal em favor do crescimento; e visão de um projeto nacional em oposição às interferências estrangeiras (Fonseca, 2004).

O marco desenvolvimentista no Brasil é sem dúvida década de 1930. A partir desse período há uma clara tentativa de o Estado promover a modernização brasileira, o que acaba não se consolidando totalmente devido a grande dualidade existente no período, no qual setores industriais nascentes conviviam com resquícios de setores tradicionais e de economia agro-exportadora. Além disso, modelo de gestão pública do estado oligárquico e patrimonial no Brasil, que era profundamente caracterizado pelo fato dos critérios de tomada de decisão e escolha não serem racional-legais e pelo fortalecimento contínuo de um complexo sistema de agregados e clientes em torno dos gestores públicos, sustentados pelo Estado, confundindo o patrimônio público com o estatal (Furtado, 1970). Contudo, a atuação do Estado foi altamente interventora, garantindo políticas pró-industrialização e complexificando a máquina institucional para garantir a participação do Estado na economia nacional e superar o modelo agro-exportador do período pré-30 (Fonseca e Mollo , 2012).

A existência de um *Welfare State* nesse período foi muito incipiente, servindo muito mais para garantir um controle sobre a classe trabalhadora do que propriamente promover a inclusão social e a cidadania, incidindo sobre as estruturas corporativistas da organização sindical. Os conflitos na relação capital-trabalho, que no decorrer do processo de industrialização brasileira no século XX vão gerar crises no modelo de desenvolvimento, nesse momento eram incorporados pela esfera estatal. A decorrência da incorporação dessa pauta pelo Estado, necessária à desenvolvimento capitalista do período, surte como consequência o estabelecimento de uma base jurídico-institucional para as políticas sociais⁷.

Apesar das dificuldades para a modernização do país, calcada nos conflitos sociais e na deficiência do modelo de gestão, pode-se dizer que entre os anos 1930 e 1970, o Brasil e outros países latino-americanos cresceram em ritmo muito acelerado, a partir da formulação de estratégias nacionais de desenvolvimento que implicavam na proteção da indústria nascente nacional e investimentos diretos em infra-estrutura. Esse

⁷ A esse respeito fala-se de políticas sociais dentro de uma ampla gama de setores, como seguridade social, direitos trabalhistas, saúde, educação, além do processo de articulação federativa induzido pelo executivo federal (Draibe, 1989).

modelo, identificado como nacional-desenvolvimentismo tinha por objetivo promover o desenvolvimento econômico articulado com um projeto de nação em que os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias e os trabalhadores estivessem engajados em um mesmo objetivo, tendo o Estado como o principal instrumento de ação coletiva e a competição internacional como tática de ampliação do mercado consumidor, para finalmente conquistar um padrão de crescimento econômico desejado (Bresser-Pereira 2011{A}). No entanto, esse crescimento acelerado não impediu que uma elevada desigualdade estrutural se consolidasse no país, fruto, entre outras coisas, da ausência de políticas públicas voltadas a essa questão.

No caso brasileiro, mesmo após o golpe militar em 1964, o ideário reformista e desenvolvimentista ainda estava presente e passou a se definir a partir da concentração de riqueza que visava aprofundar o projeto de industrialização e a abertura da economia ao capital externo. No entanto, depois da fase inicial de substituição de importações nos setores de bens de consumo, a continuação da industrialização implica um aumento substancial da relação capital-trabalho, com duas consequências: concentração de renda e diminuição da produtividade do capital (Furtado, 1966). Na década de 1970 as ações desenvolvimentistas foram mantidas a partir do financiamento externo e dos investimentos em infra-estrutura no período conhecido como “milagre econômico”, mas a chegada da década de 1980 consolidou a crise da dívida e o aumento da inflação, justificando com isso o surgimento da doutrina neoliberal, assentada sobre as estratégias de liberalização financeira, mercados livres, e esvaziamento das funções do Estado como promotor do desenvolvimento econômico e social.

Durante os governos militares o modelo de *Welfare State* que predominou estava baseado nas políticas assistencialistas com fim de reduzir o impacto do desenvolvimento capitalista e em políticas produtivistas com o objetivo de incluir a população no sistema econômico. O sistema de políticas sociais, que chega aos anos 80, delineava-se com as seguintes características: programas de transferência monetária e de prestação universal de serviços básicos, com um esforço do Estado de garantir de 15% a 18% do PIB para os gastos sociais; uma certa complexidade institucional garantidas por burocracias profissionais e culturas institucionais específicas; a inserção desse sistema no conjunto de bens políticos devido à possibilidade de barganha, clientelismo e corporativismo em torno das políticas sociais. Apesar das relativas melhoras nos indicadores sociais ao longo do tempo e da participação ativa do Estado, o desempenho das políticas sociais não foi satisfatório para o conjunto da população. As ações

existiam mas não serviam para alterar o quadro de desigualdade e pobreza. Havia a compreensão de que uma relação determinista estava posta no âmbito do desenvolvimento do país: o crescimento econômico geraria automaticamente o desenvolvimento social. Porém, o vertiginoso crescimento da população brasileira, aliado à fragmentada estrutura institucional do Estado, expunham a ineficácia e a incapacidade do país de dar conta da demanda social crescente (Draibe, 2002).

As décadas de 1980 e 1990 significaram, do ponto de vista do debate e da ação governamental, uma retração do espaço das ideias desenvolvimentistas. Apesar disso, as pressões sociais pela garantia da democracia e de serviços públicos mais qualificados trataram de posicionar o tema das políticas sociais dentro do amplo espectro da reforma do Estado, tão em voga nesse período. Com o término do ciclo de governos militares e com a nova constituição em gestação, a garantia dos direitos sociais precisava encontrar seu espaço, mesmo em um Estado mínimo e pouco interventor na economia, como estabelecia a doutrina neoliberal que começava a ganhar adeptos no Brasil.

No entanto, na virada para o século XXI, a pertinência do debate sobre modelos de desenvolvimento tornou-se ainda mais candente, trazendo para a agenda global a perspectiva keynesiana, agora reformulada à luz das crises do sistema de mercado neoliberal que se configuraram durante a década de 1990. É nesse contexto que os conceitos de *Novo-Desenvolvimentismo e Social Desenvolvimentismo* começam a se constituir, a partir dos trabalhos de neo-keynesianos, como os economistas Paul Davidson e Joseph Stiglitz⁸ e do neo-estruturalismo⁹ da CEPAL, fundamentados sobre a premissa da necessidade de transformação da estrutura produtivas dos países em desenvolvimento aliada a garantia da equidade social, articulando desenvolvimento econômico com distribuição de renda. No Brasil, importantes centros de pesquisa têm sido os responsáveis pela veiculação desse debate, se destacando a Fundação Getúlio Vargas (São Paulo) fundamentando o chamado Novo Desenvolvimentismo, a UNICAMP (São Paulo) e UFRJ (Rio de Janeiro) fundamentando a perspectiva Social

⁸ Joseph Stiglitz foi ganhador do Premio Nobel de Economia em 2001 com a tese de que os mercados quase nunca são eficientes como pressupõe a teoria econômica clássica, sofrendo do efeito de “imperfeição de informação”. Sendo assim, a intervenção governamental na economia tem o efeito de melhorar a alocação de informação e conseqüentemente de recursos também, gerando um sistema mais eficiente para o conjunto dos atores econômicos.

⁹ O neo-estruturalismo da CEPAL é uma abordagem de contraposição ao neoliberalismo e busca combinar regulações de curto prazo com políticas de desenvolvimento econômico planejadas e de longo prazo.

Desenvolvimentista¹⁰, e ainda a UFRGS (Rio Grande do Sul) discutindo o próprio desenvolvimentismo e a atualidade desse conceito.

As variações entre as duas abordagens não interessam aqui. Interessa apenas ressaltar a atualidade do paradigma desenvolvimentista na compreensão sobre o desenvolvimento brasileiro e as razões para que ele se dê. Nesse sentido, toma-se o conceito de novo-desenvolvimentismo, bastante recente na literatura em economia e ciências sociais, porém mais recorrente na bibliografia sobre o tema do que o social desenvolvimentismo, para exemplificar e orientar o entendimento sobre esse fenômeno. O novo desenvolvimentismo pode ser definido da seguinte forma:

“O novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, idéias, instituições e políticas econômicas através das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos. Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia; é uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento. É o conjunto de idéias que permite aos países em desenvolvimento rejeitarem as propostas e pressões dos países ricos por políticas econômicas e de reforma, como a liberalização da conta de capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas são tentativas neo-imperialistas de neutralizar o crescimento econômico dos países concorrentes.” (Bresser-Pereira, 2011{A}, Pg.17).

A formulação do novo-desenvolvimentismo acompanha, portanto, um movimento de transformação na orientação do Estado no contexto dos países emergentes. Uma orientação que é uma ruptura com o chamado “velho desenvolvimentismo” e com o neoliberalismo e suas variantes, funcionando teoricamente como um guia para a compreensão das mais recentes transformações por que passam os países emergentes, levando em conta suas experiências concretas de superação das crises que foram recorrentes durante a década de 1990.

Em relação ao “velho desenvolvimentismo” (ou nacional-desenvolvimentismo), o novo-desenvolvimentismo busca discutir a questão do protecionismo, assumindo que a indústria nacional já não necessita desse tipo de proteção, uma vez que ela se tornou

¹⁰ O termo social desenvolvimentismo tem sido largamente utilizado pelo atual Ministro da Fazenda, Guido Mantega, definindo-o também como uma síntese entre crescimento equilibrado e inclusão social (Mantega, 2007).

competitiva, com a superação do modelo de substituição de importações para o modelo de exportação com a promoção de um mercado interno robusto. Também o papel do Estado muda, abrindo espaço para os investimentos privados, embora continue tendo papel de destaque na consolidação de setores estratégicos através da poupança interna e não dos déficits públicos como era comum no período nacional-desenvolvimentista. Por outro lado o novo-desenvolvimentismo também se diferencia da postura neoliberal que substituiu historicamente o modelo nacional-desenvolvimentista. Para essa, o mercado tem condições de organizar o conjunto da sociedade e substituir o próprio Estado que fica relegado ao segundo plano. O novo-desenvolvimentismo aposta no mercado com uma estratégia pragmática, utilizando-o apenas como ferramenta para resolver os problemas econômicos, embora com muitas limitações, pois não é capaz de atuar na distribuição de renda e nem impedir algumas consequências econômicas do próprio mercado como a tendência a sobrevalorização da taxa de câmbio e a depreciação salarial frente ao aumento da produtividade. A regulação da atividade econômica, combinada com uma participação eficaz do Estado na correção das deficiências do mercado.

