



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA
POLÍTICA

**O Estado pós-neoliberal e os Programas de Transferência
Condicionada de Renda no Brasil e na Argentina: ruptura ou
continuidade?**

Ivan Henrique de Mattos e Silva

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Vera Alves Cepêda

São Carlos – SP

2018

O Estado pós-neoliberal e os Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e na Argentina: ruptura ou continuidade?

Tese apresentada como requisito para a obtenção do título de doutor ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vera Alves Cepêda

São Carlos – SP
2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado do candidato Ivan Henrique de Mattos e Silva, realizada em 06/03/2018:

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda
UFSCar

Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho
UFSCar

Prof. Dr. Rafael Gonçalves Gumiero
UNIFESSPA

Prof. Dr. Leonardo Barbosa e Silva
UFU

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano
UFRGS

Certifico que a defesa realizou-se com a participação à distância do(s) membro(s) Rafael Gonçalves Gumiero, Leonardo Barbosa e Silva, Alfredo Alejandro Gugliano e, depois das arguições e deliberações realizadas, o(s) participante(s) à distância, está(ão) de acordo com o conteúdo do parecer da banca examinadora redigido neste relatório de defesa.

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda

AGRADECIMENTOS

Gostaria de prestar, aqui, meus mais sinceros agradecimentos:

À Prof.^a Dr.^a Vera Alves Cepêda, minha orientadora, por todos esses anos de orientação, ensinamentos, parceria e amizade;

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar, sua coordenação, seus Professores e Professoras, pelas aulas e debates, e ao Raphael, secretário do Programa, por toda a ajuda burocrática sempre que precisei;

Ao Prof. Dr. Patrick Heller, meu co-orientador durante o doutorado sanduíche, pela recepção, pelos ensinamentos e pela parceria;

À Brown University e ao Watson Institute for International Affairs, por terem me dado a oportunidade de aprofundar e aperfeiçoar minha pesquisa, da qual resulta este trabalho;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento não apenas da totalidade de meu doutorado, como também pelo financiamento de meu período sanduíche, sem os quais esta pesquisa não seria viável;

Aos amigos que tive o privilégio de fazer ao longo da vida, tanto os de Ribeirão Preto como aqueles que conheci em São Carlos – e também durante a estadia nos Estados Unidos;

Aos Professores Alfredo, Joelson, Leonardo e Rafael, que aceitaram o convite para debaterem esta tese, que certamente ganhará (muito) com as suas participações;

À minha família, pelo amor e carinho de sempre.

“Que as coisas continuem como antes, eis a catástrofe!”

Walter Benjamín

RESUMO

O período situado entre o início da década de 2000 e meados da década de 2010 configurou novas experiências políticas no horizonte da América Latina que se apresentaram como alternativas à hegemonia neoliberal que se seguiu aos processos de reconstrução democrática das décadas de 1980 e 1990. Respeitadas as peculiaridades e especificidades de cada caso, tais experiências foram definidas de modo mais amplo como sendo diferentes expressões de um Estado pós-neoliberal. Este trabalho se propõe a analisar os padrões de ruptura e continuidade representados pelas experiências pós-neoliberais do Brasil e da Argentina, tomando como objeto aquilo que se configura como a principal estratégia estatal de combate às assimetrias sociais a partir do final do século XX: os Programas de Transferência Condicionada de Renda, respectivamente o Programa Bolsa Família e a *Asignación Universal por Hijo*.

Palavras-chave: Estado pós-neoliberal; Programas de Transferência Condicionada de Renda; Brasil; Argentina.

ABSTRACT

The period placed between the early 2000s and the mid 2010s set up new experiences on the horizon of Latin America that presented themselves as alternatives to the neoliberal hegemony that followed the processes of democratic reconstruction of the 1980s and 1990s. Respected the peculiarities and specificities of each case, those experiences were broadly defined as different expressions of a post neoliberal State. This work aims to analyze the patterns of rupture and continuity represented by the post neoliberal experiences of Brazil and Argentina, considering as the object what became the main state strategy to fight social asymmetries in the late twentieth century: the Conditioned Cash Transfer Programs, respectively the *Programa Bolsa Família* and the *Asignación Universal por Hijo*.

Keywords: Post neoliberal State; Conditioned Cash Transfer Programs; Brazil; Argentina.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Variação do PIB per capita brasileiro em dólares de 2010 – 1960/1990.....	11
Gráfico 2 – Evolução da pobreza no Brasil – 1977/1989 (%).....	12
Gráfico 3 – Variação do PIB per capita argentino em dólares de 2010 – 1960/1990.....	13
Gráfico 4 – Incidência de pobreza e indigência – 1990/2013.....	122
Gráfico 5 – Evolução do Coeficiente de Gini – 1990/2010.....	122
Gráfico 6 – Evolução do Salário Mínimo Real (2000 = 1000).....	123
Gráfico 7 – Gasto social do Governo Central como porcentagem do PIB – 1995/2013..	124
Gráfico 8 – Evolução dos recursos (R\$) e cobertura (nº de famílias) do PBF.....	133
Gráfico 9 – Evolução dos recursos públicos na assistência social (bilhões de reais).....	134
Gráfico 10 – Evolução dos recursos da assistência social como porcentagem do orçamento total da União e como porcentagem da seguridade social.....	134
Gráfico 11 – Número de trabalhadores registrados na seguridade social argentina.....	136
Gráfico 12 – Número de benefícios não-contributivos concedidos.....	140
Gráfico 13 – Evolução dos recursos (ARS\$) e cobertura (nº de famílias) do PJJHD.....	142
Gráfico 14 – Evolução dos recursos (ARS\$) e cobertura (nº de famílias) do <i>Programa Familias</i>	142
Gráfico 15 – Evolução dos recursos (ARS\$) e cobertura (nº de famílias) da AUH.....	143

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Países com PTCR no mundo (1997/2008).....	24
Figura 2 – Testes de Hipóteses Para Inferência Causal.....	98
Figura 3 – O círculo virtuoso da proteção social não-contributiva.....	104
Figura 4 – Mecanismos de inserção laboral e geração de renda.....	105
Figura 5 – As três dimensões do PBF.....	127
Figura 6 – A gestão descentralizada do PBF.....	131
Figura 7 – Distribuição de tarefas quanto ao acompanhamento das condicionalidades da AUH.....	139
Figura 8 – PBF e AUH – características gerais.....	144

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Apropriação da renda por parcela da população no Brasil (1980).....	11
Quadro 2 – Coeficiente de Gini por década no Brasil.....	12
Quadro 3 – Apropriação da renda por parcela da população (1996).....	14
Quadro 4 – Presidentes de esquerda/centro-esquerda eleitos na América Latina (1998-2014).....	16
Quadro 5 – Gasto público em PTCRs enquanto porcentagem do PIB na América Latina.....	22
Quadro 6 – Porcentagem da população na América Latina vivendo em lares cobertos por PTCRs.....	23
Quadro 7 – Taxa de pobreza por estado brasileiro.....	53
Quadro 8 – Recursos (R\$) e cobertura dos PTCRs brasileiros (nº de famílias) (2002)....	132
Quadro 9 – Tipologias dos governos de esquerda na América Latina.....	155
Quadro 10 – Velho e novo desenvolvimentismo (aspectos político-institucionais).....	163
Quadro 11 – Graus de radicalismo no Brasil e na Argentina.....	173

SUMÁRIO

1	Introdução	01
2	Brasil e Argentina: do nacional-desenvolvimentismo à hegemonia neoliberal	28
2.1	Condicionantes da situação periférica no desenvolvimento da América Latina.....	31
2.2	O Estado desenvolvimentista como a expressão da trajetória de modernização brasileira.....	41
2.3	<i>Desarrollismo</i> , peronismo e neoliberalismo – a trajetória política e econômica argentina do protagonismo estatal ao desmonte do setor público.....	56
3	A marcha da cidadania no contexto periférico: Brasil e Argentina	74
3.1	Cidadania e marcha dos direitos.....	74
3.2	A marcha dos direitos no Brasil – cidadania regulada.....	76
3.3	A marcha dos direitos na Argentina – o pêndulo inclusão/exclusão.....	84
4	Os Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e na Argentina	95
4.1	Brasil e Argentina – do <i>welfare state</i> corporativo ao modelo liberal.....	98
4.2	Os Programas de Transferência Condicionada de Renda – surgimento, evolução e consolidação no Brasil e na Argentina.....	106
4.2.1	A evolução dos PTCRs no caso brasileiro.....	106
4.2.2	A evolução dos PTCRs no caso argentino.....	113
4.2.3	Os anos 2000 e a guinada pós-neoliberal.....	120
4.3	Programa Bolsa Família e <i>Asignación Universal por Hijo</i>	124
4.3.1	O Programa Bolsa Família.....	124
4.3.2	A <i>Asignación Universal por Hijo</i>	134
5	Estado Pós-neoliberal, Novo Desenvolvimentismo, <i>Social Desarrollismo</i> e os PTCRs	145
5.1	PBF e AUH – inovação, ruptura ou continuidade?.....	145
5.1.1	Financiamento.....	145
5.1.2	Cobertura.....	147
5.1.3	Funcionamento.....	147
5.1.4	Lógica.....	149

5.2	Estado pós-neoliberal nos contextos brasileiro e argentino – inovação, ruptura ou continuidade?.....	152
5.2.1	Tipos de experiência pós-neoliberal na América Latina.....	152
5.2.2	Neoestruturalismo, desenvolvimentismo e <i>desarrollismo</i>	156
5.2.3	Padrões de mudança e continuidade.....	164
5.3	Mecanismos causais e o padrão de inovação limitada (<i>bounded innovation</i>).....	168
5.4	O que explica as diferenças entre os dois países?.....	170
5.5	Considerações finais.....	172
6	Referências	175

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a analisar os novos arranjos políticos e de políticas públicas na América do Sul situados na virada da década de 2000 até meados da década de 2010, tomando por base dois países: Brasil e Argentina. Pretende-se problematizar dois fenômenos nesse contexto: o “Estado pós-neoliberal” (relativamente consolidado na literatura) e o social-desenvolvimentismo (ou novo desenvolvimentismo) – associados ao período de consolidação democrática e pautados em novas configurações políticas e sociais, pavimentadas pela chegada ao poder de novas maiorias políticas (com partidos de centro-esquerda). O centro da questão se refere ao papel atribuído à ação do Estado e suas funções: a partir da análise de dois Programas de Transferência Condicionada de Renda (Bolsa Família e *Asignación Universal por Hijo*), o objetivo deste trabalho é avaliar as rupturas e continuidades entre o padrão de política social durante o período neoliberal (notadamente a década de 1990) e as experiências pós-neoliberais.

Será utilizado aqui o conceito de Estado ao invés de governo (ou ainda Executivo Nacional) devido ao foco no aspecto macro político da análise. Dizer Estado neoliberal significa, por exemplo, que o neoliberalismo não é apenas definidor das ideias e/ou posições assumidas pela coalizão política no comando da Presidência da República, mas que existe uma hegemonia ideacional que permeia as estruturas institucionais e de *policy-making* no país no momento delimitado pelo conceito. Nesse sentido, Estado não apenas representa “regime”, ou “sistema de governo” – e, menos ainda, um dos poderes em específico:

Interessa-lhe mais um conceito de Estado que vincule as desigualdades de poder com a estrutura social e suas bases materiais. É exatamente isso que se obtém quando se adota uma noção de Estado que se refira ao pacto básico de domínio imperante em uma sociedade nacional determinada, pelo qual classes ou frações de classe, cujas posições são predominantes no mercado de bens e serviços, organizam sua dominação, dentro de certo território, sobre as classes negativamente situadas no mercado (SALLUM JR., 1994, p.135-136)

A história política, social e institucional destes países durante o século XX foi extremamente prolífica do ponto de vista analítico: em apenas 50 ou 60 anos, Brasil e Argentina vivenciaram uma enorme quantidade de configurações, além de terem saído de um patamar pré-moderno para arranjos institucionais democráticos e republicanos modernos ao final do século, e tais processos foram extensamente escrutinados pela literatura. No entanto, há uma lacuna em relação ao período situado entre o início dos

anos 2000 e a metade da década de 2010, sobretudo dentro da relação que as novas políticas sociais que se configuram nesse momento possuem com o conceito de Estado pós-neoliberal. A ideia de unir no contexto deste trabalho a análise tanto do desenvolvimento quanto das políticas de proteção social se deve a dois fatores: em primeiro lugar, como se verificará mais à frente, porque os processos de modernização na América do Sul não conseguiram levar a cabo a promessa de que o desenvolvimento econômico traria, automaticamente, benefícios sociais republicanos em termos de redução das desigualdades e da miséria, deixando latentes tais demandas nos contextos políticos e sociais de cada país; em segundo lugar, porque as políticas de inclusão surgem enquanto elemento central dos pactos sociais estabelecidos após os respectivos processos de redemocratização.

A comparação entre os dois países se faz pertinente por alguns motivos:

- 1) Brasil e Argentina são países que compartilham aspectos em comum quanto às suas trajetórias rumo à constituição da modernidade, notadamente a partir dos anos de 1950, tendo que lidar com o reconhecimento da questão periférica (condição legada pela herança colonial)¹ – corrente que, apoiada na crítica das assimetrias do ciclo primário-exportador, apontava como necessidade para os países latino-americanos a superação do atraso via industrialização acelerada e planejada, e que marca profundamente a política econômica e o debate do desenvolvimento no período. Em especial após o final da Segunda Guerra Mundial, os esforços de desenvolvimento foram direcionados para transformar a estrutura produtiva e reduzir a dependência externa via estratégia de substituição de importações (DAVIS, MUÑOZ, PALMA, 2009; DRAIBE, RIESCO, 2011) – neste momento, Brasil e Argentina colocam o desenvolvimento econômico como a chave para a construção nacional e identificam o Estado enquanto a força-motriz desse processo, transferindo o eixo estruturante da organização política das oligarquias para a burocracia (WHITEHEAD, 2009);
- 2) No bojo da construção dos modelos desenvolvimentista e *desarrollista* – respeitadas as diferenças e especificidades de cada caso (PALERMO, 2009) – ambos os países experimentam configurações políticas que a literatura define como

¹ O auge do *desarrollismo* argentino, sob a liderança do Presidente Frondizi, possui uma relação complexa com a escola cepalina: embora houvesse acordo com o diagnóstico de crise estrutural inerente ao subdesenvolvimento, havia restrições quanto ao estruturalismo enquanto corrente de análise e construção de prognósticos (VERCESI, 1999; GARCÍA BOSSIO, 2013).

populistas (IANNI, 1968, 1991; WEFFORT, 1978; CAVAROZZI, 1977, 1988, 1997), como será melhor debatido e definido no próximo capítulo;

3) Apesar de terem aproximações iniciais, os países se afastam em termos de trajetória durante os anos 1970, em especial no período da guinada ditatorial no continente. Nesse novo cenário o Brasil permanece dentro do diapasão nacional-desenvolvimentista, mesmo sob a égide do Regime Militar, enquanto a Argentina se move rumo à adoção do receituário neoliberal por parte de suas respectivas ditaduras militares (NOVARO, PALERMO, 2007). Os dois países possuem também padrões distintos de transição para a democracia, como pontuado por Pereira (2010) – sendo o Brasil o exemplo de uma transição mais pactuada e sem grandes rupturas com o regime repressivo (ou seja, por aqui as Forças Armadas e os grupos políticos que sustentaram a ditadura conseguiram influenciar em grande medida a transição para a democracia, tendo inclusive os militares realizado forte lobby junto à Assembleia Constituinte) e a Argentina o exemplo máximo da ruptura com as estruturas pregressas (especialmente com a derrota na Guerra das Malvinas e o enorme saldo social, humano e econômico com o final do *Proceso*, os militares ligados à ditadura se encontraram completamente alijados do processo de transição) (NOVARO, PALERMO, 2007; PEREIRA, 2010);

4) Durante a década de 1990, auge da hegemonia neoliberal na América Latina, ambos experimentam um processo de Reforma do Estado (embora muito mais acentuado na Argentina do que no Brasil), tendo como pressupostos fundamentais a associação estratégica entre liberalização da economia e democratização da política, consolidada após o colapso do bloco socialista (NIEDZWIECKI, 2014);

5) Na virada dos anos 1990 para os anos 2000 os países voltam a se aproximar no campo político com a emergência do chamado Estado pós-neoliberal, com as eleições de Lula em 2002 no Brasil e de Néstor Kirchner em 2003 na Argentina, além da retomada do protagonismo e fortalecimento do papel do Estado. Apesar das diferenças e particularidades, os Estados latino-americanos (e, para o contexto desta pesquisa, os dois países em específico), ao longo da década de 2000, apresentam como característica distintiva a defesa do intervencionismo estatal na economia (em maior ou menor grau) e da introdução de uma nova orientação das políticas públicas nas necessidades de cada Estado-nação, tendo como elemento-chave a ascensão da questão social para o centro da agenda governamental (BOSCHI, GAITÁN, 2008; LEVITSKY, ROBERTS, 2011; MOREIRA, 2017);

6) Apesar das aproximações, há diferenças significativas entre os dois países: a) ainda que ambos tenham tido que lidar com a herança colonial, o legado da escravidão e o latifúndio possuem um peso muito maior no Brasil do que na Argentina; b) a alfabetização na Argentina se deu muito anteriormente à do Brasil – em 1940 56% dos brasileiros eram analfabetos, ao passo que na Argentina a proporção era de 15% (FAUSTO, DEVOTO, 2004); c) enquanto a desigualdade e a pobreza são traços definidores da trajetória brasileira, são expressões muito mais recentes na Argentina (FENWICK, 2016); d) dada a urbanização muito anterior na Argentina do que no Brasil, as áreas dominadas por relações pré-capitalistas tiveram um peso muito maior neste país do que naquele, de modo que a Argentina vivenciou a formação de um operariado urbano e da sociedade civil também anteriormente (O'DONNELL, 1978); e) o Estado Nacional na Argentina foi historicamente estabelecido como a instituição primordial de poder, enquanto no Brasil (pelo menos até 1930) o mesmo se encontrava disperso nas regiões (O'DONNELL, 1978).

Esta concatenação de processos históricos comuns favorece uma aproximação analítica comparativa, vale dizer: o fato de Brasil e Argentina terem sido marcados por experiências desenvolvimentistas com forte influência da questão periférica e do atraso, com a consequente definição do desenvolvimento econômico (via industrialização) como eixo estratégico de modernização; seguidas pelo fechamento de regime nos anos 1960/1970 com a instauração das ditaduras militares (embora com especificidades de país a país); a afirmação da hegemonia neoliberal (na Argentina ainda durante os regime militar); e, pós-redemocratização, a movimentação no sentido da constituição de algum grau de políticas de proteção e promoção social, fundamentadas pela constatação de que o processo de construção do desenvolvimento não foi capaz de suprir a diminuição das desigualdades e iniquidades sociais. As diferenças e especificidades ainda fornecem elementos importantes para que possamos compreender diferentes resultados políticos e configurações institucionais em cada trajetória.

Com a crise fiscal do Estado na América Latina durante a década de 1980, que evidencia a falência de um modelo de desenvolvimento calcado na poupança externa e fundamentalmente dependente do fluxo de capitais vindos de fora, os países latino-americanos viram emergir a hegemonia do pensamento político e econômico de matriz liberal, que viria a marcar sua gestão macroeconômica durante praticamente toda a década seguinte. Com o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria, a democracia aparece

não apenas como o modelo vitorioso em termos de processo de escolha política, mas também profundamente vinculado ao pensamento liberal (ou neoliberal), de modo a configurar uma conjuntura que associou, estrategicamente, a democratização do mundo da política com a liberalização do campo econômico enquanto processos indissociáveis da marcha civilizatória (SALLUM JR., 2004b).

Faz-se necessária aqui uma definição mínima do conceito de neoliberalismo. O chamado “Consenso de Washington” (conceito cunhado pelo economista John Williamson em 1989) previa um conjunto de dez recomendações mínimas que deveriam ser adotadas pelos países (sobretudo aqueles da periferia do desenvolvimento capitalista, e, em especial, a América Latina) para retomarem o crescimento econômico sanando as contas públicas e os déficits fiscais/endividamento público (MACDONALD, RUCKERT, 2009): 1) disciplina fiscal; 2) reorientação do gasto público; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) taxas de câmbio unificadas e competitivas; 6) liberalização do comércio; 7) abertura ao investimento direto externo; 8) privatização; 9) desregulação; e 10) garantia dos direitos de propriedade. Entretanto, ainda que tais recomendações ofereçam uma aproximação, elas não são suficientes para dar conta do conceito. Neoliberalismo, aqui, será considerado enquanto um robusto e multifacetado projeto/processo de engenharia institucional e ideacional que identifica o mercado enquanto o lócus primordial de realização da vida social, tendo na mercantilização das estruturas societárias seu traço mais distintivo (HARVEY, 2005; TAYLOR, 2009; YATES, BAKKER, 2014).

A crise dos anos 1980, na América Latina, longe de manifestar apenas a falência de uma estratégia de desenvolvimento calcada no endividamento externo, colocou em xeque os próprios fundamentos dos pactos políticos e sociais (entre o Estado, elites empresariais nacionais, capital externo e parcelas organizadas da classe trabalhadora – em grande medida alijadas após o golpe de 1964) que sustentaram o desenvolvimento ao longo do século XX, e mais especificamente a partir dos anos 1950, 1960 e 1970. A profunda crise de hegemonia coloca em desarranjo a articulação entre o Estado, o capital privado nacional e internacional (bem como as classes médias). Os dois países buscarão (respeitadas as trajetórias individuais) resolver tal impasse com a constituição de uma nova hegemonia, sustentada na associação estratégica (embora contraditória) entre gestão macroeconômica liberal (promovendo elevados ganhos relativos ao capital financeiro nacional e internacional) e políticas inclusivas de redução de assimetrias econômicas, sociais e políticas.

Argumenta-se aqui que, respeitadas as especificidades e idiosincrasias de cada país, este vai ser o mote a partir do qual Brasil e Argentina estabelecem, em um *momento maquiaveliano*²³, um novo padrão de articulação entre Estado e sociedade, a partir dos pactos firmados durante o processo de democratização, que vai definir a ação do Estado durante as décadas de 1990 e 2000. Esta interpretação parte da análise feita por Sallum Jr. (1999) e Sola e Kugelmas (1996) acerca do mesmo processo no Brasil (estendendo-a, aqui, para o caso da Argentina), identificando na implementação do Plano Real, e a eleição de Fernando Henrique Cardoso, o momento maquiaveliano que sela o fim da crise de hegemonia no país, estabelecendo um novo pacto social e político, sustentado no binômio macroeconomia liberal e um impulso no sentido de resolver as demandas por inclusão. O processo se dá de modo distinto em cada país (como será melhor discutido ao longo do próximo capítulo). Se no Brasil a crise é superada com a eleição de FHC, em 1994, na Argentina, marcada por uma profunda instabilidade econômica, política e institucional, o processo de superação da crise de hegemonia tem dois momentos-chave: a elaboração do *Pacto de Olivos* em 1993 e a Reforma Constitucional em 1994, marcados por uma série de acordos entre as duas principais forças políticas – representadas por Raúl Alfonsín, de um lado, e o então presidente Carlos Menem, de outro⁴.

A despeito das diferenças, o denominador comum desse processo em todos os países analisados é a articulação que se faz, no seio do pacto social estabelecido na esteira da redemocratização, entre estes dois eixos: a gestão macroeconômica liberal, por um lado, e por outro um impulso no sentido da resolução de problemas candentes das sociedades latino-americanas (LEVITSKY, ROBERTS, 2011), que não efetivaram, em seus processos de desenvolvimento, a distribuição dos frutos do progresso de modo minimamente igualitário, como será discutido ao longo do trabalho:

No Brasil e na Argentina, a proteção social apareceu na agenda federal no final dos anos 1990, em seguida à estabilização macroeconômica, quando ficou claro que a baixa inflação e a redução do gasto social, ambas pertencentes ao *Zeitgeist* das políticas econômicas dos anos 1980, não poderiam proteger uma

² Ao longo deste trabalho, o recurso do itálico será utilizado tanto para enfatizar conceitos centrais da análise que se empreende aqui, quanto para representar palavras, frases ou expressões de outras línguas.

³ Utiliza-se aqui o conceito de momento maquiaveliano segundo a definição de Pocock (1975), como sendo um momento em que os atores públicos, aproveitando-se das condições legadas pela *fortuna*, possuem *virtù* para a efetivação de novas configurações sociopolíticas (apoiado nos conceitos de *fortuna* e *virtù* de Maquiavel).

⁴ Sobre o Pacto de Olivos, como nova pactuação democrática no processo de redemocratização, ver Carrizo (1997) e Smulovitz (1995).

proporção substancial dos cidadãos de cada país (tradução própria)
(FENWICK, 2016, p. 25)

Tal articulação – que também revelará tensões inerentes, dado que a gestão liberal induz o enxugamento das capacidades estatais, e, por sua vez, a necessidade de resolução de graves problemas de desigualdade e miséria demanda potencialidades do Estado que requerem um volume significativo de recursos financeiros, logísticos e estratégicos (EVANS, HELLER, 2015; HUBER, NIEDZWIECKI, 2015).

Assim, os pactos sociais e políticos firmados nos respectivos processos de transição para a democracia engendram um novo padrão de políticas sociais, alicerçado na tensa relação entre a hegemonia do pensamento liberal e um impulso no sentido de demandas reprimidas por inclusão: as políticas de redução de assimetrias passam a ser determinadas pelo que Schild (2002) chama de *ethos* neoliberal, conformando um padrão de cidadania que a autora define como *cidadania de mercado*, em que a função dos programas sociais seria capacitar grupos marginalizados dentro da sociedade enquanto sujeitos portadores/demandantes de direitos, de modo a acessarem os meios para a realização de suas próprias necessidades no âmbito do mercado⁵. Este *ethos* seria fundamental na delimitação da ação do Estado na América Latina (mas não apenas) durante a década de 1990, dentro do diapasão que se convencionou chamar de Consenso de Washington, a partir de dois eixos – a mercantilização dos bens e serviços sociais, por um lado, e a focalização das políticas públicas nos grupos mais marginalizados em detrimento de políticas universalistas, por outro (SOARES, 2010; DRAIBE, RIESCO, 2011).

Embora a cidadania de mercado tenha se constituído no padrão de políticas públicas na América Latina, de um modo geral, e nos dois países em questão, em específico, a conjuntura que emerge ao final da Guerra Fria também sustenta uma concepção distinta de cidadania (moldada durante a experiência socialdemocrata na Europa), e, por conseguinte, de políticas públicas, estruturada em um modelo corretor das assimetrias do mercado, de caráter público, pautado pela noção de direitos universais e bens públicos básicos (HUBER, 1995), cujo *ethos* será definido aqui neste trabalho como *cidadania republicana*, segundo a conceituação de Reis (1999). Este debate também está

⁵Um programa focalizado que buscasse garantir capacitação profissional a pessoas de baixa renda, de modo que pudessem buscar uma inserção mais qualificada no mercado, seria um exemplo nesse sentido. Para uma melhor definição do debate sobre o *ethos* neoliberal permeando as políticas públicas ver Schild (2002) e Rose (1999).

presente em Marshall (1967), ao definir a *cidadania social* como a ideia fundamental de um *welfare state*, como elucidado por Esping-Andersen:

Quando os direitos sociais adquirem o *status legal* e prático dos direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma desmercadorização do *status* do indivíduo vis-à-vis o mercado. Mas o conceito de cidadania social também envolve estratificação: o *status* de cidadão vai competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.101)

Tanto no campo político como no campo acadêmico, as tentativas de definir (ou redefinir) a noção de cidadania não deixam de ser herdeiras da disputa entre duas grandes tradições intelectuais, de onde o conceito surgiu e floresceu: o republicanismo cívico e o liberalismo, tendo como pano de fundo o antigo dilema exposto por Benjamin Constant do difícil equilíbrio entre a “liberdade para os antigos”, compreendida enquanto participação na pólis, e a “liberdade para os modernos”, compreendida enquanto liberdade negativa, em oposição ao Estado (SABATO, 2001)⁶.

Para efeitos deste trabalho, assume-se o conceito de *cidadania de mercado* para a concepção que identifica o mercado enquanto o eixo primordial de realização da vida social, sendo o papel do Estado (a partir de uma ação cirúrgica e focalizada) a capacitação do indivíduo para diminuir as assimetrias no seu ponto de partida, de modo a que possa, por si mesmo, acessar via mercado a realização de suas aspirações. Por sua vez, *cidadania republicana* diz respeito à concepção da ação pública no sentido de criar mecanismos que retirem da condição de pura mercadoria os bens e serviços básicos destinados à reprodução social, dotada de caráter mais universalista (ESPING-ANDERSEN, 1991; DRAIBE, 1997).

