



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP

JENNYFER ANNEMBERG BURLAMAQUI DAS NEVES

**HEGEMONIA POLÍTICA E ALIANÇA DE CLASSE: AS POLÍTICAS SOCIAIS NOS  
GOVERNOS DE LULA E DILMA (2003-2014)**

TERESINA - PI

2018

JENNYFER ANNEMBERG BURLAMAQUI DAS NEVES

**HEGEMONIA POLÍTICA E ALIANÇA DE CLASSE: AS POLÍTICAS SOCIAIS NOS  
GOVERNOS DE LULA E DILMA (2003-2014)**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Piauí,  
como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação  
em Ciência Política, para a obtenção do título de Mestre em  
Ciência Política.

Orientador: Doutor Francisco Pereira de Farias

TERESINA – PI

2018

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processamento Técnico

N511h Neves, Jennyfer Annemberg Burlamaqui das.  
Hegemonia política e aliança de classe: as políticas  
sociais nos governos de Lula e Dilma (2003-2014) /  
Jennyfer Annemberg Burlamaqui das Neves. – 2018.  
89 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –  
Universidade Federal do Piauí, 2018.  
Orientação: Prof. Dr. Francisco Pereira de Farias.

1. Bloco no Poder. 2. Estado. 3. Partido dos  
Trabalhadores. 4. Política Social. I. Título.

CDD 320.981

JENNYFER ANNEBERG BURLAMAQUI DAS NEVES

**HEGEMONIA POLÍTICA E ALIANÇA DE CLASSE: AS POLÍTICAS SOCIAIS NOS GOVERNOS DE LULA E DILMA (2003-2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

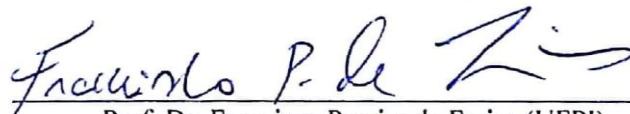
Área de Concentração: Estado, Movimentos Sociais, Cidadania e Comportamento Político.

Linha de Pesquisa: Comportamento Político e Sociedade

Orientador: Prof. Dr. Francisco Pereira de Farias

Aprovado em 28 de fevereiro de 2018.

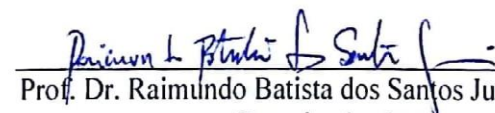
**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr. Francisco Pereira de Farias (UFPI)  
Orientador



Prof. Dra. Antônia Jesuíta de Lima (UFPI)  
Examinadora Externa ao Programa



Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior (UFPI)  
Examinador Interno

Aos meus pais,  
Cláudia e Roberto.

## **AGRADECIMENTOS**

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento desta pesquisa.

Ao meu orientador, Francisco Pereira de Farias, pelas discussões esclarecedoras, recomendações feitas e atenção prestada, fundamentais para a construção deste trabalho.

Aos professores, Raimundo Júnior e Antônia Lima, pela contribuição dada na qualificação.

Ao meu namorado, Raimundo Neto, pelo carinho e apoio.

Aos meus pais e a minha irmã, pelo incentivo de sempre.

## Resumo

A pesquisa visa identificar, por meio da análise de programas sociais, o modelo de política social adotado nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), levando em consideração a relação destes governos com a fração dominante no bloco no poder. Assim, busca-se verificar de qual perspectiva, neoliberal ou novo desenvolvimentista, se aproxima a intervenção no setor social realizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no período assinalado. Para tanto, o trabalho discute a relação entre Estado e sociedade civil, uma vez que se constitui como indispensável para explicitar o reflexo das lutas de classe no interior do aparato estatal. Ademais, aborda-se a ideia de bloco no poder e, portanto, os conceitos de fração hegemônica, classe apoio e aliança política a fim de observar o ocorrido durante o governo do PT. Para identificar a fração burguesa hegemônica analisar-se-á as políticas monetária, creditícia, industrial e de comércio exterior, além da política social. Neste último caso, será averiguado se os principais programas das políticas habitacional, de educação profissionalizante e assistência social, desenvolvidos durante os governos analisados, atenderam as necessidades da classe trabalhadora. No tocante ao resultado da pesquisa, a análise dos programas sociais mostra que, além de atender os trabalhadores no limite do sistema capitalista, também contribuíram para os interesses do capital industrial. Isso porque a burguesia industrial, fração dominante do bloco no poder, aliou-se à classe trabalhadora representada pelo PT. Neste sentido, o PT executou políticas sociais de caráter novo desenvolvimentista com o intuito de alcançar o desenvolvimento econômico e social do país.

**Palavras-Chave:** Bloco no Poder. Estado. Partido dos Trabalhadores. Política Social.

## **Abstract**

This research aims at identifying, by the analysis of social programs, the social policy model adopted during the Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2014) terms, having in sight the relationship of these governments with the dominant power bloc. Thus, it is sought to identify in which perspective, namely: neoliberal or neo-developmental, the intervention in the social sector made by the Workers' Party (PT, portuguese acronym) in the indicated period fits. To do this, it is discussed the relationship between the State and the civil society, once it is essential to explain the reflection of social struggles within the state apparatus. Moreover, the idea of power bloc and, consequently, the concepts of hegemonic fraction, supporting class and political alliance is approached in order to understand the perspective during the PT government. To identify the hegemonic bourgeois fraction it is analyzed the monetary, credit, industrial and foreign trading policies, besides the social policy. In the case of the social policy, it will be ascertained whether the main programs of the housing, professional education and social assistance policies, created during these governments, met the needs of the worker class. Regarding the results of the research, the analysis show that, besides of meeting the workers' needs within the limits of the capitalism, the PT also met the interests of the industry. That happened since the industrial bourgeoisie, dominant fraction of the power bloc, has allied itself with the working class represented by the PT. In this sense, the PT implemented social policies of neo-developmental profile with the aim to achieve economic and social development of the country.

**Keywords:** Power Bloc. State. Workers' Party. Social Policy.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Gráfico 1</b> – Desembolso do BNDES em bilhões de reais (1997-2006).....	36
<b>Quadro 1</b> – Taxas de crescimento médio das exportações nos mandatos de FHC e no primeiro governo Lula.....	41
<b>Quadro 2</b> – A estratégia de negociação comercial no governo Lula.....	42
<b>Gráfico 2</b> – Evolução do desembolso do BNDES em bilhões de reais (2007-2010).....	44
<b>Quadro 3</b> – Resultados do PMCMV até outubro de 2013.....	62

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEB	Associação de Comércio Exterior do Brasil
Abimaq	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
BCE	Banco Central Europeu
BC	Banco Central
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEF	Caixa Econômica Federal
Copom	Comitê de Política Monetária
CNI	Confederação Nacional da Indústria
ECM	Economia Coordenada de Mercado
ELM	Economia Liberal de Mercado
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIC	Formação Inicial e Continuada
FIES	Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
INSPER	Instituto de Ensino e Pesquisa
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
Mcid	Ministério das Cidades
MEC	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Mdic	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Modermaq	Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional

OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PBM	Plano Brasil Maior
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PFZ	Programa Fome Zero
PIB	Produto Interno Bruto
PIMPO	Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PT	Partido dos Trabalhadores
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desestatização
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PNPE	Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução.....</b>	<b>11</b>
<b>2 Estado Capitalista e a Reprodução da Classe Trabalhadora.....</b>	<b>13</b>
2.1 A Função do Estado no Sistema Capitalista.....	13
2.2 A Relação entre Estado e Sociedade Civil no Capitalismo.....	18
2.3 Aliança de classe: Estado de Bem-Estar e Capitalismo Monopolista.....	26
<b>3 A Hegemonia Política nos Governos Lula e Dilma: As Políticas Monetária, Creditícia, Industrial e de Comércio Exterior.....</b>	<b>32</b>
3.1 O Primeiro Governo Lula (2003-2006) .....	32
3.2 O Segundo Governo Lula (2007-2010) .....	41
3.3 O Primeiro Governo Dilma (2011-2014) .....	47
<b>4 As Políticas Sociais no Período sob a Liderança do Partido dos Trabalhadores (2003-2014) .....</b>	<b>52</b>
4.1 Modelos de Políticas Sociais: neoliberal e novo desenvolvimentista.....	52
4.2 Política Habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida.....	57
4.3 Política de Educação Profissional: PNPE, ProJovem e Pronatec.....	64
4.4 Política de Assistência Social: Programa Bolsa Família.....	69
<b>5 Conclusão.....</b>	<b>76</b>
<b>Referências.....</b>	<b>79</b>

## 1 Introdução

O presente trabalho versa sobre o tema Estado, aliança de classes e políticas sociais, direcionando a análise ao caso brasileiro, especificamente aos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014). Sabe-se que a coligação governante orienta as intervenções econômicas e sociais de acordo com os interesses dos grupos representados, isto é, da fração hegemônica do bloco no poder, podendo ser o capital com dominante industrial ou financeira, e seus aliados. Diante disto, tem-se o seguinte problema de pesquisa: Qual foi o modelo de política social adotado nos governos de Lula e Dilma, tendo em vista a coligação governante formada no âmbito do executivo federal?

Desta forma, a pesquisa visa identificar a fração do capital que foi hegemônica durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), entre os anos de 2003 e 2014, assim como a sua relação com a classe trabalhadora, a fim de compreender a orientação da política social adotada à época, se neoliberal ou novo desenvolvimentista. No primeiro caso, a fração do capital com dominante financeira teria sido hegemônica dentro do bloco no poder e a classe trabalhadora teria sido apoio. No segundo, o capital com dominante industrial haveria sido hegemônico, tendo realizando uma aliança política com os trabalhadores. Enquanto naquele as políticas sociais teriam tido caráter assistencialista, neste as políticas sociais teriam trazido ganhos reais à classe trabalhadora.

Para realizar esta discussão, analisar-se-á, conforme Fausto (1987), o Estado capitalista enquanto produto da contradição existente entre a aparência e a essência do sistema. Neste sentido, o aparato estatal, com o objetivo de garantir a permanência do *status quo*, se desenvolve, alcançando novas formas, de acordo com as mudanças que ocorrem no modo de produção capitalista e na sociedade, isto é, na relação entre as classes sociais. Assim, quando os partidos de massa despontaram no século XX, o Estado passou a ocultar a contradição existente no sistema capitalista por meio do reconhecimento das diferenças, isto é, passou a intervir nas desigualdades, garantindo o bem-estar da comunidade através das políticas sociais.

Desta forma, é óbvio que não importa qual seja a fração hegemônica do capital dentro do bloco no poder, pois qualquer uma terá o mesmo objetivo de garantir a manutenção do sistema capitalista. No entanto, elas podem se diferenciar na forma em que se relacionam com a classe trabalhadora, resultando, inclusive, em diferentes modelos de política social.

Para compreender a relação entre a fração hegemônica e os trabalhadores durante os governos Lula e o primeiro governo Dilma e, conseqüentemente, a intervenção estatal na área social nesse período, importa ressaltar o significado de classes-apoio e aliança política. Assim,

para Poulantzas (1977) enquanto a primeira oferece apoio à classe hegemônica, não obtendo ganhos reais para a classe que representa, a segunda, se refere a uma unidade formada entre classes sociais distintas, onde ambas são beneficiadas, embora as contradições de interesses referentes a estas classes aliadas continuem a existir.

Com isso, a hipótese levantada neste trabalho é de que a aliança de classes foi estabelecida nas gestões de Lula e Dilma, sendo realizada pelo partido representante dos trabalhadores e pela fração industrial capitalista, o que permitiu a execução de políticas sociais de orientação novo desenvolvimentista. Esta perspectiva, por sua vez, representa a busca pelo desenvolvimento socioeconômico do país através da articulação entre as políticas econômica e social, ou seja, o Estado teria reforçado a economia interna ao passo em que ficou responsável pelas atividades coletivas, mas dentro das exigências do sistema.

Faz-se necessário explicitar o motivo da decisão por estudar o Brasil e não outro país da América Latina (Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador e Venezuela) que tenha eleito partidos de esquerda ou de centro-esquerda para o cargo da presidência – levando em conta as coalizões formadas para a disputa eleitoral – que, por sua vez, realizaram discursos em prol, não só do desenvolvimento econômico nacional, mas também do social. Expõe-se que a relevância do Brasil para a pesquisa consiste no reconhecimento do aumento dos índices de crescimento econômico e da expansão das políticas sociais durante parte significativa dos governos do PT, colocando-o no patamar de país emergente.

A respeito do desenvolvimento deste trabalho expõe-se que inicialmente serão verificadas as diferentes funções que o aparelho estatal adquiriu ao longo das etapas do capitalismo, ressaltando que as transformações ocorridas nas ações do Estado refletem, e ao mesmo tempo induzem, as modificações processadas no interior da sociedade civil. Logo em seguida, a análise recairá sobre a discussão de bloco no poder que, por sua vez, se estenderá ao segundo capítulo. Este trará também a política monetária, creditícia, industrial e de comércio exterior, evidenciando que o Estado, no sistema capitalista, atende aos interesses do capital, privilegiando a sua fração hegemônica. E, por último, o trabalho investigará as políticas de habitação, educação profissional e assistência social nos governos petistas, destacando o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o Programa Bolsa Família (PBF), a fim de identificar em qual perspectiva, neoliberal ou novo desenvolvimentista, elas se enquadram.

## 2 Estado Capitalista e a Reprodução da Classe Trabalhadora

Embora o Estado atenda os interesses da fração hegemônica da burguesia em cada etapa do capitalismo, uma vez que sua função originária é ocultar as contradições de classe para garantir a permanência do sistema, ele se constitui em um campo de disputa, podendo, portanto, incorporar as demandas dos trabalhadores (POULANTZAS, 1977). Assim, este capítulo busca evidenciar que a relação estabelecida entre a fração hegemônica no bloco no poder e a classe trabalhadora, podendo esta relação variar em cada fase do capitalismo, influencia as respostas do poder estatal às demandas sociais.

O capítulo se encontra dividido em três seções, sendo a primeira parte referente à construção do Estado no capitalismo, evidenciando a sua função de resguardar os interesses do capital. Posteriormente, a discussão ocorrerá acerca das distintas relações entre Estado e sociedade no capitalismo concorrencial, monopolista e financeiro, tendo como objetivo abordar os reflexos das transformações do modo de produção capitalista e da luta de classes, no âmbito político e das organizações sociais. A última seção diz respeito à forma como o poder estatal recebeu a influência do embate entre a classe trabalhadora e a fração hegemônica do bloco no poder no capitalismo monopolista, ressaltando a aliança política realizada neste período e seu reflexo nas condições de vida dos trabalhadores.

### 2.1 A Função do Estado no Sistema Capitalista

O Estado burguês emerge da contradição entre a aparência e a essência do modo de produção capitalista, isto é, o seu surgimento está atrelado ao descompasso existente entre o que o capitalismo aparenta ser e como ele realmente é (FAUSTO, 1987). Desta forma, o poder estatal visa, por meio do aparelho repressivo e ideológico, camuflar a verdadeira lógica do processo de produção e das relações sociais inerentes a ele.

Neste sentido, expõe Saes (1982) que o direito no capitalismo, assim como nos modos de produção anteriores, tem a finalidade de viabilizar a reprodução das relações sociais que sustentam a ordem estabelecida. No entanto, “[...] enquanto estes conferem um tratamento desigual aos desiguais, o direito burguês é, na sua essência, o tratamento igual aos desiguais” (SAES, 1982, p. 22). Esta aparente igualdade entre os indivíduos possibilita a legitimação do sistema vigente.

Assim, a função do Estado capitalista é ocultar os conflitos de classes a fim de proporcionar a continuação do processo de produção e acumulação do capital. Desta maneira,

além do direito, as intervenções estatais no âmbito social, ao longo do desenvolvimento do capitalismo, vêm exercendo o papel de controle da classe trabalhadora, assegurando, por sua vez, os interesses da fração hegemônica do bloco no poder.

Destarte, em todos os estágios do capitalismo o Estado intervém em favor do capital. Diante disto, Paulo Netto (2011) afirma que as ações estatais, embora cumpram o mesmo objetivo de manutenção do *status quo*, se diferenciam no decorrer de cada fase do sistema capitalista. Na era dos monopólios, por exemplo, compreende-se que as ações aconteciam continuamente com a finalidade de assegurar os superlucros das empresas monopolistas, diferentemente da interferência pontual que ocorria no capitalismo concorrencial.

A respeito deste último, apreende-se que se apresentou como aparência de circulação simples que, por sua vez, está relacionada à ideia de igualdade entre os indivíduos que trocam mercadorias e sobre a equivalência destas. No entanto, o processo de produção realiza uma ação constante, evidenciando que, na realidade, a troca feita pelos indivíduos não corresponde ao princípio da equivalência e que, portanto, a igualdade entre eles é uma falácia (FAUSTO, 1987). Neste sentido, a essência do sistema desponta e com ela a necessidade da existência do Estado que, neste período de capitalismo concorrencial, se utilizou, basicamente, da lei e da violência para ocultar a contradição revelada e, assim, assegurar a permanência do sistema.

Em outras palavras, quando a aparência na forma de igualdade e equivalência, deu lugar à aproximação com a essência, entendida como desigualdade entre os indivíduos e desproporcionalidade quanto às mercadorias no ato da troca, isto é, quando se revelaram as contradições de classes, expressas nos âmbitos econômico e social, o Estado apresentou-se como imprescindível ao mascaramento da essência do sistema, resultando, conseqüentemente, na sua conservação.

Entretanto, a passagem do capitalismo concorrencial para a fase monopolista levou a um novo paradoxo entre a aparência e o fundamento do modo de produção capitalista. Isso porque este estágio provocou o aumento das contradições entre capitalistas e trabalhadores, evidenciando um sistema ainda mais explorador e produtor de mazelas. Com isso, a classe trabalhadora ampliou suas lutas em busca de melhores condições de trabalho e vida, resultando em um aparato estatal regulador das relações produtivas que, com a ascensão da referida classe ao cenário político, culminou no reconhecimento do direito social.

Como o Estado capitalista atende aos interesses do capital de forma geral, isto é, garante o processo de acumulação, “isso o coloca numa situação contraditória, obrigando-o a realizar compromissos entre as distintas frações da burguesia [...], entre as exigências do capital como um todo e as pressões dos trabalhadores e de outras forças sociais” (FALEIROS, 2000, p. 64-



65). Entretanto, para que haja a incorporação das demandas dos grupos subalternos por parte do poder estatal, faz-se necessário a existência da mobilização destes em prol da defesa de seus interesses.

Neste sentido, segundo Fausto (1987), “[...] as mutações da ação do Estado no capitalismo do século XX significam ao mesmo tempo, num sentido ou em outro, mutações da sociedade civil”. Isto denota a mútua influência entre Estado e sociedade, pois as transformações que ocorrem nesta, levam a respostas estatais que, embora diferentes em cada estágio do capitalismo, objetivam ocultar a essência do sistema.

De outra maneira, tem-se que as ações do poder estatal diferem em cada etapa do capitalismo, pois estas refletem a correlação de força entre as classes sociais, ou seja, dependem das lutas travadas no seio da sociedade, envolvendo os anseios da burguesia e a capacidade de organização e reivindicação da classe trabalhadora. Assim, evidencia-se que as estratégias de enfrentamento das expressões da questão social dependem da relação estabelecida entre o Estado e a sociedade civil em determinado contexto socioeconômico.

Neste sentido, apreende-se que, à época do capitalismo concorrencial, o Estado compreendia apenas a sociedade política e, portanto, a coerção era a forma que o aparelho estatal utilizava para responder os conflitos sociais. Acrescenta-se a isto, as medidas assistencialistas destinadas àqueles incapacitados para o trabalho. Já a fase dos monopólios, período em que o sistema capitalista atingia a sua maturidade, corresponde ao momento de intensificação das lutas sociais que levou à ampliação do Estado, isto é, a complexificação das relações sociais gerou demandas de cunho social ao aparelho estatal que, por sua vez, passou a garanti-las, com o intuito de escamotear os antagonismos de classe que se acentuaram neste período.

A respeito do contexto atual de capitalismo financeiro, expõe-se que as políticas sociais universalistas desenvolvidas pelo Estado de Bem-Estar deram lugar ao assistencialismo direcionado aos mais pobres. As agências multilaterais têm demonstrado preocupação com a pobreza, a exemplo disto o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) elaborou os Objetivos do Milênio, estabelecendo “metas para os países membros de: acabar com a extrema pobreza, promover a igualdade entre os sexos, erradicar as doenças e fomentar as bases de um desenvolvimento sustentável até 2015, entre outros objetivos” (IVO, 2012, p. 203).

Entende-se que as intervenções na área social sofreram modificações a partir das consequências da reestruturação produtiva ocorrida na segunda metade do século XX, isto é, o Estado reduziu os investimentos no campo das políticas sociais para atender os novos interesses

do capital. Esta medida associada à precarização e intensificação da exploração do trabalho acarretou a intensificação da pobreza. É certo que o capitalismo naturaliza a existência da pobreza, mas busca controlá-la para obter a legitimação da ordem estabelecida.

Destarte, os países periféricos passaram a ser pressionados pelas agências multilaterais para que realizassem ajustes estruturais ao mesmo tempo em que investiram no alcance de metas relacionadas à “luta contra a pobreza”. De acordo com Fonseca (1998), o Banco Mundial que anteriormente financiava projetos ligados ao setor econômico dos países considerados subdesenvolvidos, passou, a partir do final da década de 1960, a investir também no âmbito social destas nações, fundamentando-se na ideia de desenvolvimento.

Apreende-se que políticas sociais surgiram no período de desenvolvimento do capitalismo monopolista como resposta institucional às mais variadas demandas provenientes da oposição capital e trabalho, contribuindo para a reprodução da classe trabalhadora ao mesmo tempo em que colaborou para a conservação do capitalismo. Assim, nesta fase dos monopólios, expõe Fausto (1987, p. 320-321) que, “o Estado aparece [...] não mais apenas como árbitro entre iguais [...], mas como tendo ainda a tarefa de corrigir as diferenças”.

Ressalta-se que as mencionadas diferenças não evidenciam as contradições de classes, haja vista que elas se referem aos indivíduos que fazem parte da comunidade, não entre grupos sociais antagônicos. Melhor dizendo, Saes (1982) aponta que o Estado capitalista produz a noção de igualdade jurídica entre os indivíduos, conduzindo-os à unificação por meio da ideia de povo-nação. “Tais formas [*indivíduos e povo-nação*] constituem ilusões análogas à ilusão mercantil; como esta, produzem efeitos sociais reais, necessários à reprodução das relações de produção capitalista” (SAES, 1982, p. 20, grifo nosso).

Partindo da perspectiva de que o Estado no capitalismo tem o papel de escamotear os interesses antagônicos das classes sociais, produzindo a ideia de povo, o *Welfare State* teria surgido com o discurso de promover a correção das diferenças existentes na sociedade, esta entendida como o agrupamento de indivíduos iguais. Entretanto, tal forma de Estado só foi possível devido ao poder de organização e pressão da classe trabalhadora.

Em vista disto, afirma Poulantzas (1977, p. 185) que “o Estado capitalista comporta, inscrito nas suas próprias estruturas, um jogo que permite, dentro dos limites do sistema, uma certa garantia de interesses econômicos de certas classes dominadas”. Isto, como dito outrora, não quer dizer que a intervenção a favor da classe trabalhadora por parte do Estado capitalista ocorra espontaneamente, assim como

não pode ser concebida, apressadamente, como limitação do poder político das classes dominantes. É certo que ela é imposta ao Estado pela luta política e econômica das classes dominadas: isto apenas significa, contudo, que o Estado não é um utensílio de classe, que ele é o Estado de uma sociedade dividida em classes (POULANTZAS, 1977, p. 188).

Desta forma, evidencia-se que o aumento das organizações da classe trabalhadora, acarretou na mudança da forma estatal, haja vista que a ampliação do Estado proporcionou a incorporação dos interesses da classe trabalhadora por meio da oferta de políticas sociais. Isto fez com que se percebesse que já não era possível tratar as contradições apenas com a repressão institucional, sendo necessário oferecer ganhos reais aos trabalhadores por meio do Estado de Bem-Estar social. Neste sentido, o aparato estatal passa a intervir em áreas de interesse coletivo, mas sem ultrapassar os limites impostos pelo capitalismo.

Em outras palavras, o Estado aparece como o garantidor do bem-estar da coletividade, enquanto assegura o controle do tecido social capitalista. Desta forma, embora algumas medidas sejam contrárias aos interesses dos grupos dominantes, elas cooperam para a reprodução da força de trabalho que, por sua vez, permite a preservação do sistema. Isto denota que, como fora visto, o Estado no capitalismo, independentemente de sua configuração, atua para mascarar a lógica da exploração e dominação de classe, visando atender os interesses do capital.