Portanto, esse novo-desenvolvimentismo busca se consolidar como “uma terceira via”, não somente enquanto abordagem teórica, mas como medida pragmática para aproveitar as soluções ao tema do desenvolvimento que foram historicamente apresentadas tanto pelo nacional-desenvolvimentismo como pelo neoliberalismo. Trata-se de realizar as reformas institucionais que possam, tanto dar mais eficiência ao Estado como fortalecer o mercado e torná-lo mais competitivo em um contexto global, apostando em uma estratégia nacional de desenvolvimento. Para tanto, a estabilidade macroeconômica deve ser buscada como medida de incentivo aos investimentos do capital privado, gerando inovação técnica (principalmente no setor industrial) e elevação da produtividade, aumentando com isso a competitividade em um processo circular em que cabe ao Estado ser um indutor da transferência de tecnologia através das políticas públicas.

O fundamental para os objetivos desse artigo é constatar o papel de relevância que as políticas públicas, sobretudo as de proteção social, adquirem nessa atualização do conceito de desenvolvimentismo, ainda que defini-lo por inteiro não seja um objetivo aqui proposto. Além disso, há elementos bem significativos que apontam para, pelo menos no campo teórico, uma reconstrução da própria ideia de desenvolvimentismo à luz das experiências contemporâneas de governança nos países em desenvolvimento.

Resta agora indagar se estaria vivendo o Brasil um momento de emergência de um novo paradigma de crescimento econômico com desenvolvimento social, através de políticas desenvolvimentistas atualizadas à luz da globalização e do insucesso do neoliberalismo.

O DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO ATRAVÉS DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Após a apresentação do referencial teórico e da revisão bibliográfica acerca da temática sobre desenvolvimento e políticas sociais, inicia-se agora a análise propriamente empírica do trabalho para dar conta da interrogação da pesquisa. Nessa primeira parte da análise o objetivo é verificar se é possível caracterizar as ações governamentais como parte de um modelo de desenvolvimento e não como respostas emergenciais a demandas sociais. Para tanto vamos reconstituir o itinerário do país na consolidação das políticas sociais e espaço que elas ocupam atualmente na atuação governamental no Brasil.

A compreensão da discussão sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo passa necessariamente pela avaliação dos modelos econômicos em voga no final do século XX, capitaneados pelos Estados Unidos e Europa. As noções de neoliberalismo e globalização ajudam a configurar o movimento de liberalização financeira, livre comércio e redefinição do papel do Estado, principalmente no que diz respeito à condução da política econômica.

Durante a década de 1980, os preceitos do neoliberalismo¹¹ já mostravam sua insuficiência e a América Latina se viu envolta em uma grande crise econômica, estimulada por uma série de fatores como a migração dos investimentos produtivos para o leste asiático, a dívida externa que desequilibrava as contas públicas e consequentemente a falta de recursos para investimentos em infra-estrutura de modo a atrair investimentos externos e no caso do Brasil, a crise inflacionária era também um fator crítico. No final da década, uma nova agenda pública foi articulada em torno do

¹¹ O neoliberalismo pode ser definido por quatro proposições: os países em desenvolvimento devem realizar reformas microeconômicas capazes de permitir o livre funcionamento do mercado; a inflação deve ser controlada, mesmo se as suas taxas forem moderadas; as taxas de juros devem inevitavelmente ser altas, e a taxa de câmbio, correspondentemente apreciada, de modo a permitir o referido controle da inflação; e o desenvolvimento econômico é uma competição entre países para obter poupança externa e a valorização da moeda estrangeira provocada pelas entradas de capital para financiar os déficits acaba sendo compensada pelos retornos das taxas de investimento (Bresser-Pereira, 2011{A}).

Consenso de Washington¹² com fins de pautar a importância da estabilidade econômica, controle do gasto público, corte nos programas sociais, privatização de empresas estatais, entre outras medidas. Essas metas tem por finalidade alicerçar as bases para os países em desenvolvimento aumentarem suas taxas de crescimento, o que indiretamente ajudou a reforçar a ideia da ineficiência do Estado e difundir o preceito da necessária redução da sua atuação enquanto instância reguladora e promotora do desenvolvimento (Diniz, 2009).

Os numerosos casos malsucedidos¹³ de implementação desse receituário durante a última década do século XX impulsionaram uma reinterpretção da economia globalizada, uma vez que o desenvolvimento ainda vinha se dando de forma muito irregular nos diversos países, fazendo cada vez menos sentido a aplicação de um conjunto de regras gerais e a primazia do mercado para solucionar esses problemas. Essas ocorrências explicitaram o fato de que o Estado continuava a ser mais necessário do que nunca, cabendo a discussão de que tipo e com que qualidade a intervenção estatal deveria ser aplicada.

Dessa forma, pode-se falar hoje em um período Pós-Consenso de Washington, ou seja, um período Pós-Neoliberal, no qual a discussão gira em torno das melhores estratégias e ferramentas para orientar a intervenção estatal, uma vez que existem diferentes caminhos para o desenvolvimento e admite-se a existência de várias formas de capitalismo e de arquiteturas institucionais, sobre as quais o Estado deve incidir como coordenador com uma perspectiva sustentável e de longo prazo. Ainda que a perspectiva neoliberal ortodoxa encontre ressonância em importantes centros de produção e difusão do conhecimento e suas teses tenham sido relativamente atualizadas à luz do seu fracasso em épocas anteriores, é possível afirmar que uma nova perspectiva tenha ganhado espaço muito rapidamente (Diniz, 2009). O Pós-Consenso de Washington é, portanto, esse período de transformação de paradigmas e de experiências governamentais que questionam o neoliberalismo, a partir do qual um grupo de países (em especial os BRICS¹⁴) de renda baixa e média tem assumido o protagonismo na

¹² O Consenso de Washington é um conjunto de medidas formuladas em dez regras básicas, que foi formulado em 1989 por representantes de instituições financeiras situadas na cidade de Washington (EUA) e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional durante a década seguinte. Foi, dessa forma, o grande conjunto de receitas do neoliberalismo.

¹³ Entre 1990 e 2003 o crescimento da economia da América Latina alcançou uma média de 2,7%, sendo esse o nível mais baixo do pós-guerra para um período equivalente (Machinea, 2004).

¹⁴ Denomina-se BRICS o conjunto de países emergentes de melhor desempenho econômico e de consolidação do desenvolvimento endógeno nos últimos anos, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e

economia global, alterando a correlação de forças políticas e realinhando o centro de poder.

Afora o Brasil fazer parte dos BRICS, a validade conceitual da noção de pós-neoliberalismo tem uma especial relevância para os países latino-americanos, onde o fenômeno apresenta-se com um caráter inicialmente político e ideológico, com as vitórias eleitorais de partidos críticos ao neoliberalismo e que vai se materializar nas tentativas de regulação do capital especulativo, renegociação com agências multilaterais como o FMI¹⁵, e a busca da cessação das reformas pró-mercado, o que tecnicamente não significa um rompimento com a economia de mercado propriamente dita (Moraes, 2009). Os redirecionamentos e novos enfoques da política, mais do que as rupturas, marcam essa nova conjuntura para a América Latina, reincorporando a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento e abrindo espaço político para o que pode-se chamar de uma *nova esquerda*, de inclinação heterodoxa e flexível para com o capitalismo, incorporando, inclusive, sujeitos sociais e temáticas historicamente relegadas pela esquerda tradicional (Moreira, 2007).

Nessa tendência de revalorização da capacidade da ação estatal como condição para o bom desempenho dos governos e suas administrações está pautado também a sua reforma, que ao invés de ser baseada no corte de gastos e redução das suas funções e tamanho, passa agora a ser de escopo, abrangência e eficiência. O desenvolvimento não se produz de maneira espontânea; é resultado de políticas deliberadas e de uma engenharia institucional adequada a esse fim (Diniz, 2007).

Um dos aspectos centrais da agenda pós-neoliberal, em termos de desafios do desenvolvimento, diz respeito aos aspectos econômicos, mas, também, à capacidade do sistema de estender os benefícios do desenvolvimento a toda a sociedade. Essa preocupação com a inclusão social se encontra tanto no debate acadêmico sobre o tema como nas experiências chamadas de neodesenvolvimentistas. Surge daí a necessidade de políticas de transferência de renda, serviços sociais básicos e educação profissionalizante que possam ir além do assistencialismo e com capacidade de atingir

África do Sul. Ainda não formam um Bloco Econômico, mas já caminham em direção a uma aliança política em torno de interesses comuns.

¹⁵ O Fundo Monetário Internacional (FMI) criado em 1944 para assegurar a regulação do sistema financeiro mundial e promover a cooperação monetária possui uma estrutura de tomada de decisão bastante desigual, na qual todos os países em desenvolvimento (cerca de 150 listados pelo órgão) não somam mais do que 40% dos votos.

uma escala quantitativa e qualitativa que só a máquina estatal é capaz de viabilizar (Boschi e Gaitán, 2008).