Assumindo que a função primordial das políticas sociais seja a redução das desigualdades, articula-se entre as duas concepções de cidadania aqui expostas um debate de fundo sobre duas definições de igualdade: uma que compreende igualdade como a que produz iguais oportunidades para todos – igualdade no “ponto de partida” – e outra que compreende igualdade como a que produz resultados mais igualitários – igualdade no “ponto de chegada”. A primeira concepção está associada ao papel do Estado enquanto regulador das assimetrias produzidas pelo mercado para que, no próprio mercado, todos possam buscar suas realizações em condições menos desiguais; enquanto a segunda, ao

⁶ Para uma reflexão mais aprofundada sobre este debate ver Mouffe (1992), Beiner (1995) e Clarke (1996).

papel do Estado enquanto provedor de serviços e bens públicos de caráter universal (WERNECK VIANNA, 2008).

Ainda que o pensamento liberal tenha se convertido em campo hegemônico na repactuação política na América Latina após a redemocratização, uma série de crises econômicas durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, aliada ao saldo social desse mesmo processo, colocaram em xeque parte dos seus fundamentos (WEYLAND, 2011), fazendo com que a balança do binômio pendesse mais para o lado das políticas inclusivas, possibilitando a chegada ao poder de novos grupos políticos no Brasil (com a eleição do Partido dos Trabalhadores para o Executivo Nacional, em 2003, com o Presidente Lula) e na Argentina (a partir da reestruturação do peronismo dentro do Partido Justicialista ao redor de uma ala mais à esquerda, e a eleição, também em 2003, do Presidente Néstor Kirchner). O *boom* de *commodities* puxado pelo crescimento da demanda chinesa por bens primários, por sua vez, estendeu os limites da agência política na região, dotando os governos recém-eleitos de maior margem de manobra fiscal (e aliviando a necessidade de financiamento externo) para o empreendimento de políticas sociais mais arrojadas e robustas (WEYLAND, 2011; MURILLO, OLIVEROS, VAISHNAV, 2011).

O início dos anos 2000 parece indicar uma espécie de efeito dominó na orientação das políticas públicas na América Latina e, em especial, nos países em questão. Oxhorn (2009) define a passagem da década de 1990 para a de 2000, no bojo das crises econômicas e sociais que se espalharam pela América Latina, enquanto um momento de conflito entre o que chama de um modelo de *cidadania de consumo* (em crise), fortemente relacionado ao contexto de ajuste estrutural neoliberal (em que a satisfação das necessidades sociais, em contraposição ao modelo socialdemocrata, deveriam ser buscada também no âmbito do mercado), e o surgimento de outros dois modelos (que serão melhor discutidos ao longo deste trabalho) – *cidadania como agência* e *cidadania como cooptação*, sendo esta última herdeira do modelo tradicional de cidadania regulada na trajetória latino-americana. A hipótese de dois modelos de cidadania em disputa no contexto da emergência de alternativas políticas à esquerda (ou centro-esquerda) na América Latina possui forte conexão com a famosa (porém em grande medida rejeitada) classificação de Castañeda (2006) de dois tipos de esquerda: a boa (moderna, reformista, pró-globalização) e a ruim (populista, fechada e nacionalista). Este debate será retomado no capítulo 5.

Há, portanto, quatro momentos a serem considerados neste trabalho em perspectiva comparada no Brasil e na Argentina: 1) a experiência nacional-desenvolvimentista/*desarrollista*; 2) as respectivas ditaduras militares; 3) a hegemonia neoliberal durante a década de 1990; 4) as experiências pós-neoliberais. Ao final dos dois primeiros momentos, Brasil e Argentina resolveram a questão do desenvolvimento econômico, mas não a questão da exclusão. Embora os dois capítulos que se seguem tratem do nacional-desenvolvimentismo e as ditaduras militares, o recorte temporal desta pesquisa se situa nos dois momentos finais: o neoliberalismo e o pós-neoliberalismo (especificamente entre 1990 e 2014⁷).

Já no processo de restauração democrática, na década de 1980, a questão da desigualdade surge com elevado destaque no debate público no Brasil e na Argentina. De um modo geral, a ascensão da questão social para o centro da agenda pública durante os processos de construção ou reconstrução da democracia se deve, em grande medida, ao papel equalizador desempenhado pela democracia e pela extensão do sufrágio: a necessidade de *accountability* eleitoral empodera o cidadão médio, que, numa situação de extrema desigualdade, pobreza ou fome, tende a votar nos partidos e/ou governantes que possuam como eixo normativo a redução das assimetrias sociais, por um lado, e torna os governantes mais suscetíveis às demandas sociais por uma estratégia de sobrevivência eleitoral, por outro (MELTZER, RICHARD, 1981; SARTORI, 1994).

A curva de Kuznets⁸ – segundo a qual os processos de desenvolvimento compreenderiam, num primeiro momento, o aumento da concentração de renda, mas teriam como consequência a reversão dessa tendência inicial na medida em que o país caminhasse rumo a uma estrutura industrial com maior produtividade média – não se concretizou no caso latino-americano (KLIKSBURG, 2000): os países se desenvolveram mantendo e/ou criando exclusão e concentração de renda. A trajetória de crescimento econômico, em grande medida patrocinada pelo Estado, significou transferência de recursos e energias do conjunto da sociedade para o Capital, não tendo os países avançado rumo a políticas de proteção ou promoção social minimamente robustas.

⁷ Para efeitos desta pesquisa, a análise se estende até o ano de 2014 por ser o último momento de vitórias eleitorais expressivas da esquerda na América Latina.

⁸ A hipótese de Kuznets (1955) – baseada nas evidências e dados empíricos temporais longos dos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha – é que haveria, entre crescimento econômico e concentração de renda, uma “relação de U invertido”: em um primeiro momento, com estruturas industriais não desenvolvidas e com baixa produtividade média, o crescimento econômico produziria concentração de renda, que seria revertida com a configuração de estruturas industriais mais sólidas.

Entre 1960 e 1970, o índice de Gini aumentou 14% no Brasil (LACERDA, 1994), evidenciando o início do processo de agudização da concentração de renda no país:

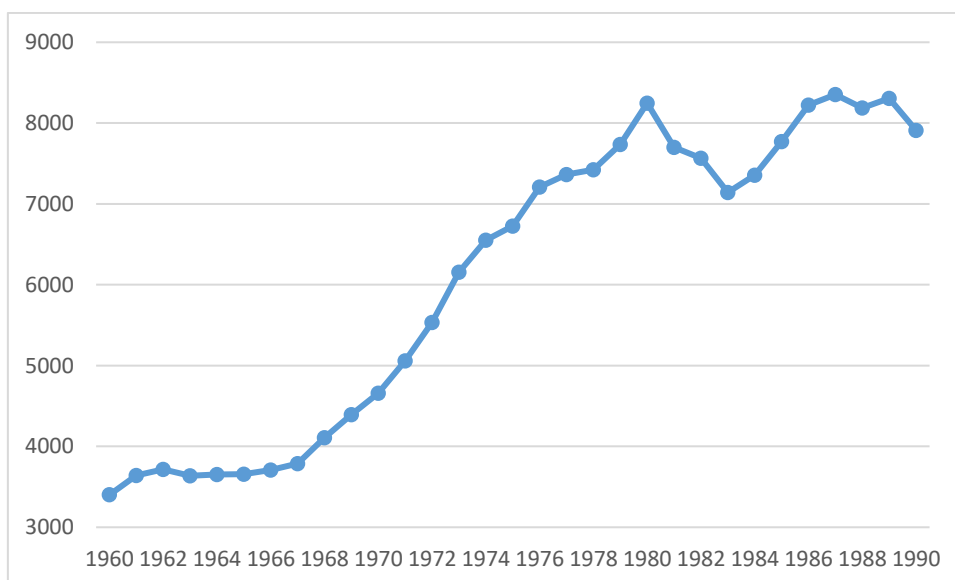
Quadro 1: Apropriação da renda nacional por parcela da população no Brasil (1980)

50% mais pobres	12,6% da renda
10% mais ricos	50,9% da renda
5% mais ricos	37,9% da renda
1% mais rico	16,9% da renda

Fonte: Teixeira e Totini (1994)

É fundamental traçar uma comparação entre os índices que medem a desigualdade social e aqueles que apontam o crescimento econômico para evidenciar a característica concentradora do desenvolvimento brasileiro ao longo do século XX, em especial durante a ditadura militar:

Gráfico 1: Variação do PIB per capita brasileiro em dólares de 2010 – 1960/1990



Fonte: Banco Mundial

Ao mesmo tempo em que a economia brasileira crescia em marcha acelerada o Brasil vivenciou um processo concomitante de concentração da renda, inviabilizando uma distribuição minimamente equânime dos frutos do progresso técnico.

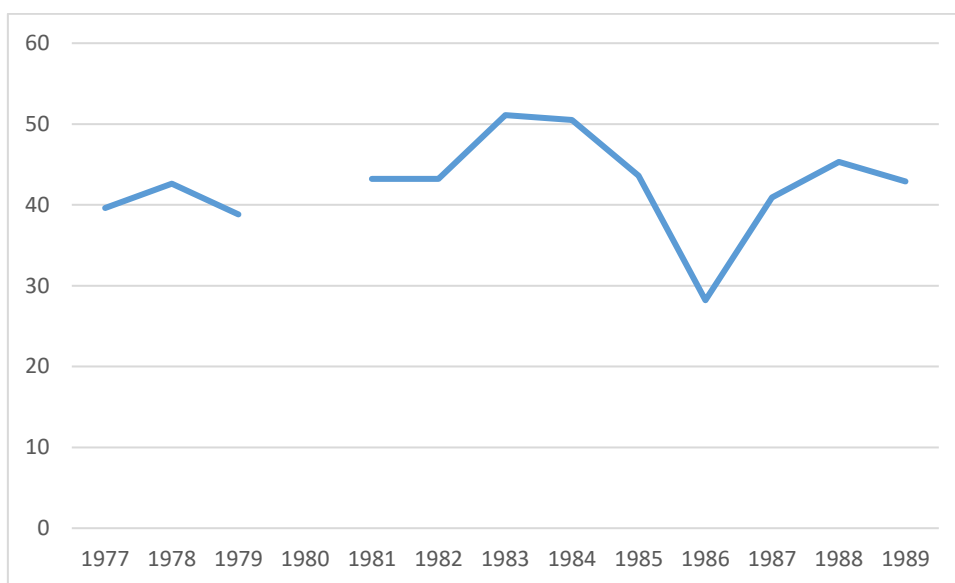
Quadro 2: Coeficiente de Gini⁹ por década no Brasil

Década	Gini
1960	0,535
1970	0,581
1980	0,589
1990	0.607

Fonte: Ipea (2012)

O aumento da desigualdade de renda no Brasil, em especial durante a ditadura militar, foi acompanhado pela manutenção (e mesmo o aumento) do histórico e elevado padrão de pobreza no país, como verificado a seguir. A incidência de pobreza no país, que em 1977 era de 39,6%, alcançou 42,9% da população em 1989:

Gráfico 2: Evolução da Pobreza no Brasil – 1977/1989 (%)



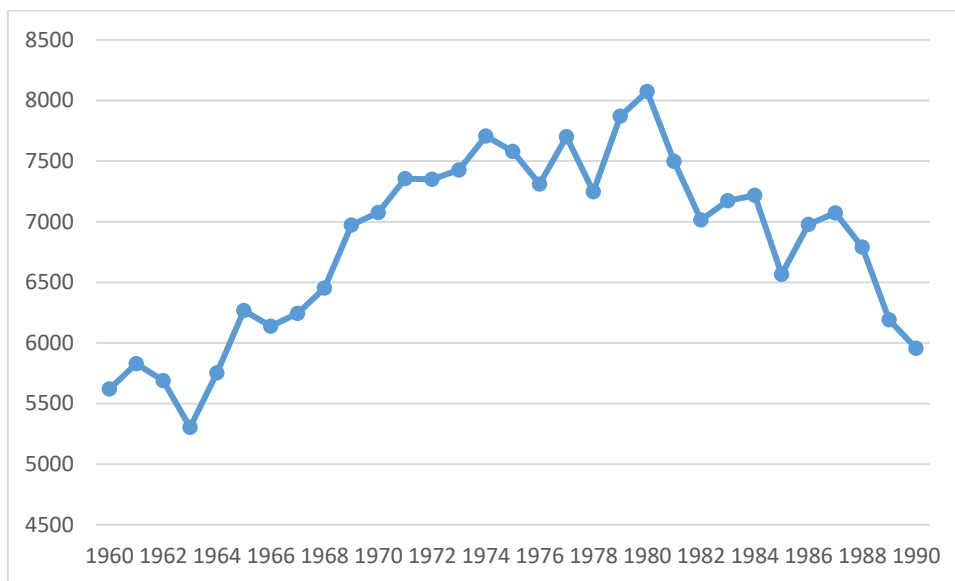
Fonte: Paes de Barros, Henriques e Mendonça (2001).

A trajetória argentina também evidencia um processo de concentração de renda, sobretudo quando considerado o legado econômico e social da última ditadura militar, entre 1976 e 1983, tendo seu coeficiente de Gini passado de 0,42 (no começo de 1970)

⁹ Quanto mais próximo de 1, maior é a desigualdade no país.

para 0,52 (no início dos anos 1990), o que representou um aumento de 23,8%¹⁰. Apenas entre 1980 e 1982 o rendimento médio dos salários na Argentina caiu quase 30% (CUNHA, FERRARI, 2006). O crescimento econômico argentino também aparece concomitante ao processo de concentração de renda, pelo menos até 1980, quando o país mergulha em uma rota de contração econômica até 1990:

Gráfico 3: Variação do PIB per capita argentino em dólares de 2010 – 1960/1990



Fonte: Banco Mundial

Não apenas a desigualdade aumentou durante esse período, mas também os índices de pobreza – ao contrário do Brasil, historicamente baixos para os padrões da região – verificaram um crescimento a partir de meados dos anos 1970, acentuando-se durante a crise que se segue ao final da ditadura militar de 1976. É importante ressaltar que, diferentemente do caso brasileiro, tanto a desigualdade quanto os elevados índices de pobreza são fenômenos recentes na Argentina, fruto (em grande medida) da desregulamentação financeira e das estruturas sociais durante o *Proceso*, e mais fortemente no período que se segue à redemocratização durante a década de 1990. O índice de pobreza saiu de um patamar de 7%, na década de 1970, para 27,5%, na década de 1980 (QUINTAR, ARGUMEDO, 2000).

¹⁰ Fonte: Panorama Social da América Latina (2006). Disponível em http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1225/S0600674_es.pdf;jsessionid=385813437830D078788C1BD4AAA0BB1E?sequence=1.

A situação da concentração de renda na América Latina como um todo era especialmente crítica em meados da década de 1990, inclusive quando seus dados eram comparados com dados de regiões muito mais empobrecidas do globo. Na América Latina a porcentagem de renda dos 20% mais ricos é superior a todas as outras áreas do mundo, incluindo o norte da África e o Oriente Médio, e os 20% mais pobres ficam com menos renda do que este mesmo quintil em qualquer outro lugar, como pode se verificar no quadro a seguir:

Quadro 3: Apropriação da renda por parcela da população (1996)

Região	África do Norte e Oriente Médio	América Latina	Sul da Ásia	Sudeste Asiático	Europa Oriental	Países Ricos e OCDE
Quintil 1 (-)	6,9%	4,52%	8,76%	6,84%	8,83%	6,26%
Quintil 2	10,91%	8,7%	12,91%	11,30%	13,36%	12,15%
Quintis 3 e 4 (+)	36,84%	33,84%	38,42%	37,53%	40,01%	41,8%
Quintil 5	45,35%	52,94%	39,91%	44,33%	37,8%	39,74%

Fonte: Kliksberg (2000)

Por mais que os processos de redemocratização na América Latina tenham vislumbrado a resolução das enormes dívidas sociais construídas ao longo das trajetórias de desenvolvimento excludente que os países patrocinaram ao longo do século XX, a associação estratégica e ideológica entre democracia e neoliberalismo, durante o final dos anos 1980 e os anos 1990, não foi capaz de levar a cabo suas promessas de redução de desigualdades, nem tampouco proporcionou a retomada do crescimento econômico com a inserção (embora subalterna) na economia globalizada:

Se o desenvolvimento realizado entre os anos 1950 e 1970 na América Latina trouxe a combinação de crescimento econômico com desigualdade, o período que o neoliberalismo abriu entre 1980 e 2002 e coincidiu com a fase B do Kondratiev para a região desarticulou a arquitetura do crescimento e aprofundou a periferização e a desigualdade: taxas de crescimento econômico medíocres para a região, a desnacionalização e destruição dos segmentos de maior valor agregado do aparato produtivo, o aprofundamento da

superexploração do trabalho para suas formas mais graves e a deterioração ecológica foram os seus resultados (MARTINS, 2011, p. 315)

Com base nesse legado excludente, por um lado, e na falência do rearranjo neoliberal, por outro, a virada do século XXI recoloca o debate sobre a miséria no centro da esfera pública dos dois países aqui estudados: o enfraquecimento do neoliberalismo e o arrefecimento da deterioração dos termos de troca propiciado pelo *boom* das *commodities* criou uma janela de oportunidades para a retomada do papel do Estado na região (BOSCHI, GAITÁN, 2008). É dentro desse contexto de rearticulação do campo político na América Latina que é cunhado o conceito de Estado pós-neoliberal (BURDICK ET AL, 2009; MACDONALD, RUCKERT, 2009; PECK ET AL, 2012).

As crises econômicas e o crítico saldo social legado pela hegemonia dos postulados neoliberais ao longo dos anos 1990 promoveram um descontentamento generalizado com a colocação do mercado enquanto o eixo primordial (e, em alguns casos, praticamente o único) do desenvolvimento econômico e social. Segundo Weyland (2011), apoiado em dados do Latinobarômetro, em 2005 essa rejeição alcançava 84% da população latino-americana. Como consequência de tal insatisfação, a região passa a vivenciar uma série de vitórias eleitorais de forças políticas situadas à esquerda (ou centro-esquerda) do espectro político (LEVITSKY, ROBERTS, 2011; MOREIRA, 2017). Ao final de 2014, 59,8% da população da América Latina e Caribe¹¹ vivia em países governados por presidentes ou partidos de esquerda ou centro-esquerda¹². O conceito de esquerda utilizado aqui se refere a atores políticos que buscam, como objetivo programático central, reduzir as desigualdades econômicas e sociais por intermédio da mobilização do poder de Estado (LEVITSKY, ROBERTS, 2011).

O quadro a seguir mostra os atores políticos situados à esquerda no espectro político que se elegeram à Presidência da República entre 1998, ano da conquista do Executivo Nacional pelo Presidente Hugo Chávez na Venezuela, e 2014 (último ano de vitórias expressivas da esquerda na América Latina):

¹¹ Os números sobre a população total na América Latina, bem como nos países governados por grupos políticos à esquerda, são do Banco Mundial. A população total da América Latina no ano de 2014 foi de 624.331.830, e o total de pessoas vivendo em países governados pela esquerda ou centro-esquerda (se considerados Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, El Salvador, Nicarágua, Peru, Uruguai e Venezuela) foi de 373.457.756.

¹² Dadas as especificidades do seu processo histórico e político, Cuba não foi considerada aqui.

Quadro 4: Presidentes de esquerda/centro-esquerda eleitos na América Latina (1998-2014)

PAÍS	PRESIDENTE	PARTIDO	ANO
Argentina	Néstor Kirchner/Cristina Kirchner	Partido Justicialista	2003/2007/2011
Bolívia	Evo Morales	Movimiento al Socialismo (MAS)	2005/2009/2014
Brasil	Lula/Dilma Rousseff	Partido dos Trabalhadores (PT)	2002/2006/2010/2014
Chile	Ricardo Lagos/Michelle Bachelet	Partido Socialista (PS)	2000/2006/2014
Costa Rica	Luis Guillermo Solís	Partido Acción Ciudadana (PAC)	2014
El Salvador	Mauricio Funes/Salvador Sánchez Cerén	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN)	2009/2014
Ecuador	Rafael Correa	Alianza PAIS	2006/2009/2013
Nicarágua	Daniel Ortega	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)	2006/2011
Paraguai	Fernando Lugo	Alianza Patriótica por el Cambio	2008
Peru	Ollanta Humala	Partido Nacionalista Peruano (PNP)	2011
Uruguai	Tabaré Vazquez/José Pepe Mujica	Frente Amplio	2004/2009/2014

Venezuela	Hugo Chávez	Movimiento V República (MVR)/Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)	1998/2000/2006/2012
-----------	-------------	--	---------------------

Fonte: Informações adaptadas e atualizadas a partir dos dados de Levitsky e Roberts (2011)

A despeito das transformações políticas e econômicas de cunho estrutural pelas quais o mundo passou desde a consolidação dos termos direita e esquerda, na sequência da Revolução Francesa, e mesmo das confusões teóricas advindas de sua manipulação sem a devida conceituação no campo do debate político recente, sustenta-se aqui a validade analítica de tais conceitos – em especial em oposição ao argumento tecnicista do esvaziamento ideológico da disputa política contemporânea. Afinal, como define Bobbio, “a árvore das ideologias está sempre verde” (BOBBIO, 1995, p. 33)¹³.

‘Direita’ e ‘esquerda’ são termos antitéticos que há mais de dois séculos têm sido habitualmente empregados para designar o contraste entre as ideologias e entre os movimentos em que se divide o universo, eminentemente conflitual, do pensamento e das ações políticas (BOBBIO, 1995, p. 30)

O arranjo do pós-neoliberalismo representa uma variada gama de experiências e correntes políticas e ideológicas surgidas dentro desse efeito dominó verificado na América Latina durante a década de 2000. Vários autores trataram de dividir tais experiências, especialmente em duas linhas: a) entre uma esquerda moderada ou moderna, e outra mais radical, arcaica ou populista, tendo como foco a adesão ao mercado e a influência do discurso nacionalista (CASTAÑEDA, 2006; BURGESS, 2009; OXHORN, 2009; WEYLAND, 2011); b) de maneira mais pormenorizada, considerando tanto o papel ideológico, as estruturas partidárias e a forma de chegada ao poder (GRUGEL, RIGGIROZZI, 2009; ETCHEMENDY, GARAY, 2011; LEVITSKY, ROBERTS, 2011; PRIBBLE, HUBER, 2011; YATES, BAKKER, 2014).

Ainda que existam diferenças e nuances caso a caso, o que une as experiências latino-americanas na virada da década de 1990 para a de 2000 é a busca de projetos no

¹³ É importante ressaltar, todavia, que os conceitos de direita e esquerda não representam apenas ideologias conflitantes, mas também programas contrapostos em relação aos diversos problemas que permeiam a realidade social, envolvendo contrastes de ação política, ideias, interesses e valorações (BOBBIO, 1995).

sentido da superação do vazio político deixado pelo fracasso social (e, em grande medida, econômico) do neoliberalismo, combinando crescimento econômico, equidade social e democracia política (LEIVA, 2008; DRAIBE, RIESCO, 2009). Assim, o arranjo do pós-neoliberalismo diz respeito às tentativas de construção de novos projetos políticos ancorados na retomada do papel do Estado enquanto instrumento privilegiado de redução das assimetrias sociais criadas (ou intensificadas) pelos mecanismos de mercado. As políticas sociais que ganham fôlego nesse momento são uma evidência tanto da centralidade assumida pela questão social como de um certo rompimento com o padrão anterior, já que todos os países em questão utilizaram o poder do Estado para alterar a distribuição da riqueza e as oportunidades econômicas (LEVITSKY, ROBERTS, 2011).

O conceito de Estado pós-neoliberal, portanto, deve implicar, necessariamente, uma mudança significativa no que tange ao Estado constituído na América Latina nesse momento, em duas direções possíveis: mudança no tipo de Estado (o que remete a um novo pacto sociopolítico ou novos arranjos institucionais); ou mudança no tipo de ação do Estado (compreendida enquanto políticas públicas). Esta pesquisa busca avaliar o que significa o Estado pós-neoliberal (que será melhor debatido ao longo do trabalho) nas experiências recentes de Brasil e Argentina, levando em conta as implicações que o conceito traz, mencionadas aqui. Ou seja, há mudanças no tipo de Estado constituído na América Latina na virada dos anos 1990 para os anos 2000 que fundamentariam uma alteração no *modus operandi* da sua ação, concebida enquanto a operacionalização de políticas públicas de proteção/promoção social? Apoiando-se na definição de Lowi (1964), estas se configuram enquanto políticas distributivas ou redistributivas? Segundo a definição de Titmuss (1958), tais políticas indicam uma trajetória rumo à constituição de um *welfare state* residual ou institucional – ou seja, a ação do Estado se concentra em assumir responsabilidade social apenas quando outras instituições falham (mercado, família, sociedade civil etc.), introduzindo políticas direcionadas, ou apresenta um compromisso universalizado com o bem-estar social, introduzindo políticas universalistas? Resumindo: o Brasil e a Argentina (no contexto da reorientação política dos anos 2000) configuraram um novo paradigma de cidadania – rompendo com o neoliberalismo – sem retomar, por sua vez, a trajetória de cidadania regulada ou de cooptação (OXHORN, 2009)? E aqui assume central importância o surgimento de uma nova concepção de cidadania:

As restrições à democracia associadas com o neoliberalismo em última instância significam que qualquer alternativa pós-neoliberal tende a ser definida como uma alternativa política aos tipos de regime democráticos que predominam na América Latina hoje. Tais alternativas políticas inevitavelmente vão refletir modelos de cidadania em disputa (OXHORN, 2009, p. 228)

Este trabalho possui dois movimentos de análise e uma opção metodológica. O primeiro movimento procurou efetuar a reconstrução histórica das trajetórias brasileira e argentina, com especial atenção ao processo de modernização ocorrido nas duas sociedades a partir da primeira metade do século XX, período marcado pelo diálogo profundo com as teses cepalinas (a preponderância do modelo mercantil-exportador, o dualismo centro-periferia, a percepção do papel importante da ação do Estado). Nesse contexto é que podemos pensar, de um lado, que no processo de modernização, urbano-industrial, enquanto projeto nacional se modernizou também as formas de "produção e reprodução da pobreza", e por outro lado, que sua configuração e escolhas foi determinante para o ritmo diferenciado que a marcha dos direitos assumiria na história política desses dois países. Se a desigualdade e a pobreza são as disparadoras, por um lado, de um dos fundamentos da repactuação social da década de 1990, e, por outro, da guinada pós-neoliberal dos anos 2000, é fundamental a compreensão de que ambas são produto do processo de construção da modernidade no Brasil e na Argentina, ou seja, são resultados de escolhas políticas efetuadas ao longo de suas trajetórias de modernização. Assim, não é possível discutir o arranjo econômico, político e institucional marcado por elevados padrões de assimetrias sociais na virada do século XX sem discutir a trajetória que os conformou. Este debate é o fundamento dos capítulos 2 e 3.

A opção metodológica surge ao utilizarmos a arqueologia das formas sociais e políticas do Brasil e Argentina ao longo do século XX como expressão do Institucionalismo Histórico, mobilizado como suporte teórico e metodológico na orientação do objetivo que se pretende: a dimensão de trajetória, que permitirá a análise dos sucessivos movimentos e projetos políticos adotados como ajustados ou não à dinâmica estabelecida.

O segundo movimento de análise possui como fundamento a descrição e análise dos programas de transferência de renda implementados no Brasil e na Argentina desde sua adoção enquanto instrumento estratégico de combate à pobreza e à fome, ainda na década de 1990. De modo a analisar os padrões de ruptura e continuidade representados tanto pelo Programa Bolsa Família e a *Asignación Universal por Hijo*, quando

comparados aos programas que os precedem, como pela própria experiência do Estado pós-neoliberal no Brasil e na Argentina, a análise se utiliza do conceito de *capacidades estatais*, do debate dentro do institucionalismo a respeito da relação entre mudança e estabilidade institucional e da estratégia de *Process Tracing*. A isto se dedicam os capítulos 4 e 5.