Isto posto, afirma Paulo Netto (2011) que o Estado, neste estágio do desenvolvimento do capitalismo que buscava a ampliação dos lucros por meio do controle dos mercados, passou a intervir de forma contínua a fim de garantir a finalidade econômica da ordem dos monopólios. Neste sentido, interferiu, por exemplo, em setores básicos para diminuir o custo de produção das empresas, assim como investiu na preparação da mão-de-obra a ser empregada.

Assim, a respeito do papel do poder estatal no capitalismo, expõe Faleiros (2000, p. 65) que

O Estado capitalista é uma garantia de manutenção das condições gerais de reprodução do capital e da produção, isto é, da acumulação capitalista. Ele assume os investimentos não rentáveis para o capital, assume os investimentos que demandam recursos que superam a disponibilidade dos capitalistas, transforma os recursos públicos em meios de favorecer e estimular o capital, cria a infra-estrutura necessária para os investimentos e a circulação do capital, estabelece facilidades jurídicas e, sobretudo, gera a moeda e o crédito em favor da acumulação de capital, e investe em grandes empreendimentos, aplanando com tudo isso a concorrência intercapitalista.

Neste sentido, observa-se que as ações do Estado visam satisfazer os interesses do capital, independentemente do estágio em que o capitalismo se encontre, pois que constitui seu fundamento originário. No entanto, as suas funções podem variar de acordo com as

transformações ocorridas na sociedade, haja vista que esta influencia a organização política e vice-versa, isto é, as intervenções estatais podem mudar devido a correlação de força entre as classes sociais. Entretanto, enquanto a classe dominante possuir a hegemonia do bloco no poder, o objetivo do Estado continuará sendo a preservação do sistema.

Assim, salienta-se que o período monopolista, momento este em que o investimento produtivo foi elevado, possibilitou que o Estado incorporasse as demandas ligadas ao mundo do trabalho, resultado tanto da necessidade burguesa de controle dos trabalhadores empregados e desempregados, como das lutas empreendidas pela classe trabalhadora em busca de seus interesses. Dito de outra forma, as políticas sociais desenvolvidas no denominado Estado de Bem-Estar permitiram tanto a reprodução ampliada da força de trabalho, assegurando melhorias de vida aos trabalhadores, quanto propiciaram a aceitação do sistema, por parte deste grupo social.

A fase de financeirização do capital, iniciada na década de 1970, substitui a ideia do Estado de Bem-Estar pelo discurso da interferência mínima no âmbito social. Os indivíduos, de acordo com a lógica capitalista, são iguais em capacidades e, portanto, agora devem se esforçar para procurar satisfazer as suas necessidades na esfera do mercado, ficando o aparato estatal responsável por atuar apenas sobre os “fracassados”. Esta modificação na configuração do Estado reflete as mudanças ocorridas na sociedade, isto é, nas lutas sociais. Assim, o contexto atual se caracteriza pela sobreposição dos interesses do capital em relação ao trabalho, o que tem causado a retração dos direitos sociais conquistados.

Diante do exposto, evidencia-se que a legitimação estatal passa por modificações ao longo do desenvolvimento capitalista, ou seja, em cada etapa do capitalismo o Estado, influenciado pelas forças sociais, sofre mutações em suas estratégias de manutenção da ordem social estabelecida. Desta maneira, apreende-se que a relação entre Estado e sociedade no capitalismo concorrencial, monopolista e financeiro, revela como o contexto socioeconômico reflete na reorganização das ações estatais, evidenciando que o Estado no capitalismo tem a finalidade de ocultar a essência do sistema e, portanto, a contradição inerente às relações sociais de produção.

## 2.2 A Relação entre Estado e Sociedade Civil no Capitalismo

Como dito outrora, a relação entre o Estado e a sociedade civil passa por transformações ao longo da história tendo em vista a relação entre as classes sociais. No século XIX, Marx percebia a sociedade como sendo a estrutura, espaço das relações sociais de produção, enquanto

o aparato estatal seria a superestrutura, isto é, teria sido erguido com a finalidade de representar “[...] a dominação de classe presente na sociedade civil para garantir a manutenção e a reprodução das relações sociais estabelecidas pela ordem do capital” (SOUZA FILHO, 2011, p. 27).

Assim, para Marx, dado o contexto de capitalismo concorrencial, o Estado seria composto somente pela sociedade política, uma vez que a sociedade civil era pouco desenvolvida à época devido a limitada participação política da classe trabalhadora. No entanto, para Gramsci, situado na fase do capitalismo monopolista, período em que o desenvolvimento da estrutura social acarretou a intensificação da luta de classe, o Estado comportaria tanto a sociedade política quanto a sociedade civil, haja vista que o aumento das organizações sociais possibilitou o fortalecimento desta, elevando-a à superestrutura (COUTINHO, 2006).

Desta forma, passa-se do conceito de Estado restrito em Marx para a noção de Estado ampliado em Gramsci, e isso resulta em duas grandes mudanças. Primeiro, modificou-se a forma de garantir a hegemonia dominante. Com a intensificação das expressões da questão social na passagem do capitalismo concorrencial ao monopolista, houve o aumento da participação política da classe trabalhadora, não sendo mais possível manter o *status quo* apenas pela coerção, sendo necessário realizar o controle também por meio do consenso. Segundo, o ingresso da classe trabalhadora no cenário político fez com que as expressões da questão social, anteriormente sujeitas à benesse e à coerção, fossem reconhecidas e atendidas pelo Estado, mesmo no âmbito da hegemonia burguesa.

Salienta-se que a crise estrutural do capitalismo na década de 1970 produziu modificações no padrão de acumulação e no mundo do trabalho. A instituição do “projeto neoliberal restaurador viu-se resumido no tríptico mote da “flexibilização” (da produção, das relações de trabalho), da “desregulamentação” (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da “privatização” (do patrimônio estatal)” (PAULO NETTO, 2012, p. 417). Com isto, percebe-se, atualmente, o agravamento das expressões da questão social, pois as mudanças produzidas no processo produtivo a fim de recuperar os altos níveis de acumulação do capital, trouxeram consequências negativas aos trabalhadores em razão da redução dos postos de trabalho e da precarização induzida pela terceirização.

Nota-se que o Estado, nesse contexto de financeirização, contribui para o projeto hegemônico em curso, por um lado, através da desregulamentação das relações trabalhistas e da retração no âmbito do direito social e, por outro, com um novo tipo de intervenção na economia, haja vista que “a dívida externa foi estatizada por exigência e para os credores internacionais; câmbio e os juros, que remuneraram os investimentos financeiros nacionais e

estrangeiros, são mantidos em níveis elevados por intervenção governamental” (BOITO JÚNIOR, 1999, p. 28-29).

Apreende-se que as transformações processadas nas esferas econômica e social incidiram na modificação do Estado e da sociedade civil e, portanto, na sua relação. Neste sentido, segundo Paulo Netto (2012, p. 421, grifo do autor)

Na sociedade civil, enquanto a oligarquia financeira global se movimenta de maneira crescentemente articulada, encontrando e forjando canais e instituições para dar forma a seus projetos, as tradicionais expressões e representações das classes e camadas subalternas experimentam crises visíveis [...], ao mesmo tempo em que emergem no seu espaço “novos sujeitos coletivos” [...]. Também o Estado burguês, mantendo o seu caráter de classe, experimenta um considerável redimensionamento. A mudança mais imediata é a diminuição da sua ação reguladora, especialmente o encolhimento de suas “funções legitimadoras”.

Em outras palavras, a fração hegemônica da classe dominante tem conseguindo se organizar em nível global, buscando formas de aumentar a sua influência para a consecução dos seus interesses. Já as organizações representativas das classes dominadas têm encontrado dificuldades para se articularem devido às consequências produzidas pelas ações do neoliberalismo no campo do trabalho. Os novos movimentos sociais, por sua vez, se manifestam de forma segregada e sem associar as pautas de luta à dimensão de classe. Desta forma, a classe capitalista tem exercido maior influência sobre o Estado, este entendido como campo de disputas, fazendo com que as intervenções estatais sejam reduzidas no setor social, enquanto são maximizadas em favor do capital.

Assim sendo, evidencia-se que o contexto de financeirização do capital atingiu as relações de produção e a configuração do poder estatal, fazendo com que os intelectuais liberais afirmassem existir uma oposição entre Estado e sociedade civil. De acordo com Correia (2004, p. 166) “o conceito dessa última é tratado por um viés predominantemente político sem articulação alguma com a base econômica, constituindo-se em um espaço homogêneo sem contradição de classe”. Ao desconsiderar a existência de vínculo entre política e sociedade, nega-se os interesses antagônicos que, por sua vez, são reflexos dos conflitos sociais inerentes ao sistema.

Destarte, os interesses que aparecem no âmbito político, este supostamente dissociado da esfera econômica, são apresentados como universais. Acrescenta-se a isto, conforme Correia (2004, p. 167), o fato de que

A partir do final dos anos 80, a ideologia neoliberal em ascensão apropriou-se desta dicotomia para “demonizar de vez tudo o que provém do Estado (mesmo que se trate

agora de um Estado de direito) e para fazer a apologia acrítica de uma ‘sociedade civil’ despolitizada, ou seja, convertida num mítico ‘terceiro setor’ falsamente situado para além do Estado e do mercado.

Esta desqualificação do Estado em nível ideológico é realizada com o intuito de fazer a sociedade acreditar que o poder estatal não consegue mais responder as demandas postas a ele, o que, conseqüentemente, abre espaço ao consentimento da privatização das empresas estatais, fomentado pela falácia da melhoria dos serviços. No entanto, percebe-se que o acesso aos serviços privados não está ao alcance de todos, visto a quantidade de indivíduos em situação de pobreza, tendo eles, como principal objetivo, a luta pela sobrevivência.

A sociedade, por sua vez, volta a se responsabilizar pelo enfrentamento de inúmeras expressões da questão social, seja por meio da caridade individual seja pelas parcerias entre público e privado, no qual o Estado repassa determinada quantia para auxiliar as organizações civis na execução de ações de cunho social. Estas entidades contam também com a doação de pessoas físicas ou jurídicas para complementar o recurso necessário à concretização dos serviços. Assim, verifica-se que a sociedade civil assume algumas atividades que foi de incumbência do poder estatal no período monopolista, passando ela a atender parte das demandas sociais quando os indivíduos não conseguem assegurar seus anseios através do mercado.

Neste sentido, percebe-se que o receituário neoliberal, que prega a diminuição do Estado no que se refere às respostas aos problemas sociais ao passo que valoriza o capital, ganhou espaço para se difundir como alternativa política e econômica ao Estado de Bem-Estar Social. Desta maneira, enquanto se verifica a ampliação das demandas sociais, ocorre a desresponsabilização do aparato estatal nessa área, difundindo, paralelamente, a ideia de que os indivíduos devem buscar no mercado a satisfação dos seus interesses. Diante disto, tem-se a redução dos direitos formalmente garantidos em detrimento da prevalência das relações mercantis, fazendo, muitas vezes, com que os indivíduos “malsucedidos” no mercado recorram às entidades filantrópicas para acessar os serviços sociais.

Dito em outras palavras, o Estado neoliberal vem executando ações reducionistas no que se refere ao trato das expressões da questão social, por meio de políticas sociais fragmentadas e pontuais, transferindo parte de seu dever para com a área social à sociedade civil. Além disto, há a responsabilização do indivíduo pelos problemas socioeconômicos que permeiam a realidade vivenciada por ele.

Para Rosanvallon (1998), na década de 1980 teriam surgido diferentes problemáticas sociais, como novas formas de pobreza e, por isso, seria indispensável rever as ações do Estado

a fim de que ele pudesse se adequar para melhor atender a esses novos fenômenos da exclusão. Para ele, as situações de exclusão deveriam ser compreendidas a partir da análise das trajetórias e vivências individuais. Assim, o autor defende a tese de que os excluídos, tais como os desempregados, não necessitariam mais das ações abrangentes executadas pelo Estado, mas de medidas específicas. “O Estado Providência estava aparelhado para tratar os problemas de populações relativamente homogêneas, grupos ou classes; deverá doravante assumir a responsabilidade por indivíduos que se encontram em situações particulares” (ROSANVALLON, 1998, p. 151). Além de repensar o Estado, o autor também expõe a necessidade de recuperar a solidariedade anteriormente baseada no sistema de seguro social.

Neste sentido, reitera-se que o Estado no sistema capitalista respondeu a questões de interesse da classe trabalhadora na era dos monopólios devido ao poder de pressão dos trabalhadores, entretanto, o poder estatal continuava a exercer a função de atender aos interesses do capital. Assim, apesar das intervenções estatais nos âmbitos econômico e social se diferenciarem em cada fase do capitalismo, isto é, a depender das lutas de classes empreendidas em cada época, elas visam contribuir com o alcance dos objetivos almejados pela lógica capitalista.

Diferentemente do período monopolista, em que o Estado garantiu o acesso gratuito da população aos serviços sociais, o que, por sua vez, resultou em melhorias objetivas na vida da classe trabalhadora, o atual contexto de capitalismo financeiro não condiz com a ampliação dos direitos, haja vista que grande parte do capital se direciona à especulação e não ao investimento na produção, gerando altas taxas de desemprego e, conseqüentemente, o enfraquecimento do movimento dos trabalhadores e do seu poder de barganha.

Sobre as modificações no trato da política social pelo Estado, afirma Faleiros (2000, p. 67) que “a tensão entre a privatização e mercadorização dos serviços e benefícios sociais e sua publicização e desmercadorização é inerente às contradições entre capital e trabalho”. Isto porque o aparato estatal recebe tanto a influência de capitalistas quanto de trabalhadores, ou seja, ele reverbera as lutas de classes, sendo que a correlação de força muda de acordo com o contexto socioeconômico.

Desta forma, salienta Faleiros (2000, p. 190-191) que enquanto a crise da década de 1930 “provocou pressões para a construção da segurança social do trabalhador e do sistema capitalista, a crise dos anos 70 está provocando pressões para aumento da insegurança dos trabalhadores, em benefício da maior segurança do sistema”. Isto demonstra que as ações estatais se modificam devido aos embates das forças sociais em determinada conjuntura.



A globalização econômica, entendida como resposta do capital à crise da segunda metade do século XX, é, segundo Santos (2002), fruto da vitória dos interesses de países hegemônicos e, portanto, as características próprias a essa nova economia mundial, tal como a diminuição do controle do Estado na economia e o corte nos orçamentos destinados às políticas sociais, são exigidas aos países periféricos e semiperiféricos como requisito para a renegociação da dívida.

Isto demonstra que a crise afeta os países de diferentes maneiras. Assim, afirma Faleiros (2000, p. 191) que

Hoje, predomina a hegemonia mundial dos Estados Unidos onde há mais oferta de emprego, ainda que precários e mal pagos, e menos proteção social, enquanto na Europa há muito desemprego e mais proteção social. Nós países periféricos, com pouca oferta de emprego e com mínima proteção social, a crise se condensa num processo perverso de fabricação da miséria, tanto pela redução do Estado como pela recessão econômica imposta para o pagamento de juros da dívida e obtenção de superávits nas exportações. Na correlação de forças do final dos anos 90 há um claro predomínio da hegemonia norte-americana no mundo e uma legitimação de sua política de desproteção social.

As medidas impostas às nações periféricas geram danosas implicações sociais, pois o consenso dominante afirma que o crescimento e a estabilidade econômicos dependem de várias medidas que afetam o mundo do trabalho, como a redução dos direitos socialmente conquistados e a flexibilização das relações trabalhistas. Estas pressões de cunho financeiro impostas pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), geram desemprego e precarização do trabalho, acarretando, conseqüentemente, o aumento da pobreza e da desigualdade social (SANTOS, 2002).

Esse é o resultado do discurso realizado pelas nações desenvolvidas no intuito de adequar os países semiperiféricos e periféricos à economia mundial dominada pelo capital financeiro sob hegemonia dos bancos. A política neoliberal pregada tem afetado a classe trabalhadora, resultando, entre outros aspectos, na diminuição do poder de pressão dos sindicatos. Assim, apreende-se que a atual correlação de forças entre as classes sociais revela que as associações dos trabalhadores estão aquém do nível de organização e influência do capital financeiro sobre o Estado.

Dito de outro modo, a atual conjuntura neoliberal, que tem enfraquecido as organizações dos trabalhadores, precarizado postos de trabalhos, reduzido os direitos historicamente conquistados e aumentado o mercado informal, leva os burgueses a terem mais poder de barganha e, com isso, consegue direcionar grande quantidade de recursos ao mercado

financeiro. Isto demonstra que a aplicação do fundo público reflete as disputas existentes entre as classes sociais.

Diante disto, entende-se que a modificação processada no interior da sociedade civil produziu mudanças no papel do Estado que, por sua vez, havia fomentado intervenções legitimadoras no período monopolista, utilizando-se da violência somente quando necessário, ou seja, quando as políticas sociais falhassem na contenção do tecido social. Percebe-se que o Estado contemporâneo inverteu sua forma de agir, pois, segundo Paulo Netto (2012, p. 427, grifo do autor)

A repressão deixou de ser uma excepcionalidade – vem se tornando um estado de guerra *permanente*, dirigido aos pobres, aos “desempregados estruturais”, aos “trabalhadores informais”, estado de guerra que se instala progressivamente nos países centrais e nos países periféricos [...]. À hipertrofia da dimensão/ação repressiva do Estado burguês conjuga-se outra dimensão, coesiva e legitimadora: o *novo assistencialismo*, a *nova filantropia* que satura as várias iniciativas – estatais, privadas e estatal/privadas, mediante as chamadas “parcerias público-privado” – que configuram as políticas sociais implementadas desde os anos 1980-90 para enfrentar o quadro da pauperização contemporânea, isto é, da “questão social”, “velha” e/ou “nova”.

Salienta-se que o grande capital financeiro vem enfraquecendo as organizações trabalhistas. Sendo assim, o Estado no capitalismo contemporâneo tem retomado a violência e o assistencialismo como formas de resolução dos problemas advindos da essência do sistema. Ressalta-se, portanto, que a repressão empregada se direciona às expressões da questão social, atingindo, conseqüentemente, as camadas pauperizadas, e que o assistencialismo foi reatualizado sob novas bases, pois que já não é de caráter unicamente caritativo, apresentando-se como direito ao passo em que atua de maneira pontual e emergencial na pobreza extrema.

Desta forma, percebe-se que o Estado vem reduzindo sua intervenção no setor social ao mesmo tempo em que amplia seus esforços para atender os interesses do capital. Isto posto, entende-se que o corte dos gastos sociais tem favorecido os bancos, uma vez que parte dos recursos que deveria atender às necessidades coletivas, têm fomentado o pagamento da dívida externa. Verifica-se também que nesta conjuntura o mercado ganha destaque em detrimento das ações estatais no que se refere à qualidade dos serviços sociais, reforçado pelo discurso liberal de sociedade civil que parte de uma visão de polarização “entre estatal/privado, em que as características negativas são atribuídas ao primeiro [...] e os positivos são assumidos pelo segundo” (SADER, 2004, p. 8).

Isto “faz desaparecer o pólo central para a democracia – o público – e, com ele, num toque de prestidigitação, elimina a esfera pública, o interesse público” (SADER, 2004, p. 8).

Assim, diferentemente do acesso universal aos serviços sociais, característica do Estado de Bem-Estar Social, tem-se construído políticas sociais focalizadas, direcionadas aos mais pobres, através também da parceria do Estado com a sociedade civil.

Este tipo de política desenvolvida no capitalismo contemporâneo visa atuar sobre os efeitos da reestruturação produtiva, pois que gerou profundas modificações no mundo do trabalho, intensificando a problemática social da pobreza, principalmente nos países periféricos. Apreende-se que tais políticas pontuais, pretendem camuflar, novamente, a essência do sistema.

Além das políticas assistencialistas também existem aquelas direcionadas, segundo Ivo (2012), aos “pobres viáveis”. Neste caso, “a ideia é fortalecer a capacidade dos pobres de lutar contra a pobreza, integrados à dinâmica do mercado, potencializando, ao mesmo tempo, o consumo interno” (IVO, 2012, p. 204). Assim, com o objetivo de fazer com que a população empobrecida, com condições para o trabalho, consiga inserção no mercado por conta própria e temendo conflitos sociais que possam contestar a aparência do sistema, os organismos multilaterais têm buscado “combater a pobreza” por meio de acordos internacionais, visando à integração das camadas pauperizadas. Diante disto, segundo Ivo (2012, p. 203, grifo do autor)

As agências multilaterais [...] têm se orientado segundo as teses liberais de Amartya Sen. Na crítica à abordagem economicista da pobreza restrita à insuficiência de renda, ele propõe a definição da pobreza como “privação de capacidades”. Seu diagnóstico sugere a mobilização e o poder dos “pobres” no enfrentamento da sua própria condição de pobreza. Essa tese reforça a perspectiva emancipatória de autonomia e responsabilidade individual dos sujeitos em condição de pobreza, supondo a transformação dos indivíduos “pobres” da condição de “sujeito passivo para a de “sujeito ativo”, protagonista da mudança social [mobilidade]. Isso implica, para Sen, o acesso e o desenvolvimento de capacidades estratégicas das camadas populares.

Neste sentido, a pobreza deixou de ser vista apenas como insuficiência de renda, fazendo com que os organismos internacionais considerassem, portanto, uma nova forma de desenvolvimento social que, por sua vez, passou a ser medido por meio do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que leva em consideração os indicadores de renda, educação e saúde (longevidade). Salienta-se que esta nova forma de mensuração da pobreza impele à formulação de políticas públicas que garantam o alcance dos considerados pobres às capacidades básicas, no intuito de que eles possam modificar a situação de pobreza em que se encontram (IVO, 2012).

Com isto, as intervenções no âmbito social longe de revelarem a contradição entre capital e trabalho, que, por seu turno, constitui-se na autêntica causa de problemas como a pobreza, aparecem como capacidades que precisam ser ofertadas aos pobres para que estes estejam aptos a participarem do mercado e, conseqüentemente, se tornarem consumidores. Em

tal caso, observa-se que a defesa dos indivíduos como autônomos sustenta o entendimento de que são capazes de superar a condição de pobreza.

Diante do exposto, expõe-se, conforme Fonseca (1998), que a atuação do Banco Mundial no financiamento de ações sociais deve-se ao entendimento de que o desenvolvimento dos países periféricos depende mais da produção dos pobres do que qualquer outra coisa. Desta forma, a garantia do acesso às ditas capacidades, ou seja, dos serviços sociais, seria para que os indivíduos em situação de pobreza conseguissem ampliar a produtividade, permitindo o desenvolvimento daquelas nações.

Tratava-se de preparar a população para o ingresso em setores profissionais diferenciados, segundo a localização e importância econômica. Se, até então, a base do progresso era assentada sobre o setor moderno da economia, nitidamente urbano, com pleno emprego, altos salários e forte aporte de capital, a absorção da população mais pobre seria cada vez mais efetuada pelos setores tradicionais, situados em zonas rurais e em periferias de grandes centros urbanos, com forte utilização de mão-de-obra e caracterizados por formas flexíveis e mais baratas de ocupação, ou seja, o trabalho informal ou por conta própria (FONSECA, 1998, p. 43).

De acordo com esta visão, os indivíduos passaram a ser os responsáveis pela diminuição da pobreza, conseguida por meio do aumento da produtividade. Esta ideia fomentou o entendimento de que as pessoas “capacitadas” podem conseguir, por conta própria, um lugar no mundo do trabalho, valorizando as ditas leis naturais do mercado onde o mais esforçado vence. Acrescenta-se a isto a influência que o Banco Mundial teve sobre os Estados, fazendo com que eles se alinhassem com as propostas neoliberais, incluindo a privatização. Assim, observa-se que é de interesse do Banco Mundial que os países periféricos diminuam sua atuação no setor social para que atendam às recomendações de ajuste econômico, enquanto isso investe em políticas direcionadas à pobreza e, portanto, seletivas.

### 2.3 Aliança de classe: Estado de Bem-Estar e Capitalismo Monopolista

O bloco no poder, segundo Poulantzas (1977), é composto por diversas frações da burguesia, sendo apenas uma hegemônica. Entende-se que, embora exista relativa homogeneidade entre elas, pois, por serem grupos dominantes, compartilham certos interesses, não estão isentas de contradições, haja vista que determinada medida pode ser benéfica a determinado setor da burguesia e, concomitantemente, afetar negativamente as outras partes do capital.

