

XXIX CONGRESSO ALAS CHILE 2013
 “CRISE E EMERGÊNCIAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA”

Título da mesa redonda	Economia política da emergência social contemporânea em América Latina: Argentina, Brasil, México e Cuba
---------------------------	---

**As tensões entre liberalismo e desenvolvimentismo. Políticas
Públicas,
Estado e Mercado no Brasil**

Carlos R. Etulain*

Resumo

Aborda-se aqui a política pública à luz do debate das ideias liberais (e neoliberais) e desenvolvimentistas, partindo dos princípios fundadores do liberalismo. Contrapõem-se as ideias desenvolvimentistas e as políticas intervencionistas. O debate é tratado em três momentos: conceitos fundamentais, discussão das posições sobre moeda e banco e a autonomia das políticas nacionais no mundo globalizado e análise da relação Estado, mercado e democracia. Neste marco destaca-se a ideia do Estado como regulador da democracia e como agente da efetiva realização dos direitos sociais. O trabalho toma como referência o Brasil e estabelece comparações com países de América Latina. Finalmente, se descreve o papel e alcance do Programa Bolsa Família, política de renda implementada pelo governo do Brasil desde 2004.

Palavras-chave: intervencionismo; políticas públicas; desenvolvimentismo.

* Carlos R. Etulain é professor da Faculdade de Ciências Aplicadas da UNICAMP/Brasil

Texto da ponência

1. Liberalismo e intervencionismo no séc. XX

Ao longo do séc. XX os países de América Latina tiveram um crescimento indiscutível baseado em um contexto complexo de determinações, dentre as que se destacam a substituição de importações como manifestação da desintegração de um padrão primário-exportador que não mais respondia a dinâmica capitalista; a industrialização substitutiva e fragmentária que proporcionou grandes saltos de crescimento a despeito da qualidade na distribuição de renda; a ascensão de líderes, movimentos e partidos que abriram espaço político para novos interlocutores (sindicatos e trabalhadores); e os avanços políticos como a universalização do sufrágio, a implementação dos direitos trabalhistas e a promulgação de constituições federais em diferentes países. Neste processo que caracterizou o séc. XX manifesta-se uma tensão permanente entre os ideários do liberalismo e do desenvolvimentismo, ambas formas de pensamento com fontes doutrinárias e instituições que manifestam suas posições opostas principalmente quando o debate se centra na política econômica.

O liberalismo tem suas raízes no pensamento clássico. Adam Smith apresentou com profundidade na *Riqueza das nações* (1776) as possibilidades da livre iniciativa movimentada pelo princípio do interesse egoísta e individual e sem a regulamentação das corporações de ofício. Smith apresenta as virtudes de uma forma ideal que o mercado é capaz de realizar sob a metáfora da mão-invisível que conduz a sociedade para o benefício coletivo a partir do desejo e das decisões individuais. Smith escreve e se debate com as formas imperantes do Estado no séc. XVIII inglês, herança do poder absoluto e especialmente, contra as políticas de visão estreita do mercantilismo. Nesse sentido é que o pai da economia abre fogo contra a intervenção de rapina de um Estado despreparado para a economia de mercado e contra as instituições conservadoras como as corporações de ofício. À época existia todo tipo de regulamentações sobre materiais, preços, técnicas, mão-de-obra (Lei dos Aprendizes, Inglaterra, 1563; Lei dos Pobres, da rainha Elizabeth, 1601; Lei do Domicílio, 1662). Quanto às políticas protecionistas, surgiram com a intenção de melhorar o intercâmbio em favor da nação, mas se revelaram um conjunto de medidas de reservas de mercado, muitas delas com característica do mundo medieval. Smith defendia a livre iniciativa da desregulamentação esmagadora das corporações de ofício se preocupando ao mesmo tempo em definir o espaço das ações do Estado, três funções o delimitam, mas também o apontam como única instituição capaz de realizá-las uma vez que é da natureza do Estado a capacidade de superar os interesses particulares, essas funções do Estado são: segurança (interna e externa), garantia de propriedade e responsabilidade sobre os serviços de interesse público. As duas primeiras não apresentam maiores questionamentos, daí que não sejam objetos de grandes controvérsias, porém quanto aos serviços de interesse público a serem assumidos pelo Estado, a situação que predomina é a de debate e oposição.