Para tanto, a análise aqui empregada se concentra nos dois países já mencionados: Brasil e Argentina, cobrindo as décadas de 1990 e 2000 (até 2014), buscando averiguar e discutir as mudanças então ocorridas. O segundo capítulo trata de fazer uma reconstrução histórica da marcha pelo desenvolvimento, aliada às respectivas trajetórias políticas dos países aqui analisados – embora a análise aqui empreendida esteja centrada nas décadas de 1990 e 2000, a reconstrução histórica assume central importância para a efetiva comparação entre os dois casos, já que realidades nacionais distintas requerem uma consideração aprofundada e detalhada (WHITEHEAD, 1996), sobretudo para se compreender as diferentes expressões que fenômenos similares assumem em realidades políticas, sociais e institucionais distintas. A análise histórica ainda serve como recurso para compreender como um fenômeno social se torna um *policy problem* (WEIR, 2002). As aproximações em termos de trajetória entre Brasil e Argentina ficam mais sólidas quando se trata da questão da modernização, passando pela construção de projetos nacionais de desenvolvimento.

Como se sabe, a perspectiva histórica de longa duração é indispensável, tanto por permitir fixar o ponto de partida, o momento *ex-ante*, base real das alternativas posteriormente seguidas, quanto por possibilitar, no seu decurso, a identificação mais clara do comum e do diverso, do geral e do específico, entre nossos tão heterogêneos países. Em outros termos, é a perspectiva histórica que torna a análise sensível, não apenas às, assim ditas, diferenças regionais, mas às diferentes histórias propriamente ditas; melhor dizendo, às diferenças de trajetórias e às alternativas de futuro que se impõem (DRAIBE, RIESCO, 2011, p. 227)

O terceiro capítulo possui como objetivo mapear a evolução das políticas públicas de proteção e promoção social nos dois países, rumo à constituição de um regime de cidadania. Considerando que nenhum país latino-americano experimentou o ciclo virtuoso dos direitos sociais como no caso dos países centrais (sobretudo a Europa continental durante as experiências socialdemocratas), para compreender os arranjos de políticas públicas e de direitos existente nos dois países no processo de redemocratização, é preciso resgatar a sua trajetória. Este debate também se justifica pelas diferenças entre os dois casos analisados – Brasil e Argentina possuem históricos díspares em termos de

construção e consolidação de políticas sociais: ao passo que a pobreza, a miséria e a desigualdade se configuram enquanto fenômenos de longa duração no percurso do desenvolvimento brasileiro, na Argentina tais fenômenos são recentes, datando do final do século XX (FENWICK, 2016). Ainda assim, ambos os países terão de lidar com a questão da pobreza e da desigualdade enquanto um *policy problem* após a transição para a democracia, e em especial durante as décadas de 1990 e 2000.

O quarto capítulo possui dois pontos centrais: em primeiro lugar, discutir, brevemente, o legado de políticas públicas representado por experiências anteriores de implementação de programas de transferência de renda nos dois países até o estabelecimento do PBF e da AUH; e, em segundo lugar, descrever e analisar estes dois programas que se constituem como o principal instrumento de combate à pobreza no Brasil e na Argentina durante o chamado período pós-neoliberal. Por fim, o quinto capítulo se dedica a avaliar e analisar os padrões de ruptura e continuidade representados pelos novos PTCRs e pelo próprio pós-neoliberalismo enquanto expressão das novas maiorias políticas que chegam ao poder entre 2003 e 2014, bem como as causas de tais padrões.

Como a pesquisa busca analisar mudanças na ação do Estado que possam sustentar o conceito de Estado pós-neoliberal, abrem-se dois possíveis caminhos de abordagem: um situado dentro do debate econômico – como, por exemplo, os esforços realizados por Bresser-Pereira, Bielschowsky, Pochmann, Cepêda, Eli Diniz, dentre outros – sobre os condicionantes teóricos e práticos que fundamentam as chamadas experiências neodesenvolvimentistas ou social-desenvolvimentistas (como o caso da trajetória do kirchnerismo na Argentina); e outro situado dentro do campo social, buscando avaliar, dentro do escopo das políticas sociais, se há alguma alteração na concepção de cidadania que fundamenta as políticas de proteção e promoção social no início da década de 2000. Embora os dois campos não devam ser estudados de maneira excludente, esta pesquisa busca centrar seus esforços dentro da perspectiva do campo social.

Jenson e Saint-Martin (2003), analisando mudanças no padrão de proteção social nos EUA, na Europa e no Canadá entre os anos 1980 e 1990, fornecem algumas estratégias para aferir alterações no padrão de cidadania que fundamenta políticas sociais, salientando ser necessário ir além de possíveis mudanças discursivas sobre o papel do Estado por parte dos atores políticos, e olhar mais cuidadosamente as políticas públicas levadas a cabo:

Escutar e considerar seriamente construções e reconstruções discursivas sobre o papel do Estado pode fornecer um primeiro indicador de mudança. Contudo, simplesmente documentar textos conjunturais e falas de atores nacionais e transnacionais não é suficiente. Para concluir que uma mudança significativa está acontecendo é necessário ir além na demonstração e buscar dois outros indicadores. Um envolve demonstrar coerência no pensamento, de tal modo que haja um novo modelo de relações Estado-sociedade. Deve haver, em outras palavras, uma mudança observável nos elementos do regime de cidadania. Este é o segundo indicador de mudança. E terceiro, deve haver consequências de regime de cidadania nas ações dos Estados, ou seja, nas políticas buscadas pelos Estados (tradução própria) (JENSON, SAINT-MARTIN, 2003, p.82).

O objeto desta pesquisa são os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs), que se convertem como o principal instrumento de política pública de proteção/promoção social na América Latina durante os anos 2000 (SOARES ET AL, 2007; BICHIR, 2010; OLIVEIRA, 2015), sendo o Bolsa Família, no Brasil, e a *Asignación Universal por Hijo*, na Argentina. Esta conversão também pode ser verificada quando se analisa o aumento significativo do gasto público destinado aos PTCRs na América Latina e sua cobertura ao longo dos anos 2000:

Quadro 5: Gasto público em PTCRs enquanto porcentagem do PIB na América Latina

ANO	TOTAL
2000	0,06%
2005	0,21%
2008	0,28%
2009	0,31%
2010	0,38%
2011	0,36%
2012	0,37%
2013	0,39%

Fonte: Abramo (2015)

Entre 2000 e 2013, o gasto público em Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina, considerado enquanto porcentagem do PIB, passou por um crescimento de 650%, o que evidencia o aumento significativo da adesão da região a estes mecanismos de combate à pobreza e à miséria. O mesmo ocorre com sua cobertura: em 2000, 5,7% da população latino-americana vivia em lares cobertos por PTCRs, enquanto

em 2013, 21,5% da população passa a estar assistida por algum programa de transferência de renda.

Quadro 6: Porcentagem da população na América Latina vivendo em lares cobertos por PTCRs

ANO	TOTAL
2000	5,7%
2005	13,5%
2008	17,2%
2009	20,2%
2010	20,7%
2011	21,2%
2012	21,6%
2013	21,5%

Fonte: Abramo (2015)

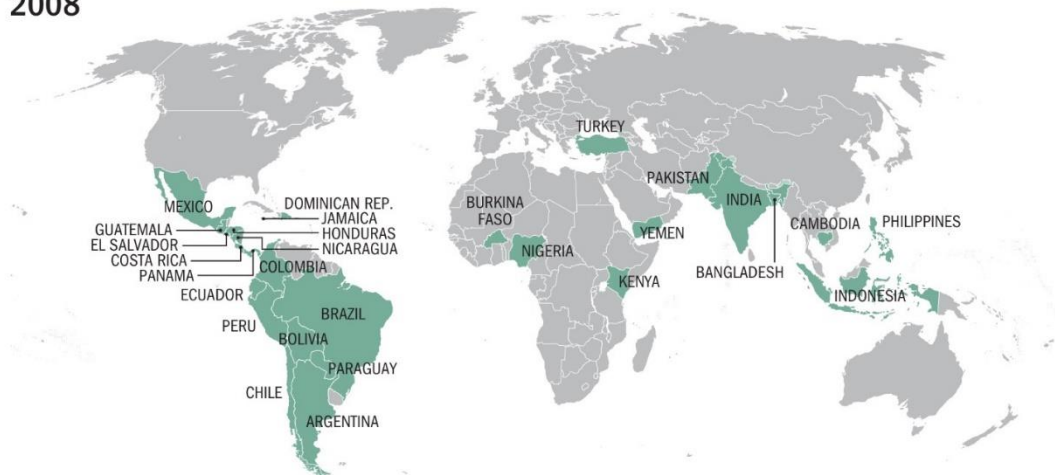
Não apenas na América Latina os PTCRs se convertem em instrumento privilegiado de combate às desigualdades, à fome e à pobreza ao longo da década de 2000. Dado seu modesto custo orçamentário, tais programas de transferência de renda passam a ser vistos como o modelo para os países não centrais do capitalismo, sobretudo na Ásia e na África – para além do contexto latino-americano –, como se pode verificar na figura a seguir. Aliado ao baixo custo, outro aspecto que favoreceu a adoção desses programas é sua profunda versatilidade, podendo se adaptar a distintas lógicas e arranjos políticos, institucionais e ideológicos (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2014):

Figura 1: Países com PTCR no mundo (1997/2008)

1997



2008



Source: World Bank.

Fonte: Banco Mundial (2009)

A hipótese de pesquisa aqui sustentada é que a nova pactuação sociopolítica de meados dos anos 1990 funcionou enquanto uma conjuntura crítica (*critical juncture*), que limitou o leque de possibilidades de mudança de trajetória, condicionando o fenômeno do Estado Pós-neoliberal (no Brasil e na Argentina) a um caso de inovação limitada (*bounded innovation*)¹⁴. Deste modo, os PTCRs não deixam de ser pautados pela lógica gerada por uma concepção de cidadania de mercado, como definido por Schild (2002), sendo o neodesenvolvimentismo e o *social desarrollismo* rearticulações dentro do mesmo bloco histórico que se constitui como hegemônico no processo de redemocratização,

¹⁴ Para uma definição dos conceitos de *critical juncture* e *bounded innovation* ver Mahoney e Villegas (2009) e Weir (2002).

fundamentado no binômio liberalismo econômico e políticas inclusivas, promovendo uma guinada para o lado inclusivo da balança e mantendo pilares fundamentais do modelo liberal, tais como a rigidez fiscal, a baixa tolerância com a inflação, a manutenção de altas taxas de juros para a produção de superávits na conta de capital especulativo, e a concepção de políticas compensatórias dentro do diapasão liberal.

A concepção que baliza os programas de transferência condicionada de renda tem sua origem na Teoria do Capital Humano, segundo a qual os indivíduos podem ser considerados “bens de capital”, na medida em que habilidades e conhecimentos se configuram enquanto um tipo estratégico de capital (SCHULTZ, 1971), que auxiliaria os indivíduos a buscarem uma melhor inserção no mercado. O capital humano, assim, pode ser definido como o conhecimento, as habilidades e os talentos produtivos de um indivíduo (THUROW, 1970). Logo, um padrão de política social ancorado nessas bases não se insere no que Esping-Andersen (1991) define como esforço de “desmercadorização”, ou “desmercantilização” – políticas sociais que afrouxam a condição de mercadoria assumida pelos indivíduos no processo de universalização do regime do capital.

Haveria, portanto, mudança de ênfase, escopo, cobertura e do próprio papel das políticas sociais, mas não em seu fundamento, quando considerados os PTCRs, que permaneceriam sendo alicerçados em uma concepção de cidadania de mercado, servindo enquanto instrumento de capacitação para a uma inserção menos subalterna no próprio mercado. O Estado Pós-neoliberal no Brasil e na Argentina poderia, assim, ser considerado como um caso de descontinuidade dentro da continuidade.

O momento maquiaveliano dos anos 1990 (novamente utilizando a categorização empregada por Brasília Sallum Jr. para o caso brasileiro) é a variável independente deste trabalho, pois a hipótese é que, por meio dos mecanismos de *path dependence* e *policy legacy* – ou seja, a repercussão de eventos, escolhas políticas e arranjos institucionais anteriores em eventos ou resultados históricos subsequentes (MAHONEY, VILLEGAS, 2009) – a conjuntura crítica que fundamentou as bases de um novo pacto político e social condicionou os limites das inovações e mudanças empreendidas no âmbito do rearranjo político dos anos 2000 nos dois países. Consequentemente, o padrão de inovação limitada expresso nas experiências pós-neoliberais no Brasil e na Argentina é a variável dependente.

Se a hipótese deste trabalho estiver correta, a nova pactuação social e política ocorrida no esteio da reconstrução democrática (mais especificamente ao longo da década

de 1990) deverá ter estabelecido padrões que se replicam ao longo do período subsequente – em termos de estrutura das políticas sociais (focalizadas ou universais), de financiamento (contributivas ou não), seu fundamento (distributivas ou redistributivas), hegemonia ideacional (compromisso com o tripé macroeconômico, focalização ação do Estado quanto às políticas sociais e mercantilização da vida social/cidadania de mercado) e correlação de forças na sociedade, dado o pacto social feito durante a década de 1990 e mantido na década seguinte – ao menos sem grandes transformações. Todavia, a despeito das continuidades, o argumento utilizado aqui é que há mudanças (ainda que no padrão de inovação limitada), e a principal alteração é a centralidade assumida pela questão social (combate à pobreza, miséria e fome, em especial) no rearranjo político representado pela ascensão da centro-esquerda na América Latina, em geral, e no Brasil e na Argentina, em específico (MACDONALD, RUCKERT, 2009; CORTÉZ, 2009; LEVITSKY, ROBERTS, 2011; ETCHEMENDY, GARAY, 2011; HUNTER, 2011; WYLDE, 2012; FENWICK, 2016) – de modo que deve haver mudanças discursivas sobre o papel do Estado quanto aos problemas sociais, bem como um maior foco no “investimento social” (JENSON, SAINT-MARTIN, 2003). Dizer que a experiência do Estado pós-neoliberal no Brasil e Argentina representam um padrão de inovação limitada não significa, portanto, que as mudanças sejam pequenas e menos ainda desconsideráveis. Estas são, assim, as evidências a serem observadas caso a hipótese de pesquisa aqui assumida esteja correta.

Serão utilizadas fontes primárias – tais como documentos e leis que estabelecem/norteiam os programas em questão, dados sobre evolução do orçamento público destinado a políticas sociais, programas de governo etc. – e fontes secundárias – notadamente a revisão da literatura tanto que trata da trajetória histórica do Estado no Brasil e Argentina e de suas políticas sociais, quanto da literatura que trata especificamente dos PTCRs em análise neste trabalho, bem como o debate conceitual acerca da emergência do Estado pós-neoliberal.

Os indicadores a serem observados, de modo a fornecerem as evidências que fortaleçam ou enfraqueçam a hipótese são de cinco tipos:

- 1) Padrão de política social (focalizada ou universal);
- 2) Volume de gasto social;
- 3) Cobertura dos programas;

- 4) Forma de financiamento (de modo a averiguar se os programas compreendem uma estrutura distributiva ou redistributiva, e se se inserem em uma categoria contributiva ou não);
- 5) Objetivos e estratégias de combate às assimetrias sociais e econômicas (de modo a averiguar qual o padrão de cidadania e/ou o tipo de *welfare state* que se busca construir).

Ainda que haja vários trabalhos e estudos analisando especificamente os PTCRs, a literatura é menos prolífica com relação à sua associação ao fenômeno do Estado pós-neoliberal (especificamente a partir da concepção de cidadania que baliza essa política pública), bem como em relação ao conceito em si. As definições que constam na literatura são frequentemente frouxas, genéricas e/ou pouco elucidativas (YATES, BAKKER, 2014). Este estudo busca, portanto, averiguar quais os padrões de mudança e/ou continuidade nas políticas sociais na passagem da década de 1990 para a de 2000 – e, conseqüentemente, suas conseqüências para a definição de Estado pós-neoliberal para os casos de Brasil e Argentina – e, enfim, buscar avaliar as razões por trás destes padrões.

2 BRASIL E ARGENTINA: DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO À HEGEMONIA NEOLIBERAL

Neste capítulo se busca realizar a recuperação histórica do percurso pelo qual os dois países objeto de estudo nesta pesquisa passaram, evidenciando os elementos que justificam e fundamentam um padrão de comparação, dados os pontos de convergência em termos de trajetória – bem como as especificidades de cada um. Assim, o foco recai, por um lado, no papel que o Estado ocupa na construção da modernidade no Brasil e na Argentina – embasado em grande medida nas teses e postulados formulados pelo estruturalismo cepalino – e, por outro, em como seus processos de desenvolvimento produziram uma síntese complexa entre crescimento econômico significativo e produção (ou manutenção) de exclusão, desigualdade e miséria. A influência do estruturalismo cepalino nas políticas econômicas adotadas no Brasil e na Argentina (em especial durante os anos 1950) reside em dois pontos: em primeiro lugar, o reconhecimento do atraso estrutural enquanto o gargalo que impossibilitava a modernização, e, em segundo lugar, a escolha estratégica pela industrialização, vista pela Cepal como uma exigência inexorável do desenvolvimento (LÓPEZ-ACCOTTO, GUGLIANO, 1995).

Dada a importância das trajetórias para a conformação de um padrão específico de desigualdade social, o suporte teórico e metodológico do primeiro movimento deste trabalho (capítulos 2 e 3) se assenta no campo do Institucionalismo Histórico. Sua escolha se deve à importância dos arranjos institucionais e das escolhas políticas progressivas para as trajetórias futuras (o que justificaria a predisposição das sociedades a mudanças incrementais, interrompidas por condições específicas): há uma tendência à perpetuação do equilíbrio institucional, e isso se dá porque as instituições, na maioria das vezes, não são escolhidas *ex nihil* – em diferentes períodos, diferentes agentes, com diferentes interesses, estabeleceram instituições tomando como ponto de partida arranjos institucionais já existentes, de modo que, num momento específico, apenas algumas variáveis podem ser modificadas da situação histórica. As escolhas institucionais e ações passadas criam uma dependência de trajetória (*path dependence*) que limita o leque de oportunidades de mudança (ROTHSTEIN, 1998).

Se, por um lado, a análise histórica assume centralidade estratégica, por outro lado as instituições também se convertem em elementos-chave na definição de resultados históricos no campo das escolhas políticas, já que as instituições estatais e societárias (organizações formais e regras e/ou procedimentos informais que estruturam a conduta

dos atores) condicionam a maneira pela qual os atores políticos definem seus interesses e estruturam suas relações de poder com outros atores e grupos – como, por exemplo, as regras de competição eleitoral, a estrutura do sistema partidário, as relações intra-estatais e a estrutura (e organização) dos grupos políticos, econômicos e sociais (bem como a correlação de forças entre eles) (THELEN, STEINMO, 2002).

Immergut (1998) define a abordagem histórica das instituições como dotada de uma visão macrossociológica (com fortes influências weberianas) e orientada para o poder, e também contextualiza a ação individual como moldada (ou limitada institucionalmente) pela trajetória histórica dos arranjos institucionais vigentes:

As preferências dos cidadãos não são, como pensavam os pluralistas, transmitidas eficientemente aos líderes políticos via grupos de interesse e partidos políticos; ao invés disso, a representação de interesses é moldada por atores coletivos e instituições que carregam traços de suas próprias histórias (tradução própria) (IMMERGUT, 1998, p.17)

A autora afirma, ainda, que três temas se tornam centrais ao Institucionalismo Histórico mais recente: a noção de racionalidades alternativas (interpretações distintas sobre os próprios interesses e metas); o pressuposto da causalidade como algo contextual (complexas configurações de fatores como causalmente significativas, e observações histórico-comparativas); e a compreensão de contingências da História (grande papel desempenhado pelo acaso, e limites rígidos aos modelos causais universais).

O fenômeno de *path dependence* é, portanto, fundamental à abordagem histórica. Thelen (2004) ressalta que, em política comparada, há uma tendência de recuar para explicações que atribuem a existência e a forma das instituições às funções que elas exercem, resvalando em explicações funcionalistas da gênese institucional. No entanto, para o Institucionalismo Histórico, o motivo pelo qual as instituições assumem formas específicas é histórico, e não funcional. Comentando o trabalho de historiadores da economia, sobre a importância do *timing* na escolha de tecnologias para a trajetória futura do desenvolvimento tecnológico, a autora diz:

O que os cientistas políticos retiraram disso é a ideia intuitivamente atrativa de que a política, como a tecnologia, envolve alguns elementos do acaso (agência, escolha), mas, uma vez que um caminho é tomado, alternativas previamente viáveis se tornam gradativamente remotas, na medida em que os atores relevantes ajustam suas estratégias para se acomodarem ao padrão prevalecente (tradução própria) (THELEN, 2004, p. 27)

Contudo, é importante salientar que o fenômeno de *path dependence* não se configura enquanto um imperativo determinista. Ainda que tendencialmente seja gerada uma sequência auto reprodutora – em que se verificam uma série de sequências causais que se replicam – o resultado pode conter uma dinâmica de reações ao momento inaugural (ou momentos inaugurais) da referida dependência de trajetória, originando o que Mahoney (2000) define como sequência reativa. Há, ainda, uma terceira possibilidade de resultado num contexto de dependência de trajetória, a adaptação institucional, ou o que Mahoney e Villegas (2009) chamam de *institutional layering*: é possível que alguns aspectos das instituições mudem e outros permaneçam inalterados.

A questão que se coloca é: se as várias e distintas correntes institucionalistas convergem para a ideia de que, embora por razões diferentes, os arranjos institucionais criam dinâmicas que tendem à sua própria perpetuação (ou a mudanças pequenas e incrementais), o que explica as mudanças de grande escala? Esse embate entre agência e estrutura, no sentido da mudança, também é objeto de ponderação de Rothstein. No entanto, segundo o autor, esse é o ponto mais fraco e difícil da análise institucionalista: a abordagem econômica adota uma explicação funcionalista, ou seja, as mudanças tendem a ser explicadas enquanto novas demandas de necessidades dos indivíduos ou grupos, no sentido da utilidade dos próprios arranjos institucionais (ROTHSTEIN, 1998).

Os agentes da mudança são os tomadores de decisão dentro das organizações, e as fontes da mudança são as oportunidades percebidas por eles (mudanças externas no ambiente ou a aquisição de novos conhecimentos, capacidades e habilidades por parte dos atores influenciam nessa mudança). A mudança institucional deliberada, portanto, surge como um resultado das demandas dos empreendedores/tomadores de decisão no contexto de custos percebidos de mudança no quadro ou ordenamento institucional em várias margens. Ela, no entanto, é influenciada por *path dependence*: as organizações políticas e econômicas que surgiram em consequência da matriz institucional têm uma participação na perpetuação do quadro existente, e, portanto, as próprias mudanças tendem a ser enviesadas em favor dos interesses das organizações existentes (NORTH, 1993).

Mudanças externas e consequências não previstas podem enfraquecer o poder das organizações existentes, fortalecer outras e mudar a trajetória, rompendo com a inércia institucional. Os atores críticos nessas situações são os “empreendedores políticos”, cujos graus de liberdade aumentam, então, e, com base em suas percepções dos assuntos e problemas, dão a eles a habilidade de induzir o crescimento de organizações com outros

interesses (NORTH, 1993). As mudanças revolucionárias (e, portanto, abruptas e de grande escala) ocorreriam como resultado de um impasse surgido da falta de instituições mediadoras que possibilitem às partes conflitantes firmar compromissos que capturem, de modo menos desigual, alguns dos ganhos de trocas potenciais. É, portanto, apoiada nesse cabedal teórico e metodológico que se empreende a análise que se segue.

2.1 Condicionantes da situação periférica no desenvolvimento da América Latina

Os países da América Latina contam com algumas especificidades no tocante ao seu processo de desenvolvimento: são, em primeiro lugar, países de herança colonial – fator determinante para a longa permanência de estruturas pré-modernas, seja no âmbito econômico, político ou social – e, portanto, surgem antes como empresas do que como nações, para fazermos referência ao clássico texto de Caio Prado Júnior¹⁵. A segunda especificidade diz respeito à não espontaneidade de seu desenvolvimento econômico (CEPÊDA, 2010; WERNECK VIANNA, 1991): a despeito de intentos industrializantes autônomos (em diferentes níveis e variações), a construção da modernidade latino-americana se realiza por intermédio de uma vontade política materializada na figura do Estado. O Estado, na América Latina, ao invés de ser o resultado, revela-se como uma condição a priori:

Como premissa de nosso enfoque, e seguindo Tilly (1992), é possível sustentar que enquanto na Europa os Estados foram o produto de longos, complexos e variados processos de lutas e negociações, ou seja, um resultado; nos países periféricos constituem um requisito *ex ante* para poderem se incorporar ao sistema internacional, já estabelecido como sistema interestatal. Isso não quer dizer que no interior de cada um deles não se produzam também processos complexos e variados de lutas e negociações, mas em um marco já pré-definido: o Estado nacional como ator internacionalmente válido (LÓPEZ-ACCOTTO, GUGLIANO, 1995, p.131)

Em face de sua condição colonial, a economia dos países latino-americanos se configura enquanto um processo estratégico no sistema de produção e circulação internacional do capital, servindo como fornecedora de matérias-primas e produtos primários às metrópoles, explorados em regime de monocultura e latifúndio. Mesmo com os processos de independência, a “vocação primário-exportadora” – apoiada na Teoria

¹⁵ Ver Prado Júnior (2014).

das Vantagens Comparativas¹⁶ – continua sendo o mote, e dura de meados do século XIX até a crise de 1929, embora tenha demorado até o Manifesto dos Periféricos (1949) de Raúl Prebisch para que seu fim se configurasse como hegemonia no pensamento econômico (HIRSCHMAN, 1968).

A despeito das semelhanças em termos de trajetória, é necessário salientar importantes diferenças entre os dois países tomados como objeto de análise neste trabalho: no Brasil, a estrutura agrária oriunda do latifúndio e a “herança” escravocrata possuem um papel e um impacto muito maior do que no caso argentino, inclusive criando padrões de exclusão social estruturais e estruturantes de sua trajetória política, social e institucional. A longa permanência de padrões elevados de pobreza, miséria e desigualdade (enquanto na Argentina tais fenômenos só se tornariam acentuados durante o final da ditadura militar e o processo de reconstrução democrática), a constituição tardia de sua sociedade civil e a justaposição entre os cortes de classe e étnico-raciais (a pobreza e a miséria no Brasil possuem uma “cor” específica, ainda que não exclusiva).

Embora o ponto de inflexão seja a década de 1930, o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX são marcados por impulsos de industrialização (todavia limitados), em especial em três países: Argentina, Brasil e Chile – sendo o crescimento do setor manufatureiro chileno o mais antigo, valendo-se do crescimento dos preços do nitrato antes e depois da Guerra do Pacífico (1879-1883) (LOVE, 2009). Os ganhos de produtividade do setor exportador, nos anos 1910 e 1920, puderam ser transferidos ao setor não-exportador, também em decorrência do relativo crescimento do mercado doméstico (HIRSCHMAN, 1968).