Apreende-se que com a intensificação da disputa eleitoral, resultante da ampliação do Estado, a fração hegemônica dentro do bloco no poder, então o capital industrial, precisou contar com as classes-apoio e de alianças políticas para obter o consenso da sociedade acerca do seu projeto. Entretanto, embora haja aliança entre as classes capitalista e trabalhadora, os interesses antagônicos não desaparecem, pois são grupos que ocupam lugares opostos no processo produtivo e, conseqüentemente, beneficiam-se diferentemente, apesar do “acordo” político.

A respeito da aliança política entre as classes, expõe Debrun (2001, p. 182)

Um grupo hegemônico, embora não seja de modo inato o “servidor universal”, pode chegar, em parte a se tornar tal, na medida em que incorpora a informação filosófica à sua ação. E, quando é assim, dá maior espaço aos interesses dos grupos que compõem ou comporão com ele a constelação hegemônica. Daí, em contrapartida, a aceitação, por parte desses grupos, da filosofia do grupo hegemônico – ou que vai se tornar hegemônico a partir dessa aceitação.

Com a ampliação do Estado, isto é, quando ocorreu a ascensão da classe trabalhadora ao cenário político no século XX por meio do sufrágio universal garantido pela democracia representativa, foi possível que esta classe social criasse partidos políticos voltados aos seus interesses. Neste sentido, aponta Przeworski (1988, p. 51) que “os socialistas participaram das eleições porque tinham que se preocupar com melhorias imediatas das condições dos trabalhadores. Contudo, entraram para fazer do socialismo uma realidade”.

No entanto, os partidos social-democratas perceberam que, diferentemente do que imaginavam, a disputa eleitoral não resultaria na vitória do socialismo, pois o proletariado não se tornou a maioria dos eleitores, uma vez que o prognóstico de que alguns integrantes das anteriores classes médias se tornariam proletários, falhou (PRZEWORSKI, 1988). Além disto, paralelamente à passagem da classe em si em classe para si, ou seja, dos interesses individuais para a organização enquanto classe, os grupos dominantes buscaram coibir o fortalecimento dos trabalhadores através da ideologia universalista que dissemina a noção de igualdade entre todos os indivíduos.

Diante da dificuldade de o socialismo vencer por via eleitoral, tendo em vista apenas os votos dos operários, os referidos partidos fizeram alianças com partidos representantes do capital industrial, então a fração hegemônica do bloco no poder, no intuito de conseguirem ganhos reais para os trabalhadores. Com isto, a classe trabalhadora obteve acesso a serviços sociais gratuitos e universais garantidos pelo Estado. Estas medidas estatais também beneficiaram o capitalismo monopolista, pois propiciaram a reprodução dos trabalhadores,

apaziguando os conflitos entre as classes sociais e ofertando mão-de-obra qualificada, necessária às novas exigências do capital.

Isto quer dizer que “os grupos dirigidos, ou alguns deles, podem [...] se unir com outros grupos em torno do grupo hegemônico, no sentido de maximizar as potencialidades históricas em proveito de todos: é esse projeto que constitui o pivô dos movimentos nacional-populares” (DEBRUN, 2001, p. 183). Esta aliança política acarretou na construção do denominado *Welfare State*, ou seja, na intervenção estatal nas áreas econômica e social, proporcionando o desenvolvimento da ordem dos monopólios ao passo em que promoveu a reprodução ampliada da força de trabalho.

Diferentemente da aliança, as classes-apoio, de acordo com Poulantzas (1977, p. 238.) são “as classes em que se “apoia” uma forma do Estado capitalista”. Assim, “o seu apoio a uma dominação de classe determinada não é em geral baseado em qualquer sacrifício político real dos interesses do bloco no poder e das classes aliadas em seu favor”.

Neste sentido, segundo Debrun (2001) as classes-apoio são grupos dirigidos que incorporam a filosofia do grupo dominante almejando alcançar e subir de cargos, aproveitando-se da vantagem do apoio à ordem estabelecida para alocar-se dentro do sistema político. Desta forma, as classes-apoio não contrariam os interesses da fração hegemônica.

Desta forma, os grupos de apoio não exigem que a classe dirigente realize concessões reais aos trabalhadores, melhor dizendo, não pressionam por políticas de cunho econômico e social que venham beneficiar a classe trabalhadora, haja vista que o interesse do capital não é compatível com o desejo das massas exploradas e desempregadas. Diante do apoio dado à permanência do sistema vigente, as ações estatais perpetuam políticas de orientação conservadora e assistencialista.

Reitera-se a importância da correlação de forças na sociedade, incluindo as alianças e apoios de classes ao grupo hegemônico do bloco no poder, para a determinação do caráter das políticas sociais executadas pelo Estado, uma vez que este se constitui em espaço de disputa entre os grupos sociais. Logo, conforme Faleiros (2000, p. 46, grifo do autor)

Nas sociedades avançadas, [...] *medidas* de política social, são *mediações* para reproduzirem a força de trabalho, segundo o projeto da fração hegemônica da burguesia. Entretanto, essas mediações realizadas pelo Estado se limitam e se dinamizam pela força de dominação desta burguesia, e pelas contradições e as exigências das diferentes frações da burguesia e pela força dos movimentos das classes subordinadas, de sua capacidade de obter concessões e/ou de constituir alternativas concretas ao poder existente.

Expõe-se que o Estado é o resultado das relações sociais permeadas de interesses antagônicos. Assim, quando as organizações políticas da classe trabalhadora não eram expressivas na sociedade, as intervenções estatais direcionadas às exigências postas pelos trabalhadores possuíam orientação caritativa, quando não baseada na repressão. No entanto, com a ascensão deste grupo social à esfera política, o poder estatal também passou a atender as reivindicações desta classe por meio das políticas sociais.

Assim, apreende-se que o contexto de acirramento das lutas sociais levou o Estado do capitalismo monopolista a atender tanto as reivindicações da classe trabalhadora como os interesses da burguesia. A respeito disto, salienta Faleiros (2000, p. 64, grifo do autor) que a “política social é uma gestão estatal da força de trabalho, *articulando* as pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as *formas* de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social”.

Neste sentido, a correlação de forças entre o capital industrial, enquanto fração hegemônica no século XIX e XX, e a classe trabalhadora, que se mobilizou em busca de melhores condições de trabalho e vida à época, produziram modificações na forma do Estado que passou a intervir na relação capital e trabalho, considerando a existência de desfavorecidos perante o mercado. Com isso, segundo Fausto (1987), as desigualdades foram camufladas como diferenças, levando o poder estatal a reconhecer os direitos sociais, proporcionando à classe trabalhadora o acesso a bens e serviços ao passo em que ocultava a contradição de classe.

Com isto, apreende-se que as intervenções estatais na área social são resultantes do poder de pressão da classe trabalhadora sobre o Estado que, por sua vez, tendo a burguesia na hegemonia política, atua também para atender aos interesses do capital. Neste sentido, conforme Faleiros (2000, p. 60)

As políticas sociais do Estado não são instrumentos de realização de um bem-estar abstrato, não são medidas boas em si mesmas, como soem apresentá-las os representantes das classes dominantes e os tecnocratas estatais. Não são, também, medidas más em si mesmas, como alguns apologetas de esquerda soem dizer, afirmando que as políticas sociais são instrumentos de manipulação e de pura escamoteação da realidade da exploração da classe média.

Assim, “ as políticas sociais [...] são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais” (FALEIROS, 2000, p. 46). Isto porque, como o elucidado, o contexto do capitalismo monopolista provocou a intensificação das lutas sociais, gerando o reconhecimento dos interesses das classes subordinadas ao mesmo tempo em que também atendeu aos anseios da hegemonia da burguesia monopolista, pois as concessões feitas

à classe trabalhadora “situa-se numa estratégia a longo prazo de manutenção da acumulação [...]. [*Esta*] se faz por meio do aumento da produtividade, da expansão das multinacionais, do controle dos preços, da socialização dos custos sociais, da manutenção da paz social” (FALEIROS, 2000, p. 53, grifo nosso).

Diante disto, evidencia-se que o Estado de Bem-Estar social desenvolvido na Europa, além de oferecer ganhos reais aos trabalhadores, também foi conveniente aos interesses da fração hegemônica do bloco no poder, isto é, à fração industrial do capital financeiro. Isto porque, de acordo com Faleiros (2000, p. 54), “[...] a política social possibilita uma gestão, ainda que conflitiva, da força de trabalho para que ela se reproduza nas melhores condições para o capital”.

Segundo Iversen (2005) as economias avançadas que investem em proteção social estimulam a aquisição de habilidades específicas na formação da força de trabalho, útil aos mercados produtores de tecnologias. Esta capacidade de articulação entre empregadores e sindicatos, resultam no aumento da capacidade de competição das empresas no mercado internacional, gerando a ampliação dos lucros.

A respeito da relação entre proteção social e mercado, Shroder (2013) desenvolveu uma tipologia em que combina a análise dos Estados de bem-estar de Esping-Andersen, com os regimes de produção de Hall e Soskice. Assim, discute-se a importância da classe trabalhadora, isto é, a sua capacidade de organização e negociação, em conjunto com a organização das empresas e, portanto, com o papel dos donos do capital, a fim de demonstrar os diferentes tipos de produção de políticas sociais presentes nos países europeus.

Em relação à tipologia Variedades de Capitalismo, Hall e Soskice (2001) apontam a existência de cinco áreas em que as empresas devem tomar decisões, são elas: relações industriais, formação e ensino profissional, governança corporativa, mercados internos de trabalho e relações inter-firmas. Assim, as diferentes escolhas realizadas dentro de cada uma dessas esferas geram resultados diversos, isto é, determina o tipo de produção dos países e o seu posicionamento na economia.

Neste sentido, explicita-se que as distintas formas de solucionar os problemas de coordenação levam a uma classificação entre as economias capitalistas, a saber: Economia Liberal de Mercado (ELM) e Economia Coordenada de Mercado (ECM). Na primeira, as empresas organizam as suas atividades por meio de um sistema hierárquico e competitivo. No segundo tipo, as empresas não dependem tanto das relações de mercado, ou seja, elas traçam sistemas de colaboração ao invés da competitividade (HALL; SOSKICE, 2001).



Em relação aos tipos de Estados de Bem-Estar, expõe Esping-Andersen (1990) que a depender da luta de classes eles podem ser de três tipos, a saber: liberal, conservador e social democrático. No primeiro caso, os programas de proteção social são limitados aos pobres, e enquanto no segundo tipo a cobertura se estende aos cidadãos contribuintes, no terceiro ela é universal.

Neste sentido, Shroder (2013) associa a economia liberal de mercado ao regime de Bem-Estar liberal, e a economia coordenada de mercado ao regime social conservador e ao regime social-democrático, embora aquele atenda a determinados grupos e este seja abrangente. Com isso, percebe-se que, ao combinar estudos que focam em pontos diversos, mercado e lutas de classes, o referido autor demonstrou, por meio de uma tipologia unificada, que elas, embora distintas, são suplementares para a construção de Regimes de Bem-Estar.

Dito em outras palavras, o Estado de Bem-Estar abrangente está relacionado, entre outros aspectos, à capacidade de articulação das organizações trabalhistas e das entidades empresariais em prol dos seus interesses de classe. Além disso, ressalta-se o tipo de economia desenvolvida em cada país, pois que exigem habilidades diferenciadas no quesito da formação profissional. Assim, mercados que requerem competências específicas para a sua produção, oferecem maior proteção social aos trabalhadores, uma vez que precisam de mão-de-obra com alto nível de qualificação. Desta forma, apreende-se que a política social resulta tanto do poder de pressão da classe trabalhadora como se apresenta compatível com determinados interesses de mercado.

### **3 A Hegemonia Política nos Governos Lula e Dilma: As Políticas Monetária, Creditícia, Industrial e de Comércio Exterior**

Este capítulo versará sobre a política econômica posta em prática nos governos do PT no âmbito do executivo federal, haja vista que a sua análise contribui para verificar o modelo de política social desenvolvida no período em questão. Isto porque as medidas adotadas na primeira influenciam as ações da segunda, não sendo, portanto, dicotômicas, mas complementares. Ambas refletem o tipo de relação política estabelecida entre as classes sociais, permitindo investigar se a classe trabalhadora se comportou como classe apoio da fração hegemônica do bloco no poder ou se realizou uma aliança com esta nas gestões de Lula e Dilma.

Embora o recorte da pesquisa seja o governo do PT (2003-2014), isto não significa que não exista diferença entre eles, melhor dizendo, entre o estilo de política econômica e social empregada durante o período em que este partido permaneceu no poder. Apreende-se que apesar de o Estado atender as distintas frações do bloco no poder, cada uma destas forças, ainda que formem uma unidade entre si, pois que se constituem enquanto classe dominante, busca se tornar hegemônica em relação às outras para ter seus interesses priorizados pelo aparato estatal. Além disto, a classe trabalhadora estabelece relações, aliança ou apoio, com a parcela da burguesia que detém a hegemonia no bloco do poder. Desta forma, expõe-se que as modificações ocorridas nas políticas ao longo do mencionado governo, são resultados dos interesses das coalizões políticas formadas entre frações de classes.

Assim, este capítulo investigará as políticas monetária, creditícia, industrial e de comércio exterior adotadas nas gestões Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014) a fim de identificar as frações da burguesia que foram favorecidas no bloco do poder no período em questão e, portanto, o direcionamento dado à política econômica para, posteriormente, compreender o tipo de política social implementada nos três governos.

#### **3.1 O Primeiro Governo Lula (2003-2006)**

O primeiro presidente eleito pelo PT, Luiz Inácio Lula da Silva, enfrentou a oposição da fração da burguesia compradora<sup>1</sup> alinhada aos interesses imperialistas e, portanto, também desta burguesia estrangeira representada pelo capital financeiro, pois que existia o receio da coalizão liderada pelo PT não considerar os compromissos acordados no governo de Fernando

---

<sup>1</sup> A burguesia compradora funciona como uma espécie de prolongamento, no interior do país periférico, dos interesses imperialistas (BOITO JÚNIOR, 1999, p. 49).

Henrique Cardoso (FHC) com o referido setor, então hegemônico no bloco no poder (BUGIATO, 2016).

Esta apreensão se deveu às críticas que Lula havia feito nas eleições em que disputou anteriormente, direcionadas às consequências econômicas e sociais geradas pelas medidas impostas pelas organizações financeiras internacionais, quais sejam: Banco Mundial e FMI. O receituário neoliberal pregado pelo capital financeiro expôs a preocupação em alcançar a estabilidade da moeda com o controle da inflação para que houvesse a recuperação do crescimento econômico, para tanto recomendou-se o corte de gastos públicos a fim de equilibrar as contas do Estado que, supostamente, havia se excedido no modelo desenvolvimentista.

No entanto, a economia não voltou a crescer como o esperado. Além disto, as altas taxas de desemprego do período, associadas aos baixos investimentos na área social, demonstraram que as promessas criadas pela orientação neoliberal não se cumpriram. Estes resultados promoveram o descontentamento da classe trabalhadora e da burguesia industrial. Embora esta última não tenha rompido com a burguesia estrangeira, discordava de determinados aspectos da política econômica praticada nos governos FHC.

Tudo isto contribuiu para que Lula se apresentasse como uma alternativa possível ao cenário político, mas foi o comprometimento em honrar os acordos estabelecidos com a burguesia estrangeira que fez com que ele fosse ao segundo turno da eleição de 2002 e dela saísse vitorioso.

A candidatura de Lula não adotou a tática de oposição radical ao neoliberalismo e se apresentou mais como uma conciliação. A candidatura transmitiu ao eleitorado, principalmente à alta classe média e à burguesia compradora, a ideia de que não faria mudanças radicais que desestabilizassem a hegemonia das finanças e o modelo econômico, particularmente a estabilidade monetária, considerada uma herança do governo FHC a ser preservada a todo custo (BUGIATO, 2016, p. 118).

A publicação da *Carta ao povo brasileiro* se constituiu na declaração do PT em manter a continuidade da política econômica conduzida no governo FHC, uma vez que fora afirmado que os contratos firmados com os credores do mercado financeiro seriam cumpridos e a inflação permaneceria sob controle, assegurando a solidez monetária. Além de ter garantido atender as exigências da burguesia compradora e estrangeira, este documento incorporou os interesses das outras frações do bloco no poder, especialmente o setor produtivo.

Embora tenha havido o comprometimento do PT com os interesses de todos os setores presentes na *Carta*, a burguesia compradora e a estrangeira, então hegemônicas, tiveram suas aspirações prioritariamente acatadas pelo Estado no primeiro ano de governo Lula. Isso pode

ser verificado por meio das indicações aos postos centrais da política econômica, tendo Antônio Palocci para o Ministério da Fazenda e Henrique Meirelles para a presidência do Banco Central (BC). De acordo com Martuscelli (2013, p. 163), “as nomeações [...] foram decisivas para demonstrar que, ao menos nos ramos centrais do aparelho de Estado, o capital financeiro internacional continuaria exercendo forte influência”.

Isto reforça o entendimento de que a política econômica de Lula (2003-2006) não diferiu do que havia sido adotado no governo FHC, pois que continuou a privilegiar os interesses do capital financeiro com dominante bancária. A respeito disto, expõe-nos Sader (2013, p. 140):

De forma coerente com a Carta aos Brasileiros, Lula nomeou uma equipe econômica conservadora e tomou medidas preventivas, um duro ajuste fiscal, com o objetivo de evitar os riscos inflacionários e de fuga de capitais. Em outro plano, promoveu uma reforma regressiva da previdência e uma inócua reforma tributária, na expectativa de tranquilizar os investidores e permitir uma retomada dos investimentos.

Estas medidas foram tomadas, uma vez que “havia o risco de instabilidade econômica, atrelada a uma suposta falta de confiança do grande capital nacional e internacional nas posições de Lula, que também era uma ameaça do capital de inviabilizar o novo governo” (SADER, 2013, p. 139). Em outras palavras, tais decisões visavam demonstrar que a burguesia poderia acreditar que o governo Lula não desprezaria os interesses do capital em detrimento da classe trabalhadora.

No entanto, embora o capital interno e estrangeiro compartilhe anseios em comum, tendo em vista que fazem parte do bloco no poder, isto não os fazem homogêneos. Eles disputam a hegemonia entre si para conquistar maiores benefícios do aparelho estatal. Pela continuidade do projeto neoliberal, o primeiro ano do governo Lula favoreceu o capital estrangeiro; sob pena de ter a governabilidade impossibilitada pelo capital, o PT teve que curvar-se às pressões econômicas impostas pelo mercado financeiro.

Um dos pilares da “política macroeconômica do governo Lula foi a política de geração de *superavit* primário, diretriz que está diretamente relacionada ao processo de financeirização das economias capitalistas” (MARTUSCELLI, 2013, p. 172-173). Esta política controlava os gastos públicos, custos e investimentos, colaborando para a contenção da inflação e direcionando o saldo positivo para o pagamento dos juros da dívida externa (BUGIATO, 2016).

O controle da inflação, com o intuito de dar continuidade à estabilidade monetária, e o *superavit* primário, para o pagamento da dívida pública, foram medidas econômicas que em nada contribuíram para fomentar o crescimento econômico do Brasil, estando alinhadas às ambições do capital internacional. No tocante à primeira, os juros altos, usados para manter a

inflação dentro da meta imposta pelo Banco Mundial, atrapalhou o desempenho econômico e a geração de empregos no país. A segunda decisão, retirou os recursos que poderiam ser empregados na atividade produtiva e no bem-estar da população para alimentar o capital especulativo. Em outras palavras, o PT optou pela continuidade da política macroeconômica do governo anterior (metas de inflação, *superavit* primário e taxa de câmbio flutuante), realizando “um acordo com o setor dominante bancário-financeiro brasileiro. Ao mesmo tempo, tal atitude significou a adoção de uma nova rota contrária, em diversas situações, aos interesses dos grupos sociais tradicionalmente representados pelo Partido dos Trabalhadores” (PINTO *et al.*, 2016, p. 13).

Com isso, o programa do PT, tradicionalmente defensor dos gastos sociais e contrário as exigências de cumprimento da dívida, passou a executar a política econômica ortodoxa, que havia se comprometido nas eleições de 2002. De acordo com Barbosa (2012, p. 45, grifo nosso), o governo

Anunciou metas de inflação para 2003 e 2004, de 8,5% e 5,5%, respectivamente, que implicavam um forte declínio em relação à taxa efetivamente observada em 2002, reforçando a política anti-inflacionária; definiu um aperto da meta de superávit primário, que passou de 3,75% para 4,25% do [Produto Interno Bruto] PIB em 2003; ordenou cortes do gasto público, para viabilizar o objetivo fiscal, deixando de lado antigas promessas de incremento do gasto.

Assim, a hegemonia do bloco no poder permaneceu sendo a do capital rentista. O posicionamento contrário dos representantes da burguesia estrangeira e compradora quanto à política creditícia do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), direcionada à produção, reforça as evidências de que a política econômica atendeu, prioritariamente, os interesses do capital financeiro-bancário. Lembra-nos Martuscelli (2013, p. 182) que

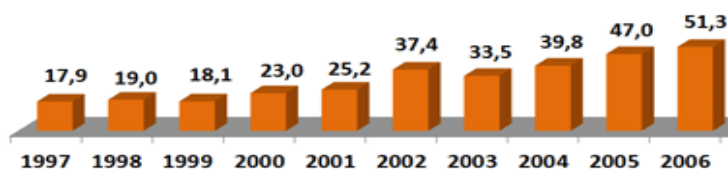
Em palestra realizada no início de 2004, juntamente com Palocci, no CDES, Meirelles criticou os créditos direcionados, ou seja, os créditos de habitação, o crédito rural, o microcrédito e as linhas de crédito do BNDES, que, por operarem com Taxas de Juros de Longo Prazo (TJLP) bastante reduzidas, quando comparadas às taxas de juros de “mercado”, acabavam sendo os principais responsáveis pelos altos *spreads* bancários. Isso levou o presidente do BNDES, Carlos Lessa, a rebater duramente a tese sustentada pelo presidente do BC, acusando-o de regente de uma orquestra que estava empenhada em desmontar o BNDES, em especial, a linha de crédito administrada por esse banco de fomento à produção.

A política de crédito direcionado, utilizada para aquecer a economia interna, é vista pelo Banco Mundial como um empecilho à política monetária, isto é, as baixas taxas de juros cobradas pelos bancos públicos federais aos setores subsidiados representam pouco retorno ao

capital financeiro-bancário. Conforme Martuscelli (2013), o parecer de Carlos Lessa tornou explícito as diferenças existentes entre os interesses do capital estrangeiro voltado à financeirização e o capital nacional ligado ao setor produtivo. Ressalte-se que Lula demitiu Lessa após este criticar a posição do presidente do BC sobre a política creditícia do BNDES. Assim, fica evidente que a burguesia compradora associada à burguesia estrangeira, permanecendo a fração hegemônica do bloco no poder, não toleraria a manifestação pública do presidente do BNDES, representante da burguesia nacional.

A respeito dos créditos concedidos pelo BNDES de 1997 a 2006 – período que compreende parte do primeiro e o segundo governo FHC, além do primeiro mandato de Lula – observa-se, conforme o gráfico 1, que o aumento no desembolso foi maior no comando do PT, excetuando-se o ano de 2003. Isso seria um sintoma de que houve uma mudança na política creditícia a partir de 2004.

Gráfico 1 – Desembolso do BNDES em bilhões de reais (1997-2006)



FONTE: BNDES

No primeiro governo Lula, o BNDES financiou, em média, R\$ 42,6 bilhões ao ano. O valor superou em 64,5% os R\$ 25,9 bilhões emprestados, em média, nos anos correspondentes ao segundo governo FHC. Apesar do aumento dos desembolsos durante o mandato do Lula, a infraestrutura não teve o recurso ampliado em comparação ao governo anterior. A indústria, por sua vez, recebeu, na média anual, 46% dos desembolsos do banco entre 2003 e 2005, alcançando 54% em 2006 (SOARES, 2006).

Importa ressaltar que na década de 1990, o BNDES teve o seu papel redefinido, passando de banco estatal de incentivo ao desenvolvimento nacional para o gestor do Plano Nacional de Desestatização (PND). Esta mudança estava em consonância com o neoliberalismo recém implantado à época que exaltou a iniciativa privada, apostando, portanto, no crescimento econômico através do mercado, enquanto buscava enxugar os gastos do Estado para que este pudesse honrar com o pagamento das dívidas.

No primeiro ano do governo FHC, fora instituída a Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, que estabeleceu a igualdade na concessão de crédito às empresas nacionais e estrangeiras. Assim, deu-se início à realização, por parte do BNDES, de empréstimos às multinacionais de diversos países. “De apenas R\$ 194 milhões em 1995, as empresas controladas ou com participação estrangeira alcançaram R\$ 17,224 bilhões, ou 13,49% do total emprestado pelo BNDES de 1995 a abril de [2002]” (SANTOS, 2002, n.p., grifo nosso). O referido banco contribuiu para a privatização de várias empresas brasileiras, uma vez que direcionou recursos aos seus compradores. Assim, a continuidade da política neoliberal, realizada pelo governo FHC, fez com que os investimentos do BNDES favorecessem o capital estrangeiro, isto é, a burguesia internacional.