Depois de Smith, o pensamento liberal tomou rumo conservador, forçado pela realidade das crises que evidenciaram as faltas da mão-invisível e desafiado pelo keynesianismo que dominou o debate e as práticas dos governos na segunda metade do séc. XX. Neste movimento de ideias, novos interlocutores políticos ameaçaram a liberdade de mercado na medida em que o sufrágio que se tornava universal e o sindicalismo ganhava lugar nas negociações coletivas de salários e de vários aspectos da política econômica. Assim, pode-se afirmar que se vivenciou, nas épocas do capitalismo organizado do séc. XX, uma clara ampliação da política. O sufrágio universal e os movimentos de massa permitiram aos setores populares tornar valores de uso os direitos civis (Habermas, 2002) avançando, portanto a sociedade civil no apertado espaço entre o mercado e o público. Este movimento de afirmação real de setores tradicionalmente excluídos é um movimento de politização das relações sociais e de avanço do território da política sobre o da economia. Do ponto de vista doutrinário, o liberalismo sempre assumiu os direitos civis, porém quando estes passaram a se confrontar com os interesses de mercado é que se consolidam as posições liberais mais conservadoras.

O neoliberalismo surgiu como reação ideológica das forças liberais aos avanços políticos do séc. XX. Em certa medida, esta corrente de pensamento tinha permanecido latente desde o pós-guerra, ofuscada pela crítica ao sistema teórico neoclássico e enfraquecida diante da força do keynesianismo que inspirou as políticas econômicas na maioria dos países. O discurso e a estratégia política do neoliberalismo se voltam sobre a intervenção keynesiana com uma versão ideológica que passou a operacionalizar ideias antigas em contextos novos e que apontou sua crítica mais incisiva justamente na politização da economia e da vida social, tão cara às elites tradicionais de América Latina. “Veja-se portanto que as reformas neoliberais não visam apenas a acertar balanços e cortar custos ... Trata-se de mudar a agenda do país ... E de alterar em profundidade os espaços e processos em que se faz política” (Moraes, 2002: 20).

Quando em América Latina se amplia o arco da política, no movimento histórico do séc. XX, sindicatos e governo participam ao lado das elites da definição dos assuntos nacionais estratégicos como salários, juros, taxas de câmbio e, especialmente, o rumo da política econômica. É comum

obervarmos na alternância dessas políticas um movimento pendular (O'Donnell, 1977) entre programas que incentivam o consumo interno e aqueles que o restringem em nome dos ajustes anti-inflacionários; entre as políticas de ampliação de direitos e do crédito para as famílias e aqueles que visam o não afastamento da trajetória ascendentes dos juros e o equilíbrio fiscal; entre a autonomia dos governos nacionais para financiar o desenvolvimento e a defesa acirrada da independência do banco central.

A linha ideológica do neoliberalismo vem da herança europeia de Von Mises (1881-1973) e Von Hayeck (1899-1992) que passa para o americano Milton Friedman (1912-2006), quem sempre defendeu que o livre exercício da concorrência de interesses egoístas (da propriedade privada) não fosse constrangido por medidas de política econômica. No final da sua vida, Friedman chega ao extremo de propor a extinção mesma do Federal Reserve que seria substituída por um modelo matemático de crescimento da renda a ser aplicado pelo Tesouro Nacional, para assim evitar qualquer tipo de interferência na gestão da liquidez e do dinheiro do país. (Friedman, *End the FED*).

De forma que o exercício da ampliação dos direitos associado ao processo de desenvolvimento se manifesta contrário aos ensejos liberais do mercado autoregulador da vida social pela simples razão de que esta extensão da política se traduz em constrangimentos à liberdade de mercado. Seus teóricos resistiram sempre a qualquer força da sociedade que levasse à mudança das posições sociais tradicionais em jogo, a garantia dos direitos civis é ponto constitutivo da doutrina liberal, porem isto deve se produzir nos cânones de uma sociedade pautada pelas tradições da propriedade privada. Não surpreende que os pensadores conservadores britânicos – notavelmente, Hume, Smith, Burke e Oakeshott – tendam a não ver qualquer tensão entre a defesa do mercado livre e uma visão tradicionalista da ordem social. Eles puseram a sua fé nos limites espontâneos que o consenso moral da comunidade coloca ao mercado. Para Hayeck, Edmund Burke e os teóricos do liberalismo, as condições para que uma sociedade floresça consubstanciam-se no necessário respeito às forças da ordem social, que não devem ser alvo de manipulação nem de controle por parte das ideologias que pretendam acabar com ela, sendo o desejo de apagar a sociedade e a moral tradicional (o que realmente existe) e as tentativas por desenhar uma nova sociedade apenas a demonstração de uma profunda ignorância quanto à natureza da realidade social (Paiva Pires, 2011). Nesta linha de pensamento, sociedade tradicional e mercado se assimilam enquanto se repele a ideia do Estado como garantidor dos direitos sociais, desempenhando um papel central na formação e na manutenção da cidadania contemporânea, enquanto instituição garantidora do papel normativo indispensável para uma cidadania plena (Leão Rego, 2008). Repele-se também, em consequência, a política como possibilidade de provocar melhoras sociais diferentes das do mercado marcadas pela reprodução da desigual dotação de bens e acesso aos serviços de cada grupo e classe social. Na passagem do pensamento liberal e neoliberal para o desenvolvimentista a emergência de um novo tipo de regulação estatal é visível, esta regulação redefine as funções do Estado, alterando fortemente seu funcionamento liberal para uma forma de política estatal que refunda as relações entre a sociedade, política, mercado e Estado. Esta nova configuração é resultado histórico de lutas e movimentos sociais e aponta o Estado como agente da efetivação dos direitos sociais que sustentam a democracia