O Brasil do século XXI herdou da década de 90 a superação do problema crônico da inflação através do Plano Real, embora isso não tenha significado que o país alcançasse níveis de crescimento desejáveis e que possibilitassem um incremento nos níveis de emprego e de distribuição de renda. Ou seja, a pura e simples estabilização econômica não gerou desenvolvimento no sentido aqui discutido, uma vez que as políticas distributivas de renda e outros benefícios não foram implementadas (Michel, 2005). Ainda assim, uma primeira geração de reformas das políticas sociais foi iniciada com a Constituição de 1988 e uma segunda com o Governo Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995¹⁶ na tentativa de amenizar a desigualdade social, sendo essa a principal determinante estrutural da pobreza no país, tanto do ponto de vista da distribuição de renda como da distribuição de oportunidades de inclusão social e econômica, conforme atestavam alguns estudos desse período (Barros et al, 2001).

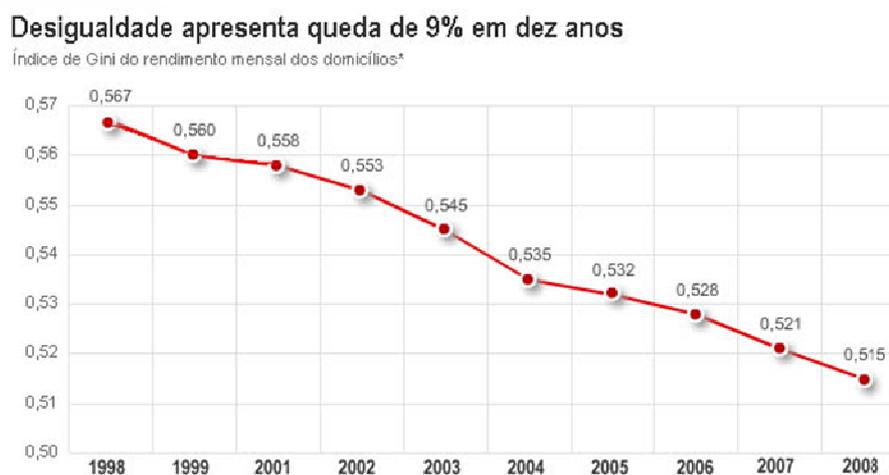
Embora durante a primeira metade da década de 2000 não tenha havido avanço em relação à taxa de câmbio, que continuou sobreapreciada, pode-se notar que a partir do terceiro ano do governo Lula uma reorientação na política econômica foi operada e se manifestou no apoio à empresa nacional através do BNDES e em uma política distributiva baseada principalmente no aumento do salário mínimo e na expansão do Programa Bolsa Família. A política distributiva criou mercado para a indústria brasileira, compensando, assim, a perda que ela sofria pela contínua apreciação do Real (Bresser-Pereira, 2012). Além disso, algumas iniciativas do governo anterior na área da transferência de renda condicionada como o Programa Bolsa Escola e o Programa Bolsa Alimentação ajudavam a fundamentar os investimentos em assistência social, saúde e educação (Mattos, 2011). Contudo, essas ações não estruturavam-se como eixos para uma política desenvolvimentista já que não tinham uma amplitude quantitativa para o atendimento da demanda social existente.

O início do Governo Lula em 2003 foi marcado pela manutenção de alguns eixos fundamentais da política macroeconômica que vigorou nos anos 1990 (metas de inflação, superávit primário, entre outros) mas também pela massiva ampliação dos programas de proteção social, com o aumento de recursos para as ações de transferência

¹⁶ Nesse período foi criado o primeiro programa federal de transferência de renda condicionada, chamado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). A gestão do programa era feita em parceria com os governos estaduais, indicando a tendência à gestão federativa compartilhada (Mattos, 2011).

de renda e salário mínimo (que entre 2002 e 2010 cresceu 57%). Isso possibilitou uma queda importante no Coeficiente de Gini¹⁷ de 0,596 para 0,543 entre 2001 e 2009 (Fonseca, 2010).

Gráfico 1: Índice de Gini no Brasil.



Fonte: IBGE

Fonte: IBGE, 2008.

É recorrente entre os analistas do Governo Lula o entendimento de que o governo alterou sua inclinação ao logo dos dois mandatos presidenciais. Se os três primeiros anos foram marcados pela prevalência de algumas medidas identificadas com o neoliberalismo, a visão desenvolvimentista surgiu com bastante ênfase de 2005 em diante, apoiada em três pilares: estímulo fiscal e monetário para elevar a capacidade produtiva da economia; aumento de recursos para o salário mínimo e programas de transferência de renda; e aumento dos investimentos e planejamento a longo prazo. Essas medidas se mostraram exitosas do ponto de vista da elevação média do PIB que subiu de 3,2% (2003-2005) para 5,1% (2006-2008) (Barbosa e Souza, 2010).

A partir de 2005, o governo introduz de modo deliberado no país um conjunto de políticas sociais economicamente orientadas e também políticas econômicas socialmente orientadas. O crescimento da economia entre os anos de 2005 e 2008 foi fortemente baseado nessa medida, assim como a gestão da crise em 2008 e 2009

¹⁷ O coeficiente de Gini é uma medida usada para calcular a desigualdade de renda. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm).

(Kerstenetzky, 2012). No momento em que a crise global¹⁸ era iminente em 2008, o Brasil mantinha uma taxa de crescimento satisfatória (quase 6% ao ano) e ao longo de 2009 as medidas de expansão do mercado interno, da oferta de crédito e dos estímulos fiscais garantir a equalização dos efeitos da crise, criando as bases para a recuperação do PIB em 2010, o que demonstra a estabilidade da economia brasileira nos últimos anos (Fonseca, 2010).

O governo federal respondeu à crise com uma série de medidas para que a economia do país voltasse ao seu ritmo normal o mais rápido possível. Dentre esse conjunto de medidas, destaca-se como de maior relevância ao objetivo da análise aqui proposta, as ações tomadas antes da crise e que evitaram uma queda maior na atividade econômica como o aumento da rede de proteção social. Desde 2003 o governo vinha elevando a quantidade de recursos para a transferência de renda, passando o valor dos 6,9% do PIB em 2002 para 8,6% do PIB em 2008. Com a chegada da crise o governo decidiu manter inalterada as previsões de investimentos para 2009 (Barbosa e Souza, 2010). Pode-se, nesse sentido, ilustrar com alguns dados o resultado das principais ações estatais para a melhoria da qualidade de vida da população. O aumento contínuo da renda e a melhora das condições de infraestrutura domiciliar no Brasil desde 2003 corroboram as afirmações feitas até aqui:

Tabela 1: Rendimento Domiciliar no Brasil.

ANO	Rendimento Domiciliar Per Capita (R\$)
2003	359,66
2004	388,97
2005	433,85
2006	487,67
2007	524,62
2008	589,24
2009	631,27
2011	762,32

Fonte: Data Social/MDS, 2012

¹⁸ Em 15 de setembro de 2008 o mercado financeiro mundial foi afetado pela quebra do banco de investimentos norte-americano Lehmann Brothers, gerando uma desconfiança generalizada sobre o sistema bancário mundial (Barbosa e Souza, 2010).

Tabela 2: Infra-Estrutura Domiciliar no Brasil.

ANO	Percentual de domicílios com acesso à rede de água (%)	Percentual de domicílios com acesso à rede de esgoto sanitário (%)	Percentual de domicílios com acesso à coleta de lixo (%)
2003	82,44	68,8	85,58
2005	82,10	69,35	85,52
2007	83,02	73,23	87,12
2009	84,22	72,14	88,42
2011	84,59	77,16	88,79

Fonte: Data Social/MDS, 2012

Quanto às políticas sociais desenvolvidas no período, destaca-se a política de valorização real do salário mínimo e expansão das transferências de renda governamentais. Entre estas últimas destacam-se os dois programas mais importantes da assistência social: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), além do seguro desemprego e o abono salarial. A quantidade de pessoas diretamente afetadas pela valorização do salário mínimo, seja no mercado de trabalho seja via seguridade social, é calculada em quarenta milhões. No Programa Bolsa Família estão mais de doze milhões de famílias e no seguro desemprego mais de seis milhões de pessoas. Essas iniciativas seguiram o espírito da universalização de direitos sociais garantido pela Constituição Federal, além de terem sido responsáveis pela inédita expansão da demanda de consumo doméstica experimentada pelo país (Kerstenetzky, 2012).

Também os gastos sociais continuaram recebendo investimentos. Com uma pequena quebra no ano mais forte da crise (2008), os valores foram aumentados no ano seguinte. O conjunto do Gasto Social Federal (GSF)¹⁹ total de 2011 alcançou R\$ 672,4 bilhões, o que corresponde a 16,23% do Produto Interno Bruto (PIB) do ano passado. A estimativa aponta para crescimento real, acima da inflação, de 7,6%, com continuidade do aumento dos últimos anos, embora em ritmo um pouco inferior ao ocorrido entre

¹⁹ O Ipea considera gastos sociais federais o recurso aplicado em previdência social, benefícios a servidores públicos, saúde, assistência social, alimentação e nutrição, habitação e urbanismo, saneamento básico, trabalho e renda, educação, desenvolvimento agrário e cultura. O Ministério da Previdência Social concentra a maioria dos recursos executados na área social com 52%. Em seguida estão os ministérios da Saúde (13,8%), Trabalho e Emprego (9,5%), Educação (11,3%) e Desenvolvimento Social e Combate à Fome (8,1%).

2006-2009, em função do menor crescimento do PIB (Castro *et al.*, 2012). A tabela a seguir apresenta esses dados:

Tabela 3: Trajetória do Gasto Social Federal no Brasil.

ANO	Gasto Social Federal -Percentual do PIB-
2007	14,38
2008	14,19
2009	15,54
2010	15,54
2011	16,23

Fonte: Siafi/SIDOR, 2011.

Importante também é a análise do Gasto Social Federal per capita. Entre os anos de 1995 e 2002, o GSF *per capita* cresceu 32% em termos reais; já no período de 2003 a 2010 cresceu 70%. Aparentemente, nova aceleração ocorreu a partir de 2008. Em parte instigado pela resposta à chegada da crise internacional no país, esse novo ritmo de crescimento do GSF não deu sinais de frenagem em 2010 (Castro *et al.*, 2012).