A partir do segundo ano, o governo Lula passou a priorizar as grandes empresas nacionais com o intuito de promover o crescimento econômico do país. É importante destacar que Lessa havia redefinido a atuação do banco, tendo esta tarefa contado “com linhas de atuação interligadas: a inclusão social; a recuperação e o desenvolvimento da infraestrutura nacional; a modernização e a ampliação da estrutura produtiva; e a promoção das exportações” (BUGIATO, 2016, p. 176).

Assim, o BNDES atuou, por exemplo, no financiamento dos programas que constituiu a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), criada em 2004 com o objetivo de propiciar o fortalecimento e expansão do setor industrial brasileiro, cujos três planos de atuação foram os seguintes:

linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), setores estratégicos (software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis) (BRASIL, [201-]).

A política industrial reapareceu no primeiro governo Lula, após os mandatos de FHC em que “existia a convicção de que uma economia com sólidos fundamentos macroeconômicos era a condição necessária para alavancagem do setor industrial” (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014, p. 112). Além da ampliação da base industrial, a PITCE visava aumentar a inovação tecnológica, a capacidade produtiva e as exportações das empresas para que se tornassem mais competitivas no cenário internacional.

No entanto, a política macroeconômica, iniciada no final da década de 1990, que visava o controle da inflação por meio da geração de *superavit* primário combinado com as altas taxas

de juros postas pelo BC, continuou em vigor no primeiro mandato do PT. Isto posto, Cano e Silva (2010, p. 10) afirmam-nos que

Sob as amarras da política macroeconômica, a PITCE não produziu os resultados que poderia, do ponto de vista do desempenho da indústria no seu conjunto e de sua contribuição para o crescimento e para o fortalecimento da inserção da economia brasileira no cenário internacional, a despeito do bom desempenho de algumas empresas e setores individualmente.

Entende-se que, apesar de a política industrial, posta em prática em 2005, visar o desenvolvimento do setor industrial por meio do investimento em tecnologia e maior incentivo às exportações, “quase todas as decisões (preço das mercadorias, orientação dos investimentos externos) são tomadas internacionalmente” (CASTILHOS, 2005, p. 71). Isto quer dizer que o Brasil, tendo adotado uma política macroeconômica submissa às estratégias do capital internacional, não conseguiria alcançar o objetivo de expansão industrial.

A PITCE encontrou contradições não só nas medidas econômicas em vigor à época, mas também no conteúdo da própria política. Isto porque ela estaria alinhada ao capital privado, já que os programas que a constituem favoreceram os mecanismos de mercado no que se refere às decisões sobre a produção e comercialização externa dos produtos industrializados. Neste sentido, a política focou nas grandes empresas privadas, uma vez que teriam mais chances de inserção internacional (CASTILHOS, 2005).

O Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modermaq), criado com a Medida Provisória nº 197, de 7 de julho de 2004, foi inserido no âmbito da modernização industrial ligado à linha de ação horizontal da PITCE com o intuito de promover o financiamento de bens de capital por meio do BNDES e pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A proposta realizada pelo Ministro Luiz Fernando Furlan, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), visou contribuir para a melhoria da concorrência da indústria brasileira diante do mercado internacional.

O então presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), Luiz Carlos Delben Leite, manifestou-se sobre o crédito destinado à compra de máquinas e equipamentos, afirmando que

O Modermaq beneficia todo setor produtivo brasileiro, uma vez que propicia a modernização e renovação do parque industrial, especialmente as micro e pequenas empresas, contribuindo para estimular o investimento produtivo, o que gera o crescimento econômico no país. A medida trará ainda como resultados a ampliação do emprego, o avanço tecnológico, a melhoria da produtividade, o aprimoramento da qualidade, o maior poder de competição internacional, o incremento das exportações



e a ampliação do processo de substituição competitiva de importações (Abimaq, 2004).

Contudo, com a Lei nº 10.978, de 7 de dezembro de 2004, que criou a Modermaq, foi incorporada uma emenda que destina até 10% do seu financiamento para a aquisição de máquinas, equipamentos e demais bens de capital com no máximo 10 anos de uso, a Abimaq expôs o seu descontentamento. Ela disse que este aspecto introduzido na lei vai de encontro ao “espírito do programa, justamente voltado para modernização de equipamentos. Trata-se de uma total incoerência em tempos de acelerada evolução tecnológica. Não tem sentido falar-se em modernização fabril com máquinas usadas por até 10 anos” (LOPES, 2009).

Salienta-se que embora a política monetária, que estava voltada ao atendimento dos anseios da burguesia internacional, não estivesse em consonância com a PITCE, o primeiro governo Lula não mediu esforços para manter o compromisso com as exigências do capital interno. Segundo Boito Júnior (2012), a burguesia nacional conseguiu alcançar melhoria na sua posição dentro do bloco no poder e, conseqüentemente, não se opôs ao mandato de Lula em 2005, período em que surgiu a possibilidade de *impeachment* decorrente das denúncias de corrupção. Ao invés disto, mostrou apoio ao governo do PT, estreitando relações com ele.

Como dito outrora, a política neoliberal foi imposta pelo capital internacional aos países periféricos, utilizando-se da dívida externa para pressioná-los a adotarem as medidas de privatização, abertura comercial e internacionalização do sistema financeiro. Procurou-se, assim, diminuir a influência do Estado na economia e provocar a fragilização da burguesia interna, gerando um contexto de dependência em que a burguesia estrangeira pudesse usufruir dos recursos já existentes sem oferecer nada em contrapartida (SAES, 2007). No entanto,

No Brasil, [...], a novíssima dependência não logrou liquidar a burguesia local e o setor público. No setor financeiro, os três maiores bancos continuaram sob o controle do capital nacional. O *agrobusiness*, voltado para a atividade de exportação, também permaneceu nas mãos de grupos econômicos internos; e parte da burguesia industrial local sobreviveu, a duras penas, à abertura comercial e às vagas de desnacionalização, que atingiram mais um setor que outro. Esses três segmentos (bancário, agrário e industrial) da burguesia local compõem aquilo que Poulantzas denominava então uma “burguesia interna”. Essa fração burguesa, por um lado, não se identifica com a burguesia articulada ao capital estrangeiro (ou “burguesia associada”), já que ela tem algumas divergências com o imperialismo e não pode, portanto, apoiar inteiramente as políticas exigidas pelo capital financeiro internacional (SAES, 2007, p. 168).

Neste sentido, entende-se que a burguesia interna, embora no contexto de hegemonia do capital estrangeiro em que seus interesses se tornaram secundários no bloco no poder, conseguiu conservar a sua força, não sendo suprimida pelo processo de financeirização conduzido pelas

economias centrais. Explicita-se que sempre existiram algumas discordâncias entre as pretensões da burguesia compradora aliada do capital financeiro internacional e o capital interno. Quando este almejava o fortalecimento do mercado nacional, visando a proteção do Estado aos seus produtos, aquele queria facilidades para adentrar nos países e dominar seus mercados.

Nos anos 2000, a abertura comercial mundial, realizada em grande parte da América Latina, fez com que o agronegócio e a indústria do Brasil buscassem incentivos do Estado para promover a conquista de outros mercados. Importa dizer que aqui surgiu um novo dissenso ligado ao imperialismo, pois, de acordo com Boito Júnior (2012, p. 75), se por um lado, a “grande burguesia compradora tem interesse na expansão quase sem limites do imperialismo, [...] a grande burguesia interna, embora esteja ligada ao imperialismo e conte com a sua ação para dinamizar o capitalismo brasileiro, procura impor limites àquela expansão”.

A burguesia interna não se acomodou ao novo contexto, pois embora não tenha se colocando em postura de embate global, não concordou com todas as medidas requeridas pelo capital estrangeiro. O governo Lula atendeu, em grande parte, os interesses do capital interno, por meio de “uma política externa focada nos países do Hemisfério Sul e uma agressiva política de financiamento, através do BNDES, ambas voltadas para promover as empresas e os investimentos brasileiros no exterior” (BOITO JÚNIOR, 2012, p. 70-71).

Assim, a burguesia interna procurou se fortalecer com a abertura comercial, vislumbrando a potencial retomada do crescimento econômico através da exportação. Essa fração do capital conseguiu influenciar os rumos da política externa, além de pressionar o Estado por investimentos, sendo atendida com o novo direcionamento dado ao BNDES, que na década de 1990 estava voltado ao apoio às privatizações.

De acordo com os dados da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) sobre o desenvolvimento das exportações entre 1995 e 2006, observou-se que a produção e exportação primária aumentou devido a fatores externos de crescimento econômico mundial e da alta nos preços das *commodities* que fizeram com que os produtos básicos obtivessem expressivo desempenho. Por outro lado, o comércio externo de manufaturados também aumentou entre os anos de 2001 a 2006, com destaque para o primeiro governo Lula, sendo maior do que aquele ocorrido nos produtos básicos (AEB, 2012).

A seguir, a exportação dos produtos básico, semimanufaturado e manufaturado será comparada em porcentagem nos governos de FHC e Lula para que seja possível visualizar o levantamento geral por mandato, sem desconsiderar o crescimento em determinados períodos (Ver Quadro 1).

Quadro 1 - Taxas de crescimento médio das exportações nos mandatos de FHC e no primeiro governo Lula

<b>Mandatos</b>	<b>Básico</b>	<b>Semimanufaturado</b>	<b>Manufaturado</b>
1 FHC	4,49%	6,54%	5,62%
2 FHC	9,39%	6,72%	11,74%
1 Lula	9,54%	6,16%	8,85%

Elaboração própria. FONTE: AEB, 2012.

O crescimento da taxa de exportação do setor básico no segundo mandato de FHC e primeiro governo Lula ocorreu devido ao destaque das *commodities* no mercado internacional a partir do início dos anos 2000. Assim, “após a balança comercial brasileira apresentar déficits comerciais no período de 1995 a 2000, época de implantação do Plano Real e de crises internacionais em diferentes países, [...], a partir do ano 2001 o Brasil voltou a gerar superávits” (AEB, 2012, p. 3).

As exportações dos produtos manufaturados aumentaram significativamente na segunda gestão de FHC. As alterações tarifárias realizadas ainda no primeiro mandato foram na “direção oposta às [medidas] anteriores — isto é, no sentido de proteger e/ou privilegiar segmentos industriais específicos” (BRASIL, 1997, p. 12, grifo nosso). Isto possibilitou o crescimento da produção dos itens industrializados e de sua venda ao comércio internacional. Acrescenta-se que esta iniciativa governamental estava ligada ao interesse mais amplo de incentivar a competição das exportações brasileiras para conseguir equilíbrio na balança comercial.

O primeiro mandato de Lula deu continuidade ao incentivo às exportações, notadamente dos produtos manufaturados através da PITCE que visava fomentar o crescimento do setor industrial, tornando-o mais competitivo no mercado externo. Além disso, o referido governo buscou expandir o comércio destes artigos industrializados por meio da intensificação das relações com os países da América do Sul e outras nações emergentes.

### 3.2 O Segundo Governo Lula (2007-2010)

A política de comércio exterior a partir do segundo governo Lula visou diversificar os parceiros comerciais do Brasil. Isto porque, conforme Cavalcante e Lima (2013, p. 63, grifo nosso),

devido ao impasse na Rodada de Doha da [Organização Mundial do Comércio] OMC, as negociações comerciais entre o [Mercado Comum do Sul] Mercosul e a União Europeia, assim como com os Estados Unidos e outros países ditos desenvolvidos, ficaram estagnadas de 2003 a 2010.

Reitera-se que o então governo não focou sua política de comércio apenas nos países do Hemisfério Sul e nos demais integrantes dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), mas expandiu e fortaleceu as parcerias comerciais do país, tendo em vista o objetivo de aumentar as exportações e, assim, contribuir para o desenvolvimento econômico do Brasil (Ver Quadro 2).

Quadro 2 - A estratégia de negociação comercial no governo Lula

<b>Estratégia de negociação comercial</b>	<b>Governo Lula</b>
OMC	Negociações da Rodada Doha; G20 agrícola; contenciosos
América do Sul (Mercosul)	Acordos comerciais com Equador, Peru, Venezuela e Colômbia; Ingresso da Venezuela à união aduaneira; Mercosul social, político e institucional; Parlasul; Focem; União de Nações Sul-Americanas (Unasul)
Acordos com países de fora da América do Sul	Mercosul-Israel; Mercosul-Índia; Mercosul-Sacu; Mercosul-Egito

Elaboração de Ivan Tiago Machado Oliveira. FONTE: Oliveira (2012).

Apreende-se que a estratégia em fortalecer o aspecto político do Mercosul foi fundamental para que este bloco regional pudesse alavancar as suas negociações com os países em via de desenvolvimento que passavam pelo mesmo processo de abertura comercial. Salienta-se que estas ações tiveram o intuito de conseguir alargar o mercado externo para as exportações brasileiras, contribuindo, por sua vez, ao projeto de desenvolvimento nacional.

Sobre o montante das exportações brasileiras, a previsão do Brasil para 2010 foi “de US\$ 200 bilhões, [...]. Se comparadas com o ano de 2002, as exportações cresceram 330%” (BRASIL, 2010, p. 1). Conforme os dados da AEB (2012) sobre as exportações no segundo governo Lula, os produtos básico e semimanufaturado cresceram, em média, 6,87% e 3,14% ao ano, respectivamente, enquanto os manufaturados caíram 3,85% ao ano. Devido à crise econômica mundial, o período entre 2008 e 2009 obteve desempenho inferior nas exportações se comparado aos os quatro primeiros anos de governo. Apesar do cenário internacional, os produtos manufaturados voltaram a crescer em 2009, mantendo o nível de crescimento em 2010.

Os itens manufaturados cresceram em média 0,52% nos oito anos de governo Lula. No entanto, o quadro da exportação desses produtos não é suficiente para indicar que o Brasil entrou em um processo de desindustrialização, isto é, de decrescimento da produção industrial. Além da importância em considerar o contexto internacional, faz-se necessário averiguar a política industrial e de crédito desenvolvida pelo governo neste mesmo período, pois ambas influenciam a produção e venda dos produtos industrializados.

Sobre a primeira, tem-se que, quatro anos depois da tentativa de promover o desenvolvimento do setor industrial através da PITCE, o governo Lula lançou, em 2008, a “Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que tem como objetivos fomentar o setor industrial através de incentivos creditícios, subsídios, isenção e redução de tributos e marcos regulatórios para algumas atividades setoriais” (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014, p. 104-105). A PDP foi criada em um período de crescimento da economia brasileira, tendo o intuito de intensificar o desempenho da indústria e, conseqüentemente, elevar o crescimento das exportações. De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a política definiu três eixos centrais de atuação: investimentos, exportações e inovação, sendo o primeiro preponderante (CNI, 2008).

A respeito dos objetivos e instrumentos da PDP, a CNI (2008, p. 1) expôs, em uma avaliação do documento, o seguinte:

Os desafios desta nova política são: ampliar capacidade de oferta; preservar a robustez do Balanço de Pagamentos; elevar capacidade de inovação; e fortalecer MPEs. Foram definidos também macrometas: aumento da taxa de investimento; ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio mundial; elevação do dispêndio privado em P&D; ampliação de número de MPEs exportadoras. A nova política tem como principais instrumentos a ampliação do financiamento público, a desoneração tributária e o aumento dos gastos públicos e privados para inovação. Os recursos envolvidos no período 2008 a 2010 deverão alcançar cerca de: R\$ 320 bilhões de financiamento do BNDES, no período 2008-2010; R\$ 41 bilhões da área de ciência e tecnologia – alocados no PAC-C&T; e R\$ 21,4 bilhões de desoneração de tributos.

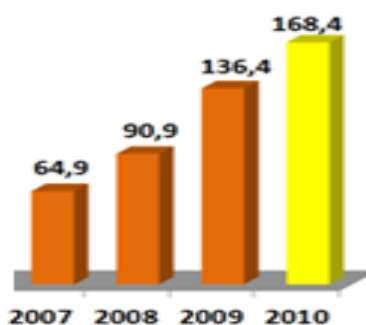
Sobre os resultados da política ao final do segundo mandato de Lula, Cano e Silva (2010, p. 13) afirmam que

A meta para 2010 era fazer com que o Brasil alcançasse uma participação de 1,25% do total das exportações mundiais (contra 1,18%, em 2007), o que corresponde a aproximadamente US\$ 208,8 bilhões (contra US\$ 160,6 bilhões, em 2007), o que exigiria um crescimento médio anual de 9,1% nas vendas externas entre 2008 e 2010. O governo propunha-se também ampliar o número de micro e pequenas empresas exportadoras para 12.971 em 2010 (10% a mais que as 11.792 MPEs em 2006). Ambas as metas foram frustradas diante da crise mundial que eclodiu em agosto de 2008. Também não foi alcançada a meta mais importante da PDP: a elevação do investimento fixo para 21% do PIB até 2010 (contra 17,6%, em 2007), correspondendo a cerca de R\$ 620 bilhões. Quanto ao estímulo à inovação no setor

industrial, a perspectiva era que os investimentos privados em pesquisa e desenvolvimento (P&D) representassem 0,65% do PIB em 2010 (contra 0,51%, em 2007), o que exigiria um crescimento médio anual de 9,8%.

Embora as metas estipuladas pelo PDP até 2010 não tenham sido alcançadas devido à conjuntura adversa da crise econômica, fica evidente que houve esforço governamental em prol do desenvolvimento da indústria brasileira. No tocante ao incentivo creditício a ser realizado pelo programa, estava previsto que o BNDES financiaria “R\$ 210,4 bilhões para o setor de indústria e serviços (excluindo os financiamentos à infraestrutura) entre 2008 e 2010” (CANO; SILVA, 2010, p. 13). Observa-se que o BNDES ampliou, significativamente, o investimento (indústria, infraestrutura, agropecuária e comércio e serviços) entre os anos de 2007 e 2010 (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução do desembolso do BNDES em bilhões de reais (2007-2010)



FONTE: BNDES

Os desembolsos do BNDES tiveram crescimento de 323,11% entre 2007 e 2010. Isso mostra como “o crescimento das operações foi vigoroso. Em valores atualizados pela inflação (IPCA), o BNDES liberou R\$ 709,2 bilhões nos últimos oito anos” (BATISTA; RODRIGUES, 2011, p. 1). Esse aumento dos empréstimos do BNDES durante os governos Lula, especialmente no segundo governo, denota que o banco retomou a função de contribuir para o desenvolvimento nacional.

Os desembolsos são divididos por linhas de crédito e porte da empresa, assim no que se refere ao financiamento do denominado BNDES-Exim, destinado a bens e serviços para exportação, tem-se que, em 2003, correspondia a 35,5% dos desembolsos, sua maior participação desde 1995. Destes R\$ 11.9 milhões, 96,9% foi direcionado às grandes empresas. Observa-se que esta linha de crédito diminuiu a atuação na totalidade destes recursos, chegando a 11,7% em 2010. Por outro lado, isto não quer dizer que houve menos investimento para as

exportações, mas que ocorrera o crescimento do valor total desembolsado pelo BNDES anualmente. No ano de 2010, obteve-se crescimento de 65,31% em relação ao ano de 2003, o que representou R\$ 19.6 milhões (BNDES, 2017).

A respeito do desembolso por região no governo Lula, destaca-se que o Sudeste permaneceu sendo o maior beneficiado, enquanto o Sul foi o segundo, menos no ano de 2009 quando chegou em 15,2% tendo o Nordeste atingido 16,2%. Esta última região cresceu em 189% em relação ao ano de 2008 e o Norte obteve a marca de 8,2%, correspondendo a um aumento de 126% no mesmo período (BNDES, 2009).

Faz-se necessário ressaltar que a ampliação da atuação do BNDES realizada no segundo governo Lula foi proporcionada pela flexibilização da política de estabilidade monetária. Segundo Pinto *et al.* (2016, p. 14),

Apesar da manutenção [dos pilares macroeconômicos], este regime foi, de certa forma, sendo flexibilizado no segundo mandato Lula após a crise do mensalão e, sobretudo, depois da crise internacional iniciada em 2007, em meio a uma conjuntura que contava com uma restrição externa menos limitadora, dado o acúmulo de reservas internacionais pelo Banco Central. Essa flexibilização centrou-se na ampliação do crédito, no aumento do salário mínimo, na ampliação dos programas de transferência de renda, na criação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e do programa Minha Casa Minha Vida.

No segundo mandato de Lula “a política econômica brasileira sofreu uma inflexão e os resultados macroeconômicos foram positivos em termos do crescimento do PIB, fortalecimento de grandes empresas nacionais (estatais e privadas), distribuição de renda e redução da pobreza” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 516). Tendo em vista o contexto de crise internacional, a flexibilização do tripé macroeconômico foi realizada a fim de fortalecer a economia brasileira através do estímulo ao consumo interno, resultado do aumento do poder de compra. Dessa forma, em 2010, a economia brasileira obteve crescimento expressivo e a taxa de desemprego caiu.

Sobre a política externa, Sader (2013, p. 138) reconhece que o Brasil priorizou, assim como outros países latinos, os “processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos”. Isto representou um dos principais aspectos de ruptura com o modelo neoliberal hegemônico, apesar de salientar que estes países “pós-neoliberais” “tiveram de se adaptar aos retrocessos impostos pelo neoliberalismo: a desindustrialização, o protagonismo de exportador primário [...]” (SADER, 2013, p. 141).

Em que pesem os pontos contrários sobre a natureza do segundo mandato de Lula, neodesenvolvimentista ou pós-neoliberal, existe o consenso sobre a ênfase que o governo deu

à exportação, sendo direcionada aos países periféricos. É importante considerar que na “articulação do bloco no poder, há a tendência à formação de uma fração hegemônica com capacidade de obter prioritariamente os benefícios da política estatal: política externa, política econômica e política social” (BERRINGER, 2015, p. 10).

A respeito da discussão sobre a influência da fração hegemônica sobre a política externa, aponta Berringer (2015, p. 15) que

Se a fração dominante for a burguesia compradora, a política externa será subserviente aos interesses dos Estados imperialistas; no entanto, se for uma burguesia nacional, ela entrará em confronto ou poderá até romper os laços com os países dominantes; no caso de uma burguesia interna, provavelmente tentará limitar e concorrer com o imperialismo sem desfazer os laços ou se afastar completamente das potências mundiais.

Entre 2003 e 2010, além do “reforço do multilateralismo na ordem internacional e a importância da OMC para a regulação política [deste] comércio” (OLIVEIRA, 2012, p. 23), também houve a intensificação da busca pela integração regional através do Mercosul. O que marca a diferença entre os governos de FHC e Lula, no âmbito das negociações comerciais, é que aquele priorizava o comércio com países desenvolvidos, enquanto este deu ênfase às relações com as nações em desenvolvimento do hemisfério sul (OLIVEIRA, 2012).

É evidente que os setores mais expressivos da burguesia interna (indústria e agronegócio) necessitam ter acesso a mercados diferentes; portanto, demandam por distintas estratégias de política comercial. Como argumentam Bugiato e Berringer (2010, p. 141),

A burguesia industrial brasileira se beneficia com o aumento do acesso aos mercados de países periféricos, assim como com a instalação das suas empresas nestes territórios. Porém, a burguesia agrária, depende em grande medida dos mercados dos países imperialistas, o destino das exportações do agronegócio são para os Estados Unidos, Europa e China.

Sendo assim, o governo Lula articulou medidas que viessem a atender a estes interesses divergentes. Para isso, houve grande incentivo governamental às exportações, direcionada tanto ao setor primário (básico) quanto secundário (produtos semimanufaturados e manufaturados), sendo as relações comerciais estabelecidas com diferentes mercados, mas com prioridade aos países do Hemisfério Sul.

Assim, o segundo mandato de Lula “passou para uma tática ofensiva na implantação da política neodesenvolvimentista” (BOITO JÚNIOR, 2012, p. 80). Este governo representou “politicamente a burguesia interna, ao realizar uma política de proteção ao capital bancário



nacional, de estímulo às exportações (agrícolas ou industriais) e de financiamento aos investimentos em áreas econômicas voltadas para as exportações” (SAES, 2007, p. 109).

### 3.3 O Primeiro Governo Dilma (2011-2014)

O governo Dilma Rousseff iniciou seu primeiro mandato indo de encontro aos interesses do setor bancário-financeiro privado, diferentemente de Lula que realizou uma política de conciliação de interesses entre os segmentos do capital interno. Assim, a então presidente buscou avançar no modelo desenvolvimentista retomado por seu antecessor (PINTO *et al.*, 2016).