2. Moeda e autonomia da política econômica

Do ponto de vista monetário se observam aspectos importantes do mesmo debate. Realidades contemporâneas tais como a integração global e a autonomia das nações estão em jogo quando se pensa o dinheiro no meio da tensão entre política liberal e intervencionista que marcou o debate político no século XX em América Latina. Os bancos centrais funcionam essencialmente como órgãos de controle da inflação, embora também sejam guardiões da moeda doméstica e entidades de gestão dos fluxos financeiros, especialmente nestas últimas funções é que tem sofrido severas limitações ancoradas no

discurso neoliberal e no poder crescente das finanças no cenário global. Existem diferenças conceituais e diferenças nas formas de medir os valores da taxa de juros tomados como referência nos argumentos liberais que defendem ajustes e cortes dos gastos públicos. Taxa de juros real e natural, taxa de juros presente e futura, componente expectativas, todos estes aspectos levam a acreditar que a liquidez associada ao nível de produção de uma economia é assunto que precisa ser novamente pensado. A taxa de juros geralmente utilizada pelo Banco Central Europeu e pelo Federal Reserve (FED) americano é a taxa de juros de empréstimos de fundos de curto prazo, mas esta é uma taxa para dívidas renegociáveis que não serve como referência para o conjunto dos demais empréstimos nem para avaliar um processo virtuoso de crescimento com desenvolvimento (Reinhart e Rogoff, 2008). Na visão liberal, o dinheiro é um componente exógeno a ser determinado por uma regressão composta por agregados macroeconômicos, no sentido de demonstrar que o crescimento da oferta monetária de um país deve ser consequência do desempenho dos agregados macroeconômicos. Desqualifica-se o papel do dinheiro como financiador de crescimento, embora, na visão desenvolvimentista (e nas experiências históricas dos países desenvolvidos), o crédito resulte estratégico e fundamental. A estabilidade de preços no longo prazo é a que deve ser levada em conta em oposição à forte conotação de curto prazo que emerge do discurso que defende os ajustes, daí a crítica na demora da reação dos bancos centrais americanos e europeus na crise de 2008, por conta de que estes bancos ficaram mais preocupados com a inflação de curto prazo e isto implicou na demora arriscada que sofreu a decisão de diminuir os juros nos países centrais.

Cabe apontar que para analisar a efetividade histórica de uma política monetária restritiva e de ajuste também deve se demonstrar quanto que no período de estabilidade de preços se contribuiu com o crescimento do consumo das famílias e com o investimento privado, e nisto o resultado é insignificante para os países que se submeteram a estas políticas dos anos 80 e 90. Todavia, quanto à autonomia dos bancos centrais em cada país, a tendência internacional tem mostrado que resta a estes bancos atuar exclusivamente no controle do crescimento dos preços, delimitados regras de patamares de déficits fiscais domésticos, abandonando-se, portanto, o papel endógeno do dinheiro e sua potencialidade na promoção do desenvolvimento. Em última instância, a reprodução da sociedade fundada no enriquecimento privado depende da capacidade do Estado de manter a integridade da convenção social que serve de norma aos atos dos produtores independentes. A ordem monetária, em consequência, é indissociável da soberania do Estado (Belluzo, 2011).

3. Mercado, Estado e Democracia

No caso do Brasil, sua formação capitalista se fez em um processo histórico fragmentado e irregular, no qual convivem diferentes tentativas de política econômica, sempre sob a condição da sobredeterminação do capital internacional. De passado escravagista e de acumulação baseada na exploração de recursos naturais, a forma capitalista mais organizada só irá se constituir no Brasil notadamente na segunda metade do séc. XX, na qual se identifica a presença de um Estado atravessado por múltiplos interesses, junto a atores sociais claramente definidos: empresas nacionais e internacionais, trabalhadores sindicalizados e partidos políticos de diferentes setores e ideologias.