As políticas públicas com caráter de bem-estar social têm contribuído para consolidar um perfil redistributivo ao crescimento econômico do país de uma maneira inédita. Fenômenos subsidiários da crise econômica de 2008 ou ainda mais estruturais, como a desindustrialização, tornam-se menos agressivos em função do aumento da renda e da inclusão social que tem produzido a diminuição da pobreza no país. Uma pesquisa realizada pela empresa internacional de consultoria *Boston Consulting Group* (BCG)²⁰, aponta que o Brasil foi o país que melhor utilizou o crescimento econômico nos últimos cinco anos para elevar o padrão de vida e o bem-estar de sua população. De acordo com a pesquisa, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu a um ritmo médio anual de 5,1% entre 2006 e 2011, enquanto os ganhos sociais obtidos no período são equivalentes aos de um país que tivesse registrado expansão anual de 13% da economia. O documento cita ainda os programas de transferência de renda como os principais responsáveis por esse resultado.

²⁰ A pesquisa foi divulgada em novembro de 2012 e comparou indicadores econômicos e sociais de 150 países, criando o Índice de Desenvolvimento Econômico Sustentável (Seda) com base em 51 indicadores coletados por meio de diversas instituições, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), Nações Unidas e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Está disponível no site www.bcg.com.

Por outro lado, a desigualdade social estrutural ainda é perceptível no Brasil. Em dezembro de 2011, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou o resultado de uma pesquisa sobre a desigualdade de renda no mundo, mostrando que a distância entre os salários dos 10% mais ricos e os 10% mais pobres é de 50 vezes, enquanto em países como Alemanha e Suécia essa distância é de seis vezes. É necessário destacar também que o Brasil diminuiu a desigualdade de renda desde o final da década de 1990 em 8,5%, mas permanece ainda com uma estrutura ocupacional e salarial pouco flexível à mobilidade social (Souza, 2012).

Ainda que o Brasil tenha superado o Reino Unido em termos de Produto Interno Bruto (PIB), alcançando assim o sexto lugar no ranking mundial, cabe destacar que o tamanho do PIB só vale como indicador quando comparado ao tamanho do país: o Brasil representa quatro vezes o Reino Unido em termos de população (o que significa que, ainda que maior em termos absolutos, o PIB *per capita* do Brasil é de US\$ 13 mil e o do Reino Unido é de US\$ 39,6 mil) e 35 vezes em termos de território. Além disso, quando cruzamos os dados do PIB com o IDH, o Brasil sai do sexto (6º) lugar (PIB) para septuagésimo terceiro (73º) lugar (IDH), segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 do PNUD (Souza, 2012).

Ainda assim, atuação estatal reduz efetivamente a desigualdade de renda, aumentando sua distribuição através da taxaçoão de impostos e transferência de recursos para a população pobre, influenciando assim o Coeficiente de Gini, como indicam alguns estudos realizados nos países europeus desenvolvidos. Além disso, pelo menos metade da diferença referente à desigualdade de renda disponível entre os países da Europa e os EUA em relação aos países da América Latina deve-se ao diferente grau de efetividade do sistema de taxaçoão e transferências (Perry et.al., 2006).

Portanto, a sustentação do crescimento econômico com a redução da desigualdade social enfrenta uma série de desafios. Dentre eles, e são inúmeros, interessa a essa pesquisa a arquitetura institucional das políticas públicas de proteção social frente à necessidade da sua expansão, universalização e maior eficiência. Para tanto, o último capítulo analisa essas tendências e seus resultados recentes.

O PAPEL DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Dando continuidade a análise empírica, cabe agora avaliar as políticas sociais e seus resultados de forma mais focada e específica através das ações do Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) que fazem parte da grande rede de proteção social. Espera-se ao final poder oferecer uma resposta ao problema de pesquisa: Quais os resultados das transformações e adaptações qualitativas no âmbito das políticas públicas de proteção social no Brasil no período impactado pela mais recente crise econômica global (2008-2012)? No capítulo anterior pôde-se perceber o aumento gradativo de espaço que as políticas sociais vem ocupando nas ações do governo; agora cabe avaliar seus resultados.

Na tentativa de construir o equilíbrio entre o Estado mínimo e Estado máximo, consolidando o “Estado necessário”, o Brasil arquiteta internamente a formulação e execução de políticas públicas voltadas à formação de uma rede de proteção social que visa a redução das desigualdades sociais estruturais e a criação de um mercado interno fortalecido, além da distribuição social da renda. Por outro lado, consolida sua presença no cenário global, aproximando-se das potências nacionais emergentes e buscando um espaço de liderança política perante as mesmas, vinculando a política externa com as questões mais fundamentais do desenvolvimento econômico e social brasileiro (Pinho, 2012).

As políticas sociais na América Latina entraram em uma nova etapa a partir dos anos 1990, com os chamados Programas de Transferência Condicionada, com viés focalizado e buscando atender as famílias com elevado nível de pobreza e exigindo delas algumas contrapartidas, como a presença das crianças na escola, por exemplo. Esses programas foram amplamente apoiados pelos organismos internacionais, contribuindo para a redução da desigualdade e o aumento da renda (Thome, 2010). No Brasil, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004 marca uma mudança em direção à maior institucionalização das políticas sociais no conjunto maior das políticas públicas, consolidando o seu caráter permanente de ação de Estado.

No sentido contemporâneo do termo, as políticas de proteção social estão diretamente ligadas à intervenção estatal em prol da redução das desigualdades e promoção de oportunidades no âmbito da economia. Por isso, é mais a integração do indivíduo pobre na sociedade e na dinâmica política que interessam, do que a sua simples ampliação de renda, centralizando a desigualdade como uma das preocupações fundamentais do Estado contemporâneo (Jaccoud, 2009).

Entende-se para fins de pesquisa a noção de Proteção Social tal qual ela aparece definida pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 que afirma que a

proteção social deve afiançar a segurança de sobrevivência (com rendimentos e autonomia), de acolhida e de convívio familiar, a partir de uma abordagem preventiva das situações de desproteção do indivíduo. Além disso, a proteção social tem caráter não-contributivo quando o indivíduo não depende de nenhuma filiação prévia a qualquer instituição pública (como é o caso da previdência social) para receber os benefícios e constitui-se no foco da análise aqui empreendida.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, consolidou a Proteção Social não-contributiva, ao ampliar seu escopo para além da vinculação com o emprego formal, fundamentando uma política de assistência social amplamente inclusiva e prevendo suas condições orçamentárias (IPEA, 2007). Assim, o sistema brasileiro de proteção social está organizado em três pilares: a política de previdência social; a política de saúde através do Sistema Único de Saúde (SUS); e por fim a política de assistência social, o qual abarca o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) as ações de transferência de renda, como o Programa Bolsa-Família e mais recentemente o Programa Brasil Sem Miséria (Jaccoud, 2009).

Com a aprovação do Projeto de Lei do SUAS²¹ e a sanção da Lei n.12.435, em julho de 2011, o processo de consolidação do SUAS deu mais um passo importante. A referida lei alterou a Lei Orgânica da Assistência Social, incluindo os avanços institucionais então já conquistados no que se refere à organização da política e à construção do SUAS. Portanto, ao posicionar este sistema em patamar mais alto de institucionalização, a nova lei fortalece o reconhecimento da assistência social como política pública de Estado, bem como consolida o processo de construção institucional desta política iniciado em 2004 (Ipea, 2012).

O Programa Bolsa Família (PBF) foi lançado em 2003 e fundamentou a consolidação e a ampliação do sistema de proteção social no Brasil. Ele parte da renda familiar *per capita* mensal para definir os extratos pobres e extremamente pobres da população, unificando algumas ações do governo anterior (Bolsa Escola, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação) com a principal ação até então do governo Lula que era o Programa Fome Zero. O BF foi instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04. Possui três eixos principais: (1) transferência de renda, que promove alívio imediato da pobreza; (2) condicionalidades, que têm como objetivo reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência

²¹ Projeto de Lei n.3.077/2008, e posteriormente Projeto de Lei Complementar – PLC n.189/2010.

social; e (3) programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (exemplos: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos).

A gestão do PBF é descentralizada e compartilhada por união, estados, distrito federal e municípios. Um exemplo de descentralização é a gestão do Cadastro Único para Programa Sociais (CadÚnico) que identifica as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza é a responsabilidade do poder municipal, com auxílio e apoio do poder estadual que fornece as capacitações para os servidores públicos. A nova versão do CadÚnico (versão 7) foi lançada no final de 2010. Na nova versão, houve a incorporação de módulos específicos para o cadastramento comunidades tradicionais ou grupos específicos da população, como quilombolas, indígenas, extrativistas, ciganos e população de rua. Trata-se de inovação importante, tendo-se em vista a histórica dificuldade em localizar estes grupos e promover seu acesso às políticas sociais. A identificação e o cadastramento destes grupos poderão viabilizar sua inclusão nas políticas de transferência de renda, bem como poderão também subsidiar a elaboração de políticas específicas direcionadas às suas necessidades (Ipea, 2012).

Outra ferramenta de gestão importante é o Censo SUAS, que foi criado em 2007 e que em 2010 agregou novas variáveis, coletando também informações sobre as entidades privadas conveniadas com o poder público, os órgãos de gestão e os conselhos de assistência social de municípios e estados. Portanto, trata-se de ferramenta de monitoramento e avaliação que vem se consolidando na gestão do SUAS, possibilitando informações sobre o perfil de oferta dos serviços e as estruturas de gestão e controle social da política.

Além disso, a própria centralização de programas oriundos do governo anterior, somadas a iniciativas posteriores a 2003 ajudaram a eliminar algumas ineficiências e qualificar o gerenciamento das ações. Essa unificação de ações foi uma medida decisiva para colocar a proteção social como um dos focos prioritários da política de desenvolvimento do governo federal.