Em discurso realizado em referência ao dia do trabalho no ano de 2012, Dilma criticou as altas taxas de juros praticadas pelos bancos privados. Tem-se a seguir um trecho de seu pronunciamento sobre o sistema bancário.

É inadmissível, que o Brasil que tem um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos, continue com um dos juros mais altos do mundo. Estes valores não podem continuar tão altos. O Brasil de hoje não justifica isto. Os bancos não podem continuar cobrando os mesmos juros para empresas e para o consumidor enquanto a taxa básica Selic cai, a economia se mantém estável e a maioria esmagadora dos brasileiros honra com presteza e honestidade seus compromissos. O setor financeiro, portanto, não tem como explicar esta lógica perversa aos brasileiros. A Selic baixa, a inflação permanece estável, mas os juros do cheque especial, das prestações ou do cartão de crédito não diminuem. A Caixa Economia Federal e o Banco do Brasil escolheram o caminho do bom exemplo e da saudável concorrência de mercado provando que é possível baixar os juros cobrados aos seus clientes em empréstimos, cartões, cheque especial e inclusive no crédito consignado. É importante que os bancos privados acompanhem esta iniciativa para que o Brasil tenha uma economia mais saudável e mais moderna (G1, 2012, p. 1).

Dilma deixou claro que o seu governo se esforçaria para diminuir os juros, tendo em vista não só o compromisso afirmado com o desenvolvimento do país, mas também com o bem-estar das pessoas. Neste sentido, mostrou sua preocupação com os trabalhadores que, como anunciou, além de cidadãos, também são consumidores e, para quem, os baixos juros deveriam contribuir para ampliar o acesso aos bens e serviços de que necessitam a fim de viverem melhor.

Ainda sobre os trabalhadores, Dilma ressaltou que, para que seus direitos fossem garantidos, o país deveria “consolidar seu crescimento, equilibrar sua economia, diminuir as desigualdades, proteger a indústria e sua agricultura, desenvolver novas tecnologias, e ser cada vez mais competitivo e soberano no mundo” (G1, 2012, p. 1). Verifica-se, assim, a percepção do governo do que seria necessário para fomentar o crescimento econômico e social do país.

É importante ressaltar que a economia brasileira desacelerou em 2011, acentuando-se no ano seguinte. De acordo com Martins (2013), em 2012 a produção industrial fechou com queda de 2,7%, ficando atrás apenas do resultado negativo de 7,4% obtido em 2009, período em que o setor ainda sofria com os efeitos da crise mundial. Com o objetivo de reverter o quadro de desaceleração econômica, iniciada no primeiro ano de governo, Dilma “adotou medidas anticíclicas, embora menos intensas que aquelas tomadas em 2008/09: redução da taxa básica de juros, estímulos creditícios e desoneração tributária” (CAGNIN *et al.*, 2013, p. 170).

Com ênfase na retomada do crescimento da indústria ainda em 2011, tem-se que, para “garantir estabilidade monetária com taxas de juros mais baixas e taxa de câmbio competitiva para o setor industrial, o governo anunciou uma contenção adicional de gastos públicos, reforçando seu compromisso com a austeridade fiscal” (CAGNIN *et al.*, p. 170). Assim, o aumento das receitas e o controle da expansão das despesas possibilitaram a ampliação do *superavit* primário naquele ano.

A nova política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior, denominada Plano Brasil Maior (PBM), instituída em 2011 com o objetivo de reestabelecer a competitividade da indústria brasileira para garantir a promoção do crescimento econômico e dos índices de empregos, apostou na estratégia da desoneração dos investimentos e das exportações.

A respeito do Plano, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) expôs, no ano do seu lançamento, que o PBM

tem o mérito de adotar medidas de redução do custo tributário da indústria em um momento de dificuldades do setor. Traz ainda contribuições pioneiras, como a desoneração da folha e a instituição de um ressarcimento de até 3% das exportações por tributos não recuperados pelos exportadores. Além disso, completou a remoção de tributos federais sobre o investimento (IEDI, 2011, p. 1).

Apesar dos incentivos à produção industrial e às exportações, o ano de 2012 não trouxe resultados positivos para a indústria e tampouco para o comércio exterior. A balança comercial assinalou um *superavit* de 19,43 bilhões naquele ano, representando queda de 34,75% em relação ao ano anterior (MARTELLO, 2013). O aumento das exportações registradas ao longo dos anos 2000 começou a decair com a crise internacional em 2008, embora tenha ocorrido uma ligeira melhora no desempenho comercial entre 2010 e 2011. Em 2012, os efeitos da crise ainda refletiam no comércio brasileiro, repercutindo no saldo da balança comercial.

Em outras palavras, o contexto externo influenciou a queda do *superavit* primário. Sendo assim, o Brasil não foi o único a encontrar dificuldades em retomar o crescimento da

economia. “A América Latina como um todo enfrenta desafios na segunda década desse século, em razão da queda dos preços dos produtos primários, da queda das exportações e da maior oferta de manufaturados provindos da Ásia como também de países avançados” (CERVO; LESSA, 2014, p. 144-145). Diante do baixo desempenho econômico de 2012, o governo adotou, naquele ano, “pacotes de compras governamentais e de investimentos públicos, que compõem uma política fiscal de estímulo ao crescimento econômico de caráter mais ativo e direto em comparação com a desoneração tributária” (CAGNIN *et al.*, 2013, p. 171).

Estas estratégias de diminuição dos tributos e ampliação dos investimentos realizados pelo governo, a fim de estimular o crescimento da economia, geraram, por conseguinte, menor compromisso com a meta fiscal. Segundo Dweck e Teixeira (2017), os liberais ortodoxos afirmam que o governo Dilma teria desequilibrado as contas públicas devido aos crescentes gastos, resultando na redução do *superavit* primário que, por sua vez, teria contribuído com o aumento da dívida. No entanto, observam os autores que desde a crise de 2009, a receita vinha alcançando menores patamares de crescimento do que as despesas, devido, principalmente, à desaceleração econômica. Eles salientam também que “mesmo reduzido [o *superavit*], nos anos de 2012 e 2013 houve uma tentativa de manter um resultado primário relativamente alto, frente à desaceleração da receita, levando à adoção de práticas que foram posteriormente contestadas” (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 30, grifo nosso). Isso evidencia que o percurso recente da ampliação da dívida “não decorre majoritariamente da redução do primário, nem dos empréstimos ao BNDES, que são destacados pelos críticos da ortodoxia. Os dois motivos principais foram o aumento do pagamento de juros e o crescimento real negativo do PIB” (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 31).

O BNDES no governo Dilma teve novamente papel importante na concessão de crédito para a política industrial. De acordo com as informações veiculadas pela imprensa à época, tem-se o seguinte:

Para o Programa Brasil Maior o BNDES prevê desembolsar cerca de R\$ 500 bilhões em financiamentos ao setor produtivo, entre 2011 e 2014. Segundo a divulgação, R\$ 262 bilhões desse total serão destinados a setores intensivos em conhecimento, R\$ 200 bilhões voltados ao fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas, R\$ 70 bilhões para o desenvolvimento de cadeias de suprimento em energias, R\$ 52 bilhões para diversificação de exportações, R\$ 34 bilhões em produção sustentável e R\$ 7 bilhões em inovação (Jornal Valor Econômico, 2011, p. 1).

Além das desonerações tributárias e do crédito com baixas taxas de juros, praticadas pelo BNDES, o governo “ampliou os controles de capitais diante do receio de uma nova enxurrada de capitais externos após a expansão de liquidez pelo Banco Central Europeu (BCE),

em dezembro de 2011 e fevereiro de 2012” (CAGNIN *et al.*, 2013, p. 170). Isto evidencia os esforços do governo em estimular o crescimento econômico por meio do fortalecimento da indústria.

Contudo, o contexto internacional não foi favorável ao setor industrial. Isto porque a alta do dólar, que aumenta os custos da matéria-prima, aliada à concorrência dos produtos europeus no mercado interno trouxe dificuldades à indústria brasileira que, conseqüentemente, apresentou queda de crescimento em 2012.

Não obstante, as medidas destinadas a impulsionar a indústria à época, embora não tenham surtido o efeito esperado no desempenho deste setor, contribuíram para a manutenção dos empregos nesta área. Em 2013, houve uma rápida melhora na economia brasileira; a indústria cresceu 1,2% em relação ao ano precedente, recuperando parcela das perdas daquele ano. Os setores da agropecuária e dos serviços também cresceram, atingindo 7% e 2%, respectivamente (TERRA, 2014). No que se refere à taxa de emprego por setores, tem-se que

O setor de serviços liderou a criação de empregos com carteira assinada em 2013, com um total de 546.917 postos abertos. Na indústria de transformação, houve alta: 126.359 trabalhadores foram contratados com carteira assinada em 2013 contra 86.406 no ano anterior. A construção civil contratou 107.024 trabalhadores com carteira assinada em 2013 contra 149.290 em 2012. O setor agrícola gerou 1.872 empregos no último ano; em 2012 foram 4.976. O comércio abriu 301.095 vagas formais em 2013 contra 372.368 no ano anterior (Portal Brasil, 2014b, p. 1).

Embora o ano de 2013 tenha obtido saldo positivo na geração de empregos com carteira assinada e o PIB tenha crescido 2,3%, o desempenho da economia caiu no ano seguinte. Em 2014, o PIB cresceu apenas 0,1% em comparação com o ano anterior, “entre os setores produtivos do PIB, a indústria teve o pior desempenho, caindo 1,2% no ano. O setor agropecuário teve avanço de 0,4%, e os serviços subiram 0,7%” (Universo *online*, 2015, p. 1). Diante deste cenário, verifica-se que em 2014 houve queda de 64% dos empregos formais em relação ao ano de 2013, sendo que a indústria de transformação foi o setor em que mais ocorreram demissões. O comércio caiu 40%, a administração pública recuou 63,8% e o setor de serviços foi o que menos reduziu, chegando a 13% (G1, 2015).

Embora o primeiro governo Dilma tenha buscado compatibilizar as políticas industrial e econômica com o objetivo de proteger a indústria brasileira e assegurar a sua competitividade no mercado internacional, a então presidente teve que enfrentar a conjuntura adversa. Isso porque

as mudanças no cenário internacional que se seguiram à crise de 2008 repercutiram no contexto interno. Assim, a resposta ao "ensaio desenvolvimentista" foi a pressão pelo "choque neoliberal", o que desencadeou uma "guerra ideológica" em favor do corte de gastos públicos e da elevação dos juros como forma de combater a alta da inflação. Essa pressão começou a surtir efeito já em 2013, com a retomada da alta dos juros em abril daquele ano (GALVÃO; TATAGIBA, 2017, p. 8-9).

Destaca-se que o tripé da política macroeconômica de estabilidade (*superavit* primário, metas de inflação e câmbio flutuante) foi flexibilizado nos dois primeiros anos do governo Dilma. Assim, além da redução das metas fiscais, ocorreu também a diminuição dos juros dos bancos estatais combinada com a pressão para que os bancos privados adotassem a mesma medida e o controle da taxa de câmbio pelo BC. Essas mudanças visaram melhorar o desempenho da indústria, protegendo o mercado interno e incentivando a produção, ao passo que impedia o crescimento do desemprego.

Observa-se que em 2012 a inflação chegou a 5,84%, acima da meta do governo que era de 4,5%, mas ainda abaixo do limite superior estipulado de 6,5%. Entretanto o Comitê de Política Monetária (Copom) do BC elevou, em 2013, a taxa de juros por receio que a inflação pudesse aumentar nos anos subsequentes (AMATO, 2013). Por um lado, essa medida significou a garantia da confiabilidade do mercado, por outro findou o período de juros baixos, encarecendo o crédito para a população o que, por sua vez, tem efeito direto no consumo.

Devido ao agravamento do cenário econômico brasileiro em 2014, a então presidente ressaltou o compromisso com a política monetária, pois, segundo Ianoni (2014, p. 1), a “combinação entre baixo crescimento, investimentos insuficientes, pressões sobre a indústria, conjuntura eleitoral e mobilizações sociais por demandas redistributivas fez emergir queixas, não só da oposição neoliberal, mas também do [...] empresariado desenvolvimentista”. Desta forma, Dilma expôs o seguinte: “o controle da inflação e equilíbrio das contas públicas são fundamentais. Desde 1999 a inflação está sob controle, dentro da meta, e o objetivo é continuar perseguindo isso porque temos uma experiência nefasta com hiperinflação” (ARAÚJO; BRAGA, 2014, p. 1).

A insatisfação da burguesia bancária-financeira a respeito da mudança na política macroeconômica, posta em prática nos dois primeiros anos do governo Dilma, e a deterioração da economia aliada às manifestações de 2013, que contestaram os recursos destinados aos megaeventos, às denúncias de corrupção e a qualidade dos serviços públicos, demonstravam que o esfacelamento do projeto novo desenvolvimentista estava em andamento.

#### **4 As Políticas Sociais no Período sob a Liderança do Partido dos Trabalhadores (2003-2014)**

O presente capítulo discutirá as ações na área social tanto nos governos Lula (2003-2010) quanto no primeiro governo Dilma (2011-2014) com o intuito de verificar o modelo de política social adotada nestes governos. Sendo novo desenvolvimentista, haverá ocorrido a busca em compatibilizar as políticas sociais e econômicas a fim de que pudesse atender as necessidades da classe trabalhadora e os anseios do capital com dominante industrial, embora de forma desigual tendo em vista a forma de operacionalização do Estado capitalista. Caso o modelo neoliberal de política social tenha sido adotado, o capital com dominante financeira terá sido o maior beneficiado, uma vez que a política econômica deverá ter minado os recursos para a área social, tendo a classe trabalhadora perdido em qualidade de vida.

Após explicitar os modelos de política social, a discussão recairá sobre a análise dos programas sociais, primeiro o PMCMV referente à política de habitação, em seguida, o PNPE, ProJovem e Pronatec da política de educação profissional. E, finalmente, o PBF da política de assistência social.

##### **4.1 Modelos de Estado: Neoliberal e novo desenvolvimentista**

A depender da fração hegemônica do capital financeiro, que pode ser bancária ou industrial, se institui um determinado tipo de política econômica que, embora atenda, no geral, a todas as frações burguesas do bloco no poder, privilegia a fração dominante. Destaca-se também a relação entre a fração hegemônica e a classe trabalhadora, em que esta pode assumir uma postura de classe-apoio ou de aliança, o que, por sua vez, resultará em políticas sociais diferenciadas<sup>2</sup>.

Isto posto, expõe-se que a política neoliberal<sup>3</sup> é resultado da hegemonia do capital bancário iniciada na década de 1970, quando as finanças se destacaram em detrimento do setor produtivo. “A economia mundial entrou numa nova fase em que as transações financeiras especulativas e parasitárias, típicas do imperialismo na caracterização de Lenin, crescem de

---

<sup>2</sup> Ver capítulo 1.

<sup>3</sup> A ideologia neoliberal retoma o antigo discurso econômico burguês, gestado na aurora do capitalismo, e opera com esse discurso em condições históricas novas. Esse deslocamento histórico introduz uma cisão na ideologia neoliberal, instaurando uma contradição entre os princípios doutrinários gerais, que dominam a superfície do seu discurso e que estão concentrados na apologia do mercado, e suas propostas de ação prática, que não dispensam a intervenção do Estado e preservam os monopólios (BOITO JÚNIOR, 1999, p. 23).

modo inaudito” (BOITO JÚNIOR, 1999, p. 39-40). Estas modificações, processadas no âmbito econômico, foram lideradas pelas economias dos países centrais. Estas nações passaram a exigir a adaptação dos países da América Latina aos ditames do capital financeiro internacional, o que produziu transformações no desempenho econômico desses países devido à desindustrialização resultante desse processo.

Os países latino-americanos tiveram que realizar a abertura comercial que, aliada às medidas de redução das tarifas aduaneiras e valorização do câmbio, ocasionou o enfraquecimento da competitividade da indústria desses Estados, ligada, principalmente, aos setores de tecnologia. Isto acarretou a intensificação da desindustrialização, levando à diminuição da produção industrial no produto interno. Além disso, ocorreu a privatização das empresas nacionais do território latino (BOITO JÚNIOR, 1999).

Salienta-se que nestas nações também houve a internacionalização do sistema financeiro, “entendendo-se como tal o aumento da participação das instituições financeiras estrangeiras nos diferentes segmentos do mercado financeiro doméstico - ou seja, bancos comerciais, bancos de investimento, financeiras, [...], distribuidoras, corretoras e seguradoras” (BURLE, 1995, p. 3). Isso levou, conseqüentemente, ao aumento da quantidade de ativos controlados por estas instituições, resultado de “um intenso processo de fusões, incorporações e privatizações que levou a uma maior concentração no sistema financeiro” (MINELLA, 2003, p. 246).

Destaca-se que as mudanças na política econômica produziram efeitos nas políticas sociais dos Estados periféricos, não deixando de atingir também os países centrais. No entanto, o neoliberalismo não produziu o mesmo impacto em todas as regiões.

Nos países periféricos, [...], o neoliberalismo tem servido, tal qual nos países centrais, para restringir ou suprimir direitos dos trabalhadores. A diferença é que, na periferia, a política neoliberal encontrou pela frente um sistema de proteção social menos desenvolvido e pôde avançar muito mais do que lograra fazer no centro do sistema. [...] O movimento operário e popular latino-americano revelou-se menos eficaz para defender as reformas que tinha introduzido no capitalismo do que o movimento operário europeu – é certo que esse último atua em condições mais favoráveis devido à transferência de riquezas da periferia para o centro do sistema capitalista (BOITO JÚNIOR, 1999, p. 37-38).

Apesar de o neoliberalismo ter se tornado hegemônico, determinados aspectos fazem com que os seus efeitos variem. Assim, além da diferença existente no processo de construção dos direitos em cada sociedade, faz-se necessário levar em consideração a posição das nações no capitalismo financeiro, assim como o nível de organização da classe trabalhadora na defesa dos seus direitos. Desta forma, embora o Estado de Bem-Estar europeu venha sofrendo ataques

com a redução dos gastos, ele não sucumbiu, mostrando mais resistência que a proteção social da América Latina.

A respeito disso, observa-se que os países latino-americanos transferem vultosos recursos ao âmbito financeiro para o pagamento da dívida, sendo ele a nível local ou internacional.

Especialmente em função do serviço da dívida, a maioria dos governos do continente adotou políticas macroeconômicas que levaram a cortes em investimentos sociais e infra-estrutura, aumento de impostos e políticas salariais restritivas para os trabalhadores do setor público, além de medidas de privatização das empresas estatais. As empresas adotam políticas que incluem a demissão de trabalhadores, a intensificação do ritmo de trabalho e a terceirização, além de pressionarem para tornar ainda mais precários o mercado e o contrato de trabalho. Já o cidadão comum tem parte de sua renda abocanhada pelos juros do cartão de crédito, do cheque especial ou do crédito ao consumidor (MINELLA, 2003, p. 246).

As altas taxas de juros, a supervalorização do câmbio e o *superavit* primário foram medidas que penalizaram o setor industrial e a classe trabalhadora em benefício do capital com dominante bancária. Conquanto o capital industrial também se beneficie da política de privatização das empresas públicas e da desregulamentação do trabalho, ele perde com a liberalização financeira. Os trabalhadores, por sua vez, nada têm a ganhar com o neoliberalismo, pois sofrem com a precarização dos postos de trabalho, a redução dos direitos trabalhistas e o sucateamento dos serviços sociais (BOITO JÚNIOR, 1999).

De acordo com Boito Júnior (1999, p. 78) “a regra é uma só: redução dos gastos sociais e aumento dos gastos financeiros”. Desta forma, busca-se substituir a ideia da universalização dos serviços públicos, presente no Estado de Bem-Estar, pela focalização. Isto é, deixa-se de atender a toda a população para focar nos mais pobres. Esta diminuição do gasto público na área social serve para fomentar o setor financeiro, já que o recurso poupado é redirecionado ao pagamento da dívida.

É importante lembrar que as políticas prescritas pelas nações centrais aos países periféricos em desenvolvimento não cumpriram com a promessa de crescimento econômico. Ao contrário, o que ocorreu, conforme Saes (2007, p. 155), foi a “estagnação das atividades industriais; redução dessas atividades aos ramos tradicionais; desindustrialização (nalguns casos); e até mesmo retorno de muitas economias nacionais à “vocação agrária””. Isso, por sua vez, expõe a posi o de dependência econômica da América Latina em rela o aos Estados do centro do capitalismo. Ademais, destacam-se os efeitos sobre a classe trabalhadora, a saber: flexibiliza o do mercado de trabalho, amplia o da informalidade, aumento do desemprego e da desigualdade.



Diante desse contexto, a América Latina passou a resistir à ortodoxia convencional, posta em prática após o consenso de Washington. Assim, nos anos 2000, o desenvolvimentismo que prega a participação do Estado no desenvolvimento econômico e social ressurgiu como alternativa ao neoliberalismo nessa região. As ideias desenvolvimentistas, de acordo com Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 813-814), “deviam agora dar conta, todavia, de um contexto diferente de restrições internas e externas: muitos dos países já se haviam industrializado e todos competiam no quadro da globalização”. Devido à nova conjuntura, recebeu a denominação de novo-desenvolvimentismo<sup>4</sup>.

Neste sentido, embora alguns aspectos próprios ao antigo desenvolvimentismo tenham sido superados, como o protecionismo dos produtos manufaturado e a substituição de importações, dando lugar à indústria voltada à exportação, determinados pontos foram mantidos ou aperfeiçoados enquanto outros foram acrescentados no âmbito do novo desenvolvimentismo. No primeiro caso, tem-se a permanência do papel central do Estado no processo de crescimento econômico e, no segundo, a busca por manter o câmbio competitivo em contraposição ao câmbio sobreapreciado da ortodoxia neoliberal (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

Ainda sobre o novo desenvolvimentismo, Sicsú, Paula e Michel (2007, p. 515) nos acrescentam que ele

Não propõe a redução do Estado, mas a sua reconstrução, tornando-o mais forte, e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido. Propõe, ademais, uma estratégia nacional de desenvolvimento que promova políticas voltadas ao progresso técnico e a introdução de novas técnicas de produção, o desenvolvimento de mecanismos nacionais de financiamento do investimento, políticas econômicas redutoras de incertezas inerentes ao mundo financeiramente globalizado e o desenvolvimento de instituições específicas adequadas ao desenvolvimento (como o desenvolvimento do capital humano através da educação pública).

Assim, o Estado forte do novo desenvolvimentismo não resulta no enfraquecimento do mercado. Pelo contrário, o aparato estatal financia o setor produtivo e regula determinados aspectos do mercado com o intuito de que ele seja mais eficiente na promoção do desenvolvimento econômico. Dessa forma, o Estado procura administrar a taxa de câmbio em

---

<sup>4</sup> O Estado novo-desenvolvimentista continua a basear-se, conceitualmente, nas ideias estruturalistas e keynesianas, mas agora enriquecidas por um conjunto de novos modelos econômicos que foram desenvolvidos, levando em consideração políticas desenvolvimentistas bem-sucedidas em países asiáticos – enriquecidos, em suma, por uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. O novo sistema, [...], enfatiza os principais preços macroeconômicos (nomeadamente, a taxa de câmbio e a taxa de juros) e coloca a taxa de câmbio no centro da teoria econômica do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 814).

prol da produção industrial e das exportações a fim de incentivar a concorrência das empresas nacionais no cenário internacional. Busca-se também assegurar altas taxas de emprego combinadas com o aumento real dos salários, necessário para fomentar o mercado interno. Ademais, controla-se a inflação, mas com taxas de juros menores do que o exigido pela proposta neoliberal, contribuindo para a ampliação da poupança pública (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

Sobre a área social, os adeptos do novo desenvolvimentismo “consideram que algumas políticas e ações são fundamentais para repor na agenda dos países da região os mecanismos de distribuição dos recursos, de modo a enfrentar a questão da desigualdade” (MOTA, 2012. p. 35). Neste sentido, as políticas sociais e educacionais cumprem papel fundamental no enfrentamento dos problemas sociais; por sua vez, o crescimento econômico é indispensável para garantir a manutenção de maiores patamares de igualdade (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Por visar o desenvolvimento econômico e social, o novo desenvolvimentismo é visto por alguns como o resultado da aliança política entre as classes sociais. Na concepção de Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 814) esta coalização teria como “adversários os capitalistas rentistas, inclusive os proprietários de empresas e concessões públicas monopolistas, os exportadores de *commodities* e os interesses estrangeiros”. Estes autores não consideram a ideia de que a burguesia interna também inclui o setor agropecuário e o capital bancário nacional, por isso entendem que o pacto político compreende apenas os industriais e a classe trabalhadora. Já para Saes (2007), a burguesia interna inclui todas estas frações do capital e ainda a concebe como hegemônica dentro do bloco no poder. Além disso, destaca a importância dos acordos realizados com os países centrais, haja vista o contexto de competição global. Isso denota que determinadas políticas hegemônicas podem favorecer diferentes frações do capital coligadas.