Na segunda metade do séc. XX, o Brasil detém uma economia em formação, a despeito das incompletudes que caracterizam o setor da indústria, da agricultura e dos serviços. O Estado ocupa lugar importante na definição dos rumos da política econômica, a consolidação de um capitalismo organizado demanda do Estado o seu papel de alocador de recursos e a sua capacidade de dirigir crédito para diferentes atividades. Este modelo prevaleceu com a incorporação da população ao

mercado de trabalho e ao de consumo, sobre uma base da indústria que foi se ampliando, oferecendo vagas de emprego e criando efeitos multiplicadores da renda para vários setores da sociedade. Este foi o modelo que, com oscilações, prevaleceu durante a segunda metade do séc. XX e que viu emergir o consumo interno, a organização sindical e os direitos trabalhistas na base deste movimento histórico, porém a tensão entre liberalismo e intervencionismo se amplia.

Do ponto de vista do pensamento de inspiração keynesiana em favor das políticas intervencionistas observa-se que as medidas de política econômica são entendidas como instrumento do desenvolvimento, instrumento de inclusão e controle das massas trabalhadoras e como mecanismo anticíclico que dá à política nacional a capacidade estratégica de crescimento e autonomia diante dos desafios internacionais. Nos anos 80 e 90, o Estado se defrontou com uma profunda crise que combinava altos estoques de dívida e crescimento acelerado dos preços, mingando em consequência sua capacidade de intervenção e de indução do desenvolvimento. Fortaleceram-se, em consequência, as condições para a retomada do discurso liberal que tinha ficado latente diante do fôlego da agenda keynesiana. Assim, toma forma no âmbito internacional a proposta neoliberal que se manifesta em um discurso baseado na minimização do Estado e na negação da política pública de caráter amplo e universal. O que se vivencia a partir dos anos 80 no Brasil e em América Latina é justamente a desconstrução desta regulação capitalista por parte dos Estados nacionais, que perderam vários dos seus papéis mais importantes neste mecanismo de regulação e proteção enquanto se dissolveram as barreiras isolantes das economias nacionais e enquanto as práticas da política econômica doméstica se tornavam matéria de controvérsia e de controle por parte dos órgãos supranacionais, FMI e Banco Mundial. Na época, a política econômica foi reduzida ao tratamento de aspectos mais diretamente vinculados ao cenário macroeconômico, combinando transnacionalização dos negócios e financeirização da riqueza, reformas do Estado e ajustes necessários para o avanço do processo de globalização em curso. Um evidente avanço da esfera da economia sobre os domínios da política associado a um claro recolhimento do discurso desenvolvimentista.

A globalização pode ser identificada com os móveis que a produziram, principalmente, o avanço tecnológico, a agilidade dos transportes e a rapidez das comunicações que permitiram contornar aos mercados ganhar dimensão planetária, mas em essência trata-se de um momento avançado da acumulação de capital em sua fase planetária, concentradora e centralizadora do capital. A par disto, a ampliação da categoria mercado em escala mundial não significa, tal como muitas vezes se sugere na visão simplista, que o planeta tenha se transformado em uma totalidade uniforme, regular e homogênea. Ao contrário, a extensão da forma mercado no mundo implica em uma dinâmica da economia capitalista com hierarquias, especificidades e privilégios assimétricos. Considere-se, por exemplo, a produção e difusão do conhecimento que ao mesmo tempo em que permite às grandes corporações fortalecer suas fontes de vantagens competitivas, amplia enormemente as desigualdades em relação às firmas pequenas e aos países sujeitos à condição de compradores de tecnologias.

A transnacionalização dos negócios como etapa avançada da dinâmica capitalista manifestou-se nas últimas décadas nas bases de um processo histórico de financeirização da riqueza. Nesta etapa, o capitalismo atinge níveis de desenvolvimento das suas forças produtivas que colocam a riqueza financeira em condição de se afastar cada vez mais dos processos produtivos da economia real. A financeirização da riqueza se manifesta tendo a taxa de juros como parâmetro de medida sistêmica, a acumulação de riqueza luta contra os limites impostos pela produção em um movimento de autonomia financeira. Neste movimento, os ativos financeiros ganham importância na composição da riqueza das empresas e das famílias em uma lógica que amplia os mecanismos de valorização e o grau de autonomia da riqueza financeira. Esta liberdade das finanças em relação à produção resulta ao mesmo

tempo em constrangimento da valorização do capital produtivo impactando conseqüentemente no emprego em cada país.