Isso tudo reforça a tese de que a gestão das políticas sociais no Brasil nos pós-Constituição de 1988 se organizam em torno de um eixo fundamental, sem a desconsideração dos demais: a descentralização federativa. A descentralização ensejou o chamado federalismo cooperativo, através de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo, valorizando a autonomia política e fiscal de cada ente, e a

participação valorizou o espaço da sociedade civil para que essa estabelecesse o controle social das ações do governo. Outra marca da descentralização das políticas sociais no Brasil é o papel secundário que vem sendo assumido pelos governos dos estados e o crescente protagonismo da ação municipal – e da relação direta entre esta esfera e a federal (Jaccoud, 2009). Embora não seja o foco da análise aqui empreendida, a descentralização da gestão do PBF ajuda a compreender a profunda capilaridade do programa, a qual é responsável, em parte, pelos resultados positivos alcançados por ele mas também por muitos dos seus desafios no que diz respeito à qualificação da gestão pública.

Em paralelo ao aperfeiçoamento da gestão, o aumento de investimentos no PBF também deve ser observado. A seguir, um gráfico que exemplifica a expansão do programa na relação com o orçamento geral do governo federal:

Gráfico 2: Expansão do PBF de 2003 a 2012.



Fonte: Ministério da Fazenda, 2012.

O Programa Bolsa Família já atinge 25% da população brasileira. Um em cada quatro brasileiros recebe o benefício, que já representa 0,46% do PIB. Estima-se que a cada R\$ 1 investido no PBF, R\$ 1,44 volta para a economia, uma vez que o recurso repassado a determinada família é gasto por ela em alimentação, material escolar, medicamentos, etc., gerando empregos e uma nova dinâmica social, principalmente nas pequenas cidades do Brasil. Impera, portanto, a lógica do investimento de médio prazo nessa ação do governo (Brasil, 2012). Conforme afirmação feita no início desse artigo, a

crise de 2008 e o cenário macroeconômico desfavorável não impactaram negativamente no crescimento do número de famílias beneficiadas pelo PBF:

Tabela 4: Total de Famílias Beneficiárias do PBF.

ANO	Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)
2008	10.557.996
2009	12.370.915
2010	12.778.220
2011	13.352.306
2012	13.834.007

Fonte: Data Social/MDS, 2012

Já no mês de junho de 2011, através do Decreto 7.492, o governo federal promoveu uma nova adaptação institucional para ampliar o escopo das políticas de proteção social no país, com a criação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). O BSM chegou com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Um ponto positivo consiste no reconhecimento de que a pobreza é multidimensional, ou seja, não é decorrente exclusivamente da insuficiência de renda. Com o objetivo de alcançar os que estão à margem da política social, embora façam parte do público-alvo potencial, o governo introduzirá parâmetros de seleção não-monetários como qualidade de moradia, energia elétrica, saneamento, etc. Em consequência dessa concepção, o BSM prevê a integração de políticas públicas para garantir, além da transferência monetária, provisão de serviços públicos universais e inclusão produtiva. Desse modo, o Plano conjuga ações em três eixos principais: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva com objetivos de elevar a renda *per capita* e as condições de bem-estar dessa população (Brasil, 2011A).

O Plano Brasil Sem Miséria tem a meta de retirar da extrema pobreza, até 2014, 16,2 milhões de famílias brasileiras que, conforme o censo de 2010 do IBGE, vivem com renda mensal inferior à R\$ 70. Até agora, já incluiu nos cadastros oficiais do Programa Bolsa Família 687 mil, atingindo o número de 13,5 milhões de famílias atendidas, conseguindo aumentar os recursos destinados ao programa em 40% conforme o gráfico já apresentado (pag.25), além de ampliar o benefício médio de R\$ 96 para R\$ 134. O Plano prevê ainda a ampliação progressiva do PBF, incluindo, até 2013, mais de

800 mil famílias que ainda não são contempladas como uma forma de suplantar os problemas da ineficiência horizontal do programa (Mattos, 2011). Para o ano de 2013 já há o indicativo do governo federal de ampliação do orçamento do Programa Bolsa Família - Brasil Sem Miséria em 10%, chegando à 22 bilhões.

No eixo Garantia de Renda, o BSM dá atenção especial às crianças, uma vez que 40% da população em extrema pobreza têm menos de 14 anos, reajustando os benefícios em 45% no ano de 2011 para esse segmento populacional. Foram criadas também uma série de ações específicas com foco nas crianças, como o Brasil Carinhoso, que reduziu a miséria na faixa etária de 0 a 6 anos em 62%. É importante destacar também que o eixo Garantia de Renda foi incrementado com a adesão dos Estados ao programa, que já somam 8 unidades federadas mais o Distrito Federal dedicados a auxiliar na complementação de renda dessas populações (Brasil, 2012).

No eixo Inclusão Produtiva, o BSM busca promover a qualificação profissional e garantir a possibilidade de ingresso no mercado de trabalho através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que atualmente já conta com mais de 120 mil inscritos para as 256 mil vagas existentes (Brasil, 2012). Dentre os objetivos do Pronatec destacam-se a ampliação das oportunidades educacionais dos trabalhadores, a melhoria da qualidade do ensino médio público por meio da articulação com a educação profissional e a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica. O público prioritário são os estudantes da rede pública e os beneficiários dos programas de transferência de renda prevendo a articulação com o Sistema Nacional de Emprego para permitir uma “porta de saída” aos estudantes (Brasil, 2011B). Além dele, o Programa Crescer oferece microcrédito produtivo, atendendo a população urbana e também rural. O BSM ofereceu mais de 1 mil atendimentos no meio rural, em especial assistência técnica para 170 mil famílias, energia elétrica para outras 114 mil e cisternas para 111 mil. (Brasil, 2012).

Ainda dentro do eixo de Inclusão Produtiva destaca-se o Programa Nacional Mulheres Mil que visa a formação profissional e tecnológica articulada com elevação de escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social. Os cursos do programa procuram adequar-se a realidade das mulheres atendidas, considerando a necessidade de promover a equidade, igualdade de gênero e combate a violência contra a mulher, sendo esses cursos articulados ao ensino fundamental e médio (Brasil, 2011C).

Sobre o eixo da inclusão produtiva um outro aspecto é fundamental. De fato, o crescimento econômico com geração de empregos formais, aliado à política de

valorização do salário mínimo, foi o principal determinante da redução da extrema pobreza vivenciada no período 2004-2009. Por sua vez, o PBF, embora tenha contribuído também para este resultado, teve impacto limitado, dado o baixo valor dos seus benefícios, revelando que apenas a transferência realizada pelo programa não é suficiente para retirar totalmente as famílias da pobreza extrema. Entretanto, quando a renda do PBF soma-se à renda obtida no mercado de trabalho, as famílias conseguem superar a pobreza extrema (Osorio *et al.*, 2011). Mas há também condicionantes que são externos aos programas e que dependem do próprio padrão de desenvolvimento brasileiro nos próximos anos. Ou seja, uma melhor inserção dos extremamente pobres no mundo do trabalho depende da combinação entre ações adequadas de inclusão produtiva e acesso a serviços, buscando maior dinamismo econômico nas regiões marcadas pela extrema pobreza. Logo, a capacidade de superar a extrema pobreza pela via da inserção produtiva depende, sobretudo, da manutenção do crescimento econômico combinado com a redução das desigualdades econômicas inter e intrarregionais (Ipea, 2012).

E no eixo Acesso a Serviços o BSM está mapeando as áreas vulneráveis do país em acesso a saúde, educação e assistência social principalmente, ampliando e melhorando a qualidade dos serviços oferecidos através da parceria com estados e municípios. O BSM repassou recursos para a construção de 2.077 novas unidades de saúde e triplicou o número de escolas em áreas de extrema pobreza (Brasil, 2012). Na área da educação o BSM financia basicamente duas ações do Ministério da Educação: o Brasil Alfabetizado (alfabetização de jovens, adultos e idosos) e o Mais Educação (escola em tempo integral) focando em regiões onde existam um número maior de beneficiários do PBF.

E para garantir a efetividade das ações dos três eixos o BSM conta com um mecanismo para ampliar a sua abrangência de atendimento do público-alvo e se constituir como uma ferramenta de desenvolvimento econômico: a chamada Busca Ativa. Através dela o governo tem encontrado e cadastrado as famílias extremamente pobres que ainda não eram atendidas pelo PBF. Essa estratégia é executada pelos municípios através de equipes volantes da assistência social e garantida através das verbas repassadas pelo governo federal e já é responsável pelo aumento de 687 mil famílias no Programa nesse primeiro ano de implementação (Brasil, 2012).

A arquitetura funcional do BSM já indica a preocupação do governo com as ações de impacto a curto, médio e longo prazo, colocando o programa como uma

estratégia consciente dentro de um conceito de desenvolvimento econômico baseado na inclusão social. Mas para dar conta da demanda, o governo precisou garantir a ampliação dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS)²². O já citado Censo SUAS também coleta informações que alimentam o Índice de Desenvolvimento dos Cras (IDCRAS), o qual pretende acompanhar o desempenho destes equipamentos, inclusive por meio do estabelecimento de metas. A mais recente edição do Censo confirma a trajetória de expansão dessas unidades, conforme nos mostram os dados abaixo:

Tabela 5: Número de CRAS no Brasil.

ANO	Quantidade de CRAS
2008	5.139
2009	5.700
2010	6.801
2011	7.475

Fonte: Data Social/MDS, 2012

Tabela 6: Número de CREAS no Brasil.

ANO	Quantidade de CREAS
2008	-
2009	1.200
2010	1.590
2011	2.109

Fonte: Data Social/MDS, 2012

A pobreza e a vulnerabilidade (que podem se apresentar em vários sentidos), têm no seu viés monetário uma faceta muito dramática no âmbito do sistema econômico capitalista, gerando privação de bens, privação de oportunidades de capacidades e gerando com isso a pobreza crônica. Essa breve referência às várias compreensões de pobreza e vulnerabilidade permite que se caracterize o PBF como um programa de combate à pobreza em dois sentidos: 1) imediatamente, por meio da transferência de renda e, 2) a longo prazo, por meio do cumprimento das condicionalidades que visam interromper a reprodução da pobreza (Magalhães, 2009).