A crise de 1929 representou um duro golpe no modelo primário-exportador a partir de uma queda vertiginosa do preço das exportações (GUGLIANO, 2003): em comparação aos valores de 1928, os preços representavam, em 1932, apenas 37% daquele valor na Argentina e 43% no Brasil. O poder de compra das exportações também caiu vertiginosamente, e, em comparação com os valores de 1928, os mesmos representaram (em 1932) 60% e 56% na Argentina e no Brasil, respectivamente (BULMER-THOMAS, 2009). A Depressão da década de 1930 representou um tremendo revés não apenas ao modelo primário-exportador, mas também ao seu sustentáculo teórico e ideológico: o liberalismo latino-americano, de modo que mesmo os países cuja tradição liberal era mais

¹⁶ Segundo tal teoria, formulada por David Ricardo, para que um país alcance a utilização ótima de seus fatores de produção, este deverá produzir de preferência aquelas mercadorias cuja elaboração requer de forma mais intensa fatores que são mais abundantes.

avançada (como a Argentina) passaram a caminhar no sentido da centralização econômica. A crise enfraqueceu em grande medida a posição material e a legitimação ideológica das elites tradicionais (WHITEHEAD, 2009), transferindo o eixo dinâmico da organização política e econômica para o Estado:

A partir da década de 30, e com características todavia muito mais definidas durante a década seguinte, o Estado agregou às funções próprias de sua condição de Estado de classe (vale dizer, a manutenção da unidade e coesão da sociedade através de sua condição de núcleo organizador da dominação), um conjunto de novas funções. Estas últimas implicaram que o Estado assumisse, em grande medida, uma representação não mediada dos interesses de certas frações da classe dominante, na medida em que as políticas formuladas e implementadas pelo Estado não resultavam de impulsos gerados na sociedade civil, mas no próprio Estado. As novas funções foram particularmente estratégicas em relação à nova etapa de industrialização, já que as tarefas que assumiu o Estado o permitiram, com mais ou menos êxito, suprir a ausência, ou debilidade, de um impulso industrializante de parte da burguesia, mas sem chegar a substituí-la (e nem mesmo se propor a fazê-lo) como classe-agente social fundamental da acumulação e reprodução capitalistas (tradução própria) (CAVAROZZI, 1977, p.9)

A alteração vivenciada pelo Estado enquanto agente promotor do desenvolvimento industrial trouxe consigo inovações significativas nas estruturas institucionais do aparato estatal, sobretudo no sentido da constituição de novas capacidades estatais condizentes com o novo papel assumido na conjuntura pós-1930. Surgiu um novo tipo de organizações públicas, intimamente ligadas às políticas de industrialização, sem, no entanto, substituir organizações já existentes, mas ocupando, por sua vez, novos espaços dentro do Estado, com características bem definidas, segundo Cavarozzi (1977):

- 1) Os funcionários que passaram a ocupar posições de direção dentro dessas instituições não vinham necessariamente das classes dominantes tradicionais (vale dizer, aquelas ligadas à economia agroexportadora). Sua posição e poder relativo se deviam mais a atributos outros, tais como sua capacidade técnica e profissional, e/ou uma identificação clara com os novos papéis assumidos pelo Estado;
- 2) Sua expansão esteve fortemente associada à difusão de ideologias modernizadoras, racionalistas, antioligárquicas e vinculadas à noção de progresso, identificando o Estado enquanto eixo dinâmico do processo de industrialização;
- 3) Tais instituições trataram de representar os interesses das frações da burguesia ligadas ao eixo urbano-industrial, mantendo, ao mesmo tempo, certa distância

estratégica de uma identificação imediata de classe, de modo a manter a imagem do Estado enquanto força-motriz do progresso da nação (que, aqui, passa a assumir o papel de ideia-força) como um todo, tendo na industrialização sua estratégia unificadora central.

Apesar de contarem com trajetórias republicanas pré-1930 distintas, esta década marca um ponto de inflexão na trajetória dos dois países, que entram num processo de reconfiguração macroeconômica (e sócio-política) que culmina, entre o final dos anos 1940 e meados de 1950, com a rejeição explícita do velho modelo de crescimento baseado nas exportações e a consolidação de um padrão de desenvolvimento mais endógeno, pautado pela estratégia ISI (CAVAROZZI, 1999; THORP, 2009). A criação da CEPAL, em 1948, e a publicação do Manifesto dos Periféricos (também chamada de a Tese Prebisch ou Manifesto Latino-Americano), em 1949, possuem um papel central nessa mudança de trajetória (HIRSCHMAN, 1968).

A eficácia da primeira configuração do modelo de industrialização via ISI dependeu fundamentalmente de como os governos instituídos lidaram com três fatores: a questão operária, a questão agrária e a representação político-institucional das frações da burguesia identificadas com o projeto de modernização via industrialização (CAVAROZZI, 1977). Dadas as características e configurações sociopolíticas específicas verificadas nas trajetórias de Brasil e Argentina, os resultados – como será discutido aqui – também foram diferentes: enquanto, por um lado, o tratamento da questão trabalhista e sua operacionalização no padrão de cidadania regulada se dá de modo semelhante nos dois países, a questão agrária – em especial como consequência de estruturas e heranças coloniais distintas no campo – e a representação política da burguesia industrial possuem notáveis diferenças.

A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), é uma instituição pertencente à ONU, e foi criada em 1948 por iniciativa chilena (ainda em 1947). Dentre seus quadros, três nomes possuem grande destaque na trajetória da própria instituição e na constituição do que configurou como o estruturalismo cepalino (que vai pautar boa parte das políticas de fomento à industrialização em vários países da América Latina): Raúl Prebisch (argentino), Celso Furtado (brasileiro) e Aníbal Pinto (chileno). A criação da CEPAL e, na sequência, a tese de Prebisch de 1949 representam um importante contraponto ao pensamento ortodoxo de então, sobretudo porque se coloca o desafio de provar que haveria uma “visão latino-americana” válida, e não subordinada aos interesses

dos países centrais (THORP, 2009). A vontade política de reorientar a economia para o mercado interno possui forte influência das formulações conceituais e analíticas de pioneiros como Ahumada, Prebisch, Furtado e Aníbal Pinto (CAVAROZZI, 1999).

A escola cepalina buscou se debruçar sobre os problemas estruturais das economias periféricas (e, no caso, especificamente os países latino-americanos), e centrou sua análise na questão do atraso (CEPÊDA, 1999, 2010, 2012). O atraso, ou a condição de país subdesenvolvido, não se deveria a debilidades quantitativas, solúveis a longo prazo com o desenvolvimento das capacidades locais, pautadas na vocação primário-exportadora. Pelo contrário: o subdesenvolvimento seria fundamentado por dois pilares: a existência de uma dualidade estrutural, e a inserção subalterna na Divisão Internacional do Comércio.

Segundo Furtado (2000), o subdesenvolvimento não deve ser compreendido como apenas um momento na trajetória do desenvolvimento geral das economias capitalistas (sendo a questão do atraso, portanto, explicada apenas por uma inserção tardia na referida trajetória), mas sim como um processo histórico específico e autônomo, cuja característica central é a existência de uma estrutura dual, ou seja, uma coexistência contraditória entre o moderno e o arcaico, entre estruturas capitalistas e pré-capitalistas. Furtado afirma que o estabelecimento de um núcleo industrial na Europa do século XVIII, resultante da Revolução Industrial, produziu uma imensa transformação da economia mundial, e passou a condicionar seu desenvolvimento em três direções distintas. Em primeiro lugar, essa nova onda de expansão capitalista se irradiou rumo à Europa Ocidental, e teve como característica um processo de desorganização da economia artesanal pré-moderna.

A segunda direção que o desenvolvimento capitalista mundial assume é rumo a terras desocupadas cujas características físicas eram similares às da Europa e com abundância de recursos naturais (tais como o Canadá, a Austrália, e a Nova Zelândia), e se caracteriza como uma extensão da economia industrial europeia para além de suas fronteiras. As condições físicas e naturais da região, bem como a ausência de estruturas prévias, possibilitaram que esse processo ocorresse (FURTADO, 2000).

A terceira direção do desenvolvimento capitalista que Furtado aponta é rumo a terras já ocupadas, com diversos sistemas econômicos pré-capitalistas já existentes, e apesar de o impacto da expansão capitalista sobre tais estruturas ter sido variado, em todos os casos resultou na criação de estruturas dualistas que estão na origem do fenômeno do subdesenvolvimento (FURTADO, 2000). O fenômeno do subdesenvolvimento, portanto,

corresponde à existência de uma estrutura econômica heterogênea e dual na periferia do capitalismo: nos países subdesenvolvidos setores modernos de exportação de bens primários (vinculados às economias desenvolvidas, e que entram no sistema de produção e circulação mundial de Capital) coexistem com um grande setor de subsistência voltado para dentro (BIELSCHOWSKY, 2004).

O fato de os países periféricos se encontrarem em uma situação de subdesenvolvimento, cujo pilar central é a existência dessa dualidade estrutural (caracterizada pela interdependência de dois modos de produção, um capitalista e outro pré-capitalista, que responde pela tendência à perpetuação dos elementos pré-capitalistas, ou seja, do atraso), não é uma simples peculiaridade que os difere dos países centrais. Não se deve ignorar que uma economia capitalista se insere no sistema de divisão internacional do trabalho, e que, em suas raízes, o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política (FURTADO, 2000).

O segundo pilar diz respeito ao modo como os países periféricos se inserem no comércio internacional. Países subdesenvolvidos se inserem na divisão internacional do comércio enquanto exportadores de bens primários, segundo a teoria ricardiana das vantagens comparativas, devido à sua abundância de matérias-primas e às suas características climáticas de modo a suprir a crescente demanda das economias centrais. É nesse ponto que entra a oposição furtadiana e cepalina (encabeçada por Prebisch) ao liberalismo econômico: a adoção justaposta do liberalismo à realidade periférica não leva em conta que os países centrais conformam suas visões de mundo em consonância com seus próprios interesses, e para que se supere o subdesenvolvimento é necessário também se rebelar contra esse esquema teórico (FERRER, 2010). O liberalismo é, portanto, compreendido mais do que como uma corrente teórica, mas sobretudo como uma fundamentação ideológica da dominação dos países centrais para com a periferia do capitalismo (FURTADO, 2000; FERRER, 2010).

As visões da ordem mundial, bem como os esquemas teóricos e interpretativos da dinâmica capitalista formulados pelos países centrais são formulações ideológicas que concebem uma organização do sistema internacional fundamentada na posição dos países periféricos como meros segmentos do mercado mundial, e não como sistemas nacionais com a prerrogativa política de estruturarem, dentro de suas fronteiras e integrados a um sistema globalizado, estratégias para levar adiante seu potencial de desenvolvimento econômico e social, incorporando os avanços do progresso técnico (FERRER, 2010).

Desse modo, o desenvolvimento na periferia latino-americana foi, em grande medida, pensado e orientado por teses de diagnóstico (como a teoria do subdesenvolvimento) e de engenharia e projetos nacionais de desenvolvimento. Neste caso, o papel das ideias e dos intelectuais (e também da produção do conhecimento) ocupou um papel fundamental, constituindo-se em entes estratégicos na amarração entre teoria e práxis política (PÉCAUT, 1990), fazendo com que, muitas vezes, teoria e política se encontrassem inseparáveis no contexto latino-americano (LOVE, 2009; BIELSCHOWSKY, 2004; FIORI, 2003).

O grande problema da Teoria das Vantagens Comparativas para Furtado é que esta havia sido erigida sobre um equilíbrio abstrato, muito distante do dinamismo existente na realidade empírica. Haveria, como postulado por Prebisch e Nurkse, uma tendência à perda de dinamismo da procura de produtos primários exercida sobre os mercados internacionais por dois motivos: o avanço técnico propicia uma situação em que os fatores de produção primários (terra e mão-de-obra) tendem a ser substituídos por Capital, garantindo, assim, que os países industrializados possam aumentar sua oferta de recursos produtivos sem estarem amarrados aos condicionantes naturais (FURTADO, 2000); e em relação aos bens de consumo primários (alimentos não industrializados, insumos, etc.), sua demanda inelástica impediria o processo contínuo de reprodução ampliada do Capital e culminaria em crises estruturais. Toda economia subdesenvolvida padeceria, segundo Furtado (2000), de uma tendência inexorável à Deterioração dos Termos de Intercâmbio.

O estruturalismo cepalino se configura como uma teoria original e autóctone, que representa a “interpretação latino-americana” sobre a condição do atraso na periferia (CEPÊDA, 2010; THORP, 2009; LOVE, 2009), e vai pautar políticas públicas fundamentais no Brasil e na Argentina a partir do final dos anos 1940 e início dos anos 1950. Há cinco momentos que fundamentam um estudo comparativo dos dois países em questão: ambos compartilham um impulso industrialista nos anos 1930, na sequência da crise de 1929 (fundamentados pela centralização política em oposição aos traços oligárquicos da estrutura primário-exportadora); veem consolidada, nos anos 1940/1950, uma trajetória de desenvolvimento (desenvolvimentismo/*desarrollismo*) comum no tocante à construção da modernidade, fundamentada no planejamento estatal e no fomento à industrialização como instrumento privilegiado de superação do atraso (reconhecendo, a partir de elementos da tradição do estruturalismo cepalino, sua condição periférica); passam pela crise dos modelos populistas durante a década de 1960 e 1970,

que leva à quebra das regras democráticas e ao estabelecimento de ditaduras militares; encontram-se durante a década de 1990 em meio ao ajuste estrutural liberalizante; e experimentam projetos pós-neoliberais na década seguinte.

Se a teoria do subdesenvolvimento se constitui como o diagnóstico da condição do atraso na periferia do capitalismo, a outra face deste processo é a configuração do chamado modelo nacional-desenvolvimentista – síntese política conformada a partir de uma brecha histórica, em que o sujeito político fundamental na condução do processo de desenvolvimento passa a ser o Estado, extraindo-se como síntese seis argumentos principais:

- 1) Compreensão da economia como um sistema nacional integrado;
- 2) Crítica ao primado do mercado e seu automatismo na configuração de um processo de desenvolvimento na periferia – afastando-se dos pressupostos da matriz de pensamento liberal, e apostando na confluência entre economia e política;
- 3) Papel estratégico do setor industrial na configuração de uma força motriz desencadeadora de dinâmica econômica;
- 4) Apoio na tese da dicotomia entre interesses internos e externos, fundamentando políticas de protecionismo;
- 5) Rejeição consciente da Teoria das Vantagens Comparativas, fundamento para a noção de especialização nacional dentro do diapasão liberal, e busca pela constituição de um sistema diversificado de economia nacional, apoiado no setor industrial;
- 6) Protagonismo do Estado enquanto agente diretivo, apoiado na ideia de nação como síntese do pacto social¹⁷.

Dois fenômenos se vincularam durante o período entre as duas guerras mundiais na América Latina: por um lado, o avanço do intervencionismo econômico do Estado, assumindo para si tarefas históricas e estratégicas de uma burguesia nacional ou muito incipiente (como no caso brasileiro) ou em falta de um projeto nacional minimamente coeso e delineado (como no caso argentino); e por outro, a politização dos conflitos sociais intersetoriais e interclasses por intermédio da incorporação política corporativa da classe trabalhadora urbana ao pacto sociopolítico nacional. A vinculação entre essas duas esferas, que se traduziu na politização do conflito distributivo via política econômica se

¹⁷ Conforme análise de Cepêda (2012).

configura tanto uma novidade desse período como o traço distintivo do principal agente político dessa conjuntura: o populismo (CAVAROZZI, 1999):

O populismo latino-americano, do qual aqui me interessa analisar somente um de seus aspectos, foi um fenômeno cultural e social que adquiriu variadas conotações ao emergir associado com regimes políticos muito diferentes. Nessa década crítica, suas origens se vincularam a configurações político-partidárias que foram desde o ‘frente-populismo’ partidário e parlamentar que lhe deu um matiz institucionalista no Chile – inclusive quando ressurgiu o velho caudilho militar da década de vinte, Carlos Ibáñez – até o cesarismo carismático do peronismo, passando pelas variantes mais estatistas de México e Brasil, em um caso assentado na lógica de partido único, e no outro, no ‘papel moderador’ dos militares que intervinham corretivamente na política, mas sem afastar completamente os políticos civis (CAVAROZZI, 1999, p.133-134)

Junto ao cardenismo, no México, o varguismo e o peronismo constituem as maiores expressões do fenômeno do populismo latino-americano: em primeiro lugar, nesses casos, os movimentos de massas e os partidos representantes de uma coligação entre diversas classes sociais caminharam no sentido da configuração de governos populistas; em segundo lugar, tais governos patrocinaram alterações significativas das estruturas políticas, promovendo um rearranjo da relação entre Estado e sociedade; e, em terceiro lugar, assumiram políticas econômicas no sentido de induzir o processo de industrialização via estratégia ISI (IANNI, 1991). O populismo – enquanto expressão política definidora da trajetória latino-americana, em geral, e do Brasil e da Argentina, em específico – possui características específicas e profundamente relacionadas com a herança colonial e o legado da inserção subalterna e dependente de suas economias no sistema capitalista internacional. Parte de sua peculiaridade deriva do fato de que, com a crise do sistema oligárquico, nenhuma classe social assume as condições de configurar uma nova hegemonia, de modo que, neste vazio político e ideológico, o populismo surge como forma de dominação, colocando-se como intermediário entre as classes dominantes e as massas (WEFFORT, 1966):

Sob vários aspectos, o populismo latino-americano parece corresponder a uma etapa específica na evolução das contradições entre a sociedade nacional e a economia dependente. A natureza do governo populista, que é onde se exprime mais concretamente o caráter do populismo) está na busca de uma nova combinação entre as tendências do sistema social e as determinações da dependência econômica. Nesse contexto, as massas assalariadas aparecem como um elemento político dinâmico e criador. As massas populistas (por suas ações, tanto quanto na forma pela qual são manipuladas) possibilitam a reelaboração da estrutura e atribuições do Estado (IANNI, 1991, p.9)

As experiências populistas, que foram as principais responsáveis pelo estabelecimento do modelo nacional-desenvolvimentista no Brasil e na Argentina ao longo das décadas de 1940 e 1950 (IANNI, 1975), não conseguiram, todavia, uniformizar o uso dos recursos políticos necessários à concretude do projeto de modernização encabeçado pelo Estado e equilibrado em um complexo e conflitivo arranjo: a incorporação do crescente operariado urbano na estrutura de direitos sociais e serviços públicos (ainda que sob um padrão regulado e de cooptação) e a representação política e institucional dos interesses da burguesia industrial. Dada a sua proximidade (ao menos simbólica) com as pautas dos trabalhadores, os partidos populistas vivenciaram uma situação complicada: quanto maior era seu êxito eleitoral, maior a tendência de setores importantes das classes dominantes de romper as regras democráticas, o que, invariavelmente, leva ao estabelecimento de ditaduras militares por todo o continente ao longo dos anos 1960 e 1970 (CAVAROZZI, 1977). A crise do populismo no Brasil e na Argentina quebrou os mecanismos de sucessão constitucional em ambos, de modo que tais regimes, cuja vigência havia se baseado (em maior ou menor medida) na incorporação política e social das massas populares, se desmantelaram tanto em consequência de fracassos próprios (alta inflação, crise de legitimidade e perda de apoio no meio militar) como de pressões dos setores adversários golpistas (CAVAROZZI, 1982).

O modelo desenvolvimentista se estende, na periferia, durante todo o chamado período de ouro do capitalismo (entre 1950 e 1973), em que a macroeconomia keynesiana, a nova ordem internacional marcada por planos americanos de fomento ao desenvolvimento da Europa e da América Latina e o sistema de Bretton Woods possibilitaram a criação de instituições que regulassem as relações entre Capital e Trabalho, bem como garantissem a harmonização da ação dos entes econômicos (indivíduos, empresas e Estado) (DAVIS, MUÑOZ, PALMA, 2009). Este modelo partia do diagnóstico estruturalista de que os países latino-americanos (em especial aqueles com legados primário-exportadores fortes, tais como o Brasil e a Argentina), dada sua herança colonial, padeciam de um atraso estrutural, grande obstáculo ao advento da modernidade na periferia do sistema capitalista (CAVAROZZI, 1999). Entretanto, a crise vivida nos países centrais, que culmina com os choques do petróleo nos anos 1970, promove uma reação monetarista (liderada pelo Federal Reserve, nos Estados Unidos) que se materializa em duas figuras principais: Thatcher e Reagan.

A partir deste momento, as trajetórias de Brasil e Argentina se distanciam (com a ditadura na Argentina entre 1976 e 1983 abraçando o receituário neoclássico¹⁸), voltando a se encontrar nos anos 1990, após a redemocratização, fundamentados no binômio democratização e liberalização econômica. A década de 1980 revelou os problemas estruturais de longo prazo do modelo de desenvolvimento pautado na poupança externa, de modo que a crise do endividamento e a nova configuração da economia mundial (aliadas ao colapso do bloco soviético e, com ele, da crise dos paradigmas avessos ao regime do livre mercado) favoreceram a adoção do receituário neoclássico de um modo geral na América Latina durante os anos 1990 (SALLUM JR., 2004b; DAVIS, MUÑOZ, PALMA, 2009; BRESSER-PEREIRA, GALA, 2010). A hegemonia alcançada pelo neoliberalismo na América Latina também se deveu a dois fatores: por um lado, garantiu algum grau de estabilidade econômica (ao menos por um tempo) – o que gerou certo otimismo nas elites governantes – e, por outro lado, propiciou uma queda brutal na inflação, cujas taxas médias na América Latina saíram de 223%, durante a década de 1980, para 6,5% na segunda metade dos anos 1990 (GRUGEL, RIGGIROZZI, 2009).

O capítulo está estruturado, em relação à trajetória dos dois países, na sequência cronológica e lógica que fundamenta a comparação entre eles, com base nas seguintes fases histórico-sociais: o legado primário-exportador; o processo de industrialização acelerada com base na estratégia de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) (em um primeiro momento, de modo mais incipiente e experimental, na sequência da crise mundial desencadeada com a quebra da bolsa em 1929, e, durante as décadas de 1940 e 1950, de modo mais sistemático) – pautados pelas formulações analíticas da teoria do subdesenvolvimento e o estruturalismo cepalino; os regimes populistas; os retrocessos autoritários das ditaduras militares; e a redemocratização, culminando na hegemonia dos postulados neoliberais.

2.2 O Estado desenvolvimentista como a expressão da trajetória de modernização brasileira

De um modo geral, pode-se dividir o pensamento político brasileiro do século XX em duas tendências: uma que compreende o Estado como o polo aglutinador de uma

¹⁸ O golpe militar de 1966 tenta reeditar o modelo *desarrollista* sob o controle militar, mas não obteve sucesso em termos de estabilização política.

sociedade cujo desenvolvimento da sociedade civil é frouxo; e outra que vê na força do localismo oligárquico a base real do poder, fazendo do Estado uma resultante dos compromissos entre os vários poderes locais (CARDOSO, 1975; BRANDÃO, 2007; WERNECK VIANNA, 1991; LAMOUNIER, 1985). Apoiando-se em Oliveira Viana¹⁹, Brandão (2007) as classifica como Idealismo Orgânico e Idealismo Constitucional, respectivamente. Essas duas tendências interpretativas não se restringem ao debate acadêmico e/ou dos intérpretes do Brasil, transcendendo-a e se configurando enquanto elementos aglutinadores de forças e projetos sociais distintos, que refletem um processo simultâneo de desenvolvimento contraditório, de modo que a análise não pode recair no mutuamente excludente representado pela metáfora simplista da sístole/diástole – ou seja, do pêndulo político brasileiro entre centralização e descentralização (KUGELMAS, SOLA, 1999).

Apesar de as duas tendências terem coexistido conflituosamente, uma delas se tornou hegemônica. O Estado brasileiro não é fruto de um anterior desenvolvimento da estrutura de classes, nem resultado de uma luta histórica de uma classe social em ascensão contra a velha ordem, mas, como sugerem Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Júnior, uma extensão do Estado português para uma estrutura social completamente diversa. O Brasil descende “diretamente do capitalismo mercantil e da ação racionalizadora de um Estado” (WERNECK VIANNA, 1991, p.149). Assim, segundo Werneck Vianna (1991), referindo-se ao ensaísta Angel Rama, aqui o *ideal* precedeu o *material*, e no caso específico da relação entre Estado e economia, a vontade política precedeu e orientou a construção do sistema produtivo. O Idealismo Orgânico (ou Iberismo, como definido por Luiz Werneck Vianna) encontrou nesse cenário um terreno fértil para desenvolver-se enquanto interpretação hegemônica: numa apropriação hegeliana, o Estado é concebido como o elemento universal tradutor da Razão, e o único capaz de construir a modernidade em oposição aos localismos oligárquicos, imediatamente identificados com nosso atraso histórico e os vícios do individualismo.

No caso brasileiro, a constelação de interpretações sobre sua própria formação se configura enquanto arena privilegiada de luta política e construção de projetos nacionais. E, dada a impossibilidade de se desconectar o pensamento de suas bases materiais, o pensamento social é quase uma síntese dos caminhos que uma sociedade toma rumo ao

¹⁹ Substituindo, no entanto, o conceito de Idealismo Utópico, elaborado por Oliveira Viana, pelo de Idealismo Constitucional.

seu futuro. Deste modo, o método de reflexão empregado aqui parte do estudo das realidades histórico-sociais que propiciaram o surgimento de certos conceitos e teses, que, por sua vez, surgem como respostas à realidade material. A partir da constatação do atraso como sendo o grande problema nacional, o conceito de “desenvolvimento” assume no Brasil tamanha centralidade que é capaz de agrupar, sob a forma de projeto de construção da nação, grupos e classes historicamente antagônicos (que lutam política e simbolicamente por sua hegemonia), e se configura como a ideia organizadora do campo intelectual brasileiro (BRANDÃO, 2007).

Vários movimentos sociais vão ter como palco os anos 1920: o tenentismo, a Semana de Arte Moderna, as greves operárias (que se iniciam ainda na década de 1910) e a fundação do Partido Comunista. Entretanto, a despeito da matriz ideológica, a constituição de um Estado centralizado e forte como oposição à ação predatória dos interesses individualistas personificados nas oligarquias regionais (sobretudo as de São Paulo e Minas Gerais) se transforma em um consenso. O movimento político-militar que culmina na Revolução de 1930 vai consolidar o Idealismo Orgânico como a linhagem de pensamento político hegemônica (em contraposição ao Idealismo Constitucional), na medida em que a oposição às oligarquias locais se estende também ao liberalismo, identificado como sua expressão ideológica. A única entidade política compreendida enquanto capaz de se traduzir em força motriz do processo de modernização seria o Estado, em oposição aos vícios particularistas da sociedade civil e dos partidos.

O processo revolucionário de 1930 marca um ponto de inflexão na história política e social brasileira, pois abriu a perspectiva de que uma ampla frente ideológica pudesse assumir a condição de nova maioria política no Brasil, dissociada da aristocracia do café com leite – pelo menos em parte (que em grande medida determinou a agenda política durante a República Velha²⁰). Apesar de diferir das revoluções burguesas ocorridas nos países centrais, o movimento revolucionário de 1930, associado às condições impostas pela crise de 1929, contribuiu de modo decisivo no pontapé inicial para a transição para uma sociedade urbano-industrial (POCHMANN, 2010), a partir da concepção do Estado nacional como núcleo organizador da sociedade e alavanca da construção de um capitalismo industrial no país (SALLUM JR., 1994). A crise do final dos anos 1920 colocou em xeque – como demonstrado anteriormente – o poder e o prestígio das elites

²⁰ A influência das oligarquias cafeeiras de São Paulo era tamanha que o governo reúne em 1906, no Convênio de Taubaté, com grandes produtores para acertar a compra e queima do excedente, de modo a garantir a rentabilidade da economia cafeeira.

tradicionais vinculadas à tradição oligárquica da República Brasileira, empoderando as correntes políticas que se rebelavam contra estas mesmas elites e seu sustentáculo ideológico: o liberalismo. Dentre as correntes políticas, o tenentismo foi a que se constituiu como hegemônica, apesar da enorme heterogeneidade de seus componentes:

Como da Revolução de 30 haviam participado forças políticas bastante diversificadas, distintas eram as visões a respeito da condução do processo revolucionário. Enquanto uns defendiam medidas mais centralizadoras e autoritárias, insistindo na necessidade de um regime forte e apartidário, outros pregavam medidas mais liberais e lutavam por maior autonomia regional. Por isso, entre a revolução e o golpe, as disputas foram intensas. (PANDOLFI, 1999, p.9)

A via prussiana de desenvolvimento iniciada pelo Estado varguista tinha por objetivo, a partir da constatação do amorfismo da sociedade civil e dos vícios privados advindos do liberalismo, criar as estruturas fundamentais para a constituição da modernidade no Brasil. O Estado desenvolvimentista não se identifica com uma classe burguesa conquistadora, modernizante e que rompa com a ordem tradicional. Ele nasce da acomodação entre as antigas oligarquias e os setores urbanos emergentes, de modo que no modelo corporativista as classes não lutam pelo controle do Estado, mas por intermédio deste (SALLUM JR., 1994). A partir de 1930, o Brasil caminha mais rapidamente da economia primário-exportadora para a sociedade industrial, tendo no mercado interno o centro dinâmico do processo de acumulação de capital, por intermédio de um compromisso político abraçado pelas novas elites dirigentes:

No caso brasileiro destaca-se que o estabelecimento do desenvolvimento urbano-industrial não se deu espontaneamente, conforme interpretava o pensamento liberal. Na realidade, a industrialização nacional somente terminou sendo instaurada a partir da constituição interna de uma maioria política compromissada com a mudança econômica e social. (POCHMANN, p.45, 2010)

O modelo constituído a partir de 1930 é hegemônico pela construção da Nação brasileira, pautado num compromisso com a modernidade, e se sustentou num tripé: unidade nacional, incorporação de novos setores sociais (com especial ênfase para o crescente operariado urbano) e construção das instituições brasileiras – momento em que

a criação do DASP²¹ se configura como um impulso fundamental à constituição de uma burocracia moderna e profissional.