Ao longo das décadas de 80 e 90, tornou-se consensual a ideia de que a opção mais adequada para os governos seria aquela que levasse ao estreitamento das políticas nacionais e à promoção da integração ao processo de globalização. Este movimento de forças institucionais e discursivas neoliberais levou à minimização dos Estados e ao desprestígio crescente dos gastos públicos combinado com a pressão internacional dos capitais cujo limite geográfico ultrapassa o território nacional em direção do próprio planeta. Neste sentido, se debilita o espaço das políticas econômicas nacionais que não seja o da restrição dos gastos públicos, do ajuste e da promoção da livre circulação dos capitais. Redução do espaço de manobra da política econômica doméstica acompanhado pelo domínio internacional crescente dos grandes centros e grupos econômicos. A inibição do gasto público, a política econômica reduzida a controle do cenário macroeconômico e a reclamação da independência dos bancos centrais em cada país se articulam na trajetória discursiva do neoliberalismo em torno da inserção das economias nacionais na escala global, perdem-se graus de autonomia nas decisões de política interna ao tempo em que se amplia o espaço da circulação livre de capitais que, por sua vez, sujeitos que estão à valorização financeira, ganham autonomia em relação às atividades produtivas. Assim, para o neoliberalismo qualquer tentativa de induzir este movimento para a produção e o emprego é rejeitada como interferências que não tem chance de elevar a qualidade do desenvolvimento nem de criar efeitos positivos sobre a população. Dinheiro e emprego deixam de pertencer aos domínios do Estado nacionais e da política pública. Os países perdem importantes graus de autonomia e possibilidades históricas de autodeterminação. Nesta linha, o gasto público se torna alvo das maiores críticas, por improdutivo, por ineficiente e por ser causa deflagradora de processos inflacionários, porém quando observamos a trajetória dos países desenvolvidos, é comum registrar um movimento crescente dos gastos públicos acompanhando o aumento do PIB e da renda. Em oposição às ideias liberais, o gasto público resultou fundamental tanto no desenvolvimento dos países do primeiro mundo, quanto nos países de capitalismo atrasado e dependente, para induzir investimentos, criar emprego e integrar cadeias da indústria.

Todavia, pode se dizer que o Brasil apresenta para América Latina um processo histórico de singular para o pensamento desenvolvimentista e suas estratégias intervencionistas pois ele foi mais contínuo que o da maioria dos demais latino-americanos uma vez que mesmo durante a vigência das ditaduras, aonde o debate é fechado e as posições conservadoras ganham espaço como resultado das elites instaladas no poder do Estado, sempre houve uma agenda desenvolvimentista em discussão. Isto claramente não é característica das políticas das ditaduras militares nos demais países latino-americanos, nos que se associaram as políticas liberais e o poder das alianças tradicionais (agro-exportadoras, inicialmente, e, posteriormente, agro-exportadoras com extensão na indústria e nas finanças), especialmente claro neste sentido é o caso da Argentina e seu ciclo de modelos liberais apoiados em alianças conservadoras com os modelos populistas.

A Constituição brasileira de 1988, elaborada e aprovada em meio de um período de predomínio do discurso neoliberal, é um instrumento claro de avanço dos direitos sociais sobre a tendência equalizadora do mercado e sobre o predomínio das políticas neoliberais que privilegiam o mercado como mecanismo de organização da sociedade. Pode-se verificar esta diferença em relação aos países de América Latina durante a década de 1980 e 90, no caso do Brasil, não houve uma descontinuidade absoluta no crescimento da proteção social à maneira como aconteceu em outras regiões de América Latina, a saúde pública, por exemplo, teve neste momento a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) que integra a oferta de serviços públicos nessa área e que tem importante papel na articulação de direitos sociais fundamentais em um claro avanço da política, com um setor econômico estratégico, portanto, evidencia-se uma combinação de política com uma estratégia de desenvolvimento, uma vez

que isto requer o desenho do espaço público dentro do complexo industrial da saúde integrado pela indústria produtora de bens (farmácia e equipamentos e insumos) e pelos setores prestadores de serviços (hospitais, ambulatório e serviços de diagnóstico e tratamento). Nesse sentido é que deve se destacar que a política pública para trazer impactos estruturais na sociedade precisa ser integrada horizontalmente e ter uma agenda definida que envolve setores econômicos e grupos sociais. A construção do sistema de proteção social brasileiro, descentralizado e participativo, em seus 5.564 municípios, por meio de um conjunto de políticas, programas e ações do governo, é o que na visão desenvolvimentista possibilita a ampliação da cidadania pela garantia efetiva dos direitos diante da mercantilização ilimitada da vida social promovida pela política neoliberal.

No mercado, a igualdade se dá no plano dos valores de troca, mas isto não garante direitos de cidadania. Sendo assim, o Estado coloca-se como agência formativa e implementadora de políticas distributivas de renda e de recursos sociais, pois este é meio para incrementar o grau de coesão das pessoas como povo-nação. Ou seja, cidadãos não podem ser subsumidos em simples consumidores uma vez que não é o mercado um mecanismo que exerça alguma função capaz de fundar direitos sociais, pois o seu papel consiste essencialmente na produção incessante da generalidade de valores de troca e mercadorias, na forma avassaladora dos “interesses egoístas”.