Na percepção de Boito Júnior (2012) e Mota e Moraes (2017) o novo desenvolvimentismo seria uma forma dos países periféricos se desenvolverem dentro do neoliberalismo. Sendo assim, a burguesia interna teria assumido o compromisso com o capital financeiro internacional. Desta forma, embora seja consenso que esta estratégia represente os interesses da burguesia interna, esta visão sustenta que a referida fração do capital não seria hegemônica dentro do bloco no poder, sendo o capital estrangeiro dominante.

#### 4.2 Política Habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida

Desde 1986, com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), então responsável pelo financiamento de empreendimentos habitacionais no país, até a criação do Ministério das Cidades (Mcid), em 2003, “o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema” (BONDUKI, 2008, p. 76).

Em outras palavras, o acesso ao direito à moradia foi dificultado por quase duas décadas devido à falta de uma política voltada à problemática em questão, assim como de um órgão federal que ficasse responsável por ela. Desta forma, como afirma Maricato (2006, p. 214),

Em contraste com a pouca importância dada pelo executivo federal à questão urbana, nesse mesmo período consolidou-se um forte movimento social que, sob a bandeira da reforma urbana, reuniu profissionais, lideranças sociais, sindicalistas, ONGs, integrantes da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos. Os primeiros passos desse movimento foram dados ainda nos estreitos espaços de participação política existentes na vigência do regime militar. Nos anos 1980 esse movimento cresceu, acompanhando a exigência generalizada na sociedade por liberdades políticas.

As mobilizações sociais decorrentes do *deficit* habitacional contribuíram para a construção do Projeto Moradia, sendo “elaborado por 12 pessoas, entre especialistas e lideranças sociais, convidadas por Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de uma ONG – Instituto Cidadania – por ele presidida” (MARICATO, 2006, p. 215). Lançado em 2000, nele constava a criação do Ministério das Cidades que, foi implementado no primeiro ano do governo Lula, tendo sua “estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território, são eles: a moradia, o saneamento ambiental [...] e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana – mobilidade e trânsito” (MARICATO, 2006, p. 215).

A integração das questões relacionadas à cidade fez com que a habitação deixasse de ser pensada isoladamente das demais políticas que compõem a problemática do espaço urbano. Com isso, o Mcid ficou responsável pela definição e implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) com a participação da sociedade. A respeito da área habitacional, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do mencionado Ministério encarregou-se de implementar a Política Nacional de Habitação (PNH), tendo a modernização da produção habitacional e a estruturação das linhas de financiamento como alguns de seus eixos de ação.

A PNH trouxe o diagnóstico do problema habitacional dos anos de 1992 a 2002. Assim, entre outros aspectos, observou-se que o crescimento das necessidades habitacionais foi mais elevado do que o aumento da população, tendo ocorrido a ampliação do *deficit* de moradia entre aqueles que recebiam até dois salários mínimos. Embora isso tenha sido verificado em todos os lugares, as regiões metropolitanas obtiveram destaque. Ademais, salienta-se que diferentemente da expansão das necessidades habitacionais percebidas na população de menor renda, houve a diminuição do *deficit* dos que estavam ganhando acima de cinco salários mínimos. Neste sentido, o documento concluiu que os programas públicos, direcionados à questão habitacional, não foram exitosos no atendimento das pessoas de baixa renda, e que os mecanismos de mercado seriam incapazes de enfrentar tal problema. Desta forma, destacou-se a necessidade de se desenvolver estratégias mais eficazes para atender as pessoas nesta faixa de renda (BRASIL, 2004).

Diante disso, tem-se a seguir alguns objetivos da PNH (BRASIL, 2004, p. 7 e 8),

Universalizar o acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação levando-se em conta a disponibilidade de recursos e a capacidade operacional; Enfrentar o problema habitacional de forma articulada com as políticas fundiária, de saneamento e de transporte e em consonância com as diretrizes de política urbana; Fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados; Concentrar esforços e canalizar, de forma articulada, recursos não onerosos dos três âmbitos de governo no enfrentamento dos problemas habitacionais; Promover o atendimento à população de baixa renda, aproximando-o ao perfil do déficit qualitativo e quantitativo; Promover o desenvolvimento tecnológico na área da construção civil para reduzir custos; Ampliar a produtividade e melhorar a qualidade do produto; e Gerar empregos e renda dinamizando a economia apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão de obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do PIB.

Verifica-se que a PNH visou reverter o quadro de *deficit* habitacional crescente, principalmente, entre a população com menor poder aquisitivo. Além da quantidade, destacou-se a preocupação com a qualidade das moradias a serem entregues. Observa-se que a referida política também estava direcionada a atender a área econômica por meio do estímulo à construção civil. O investimento realizado neste setor, buscava incentivar vários segmentos da indústria a fim de aquecer a economia interna.

Assim, nota-se que embora o governo Lula tenha adotado, em seu primeiro governo, o tripé macroeconômico (metas de inflação, *superavit* primário e taxa de câmbio flutuante) que serviu diretamente ao capital estrangeiro, ele não deixou de levar em consideração os interesses do capital nacional (BOITO JÚNIOR, 2012).

Com a Lei 11.124 de 16 de junho de 2005, regulamentou-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituindo o Conselho Gestor do FNHIS.

Como forma de estabelecer um sistema federativo de habitação social, integrando estados e municípios em ações articuladas, determinou-se que para acessar os recursos do FNHIS, estados e municípios deveriam aderir ao Sistema. Para tanto, deveriam elaborar Planos Locais Habitacionais de Interesse Social (PLHIS) condizentes e articulados com o Plano Nacional de Habitação, e constituindo Fundo Local de Habitação de Interesse Social e seu respectivo conselho gestor (NAIME, 2010, p. 6).

O SNHIS surgiu para viabilizar o acesso à moradia digna daqueles com menor renda. Os recursos do FNHIS a serem destinados aos programas de habitação de interesse social, provêm do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), do Orçamento Geral da União e de outras receitas como as decorrentes de empréstimos para programas de habitação. A respeito da composição do Conselho Gestor do FNHIS, tem-se que deve ser realizada de forma paritária por representantes do Poder Executivo e da sociedade civil (BRASIL, 2005).

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) foi previsto na lei que instituiu o SNHIS, tendo sido elaborado em 2009 com a participação de segmentos sociais ligados ao setor habitacional. O PlanHab tem a finalidade de criar estratégias de ação a partir da proposta da PNH de enfrentar os problemas habitacionais existentes no país. Neste sentido, enquanto a PNH estabelece os princípios e objetivos, isto é, a estruturação conceitual do que se pretende atingir com a política, o PlanHab se constitui em uma das ferramentas utilizadas para implementá-la (BRASIL, 2009).

De acordo com o documento do PlanHab tem-se que “se, por um lado, equacionar [...] a questão [do *deficit* habitacional] é uma obrigação do Estado, ela pode também se transformar num elemento chave no processo de desenvolvimento econômico brasileiro” (BRASIL, 2009, p. 10 e 11, grifo nosso). Isso demonstra a busca do governo em articular a política social de habitação com o setor da construção civil a fim de promover, ao mesmo tempo, a inclusão social e o estímulo ao crescimento econômico do país.

Ressalta-se que a crise internacional, iniciada no final de 2008, afetou o Brasil no ano subsequente. Diante dessa nova conjuntura

[...] o Governo Federal adotou medidas anticíclicas, que tiveram por objetivo mitigar os efeitos da crise econômica que impactaram os vários setores da economia nacional. No setor habitacional, as medidas foram estruturadas no Programa, Minha Casa Minha Vida [...], lançado em março de 2009, contendo uma série de incentivos para a produção habitacional, visando promover a geração de empregos e o crescimento econômico (BRASIL, 2009, p. 190).

A Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o PMCMV, determinou no art. 3º, inciso II “a implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social” (BRASIL, 2009). Desta forma, a redução da carga tributária no setor da construção civil foi uma estratégia realizada com o intuito de incentivar a recuperação da economia nacional. Conforme Exman (2009), o Ministro da Fazenda à época, Guido Mantega, afirmou que o programa habitacional deveria movimentar cerca de 60 bilhões de reais e gerar mais de 1 milhão de empregos, o que resultaria no crescimento do PIB em mais de 2% além do seu crescimento normal.

A geração de emprego e renda na construção civil através do PMCMV, contribuiu para o aumento do consumo interno, tendo este sido estimulado também com a criação do cartão Minha Casa Melhor em 2013. Este programa concedia crédito de até R\$ 5 mil reais aos beneficiários do PMCMV para que comprassem determinados móveis e eletrodomésticos de estabelecimentos credenciados. A compra era realizada à vista por meio do cartão e o beneficiado do programa deveria pagar o financiamento à Caixa Econômica Federal (CEF) em até 2 anos (GLENIA, 2013). Assim, reitera-se que o PMCMV serviu tanto para incentivar o setor da construção civil quanto para ampliar o consumo, contribuindo para o crescimento econômico.

Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais. Teve importância fundamental para o país durante a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais (BRASIL, 2011b, p. 1).

O PAC 1, com duração para o quadriênio 2007-2010, teve suas ações organizadas da seguinte forma: “investimento em infraestrutura, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhora do ambiente de investimento, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo” (ZUANAZZI *et al.*, 2015, p. 2). A infraestrutura foi o ponto que recebeu maior destaque, tendo sido dividido em três eixos, a saber: logística, energia, e eixo social e urbano. O PAC 2, quadriênio 2011-2014, foi lançado ao final do segundo governo Lula em 2010. Se no PAC 1 a previsão dos recursos iniciou em torno de R\$ 500 bilhões, atingindo, posteriormente, mais de R\$ 600 bilhões, a previsão de investimentos no PAC 2, por sua vez, começou no patamar de R\$ 700 bilhões. Além da expansão dos desembolsos, a infraestrutura

passou a contar com seis eixos de atuação, tendo o eixo social e urbano do PAC 1, que incluía habitação, saneamento, recursos hídricos e luz para todos, sido subdividido nos eixos: minha casa minha vida, água e luz para todos e cidade melhor, respectivamente (ZUANAZZI *et al.*, 2015).

Em relação aos desembolsos direcionados ao PAC, tem-se que são provenientes do orçamento fiscal, da seguridade social, de contrapartida de estados e municípios e, em grande parte, de investimentos de empresas estatais e da iniciativa privada (incluindo os fundos do mercado financeiro). O PAC 1 destinou R\$ 274,8 bilhões em energia, R\$ 170,8 bilhões no eixo social e urbano e R\$ 58,3 bilhões em logística. Embora a infraestrutura social e urbana não tenha sido o eixo com maior volume de recursos no total, o PMCMV inserido nesse eixo, recebeu R\$ 106,3 bilhões, sendo a habitação o setor que angariou mais recursos dentre todas as categorias elencadas nos seis eixos. Desta forma, segundo o Relatório do Tribunal de Contas da União, o PAC atingiu 88% dos recursos previstos, devido, em grande parte, aos dispêndios destinados à rodovia, hidrovias, marinha mercante e habitação de mercado (JARDIM; SILVA, 2015).

A respeito da execução do PAC 2, o Ministério do Planejamento informou que foram concluídos R\$ 66,9 bilhões em empreendimentos na área de transportes, R\$ 449,7 bilhões no PMCMV, R\$ 10,7 bilhões para o eixo cidade melhor, R\$ 3,7 bilhões em investimento para o comunidade cidadã, R\$ 10,3 bilhões direcionado ao eixo água e luz para todos e R\$ 253,3 bilhões em geração de energia (elétrica, petróleo e gás natural). Assim, o PAC 2 alcançou o investimento de R\$ 1 trilhão, representando mais de 95% do desembolso previsto para o período, o que permitiu a conclusão de 99,7% das ações (BRASIL, 2015a).

Como dito outrora, o PMCMV recebeu o maior volume de investimentos do PAC, tendo havido aumento de desembolso na segunda fase. Com a previsão de R\$ 34 bilhões em investimentos, a primeira fase do programa (2009-2010) estabeleceu a meta de 1 milhão de habitações para as famílias com renda de até 10 salários mínimos. Na segunda fase (2011-2014) as faixas de renda familiar para o acesso ao programa foram ajustadas devido ao aumento do salário mínimo. Além disso, ampliou-se as metas habitacionais e os financiamentos de cada uma das faixas de renda, estipulando-se 2 milhões de moradias para o final desta etapa (BRASIL, 2015a). A seguir, o número de moradias e os investimentos realizados pelo PMCMV entre os anos de 2009 e 2013 (Ver Quadro 3).

Quadro 3 – Resultados do PMCMV até outubro de 2013

Faixa	PMCMV 1		PMCMV 2		Unidades Contratadas TOTAL	Valor de Investimento (R\$) TOTAL
	UH Contratada	Valor de Investimento (R\$)	UH Contratada	Valor de Investimento (R\$)		
Faixa 1	482.741	17.999.655.637	897.237	45.796.891.734	1.379.978	63.796.547.371
Faixa 2	375.764	26.091.431.597	885.566	74.679.112.368	1.261.330	100.770.543.964
Faixa 3	146.623	11.021.720.250	192.246	16.649.658.094	338.869	27.671.378.345
Total Geral	1.005.128	55.112.807.484	1.975.049	137.125.662.196	2.980.177	192.238.469.680

Elaboração de Inês Magalhães. FONTE: Brasil (2013a)

A faixa 1, destinada àqueles com renda familiar mensal de até três salários mínimos possuía o maior *deficit* habitacional no início dos anos 2000 e, por isso, deveria receber mais atenção da política. Desta forma, faz-se necessário destacar que a Região Nordeste recebeu o maior volume de investimentos e, portanto, obteve a maior quantidade de unidades habitacionais da faixa 1 tanto na primeira fase, com R\$ 14 bilhões em recursos e 329.909 moradias, como na segunda que até outubro de 2013 já tinha sido investido R\$ 31 bilhões, alcançando o total de 522.266 habitações (BRASIL, 2013a). Isso porque o Nordeste possui um dos menores PIB *per capita* do país, o que explica a incidência de grande volume dos recursos da modalidade de interesse social para esta região.

Apesar de a faixa 1 ser mais abrangente que as demais, uma vez que compreende a população com menor renda e, portanto, com maior *deficit* de moradia, ela obteve, no geral, menos unidades habitacionais contratadas se comparada com as faixas 2 e 3, que têm menores *deficits* habitacionais, esta última beneficiando aqueles com renda mensal de 6 a 10 salários mínimos. Verifica-se que o volume de investimento do PMCMV destinado à faixa 2, que compreende famílias com renda mensal de 3 a 6 salários mínimos, foi significativamente maior, quase alcançando o número de habitações da faixa 1. Importa dizer que as faixas são compostas pela classe trabalhadora, mas que diferentemente dos trabalhadores da faixa 1, os trabalhadores das faixas 2 e 3 são aqueles com os maiores rendimentos financeiros e, portanto, passaram a acessar os créditos imobiliários, expandidos nos governos Lula e Dilma, para a aquisição de moradias.

Desta forma, reitera-se que o *deficit* habitacional teve resultado distinto nas faixas de renda. Sobre isso, verifica-se que



Em 2012, aproximadamente 74% do déficit era composto por famílias em domicílios com renda de até três salários mínimos, um aumento de 4%, se comparado aos valores observados em 2007. Houve redução para as demais faixas: (i) o estrato com renda domiciliar entre três e cinco salários mínimos apresentou redução de 11,5% no período; (ii) no de renda domiciliar entre cinco e dez salários mínimos houve um decréscimo de cerca de 10% na sua participação do déficit; e, (iii) o de renda domiciliar acima de dez salários mínimos reduziu sua participação em cerca de 30% no período. Isto reitera que o déficit continua sendo majoritariamente dos domicílios que estão no estrato de renda mais baixo (BRASIL, 2013b, p. 5).

Observa-se que o *deficit* aumentou apenas na faixa 1, entretanto, é notório o crescimento do número de moradias entre as famílias desta faixa ao longo da execução do PMCMV 1 e 2 (Ver Quadro 3). Assim, ocorreu que a quantidade de habitações destinadas a quem possuía renda mensal de até três salários mínimos acompanhou o aumento da população neste estrato. Desta forma, verifica-se que não houve perdas para os indivíduos da faixa 1, embora as demais faixas tenham conseguido melhores resultados.

Como foi visto, o PMCMV surgiu em meio à crise internacional, iniciada na segunda metade dos anos 2000, como uma estratégia que visava contribuir para o estímulo da economia e para a geração de empregos por meio da cadeia produtiva da construção civil. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgados pelo G1 (2011), em 2010 o referido setor cresceu 11,6%, obtendo destaque no desenvolvimento econômico brasileiro e, conseqüentemente, acarretando o aumento do emprego neste ramo. “Segundo o Estudo Setorial da Construção, entre janeiro e dezembro [de 2010] foram gerados 254.178 novos empregos formais no setor, o melhor saldo da série histórica, iniciada em 1996” (G1, 2011).

A ampliação dos postos de trabalho na construção civil resultou na elevação do rendimento salarial dos trabalhadores do setor. Em 2011, “o salário médio pago no país para o trabalhador da construção civil [foi] de R\$ 1.395,00, 2,5% maior que a média do ano anterior, segundo o levantamento do Dieese, que usou como referência o mês de fevereiro de 2011” (G1, 2011). Em seguida, “o rendimento mensal passou de R\$ 1.759,30 em 2013 para R\$ 1.973,67 em 2014. O setor fechou aquele ano com 2,9 milhões de empregados, [...]. Segundo o IBGE, a construção faturou R\$ 382 bilhões com obras e serviços” (R7, 2016, p. 1).

Abrangendo todas as regiões do país, o PMCMV 1 e 2 contribuiu para o aumento de moradias e, portanto, atendeu de algum modo as necessidades habitacionais da população que recebia até 10 salários mínimos. Além disso, como era de se esperar, o programa também contribuiu para a alavancagem do crescimento econômico brasileiro, incentivando a construção civil e, portanto, a contratação de emprego neste ramo.

#### 4.3 Política de Educação Profissional: PNPE, ProJovem e Pronatec

O Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIMPO), criado no governo João Goulart e que se estendeu aos governos militares, e o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) do governo FHC, não se voltaram para a ampliação da escolaridade, somente visaram preparar a massa desempregada para a inserção no mercado de trabalho. No primeiro caso, os cursos realizados eram apenas de natureza prática com o intuito de atender, no caso da indústria, as necessidades da especialização do trabalho. Em relação ao PLANFOR, verifica-se que houve uma tentativa de conciliar teoria e prática, mas, em realidade, não passou de uma formação rápida e de acordo com as exigências da reestruturação produtiva (MONTALVÃO, 2015).

Durante o primeiro governo Lula, por sua vez, foi concebido o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) por meio do Plano Plurianual (2004-2007). De acordo com Toledo e Rummert (2009, p. 12) “o referido plano é implementado em substituição ao PLANFOR, sob a constatação de que o país estaria vivenciando uma crise da qualificação profissional, que precisaria ser revista e relançada sobre novas bases”. Assim, este modelo profissionalizante buscou se diferenciar do anterior ao “fundamentar-se em seis dimensões principais: política, ética, conceitual, institucional, pedagógica e operacional, as quais [demarcariam], em seu conjunto, um novo momento da Política Pública de Qualificação” (BRASIL, 2003, p. 20, grifo nosso).

Sobre o detalhamento das dimensões do PNQ, tem-se que

no **âmbito político**, torna-se central a compreensão da qualificação profissional como direito [...]; a **dimensão ética**, sob o propósito de garantir transparência no uso e gestão dos recursos públicos [...]; no **campo conceitual**, adquire prevalência de noções como: educação integral, empoderamento dos atores sociais (na perspectiva de sua consolidação como cidadãos plenos), qualificação social e profissional [...]; na **dimensão pedagógica**, busca-se garantir: aumento da carga horária média, uniformização da nomenclatura dos cursos, articulação prioritária com a educação básica [...]; quanto à **dimensão institucional**, passa a ser estratégica a integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda entre si e destas em relação às Políticas Públicas de Educação e Desenvolvimento [...], no que se refere à **dimensão operacional**, é preciso garantir: o planejamento como ponto de partida de chegada na elaboração dos planos e projetos; um sistema integrado de planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento dos egressos do PNQ, em todos os seus níveis de realização [...] (BRASIL, 2003, p. 20-21, grifo nosso).

O PNQ foi criado com o intuito de ofertar qualificação em nível básico, trazendo, além da proposta de aumento da carga horária dos cursos, a tentativa em articular educação, emprego e desenvolvimento. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o PNQ

teve como público alvo os “trabalhadores e trabalhadoras desempregados/as e em risco de desemprego, com ênfase nas populações vulneráveis” (OIT, 2018, p. 1).

No entanto, é importante ressaltar que a qualificação profissional, vista como um direito do trabalhador que o auxilia no acesso ao mercado de trabalho, também atende as necessidades do capital. Embora sendo útil a ele, a qualificação é percebida como um empreendimento dispendioso, portanto, o Estado assume esta tarefa. Conforme a OIT (2018), a construção civil, por exemplo, foi um dos setores priorizados com os projetos do PNQ desenvolvidos em 2010, tendo em vista o aumento dos postos de trabalho neste setor em decorrência da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil.

Salienta-se que, além do PNQ, o governo Lula lançou outras medidas destinadas especificamente ao público jovem. De acordo com Guimarães e Almeida (2013), é sabido que os jovens enfrentam dificuldades para adentrar ao mercado de trabalho, situação agravada pela baixa escolaridade. Assim, não por acaso, tendem a ocupar os empregos mais precários e com alta rotatividade, constituindo-se no grupo mais propenso ao desemprego.

Desta forma, foram criados alguns programas de qualificação profissional com o intuito de aumentar a escolaridade, a qualificação e o ingresso dos jovens no mercado de trabalho.

Instituiu-se em 2003 o [...] PNPE, composto por diversas iniciativas executadas por diferentes ministérios, que visava criar postos de trabalho para jovens, bem como prepará-los e qualificá-los para o mercado de trabalho. Posteriormente, em 2005, verifica-se a criação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Proeja, executado no âmbito do [Ministério da Educação] MEC, e da primeira versão do [...] ProJovem. Em 2008, o ProJovem Original, que era desenvolvido no âmbito de vários órgãos, é expandido e passa a substituir o PNPE, que é extinto (CGU, 2017, p. 12, grifo nosso).

Quanto ao PNPE destinado aos jovens entre 16 e 24 anos, tem-se que inicialmente o programa não abrangeu a totalidade do público jovem desempregado devido aos critérios de seleção restritivos. Isto é, limitaram o público alvo ao excluirmos os jovens que haviam terminado o ensino médio e/ou os que já houvessem trabalhado anteriormente (BASTOS, 2009). No entanto, em 2004, o critério de escolaridade foi alterado, visando abranger “aqueles jovens que já haviam concluído o ensino médio, com a ressalva de que 70% dos empregos criados no âmbito do PNPE deveriam ser preenchidos ou destinados a jovens que não tivessem concluído o ensino médio” (OIT, 2009, p. 74).

Sobre o ProJovem, criado com o objetivo de aumentar a escolaridade, por meio da conclusão do ensino fundamental, dos jovens entre 15 a 24 anos que houvessem terminado a quarta série e que não possuíssem emprego formal, e de qualificá-los, para que pudessem ser

inseridos no mercado de trabalho, também apostou no desenvolvimento de trabalhos comunitários. Ressalta-se que, em 2007, o ProJovem passou a denominação de ProJovem Unificado ao ser integrado a outros cinco programas existentes (Agente Jovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica). Com isso, passou por algumas modificações como a ampliação da idade máxima do público alvo de 24 para 29 anos, a possibilidade de estarem empregados e apenas a exigência de que soubessem ler e escrever (OIT, 2009; BRASIL, 2007).

Segundo Vasconcelos e Amorim (2015, p. 3), é possível observar no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), elaborado em 2007, início do segundo governo Lula, “algumas alterações nas diretrizes educacionais que já indicavam uma interlocução entre o governo e setores do empresariado privado no sentido de sincronizar interesses e demandas do setor produtivo e metas de desempenho na esfera educacional de nosso país”. Salienta-se que o PDE surgiu após a criação do documento intitulado “Todos pela Educação”, “elaborado por diversos setores econômicos representados por empresas, como a Gerdau, Suzano, Odebrecht, em defesa de cinco metas para a qualidade da educação no Brasil” (VASCONCELOS; AMORIM, 2015, p.3).