O modelo de sociedade abrangente que se consolidou a partir dos anos 1930, conhecido como nacional-desenvolvimentismo, moldou a modernização acelerada do país até a década de 1980. Desencadeado e dirigido pelo Estado, pretendia alcançar não apenas a produção de um mercado interno de importância, mas também a criação de instituições adequadas à modernidade (NOBRE, 2013, p. 30)

É fundamental para a compreensão desse processo a lembrança de que, embora haja um fio condutor comum, a trajetória em discussão não é homogênea ou linear. O período situado entre 1930 e 1934 é chamado de Governo Provisório, e aqui Vargas representava o líder de uma revolução vitoriosa, que, a despeito de sua heterogeneidade ideológica e política, conformava um grande projeto reformista, em consonância com os ideais libertários do final da década de 1920 e o início dos anos 1930, materializado pelo tenentismo. Durante essa primeira fase, são introduzidos o voto secreto, a criação do tribunal eleitoral, o reconhecimento do direito ao voto por parte das mulheres e pelo novo código eleitoral, que vai balizar as eleições para a Constituinte de 1933 (DINIZ, 1999). Com a promulgação da Constituição de 1934, inicia-se a segunda fase, do Governo Constitucional, que se estende até 1937: aqui se configura a imagem de um governo comprometido com um ideal liberal-democrático, apesar do claro viés intervencionista no campo econômico e social. Por fim, o golpe de 1937, que inaugura o Estado Novo, marca uma guinada autoritária na Era Vargas, marcado pelo apogeu de prestígio de figuras como Oliveira Viana, Francisco Campos e Azevedo Amaral (DINIZ, 1999).

Os anos 1930 trouxeram ao país um novo referencial normativo para as políticas públicas, que unia o ideal nacionalista (cada vez mais disseminado entre as elites brasileiras desde o final da I Guerra Mundial) às ideias protecionistas advindas dos países de inserção tardia no processo de industrialização, em especial a Alemanha e os Estados Unidos. Contando com o apoio político e militar dos tenentes, pode implementar um redesenho institucional fundamentado num referencial nacionalista e intervencionista (numa espécie de keynesianismo antes de Keynes), reunindo ao redor do Clube 3 de Outubro setores da burguesia industrial, políticos e intelectuais, como Oliveira Viana (LEOPOLDI, 1999). As novas estruturas institucionais criadas no período entre 1930 e

²¹ Departamento Administrativo do Serviço Público. Foi criado em 1938, durante o Estado Novo, buscando diminuir a ineficiência do serviço público, bem como reorganizar a administração estatal no país.

1937 serviram tanto como elemento indutor da configuração de uma burocracia moderna no país, como também enquanto elos de amarração e intermediação entre os interesses contraditórios que começavam a surgir do processo de industrialização no Brasil, tal como expresso por Leopoldi (1999):

Entre 1930 e 1937 criaram-se os fundamentos de uma administração centralizada e baseada num corpo de técnicos capacitados e recrutados por concurso para as novas agências governamentais. Para tratar de políticas agrícolas, industriais e de comércio exterior, criaram-se comissões dentro dos ministérios, nas quais burocratas discutiam com empresários de cada setor as políticas referentes a seus interesses. Implantaram-se no nível federal políticas antes adotadas regionalmente. Criaram-se anéis burocráticos, reunindo em conselhos, institutos e departamentos funcionários governamentais e empresários (como no caso do café, do açúcar, do cacau, do mate etc.). Os ministérios da Fazenda e do Trabalho tiveram papel fundamental nesse processo de incorporação de interesses de setores sociais nas políticas do Estado (LEOPOLDI, p.116, 1999)

Uma série de agências foram criadas durante a chamada Era Vargas: o Conselho Federal do Comércio Exterior (1934), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Conselho de Águas e Energia (1939), a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1941), a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (1941), a Comissão do Vale do Rio Doce (1942), a Comissão de Mobilização Econômica (1942), a Superintendência de Moeda e Crédito (1945), a Comissão de Planejamento Econômico (1945) e a Comissão de Política Industrial e Comercial (1945). Tais agências evidenciam tanto a aposta estratégica no papel do Estado (seja na intermediação de interesses, seja na coordenação do processo de desenvolvimento) quanto a escolha política da industrialização como o fundamento da superação do atraso estrutural no país. Foi, também, no âmbito das comissões de Planejamento Econômico e de Política Industrial e Comercial que ocorreu o famoso entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin acerca das estratégias para o desenvolvimento brasileiro, industrialização via planejamento estatal ou automatismo de mercado.

Se o mundo urbano no Brasil vivenciava um processo de intensa, embora paulatina, transformação, o mesmo não se verificou quanto às relações no campo: as estruturas agrárias no nordeste do país se mantiveram praticamente congeladas, enquanto no centro-sul o que se verificou foi uma perda de boa parte do dinamismo da agricultura cafeeira (apesar dos esforços defensivos estatais durante a década de 1930), sem que se produzissem transformações mais estruturais – com a expansão da fronteira produtiva para o oeste. Neste aspecto, inclusive, reside uma das principais semelhanças entre os

diversos processos de industrialização pós-1930 na América do Sul (e, para efeito desta pesquisa, no Brasil e na Argentina): o excedente econômico gerado pelo setor agrário foi o principal fornecedor de divisas para a importação de bens de capital, combustíveis e matéria-prima necessários à industrialização (CAVAROZZI, 1977).

O processo inaugurado em 1930 representou, ainda, um esforço no sentido da modernização das estruturas institucionais brasileiras, do aparato do Estado e da gestão pública, em contraposição às estruturas oligárquicas da Primeira República. Embora continuassem encasteladas dentro dos anéis burocráticos estatais, as elites tradicionais perderam sua condição de sujeitos da ação política, passando a ter que barganhar com a figura de um Estado ancorado em um corpo de profissionais da burocracia, dentro da lógica de reorganização do Estado pela qual passa a América Latina entre os anos 1930 e 1980 (WHITEHEAD, 2009). O golpe de 1937, e o início do Estado Novo, reforçam o processo de centralização estatal, por um lado, e reafirmam o caráter bonapartista do Estado varguista, por outro, que se estabelece como o Príncipe periférico, imbuído da tarefa histórica de levar a cabo a construção da modernidade.

Pari passu à industrialização do país, o Estado varguista buscou introduzir a cidadania (embora tutelada pela estrutura corporativista) por intermédio da incorporação do operariado urbano à condição de portador de direitos. Até 1930 a questão trabalhista (sobretudo a operária) havia sido processada à margem do sistema político, basicamente variando quanto à maior eficácia da repressão das demandas ligadas ao mundo do trabalho (CAVAROZZI, 1977). É nesse momento em que se elabora a legislação que regulamenta a relação trabalhista no Brasil, apoiada ideologicamente no discurso da valorização simbólica do trabalhador enquanto figura estratégica no imaginário nacional (GOMES, 1999), que culmina com o estabelecimento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943.

Em linhas gerais, a trajetória do Estado nacional-desenvolvimentista no Brasil pode ser dividida em três momentos: construção do modelo (1930-1945), consolidação do desenvolvimentismo em regime aberto (1946-1964) e em regime fechado (1964-1985). A Era Vargas (1930-1945) pode ser considerada como o período de constituição do modelo desenvolvimentista no Brasil, mas, ainda que o eixo dinâmico estratégico da economia brasileira tenha se deslocado do setor primário-exportador para a produção industrial voltada para o mercado interno, os setores de exportação continuaram extremamente importantes até a década de 1950, e foram fundamentais para a recuperação econômica após a crise de 1929. A II Guerra Mundial, ao evidenciar a vulnerabilidade

das economias exportadoras à disponibilidade de importações e transportes marítimos, bem como à instabilidade dos mercados de produtos primários diante do desarranjo político mundial, representou um incentivo a mais ao modelo de ISI (BULMERTHOMAS, 2009).

O Brasil teve, ainda, de lidar com outro fator fundamental na esteira das transformações sociais e econômicas que se acentuam a partir da Revolução de 1930: a incorporação das massas populares ao jogo político, já que a urbanização e o crescimento do proletariado introduzem na cena nacional um novo (e crescente) ator político (WEFFORT, 1978). O populismo inaugurado pelo varguismo (e que se estende pelo trabalhismo enquanto seu herdeiro ideológico e institucional durante as décadas de 1950 e 1960) se assentava em dois pilares: uma coalizão pluriclassista, por um lado, e, por outro, na incorporação tutelada do proletariado urbano ao sistema político e social por intermédio do que Wanderley Guilherme dos Santos definiu como cidadania regulada.

O interregno democrático entre 1946 e 1964 instaurou um regime semi-competitivo, o federalismo e a política multipartidária sem romper, contudo, com a estrutura social e os padrões de integração política herdados do período ditatorial do Estado Novo (SANTOS, 1986). Vargas é alijado do poder por um golpe de Estado em 1945, mas não o deixa sem antes introduzir o germe da continuação institucional da política varguista. Ele cria o Partido Trabalhista Brasileiro (fundamentado nos sindicatos corporativos) e o Partido Social Democrático (que tem por base a estrutura burocrática das interventorias). No outro polo, representando as oligarquias rurais em oposição ao varguismo, está a União Democrática Nacional.

Segundo Lamounier e Meneguello (1986), o Brasil teve, historicamente, sete formações partidárias, em uma trajetória profundamente marcada pela descontinuidade e a curta duração dos sistemas partidários (de modo oposto ao caso argentino):

- 1) Bipartidarismo (1837-1889) – Partido Liberal, de um lado, e Partido Conservador, do outro, durante o segundo reinado;
- 2) Partidos únicos estaduais (1889-1930);
- 3) Ensaio de pluralismo partidário (1930-1937) – polarizado pela disputa entre os comunistas, na Aliança Nacional Libertadora (ANL), e os integralistas, na Ação Integralista Brasileira (AIB), e marcado pela primeira aparição de partidos nacionais;

- 4) Pluripartidarismo (1945-1965) – partidos políticos fundamentados pela herança varguista, notadamente o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN);
- 5) Bipartidarismo formal (1965-1979) – estrutura partidária formal criada pela ditadura militar brasileira, opondo a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB);
- 6) Pluripartidarismo controlado por meio da reforma partidária de 1979 (1979-1985);
- 7) Pluripartidarismo amplo – a partir da Emenda Constitucional n.25, de maio de 1975, e que seria ampliado pela Constituição de 1988.

O período entre 1946 e 1964 é marcado, ainda, pela consolidação do desenvolvimentismo como *modus operandi* do Estado brasileiro no tocante à gestão política, econômica e social, cuja base de sustentação teórica foram os chamados desenvolvimentistas-nacionalistas (BIELSCHOWSKY, 2004), que possuíam como seu maior expoente o próprio Celso Furtado. Vários projetos de corte desenvolvimentista foram lançados com a iniciativa estatal: o Plano SALTE durante o governo Dutra; o Plano de Metas durante o governo de Juscelino Kubitschek (durante o qual o Brasil aumentou expressivamente o grau de internacionalização do setor produtivo); e o Plano Trienal durante o governo de João Goulart. Todos eles buscavam, por intermédio da ação estatal, coordenar o desenvolvimento nacional calcado no fomento à industrialização com base no dinamismo interno.

Furtado se configurou como o mais importante teórico da corrente desenvolvimentista-nacionalista no Brasil, cujo trabalho intelectual até 1964 se constituiu num esforço criativo de refinamento, aplicação e divulgação do pensamento estruturalista (BIELSCHOWSKY, 2004). Entre 1954 e 1955, chefiou o grupo misto CEPAL-BNDE e elaborou um estudo de apoio a um programa de desenvolvimento – que seria a base de fundamentação para o Plano de Metas. Seu esforço intelectual esteve intimamente relacionado ao propósito de consolidar, entre os desenvolvimentistas brasileiros, um entendimento minimamente homogêneo da problemática do subdesenvolvimento, bem como de um projeto para superá-la, apoiado em três pilares: defesa da liderança do Estado na promoção do desenvolvimento (por meio do investimento em setores estratégicos e do planejamento); defesa estruturalista da submissão da política monetária e cambial à política de desenvolvimento (em oposição ao FMI); e defesa de reformas de cunho social

(tributação progressiva, desconcentração regional da renda e reforma agrária) (BIELSCHOWSKY, 2004).

Em 1953, Furtado assume uma diretoria no BNDE e, em 1959, cria, a pedido do Presidente Juscelino Kubitschek, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que assume um papel fundamental nas políticas de desenvolvimento regional e diminuição de assimetrias. Foi ainda nomeado o primeiro Ministro do Planejamento, em 1962, pelo Presidente João Goulart, e foi o idealizador do Plano Trienal, antes de retornar, em 1963, à SUDENE. Sua profícua vida pública é interrompida, entretanto, pelo golpe de 1964, ao ser incluído – com o Ato Institucional nº1 – na primeira lista de cassados, perdendo seus direitos políticos por dez anos. Era o anúncio da guinada autoritária e conservadora na trajetória desenvolvimentista brasileira.

O golpe de 1964, pavimentado por um movimento político e militar, longe de promover um rompimento com a Era Vargas – como advogava pretender – acabou, paradoxalmente, prolongando o ciclo varguista (especialmente o Estado Novo) ao reafirmar o modelo desenvolvimentista, reconfigurando-o sob uma base conservadora e concentradora, em oposição ao modelo defendido pelo Furtado (WERNECK VIANNA, 1995).

A ditadura militar deu continuidade, à sua maneira, ao nacional-desenvolvimentismo. A inflação funcionava como importante mecanismo de manutenção das desigualdades, tendo sido como que oficializada pelo golpe de 1964 pelo instituto da correção monetária, que a incorporou aos contratos e aos preços de maneira geral como elemento permanente. Em uma economia fechada, a inflação se amoldou ao objetivo de promover rápido crescimento (e, com ele, uma melhoria geral dos padrões de vida) sem alterar os padrões historicamente desiguais de distribuição de renda do país (NOBRE, 2013, p. 30-31)

A ditadura militar levou adiante a revolução burguesa no Brasil calcada num projeto de modernização conservadora, e propiciou uma transformação estrutural da economia paralela à migração do campo para a cidade. Em 1968, os bens primários eram responsáveis por 80% do total das exportações brasileiras e os bens industriais por apenas 20%; em 1980, a participação dos bens primários no montante da exportação brasileira caiu para 42%, enquanto os bens industriais passaram a ser responsáveis por 56,5% do total (SANTOS, 1986).

A outra face do processo desenvolvimentista vivenciado pelo Brasil durante a ditadura militar foi a intensa e acelerada urbanização: a porcentagem da população que residia na área urbana passa de 44,7%, em 1960, para 67,6%, em 1980 (SANTOS, 1986).

Desde o final da Segunda Guerra Mundial até o início dos anos 1980 o Brasil vive um elevado crescimento econômico, com uma taxa de expansão média do PIB de 7,1% e profundas transformações estruturais, tais como o deslocamento do eixo dinâmico da economia do setor agroexportador para o setor industrial voltado para o mercado interno (ainda em consonância com a estratégia ISI) e um aumento significativo da população economicamente ativa no setor secundário, acompanhados, todavia, pela ampliação das já enormes desigualdades sociais e a manutenção de grandes margens de pobreza absoluta (OREIRO, PAULA, 2010).

O segundo momento da trajetória desenvolvimentista no Brasil, embora reafirmasse o papel do Estado enquanto elemento aglutinador frente a uma sociedade civil amorfa, e como motor do processo de modernização por intermédio da estratégia de fuga para frente, reconfigurou os termos sobre os quais este processo se assentava:

Ao revés, o que se concretiza, embora com intensidade variável, é uma forte dissociação *programática* entre o desenvolvimento capitalista e democracia; ou, usando-se uma notação sociológica positiva; uma forte associação *racional* entre desenvolvimento capitalista e autocracia. (FERNANDES, 2006, p.340 – grifos no original)

O Estado Burocrático-Autoritário, estabelecido com o golpe de 1964 possui sua base de sustentação de classe na grande burguesia, e se legitima a partir de um duplo objetivo: reimplantar a ordem política e social e garantir a continuidade da dominação econômica burguesa. Propõe-se, ainda, a pavimentar a exclusão do setor popular ativado com a polarização ideológica das décadas de 1950 e 1960, garantindo a supressão da cidadania e da democracia, a exclusão econômica das classes trabalhadoras e a despoltização das questões sociais, transformadas em questões técnicas (O'DONNELL, 1990).

As elites burguesas nos países latino-americanos patrocinam uma transformação da ordem que, devido à sua situação retardatária (e de inserção periférica), perdeu todo o seu significado revolucionário, já que, para as outras classes, é a própria encarnação da contrarrevolução (haja vista a polarização ideológica do pré-golpe). Não à toa, mesmo após o intenso processo de constituição da modernidade brasileira, o país emerge do autoritarismo com problemas ainda herdados do arcaísmo, tais como a concentração fundiária e uma profunda exclusão social. Estas elites lutam não apenas para consolidar vantagens de classe relativas, ou para manter privilégios, mas sobretudo por sua sobrevivência enquanto classe e pela sobrevivência do capitalismo na periferia. Isso

introduz um elemento político em seus comportamentos de classe que é atípico nos modelos centrais de revolução burguesa (FERNANDES, 2006). Tal aspecto é fundamental para compreender o divórcio existente entre a utopia burguesa, de um lado, e a realidade criada pela dominação burguesa na periferia, do outro. Vale dizer, o divórcio programático entre desenvolvimento capitalista e democracia:

Na prática, raramente os liberais têm aceito o ônus do liberalismo. Seria fastidioso relembrar os momentos em que, derrubados regimes ou governos considerados pelos liberais como autoritários (como o de Vargas em 45) ou burocrático-populistas (como o de Vargas em 54 e Goulart em 64), eles próprios foram os primeiros a apelar e confiar na qualidade mediadora das Forças Armadas e do estado – e em sua capacidade repressiva – reforçando, assim, na prática, a concepção do Estado protetor. (CARDOSO, 1975, p.177)

O Estado pós-64, calcado na aliança estratégica empresariado-classe média, cria uma estrutura completamente diversa. Os grupos sociais não lutam mais por controle do Estado, mas por intermédio deste. Com o fortalecimento de um poder burocrático em oposição à sociedade civil e seus mecanismos clássicos de luta pelo poder (os partidos), os vários setores do Estado passam a ser facções em luta política, cada qual com interesses sociais distintos. Setores empresariais, ou da classe média, localizados nas empresas privadas, ou estatais, podem se aliar a setores da tecnocracia estatal, formando assim um “anel burocrático” de pressão (CARDOSO, 1975). Embora a ditadura militar brasileira tenha controlado em grande medida as esferas subnacionais de governo, ela não excluiu as elites políticas regionais do pacto de dominação, e com o desencadeamento do processo de abertura gradual do regime, durante o governo Geisel (1974-1979), torna-se ainda mais importante a participação das elites regionais agrupadas no partido oficialista (KUGELMAS, SOLA, 1999). Este quadro reforça o diagnóstico de que a via prussiana de modernização no Brasil ocorreu a partir de uma acomodação das elites tradicionais vinculadas ao Estado oligárquico (embora em uma situação mais subalterna), e não em contraposição a elas.

Com os choques do petróleo durante a década de 1970, há um retrocesso no fluxo de capitais do centro do capitalismo internacional rumo aos países da América Latina. Em especial após as políticas de aumento da taxa de juros pelo Fed, durante a administração Reagan, os países que se apoiaram num modelo de desenvolvimento fundamentado na poupança externa sofrem um choque brutal, e não conseguem mais fazer frente ao pagamento da dívida pública, o que corrói não apenas seus fundamentos

macroeconômicos, como também o pacto social de sustentação simbólica e política dos regimes de exceção latino-americanos, como no caso brasileiro (SALLUM JR., 2003).

A crise fiscal do Estado brasileiro nos anos 1980 fez com que as políticas de industrialização fossem abandonadas pelo objetivo imediato de pagamento dos serviços da dívida externa, por intermédio de uma política de geração de elevados saldos comerciais (produzindo um brutal desajuste interno e o acelerado aumento da dívida pública) e a financeirização da riqueza (também em decorrência da perspectiva decrescente da taxa de lucros no setor produtivo) (POCHMANN, 2010).

O projeto de modernização conservadora capitaneado pela *intelligentsia* brasileira durante o século XX, em especial em sua fase de regime fechado, manteve e até mesmo ampliou um enorme padrão de desigualdades sociais e regionais. Percebe-se, pois, ademais a imensa exclusão social no Brasil após a ditadura militar, desigualdades e disparidades regionais profundas, a despeito das iniciativas de fomento à industrialização regional dos anos 1950 e 1960, cujo principal exemplo é a criação da SUDENE, em 1959.

Quadro 7: Taxa de pobreza por estado brasileiro (1991)

AC	51,14%	MA	56,52%	SE	51,32%	ES	44,96%
AM	51,72%	PI	58,71%	BA	55,22%	RJ	41,10%
RN	49,65%	CE	55,37%	MT	43,44%	SP	39,29%
RO	57,02%	RN	52,46%	GO	40,70%	PR	43,13%
PA	48,72%	PB	54,95%	DF	37,40%	SC	42,13%
AP	44,79%	PE	52,66%	MS	40,24%	RS	42,29%
TO	51,46%	AL	53,37%	MG	45,83%		

Fonte: PNUD (1991)

Os índices relativos ao analfabetismo também são expressivos. O Brasil em 1991 possuía um percentual de 25,15% de analfabetos entre as pessoas com 15 anos ou mais, sendo a maior disparidade entre Alagoas (45,32%) e Distrito Federal (9,24%). Parte integrante do novo pacto social formulado com a Constituição de 1988, a superação de tais desigualdades socioeconômicas e disparidades regionais é aspecto central do modelo novo-desenvolvimentista. O Brasil teve de lidar na redemocratização, portanto, com dois tipos de problema: aqueles derivados do arcaísmo ainda remanescente na moderna estrutura socioeconômica e política (concentração fundiária, déficit habitacional,

analfabetismo, fome, miséria), e também aqueles característicos da modernidade (SANTOS, 1986).

A Constituição de 1988, marcada por um intenso debate popular e profundamente democrático, representa um marco divisor de águas no processo de redemocratização brasileiro. Todavia, o processo de transição no Brasil não se resume com o processo constituinte de 1987-1988, estendendo-se pela década de 1990. O presente trabalho se afilia à tese de Brasília Sallum Jr., segundo a qual a transição brasileira apenas se completa em 1994, com a aprovação do Plano Real e a eleição de Fernando Henrique Cardoso para o Executivo nacional:

A transição política brasileira começou com a crise de Estado de 1983-1984 e terminou com o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, momento em que o Estado ganhou estabilidade segundo um novo padrão hegemônico de dominação, moderadamente liberal em assuntos econômicos e completamente identificado com a democracia representativa. (SALLUM JR., 2003, p.35-36)

É preciso compreender a transição brasileira não apenas como transição de regime, mas sobretudo como transição de um modelo de Estado constituído no país desde a década de 1930 (SALLUM JR., 1994). Há na América Latina, durante os anos 1980, um profundo processo de alteração da relação entre poder político, sociedade e mercado e a forma de inserção internacional das economias nacionais (embora em ritmos e formas distintas), marcado por um movimento histórico internacional de associação estratégica (em especial após o declínio do bloco soviético) entre democracia e neoliberalismo (abertura política e econômica) como o fundamento da modernidade contemporânea (SALLUM JR., 1999). Neste momento, o Estado brasileiro entra em um processo de crise de hegemonia, em decorrência dos prejuízos causados pela crise fiscal, de modo que há um completo desarranjo da articulação entre Estado, capital privado nacional, capital privado internacional, e os setores público e privado (em especial a classe média) (SALLUM JR., 1996).

A Constituição de 1988 tenta reeditar um pacto desenvolvimentista, desconsiderando a inexistência de fundamentos sociais e políticos que o sustentem, de modo a prolongar a crise de hegemonia. É apenas com a aprovação do Plano Real, e a consequente eleição de Fernando Henrique Cardoso – costuradas política, institucional e ideologicamente por elites econômicas e políticas no seio do Estado – que o Brasil pode superar a crise, e inaugurar uma nova hegemonia, assentada na associação entre partidos de centro e da direita tradicional (representados, respectivamente, pelo PSDB e pelo PFL)

em torno da continuidade das reformas neoliberais iniciadas durante o breve governo Collor, da estabilização monetária e da tomada do poder político central, aliadas a políticas compensatórias (SALLUM JR., 1999). As elites brasileiras, aproveitando-se da conjuntura internacional de associação estratégica entre democratização e liberalização econômica legada pela *fortuna*, tiveram *virtú* para configurar um novo pacto social hegemônico, e finalizar o processo de transição brasileira neste *momento maquiaveliano* (SALLUM JR., 1999, 2003).

A oscilação catastrófica entre os extremos do travamento pemedebista e o cesarismo alucinado de Collor, a ameaça de uma vitória de Lula em 1994 e certo consenso da elite política de que era necessário produzir um ajuste profundo no modelo de sociedade, tudo isso estabeleceu as bases para o surgimento de um novo pacto político representado pelo Plano Real (NOBRE, 2013, p. 61-62)

O novo pacto político e social costurado durante as eleições presidenciais de 1994 submete a realidade política brasileira a uma nova dinâmica bipolar, solapando os fundamentos que estruturaram o antigo pacto nacional-desenvolvimentista, colocando o PMDB enquanto o centro (e, por sua vez, o fiel da balança) de um contínuo partidário tendo como os dois polos do sistema o PSDB, de um lado, e o PT, do outro (NOBRE, 2013).

A eleição do Presidente Fernando Collor de Melo, em 1989 (que viria a sofrer um impeachment em 1992), já apontava para a falência da tentativa de construção de um reformismo desenvolvimentista nos estertores da Nova República, salientando uma inflexão de parcelas da sociedade brasileira – sobretudo parte do empresariado e da classe média – rumo a posições antiestatais e liberalizantes, sem que, no entanto, houvesse ainda uma nova hegemonia constituída no país em substituição ao antigo pacto nacional-desenvolvimentista (SALLUM JR., 2004b).

A partir da eleição de FHC para a Presidência da República, a reforma profunda do aparato estatal – em oposição ao modelo estruturado no país entre os anos 1930 e 1980 – e a integração competitiva na ordem internacional globalizada passam a ser as palavras de ordem (KUGELMAS, SOLA, 1999). A década de 1990 no Brasil é caracterizada por um processo de liberalização das estruturas econômicas, e por uma profunda Reforma de Estado rumo à superação do nacional-desenvolvimentismo, por intermédio de um ambicioso projeto de privatizações (de modo a subtrair do Estado a capacidade de atuar enquanto empresário), da integração da economia brasileira ao padrão globalizado de

competição e da flexibilização do Trabalho. Grandes parcelas da burguesia empresarial, historicamente aliadas ao Estado Desenvolvimentista, vão também vivenciar uma inflexão ideológica na direção da primazia do mercado.

No afã de solapar os fundamentos legais, institucionais e estruturais do modelo desenvolvimentista, uma série de medidas e reformas foram implementadas, tendo sido criado um ministério específico para o processo de readequação do aparato estatal: o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob a liderança do economista Luiz Carlos Bresser-Pereira. Diferentemente do caso argentino, contudo, o escopo e a magnitude das reformas neoliberais durante a década de 1990 no Brasil foram consideravelmente menores. Dentre as reformas implementadas no período, destacam-se o fim da discriminação constitucional ao capital externo, a permissão de concessão – pelo Estado – da exploração de petróleo, gás e derivados para a iniciativa privada, e a autorização de concessão dos direitos de exploração das telecomunicações à iniciativa privada:

Além de promover esse conjunto de reformas constitucionais, o governo Fernando Henrique Cardoso não só estimulou o Congresso a aprovar a lei complementar que regulava as concessões de serviços públicos à iniciativa privada, autorizada pela Constituição (eletricidade, estradas, ferrovias, etc.), mas também conseguiu a aprovação de uma lei de proteção aos direitos de propriedade industrial e intelectual, tal como recomendado pela Organização Mundial do Comércio, e, ainda, efetuou um enorme programa de privatizações e venda de concessões, preservando o programa de abertura comercial já implementado (SALLUM JR., 2004, p. 63)

Ainda que os anos 1990, no Brasil, tenham representado a consolidação de um padrão de gestão pública e relação Estado-sociedade e Estado-mercado de corte neoliberal, cujo caminho foi pavimentado pela eleição do Presidente Collor, a readequação institucional, política e econômica foi muito mais moderada do que no caso argentino: a despeito dos esforços no sentido da flexibilização das relações trabalhistas e da prestação de serviços públicos por parte do Estado, dois elementos estruturantes da estrutura de proteção social brasileira – a CLT e o sistema previdenciário – não foram suprimidos ou privatizados (CORTÉS, 2009). Importantes instituições do período desenvolvimentista – tais como o BNDES, os bancos públicos, o CNPq e a Capes – também foram mantidas (BALESTRO, 2012).