4. Política de assistência e desenvolvimento. O Programa Bolsa Família

Os argumentos apresentados até aqui são justificativa para declarar que constituir-se cidadão na sociedade contemporânea está relacionado ao acesso aos direitos políticos, civis e sociais e que a política pública tem importante papel neste sentido. Não obstante, sabe-se que isto nos diferentes países não é generalizado nem uniforme, o déficit de cidadania atinge classes e grupos sociais variados. Alguns são beneficiados com investimentos públicos, enquanto outros sofrem de sérios déficits no uso dos seus direitos. Diante destas assimetrias, a democracia exige programar políticas públicas decididas a legitimar setores vulneráveis, seus conflitos e sua história. Daí que política pública seja instrumento estratégico na efetivação da democracia. As políticas de renda, nesse sentido, são instrumento que permite tornar os cidadãos mais desfavorecidos em titulares dos seus direitos sociais, concretamente, são políticas muitas vezes qualificadas de assistencialistas, embora o que é relevante na sua análise crítica é observar a sua efetiva capacidade transformadora.

O Programa Bolsa Família (PBF) se inscreve na linha de política pública de renda e surgiu, em 2004 no Brasil, baseado na ideia de Estado como agência formativa e implementadora de políticas distributivas. O programa consiste na transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil e integra o chamado Plano Brasil Sem Miséria, política cujo foco está nos 16 milhões de cidadãos com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais (US\$ 35,00), para quem se busca dar garantia de renda, à par de promover a inclusão produtiva e o acesso aos serviços públicos. O PBF se articula em três eixos - transferência de renda, condicionalidades e ações/programas complementares-, através dos quais se busca favorecer mudanças contínuas na inserção social de diferentes grupos mais prejudicados da sociedade brasileira contemporânea. Destes eixos, o de transferência de renda - mediante o pagamento da bolsa às famílias - é que aciona o alívio imediato da pobreza. Já a abordagem das condicionalidades é resultado da preocupação com os aspectos que juntos funcionam como causadores e reprodutores da pobreza e que quando não encarados pelos formuladores de política pública acabam por limitar as ações governamentais e reduzi-las a tentativas voluntaristas sem maiores impactos históricos na estrutura das classes sociais. Daí que conhecer e atentar para os aspectos estruturais seja fundamental na formulação deste tipo de políticas.

No caso do Brasil, a formação histórica é consequência de uma sociedade na qual predominaram as políticas patrimonialistas por parte do Estado enquanto se desenvolveu uma forma capitalista de grande

dinâmica, o resultado é uma estrutura social desigual, com acesso desigual aos serviços públicos por parte de das diferentes classes e grupos. O que tem possibilidade de modificar mais estruturalmente o acesso real das famílias mais prejudicadas aos direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social no PBF é tratado como eixo das “condicionalidades” e das ações e programas complementares, estes visam o desenvolvimento das famílias beneficiárias no sentido de modificar e superar a situação de vulnerabilidade em que se encontram e que é responsável por conduzir à baixa captação de renda e ao precário acesso aos serviços.

O PBF atende aproximadamente 13 milhões de famílias em todo o Brasil, equivalente a 40 milhões de cidadãos (dados de 2011). O valor médio do benefício financeiro foi de R\$ 120,19 (US\$ 60,00). O pagamento destes benefícios totalizou R\$ 16.643 bilhões no mesmo ano, tendo mobilizado 0,49% do PIB. Os perfis das famílias atendidas são diferentes, do básico (família de característica geral de baixa renda) ao variável, vinculado à composição da família por adolescentes, gestantes, nutrizes e primeira infância. Os valores dos benefícios pagos variam de acordo com estas características em cada família - considerando a renda mensal da família por pessoa, o número de crianças e adolescentes de até 17 anos, de gestantes, nutrizes e de componentes da família (MDS, 2012: 94).