O referencial teórico utilizado nessa pesquisa orienta a observação da pobreza no seu sentido multidimensional no qual a privação de renda está articulada com a privação de capacitações, se impactando mutuamente. Para fins do argumento central dessa pesquisa, são os efeitos a longo prazo das políticas públicas que mais interessam, sobretudo aqueles que possam gerar um incremento no desenvolvimento sócio

²² O CRAS e o CREAS são unidades descentralizadas da Política Nacional de Assistência Social e funciona como a porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social, organizando e promovendo a oferta de serviços de proteção social na cidade, em especial nas zonas de maior vulnerabilidade.

econômico do país a partir do fortalecimento das capacidades dos indivíduos, permitindo sua maior autonomia. Para tanto, é substancialmente importante o segundo eixo do PBF (pag.25), que trata das condicionalidades para a família beneficiária permanecer no programa.

As condicionalidades são compromissos que devem ser cumpridos pela família, na área de educação e saúde, para que possa permanecer recebendo o benefício. Na área de educação a família deve matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino e garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo, informando sempre à escola em casos de impossibilidade do comparecimento do aluno à aula e apresentando a devida justificativa; no caso de jovens de 16 a 17 anos (que são beneficiados no PBF através do Benefício Variável Jovem) a frequência mensal deve ser de 75%. Na área de saúde, em se tratando de gestantes e nutrizes, devem as beneficiadas inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima da residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo do Ministério da Saúde, além de participar das atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável.

Na primeira ocorrência de descumprimento, a família recebe uma advertência por escrito, lembrando-a dos compromissos com o programa e da vinculação entre o cumprimento das condicionalidades e o recebimento do benefício. A partir da segunda ocorrência de descumprimento, a família fica sujeita às seguintes sanções: bloqueio do benefício por 30 dias (2º descumprimento), suspensão do benefício por 60 dias (3º e 4º descumprimento), cancelamento da concessão do benefício (5º descumprimento).

Na área da saúde, percebemos um impacto significativo no percentual de nascidos vivos aos quais foi proporcionado as consultas pré-natal, condicionalidade do PBF:

Tabela 7: Percentual de Nascidos Vivos / Pré-Natal no Brasil.

ANO	Percentual de nascidos vivos com nenhuma consulta pré-natal	Percentual de nascidos vivos com 1 a 3 consultas pré-natal	Percentual de nascidos vivos com 4 a 6 consultas pré-natal	Percentual de nascidos vivos com 7 ou mais consultas pré-natal
2003	3,21	10,12	35,59	51,08
2004	2,83	9,55	34,69	52,93
2005	2,59	9,3	34,48	53,63
2006	2,59	9,3	34,48	53,63
2007	1,95	8,09	33,34	56,62
2008	1,82	7,81	32,7	57,68
2009	1,91	7,68	31,91	58,5

Fonte: Data Social/MDS, 2012.

As referidas consultas permitem a criança um crescimento mais saudável, conferindo-lhe a oportunidade de melhor se desenvolver para a fase adulta, o que pode ser corroborado pela análise dos índices antropométricos:

Tabela 8: Índices Antropométricos - Crianças de 0-5 anos no Brasil.

ANO	Percentual de crianças de 0 a 5 anos com magreza acentuada (%)	Percentual de crianças de 0 a 5 anos com magreza (%)
2008	3,24	2,61
2009	3,26	2,72
2010	2,94	2,55
2011	2,86	2,57
2012	2,62	2,5

Fonte: Data Social/MDS, 2012

Também a taxa de mortalidade infantil tem se reduzido, conseqüência não só da melhora das condições sanitárias e infra-estruturais (já apresentadas na tabela da pág.22), como também da maior atenção recebida pelas mulheres através da consulta de pré-natal. É importante notar a queda significativa na taxa entre os anos 2007 e 2009, que são justamente os que correspondem ao aumento dos investimentos em proteção social:

Tabela 9: Taxa de Mortalidade Infantil no Brasil.

ANO	Taxa de mortalidade infantil (Nº de óbitos de crianças nascidas vivas para cada 1000 nascidos vivos.
2003	23,9
2005	21,4
2007	20
2009	16,8

Fonte: Data Social/MDS, 2012

Além da saúde, uma outra dimensão é fundamental para a aferição da melhora das condições que propiciam o aumento das capacidades dos indivíduos. Trata-se da educação; e alguns dados gerais sobre o investimento na área auxiliam a explorar essa questão:

Tabela 10: Percentual de Investimento em Educação/Relação ao PIB por Nível de Ensino.

ANO	Investimento em todos os níveis de ensino	Educação Básica (Infantil, Fundamental e Médio)	Educação Infantil	Ensino Fundamental de 1ª a 4ª Série	Ensino Fundamental de 5ª a 8ª Série	Ensino Médio	Educação Superior
2000	3,95	3,23	0,34	1,32	1,06	0,52	0,73
2005	3,9	3,22	0,33	1,36	1,1	0,44	0,69
2010	5,07	4,29	0,4	1,63	1,52	0,76	0,79

Fonte: Data Social/MDS, 2012

A cada ano uma parte maior do PIB está sendo direcionada à educação e os resultados desses investimentos correlacionados com o público-alvo das políticas de proteção social já têm sido medidos. Em 2010, o sucesso da ação de incentivo ao desempenho escolar foi verificada a partir do desempenho dos alunos do PBF em relação à média das escolas públicas. A taxa de evasão escolar para os alunos do programa era de 7,2% para alunos do Ensino Médio e de 3% para alunos do Ensino Fundamental. No mesmo ano, a média geral era de 11,5% para o Médio e de 3,5% para o Fundamental (Censo, 2010). Isso demonstra a eficácia do PBF em auxiliar na

elevação da auto-estima e na manutenção das possibilidades de ampliação da escolarização.

Em uma pesquisa realizada entre 2002 e 2003 (Martini e Castanheira, 2012), quando as ações de proteção social no Brasil não estavam estruturadas como hoje, já evidenciava que os programas de assistência social elevam diretamente a renda das famílias, permitindo que possam alocar seus recursos em níveis mais altos de consumo e acumulação de capital humano. Tal observação empírica contrasta com a noção segundo a qual os gastos assistenciais fazem com que as famílias beneficiárias simplesmente aumentem seu nível de consumo sem se preocupar com a poupança e a educação dos filhos.

Em um estudo longitudinal mais recente (Glewwe e Kassouf, 2010) com os censos escolares de 1998 a 2005 e que analisou o impacto do BF no rendimento dos alunos (taxa de matrícula, aprovação e abandono) em escolas públicas com e sem beneficiários do programa e constatou que o PBF foi responsável pelo aumento das matrículas, aumento das taxas de aprovação e diminuição da evasão escolar em todas as séries do ensino fundamental. Um outro estudo sobre o efeito do PBF sobre o desempenho médio das escolas brasileiras (Camargo, 2011) indica que o programa auxilia diretamente na redução do abandono escolar, embora tenha constatado também que o desempenho dos alunos não foi necessariamente maior, sobretudo nas escolas que já possuíam baixos índices de aprovação e de desempenho nas avaliações do governo federal. Isso indica que a qualidade do ensino ainda precisa ser incrementada para garantir um salto de qualidade efetivo na capacitação das crianças e adolescentes beneficiados pelos programas de transferência de renda mas já demonstra um avanço na garantia da permanência na escola.

A proposta de fomentar o desempenho escolar como contrapartida existia desde 2003, mas só recentemente pôde ser aferida, pois não havia um sistema para verificar a frequência das crianças. Atualmente o MDS recebe a cada dois meses informações das frequências de todas as escolas que possuem alunos do programa, tendo 15 milhões de estudantes acompanhados por bimestre e que atualmente, na sua média, possuem desempenho superior às crianças não beneficiadas pelo BF. Isso demonstra que a capacidade das famílias em conscientizar esses jovens está aumentando, ainda que o acesso à renda seja o principal argumento. A criança aprende desde cedo o valor de ir a escola e o governo cumpre sua função de promover a cidadania e a inclusão social sustentável e de longo prazo.

No caso do público de 16 e 17, que responde pelos maiores índices de evasão escolar no Brasil, sobretudo aqueles que estão fora do ensino regular compatível com sua idade, o acompanhamento do PBF tem sido efetivo aumentar a cobertura de jovens na sua frequência escolar:

Tabela 11: Jovens de 16 a 17 anos acompanhados na frequência escolar.

ANO	Total de jovens público da educação	Número de jovens acompanhados na frequência escolar	Percentual de jovens acompanhados na frequência escolar (%)
2009	1.876.812	1.459.761	77,78
2010	1.448.975	1.109.682	76,58
2011	1.095.874	872.876	79,65
2012	1.290.029	1.050.728	81,45

Fonte: Data Social/MDS, 2012.

Outros dados podem ser agregados ao argumento central dessa pesquisa para compreender melhor o impacto das ações de proteção social na escolarização das crianças e jovens. Mas por hora pode-se afirmar que do ponto de vista da Teoria das Capacidades, o investimento no período da infância é uma tentativa de romper com o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza, influenciando no fértil período de formação das capacidades do indivíduo, que terá impacto decisivo na sua fase adulta. Capacidades como a sociabilidade, a produtividade econômica e a qualidade de vida são orientados pelas condições e atributos desenvolvidos durante a infância (Sen, 2003).

Uma dimensão importantíssima aqui são as “portas de saída” do programa, ou seja, a nova etapa de empoderamento/autonomia/capacitação que o indivíduo pode acessar. A grande maioria que se desliga do PBF é porque conseguiu emprego melhor. No entanto, 56% do público do BF tem menos de 18 anos e a porta de saída para esse perfil é a escola. Por outro lado, 72% daqueles com mais de 18 anos que estão no PBF trabalham (Brasil, 2012).