2.3 *Desarrollismo*, peronismo e neoliberalismo – a trajetória política e econômica argentina do protagonismo estatal ao desmonte do setor público

Se é verdade que a trajetória política e institucional do Brasil responde, também, à dinâmica de sístole/diástole entre forças federalistas e centralizadoras (KUGELMAS, SOLA, 1999), o pêndulo na Argentina se movimenta no eixo social, entre processos de inclusão e exclusão social (PALERMO, 2009). Outro traço definidor da história política contemporânea na Argentina é a crise política recorrente (RIZ, 1986).

O final do século XIX e o início do século XX são marcados, na Argentina, pela presença de três forças políticas: a União Cívica Radical (UCR), o Partido Autonomista Nacional (PAN) – representante dos conservadores – e o Partido Socialista. A UCR, fundada em 1891, surge enquanto um partido de dimensão nacional, cuja expressão fundamental era o protesto contra a exclusão política dos setores médios, surgidos a partir das transformações econômicas e sociais do final do século (RIZ, 1986). Os conservadores não possuíam organização nacional, e nem foram capazes de articular uma agremiação política duradoura, de modo que surgiram vários partidos (*Concentración Nacional*, em 1922, *Partido Demócrata Nacional*, em 1935, e *Partido Conservador Popular*, em 1955). O Partido Socialista, fundado em 1896, reunia o sindicalismo, o anarquismo e o socialismo de inspiração marxista (FALCÓN, 1953).

Os anos 1930 na Argentina também foram marcados por um forte discurso tecnicista e antipolítico, surgido como oposição às estruturas tradicionais da política partidária e estatal, vinculada (simbólica e economicamente) às elites agrárias (FAUSTO, DEVOTO, 2004). O golpe de Estado na Argentina em 1930, chamado de Revolução de Setembro por seus apoiadores, representou um ponto de inflexão fundamental na gestão política e econômica do país. A deposição do presidente Yrigoyen pelas tropas ligadas ao general Uriburu, aliado aos conservadores nacionalistas, representou um profundo estímulo à centralização política e econômica (CAVAROZZI, 1977).

A crise de 1929 afetou de modo significativo, como já discutido anteriormente, os interesses econômicos das elites tradicionais latino-americanas vinculadas ao modelo primário-exportador e, especificamente na Argentina, à pecuária. Com a eleição fraudulenta do general Augustín Pedro Justo, em 1931, verifica-se a criação de uma série de instituições estatais cuja finalidade era a intervenção econômica com vistas à redução das assimetrias criadas pelos impactos da crise econômica internacional, dentre as quais estão o *Instituto Movilizador* (para auxiliar os produtores com passivos muito grandes), o *Banco Central* (para regular o sistema financeiro e cambial) e as *Juntas Reguladoras*

(para determinar e coordenar o volume de produção de bens primários permitidos, de modo a manter seus preços no mercado).

Embora o objetivo primordial da política intervencionista sob a gestão do presidente Justo tenha sido a proteção aos interesses do setor primário-exportador (por intermédio do controle de preços), as restrições ao volume de produção agropecuária promoveram uma restrição à expansão do setor, bem como dos postos de trabalho a ele relacionados. Por sua vez, e em decorrência dessa restrição, as atividades industriais vivenciaram um período de crescimento em proporção maior do que o das atividades do setor primário. Entre 1935 e 1941, o aumento da renda nacional decorrente da atividade industrial foi da ordem de 4 bilhões de pesos, ao passo que o da produção agropecuária se manteve estável. Este crescimento também fomentou a migração das áreas rurais e mais afastadas para os grandes centros urbanos, em especial ao redor de Buenos Aires (ROMERO, 2004).

A evolução das estruturas agrárias argentinas possui semelhanças com a do centro-sul do Brasil, em especial com relação à sua vinculação às economias dos países centrais. Contudo, a economia agrária dos pampas cresce voltada ao mercado interno, cujo aumento da demanda se deveu ao alargamento da participação relativa da classe trabalhadora urbana no mercado argentino, cujos salários cresceram significativamente durante a década de 1940 (CAVAROZZI, 1977).

A Argentina também possui um histórico, embora menos enfático que o caso brasileiro, de trânsito livre entre a academia e as estruturas estatais, tendo os intelectuais ocupado funções centrais na administração pública nacional. Em 1933, o economista Raúl Prebisch – que viria a ser um dos principais nomes do pensamento cepalino – assume o cargo de assessor do Ministro da Fazenda, atuando como seu principal consultor e analista da situação econômica do país. Ele é encarregado, em 1934, da elaboração do projeto de criação do Banco Central da Argentina (no ano seguinte), do qual se torna gerente-geral, e onde permanece até 1943, afastado pela pressão de Perón, voltando a atuar como assessor econômico do governo militar em 1955. Embora os postulados estruturalistas da questão do atraso e a escolha estratégica pela industrialização tenham sido absorvidas (consciente ou inconscientemente) pela trajetória política Argentina, a Cepal aqui era associada com a figura polêmica de Prebisch – apresentado à opinião pública, ao menos desde o primeiro governo peronista, como um homem associado às oligarquias nacionais e ao capital inglês (LÓPEZ-ACCOTTO, GUGLIANO, 1995).

Para as eleições de 1938, o ex-presidente Marcelo T. de Alvear é indicado para concorrer à presidência da República, apoiado pela maioria dos radicais. Por outro lado, os conservadores apoiam a candidatura de Roberto Ortiz (também radical), com a condição de ser acompanhado pelo conservador Ramón Castillo. A fraude generalizada que consagra a eleição da dupla Ortiz/Castillo representa um duro golpe à democracia argentina, favorecendo o crescente ceticismo institucional das massas aglomeradas nos centros urbanos, em especial ligadas ao mundo industrial (FAUSTO, DEVOTO, 2004).

O final da década de 1930 e início de 1940 é marcado pela fragmentação política e pela crise institucional, aliadas ao sentimento comum de ineficiência dos processos democráticos. O presidente Ortiz renuncia em decorrência de uma cegueira, assumindo seu vice, Castillo. Tal situação é agravada com a morte de figuras de peso no cenário político argentino, como Alvear, Justo e Ortiz, num intervalo de dez meses entre 1942 e 1943. Ao contrário do caso brasileiro, a sociedade se encontrava profundamente dividida e o poder fragmentado (FAUSTO, DEVOTO, 2004).

A Segunda Guerra Mundial possui grande influência na Argentina, em especial em duas frentes: o campo político e o campo econômico. No campo político, após 1939, um setor do Exército (conservador e nacionalista) se inclinou ideologicamente em direção ao Eixo, que representava suas aspirações corporativistas e a completa abjeção ao liberalismo, por um lado, e ao comunismo, por outro. Os setores liberais, no entanto, permaneceram fieis ao presidente Ortiz, que declarou neutralidade (ROMERO, 2004). O período que precede as eleições que ocorreriam em 1944 foi marcado pela polarização entre os grupos que desejavam apoiar os Aliados, defendendo o industrialismo e a aproximação com os Estados Unidos, e os setores tradicionais e conservadores, orientados à aproximação ideológica com os países do Eixo. O debate, no entanto, é interrompido pelo golpe militar de 4 de junho de 1943, que leva ao poder o general Pedro Ramírez, aliado aos setores conservadores:

De certo modo, Argentina e Brasil compartilhavam a impossibilidade de construir ou reconstruir uma democracia para superar a crise de 1930. O Brasil encontrou seu “remédio” no regime autoritário de Vargas; a Argentina, primeiro na fraude e, depois de 1943, na ocupação do poder por um Exército internamente dividido e sem projetos precisos, unido apenas por aquilo que rejeitava (FAUSTO, DEVOTO, p.271, 2004)

Embora, segundo Fausto e Devoto (2004), o golpe de Estado na Argentina de 1943 seja análogo ao golpe no Brasil de 1937, sobretudo em termos das forças políticas que

encabeçaram o processo (nacionalistas pautados na retórica conservadora e anticomunista), há algumas diferenças fundamentais:

- 1) Há uma diferença de momento histórico, fundamentalmente devido ao fato de que o golpe, no Brasil, aconteceu antes do desencadeamento da Segunda Guerra Mundial, o que diminui os conflitos políticos vinculados ao conflito externo;
- 2) No Brasil o golpe deu lugar a um regime estável em termos políticos e institucionais, e na Argentina, a falta de coesão interna ao Exército e a multiplicidade ideológica não pode criar estabilidade;
- 3) No Brasil o Exército serviu como suporte a um governo civil, ao passo que, na Argentina, é o Exército que assume a gestão do Executivo nacional enquanto sujeito da política.

Predominantemente dominado pela figura dos coronéis, o governo que se estabelece na Argentina após o golpe de 1943 distribui a estes a maior parte dos cargos e funções de relevância. Um deles, Juan Domingo Perón, então designado presidente do Departamento Nacional de Trabalho (posteriormente transformada em Secretaria de Trabalho e Previdência), passaria à história como a principal figura política da Argentina (CAVAROZZI, 1999).

No campo econômico, a Segunda Guerra Mundial também exerce um papel fundamental enquanto agente exógeno para mudanças de trajetória. Em face das distorções do comércio internacional e da necessidade de melhor administração das divisas, o Estado argentino promove esforços em três direções: um maior grau de promoção da indústria nacional (nacionalismo econômico); estímulo à intervenção e à industrialização; e a intensificação do planejamento econômico (FAUSTO, DEVOTO, 2004). A guerra favorece a intensificação da estratégia ISI.

Por intermédio da atuação do coronel Perón, na Secretaria do Trabalho, o governo militar de 1943 acaba promovendo uma aproximação com os setores sindicais urbanos, vinculados à indústria, receptivos às políticas de favorecimento do emprego, de aumentos salariais e regulamentação (embora menor do que no caso brasileiro) das relações trabalhistas. Após 1944, a imagem de Perón era cada vez mais forte no seio do Estado e frente às massas urbanas, e seu discurso assumia claramente uma feição simbolicamente identificada com o trabalhismo, opondo, no âmbito do discurso, povo e oligarquia (identificada como representante de um modelo arcaico de economia e de país). Perón passaria, ainda, pela vice-presidência da República.

O crescimento vertiginoso da influência de Juan Perón suscitou a oposição de vários setores internos e externos. Os Estados Unidos passaram a pressionar a Argentina pelo seu afastamento, dado o que consideravam ser um perigoso “flerte populista” devido à sua aproximação com o mundo sindical. Por outro lado, a defesa da democracia formal e constitucional unia uma vasta gama de opositores, desde os comunistas até os conservadores, que realizaram, em 1945, a *Marcha de la Constitución y de la Libertad*. Tais pressões levam um setor militar a exigir a renúncia de Perón (CAVAROZZI, 1977; FAUSTO, DEVOTO, 2004). No dia 17 de outubro de 1945, apenas oito dias após seu afastamento, Buenos Aires vivencia uma massiva manifestação na Praça de Maio exigindo o retorno de Perón, por parte dos trabalhadores urbanos e do movimento sindical, com o apoio tácito da cúpula da polícia, que permite seu retorno, simbolicamente marcado pelo seu discurso, na sacada da Casa Rosada, para a multidão que o esperava (FAUSTO, DEVOTO, 2004).

O resultado do crescimento industrial acelerado, da urbanização e migração para os grandes centros urbanos e a construção de uma malha de direitos trabalhistas foi o estabelecimento de um novo reagrupamento político e ideológico na Argentina, contrapondo esta nova massa urbana e industrial aos partidos tradicionais (populares e de classe média), largamente identificados com os setores oligárquicos, na acepção discursiva binária cunhada pelo peronismo de povo X oligarquia. A partir de 1945, a política partidária argentina seria fortemente marcada pela clivagem peronismo (representado pelo PJ) e antiperonismo (encabeçado durante um longo período pela UCR) (TORRE, 2003).

Tal reagrupamento culmina em sua eleição, em 1946. O período peronista compreendido entre 1945 e 1955. Segundo Cavarozzi (1977), pode ser considerado o modelo arquetípico de populismo, com o qual o varguismo dos anos 1940 e 1950 possui pontos comuns, embora, no Brasil, o Partido Comunista tenha preservado certa influência junto a classe trabalhadora, ao passo que na Argentina, sobretudo a partir da figura de Evita Perón, o peronismo estabeleceu sua hegemonia junto aos movimentos e sindicatos de trabalhadores (CAVAROZZI, 1977). Ambas experiências foram, ainda, marcadas por um decidido esforço industrializante (GUGLIANO, 2003). Há, no entanto, diferenças importantes entre as experiências populistas do varguismo, no Brasil, e do peronismo, na Argentina: enquanto no caso brasileiro a classe tinha uma organização muito débil e esfacelada, possuindo com a liderança de tipo paternalista relações diretas e difusas, no caso argentino o movimento de massas, ainda que também tivesse uma relação direta com

uma liderança externa (e, também aqui, de tipo paternalista), estava fortemente enraizado nos sindicatos, historicamente mais organizados e capilarizados do que no Brasil (TORRE, 1989).

Graças à situação propiciada pela Segunda Guerra Mundial a Argentina havia vendido sua produção agropecuária a bons preços durante anos, favorecendo um aumento significativo em suas reservas monetárias (ROMERO, 2004). Tal fato criou uma folga orçamentária importante, que possibilitou a adoção de uma série de medidas que viriam a consolidar a opção pela industrialização enquanto instrumento de superação do atraso, em oposição ao modelo primário-exportador: o Estado passa a intervir cada vez mais na economia, sobretudo na nacionalização dos serviços públicos; há a criação, também, de linhas de crédito, via Banco Industrial, a pequenas e médias indústrias, tanto como forma de fomento à industrialização, como de constituição de um mercado interno importante para o escoamento da produção. No campo trabalhista, acentua-se a identificação ideológica com o campo trabalhista (em especial via Evita, sua esposa, designada especialmente para o diálogo com a classe trabalhadora sindicalizada), adotando uma política de elevação real do salário e regulamentação das relações de trabalho (leis de aposentadoria, férias remuneradas e indenizações por demissão).

Os salários crescem mais de 50% entre 1945 e 1948, o gasto público aumentou em 60% entre 1945 e 1964, e o crescimento do PIB nos anos 1946, 1947 e 1948 foi de 8,7%, 12,7% e 5,1%, bem superior ao período entre 1939 e 1944 que teve uma média anual de 3,6% (FAUSTO, DEVOTO, 2004). O motor do processo de industrialização no primeiro mandato de Juan Perón se baseou no fomento à industrialização, via linhas de créditos por parte dos bancos públicos, aliado à criação de um significativo mercado interno, em que o aumento da demanda serviria como elemento dinamizador da economia e do investimento.

Embora Perón tenha sido reeleito com uma acachapante vitória (62,5% dos votos), a política econômica peronista criou uma série de distorções que agravaram a situação do país, que é agravada por uma seca prolongada em 1950 – que prejudica as colheitas – e a queda internacional dos preços de seus produtos. A simples elevação do montante nacional de salários não foi suficiente para criar dinâmica econômica, e o repasse aos produtos por parte dos industriais contribuiu para o surgimento de pressões inflacionárias graves, que passaram, também, a corroer o poder de compra dos mesmos salários. A fragilidade econômica favoreceu a adoção de medidas ortodoxas como modo de ajuste macroeconômico, forçando o peronismo a abrir mão de algumas de suas bandeiras

históricas, tais como o monopólio estatal da exploração do petróleo, embora o papel do investimento público, e, portanto, do Estado enquanto fio condutor da lógica econômica nacional não tenha sido abandonado (FAUSTO, DEVOTO, 2004).

A robusta vitória eleitoral de Perón em 1952, que garantiu ao peronismo o controle tanto da Presidência da República como da maioria no Congresso Nacional, reflete uma característica distintiva da expressão político-partidária do peronismo (o Partido Justicialista, fundado em 1946): esta reunia uma “constelação” de partidos, em especial um ligado ao operariado urbano, outro aos assalariados rurais e camponeses das regiões mais empobrecidas, e, por fim, outro vinculado à pequena e média burguesia (sobretudo da província de Buenos Aires) (CAVAROZZI, 1977). Tal capilaridade política e eleitoral garantiu ao peronismo um maior controle dos processos políticos nacionais, sobretudo se comparado ao caso brasileiro, tanto com Vargas como com seus herdeiros políticos, frequentemente pressionados por maiorias opositoras no Legislativo.

Ainda que a economia tenha voltado a crescer após 1953 – na sequência de uma forte retração do PIB de 6% no ano anterior – o conflito político e social passou a ser a ordem do dia. Especialmente após a morte de Evita Perón (em 1952), sua principal conexão simbólica com o sindicalismo urbano e industrial, os movimentos de trabalhadores passam a pressionar o governo, que aparentemente colocava em xeque conceitos e bandeiras caras à sua base de sustentação política e social. Os conflitos subsequentes com as forças armadas, e com setores importantes da Igreja Católica (dada a perda de apoio ao peronismo por parte da classe média), foram a pá de cal no segundo mandato de Perón, que deixa o poder em decorrência de um golpe militar que, inclusive, bombardeia o palácio presidencial em 1955.

Três projetos nacionais vão se digladiar entre 1955 e 1976 na Argentina: o *nacional-populismo* (representado pelo peronismo) – desenvolvimento capitalista com base nacional, com restrições ao capital estrangeiro e favorecendo a indústria nacional e o mercado de consumo interno; o *desarrollismo* (representado por Arturo Frondizi, Arturo Illia e algumas alas militares) – apoiado nos setores de infraestrutura e bens de capital, tendo o capital externo um papel dinamizador; e o *liberalismo* – que propõe uma crítica ao processo de industrialização em 1930, retomando o argumento das vantagens comparativas e uma guinada ao modelo primário-exportador (que se inicia com o *Proceso* em 1976) (AYERBE, 1991).

Após a obtenção de uma parte importante dos votos peronistas (impossibilitados de participarem nas eleições), Arturo Frondizi, representante de uma ala à esquerda da

União Cívica Radical (que se encontrava dividida) é eleito presidente da Argentina em 1958. Embora sua gestão seja considerada análoga à do presidente Juscelino Kubistchek no Brasil, o *desarrollismo* defendido por Frondizi em campanha era mais confrontador e menos concreto que o de seu homólogo brasileiro (FAUSTO, DEVOTO, 2004), e estava fundamentado no binômio nacionalismo econômico e progressismo, identificando a oligarquia agrária como o grande inimigo nacional, e seguindo, curiosamente, a tradição peronista. O reforço da estratégia ISI se resumia no slogan criado por Rogelio Frigerio, seu principal assessor econômico: petróleo + carne = aço + indústria. Apoiando-se no uso do capital internacional (na esteira da estratégia de desenvolvimento com poupança externa), buscou-se, ainda, a expansão do mercado interno via expansão dos gastos públicos. O governo Frondizi é marcado por uma profunda influência dos debates efetuados na Cepal durante a década de 1950 (LÓPEZ-ACCOTTO, GUGLIANO, 1995).

O enorme déficit fiscal gerado por tal expansão, no entanto, forçou novamente a adoção de medidas contracionistas (o que reforça a trajetória de idas e vindas do *desarrollismo* argentino, que jamais conseguiu arregimentar a mesma hegemonia que o caso brasileiro, como também observa Palermo²², embora fosse a lógica preponderante). O ajuste proposto, que contou com o apoio do FMI, tratava de congelar salários, limitar o crédito à indústria e impor limites rígidos aos gastos públicos. Assim, o período Frondizi pode ser resumido como uma combinação de investimentos e créditos estrangeiros com políticas fiscais e monetárias ortodoxas, tendo o Estado como ente dinamizador da economia nacional (FAUSTO, DEVOTO, 2004). Os poucos resultados econômicos, aliados à perda de apoio do sindicalismo peronista, colocou um fim à primeira tentativa de superação da crise iniciada em 1955, e o presidente renuncia em 1962 – chegando a ser preso pelos comandos militares – assumindo o poder o presidente do Senado, José María Guido.

Nas eleições de 1963, com o veto aos peronistas mantido, vence as eleições Arturo Illia, também pela UCR (embora de uma ala diferente que a de Frondizi) e com o apoio de parte do eleitorado peronista. Entretanto, devido à grande quantidade de votos brancos, o presidente Illia se torna vitorioso com apenas 25% do total de votos. Defende, em campanha, uma volta ao nacionalismo econômico, o intervencionismo estatal e a proteção aos consumidores (aliados a um reformismo moderado), que vão pautar sua política econômica. Embora tenha conseguido superar em parte a crise cíclica que dominava a

²² Ver Palermo (2009).

conjuntura argentina, o presidente Illia não conseguiu rearticular uma base de apoio fundamentada num pretense pacto social entre os setores fundamentais do projeto *desarrollista* argentino, entrando em conflito tanto com o sindicalismo peronista (agrupado na CGT, que é normalizada em 1963) como com os comandos militares, que terminam por efetivar sua deposição em 1966, colocando um fim à segunda tentativa de superar a crise iniciada com a deposição de Perón, e dando início à ditadura argentina. Embora os governos de Frondizi e Illia tenham sido marcados pela continuidade do *desarrollismo* inaugurado durante o governo peronista, a instabilidade política e as dificuldades com o modelo de substituição de importações imprimiram à trajetória argentina um panorama de ciclos de crescimento e recessão (BALESTRO, 2012).

A ditadura que se inicia em 1966, na Argentina, se encontra no mesmo bojo dos Estados Burocráticos-Autoritários, definidos por Guillermo O'Donnell (PALERMO, 2009). O período em questão é marcado pela acentuação do argumento desenvolvimentista, recolocado sobre bases conservadoras: buscou-se empreender uma racionalização do Estado, o congelamento de salários (como forma de combater a inflação) e a realização de uma série de obras públicas que atuariam impulsionando o setor industrial, reforçando o papel do Estado como elemento disparador da dinâmica econômica.

A tentativa, a partir de 1966, de se estabelecer um Estado Burocrático-Autoritário, calcado ainda numa reedição do modelo desenvolvimentista, contou, no entanto, com diferenças quando comparado aos seus homólogos no Brasil e na Argentina. Segundo O'Donnell (1978), há pelo menos sete diferenças importantes:

- 1) Menor “risco sistêmico” antes do golpe;
- 2) Repressão menos severa imposta ao setor popular e seus aliados, tanto no meio sindical quanto dentro da política institucional;
- 3) Maior autonomia dos trabalhadores e sindicatos em relação ao Estado;
- 4) Queda moderada da renda na indústria e declínio mais pronunciado das rendas médias;
- 5) Rápida configuração de uma coalizão entre os setores populares e sindicatos e a burguesia nacional em oposição à ditadura militar;
- 6) Conflito entre a grande burguesia, aliada ao governo, e a burguesia dos pampas;
- 7) Papel decisivo do peronismo enquanto expressão e canal de transmissão de uma constelação de forças heterogêneas em oposição ao Estado B.A.

Ao longo de 1969 há uma proliferação de ações armadas em todo o país, que culminam, em 1970, com o assassinato do ex-presidente Aramburu. A Junta de comandantes militares depõe, em meio ao caos político, social e institucional, o então presidente de fato, general Onganía, e coloca em seu lugar o general Levingston, até então um desconhecido da opinião pública. Numa tentativa de “argentinizar” a economia, o então empossado Ministro da Fazenda, Aldo Ferrer (ex-aluno de Prebisch, e também fortemente ligado à tradição cepalina) buscou apoiar o empresariado nacional como fundamento do processo de desenvolvimento (VOILLÁZ, ODISIO, 2012). Entretanto, sua gestão dura pouco tempo, e tanto o ministro como o presidente são removidos, assumindo o comandante do Exército, General Alejandro Lanusse.

Na tentativa de estabelecer um amplo acordo nacional que superasse a profunda crise política no país, Perón ressurge como a figura que poderia estabelecer a ponte institucional entre os militares e o mundo civil, sendo eleito, em 1973, com sua esposa Isabelita. Não há grandes mudanças em termos de gestão macroeconômica, na medida em que há incentivos à expansão do mercado interno, ampliação do volume de exportações industriais e estímulo às empresas nacionais, embora a atenção à questão trabalhista tenha voltado à cena. Perón, contudo, morre em 1974, deixando o poder à sua vice, Isabelita, que não possuía a mesma capacidade de liderança.

O golpe de 1976 colocou um ponto final não apenas na breve experiência democrática representada pelo retorno de Perón, mas também na trajetória do pensamento desenvolvimentista na Argentina – seja em sua vertente populista ou em sua vertente *desarrollista*. A ditadura que se iniciou neste momento, chamada de *Proceso*, representava, ainda, uma ruptura com o modelo de Estado Burocrático-Autoritário de O’Donnell. Tinha sua identificação com regimes política e ideologicamente marcados pelo reacionarismo político e econômico e o domínio do pensamento neoliberal, tal como o caso chileno em 1973 (PALERMO, 2009), e representou uma desarticulação do poder das organizações populares mediante repressão de magnitude inédita (QUINTAR, ARGUMEDO, 2000).

A ditadura militar argentina enfatizou a dimensão política da crise do intervencionismo estatal. Sua preocupação central, mais do que a crise fiscal, era a subversão, de modo que o populismo e o *desarrollismo* se configuravam em modelos arquetípicos do intervencionismo estatal constituído a partir da consolidação do peronismo (1945) enquanto expressão política. A cúpula militar do *Proceso* considerava que o dirigismo assumido pelo Estado havia criado atores sociais tutelados que

apresentavam, como consequência, condutas perniciosas que, por sua vez, favoreciam o caos e a desordem institucional – condutas cujas expressões mais temerosas eram a esquerda e o movimento comunista (CAVAROZZI, 1999). Deste modo, a guinada neoliberal na Argentina teve sobretudo um componente de embate político, para além dos condicionantes econômicos vindos de dentro e de fora do país.

Pautado nos princípios apregoados pelas diretrizes neoliberais, o *Proceso* buscou uma dupla conversão: por um lado, rejeitar o padrão intervencionista do Estado argentino inaugurado na esteira da crise econômica da década de 1930 – delegando ao mercado a prerrogativa tanto de polo dinamizador da economia quanto de ente regulatório; e, por outro, pautado novamente na Teoria das Vantagens Comparativas, promover um retorno do país à vocação primário-exportadora. Logo no primeiro ano (1976), a participação do salário no PIB cai de 45% para 30% (chegando a 24% em 1982), e, entre 1976 e 1983, a ocupação industrial cai 30%. Os níveis de pobreza passam de 7%, em 1970, para 27,5% em 1980. A renda média dos assalariados cai 41% entre 1974 e 1988, e, nos estratos mais baixos, 66% (QUINTAR, ARGUMEDO, 2000). A ditadura de 1976 patrocinou um profundo processo de desindustrialização do país, aliado ao aumento expressivo dos níveis de pobreza e desigualdade, desmontando por completo os avanços em termos de cobertura de serviços públicos, balizados por níveis assombrosos de violência política: ONGs ligadas à luta pela memória e pela reparação na Argentina, junto a organismos internacionais de direitos humanos, estimam em 30.000 o número de mortos e desaparecidos entre os anos 1976 e 1983²³.

O antiestatismo incorporado pela ditadura militar argentina forneceu o substrato ideológico para uma fusão poderosa: por um lado identificava o mal estar econômico e as constantes crises como consequências diretas do intervencionismo estatal, produtor de assimetrias generalizadas; e por outro, considerava a politização das disputas intersetoriais e interclasses pela distribuição de recursos econômicos e políticos por parte do Estado o principal fator de desestabilização política e institucional que fomentava a subversão. A implementação do neoliberalismo autoritário respondia, portanto, a uma dupla função a partir da identificação do dirigismo estatal como o fundamento dos problemas políticos e sociais argentinos (O'DONNELL, 1981).

²³ Os militares, por sua vez, reconhecem o assassinato de 8.000 civis, como declarado pelo general Reynaldo Bignone a uma TV francesa na virada do século.