4.1. A gestão do PBF

A gestão do programa é descentralizada e compartilhada pelos três níveis de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Um dos empecilhos da política pública, especialmente das políticas de renda, é atingir o cidadão em foco pela distancia real entre poder, organização e participação política das camadas sociais mais pobres. Isto, do ponto de vista organizacional, impõe para os gestores de política pública o esforço por conhecer, identificar e formalizar (mediante cadastro oficial) os beneficiários do programa. Neste sentido, visando a seleção das famílias e o controle da efetividade do programa, foi implementada o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, uma base de informações registradas pelos municípios com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda do Brasil. Em termos da estrutura governamental, o programa foi sediado no Ministério de Desenvolvimento Social de objetivos voltados à assistência social, segurança alimentar e inclusão produtiva. Pelo tipo de atividades e objetivos deste ministério, suas estratégias são articuladas horizontalmente com outros ministérios e níveis governamentais. A coordenação do programa corresponde à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), uma dependência deste ministério. Para garantir a eficácia desta política, a Senarc faz a gestão do PBF e do Cadastro Único e articula ações específicas dos programas de transferência de renda entre os níveis federal, estadual e municipal. O cadastro também se utiliza para o controle da efetividade da transferência de renda, por exemplo, mediante o mecanismo cruzamento de informações sistêmicas que incluem o código vinculado ao sistema de educação e ensino com o do cadastro único. No ato da concessão do benefício se exige que o jovem e as crianças estejam frequentando a escola e que mantenham as verificações deste tipo de condicionalidades previstas em legislação.

4.2 Logística e expansão do universo de beneficiários do programa

Os serviços aos quais os cidadãos devem ter acesso são os serviços básicos de saúde, educação e assistência social, pois é através deles e da melhoria na qualidade da oferta que se contribui para romper a reprodução do ciclo de pobreza entre as gerações. Isto requer por parte do Estado um esforço de integração de ações e programas de governo junto à sociedade civil, favorecendo o desenvolvimento das famílias mais vulneráveis pela alteração das condições sociais nas que se encontram sujeitas. Uma dificuldade deste tipo de políticas de renda teve a ver com o acesso aos locais de pagamento da bolsa.

Neste sentido, uma ação que contribuiu para maior efetividade no recebimento de benefícios pelas famílias foi a melhora nas condições de acesso aos locais de pagamento, visando reduzir o desconforto dos beneficiários. Em 2009, em conjunto com o banco público Caixa Econômica Federal, iniciou-se um processo de logística de pagamentos de bolsas, contemplando diagnóstico estrutural por região e por unidade da federação, da rede de atendimento disponibilizada. Isto exigiu enfrentar, dentre outros problemas, as carências de infraestrutura de comunicação na região norte do país e na Amazônia e readaptações da logística às peculiaridades regionais e intrarregionais. A proposta levou a programar ações em direção à inclusão das famílias atendidas pelo PBF pertencentes aos segmentos mais pobres da população que, na maioria das vezes, nunca tiveram possibilidade de acesso aos serviços bancários existentes no Brasil. Um dos pilares dessa inserção foi o chamado cartão bancário bolsa família, que, além de materializar a inserção bancária, torna a mulher chefe de família e responsável pelo uso do benefício.

Em 2011, o PBF integrou nove programas estaduais de transferência de renda, além da manutenção da integração com um programa estadual e três municipais já vigentes. Cada ente interessado desenvolveu, com a ajuda da Senarc, seu próprio modelo de complementação dos benefícios do PBF, de acordo com suas características e possibilidades. De modo geral, se produziram dois tipos de complementações. O mais simples é aquele em que o ente federado transfere mensalmente um valor fixo a famílias beneficiárias do PBF que se enquadram nos critérios de elegibilidade do programa local de transferência de renda. No outro modelo, o ente complementa o valor pago pela União de forma a zerar o hiato (a diferença) entre a renda mensal *per capita* da família e um determinado valor de referência, definido como limite da extrema pobreza para o ente da federação. Outra iniciativa teve lugar em 2010 integrando o Programa Brasil Alfabetizado, o Cadastro e o PBF para identificar e ampliar a participação de diferentes setores sociais historicamente excluídos, como a população ainda submetida ao analfabetismo, grupos indígenas, quilombolas, resgatados de trabalho escravo, pessoas em situação de rua, ciganos, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades de terreiro, ribeirinhos, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário, acampados, atingidos por empreendimentos de infraestrutura, presos do sistema carcerário e catadores de material reciclável.

4.3 Condicionalidades do PBF

O acompanhamento das condicionalidades do programa foi feito mediante o cruzamento de informações sobre acesso à educação e saúde dos beneficiários. Neste sentido, os resultados publicados mostram que o PBF apresentou melhorias em 2011 em comparação com os anos anteriores em função do aumento do percentual de acompanhamento de informações de saúde e dos resultados na educação, o que se interpreta como ampliação do acesso das famílias beneficiárias a esses serviços sociais básicos. Na área de educação, os registros do acompanhamento das condicionalidades em média para o ano de 2011 foram superiores a 85% em relação ao total de beneficiários no perfil de 6 a 17 anos, da ordem de 17 milhões de jovens. No que tange às condicionalidades de saúde, o exercício de 2011 foi encerrado com 71,85% das famílias beneficiárias com registro e acompanhamento no Sistema Único de Saúde (SUS). A integração do PBF com programas na área de saúde contribuiu com a ampliação dos benefícios para as famílias mais carentes mediante a implementação do Benefício Variável à Gestante e do Benefício Variáveis à Nutriz, ambos considerados um reforço da agenda de saúde. A concessão desses benefícios variáveis em diálogo com a Rede Cegonha do SUS potencializou a articulação de políticas e programas com foco na agenda de saúde materno-infantil.