Apesar da tentativa de unir as políticas de trabalho, educação e desenvolvimento com o intuito de contribuir para o aumento da empregabilidade e do crescimento econômico, tem-se que tanto o PNQ quanto o PNPE e o ProJovem tiveram desempenho aquém do esperado. A respeito do primeiro, verificou-se a constância da baixa porcentagem de egressos inseridos no mercado de trabalho, menos de 30% (CGU, 2017). O segundo, conforme aponta a fiscalização da CGU (2017), a respeito dos convênios firmados entre 2007 e 2008, somente 32% dos jovens inseridos no programa conseguiram adentrar o mercado de trabalho neste último ano. Sobre o último programa, observou-se que, apesar da quantidade crescente de matrículas ao longo dos anos, teve um número reduzido de concluintes. Os desistentes e evadidos representaram 57% dos alunos inseridos no programa. A necessidade de obter uma atividade remunerada é um dos motivos que levaram ao abandono do ProJovem, além das questões de maternidade precoce, uso de drogas e violência, uma vez que são indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social (OIT, 2009).

Insatisfeito com os resultados dos supracitados programas e com o intuito de ampliar o ensino profissional e tecnológico, o governo Dilma instituiu o Pronatec, por meio da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Embora algumas das iniciativas de qualificação profissional, postas em prática no governo Lula, como o PNQ e o ProJovem coexistam com o Pronatec, este se tornou o principal programa voltado à educação profissionalizante no país.

De acordo com o Art. 2º da Lei nº 12.513/11, o Pronatec deve atender prioritariamente

I - estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; II - trabalhadores; III - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e IV - estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento (BRASIL, 2011b).

A respeito da implementação do Pronatec, tem-se que deu continuidade ao modelo de oferta dos programas anteriores. Assim sendo, conta com a participação das redes federais, estaduais e privadas de educação profissional, além das instituições dos serviços nacionais de aprendizagem, denominado de Sistema S. No entanto, segundo Cassiolato e Garcia (2014) antes do Pronatec não havia a coordenação e articulação das ações a nível nacional, tendo a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do MEC controle apenas das instituições federais e participação no financiamento das redes estaduais. Com a criação do programa, as ações relacionadas à qualificação profissional, anteriormente dispersas entre diversos ministérios, passaram para o comando único do Setec.

O Pronatec oferta cursos técnicos para aqueles que estão cursando ou que já concluíram o ensino médio, e cursos de qualificação profissional, intitulado Formação Inicial e Continuada (FIC), para indivíduos com escolaridade e perfil variados. Acrescenta-se que o Pronatec introduziu o projeto Bolsa-Formação Estudante, destinado para o ensino de nível médio nas formas concomitante, integrada ou subsequente<sup>5</sup> e o Bolsa-Formação Trabalhador dirigido aos trabalhadores e indivíduos em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2016; 2011). “Em ambos os casos, os beneficiários têm direito a cursos gratuitos, alimentação, transporte e material didático-instrucional necessário” (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 36). Além da Bolsa-Formação, a Lei de criação do Pronatec também ampliou as linhas de crédito do Financiamento Estudantil (FIES), anteriormente concedido apenas aos alunos do ensino superior, passando a incluir o FIES Técnico e FIES empresa<sup>6</sup>. Sobre as metas do governo para o programa, verifica-se que até o fim de 2014 foram realizadas 8,1 milhões de matrículas no

---

<sup>5</sup> “Cursos técnicos concomitantes: são cursos voltados para alunos que estão cursando o Ensino Médio, preferencialmente nas redes públicas. Cursos técnicos integrados: são cursos para alunos que pretendem começar o Ensino Médio já em articulação com o ensino técnico. Cursos técnicos subsequentes: são cursos voltados para alunos que já concluíram o Ensino Médio” (BRASIL, 2016, p. 1).

<sup>6</sup> O primeiro, direcionado aos estudantes matriculados em cursos técnicos e o segundo, às empresas ofertantes de educação profissional e tecnológica, desde que respeitado as exigências de qualidade e outros requisitos determinados pelo MEC (BRASIL, 2011).

programa, “sendo 2,3 milhões (28%) em cursos técnicos e 5,8 milhões (72%) em cursos FIC” (GOMES, 2016).

Nota-se que o Pronatec é um programa de ações abrangentes, dada a amplitude do seu público alvo. Criado no seio do discurso da falta de mão-de-obra qualificada em um contexto de crescimento econômico, ele foi bem recebido pelos jovens e trabalhadores. Contudo, de acordo com Deitos, Lara e Zanardini (2015, p. 990)

As proposições e justificativas que alimentam a racionalidade e funcionalidade da política educacional sobre os postos de trabalho oferecidos pelo mercado e sobre as possibilidades oferecidas aos jovens e adultos trabalhadores para a qualificação profissional, sustentam que os requisitos educacionais e profissionalizantes são unilateralmente centrais na determinação de ganhos salariais como os de ingresso e permanência nos postos de trabalho.

De acordo com a pesquisa divulgada pelo Instituto Data Popular, a escolaridade no Brasil aumentou entre 2003 e 2013, passando de 28% para 36% o número de trabalhadores com ensino médio, de 50% para 43% aqueles com ensino fundamental e de 12% para 14% com ensino superior (Gazeta do Povo, 2015). No entanto, “pode-se constar que o aumento da escolarização não é o principal processo de exigência para as ocupações, mas requisitos para o processo de pressão e seleção da quantidade de força de trabalho necessária” (DEITOS, LARA, ZANARDINI, 2015, p 994).

Assim, segundo Guimarães (2013, p. 1) “a principal preocupação, portanto, não é inserir as pessoas no mercado de trabalho a partir da formação profissional, mas aumentar a qualificação dos trabalhadores para atender a essas demandas”. Em outras palavras, o ensino profissionalizante tem a finalidade de atender as exigências dos setores produtivos. De acordo com Marco Antônio Oliveira, então secretário da Setec,

Quando falamos em qualificação, não se trata mais de melhorar as condições de ingresso do trabalhador no mercado de trabalho, mas de melhorar as condições da própria economia e permitir que, por meio dessa elevação de qualidade, você tenha ganhos de produtividade e competitividade. [...] Estamos criando uma massa de mão de obra que seja capaz de acompanhar esse novo ciclo de desenvolvimento que o país está requerendo (GUIMARÃES, 2013, p. 1).

Conforme Reis Júnior (2015, p. 34) “mesmo com um aumento da escolaridade entre os jovens na década de 2000, sobretudo escolaridade superior, a inserção precária no mercado de trabalho ainda persiste”. Assim, reitera-se que a ampliação dos anos de estudo, inclusive com o ensino profissionalizante, não é sinônimo de garantia de emprego e muito menos de boas condições de trabalho.

Isso posto, tem-se que a qualificação da mão-de-obra estava voltada prioritariamente para o crescimento econômico brasileiro e, como o mercado não é capaz de incorporar toda a força de trabalho, inclusive qualificada, os jovens foram mantidos por mais tempo nas escolas. Por um lado, a classe trabalhadora aumentou a sua escolaridade, por outro, o capital foi o maior beneficiado.

#### 4.4 Política de Assistência Social: Programa Bolsa Família

Com a Constituição de 1988 a assistência social passou, juntamente com as políticas de saúde e previdência, a integrar a seguridade social. Esse período marca a sua transformação em política pública, ampliando o modelo de proteção social, uma vez que o Estado assume a responsabilidade da defesa dos direitos daqueles que, anteriormente, dependiam tão somente das instituições de caridade por não estarem inseridos no mercado formal de trabalho e, conseqüentemente, não participarem da contribuição exigida pelo aparato estatal.

Assim, conforme o Art. 203 da Carta Magna de 1988

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 2006, p. 122).

Apesar deste avanço no sistema protetivo, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), responsável por regulamentar os artigos da Constituição referentes à assistência social, estabelecendo normas para a organização da referida política, só foi sancionada em 1993 após ter sido vetada em 1990. Salienta-se também que, em 1989, fora criado “o Ministério do Bem Estar Social que, na contramão da Carta Magna, fortalece o modelo simbolizado pela [Legião Brasileira de Assistência] LBA [...]” (BRASIL, 200?, p. 1, grifo nosso), isto é, dando continuidade ao assistencialismo praticado até então.

Enfrentado desafios desde o início, a assistência social demorou a ser efetivada como política pública, sendo implementada apenas no primeiro governo FHC. Neste período, a LBA foi extinta, dando início à transferência do Benefício de Prestação Continuada (BPC) aos idosos e deficientes carentes, direito garantido pela LOAS. Ademais, implementou-se os conselhos e os fundos da assistência social nos níveis nacional, estadual e municipal (DRAIBE, 2003).

Ressalta-se que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) não obteve aprovação em sua redação preliminar de 1994, tampouco na nova proposta de 1997, sendo aprovada apenas em 1998. Acrescenta-se ainda que a política foi redesenhada, dando origem à atual versão de 2004. O documento responsável por materializar os pressupostos da LOAS trouxe algumas novidades como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) implementado em 2005, com a incumbência de organizar os serviços socioassistenciais no território nacional e a denominação do público-alvo, passando de destinatários a usuários, de receptores passivos dos serviços ao direito de protagonismo (ALCHORNE, 2013).

A PNAS expõe que “a proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (BRASIL, 2005, p. 31). Assim, a referida política objetiva

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem<sup>7</sup>. Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural. Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2005, p. 33).

Conforme a PNAS de 2004, cabe ao Estado assumir “a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo [...]. Por outro lado, a sociedade civil [pode participar] como parceira, de forma complementar” (BRASIL, 2005, p. 47, grifo nosso). A PNAS de 1998, por sua vez, expunha que “o Estado [seria] insuficiente para responder, sozinho, às demandas sociais [...] [precisando] construir novos canais de interlocução [com a] sociedade, numa relação dinâmica para expandir e melhorar a oferta eficiente e eficaz dos serviços sociais básicos” (BRASIL, 1998, p. 3, grifo nosso).

Tanto a PNAS/2004 quanto a PNAS/1998, em consonância com a LOAS, expõem a possibilidade de o Estado atuar em parceria com a sociedade. No entanto, enquanto a primeira política deixa claro que o poder estatal deve ser o principal ator na condução da política de assistência social, a segunda estabelece um pacto entre o Estado e a sociedade, isto é, o Estado divide a responsabilidade na oferta do serviço. Assim, de acordo com Alchorne (2013, p. 34), neste caso “há uma tendência em não dar centralidade ao Estado”. Isso porque o Brasil adotou

---

<sup>7</sup> “A **proteção social básica** tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. [...] A **proteção social especial** é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (BRASIL, 2004, p. 33-37).



o neoliberalismo na década de 1990, sendo imperioso a reforma do Estado e, portanto, a sua redução no âmbito social.

Assim, nesse período, o Programa Comunidade Solidária criado no primeiro governo FHC, embora anterior à PNAS/1998, já sinalizava o compartilhamento do dever do Estado com a sociedade civil na área da assistência social. Desta forma, o terceiro setor, tomou “o contorno de espaço onde podem emergir as organizações capazes de unificar todos os cidadãos para agirem em conjunto a partir de valores, tais como solidariedade e caridade [...]” (ABRAMOV, 2013, p. 11).

Em substituição ao Programa Comunidade Solidária, foi criado, em 2003, o Programa Fome Zero (PFZ) que, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tinha como um dos objetivos proporcionar a segurança alimentar à população abaixo da linha de pobreza. Isto porque este é o público que possui menos chance de obter alimentação adequada todos os dias. No entanto, destaca-se que a falta de clareza dos objetivos do programa, assim como o grande número de subprogramas<sup>8</sup> e a pouca articulação institucional foram fatores que contribuíram para que ele não alcançasse os resultados almejados (OLIVEIRA, 2016).

Diante da necessidade de desenvolver ações eficazes no combate à pobreza instituiu-se o PBF ainda em 2003, passando de medida provisória à lei em 2004. Ressalta-se que, em 2002, foi realizado o diagnóstico dos programas de transferência de renda do governo FHC, apontando, entre outros problemas, a

programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos; ausência de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos ministérios; orçamentos alocados insuficientes; não alcance do público alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas (SILVA, 2007, p. 1433).

Desta forma, o Bolsa Família surge “sob a justificativa de superar a situação identificada, ampliar recursos para os Programas de Transferência de Renda, elevar o valor monetário do benefício e melhor atender os usuários” (SILVA, 2007, p. 1433). Para isso, o governo Lula unificou os programas criados durante o mandato de FHC<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> “Sob a bandeira do Fome Zero funcionavam mais de 30 subprogramas [...]. No agregado, planejava-se desde a construção de cisternas familiares no semiárido a restaurantes comunitários, bancos de sementes, creches comunitárias, cestas básicas emergenciais, palestras sobre educação alimentar em comunidades pobres e abertura de linhas de crédito para financiar merendas” (OLIVEIRA, 2016, p. 1).

<sup>9</sup> “Inicialmente, a unificação ficou restrita a quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, integrando, posteriormente, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o que é disciplinado através da Portaria GM/MDS nº 666/05” (SILVA, 2007, p. 1433).

De acordo com o MDS, o Bolsa Família atua em três eixos, a saber:

Transferência direta de renda às famílias, que permite o alívio imediato da situação de pobreza; Ampliação do acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, por meio das condicionalidades, contribuindo para que as famílias rompam o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza; Coordenação com outras ações e com outros programas dos governos, nas suas três esferas, e da sociedade, de modo a apoiar as famílias para que superem a situação de vulnerabilidade e pobreza (BRASIL, 2015b, p. 5).

Tanto as condicionalidades no âmbito da educação e da saúde quanto a articulação do Bolsa Família com outros programas através do Cadastro Único<sup>10</sup>, são ações que visam contribuir para o enfrentamento da pobreza. A transferência de renda não pode, sozinha, enfrentar a pobreza, tendo em vista que ela não está associada apenas à ausência de recursos financeiros, mas também ao não acesso aos serviços sociais básicos. Embora estes estejam disponíveis à população, por meio dos serviços públicos, algumas pessoas podem ter dificuldade no acesso, problema este que o acompanhamento das condicionalidades também visa detectar.

Assim, faz-se necessário salientar que o descumprimento das condicionalidades não tem caráter punitivo, pois não acarreta no desligamento automático do beneficiário. Ao contrário, primeiro a família recebe uma notificação e o beneficiário só é bloqueado caso seja verificado a persistência do descumprimento, mas isso ainda não significa que a família tenha perdido o benefício. Isto somente ocorrerá se houver reiterados descumprimentos. No entanto, antes de efetivar o cancelamento do benefício, o Estado deve procurar as famílias com o intuito de descobrir as causas do descumprimento das condicionalidades e, assim, buscar estratégias para a resolução dos problemas encontrados (BRASIL, 2015b).

Em outras palavras, as condicionalidades têm por objetivo garantir o acesso dos beneficiários do Bolsa Família às políticas de educação e saúde, haja vista o entendimento do programa de que o acesso a esses serviços sociais pode contribuir para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

A respeito do resultado do programa na educação dos beneficiários, tem-se que

Dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2011 mostram que os estudantes do Bolsa Família têm desempenho escolar melhor e menor taxa de abandono. No Ensino Médio, a taxa de aprovação dos beneficiários do Bolsa Família é de 79,9%, enquanto

---

<sup>10</sup> “O CadÚnico é constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos. Dessa forma, o CadÚnico possibilita a análise das principais necessidades das famílias cadastradas e auxilia o poder público na formulação e gestão de políticas voltadas a esse segmento da população. [...] Os municípios são responsáveis por identificar a áreas prioritárias de cadastramento e as famílias de baixa renda que residem em seu território” (BRASIL, 2018, p. 1).

a média nacional é de 75,2%. Já a taxa de abandono é de 7,1% entre os beneficiários do programa, ante 10,8% da média nacional. No Ensino Fundamental, a taxa de aprovação dos beneficiários do Bolsa Família vem crescendo de forma constante, passando de 80,5% em 2008 para 83,9% em 2011. E a taxa de abandono em 2011 foi de 2,9% para os beneficiários do programa, enquanto a média nacional era de 3,2% (BRASIL, 2013c).

Sobre o resultado das condicionalidades na saúde, observou-se o seguinte:

Desde a primeira vigência de acompanhamento das condicionalidades do PBF pela saúde, em 2005, até a segunda vigência em 2013, o número de famílias a serem acompanhadas pela Saúde passou de 5,5 milhões para, aproximadamente, 11,9 milhões – aumento de 116%. Sobre o número de famílias acompanhadas, o aumento foi bastante expressivo, tendo sido acompanhadas 334 mil famílias em 2005 e 8,6 milhões em 2013. [...] Na 2ª vigência de 2013, por exemplo, foram acompanhadas 5.108.200 crianças de um total de 6.990.680 (73,07%), das quais 98,7% estavam com o calendário vacinal em dia e 85,9% tiveram dados nutricionais coletados. [...] Sobre o acompanhamento das condicionalidades de gestantes, na 2ª vigência de 2013, foram localizadas 198.728, sendo 42,12% da estimativa de gestantes beneficiárias do Programa Bolsa Família para o Brasil. Das gestantes localizadas, 98,9% estavam com o pré-natal em dia e 85,5% tiveram dados nutricionais coletados (LIMA *et al.*, 2014, p. 27-31-32).

Ademais do impacto significativo do programa no aumento do acesso dos beneficiários aos direitos sociais de educação e saúde, expõe-se também que houve melhorias no aspecto nutricional destes indivíduos. Isso porque, “os estudos de impacto do Bolsa Família observaram que, prioritariamente, a renda transferida é investida em alimentos e, dessa forma, determina mudanças no padrão alimentar das famílias” (BRASIL, 2011a, p. 1). Importa destacar que, em 2014, o Brasil saiu do mapa da fome da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo constando em relatório que “[...] a taxa de desnutrição no Brasil caiu de 10,7% para menos de 5% desde 2003. Também foi assinalado que a pobreza no país foi reduzida de 24,3% para 8,4% entre 2001 e 2012, enquanto a pobreza extrema também caiu de 14% para 3,5%” (EXAME, 2014, p. 1).

Tais resultados reforçam a importância da proteção social não contributiva e, portanto, do PBF para atender aos indivíduos em situação de vulnerabilidade social que, por muito tempo, tiveram o estatuto de cidadania negado no Brasil, tendo suas necessidades atendidas apenas pela caridade. Os beneficiários, hoje reconhecidamente cidadãos, usufruem das ações do poder público e, diferentemente das práticas assistencialistas de outrora, têm acesso a uma renda, mesmo que mínima, e aos serviços públicos, o que permite a esta população a possibilidade, antes negada, de sair da situação de extrema pobreza em que se encontram.

Autores como Rego (2008, p. 179) reconhecem a importância do programa para a vida dos cidadãos pobres e extremamente pobres, mas sugerem ampliá-lo a fim de transformá-lo em

“renda básica universal e permanente e, por conseguinte, a requisição de sua constitucionalização específica, como direito fundamental dos cidadãos brasileiros”. Essa medida contribuiria para a diminuição das desigualdades sociais, sendo ainda mais eficaz que o Bolsa Família no enfrentamento da pobreza, tendo em vista o valor ampliado da renda que permitiria às famílias suprirem suas necessidades de forma mais satisfatória.

Sobre o PBF, acrescenta-se que além do impacto nas condições de vida dos beneficiários, o programa mostrou desempenho importante no setor econômico. De acordo com um estudo realizado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), com dados referentes aos anos de 2004, 2005 e 2006, os municípios mais beneficiados foram aqueles com baixo desenvolvimento socioeconômico e, portanto, com concentração do público alvo do Bolsa Família. Ademais, percebeu-se que o programa contribuiu para aumentar a arrecadação destes municípios, gerando mais recursos para serem aplicados em serviços sociais, por exemplo. Observou-se também que o setor industrial foi o setor econômico que obteve maior impacto com o programa, mais até do que o PIB municipal (LANDIM JÚNIOR; MENEZES FILHO, 2009).

Em 2013, verificou-se que o Bolsa Família foi o programa de transferência monetária que produziu os maiores efeitos sobre o PIB, isso porque a transferência de renda aos mais pobres tende a gerar mais consumo (NERI; VAZ; SOUZA, 2013). Essa é mais uma forma do governo contribuir para o aumento da produtividade no país. Conforme o Senador Raimundo Lira (PMDB-PB), “o programa Bolsa Família, do Governo Federal, é defendido pela classe produtiva do Brasil porque ele move a economia, nas pequenas e grandes cidades, através do pequeno e do grande empresário” (WSCOM, 2016, p. 1).

A respeito do investimento do governo em programas de transferência de renda e a sua influência no PIB, os números de 2013 apontam que

Os gastos com o Bolsa Família representam apenas 0,4% do [...] PIB, mas cada R\$ 1 gasto com o programa "gira" R\$ 2,4 no consumo das famílias e adiciona R\$ 1,78 no PIB. Para efeito de comparação, em outro programa de transferência, o [...] BPC é gasto 0,6% do PIB, com geração de R\$ 1,54 em consumo e R\$ 1,19 no PIB. O seguro-desemprego, cujos gastos alcançam também 0,6% do PIB, rende R\$ 1,34 em consumo e R\$ 1,09 no PIB (MOTA, 2013, p. 1).

Embora todos os programas de transferência de renda resultem em maior ou menor impacto na economia interna, o Bolsa Família se sobressaiu entre eles ao contribuir para o consumo das famílias mais pobres que, anteriormente, tinham acesso restrito a determinados bens. Desta forma, o programa foi pertinente ao desenvolvimento produtivo.

É preciso admitir também que, conquanto a redistribuição de renda seja necessária para modificar a concentração de riqueza, a distribuição de renda tem importância no que se refere à promoção da subsistência das camadas mais empobrecidas. E que, apesar da necessidade em melhorar a qualidade dos serviços públicos; a ampliação do acesso a estes e o acompanhamento das famílias, por meio das condicionalidades, mostrou-se fundamental para reduzir as taxas de desnutrição, baixa escolaridade, falta de vacinação e morte infantil. Assim, o Bolsa Família não só mantém o controle do nível de pobreza, conveniente ao capital, mas também cumpre a tarefa de complementar a renda familiar e de melhorar, de alguma forma, a condição de vida dos beneficiários. Importa dizer também que há espaço para ampliar o programa, aumentando o valor do benefício, uma vez que o investimento do governo destinado a ele corresponde apenas um pequeno percentual do PIB.

## 5 Conclusão

Ao longo do trabalho deixou-se exposto que o bloco no poder é constituído pelas frações do capital e seus aliados, enquanto a classe trabalhadora pode realizar uma aliança política com a fração hegemônica do capital, tornando-se parte da coligação governante. Neste caso, ao passo que o governo atende os interesses do capital, notadamente a fração hegemônica dentro do bloco no poder, atende também às demandas sociais, o que representa ganho real aos trabalhadores. Entretanto, a aliança política não acaba com as contradições existentes entre as classes sociais, por isso as respostas do poder público às expressões da questão social decorrem fundamentalmente do poder de pressão da classe trabalhadora que, por sua vez, encontra respaldo do capital. Isso porque as políticas sociais garantem a dominação e a reprodução da força de trabalho, sendo fundamental para a manutenção do sistema capitalista.

Assim, tanto o capital com dominante industrial quanto o capital financeiro constituem a hegemonia burguesa do bloco histórico capitalista e, portanto, possuem em comum o interesse em manter o *status quo*. No entanto, no que se refere ao bloco no poder, tem-se que somente uma fração do capital pode ser hegemônica. A classe trabalhadora, por outro lado, disputa a hegemonia, em termos gramscianos, e ao conquistá-la daria origem a uma nova organização econômica e política. No tocante ao bloco no poder capitalista, a classe trabalhadora não pode ser hegemônica, mas pode realizar uma aliança política com a fração hegemônica do capital. Em tal caso os trabalhadores têm suas necessidades atendidas, mas dentro do limite imposto pelo capital.

Em face do que foi exposto, expõe-se que o PT, no primeiro ano do governo Lula, assim como os governos anteriores, continuou atendendo aos interesses do capital com dominante financeira. No entanto, no final deste mandato e, especialmente, no segundo governo, Lula iniciou o que Dilma iria tentar aprofundar no seu primeiro mandato, o projeto novo desenvolvimentista. Isto quer dizer que tanto Lula, embora de forma mais expressiva no segundo governo, quanto Dilma buscaram alcançar o desenvolvimento econômico e social do país por meio de uma aliança política com a fração industrial do capital.