Há um mito de que quem entra no programa pára de trabalhar, ou de que o indivíduo é pobre por não trabalhar. A pobreza está associada ao trabalho em um emprego vulnerável ou degradante e o PBF tem auxiliado direta e indiretamente aos indivíduos obterem um emprego melhor. A renda e o emprego aumentaram mais no

Brasil exatamente nas cidades onde há maior presença do PBF, provando ele não é incompatível com o emprego. O próprio Censo tem mostrado que a queda de natalidade aconteceu principalmente na população pobre do Brasil, que registrou redução muito maior do que nas outras faixas de renda, corroborando a tese de que o programa não aumentou o “efeito preguiça”, ou seja, que as pessoas não pararam de trabalhar por receber o benefício. E demonstra-se também que as famílias não usam o dinheiro para gastar mal, pois as pesquisas indicam melhora de alimentação das famílias, assim como maior aquisição de materiais usados em higiene pessoal e educação (Brasil, 2012).

O objetivo da combinação de um relaxamento da restrição orçamentária da família com a exigência de contrapartidas é criar um círculo virtuoso: o acesso à renda melhora a situação nutricional presente das famílias pobres e compensa o custo de oportunidade de manutenção de suas crianças e adolescentes na escola. A exigência de frequência escolar para a continuidade do recebimento do benefício financeiro reforça a demanda por acesso ao sistema educacional e incentiva o envolvimento dos pais com a educação de seus filhos. O cumprimento de uma agenda de compromissos na área de atenção básica à saúde previne a ocorrência de diversas doenças e fatores de risco que poderiam comprometer as oportunidades de uma vida plena no futuro. Assim, crianças melhor nutridas e saudáveis frequentariam a escola em condições de alcançar um melhor desempenho e desenvolver suas capacidades nas diversas dimensões da vida – econômica, social, política, cultural (Campos Filho, 2007).

De um ponto de vista da análise de longo prazo, pode-se dizer que quanto mais inclusivo for o alcance da educação, sobretudo a básica, e também os serviços de saúde, maior será a probabilidade de os pobres e potencialmente pobres superar sua condição de pobreza, a partir do aumento do seu potencial de obter renda (Sen, 1999). Contudo, também caberá ao governo propiciar um ambiente favorável e o acesso dos trabalhadores, agora mais qualificados, aos postos de trabalho, a partir da promoção de um cenário de desenvolvimento econômico pleno, uma vez que a política social por si só não pode resolver os problemas estruturais macro-econômicos de inclusão produtiva (Campos Filho, 2007).

Além de saúde e educação, algumas pesquisas tem auxiliado na compreensão do papel das políticas de proteção social para a busca de igualdade de gênero no país. Um estudo recente (Costa, 2008) discute o impacto do PBF na autonomia das mulheres através de um estudo qualitativo que procurou apreender a percepção das mulheres sobre sua própria autonomia individual e poder de decisão ao possuir a titularidade do

cartão do PBF. A independência financeira adquirida contribui diretamente para a democratização das relações no lar, aumentando a qualidade e vida dos indivíduos.

Cabe dizer, por fim que as pessoas e famílias em condição de vulnerabilidade extrema sofrem de uma série de privações e de carências, mas também apresentam potencialidades e ativos que podem ser mobilizados, desde que exista um suporte efetivo e articulado pelas estruturas e processos e traduzidos por meio das políticas públicas. A adoção de formas mais flexíveis e relacionais de gestão pública, aderentes às necessidades das pessoas, das famílias e dos territórios e desenvolvidas pelos diversos setores de forma mais integrada, constitui estratégia potencialmente mais exitosa (Bronzo, 2009). Alterar condições de vulnerabilidade implica ampliar a base de ativos, fortalecer o repertório de respostas, expandir capacidades e fronteiras de pensamento e ação. Trata-se de produzir empoderamento e alterar as relações de poder, do lar às relações sociais mais amplas, dando ao indivíduo maior controle sobre a sua vida (Sen, 1997).

Embora os dados apresentados aqui sejam parciais e apresentem uma parcela muito pequena dessa realidade complexa que forma o universo das políticas de proteção social, esse último capítulo evidenciou que a ampliação de escopo que ocorre do programa Bolsa Família para o Plano Brasil Sem Miséria impactou positivamente na ampliação do acesso às políticas de educação e saúde que complementam o acesso à renda. Também foi possível constatar que o desenho dessas novas ações vai ao encontro de políticas públicas calcadas no desenvolvimento humano e no crescimento econômico sustentável e as adaptações institucionais e a qualificação de gestão pública promovida pelo governo federal no período de 2008 a 2012 tem servido ao propósito de construir um outro modelo de desenvolvimento econômico e social.

Dentre os limites encontrados na pesquisa destaca-se, principalmente, a falta de acesso a dados sobre a qualidade do serviço público oferecido e a percepção do público-alvo sobre essas políticas. Contudo, entende-se que os dados oferecidos a essa conclusão foram suficientes para garantir os objetivos da investigação proposta.

CONCLUSÃO

Afora o argumento de que o desenvolvimentismo é um fenômeno enraizado profundamente na formação social brasileira e que tende a aflorar quase que naturalmente quando as condições são permissíveis (Fonseca et al., 2010), foi

perceptível ao longo da pesquisa a singularidade do atual momento histórico e da importância da retomada do debate sobre desenvolvimentismo.

Essa pesquisa procurou contribuir com mais alguns elementos para auxiliar no debate sobre o desenvolvimentismo, mesmo reconhecendo o fato de que as políticas sociais são apenas uma parte de um conjunto de ações estatais que devem operar de maneira sincrônica e coordenada em torno de um projeto unificado e de longo prazo, com vistas a caracterizar um modelo como desenvolvimentista. No entanto, três elementos aparecem como centrais na explicação do bom desempenho das políticas sociais do governo federal no período analisado: o contexto macroeconômico através do crescimento sustentável e da criação de milhões de empregos; o enfrentamento da crise de 2008/2009 através de políticas anticíclicas que deram um retorno satisfatório; e o fortalecimento das instituições e do aparato governamental.

Todos esses fatores serviram de pano de fundo para a análise das políticas de proteção social e o papel que estas assumiram no modelo de desenvolvimento proposto pelos Governos Lula e Dilma. Ainda que analisar o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria seja já um lugar-comum na pesquisa acadêmica na área de políticas públicas em função dos numerosos trabalhos sobre o tema, buscou-se aqui articular referenciais teóricos ainda pouco utilizados no Brasil como o Novo-Desenvolvimentismo e a Teoria das Capacidades de Amartya Sen e a partir deles referendar os resultados da análise de dados.

Fazendo eco às teses de Amartya Sen pode-se dizer que o desenvolvimento é um processo econômico, social e político em que as escolhas das pessoas são expandidas e maximizadas a partir de novas oportunidades que lhe são ofertadas na relação Estado/Mercado. Isso permite a cada pessoa levar uma vida feliz e realizada pelo fato de deter as capacidades e oportunidades para ser o que deseja.

Tal proposta de desenvolvimento foi percebida através dos dados quantitativos e qualitativos analisados, embora tenha tornado-se muito claro a necessidade de um maior aprofundamento das questões levantadas, sobretudo quanto ao impacto das ações de proteção social na ampliação da capacitação escolar das crianças e jovens. A revisão bibliográfica sobre essa temática evidenciou um grande número de posições e resultados ambíguos e inconclusivos a esse respeito.

No entanto, do ponto de vista do modelo de desenvolvimento que vem sendo adotado pelo governo e do desenho das políticas públicas de proteção social é possível concluir que está em curso um padrão de ação governamental focado na redução das

desigualdades sociais e na capacitação dos indivíduos a médio e longo prazo como forma de garantir sustentabilidade aos resultados econômicos do país que tem sido positivos. O fortalecimento das capacidades dos indivíduos e das famílias é uma estratégia fundamental, cuja concepção envolve aspectos e dimensões relacionais e de natureza psicossocial e abrange, para além de recursos físicos ou financeiros, capacidades humanas e também recursos imateriais (ideias, habilidades, saberes etc.) e sociais.

A criação do Programa Bolsa Família e a ampliação do seu escopo através do Plano Brasil Sem Miséria promoveram um impacto positivo na vida da população brasileira, sobretudo no período de 2008 a 2012, uma vez que com a chegada da crise mundial macroeconômica os investimentos em proteção social não cessaram. E mais do que isso, o governo promoveu uma ampliação de investimentos e um aprimoramento qualitativo no desenho das políticas públicas do setor, ao desenhar um plano mais abrangente e aprimorado através do Plano Brasil Sem Miséria para responder aos desafios que estavam colocados ao Programa Bolsa Família, que isolado possuía alguns limites: no eixo Garantia de Renda ampliou o número de beneficiários e estabeleceu um foco no público infantil; no eixo Inclusão Produtiva ampliou a oferta de formação para o mercado de trabalho; e no eixo Acesso a Serviços qualificou o atendimento de saúde e assistência social para garantir uma melhor qualidade de vida à população.

Há, portanto, de acordo com os dados analisados, a constatação de que o entendimento do governo é que distribuir renda não é suficiente, sendo necessário também oferecer condições a população em condição de vulnerabilidade de construir suas próprias bases para um futuro econômico sustentável e no qual ela esteja mais capacitada para garantir isso. E isso tem sido feito através de investimentos que são em grande medida para obter resultados a médio longo prazo também, o caracteriza essas ações como parte de um modelo e não como contingências imediatistas.