A “inclusão produtiva” é outro dos eixos do PBF. Este problema foi enfrentado desde o Estado com parcerias de programas que combinam educação com produtividade e inserção laboral. Neste contexto, em 2011 o governo fez uma parceria entre o PBF e o Programa Mais Educação, com o objetivo de que 60% das escolas que fizessem adesão ao programa em 2012 fossem unidades com maioria de alunos beneficiários do PBF. Foi uma forma de promover a educação integral dos estudantes de famílias beneficiárias do programa, portanto, famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, uma vez que a educação integral no Brasil ainda não é uma política universalizada e vem produzindo, há algum tempo, mudanças paradigmáticas no processo educacional. Complementarmente, tem-se também o financiamento e as bolsas para o ensino superior e a abertura de novos campi universitários em todo o Brasil que possibilitaram aumentar a população universitária de 800 mil para 7 milhões de estudantes. As manifestações sociais recentes no Brasil exigindo novas e profundas mudanças em no acesso e na qualidade dos serviços públicos registraram esses jovens como demandantes dos direitos sociais. Pode se notar, a partir deste fato, o impacto destes tipos de programas na vida política do país.

5. Comentários Finais

A pobreza, do ponto de vista das políticas intervencionistas que visam superá-la, é entendida como um problema complexo que requer articulação e sinergia entre distintas áreas e níveis de governo. Nessa perspectiva, se reconhece a impossibilidade de uma sociedade que generaliza os direitos sociais através do mercado e a necessidade de políticas públicas efetivas. Com base na mesma premissa, a política pública de transferência de renda precisa integrar programas de combate de distintos entes e níveis de governo tendo por objetivo incrementar o atendimento ofertado pelos seus programas, possibilitando às famílias um suporte maior para gerir seu sustento básico ao mesmo tempo promovendo a modificação das condições de inserção econômica e social. Toda política de transferência de renda para ser efetiva deve visar, ademais da assistência imediata ao sustento das famílias, o enfrentamento das causas que provocam a situação de pobreza (identificadas como “condicionais”, na formulação do PBF). É um momento importante da política pública, pois atenta contra aspectos consolidados historicamente que reproduzem a exclusão de grupos sociais que necessitam ser enfrentados de forma integrada, com visão de longo prazo e com alto desempenho na gestão de uma agenda desenvolvimentista uma vez que modificar as condições que sujeitam as famílias à pobreza é que permite viabilizar a saída da situação de vulnerabilidade. Sabe-se que estas condições estão sujeitas à dinâmica mais ampla do crescimento econômico, que movimenta a geração de emprego e a distribuição da renda, por tanto, neste ponto é que a agenda desenvolvimentista deve contar com bases sólidas de informação e ter planejamento de longo prazo, deve também necessariamente ser um movimento de ampliação continua a todos os cidadãos excluídos como meio de promover a mobilidade social e a superação dos mecanismos que levam à pobreza.

6. Referências Bibliográficas

BELLUZO, L.G. “O capital como ontologizado ser social”, cap 1, Campinas, 2011, mimeo.

FRIEDMAN, Milton. “End the FED and Withdraw from the Bank for International Settlements, the IMF and the World Bank”, Monetary Reform Act, EUA, s/d. Disponível em <http://www.themoneymasters.com/monetary-reform-act/>, visitado em junho de 2013.

HABERMAS J. *A inclusão do outro – Estudos de teoria política*. Loyola, São Paulo, 2002.

LEÃO REGO, Walquiria. “Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família”, *Lua Nova*, São Paulo, n. 73, 2008: 147-185.

MORAES, Reginaldo. “Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade”, *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002: 13-24 13. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

MDS. MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social. RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2011, MDS, Brasília, 2012 <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

O’DONNELL, G. “Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976”, *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 16, n. 64, ene.-mar. 1977: 523-554.

PAIVA PIRES, Samuel. “Liberalismo e conservadorismo: entre Edmund Burke e Friedrich Hayek”, *Lado Direito*, Lisboa, n.4, dez. 2011.

REINHART, Carmen M. e ROGOFF, Kenneth S. *This times is different: a panoramic view of eight centuries of financial crises*, Working Paper 13882, mar 2008. Disponível em http://www.nber.org/papers/w13882.pdf?new_window=1

SMITH, Adam. *A riqueza das nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas*. Nova Cultural, São Paulo, [1776] 1996.