Além dos péssimos resultados sociais, o *Proceso* ainda teve que lidar com outras duas crises que terminariam por minar, por completo, toda sua sustentação política e social. Em primeiro lugar, a crise da dívida que acomete a América Latina no início dos anos 1980 (QUINTAR, ARGUMEDO, 2000; SALLUM JR., 2003) atinge também a Argentina, e o rompimento dos fluxos de capital proporcionado pela alta da taxa de juros por parte do FED – parte da estratégia neoliberal do presidente Reagan – debilita o equilíbrio econômico da ditadura, minando sua base de sustentação no empresariado e na classe média. Em segundo lugar, a derrota e o fracasso militar da Argentina na Guerra das Malvinas (em 1982) fomentou o desprestígio generalizado com relação ao regime, contrariando o sentimento de comunhão nacional criado no momento do início da guerra (QUINTAR, ARGUMEDO, 2000; NOVARO, PALERMO, 2007) – derrota na guerra sepultou, entre junho e setembro de 1982, o pacto entre as Forças Armadas que havia sustentado a ditadura militar, e o Exército assume, de fato, o poder político, o que diminui sobremaneira o poder de barganha dos militares frente aos civis durante o processo de transição para a democracia (ACUÑA, SMULOVITZ, 1995).

A completa perda de legitimidade por parte da ditadura militar e o saldo de violência institucionalizada e indiscriminada favoreceram que lideranças políticas pavimentassem o caminho para uma adesão voluntária aos princípios democráticos:

Foram finalmente a ação e o discurso político que, neste estado de disponibilidade e de dramática carência de explicações razoáveis sobre o ocorrido, resgataram os sonhos perdidos para encaminhá-los num projeto democrático. E ao fazê-lo, permitiam que o esquecimento fosse também, à sua maneira, seletivo (NOVARO, PALERMO, p.610, 2007)

Há, nos anos finais da ditadura, uma proliferação de movimentos sociais e do associativismo, fundamentado, principalmente, na luta pela memória e contra o terrorismo de Estado que havia assolado o país durante o *Proceso*. Com a aprovação do Estatuto dos Partidos Políticos, em 1982, que revogava a sua proibição, passa a existir, por um lado, um esforço profundo pelo recadastramento das antigas bases partidárias, e, por outro, uma disputa no campo político e ideológico pela hegemonia política do processo de transição rumo à democracia (NOVARO, PALERMO, 2007). Por um lado, o Partido Justicialista (herdeiro do peronismo) se encontrava numa grave disputa interna, entre os setores que haviam apoiado o golpe e os setores revolucionários; e, por outro, a UCR se encontrava sob a liderança de Raúl Alfonsín, que havia representado, historicamente, a classe média argentina (QUINTAR, ARGUMEDO, 2000). Dada a sua

maior expressão e rejeição anterior ao golpe de 1976, a UCR se despontou como a força partidária preponderante na redemocratização, e o escárnio gerado pela derrota militar nas Malvinas terminou por sedimentar a posição de Alfonsín (que havia se oposto à guerra desde o início) como liderança natural do partido (NOVARO, PALERMO, 2007).

No dia 23 de junho de 1983 é lançado o Programa para a Reconstrução Nacional pelos principais partidos políticos, unidos em algumas pautas comuns: o rechaço ao monetarismo ortodoxo dos militares, pela recomposição dos salários, pela reativação do setor produtivo e o restabelecimento da vigência da Constituição de 1853. Tentou-se aqui, como no processo constituinte brasileiro, reeditar o pacto desenvolvimentista sem, no entanto, atentar-se ao esfacelamento de suas bases sociais e políticas. Nas eleições de 1983, a UCR foi capaz de interpretar e orientar as aspirações de mudança por parte do eleitorado, afinando seu discurso e suas propostas (inclusive com relação à revisão da Anistia aos agentes do Estado) ao caldo cultural gerado na disputa, estabelecendo um caráter fundacional da disputa, e elege Alfonsín como o presidente da República (NOVARO, PALERMO, 2007).

O governo Alfonsín buscou inicialmente reativar os salários, combater a fome e o desemprego e retomar o princípio do nacionalismo econômico por intermédio da intervenção estatal. Buscou-se, ainda, a elaboração de planos de moradia popular e habitação, bem como a racionalização do sistema financeiro. Embora tenha atraído parte dos setores conservadores, era predominantemente progressista no campo político e simbólico, e desenvolvimentista no campo econômico, num retorno à tradição populista-republicana (AYERBE, 1991; PALERMO, 2004; NOVARO, PALERMO, 2007). Sua administração rejeita o manual contracionista então defendido de instituições financeiras internacionais (tais como o FMI) e aposta numa saída heterodoxa para a crise econômica que, no entanto, falha, abrindo espaço para a retomada do neoliberalismo durante a década de 1990 (HUBER, 1995). Ou seja: tanto no Brasil, como na Argentina, os governos que se sucedem às respectivas ditaduras (e, no caso do Brasil, mesmo a Constituição de 1988) tentam reeditar o pacto desenvolvimentista, embora não tenham sido efetivos em tal empreitada. O fato de os dois países – ao contrário, por exemplo, do México e do Chile – terem se democratizado antes de terem liberalizado suas economias favoreceu a tentativa de retomar as articulações prévias entre Estado e economia (SALLUM JR., 2004a).

Contudo, apesar da tentativa inicial do governo Alfonsín de retomar (ao menos em parte) o repertório político e estratégico da tradição populista-republicana, o retorno à democracia não conseguiu consolidar o retorno da pauta de intervenção social do

Estado. Dados os constrangimentos estruturais impostos pela crise fiscal, o governo acabou privilegiando planos de estabilização econômica, de modo a controlar a inflação e restaurar o equilíbrio da balança comercial (CORTÉS, MARSHALL, 1991). Como o consumo dos assalariados era visto como um “obstáculo” à normalização econômica e ao desenvolvimento, as estratégias adotadas pela nova administração entraram em conflito com as pautas dos trabalhadores, frustrando, ainda, o horizonte ideológico configurado – tal como no caso brasileiro – durante a luta pela redemocratização que identificava na volta da democracia a solução, também, dos problemas sociais.

Os planos macroeconômicos adotados ao longo da década de 1980 (tanto o ensaio de política heterodoxa do início quanto a guinada ortodoxa posterior) não foram capazes de solucionar a crise fiscal, além de tampouco terem conseguido estabelecer um padrão mínimo de consenso social. No final de sua gestão, em mais uma tentativa de estabelecer uma base mínima de apoio social em face da derrota da UCR nas eleições parciais de 1987, o Presidente Alfonsín promove concessões, restaurando a negociação coletiva de salários, por um lado, e refundando a *Comisión de Salario Mínimo* em 1988, por outro (CORTÉS, MARSHALL, 1991).

Apesar dos esforços no sentido da construção de uma solução pactuada – tanto entre as forças partidárias como entre os setores e classes sociais – a aguda crise econômica que explode no final da década de 1980 termina por sufocar tal tentativa. A falta de cooperação interpartidária, a crise econômica e a hiperinflação acabam forçando a renúncia do presidente Alfonsín, já eleito Carlos Menem – representante da corrente neoliberal do Partido Justicialista (PALERMO, 2004). O presente trabalho sustenta que a solução para a crise de Estado na Argentina, longe de ser resolvida na transição à democracia, tem seu ponto de partida no Pacto de Olivos – firmado, em 1993, entre o presidente Carlos Menem (representante das políticas macroeconômicas ortodoxas) e o ex-presidente Alfonsín (representante, neste caso, das demandas por políticas de redução de assimetrias) – que culmina na Reforma Constitucional de 1994.

A longa permanência do Partido Justicialista enquanto força política fundamental no cenário nacional argentino salienta a longa duração das estruturas partidárias no país, ainda que com interrupções forçadas pelos sucessivos golpes militares ao longo do século XX. A trajetória do justicialismo/peronismo – partido populista, tradicionalmente ligado às pautas dos trabalhadores, e forjado pelo próprio Perón durante o período em que a política nacional esteve alicerçada na estratégia de industrialização acelerada via estratégia ISI (ETCHEMENDY, GARAY, 2011) – bem como sua manutenção enquanto

principal força política nacional influenciam em grande medida as configurações de políticas públicas assumidas após a redemocratização, seja durante a hegemonia neoliberal, ou em meio às experiências pós-neoliberais do kirchnerismo. Esta característica, aliás, salienta uma especificidade histórica do peronismo: o Partido Justicialista abrigou não apenas o mais ortodoxo representante da hegemonia neoliberal na América Latina durante a década de 1990, como também os representantes mais críticos do neoliberalismo no cone sul no contexto pós-neoliberal do início dos anos 2000 – Néstor e Cristina Kirchner (BALESTRO, 2012).

A partir do final do primeiro mandato do Presidente Menem, e ao longo do segundo, o saldo social legado pela desregulamentação neoliberal trouxe ao centro do debate público a questão da pobreza e da miséria, de modo que (ao contrário da quase inexistência de programas sociais durante os primeiros anos de sua administração) se verifica o surgimento de iniciativas no sentido da constituição de uma rede mínima de proteção social (que serão melhor debatidos ao longo do próximo capítulo): em 1993 é criado o *Plan Social*, uma série de ações para a assistência materna e infantil e criação de centros comunitários; e em 1994 é criada a *Secretaría de Desarrollo Social*, embora com baixa capacidade orçamentária até 1995 (ACUÑA, KESSLER, REPETTO, 2002). A partir daí também se inicia a experimentação com programas de transferência de renda (FENWICK, 2016).

A reforma constitucional que ocorre em consequência dos acordos selados em 1993 marca um ponto de inflexão na trajetória política e constitucional argentina. Até então, a história constitucional do país esteve marcada por dois traços definidores: em primeiro lugar a longa permanência da Constituição de 1853 e, em segundo, o reiterado fracasso – talvez com a exceção das reformas empreendidas em 1949 – de alterá-la ao longo do século XX. O argumento utilizado por Menem (para forçar a possibilidade de reeleição) de que sua continuidade no governo por mais um mandato seria condição essencial para a manutenção das políticas liberalização econômica garantiu ao oficialismo maior poder de barganha, favorecendo um cenário em que o radicalismo, ciente da condição desfavorável em que se encontrava, concordasse em endossar a reforma constitucional, numa estratégia própria de redução de danos e garantias mínimas de suas pautas (SMULOVITZ, 1995).

O Pacto de Olivos assume ainda o caráter de novidade histórica, já que pela primeira vez na história argentina a Constituição foi reformada (no ano seguinte) por um pacto entre o oficialismo e o principal partido da oposição – respectivamente o Partido

Justicialista e a União Cívica Radical – sem a imposição militar (ACUÑA, 1995). Embora marcado por condições que estavam longe das ideais – o “peronismo” reformado pelo *menemismo* trata de se impor (dada sua maioria eleitoral e rompimento com os sindicatos) à oposição, viabilizando a possibilidade de reeleição – os acordos selados entre as duas principais forças políticas argentinas durante a década de 1990 foi capaz de estabelecer padrões mínimos no sentido de uma democracia mais pluralista e respeitosa aos direitos das minorias políticas:

Finalmente, e a modo de corolário, desde a perspectiva de nosso enfoque, o Pacto de Olivos não se projetaria como filho da ‘certeza’ de um jogo democrático entre os dois partidos majoritários, e sim da ‘incerteza’ que gera a possibilidade de institucionalizar um jogo alternativo efêmero – o *menemismo* – e, neste sentido, se bem oferece uma solução subótima, com graus de coação, evita colocar em evidência a imposição do governo – transforma a ilegalidade manifesta em legalidade possível – e garante, assim, a continuidade de um jogo que facilita a consolidação de uma democracia menos coativa e, em relação à nossa experiência democrática, mais pluralista, vale dizer, com certo poder de veto em favor das minorias (CARRIZO, 1997, p.417)

O governo Menem consolidou e avançou o padrão de reajuste neoliberal iniciado durante a ditadura do *Proceso*. A reintrodução do neoliberalismo, viabilizada pelo desgaste provocado pela fragilização do Estado, a crise econômica, a hiperinflação e as tensões provocadas pelo conflito distributivo, representou uma mudança de grande fôlego no arranjo institucional argentino, com cinco elementos estruturantes: privatização de empresas públicas e serviços públicos (marcando, neste aspecto, uma diferença fundamental com o caso brasileiro); abertura comercial; liberalização financeira; reforma trabalhista que flexibilizasse as relações de trabalho e a estrutura de proteção social; e um programa de estabilização monetária, fundamentado no câmbio fixo²⁴ e no padrão de convertibilidade/paridade cambial em relação ao dólar (VADELL, 2006).

Verificou-se, também, nos primeiros anos da gestão menemista um severo retrocesso no padrão de políticas sociais: os programas universais de saúde foram descentralizados sem compensações tributárias às províncias, o sistema previdenciário foi parcialmente privatizado, os investimentos em educação pública foram drasticamente reduzidos e houve uma desarticulação completa do setor produtivo nacional – a taxa de acumulação de capital, que era de 22% em 1976, foi reduzida para 15% em 2001, e a

²⁴ Embora o câmbio fixo não fosse a diretriz defendida dentro do diapasão neoliberal (que primava pelo câmbio flutuante), esta foi a estratégia escolhida pela equipe econômica.

participação da indústria manufatureira no PIB caiu de 33% para 16% no mesmo período (BALESTRO, 2012). Configurou-se, portanto, um processo de modificação estrutural na Argentina muito mais profundo do que aquele verificado no Brasil nos governos FHC, restringindo os esforços governamentais à busca pela estabilização monetária e fiscal, esvaziando parcial ou totalmente outras esferas de atuação – tais como as políticas sociais, que só seriam retomadas, embora muito timidamente, durante o segundo mandato do Presidente Carlos Menem:

A ausência de uma capacidade estatal mais avançada, no sentido weberiano, permitiu uma privatização menos regulada do que no Brasil. Isso também permitiu uma enorme centralização do poder de Estado em torno do Ministério da Economia durante o governo Menem. A concentração de poder neste Ministério implicou a retirada de recursos e capacidade de formulação de políticas públicas de outros ministérios (BALESTRO, 2012, p. 89)

Como discutido aqui, a partir da reconstrução de suas trajetórias, o processo de modernização no Brasil e na Argentina operou um mecanismo de produção e/ou reprodução da pobreza e da desigualdade de modo concomitante ao desenvolvimento de suas respectivas estruturas produtivas. Ou seja, o padrão de exclusão que, durante a reconstrução da democracia, assume a centralidade da agenda governamental foi, também, fruto dos modelos de desenvolvimento se que consolidaram nos dois países, para além dos condicionantes legados pela herança colonial, o passado escravocrata e a condição periférica. Assim, o próximo capítulo possui como elemento central a revisão dos arranjos e das políticas sociais construídas ao longo do processo de modernização nos dois países.

3 A MARCHA DA CIDADANIA NO CONTEXTO PERIFÉRICO – BRASIL E ARGENTINA

Adotando como base teórica e de comparação o modelo clássico da marcha dos direitos definido por Marshall na análise do caso inglês, este capítulo tem como objetivo discutir os meandros das respectivas trajetórias de afirmação dos direitos civis, políticos e sociais nos países aqui considerados para análise, suas aproximações e especificidades, bem como sua vinculação com os processos políticos, econômicos e sociais debatidos no capítulo anterior. Ainda que a análise esteja (ao menos em parte) fundamentada no arcabouço conceitual fornecido pela obra de Marshall, não se pretende, aqui, considerar as trajetórias brasileira e argentina como meros desvios de um padrão evolutivo linear extrapolado da experiência inglesa como norma global (SABATO, 2001).

Diferentes trajetórias político-institucionais configuram distintos padrões de consolidação da cidadania, bem como distintos são os problemas e questões com os quais os países têm de lidar ao longo de seus processos de modernização – a herança colonial e o legado da escravidão (em maior medida no Brasil do que na Argentina) foram questões centrais a ser enfrentadas para o desenvolvimento da cidadania no contexto latino-americano, diferentemente do caso inglês. Há, ainda, outro fator a ser considerado: dada a condição *ex ante* do Estado no Brasil e na Argentina em relação à sociedade civil organizada (LÓPEZ-ACCOTTO, GUGLIANO, 1995), ele ocupa um papel central também na configuração dos sistemas de proteção social e o arcabouço da cidadania.

3.1 Cidadania e a marcha dos direitos

Assume-se aqui o conceito de cidadania segundo definido por Marshall (1967), subdividindo-o, portanto, em três categorias de direitos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, que podem ser resumidos, respectivamente, em: garantias individuais e liberdades negativas; participação na *pólis* ou exercício do autogoverno; e participação na riqueza coletiva.

É fundamental salientar, ainda, que, embora a categorização proposta pela obra clássica do Marshall seja de extrema importância para a análise aqui empreendida, a tipificação evolutiva que o autor empreende (tendo como base o caso inglês) – de que haveria uma evolução histórica necessária, passando da adoção dos direitos civis, favorecendo a demanda por direitos políticos que, por sua vez, serviriam como fundamento institucional e mobilizador para a demanda de direitos sociais²⁵ – não pode ser imediatamente transposta sequer para outros países do centro do capitalismo (tais como os Estados Unidos ou a Alemanha), e menos ainda para os países da periferia do capitalismo, em especial aqueles da América Latina (que também possuem diferenças entre si).

Como salientado por Carvalho (2014), mais do que uma sequência lógica necessária, a natureza histórica da cidadania se desenvolve dentro da natureza histórica do próprio Estado, de modo que a maneira como se configuram os Estados condiciona a própria construção da cidadania. O fenômeno é, portanto, contextual e histórico, verificando-se um forte componente de *path dependence* em função de escolhas políticas e institucionais pregressas. O caminho da marcha dos direitos em cada país é peculiar e responde às singularidades do desenvolvimento histórico local.

Ainda que possua limitações, a análise de Marshall fornece também outra percepção importante quanto à construção da cidadania – seja na Inglaterra, seu objeto, seja em qualquer outro lugar – a importância de um senso de pertencimento a uma coletividade:

A despeito do aparente etnocentrismo de suas formulações (a cronologia inglesa, que descreve, pode ser entendida até como metáfora), Marshall fornece um quadro conceitual valioso quando concebe a cidadania como incorporação progressiva de direitos civis, políticos e sociais. O suposto básico não é que, para tornar-se efetiva, a cidadania tenha que seguir formalmente aqueles passos, e sim que a efetividade da cidadania significa a amplificação

²⁵ Marshall estabelece esta evolução não apenas como uma sequência cronológica, mas, sobretudo, enquanto sequência lógica. Ver Carvalho (2014).

da medida de igualdade representada pelo pertencimento à comunidade, que se estende (a todos) e se enriquece (pelos ditos direitos) (WERNECK VIANNA, 1991, p.143)

Há ainda dois outros fatores que não podem ser negligenciados na análise histórica da marcha dos direitos nos países da América Latina (embora em maior ou menor grau de acordo com o país): a herança colonial e a herança escravista. Se por um lado a condição colonial representa um impedimento estrutural à configuração do Estado-nação – padrão dentro do qual se desenvolve o conceito moderno de cidadania – por outro a condição do escravo é a negação completa da cidadania na medida em que não reconhece sequer a condição de humanidade ao indivíduo.

Embora o presente trabalho esteja pautado pela definição de cidadania de Marshall (feitas as devidas adequações e objeções acima mencionadas), há quatro aspectos da cidadania, segundo Reis (1999), comuns a diferentes perspectivas e abordagens: seu referencial histórico; a referência imediata à ideia de *inclusão X exclusão*; a tensão permanente entre cidadania como *status* ou como *identidade*; e a tensão entre cidadania enquanto *virtude cívica* ou *direito/prerrogativa*.

Em relação às raízes históricas, há, segundo Reis (1999), um certo consenso acerca de o conceito de cidadania possuir duas fontes de origem: as religiões antigas (com relação à noção de igualdade, no caso, perante um deus – ou deuses) e as civilizações grega e romana (tendo por base as ideias de liberdade²⁶ e valores republicanos). A ideia de inclusão está visceralmente conectada ao conceito de cidadania na medida em que ser cidadão sempre implicou ser parte constituinte de um corpo político/social maior (seja a *pólis*, seja o Estado-nação). O terceiro ponto diz respeito à tensão entre a compreensão do cidadão enquanto o indivíduo portador de direitos e deveres e do cidadão enquanto partícipe de uma identidade compartilhada (que deriva da fusão histórica entre Estado e nação). Por fim, há a tensão entre a cidadania encarada como repositório das virtudes cívicas – que Reis (1999) define como *cidadania republicana* – e a cidadania vista enquanto um contrato que fixa direitos e deveres num sentido quase mercantil – *cidadania como consumo de direitos*.

Já no mundo medieval, o burguês enquanto tipo ideal passou a incorporar o protótipo do cidadão, no esteio de uma cultura política – ainda em vigência – que alia o

²⁶ É importante frisar a diferença entre o conceito de liberdade para os antigos – visto enquanto participação no corpo político – daquela dos modernos – enxergada enquanto direito negativo individual contra o Estado. Para um debate mais apurado nesse sentido, ver Constant (1985).

conceito de cidadania ao desenvolvimento da modernidade (REIS, 1999). A categoria político-social do burguês, enquanto força potencial do devir histórico, incorpora, também, o próprio sentido da realização do projeto da modernidade: a República, que tem na afirmação da cidadania o seu fundamento (não à toa, portanto, a longevidade desta cultura política identificada pela autora).

3.2 A marcha dos direitos no Brasil – cidadania regulada

Como já mencionado, a herança colonial e escravista é fundamental para se compreender o processo de construção da cidadania no Brasil. Ademais, o modelo agroexportador (baseado na monocultura de açúcar) possui duas características centrais: demanda grande aporte de capital e mão-de-obra extensiva, fundamentado no latifúndio monocultor de base escravista. Assim, o Brasil, ao se constituir enquanto Estado soberano, teve como herança também um enorme padrão de desigualdade: em 1822, numa população de 5 milhões de habitantes, contando por volta de 800 mil índios, havia um milhão de escravos (CARVALHO, 2014).

Aliado ao enorme padrão de desigualdade, e a manutenção da escravidão após a independência, outro fator inviabilizava o surgimento de cidadãos demandantes de direitos: o descaso completo para com a escolarização primária²⁷ – muito posterior àquela verificada no Chile ou na Argentina (FAUSTO, DEVOTO, 2004).

De todo modo, a Constituição de 1824 representou um avanço significativo, sendo bastante “liberal” para a época. Os direitos políticos saem na frente na trajetória da cidadania brasileira, já que a manutenção da escravidão impedia a extensão dos direitos civis mais elementares a uma parcela significativa da população. A constituição estabeleceu que poderiam votar todos os homens livres, acima de 25 anos, e com renda acima de 100 mil-réis, o que não era um valor tão elevado – o que representava, em 1872, 10% da população total. Entre 1822 e 1930 houve eleições ininterruptas, apesar da fraude se apresentar como a norma, apenas suspensas em locais específicos e durante a Guerra do Paraguai (1865-1870) (CARVALHO, 2014). A nova carta constitucional era, portanto, um avanço com relação ao período colonial, mas extremamente restrito e viciado por eleições fraudulentas e violentas aliadas ao voto dependente do chefe local.

²⁷ Em 1872, apenas 16% dos brasileiros eram alfabetizados (CARVALHO, 2014).

Em 1881 há um profundo retrocesso em termos da extensão dos direitos políticos, com a elevação do critério de renda de 100 para 200 mil-réis, a exclusão dos analfabetos e a introdução do voto facultativo (compreendida como instrumento de combate à corrupção eleitoral e ao voto enquanto mecanismo de barganha). Com a reforma, a proporção de votantes passa de 10%, em 1872 – um milhão de eleitores – para 0,8% em 1886 – 100 mil eleitores. A proclamação da República, em 1889 (e a abolição da escravidão um ano antes) não alterou de modo significativo o quadro existente, apenas eliminando o critério de renda (que não era tão elevado), mas mantendo a exclusão dos analfabetos e das mulheres²⁸ (CARVALHO, 2014). Este retrocesso, aliás, reforça o argumento contrário à tese de Marshall sobre uma evolução gradual e constante na extensão do sufrágio enquanto expressão fundamental dos direitos políticos (SABATO, 2001).

A abolição da escravidão em 1888 significou a eliminação do principal entrave à constituição dos direitos civis – e também à configuração da nação, como defendido por José Bonifácio e Joaquim Nabuco – na medida em que minimamente reconhecia a toda a população a sua condição humana. Contudo, não houve qualquer política de assistência aos escravos recém libertos, seja em termos de capacitação técnica (como houve brevemente nos Estados Unidos a partir da criação das escolas de formação) ou em termos de garantias de autossuficiência econômica: o latifúndio continuava sendo a norma, o Estado se mantinha comprometido com o poder privado, e o padrão de exclusão se mantinha intocado:

Não havia justiça, não havia poder verdadeiramente público, não havia cidadãos civis. Nessas circunstâncias, não poderia haver cidadãos políticos. Mesmo que lhes fosse permitido votar, eles não teriam as condições necessárias para o exercício independente do direito político (CARVALHO, 2014, p. 61)

Esta relação simbiótica entre o poder público e o poder privado no Brasil, em especial com o surgimento de um fato novo na política nacional, vale dizer, o federalismo estabelecido durante a chamada República Velha, foi sintetizada por Victor Nunes Leal com o conceito de coronelismo, compreendido enquanto um sistema político – datado historicamente – permeado por uma complexa gama de relações, fundamentada na

²⁸ Carvalho (2014) aponta ainda que apenas nas eleições de 1945 é que a proporção de eleitores superou ligeiramente aquela verificada em 1872, tendo comparecido 13,4% dos brasileiros.

reciprocidade (voto/apoio político em troca de proteção ou assistência), que ia do coronel até o presidente da República (LEAL, 1997; CARVALHO, 1997). Além de um novo fato político, outro fator conflui para o surgimento de tal fenômeno: a crise do modelo agroexportador e o relativo declínio das elites agrárias tradicionais face ao poder público, passando a serem também dependentes deste. Assim, o governador do estado garante (para baixo) o poder dos coronéis sobre seus rivais e também sobre seus dependentes imediatos (e cedendo a ele o controle sobre a nomeação e gestão de cargos públicos), ao passo que o coronel lhe garante o apoio na forma dos votos de seus dependentes. No sentido inverso, para cima, os governadores garantem seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento de seu domínio nos estados, configurando-se, assim, enquanto um sistema político nacionalmente estruturado (CARVALHO, 1997).

O lento processo de industrialização verificado no Brasil no início do século XX em decorrência da transferência de capital da produção cafeeira para a industrial teve um papel significativo na formação de cidadãos mais ativos politicamente, sobretudo fora do círculo estrito da estrutura agrária. Dois centros industriais começaram a se configurar no país: São Paulo – com um incipiente operariado majoritariamente europeu (italiano em sua maioria) – e Rio de Janeiro – formado principalmente por imigrantes portugueses e até mesmo por uma parcela de ex-escravos ou seus descendentes diretos (CARVALHO, 2014).

As duas primeiras décadas do século também foram marcadas por uma série de iniciativas e demandas modernizadoras, significativa de uma sociedade em transformação (embora extremamente concentrada em termos geográficos e reduzida em escopo). Notadamente, a greve operária de 1917, a fundação do Partido Comunista em 1922 (por ex-anarquistas), a Semana de Arte Moderna, também em 1922, e o tenentismo²⁹. Como tratado no primeiro capítulo deste trabalho, é neste caldo cultural e político que surge o movimento que culmina com a Revolução de 1930 e a chegada de Vargas ao poder no Brasil.

O ano de 1930 representa um ponto de inflexão não apenas na trajetória econômica do país, mas também no processo de construção da cidadania, em especial com relação aos direitos sociais, negligenciados tanto durante o Império como durante a Primeira

²⁹ Embora reconheça a ausência de movimentos organizados de massa no Brasil até meados do século XX, Carvalho (2014) faz duas ressalvas: o abolicionismo (que ganha força após 1887) e o tenentismo (após 1922). Ambos se configuraram enquanto esboços de cidadania ativa, assumindo escopo nacional, tanto em termos de horizonte normativo quanto de mobilização.

República. Carvalho (2014) define este momento como o início da *marcha acelerada* (1930-1964) na trajetória da constituição da cidadania no Brasil. O processo que se inicia com a criação do Ministério do Trabalho em 1930 e culmina com a adoção da CLT em 1943 inicia um impulso a partir do qual a legislação social não parou de aumentar seu escopo. Neste sentido, vale dizer que os direitos sociais, no Brasil, possuem precedência aos demais, em especial os direitos políticos, que verificam uma evolução um pouco mais complexa: entre 1930 e 1945 (data do golpe de destitui Vargas da presidência) o país experimentou um governo minimamente constitucional apenas entre 1934 e 1937, data do golpe que instaura o Estado Novo. E é apenas de 1946 em diante que o Brasil experimenta sua primeira experiência verdadeiramente democrática, a despeito dos problemas e das tensões sociais, políticas e institucionais. Os direitos civis progrediram lentamente, e estiveram presentes até mesmo na legislação de 1937, mas foram suprimidos em fases de fechamento do regime (CARVALHO, 2014).