No primeiro governo Lula (2003-2006), manteve-se o tripé macroeconômico (metas de inflação, *superavit* primário e taxa de câmbio flutuante), recomendado pelo capital financeiro, ao mesmo tempo em que mudanças foram realizadas na operacionalização do BNDES que deixou de apoiar as privatizações para voltar-se novamente ao projeto de desenvolvimento nacional. A ampliação da concessão de crédito às empresas através do BNDES também encontrou incentivo na retomada da política industrial, pois, em que pese suas

limitações à época, ela buscou fortalecer o setor industrial brasileiro por meio do aumento da capacidade produtiva e, portanto, das exportações dos produtos industrializados, visando aumentar a competitividade das empresas no cenário internacional.

No segundo governo Lula (2007-2010) ocorreu a flexibilização do tripé macroeconômico como resposta à crise internacional, servindo, portanto, para ampliar o incentivo à indústria nacional e, assim, contribuir com o aquecimento da economia interna. Diante desse contexto, buscou-se intensificar as exportações dos produtos brasileiros e para isso o Brasil não só negociou com os países do Hemisfério Sul, mas diversificou as negociações com outros países com o intuito de aumentar o mercado de exportações. Assim, a nova política industrial, lançada em 2008, teve como objetivos a intensificação da produção da indústria e o incentivo às exportações. Neste sentido, a política creditícia esteve em consonância com tais objetivos, ampliando os desembolsos às empresas.

O primeiro mandato da Dilma (2011-2014) destacou-se nos primeiros anos por tentar intensificar o modelo novo desenvolvimentista. Desta forma criticou as altas taxas de juros dos bancos privados, anunciando que diminuiria as taxas de juros e tornaria a taxa de câmbio competitiva, o que significou a intensificação da flexibilização adotada no segundo governo Lula. Este, por sua vez, apesar de ter fomentado a economia interna, realizou uma política de conciliação entre as frações do capital, enquanto Dilma tentou realizar uma política de favorecimento do setor industrial em detrimento do setor financeiro. Importa dizer que houveram tentativas de reestabelecer a competitividade da indústria do país, uma vez que a crise internacional, iniciada durante o governo anterior, repercutiu de forma mais intensa em seu governo. Assim, colocou em prática medidas de desoneração tributária e de crédito com baixas taxas de juros. No entanto, estes incentivos não conseguiram mudar o quadro de diminuição das despesas, o que fez Dilma retomar o compromisso com o tripé macroeconômico no final de seu governo.

Diante das políticas monetária, creditícia, industrial e de comércio exterior mencionadas durante os governos Lula e Dilma, verifica-se que a fração do capital industrial foi a maior beneficiária com as intervenções nestas áreas. Fica evidente o projeto de desenvolvimento econômico nacional por meio dos incentivos ao setor industrial, tendo o BNDES ampliado os desembolsos principalmente às grandes empresas, uma vez que tinham mais chances de competir internacionalmente, além de desonerar os tributos das exportações. Ademais, expõe-se que os governos também visaram o desenvolvimento social do país.

A respeito da política de habitação, verificou-se que houve a criação, ainda no primeiro governo Lula, do Mcid que incluiu a questão habitacional como responsabilidade do Estado.

Destaca-se também que o PMCMV ampliou o acesso à moradia da população que recebia até dez salários mínimos. No governo Dilma houve o aumento dos investimentos para o programa e a, conseqüente, ampliação da meta para dois milhões de beneficiários. Acrescenta-se que o programa teve impacto significativo para o crescimento do salário e do número de empregos na construção civil, tendo este setor contribuído para o crescimento econômico do país.

A política de educação profissional destacou-se nos governos Lula e Dilma por incluírem os jovens, grupo com maior dificuldade para adentrar ao mercado de trabalho. Assim, além do Plano Nacional de Qualificação, lançaram também o Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. A qualificação profissional visou atender as demandas do setor industrial, contribuindo para a sua produtividade e competitividade e, portanto, servindo para atender ao projeto de desenvolvimento da economia brasileira.

A política de assistência social demorou a ser consolidada como política pública, avançando no governo Lula com a redefinição da PNAS e com a implementação do Sistema Único de Assistência Social. O PBF ampliou o volume dos recursos em relação aos programas de transferência de renda anteriores, procurando atuar também na ampliação do acesso dos beneficiários aos serviços de educação e saúde. O programa também colaborou para a economia interna, notadamente para o setor industrial, haja vista que aumentou o consumo das famílias mais pobres.

Perante o exposto sobre os programas nas áreas da habitação, educação profissional e assistência social, verificou-se que houve ganhos para a população beneficiária e também para a economia brasileira. Os programas sociais ao mesmo tempo em que atenderam em certa medida as demandas dos trabalhadores também serviram para fomentar o setor econômico, possuindo, portanto, características do modelo novo desenvolvimentista.

Ressalta-se que o novo desenvolvimentismo não procurou romper com o *modus operandi* do capitalismo, portanto a atuação no âmbito social teve limitações decorrente da lógica do sistema. Ademais, é possível observar que o setor industrial foi o maior beneficiado no período, tanto por meio das medidas econômicas como através das intervenções no âmbito social. Salienta-se também que embora o capital com dominante industrial tenha sido a fração hegemônica dentro do bloco no poder, o PT, principalmente no governo Lula, não deixou de realizar concessões ao capital financeiro.

## **Referências de Livros e Artigos**



ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar. 20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais. **O social em questão**, n. 30, 2013.

BARBOSA, Luis Guilherme Camfield. O governo Lula e a política econômica brasileira: continuidade ou ruptura?. **Revista Todavia**, v. 3, n. 4, p. 34-51, 2012.

BASTOS, Raul Luís Assumpção. A experiência do programa nacional de estímulo ao primeiro emprego para jovens no âmbito do mercado de trabalho da região metropolitana de porto alegre. **Texto para discussão**, n. 51, p. 2-30, 2009.

BERRINGER, Tatiana. Bloco no Poder e as análises de Política Externa. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 6, p. 5-21, 2015.

BOITO JÚNIOR, Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã Editora, 1999.

\_\_\_\_\_. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. *In*: BOITO JÚNIOR, Armando; GALVÃO, Andréia. (Org.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, n. 1, p. 70-104, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?. **Economia e sociedade**, v. 21, n. 4, p. 811-829, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 4, p. 663-686, 2010.

BUGIATO, Caio Martins. **A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira**. Campinas, 2016. 282p. Tese de Doutorado – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas.

BUGIATO, Caio; BERRINGER, Tatiana. Governo Lula: autonomia externa ou subimperialismo?. *In*: SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 4, Londrina, 2010. **Anais**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2010, p. 137-146.

BURLE, Lauro Lobo. A internacionalização do sistema financeiro: 1900-1992. **Análise Econômica**, v. 13, n. 23 e 24, p. 3-18, 1995.

CAGNIN, Rafael Fagundes; et al. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 97, p. 169-185, 2013.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. Política industrial do governo Lula. **Texto para discussão**. IE/UNICAMP, n. 181, p. 2-27, 2010.

CASSIOLATO, Maria Martha; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

CASTILHOS, Clarisse Chiappini. Contradições e limites da política industrial do governo lula. **Indicadores Econômico FEE**, v. 33, n. 1, p. 55-74, 2005.

CAVALCANTE, Thiago; LIMA, Marcos Costa. A política comercial do governo Lula (2003-2010): uma análise comparativa das relações comerciais do Brasil com o Mercosul e com o resto do mundo. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 53-72, 2013.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Avaliação da política de desenvolvimento produtivo – PDP**. Brasília, 2008.

CORONEL, Daniel Arruda; AZEVEDO, André Filipe Zago de; CAMPOS, Antônio Carvalho. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 1, p. 103-119, 2014.

CORREIA, Maria Valéria da Costa. A relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 77, p. 148-176, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções: o marxismo na batalha das ideias**. São Paulo: Cortez, 2006.

DEBRUN, Michel. **Gramsci: Filosofia, Política e Bom Senso**. São Paulo: Editora da Unicamp, 2001.

DEITOS, Roberto Antonio; LARA, Ângela Mara de Barros. Política de educação profissional no Brasil: aspectos socioeconômicos e ideológicos para a implantação do pronatec. **Educação e Sociedade**, v. 36, n. 133, 2015, p. 985-1001.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 303, jun. 2017.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FAUSTO, Ruy. **Marx: lógica e política**. São Paulo: Editora brasiliense, 1987.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 37-69, jan./jun., 1998. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfe/article/view/59613/62710>> Acesso em: 26 mar. 2017.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz; ALMEIDA, Mariana Eugenio. Os jovens e o mercado de trabalho: evolução e desafios da política de emprego no Brasil. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 2, 2013.

HALL, Peter; SOSKICE, David. **Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. New York: Oxford University Press, 2001.

IVERSEN, Torben. **Capitalism, Democracy, and Welfare**. New York: Cambridge University Press, 2005.

IVO, Anete B. L. O paradigma do desenvolvimento: do mito fundador ao novo desenvolvimentismo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 187-210, maio/ago., 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n65/v25n65a02.pdf>> Acesso em: 21 mar. 2017.

JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Márcio Rogério. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

LANDIM JÚNIOR, Paulo Henrique; MENEZES FILHO, Naercio Aquino. **Os efeitos do programa bolsa família sobre a economia dos municípios brasileiros**. São Paulo: Insper, 2009.

LIMA, Ana Maria Cavalcante de.; et al. O desempenho do setor saúde no acompanhamento das condicionalidades do programa bolsa família. *In*: SOUSA, Marconi Fernandes de; XIMENES, Daniel de Aquino; JAIME, Patrícia Constante. (Org.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do bolsa família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, MDS, n. 17, 2014.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 12, 2006.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil**. Campinas, 2013. 316p. Tese de Doutorado – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas.

MINELLA, Ary Cesar. Globalização financeira e as associações de bancos na América Latina. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 3, n. 2, p. 245-272, 2003.

MONTALVÃO, Luciano Alvarenga. Do PIMPO ao Pronatec: história e atualidade das políticas nacionais de formação da classe trabalhadora. **Observatório em Debate**, n.2, p.2-26, 2015.

MOTA, Ana Elizabete Fiuza Simões da. Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina. **Configurações. Revista de sociologia**, n. 10, p. 29-41, 2012.

MOTA, Leonardo de Araujo; MORAES, André Monteiro. O ajuste fiscal e a crise do novo desenvolvimentismo no segundo mandato de Dilma Rousseff. **Revista Café com Sociologia**, v. 6, n. 2, p. 354-374, 2017.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política apolítica econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4, p. 507-527, 2011.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fábio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do programa bolsa família: uma análise comparativa das transferências sociais. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. (Org.). **Programa bolsa família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2014.

PAULO NETTO, José. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Crise do capital e consequências societárias. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set., 2012.

PINTO, Eduardo Costa; et al. A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise. **Texto para discussão**, v. 4. UFRJ, 2016.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. Tradução de Francisco Silva. Revisão de Carlos Roberto F. Nogueira. São Paulo: Martins Fontes Editora Ltda, 1977.

PRZEWORSKI, Adam. A social-democracia como fenômeno histórico. **Lua Nova**, São Paulo, n. 15, out. 1988.

REGO, Walquiria Leão. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 73, p. 147-185, 2008.

REIS JÚNIOR, Reinaldo de Lima. Novo desenvolvimentismo e educação profissional e tecnológica: possibilidades e riscos a um novo projeto de desenvolvimento. **Observatório em Debate**, n. 2, p. 27-49, 2015.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado Providência**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. *In*: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 135-143.

\_\_\_\_\_. Direitos e Esfera Pública. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 77, ano XXIV, p.5-10, abril, 2004.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891). 1982. 364 f. Tese (Livre-docência) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1982. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000075897>> Acesso em: 17 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Modelos políticos latino-americanos na nova fase de dependência. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lúcia Frizon. (Org.). **Políticas sociais e desenvolvimento: américa latina e Brasil**. São Paulo: Xamã, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 25-75.

SHRODER, Martin. **Integrating Varieties of Capitalism and Welfare State Research: A Unified Typology of Capitalisms**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo?. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, p. 507-524, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, 2007, p. 1429-1439.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.

TOLEDO, Flaviana Alves; RUMMERT, Sonia Maria. O PNQ e a política de qualificação profissional de trabalhadores a partir dos anos 1990. **Trabalho necessário**, ano. 7, n. 9, 2009.

### **Outras Fontes:**

ALVES, Murilo Rodrigues. Quase 50% das casas do Minha Casa Minha Vida têm falhas de construção. **Estadão**, 6 fev. 2017. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,quase-50-das-casas-do-minha-casa-minha-minha-vida-tem-falhas-de-construcao,70001654211>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

AMATO, Fábio. Inflação faz Copom elevar Selic a 7,5%, a primeira alta desde 2011. **G1**, Brasília, 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/04/inflacao-faz-copom-elevar-selic-75-primeira-alta-desde-2011.html>>. Acesso em: 10 set. 2017.

ARAÚJO, Carla; BRAGA, Mario. Desvalorização cambial é sinal de ajuste, diz Dilma. **Estadão**, 24 fev. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,desvalorizacao-cambial-e-sinal-de-ajuste-diz-dilma,178448e>>. Acesso em: 13 set. 2017.

ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL. **Radiografia do comércio exterior brasileiro: passado, presente e futuro**. Rio de Janeiro, 2012. 45p.

ÁVILA, Mariana de. Criação de empregos formais cai 64% em 2014, para 396,9 mil vagas. **G1**, Santa Catarina, 23 jan. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/pais-criou-396993-vagas-de-emprego-formais-em-2014.html>>. Acesso em: 11 set. 2017.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Desembolsos em 2009**. 2009. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/desembolsos/desembolsos-nos-anos-anteriores/desembolsos-2009>>. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas por produto, porte de empresa e forma de apoio**. 2017. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/estatisticas-produto-porte-apoio>>. Acesso em: 25 maio 2017.

BATISTA, Henrique Gomes; RODRIGUES, Lino. BNDES triplica na Era Lula e retoma ação de desenvolvimento. **O Globo**, 26 mar. 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/bndes-triplica-na-era-lula-retoma-acao-de-desenvolvimento-2806488>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. **Beneficiários do bolsa família têm frequência escolar acima da média**. 2013c. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/07/beneficiarios-do-bolsa-familia-tem-frequencia-escolar-acima-da-media>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. **Bolsa família reforça alimentação de beneficiários e amplia acesso à vacinação**. 2011a. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2011/11/bolsa-familia-reforca-alimentacao-de-beneficiarios-e-amplia-acesso-a-vacinacao>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. **Cursos Pronatec**. 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec/cursos-pronatec>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cadastro Único dos Programas Sociais**. 2018. Disponível em: <<https://ces.ibge.gov.br/base-dados/metadados/mds/cadastro-unico-dos-programas-sociais-cadunico.html>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun., 2005.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de

1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out, 2011b.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. 2009. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/285/Publicacao\\_PlanHab\\_Capa.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/285/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 27 out. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **pn**. 2004. Disponível em: <[http://www.jbnn.com.br/planodiretor/arquivos/politica\\_nacional\\_habitacao.pdf](http://www.jbnn.com.br/planodiretor/arquivos/politica_nacional_habitacao.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Programa Minha Casa Minha Vida**. 201?a. Disponível em: <[http://www.sedhab.df.gov.br/mapas\\_sicad/conferencias/programa\\_minha\\_casa\\_minha\\_vida.pdf](http://www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf)>. Acesso em: 7 nov. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Resultados e desafios do programa minha casa, minha vida**. 2013a. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?q=Resultados+e+Desafios+do+Programa+Minha+Casa+%2C+Minha+Vida&aqs=chrome..69i57j69i60.321j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8#>>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **No governo Lula, importações cresceram mais que exportações**. 2010. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2010/12/no-governo-lula-importacoes-cresceram-mais-que-exportacoes>>. Acessado em: 25 de maio de 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Política Industrial**. [201-]. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/Paginas/politica\\_industrial.aspx](http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **A história da Assistência Social Brasileira**. 200?. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/conheca/conheca09.asp>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social**. 2015b. Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Cartilhas/Cartilha\\_PBF\\_2015.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. 2013b. Disponível em: <[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131125\\_notatecnicadiretor05.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadiretor05.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Sobre o PAC**. 2017b. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: rumos e indefinições**. 1997. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0527.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0527.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999 – resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/1999/Resolucao%20CNAS%20no%20207-%20de%2019%20de%20maio%20de%201999.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/1999/Resolucao%20CNAS%20no%20207-%20de%2019%20de%20maio%20de%201999.pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Qualificação – PNQ**. 2003. Disponível em: <[http://www.oei.es/etp/plano\\_nacional\\_qualificacao\\_brasil.pdf](http://www.oei.es/etp/plano_nacional_qualificacao_brasil.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. **PAC 2 completa quatro anos de investimentos estratégicos no país**. 2015a. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/01/pac-2-completa-quatro-anos-de-investimentos-estrategicos-no-pais>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Secretaria de governo. **ProJovem**. 2007. Disponível em: <[http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2007/09/not02\\_05092007](http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2007/09/not02_05092007)>. Acesso em: 1 dez. 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo N° 76: qualificação profissional**. Brasília, 2017. 36p.

EXAME. Sair do mapa de fome da ONU é histórico, diz governo. **EXAME**, 16 set. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/sair-do-mapa-de-fome-da-onu-e-historico-diz-governo/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.



EXMAN, Fernando. Programa habitacional de Lula prevê subsídio e crédito. **Estadão**, 25 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,programa-habitacional-de-lula-preve-subsidio-e-credito,344793>>. Acesso em: 3 nov. 2017.

GALVÃO, Andréia; TATAGIBA, Luciana. Análise do confronto político no Brasil (2011-2016). *In*: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. **Anais...** Uruguai: ALACIP, 2017, p. 1-25. <Disponível em: <<http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSUZPIjtzOjQ6IjI1MjUiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiMGQ3ZmM4MzIyMDJINDdiNzk3YmRkZWQ5M2ExNzMxNGQiO30%3D>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

GAZETA DO POVO. Escolaridade do brasileiro sobe de 28% para 36%. **Gazeta do Povo**, 30 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/escolaridade-do-brasileiro-sobe-de-28-para-36-ekewl1pbhe9bk0gzwxvww4xq4>>. Acesso em: 4 nov. 2017.

GLENIA, Fabíola. Entenda o programa ‘Minha Casa Melhor’ e compare os juros. **G1**, 14 jun. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/06/entenda-o-programa-minha-casa-melhor-e-compare-os-juros.html>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **O que podemos dizer sobre o Pronatec?**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema11/2016\\_9576\\_pronatec\\_ana-valeska](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema11/2016_9576_pronatec_ana-valeska)>. Acesso em: 2 nov. 2017.

GUIMARÃES, Cátia. **Educar para o setor produtivo**. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz). 2013. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/educar-para-o-setor-produtivo>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

GUIMARÃES, Ligia. Programa reforça isolamento de mais pobres nas periferias. **Valor Econômico**, 10 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3903340/programa-reforca-isolamento-de-mais-pobres-nas-periferias>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

G1. Em fala do Dia do Trabalhador, Dilma diz que bancos têm “lógica perversa”. **G1**, Brasília, 30 abr. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/04/dilma-critica-altas-taxas-de-juros-e-diz-que-bancos-tem-logica-perversa.html>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

G1. Geração de empregos na construção civil cresce 43% em 2010, diz Dieese. **G1**, 15 maio 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/05/geracao-de-empregos-na-construcao-civil-cresce-43-em-2010-diz-dieese.html>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

IANONI, Marcus. A política desenvolvimentista do governo Dilma e o empresariado. **Jornal do Brasil**, 24 jun. 2014. Disponível em: <<http://m.jb.com.br/marcus-ianoni/noticias/2014/06/24/a-politica-desenvolvimentista-do-governo-dilma-e-o-empresariado-3/>>. Acesso em: 11 set. 2017.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Uma análise do Plano Brasil Maior**. São Paulo, 2011. 12p.

LOPES, Carlos. Importação de máquinas velhas atenta contra o país, diz Abimaq. 2009. Disponível em: <<http://www.horadopovo.com.br/2009/abril/2756-10-04-09/P2/pag2a.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

MARTELLO, Alexandre. Balança comercial registra em 2012 pior desempenho em 10 anos. **G1**, 02 jan. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/01/balanca-comercial-registra-em-2012-menor-superavit-em-dez-anos.html>>. Acesso em: 12 set. 2017.

MOTA, Camilla Veras. Ipea: cada R\$ 1 real gasto com Bolsa Família adiciona R\$ 1,78 ao PIB. **Valor Econômico**, 15 out. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3305466/ipea-cada-r-1-gasto-com-bolsa-familia-adiciona-r-178-ao-pib>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

MARTINS, Diogo. Produção industrial fecha 2012 com queda de 2,7%, diz IBGE. **Valor Econômico**, 01 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/2992358/producao-industrial-fecha-2012-com-queda-de-27-diz-ibge>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

NAIME, Jéssica. Política de Habitação Social no Governo Lula: dinâmicas e perspectivas. *In: SEMINÁRIO NACIONAL: GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO*, 2010, Natal. **Anais...** Rio Grande do Norte, 2010, p. 1-22.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. **Política Comercial e Política Externa no Brasil: uma análise da estratégia de negociação comercial brasileira (1995-2010)**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

OLIVEIRA, Pedro Cavalcante. Por que o Fome Zero fracassou e o Bolsa Família foi bem-sucedido?. **Mercado Popular**, 12 ago. 2016. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2016/08/o-fracasso-do-fome-zero-e-o-sucesso-do-bolsa-familia/>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TRABALHO. **Programa Nacional de Qualificação (PNQ)**. 2018. Disponível em: <<https://www.oitcinterfor.org/experiencia/programa-nacional-qualifica%C3%A7%C3%A3o-pnq-minist%C3%A9rio-do-trabalho-e-emprego-brasil>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Trabalho decente e juventude no Brasil**. 2009, 220p. Disponível em: <[http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/youth\\_employment/pub/trabalho\\_decente\\_juvtude\\_brasil\\_252.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/youth_employment/pub/trabalho_decente_juvtude_brasil_252.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2017.

PORTAL BRASIL. Produção industrial do país cresce 1,2% em 2013, aponta IBGE. **Portal Brasil**, 04 fev. 2014a. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/02/producao-industrial-do-pais-cresce-1-2-em-2013-aponta-ibge>>. Acesso em: 09 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Economia brasileira cria mais de um milhão de empregos formais em 2013. **Portal Brasil**, 21 jan. 2014b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e->

emprego/2014/01/economia-brasileira-cria-mais-de-um-milhao-de-empregos-formais-em-2013>. Acesso em: 11 set. 2017.

R7. Salário do trabalhador da construção civil aumentou, aponta IBGE. **R7**, 29 jun. 2016. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/economia/salario-do-trabalhador-da-construcao-civil-aumentou-aponta-ibge-29062016>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

SANTOS, Chico. BNDES empresta mais, apoia privatização e capital estrangeiro. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 19 dez. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43720.shtml>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

SOARES, Pedro. BNDES empresta mais no governo Lula. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 dez. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi3112200609.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

TERRA. PIB brasileiro cresce 2,3% em 2013 e chega a R\$ 4,8 trilhões. **Terra**, 27 fev. 2014. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/economia/pib-brasileiro-cresce-23-em-2013-e-chega-a-r-48-trilhoes,9629af8624274410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>>. Acesso em: 09 set. 2017.

UNIVERSO ONLINE. Indústria é o pior setor do PIB e cai 1,2% em 2014; agricultura sobe 0,4%. **UOL**, São Paulo, 27 mar. 2015. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2015/03/27/industria-e-o-pior-setor-do-pib-e-cai-12-em-2014-agricultura-sobe-04.htm>>. Acesso em: 09 set. 2017.

Valor Econômico. BNDES prevê desembolsar R\$ 500 bi para o Plano Brasil Maior até 2014. **Valor Econômico**, São Paulo, 02 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/971006/bndes-preve-desembolsar-r-500-bi-para-plano-brasil-maior-ate-2014>>. Acesso em: 01 set. 2017.

VASCONCELOS, Ricardo Afonso Ferreira de; AMORIM, Mário Lopes. A educação profissional sob a lógica empresarial do neodesenvolvimentismo de Lula e Dilma: o PNE e o Pronatec. *In: III COLÓQUIO NACIONAL: A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL*, 2015, Natal. **Anais...** Rio Grande do Norte, 2015, p. 1-9.

WSCOM. Lira diz que setor produtivo defende Bolsa Família porque move a economia do Brasil. **WSCOM**, 1 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.wsc.com.br/noticias/politica/lira+diz+que+setor+produtivo+defende+bolsa+familia+porque+move+a+economia+do+bra-196759>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

ZUANAZZI, Pedro Tonon; et al. Avaliação e evolução do programa de aceleração do crescimento (PAC 1 e PAC 2). **Relatório 14**. Convênio FACE/PUCRS e SESCON-RS, 2015.