No entanto, há que se reconhecer que esse processo é ainda incipiente do ponto de vista da qualidade do serviço público prestado à população. A adoção de um novo modelo de desenvolvimento passa também pelo aprofundamento da reforma gerencial para dar conta de políticas públicas cada vez mais inter-setoriais e multidimensionais. E mais do que isso, não podemos imaginar uma reforma do Estado que dote as políticas públicas de um maior grau de impessoalidade, transparência, eficácia e efetividade sem a mudança de uma série de comportamentos arraigados culturalmente na nossa sociedade, como o descaso com a coisa pública, o individualismo acima do bem geral, a

corrupção e a impunidade. É sob a moralidade pública que as instituições podem ser reinventadas e o desenvolvimento de um país pode de fato emergir e, portanto, sob um Estado de Direito capaz de pautar-se pela equidade de tratamento e justiça social (Frischtak, 2009).

Essas são questões que devem permanecer vivas na agenda de pesquisa da ciência política quando se pensa a ação estatal e as políticas públicas. Não há outra forma de garantir o bem comum e a construção de um país mais igualitário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Nelson e SOUZA, José Antonio Pereira de. **A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda**. In: SADER, Emir e GARCIA, Marco Aurélio (orgs.). Brasil: Entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Boitempo, 2010.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosana. **A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil**. São Paulo: IPEA, 2001.

BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flávio. **Intervencionismo Estatal e Política de Desenvolvimento na América Latina**. In: Caderno CRH, vol.21, n.53, pp.305-322. Salvador: UFBA, 2008.

BRASIL. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010

BRASIL. **Plano Brasil Sem Miséria: 1 Ano de Resultados**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: Maio de 2012.

BRASIL. **Decreto nº 7.492 - Institui o Plano Brasil Sem Miséria**. Presidência da República, Casa Civil, Sub-Chefia de Assuntos Jurídicos, 2 de junho de 2011(A).

BRASIL. **Lei 12.513 – Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**. Presidência da República, Casa Civil, Sub-Chefia de Assuntos Jurídicos, 26 de outubro de 2011 (B).

BRASIL. **Portaria Nº 1.015 – Institui o Programa Nacional Mulheres Mil**. Ministério da Educação, Gabinete do Ministro, 21 de julho de 2011 (C).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os Três Ciclos da Sociedade e do Estado**, Extraído de www.bresserpereira.org.br/papers/2012, Versão de 5 de março de 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Antigo ao Novo Desenvolvimentismo na América Latina**. In: OCAMPO, J. Antonio e ROSS, Jaime (orgs.). Handbook of Latin America Economics, Oxford University Press, 2011.

BRONZO, Carla. **Vulnerabilidade, Empoderamento e Metodologias Centradas na Família: Conexões e uma Experiência para Reflexão**. In: MDS/ UNESCO. Concepção e Gestão da Proteção Social Não-Contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.

CAMARGO, Pedro Cavalcante de. **Uma Análise do Efeito do Programa Bolsa Família sobre o Desempenho Médio das Escolas Brasileiras**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia de Ribeirão Preto – Universidade de São Paulo: São Paulo, 2011.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima**. Tese de Doutorado, 231 p. Escola Nacional de Saúde Pública – Doutorado em Saúde Pública. Rio de Janeiro, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido; CHAVES, José Valente e DUARTE, Bruno Carvalho. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Nota Técnica N.9 do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Brasília: IPEA, 2012.

COSTA, Delaine. **Considerações sobre o Programa Bolsa Família: implicações para o empoderamento e a autonomia das mulheres**. IBASE/REDES/FINEP. Brasília: 2008.

DINIZ, Eli (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no Novo Milênio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DINIZ, Eli. **Globalização, Estado e Trajetórias Nacionais: Dilemas do Desenvolvimento e o Futuro do Brasil**. In: SICSU, João e CASTELAR, Armando. Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009.

DRAIBE, Sonia. **Estados de Bem-Estar Social e Estratégias de Desenvolvimento na América Latina: Um Novo Desenvolvimentismo em Geração?** In: Revista Sociologias, vol.13, n.27, Porto Alegre: UFRGS, 2011.

DRAIBE, Sonia. **Brasil, 1980-2000: Proteção e Insegurança Sociais em Tempos Difíceis**. Chile: PNUD, 2002.

DRAIBE, Sonia. **As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas**. In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho, Vol.4. Brasília: IPEA, 1989.

FONSECA, Pedro. **Gênese e Precursores do Desenvolvimentismo no Brasil**. Revista Pesquisa e Debate. São Paulo: PUCSP, 15(2), 2004.

FONSECA, Pedro e MOLLO, Maria de Lourdes R. **Desenvolvimentismo e Novo Desenvolvimentismo: Raízes Teóricas e Precisões Conceituais**. No prelo, 2012.

FONSECA, Pedro; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. **O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo?** Versão atualizada do trabalho apresentado no World Economy Meeting XII, Santiago de Compostela, 2010.

FRISCHTAK, Cláudio R. **Os Caminhos do Desenvolvimento: Antigas Questões e Novas Perspectivas**. In: SICSU, João e CASTELAR, Armando. Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009.

FUKUDA-PARR, Sakiko. **Operacionalizando as Idéias de Amartya Sen sobre Capacidades**. Extraído de: <http://sso.sdr.sc.gov.br> em 01/11/2012. Setembro de 2002.

FURTADO, Celso. **Brasil: Tempos Modernos**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1970.

FURTADO, Celso. **Os Desafios da Nova Geração**. São Paulo: Revista de Economia Política, Vol.24, n.4(96), outubro-dezembro, 2004.

FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1966.

GLEWWE, Paul e KASSOUF, Ana Lucia. **Qual é o Impacto do Programa Bolsa Família na Educação?** Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI). Brasília: 2010.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise, 1995-2005**. Caderno Ipea, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 13, edição especial, 2007.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise, 2000 – 2012**. Volume 1. Caderno Ipea, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios**. In: MDS/ UNESCO. Concepção e Gestão da Proteção Social Não-Contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado de Bem-Estar e o Brasil**. Notas para a *Magister Conference*. IV Seminário Anual do Departamento de Economia Aplicada. UNAM, México, 2012.

MAGALHÃES, Edgar Pontes de. **Combatendo a Pobreza e Enfrentando as Vulnerabilidades: Desafios para a Articulação entre o Programa Bolsa Família e a Proteção Social Básica**. In: MDS/ UNESCO. Concepção e Gestão da Proteção Social Não-Contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.

MANTEGA, Guido. **Panorama da Economia Brasileira**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2007.

MACHINEA, Jose Luiz (org.) **Desarrollo Productivo em Economias Abiertas**. Puerto Rico: CEPAL, 2004.

MADEIRA, Ligia e HELLMANN, Aline. **Políticas Sociais para o Desenvolvimento: O Papel do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Guia dos Programas e Políticas do MDS. Brasília, 2012.

MARTINI, Ricardo Agostini e CASTANHEIRA, Helena Cruz. **Efeitos de Programas de Assistência Social sobre a Frequência Escolar nos Estados Brasileiros: uma análise baseada em dados da pesquisa de orçamentos familiares**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n.39. Brasília: IPEA, 2012.

MATTOS, Bartira Koch. **Uma Abordagem Seniana do Programa Bolsa-Família**. Dissertação – Mestrado em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2011.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: O Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. IPEA: Brasília, 2001.

MICHEL, Renaut e SILVA, José Cláudio Ferreira da. **A Macroeconomia da Concentração de Renda e da Estagnação**. In: SICSÚ, João, DE PAULA, Luiz Fernando e MICHEL, Renault (org.) **Novo Desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

MKANDAWIRE, Thandika. **Social Policy in a Development Context**. Switzerland, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2001.

MORAES, Wallace dos Santos de. **Estado, Capital e Trabalho no Contexto Pós-Neoliberal na América Latina – Algumas Hipóteses de Pesquisa**. In: Ponto de Vista, n.1, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

MOREIRA, Carlos. **Los Dilemas de La Nueva Izquierda Gobernante em America Latina**. Nueva Época, Año 20, n.54. Mexico: UAM, 2007.

OSORIO, R. G. *et al.* **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea (Texto para Discussão, n. 1.647) 2011.

PERRY, Guillermo; ARIAS, Omar; LÓPEZ, Humberto; MALONEY, William e SERVÉN, Luis. **Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles**. Washington: The World Bank, 2006.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. **O Nacional-Desenvolvimentismo e o Novo-Desenvolvimentismo no Brasil: Expansão Externa, Interna e o Discurso Social-Democrata**. Achegas.Net - Revista de Ciência Política, nº 45, jan/jul 2012.

PRZEWORSKI, Adam and CURVALE, Carolina. **Explica la política la brecha econômica entre Estados Unidos y América Latina?** In: FUKUYAMA, Francis (org.)

La Brecha entre América Latina y Estados Unidos, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

RIBEIRO, Claudio Oliveira e MENEZES, Roberto Goulart. **Políticas Públicas, Pobreza e Desigualdade no Brasil: Apontamentos a partir do Enfoque Analítico de Amartya Sen**. Revista Textos e Contextos, v.7, n.1, pp.42-55, Porto Alegre, 2008.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. **Uma Ação Vital para o Desenvolvimento Econômico**. In: SICSU, João e CASTELAR, Armando. Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009.

SEN, Amartya. **The role of early childhood investment in development**. In: MORAN, Ricardo (ed.) Escaping the poverty trap: investing in children in Latin America. Washington: Inter American Development Bank, 2003.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Gita. **Empowerment as an approach to poverty**. Working paper series; 97.07 - background paper to the Human Development Report. India: Indian Institute of Management, 1997.

SOUZA, Patricia Laczynski de. **Políticas Redistributivas e a Redução das Desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais / 2012**. f.224 Orientador: Peter K. Spink. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. <http://bibliotecadigital.fgv.br/> extraído em 05/04/2012.

THOME, Debora. **Bolsa Família – Um novo modelo de política da social democracia?** Rio de Janeiro: Ponto de Vista, n.8, agosto, 2010.

VEIGA, José Eli da. **Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v.20, n.03, pp.83-94, jul/set, 2006.

VITA, Alvaro de. **Justiça Liberal: Argumentos liberais contra o Neo-liberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.