A chamada longa década de 1930 (1930-1945) foi o grande momento da legislação social no Brasil: em 1931 é criado o Departamento Nacional do Trabalho; em 1932 são estabelecidos a jornada de oito horas, a igualdade salarial entre homens e mulheres (formalmente) e a carteira de trabalho; entre 1933 e 1934 o direito de férias é regulamentado para comerciários, bancários e industriários, e são estabelecidos o salário mínimo e a Justiça do Trabalho. Contudo, apesar de os direitos sociais terem assumido a dianteira, é necessário pontuar que houve avanços importantes em termos de direitos políticos (embora tenham sofrido um enorme revés com o golpe de 1937), tais como a introdução do voto secreto e a criação da Justiça Eleitoral, em 1933, e a extensão do sufrágio às mulheres (mantendo, porém, os analfabetos alijados do sistema político-eleitoral) (CARVALHO, 2014).

Dentre os avanços em direitos sociais, cumpre função de destaque a adoção da carteira de trabalho, em 1932. O padrão de consolidação dos direitos sociais no Brasil após a Revolução de 1930 se estabeleceu dentro de um paradigma – fortemente influenciado pelo positivismo ortodoxo³⁰ – de inclusão das camadas populares sem conflito de classes por intermédio de um Estado não apenas mediador dos conflitos, mas também enquanto instrumento de tutela das próprias classes e segmentos sociais. Deste modo, os direitos sociais foram distribuídos com base numa estratificação ocupacional,

³⁰ O positivismo comtiano exerce uma influência forte nas tentativas de extensão de direitos sociais no Brasil desde a instauração da República, em 1889. Ver Carvalho (2014).

tendo acesso aos direitos definidos por lei aquelas categorias profissionais reconhecidas pelo Estado (SANTOS, 1979; KERBAUY, 1980). A expansão desta *cidadania regulada*³¹, por sua vez, ocorre via reconhecimento legal de novas profissões, ou a ampliação do escopo de cobertura da proteção social pelo Estado, em troca de sua cooptação para o projeto de construção da nação capitaneado pelo projeto varguista. Assim, a carteira de trabalho se transforma no reconhecimento formal de um contrato, não apenas entre empregador e empregado, mas sobretudo entre o Estado e a cidadania regulada (SANTOS, 1979).

Com a democratização advinda da destituição de Vargas, em 1945, a experiência constitucional representou a retomada e o avanço dos direitos políticos e a garantia dos direitos civis, além da manutenção do padrão de legislação social construído no período anterior. No entanto, três exceções problematizam a primeira conformação democrática no Brasil: a continuidade da proibição do voto dos analfabetos (além dos soldados), a proibição do PCB em 1947, durante o governo Dutra, e a limitação do direito de greve, que deveria ser previamente autorizada pela Justiça do Trabalho. Há, também, outro grave fator de limitação do acesso à cidadania no tocante aos direitos sociais: o padrão brasileiro de cidadania regulada inaugurada em 1930 excluiu do pacto corporativo os trabalhadores rurais, de modo que o impulso modernizante não avançou sobre a estrutura fundiária, e a questão agrária (herança do período colonial) se manteve intocada durante todo o período (SANTOS, 1979).

Outro aspecto que marca a experiência democrática brasileira entre 1946 e 1964 é a crescente polarização da sociedade e do corpo político, e a politização do campo cumpre um papel central neste processo. A criação das Ligas Camponesas, em 1955, e a influência de seu principal líder, Francisco Julião, foram fundamentais para que em 1963 fosse aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural – primeira tentativa institucional de disciplinar e regulamentar as relações de trabalho no campo, estendendo aos trabalhadores rurais uma série de direitos que os seus congêneres urbanos vinham adquirindo desde a década de 1930. Em 1964 (durante o governo João Goulart), às vésperas do golpe militar, é fundada a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CARVALHO, 2014). Pela primeira vez os trabalhadores do campo entravam na cena pública, demandando uma série de direitos (civis, políticos e sociais) e garantias que os retirasse do domínio completo por parte dos proprietários de terra, que ainda

³¹ Ver Santos (1979).

exerciam um poder praticamente intocado em seus domínios territoriais. Tal fenômeno foi encarado como muito mais ameaçador que a sindicalização urbana a partir dos anos 1920/1930, por dois motivos essenciais: em primeiro lugar, porque acontecia em um contexto de liberdade democrática e fora da tutela do Estado e, portanto, sem o instrumento “disciplinador”; e em segundo lugar, porque estava associado a um movimento nacional de esquerda, cuja principal pauta ameaçava de modo direto a estrutura de poder no campo: a reforma agrária (CARVALHO, 2014).

O golpe de 1964 e a ditadura militar que se estende entre 1964 e 1985 representam um claro revés para a trajetória dos direitos civis e políticos, cerceados pela violência institucional enquanto prática de um Estado de exceção, que tem no Ato Institucional nº5 (1968) seu principal marco repressivo, suspendendo garantias fundamentais, inclusive o direito à vida. O fundamento do projeto desenvolvimentista também sofre uma guinada, e a restrição dos ganhos do salário operava enquanto – segundo a ideia dominante de então – um fenômeno multiplicador da dinâmica econômica, na medida em que criava um ambiente mais propício à reprodução ampliada do capital, estruturado na metáfora de que antes de dividir o bolo era necessário fazê-lo crescer. Carvalho (2014) divide a ditadura em três fases: 1964-1968, mais liberal, marcada por uma intensa repressão inicial seguida de abrandamento, queda no poder de compra do salário mínimo, combate à inflação e modesto crescimento econômico; 1968-1974, período de repressão brutal (iniciada pela introdução do AI-5) e elevado crescimento econômico aliado à manutenção do congelamento aos salários; 1974-1985, período marcado pela gradual queda da repressão e pela crise econômica, aprofundada e acelerada pelos choques do petróleo e a crise da dívida.

Dois fenômenos paradoxalmente fazem um contraponto aos profundos retrocessos vividos no período (embora limitados e condicionados pela estrutura repressiva). O primeiro se situa no campo dos direitos políticos: entre 1964 e 1985 houve o funcionamento quase ininterrupto, embora farsesco e antirrepublicano, do Congresso Nacional, aliado ao crescimento significativo do eleitorado – em 1960 o número total de votantes representava 18% da população, ao passo que em 1986 o número salta para 47%³² (CARVALHO, 2014). O segundo fenômeno consiste no fato de que é durante a ditadura militar que os direitos sociais são de fato estendidos ao campo, cujo maior

³² É fundamental frisar que a extensão do eleitorado não representou a realização do direito político, na medida em que o simulacro de participação política observado durante a ditadura militar carecia de instrumentos e direitos correlatos básicos à realização da cidadania política.

exemplo é a unificação e universalização da previdência para os trabalhadores rurais, com a criação da Funrural em 1971. Aliado à concessão dos direitos aos trabalhadores urbanos durante as décadas de 1930 e 1940, tal fator parece confirmar as ponderações feitas por Santos (1979) e Carvalho (2014) de que, durante o século XX, a extensão dos direitos sociais no Brasil coincidiu com momentos de fechamento do regime, o que, inclusive, dá um caráter distinto aos mesmos direitos, vistos não como conquistas de lutas políticas e sociais, mas como concessões de um Estado paternalista, a quem deveriam gratidão e lealdade, reforçando a característica de cidadania regulada no país.

O caráter do pujante crescimento econômico verificado no Brasil nos anos 1970 foi altamente concentrador, aumentando o abismo social existente entre as parcelas da população com acesso aos anéis burocráticos (CARDOSO, 1975) e a enorme massa de excluídos. Em 1960, os 20% mais pobres ficavam com 3,9% da renda nacional, ao passo que em 1980 o valor cai para 2,8%. Por sua vez, os 20% mais ricos passam de um patamar de 39,6% para 50,9% da renda nacional, no mesmo período, e o 1% mais rico salta de 11,9% para 16,9% (CARVALHO, 2014).

A partir de 1974, dá-se início ao processo gradual de abertura política e à lenta retomada dos direitos civis e políticos. Em 1978 há a revogação do AI-5, seguida pela Anistia no ano seguinte. Em 1982 há a primeira eleição direta para governadores desde o início da ditadura militar, e em 1985 é eleita a chapa Tancredo/Sarney, com base num acordo político viabilizado no Colégio Eleitoral, colocando um fim à ditadura militar e abrindo o caminho para a elaboração da nova carta constitucional, em 1988, e a retomada da eleição direta para a Presidência da República, em 1989. O modelo de proteção social verificado no Brasil a partir da década de 1940 até a redemocratização – ainda que com especificidades e diferenças, fundamentalmente entre o período democrático (1946-1964) e a ditadura militar (1964-1985) – consolida um padrão de *welfare state* corporativo (ou bismarquiano), segundo a definição de Esping-Andersen (1991).

A Constituição de 1988 representou um marco na trajetória da construção da cidadania no Brasil, tanto pela alta participação popular no contexto da sua elaboração, quanto pelo alto número de *policies* elencadas no texto constitucional (ARANTES, COUTO, 2009). Segundo Telles (1998), a concepção universalista dos direitos sociais (em oposição à tradição regulada), tal como consta na Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU (1948), só foi incorporada à institucionalidade brasileira neste momento. Ela amplia, ainda, mais do que qualquer outra precedente os direitos sociais, além de lidar com um problema pendente dos direitos políticos no Brasil: estende,

também, o direito de voto aos analfabetos, estabelecendo, pela primeira vez na história do país, uma democracia de massas (CARVALHO, 2014). A nova constituição, portanto, abriu o caminho para uma nova fase de políticas públicas, alicerçadas no combate à miséria e ao padrão de desigualdade (até então inalterado), que ainda faziam do Brasil, em 1989, o país mais desigual do mundo segundo o Banco Mundial.

Bichir (2010) divide resumidamente a trajetória das políticas sociais no Brasil com base em três momentos: em primeiro lugar um padrão de proteção social vinculado ao mundo do trabalho e restrito a algumas categorias (sistema corporativo, na categorização de Esping-Andersen, ou cidadania regulada, como definido por Wanderley Guilherme dos Santos); seguido por uma estrutura de caráter regressivo, durante a ditadura militar (embora ainda dentro do padrão regulado); e a sua expansão rumo à universalização após a redemocratização. Este novo padrão de políticas sociais teria em 1988 o seu momento fundador, profundamente marcado pela descentralização e maior controle cidadão (BICHIR, 2010).

3.3 A marcha dos direitos na Argentina – o pêndulo inclusão/exclusão

Palermo (2009) sustenta que, se é verdade que a trajetória política do Brasil desde sua constituição enquanto nação independente pode ser, um pouco grosseiramente, resumida na metáfora da sístole/diástole, ou seja, de ciclos de federalização interrompidos por ciclos de centralização política, tal como afirmam Kugelmas e Sola (1999), o movimento principal da trajetória política da Argentina se situa no eixo entre inclusão e exclusão social, ou seja, entre ciclos de incorporação de setores populares via políticas públicas e ciclos de alijamento político e institucional. O autor sustenta ainda que, ao passo que no Brasil a trajetória da construção da cidadania pode ser sintetizada no conceito de cidadania regulada, de Wanderley Guilherme dos Santos, na Argentina tal trajetória é marcada por idas e vindas, processos de inclusão seguidos por reações excludentes. Embora este capítulo sustente a hipótese de que também na Argentina a cidadania se constituiu de maneira regulada, por intermédio de um Estado que buscou exercer tutela sobre o movimento sindical, construindo também uma relação corporativista entre sindicato e aparato estatal – tradição que se inicia com Yrigoyen e se aprofunda com o peronismo – a dinâmica da inclusão/exclusão parece ser importante para a interpretação dos fatos.

A Constituição de 1853 é um marco importante na marcha dos direitos na Argentina, e, embora não tenha incluído de forma explícita o conteúdo dos direitos sociais, já assegurava um conjunto de declarações e princípios que deveriam orientar o Estado no sentido da construção da cidadania no âmbito social e da redução das iniquidades. Em 1860 é adicionado o artigo 33, que tratava das Declarações, Direitos e Garantias, dando maior materialidade aos princípios elencados no texto constitucional (ARMIÑANA, 2001), e durante as últimas décadas do século XIX houve um forte impulso à educação obrigatória e gratuita (CORTÉS, MARSHALL, 1991).

A trajetória do direito ao voto, na Argentina, também começa logo nos primórdios do século XIX. Já em 1821 é instituída, na Província de Buenos Aires, a *Ley de Sufragio Universal*, que estendeu o direito ao voto (pelo menos no papel) a todos os cidadãos nascidos na Argentina do sexo masculino. A carta de 1853 estabelece o sufrágio universal masculino – de modo, portanto, bem anterior ao caso brasileiro. Entretanto, vale ressaltar que embora o sufrágio estivesse garantido, o número total de votantes variou enormemente ao longo do tempo, e a proporção daqueles aptos a votar que de fato compareciam durante as eleições raramente ultrapassava os 20%, o que evidenciava dois fenômenos: em primeiro lugar, que a legislação eleitoral não é, por si só, determinante na participação eleitoral; e, em segundo lugar, que, embora a constituição argentina identificasse as eleições como o meio propício para produzir representação política, a população nem sempre reconhecia no voto a maneira ideal, ou desejada, de participação no corpo político (SABATO, 2001). A partir da Constituição de 1853 entraram em vigência uma série de regulamentações eleitorais que determinavam o chamado voto “cantado” – ou seja, declarado em voz alta – e facultativo. As características do processo eleitoral favoreciam um padrão político marcado pela fraude constante.

A despeito dos avanços em termos de regulamentação institucional e política, o regime constitucional argentino só se inicia em 1880, e até o início do século XX a “questão social” era compreendida enquanto um fenômeno desestabilizador de um regime político oligárquico – politicamente hegemônico pelos conservadores (FALCÓN, 2011). Os radicais, que já vinham questionando o padrão excludente da estrutura política e econômica desde 1890, promovem um levante frustrado em 1905, em meio a um grande panorama de instabilidade política e institucional. A greve geral de 1902 deu início (até 1910) ao período de maior agitação social da história argentina contemporânea, colocando a demanda pelos direitos sociais no centro da cena nacional enquanto um problema político de primeira ordem, e evidenciando a crise do sistema político, a

inquietação social e a situação complicada dos imigrantes, que representavam a maioria no crescente movimento sindical (FALCÓN, 2011). Já em 1902 é editada a primeira lei trabalhista, a *Ley de Descanso Dominical*, que estabelecia o direito a um dia de descanso semanal remunerado (CORTÉS, MARSHALL, 1991). O início do século XX marca, também, a criação das primeiras “caixas de previdência”, ligadas a categorias específicas: a dos funcionários públicos, em 1904, e a dos ferroviários, em 1905.

Há ainda outro aspecto que merece atenção na trajetória argentina. Já no final do século XIX, com o avanço da industrialização, os socialistas exerciam importante influência dentro do movimento sindical, pautando suas demandas públicas a respeito da necessidade de regulamentação das relações trabalhistas. Embora antes focados na construção de laços político-sindicais, na década de 1890 os socialistas passam a enxergar na constitucionalização do regime um espaço profícuo para a luta política, defendendo a tese de fundação de um partido de massas e basista, o que viria a ocorrer em 1896, com a fundação do Partido Socialista.

Durante a década de 1910, o país se debruçou sobre um debate em torno de possíveis saídas para a crise do regime político oligárquico em três grandes campos: um auto-reformismo defendido pelos conservadores no poder (enquanto instrumento de adaptação e sobrevivência política e institucional), a oposição dos radicais e a crescente força do movimento sindical hegemônico pelas “esquerdas”, subdivididas em socialistas, anarquistas e os sindicalistas revolucionários (FALCÓN, 2011).

Tal período se encerra com a reforma de 1912, a chamada *Ley Sáenz Peña*, que representa a introdução em definitivo do liberalismo político enquanto a norma institucional na Argentina, em um país cuja cidadania ainda não se encontrava definitivamente construída, de modo a “forjar o cidadão ideal”, moderando os protestos e demandas radicais do movimento sindical, por um lado, e incutindo no conjunto da sociedade a preocupação com os rumos do destino coletivo da nação (PALERMO, 1998). A reforma instituiu o voto secreto, universal e obrigatório a todos os cidadãos do sexo masculino maiores de 18 anos, nativos ou naturalizados (as mulheres continuaram alijadas do sufrágio).

Diferentemente do caso brasileiro, na Argentina a extensão dos direitos políticos precede a garantia dos direitos sociais (embora de forma extremamente limitada, como exemplificado pela exclusão do voto feminino até 1947), de modo que estes, mesmo que regulados pela cooptação estatal de categorias profissionais formais (como se verá adiante), foram de alguma maneira fruto de demandas advindas da sociedade organizada,

sobretudo dentro do movimento sindical, o que vai ao encontro da tese de José Murilo de Carvalho sobre a escolarização prévia enquanto instrumento catalisador na configuração de indivíduos demandantes de direitos e, portanto, cidadania. A maior extensão do sufrágio no caso argentino (quando comparado ao caso brasileiro) também pode explicar, segundo as hipóteses de Sartori (1994) e Meltzer e Richard (1981), a maior centralidade da questão social durante a trajetória política argentina no século XX.

Nas eleições de 1916, chega ao poder via eleições populares a União Cívica Radical com o presidente Hipólito Yrigoyen em meio à intensificação das lutas operárias e buscando obter o apoio do eleitorado trabalhador sindicalizado. No esteio de tal conjuntura, o recém empossado presidente legisla sobre um amplo espectro de assuntos trabalhistas, tais como a exigência de condições de salubridade no ambiente de trabalho, política salarial e seguridade social. Yrigoyen inaugura, também, a modalidade paternalista na relação Estado-sindicato, buscando adequar a concessão de direitos sociais à cooptação do sindicalismo organizado (CAMPO, 1983).

Segundo Cortés e Marshall (1991), três fatores convergiram para esta intervenção social do Estado na virada do século XIX para o século XX, em especial após o período 1902-1910: a escassez de força de trabalho em um contexto de crescimento da produção industrial (o que garantia maior poder de barganha aos trabalhadores organizados no movimento sindical); a pressão do movimento operário sob forte influência dos socialistas; e a hegemonia de uma ideologia modernizante nas elites políticas (ou, ao menos, em parte delas) do final do século XIX, que aliava progresso e secularização, calcada na expansão da educação gratuita e obrigatória com vistas à homogeneização da força de trabalho.

A crise de 1929 – que enfraqueceu em grande medida o setor agroexportador – e o subsequente golpe militar em 1930, encabeçado pelo general Uriburu, serviram, como tratado no primeiro capítulo, enquanto um incentivo à centralização política e econômica, bem como para a proliferação de um vago discurso técnico e antipolítico (FAUSTO, DEVOTO, 2004). A associação entre conservadores e militares se fundamentou no intervencionismo econômico do Estado e na repressão aos movimentos sindicais organizados, inclusive com a restrição à imigração e a discriminação formal de estrangeiros residentes na Argentina, principal componente do engajamento de esquerda no sindicalismo (CORTÉS, MARSHALL, 1991). Entretanto, desde a eleição (mediante

fraude) do general Justo, em 1931 pelo Partido Socialista Independente³³ até 1935, a atividade legislativa acerca das temáticas trabalhistas foi intensa, em função das concessões que o governo havia feito a parlamentares socialistas – em especial a instituição do descanso de sábado à tarde e a extensão das férias remuneradas aos comerciários.

Entre 1916 e 1930, durante as presidências de Hipólito Yrigoyen e Marcelo T. de Alvear, a cobertura previdenciária (via criação das caixas de previdência) se estendeu à maior parte dos servidores públicos, bancários e trabalhadores das companhias de seguro, e, até o final da década de 1930 se somariam a eles os jornalistas, gráficos, marinheiros mercantes e aeronautas. Apesar do crescimento gradual verificado nesse período, a cobertura previdenciária continuou restrita às categorias profissionais que conseguiram criar suas próprias caixas de aposentadoria, o que representava uma parcela relativamente privilegiada do conjunto de assalariados argentinos, de modo que o sistema se caracterizava por sua fragmentação e discrepância entre os benefícios prestados, idade mínima para a aposentadoria e mesmo o sistema de financiamento, já que tais caixas eram regidas pela lógica da capitalização individual (BASUALDO ET AL, 2009).

Ainda nos anos 1930, é criado o segundo mais importante programa de proteção social da Argentina (ficando apenas atrás do sistema de previdência³⁴): o sistema de *Asignaciones Familiares*, que consistia em um complemento monetário ao salário com o objetivo de melhorar a renda per capita em lares em situação de vulnerabilidade e com famílias amplas (ROFMAN, OLIVERI, 2011). Criado mediante um pacto entre entidades patronais e o movimento sindical, e inicialmente vinculado à maternidade, o programa foi se expandindo até cobrir, em meados da década de 1940, uma estrutura de benefícios por número de filhos.

O golpe de 1943, encabeçado pelos setores nacionalistas do Exército cumpre um papel análogo ao golpe de 1937 no Brasil, que institui o Estado Novo (FAUSTO, DEVOTO, 2004), e finca as bases do modelo de desenvolvimento via ISI e consolida a estrutura de proteção social na Argentina, primeiro com a figura de Perón como Ministro do Trabalho, e depois com sua eleição em 1946. O desenvolvimento industrial e seus efeitos multiplicadores incrementaram a demanda por mão-de-obra, e a estratégia de

³³ Cisão do Partido Socialista que surge em 1927, e defendia uma aliança com os conservadores em oposição a Yrigoyen, desaparecendo enquanto organização partidária em 1931.

³⁴ O sistema de previdência na Argentina não apenas se configurou como o mais importante programa de proteção social no país, como também um dos pioneiros na América Latina. Ver Rofman e Oliveri (2011).

desenvolvimento baseada na expansão do mercado interno destinou um papel central ao aumento do poder de compra do salário (CORTÉS, MARSHALL, 1991). O governo peronista aprofunda o modelo de relação Estado-sindicato iniciado por Yrigoyen, e faz das políticas de redistribuição de renda para os assalariados o vínculo paternalista entre os trabalhadores (enquanto categoria social e política) ao Estado, deslocando o sindicalismo revolucionário de base socialista e colocando em seu lugar uma estrutura corporativa de coerção e cooptação. Portanto, apesar de os direitos políticos terem sido constituídos previamente aos sociais (ao menos em parte) na Argentina, a construção da estrutura de proteção social também se deu de modo regulado pela cooptação estatal, a partir da estratégia de mobilizar, incorporar e controlar os trabalhadores organizados (HUBER, 1995). Tal qual o caso brasileiro, a década de 1940 na Argentina marca a consolidação de um padrão corporativo de *welfare state* – embora, retomando a metáfora de Palermo acerca do pêndulo inclusão e exclusão, tal padrão sofreria avanços e recuos reativos ao longo das décadas seguintes. A extensão do padrão de inclusão social controlada patrocinada pelo peronismo foi ainda maior do que no caso brasileiro (TORRE, PASTORIZA, 2002):

Embora este exemplo de inclusão social controlada seja similar àquele ocorrido sob o governo de Vargas no Brasil, seu impacto na sociedade foi maior, dado que quando Perón chegou ao poder em 1946, 62,7% dos argentinos já estavam urbanizados e trabalhando predominantemente nos setores industriais da economia (FENWICK, 2016, p. 120)

A partir de 1943, verifica-se uma série de medidas no sentido da configuração de uma rede de proteção social, em especial do trabalho urbano e sindicalizado. Em 1944 há a criação dos Tribunais do Trabalho, além da extensão das férias remuneradas a todas as categorias profissionais e das indenizações por demissão. No mesmo ano, um decreto obriga as empresas privadas a fornecer serviços de saúde a seus trabalhadores, e é criado o *Instituto Nacional de Previsión Social*, o que representa um grande impulso ao sistema de previdência argentino, massificando a sua cobertura, estendendo-a a todos os trabalhadores situados no mercado de trabalho formal³⁵ (BASUALDO ET AL, 2009). No ano de 1948, já em meio à presidência de Perón, é criada a Fundação Eva Perón, subsidiada pelo Estado e financiada com aportes dos assalariados, e que teria como

³⁵ Entre 1939 e 1949, a cobertura do sistema previdenciário teve um aumento de seis vezes, saindo de 397.000 filiados para 2.327.946, o que representa um crescimento anual de 19,4% (BASUALDO ET AL, 2009).

finalidade fornecer serviços de lazer, turismo, esporte, bolsas de estudo, serviços médicos e crédito aos trabalhadores (CORTÉS, MARSHALL, 1991). Houve também avanços em termos de direitos políticos, e o principal foi a lei que introduz o sufrágio feminino, em 1947.

A Reforma Constitucional de 1949 promoveu a introdução dos direitos dos trabalhadores, da família, da “velhice”, da educação e da cultura, além de estabelecer a função social da propriedade e a prerrogativa institucional de intervenção social na economia. Também foi estabelecida a propriedade estatal das fontes de energia e do serviço público. O artigo 40 colocava como “bem-estar do povo” como o fim último da exploração e organização da riqueza nacional³⁶. Seu fundamento ideológico é a noção de *Justicia Social*, compreendida historicamente como a gramática político-social de um Estado que se situa acima da própria sociedade, atuando tanto como árbitro das trocas econômicas entre as classes, como também enquanto um ente que zela pela harmonia social da nação, que se convencionou chamar de *Estado Benefactor* (ARMIÑANA, 2001). O peronismo proporcionou alterações significativas na estrutura socioeconômica argentina, aliando um projeto de industrialização patrocinado pelo Estado com a extensão de direitos sociais e ganhos relativos aos trabalhadores:

Entre 1946 e 1952 o número de estabelecimentos industriais aumentou 110%, a força de trabalho cresceu 25%, a política econômica salarial outorgou aumentos em salário real e se impôs o pagamento obrigatório de bonificação. Os acordos coletivos foram reconhecidos pelo Estado mediante uma Resolução Administrativa da Secretaria de Trabalho e Previdência. Em 1953 se sancionou uma Lei especial sobre Negociações Coletivas, N°14.250, a qual regulamentou a forma, os alcances e os efeitos deste tipo de contratação. Este processo de crescentes reivindicações trabalhistas atendidas se viu coroado com o benefício da aposentadoria, levando em conta que em 1943 dela disfrutavam apenas 500.000 trabalhadores, em 1951 1.500.000, e em 1955 5.000.000, representando 70% do total da força de trabalho (tradução própria) (ARMIÑANA, 2001, p.40)

No início dos anos 1950, a estratégia de desenvolvimento via substituição de importações começa a dar sinais de esgotamento, fato que terminou amplificado por uma seca severa e prolongada, e pela queda internacional dos preços dos produtos exportados, o que fortaleceu as pressões inflacionárias e o amadurecimento da crise econômica

³⁶ A intervenção estatal na economia serviria, portanto, para corrigir os desequilíbrios provocados pelo automatismo de mercado, atuando no sentido da garantia do referido “bem-estar”.

interna. Em especial após a morte de Eva Perón, em 1952, o pacto de sustentação do regime peronista foi sendo corroído até a sua deposição.

O golpe de 1955 (a chamada *Revolución Libertadora*) derruba a constituição de 1949, e a Reforma de 1957 restabelece o texto de 1853, embora tenha mantido intactos os artigos que tratavam dos direitos sociais e do trabalho, dentre os quais: a proteção do trabalhador, condições adequadas de trabalho, jornada limitada, descanso e férias remunerados, salário mínimo, estabilidade no emprego público, organização sindical livre, direito de greve e seguridade social (ARMIÑANA, 2001). Apesar da manutenção constitucional dos direitos e garantias do trabalho, o período entre 1955 e 1976 é marcado, paradoxalmente, pela decadência da proteção do trabalho, por um lado, e pelo aumento da cobertura da seguridade social, por outro. O objetivo central era debilitar e despolitizar os sindicatos, vistos pela coalizão liberal que se torna dominante entre os golpistas como o principal empecilho à redução da participação do salário na renda nacional – que era concebida como a principal causa das pressões inflacionárias e das assimetrias da economia argentina (CORTÉS, MARSHALL, 1991).

A eleição de Frondizi, em 1958, muda um pouco o cenário, mais em termos de gestão macroeconômica do que de políticas públicas voltadas aos direitos sociais. O novo presidente promove um resgate da estratégia ISI, mas mantém a política de restrições salariais (apesar de aumentos salariais no início do mandato, suplantados por um ajuste ortodoxo), além de intervir nas negociações coletivas e restringir o direito de greve. Seu mandato é interrompido por outro golpe, em 1962, e pela eleição da UCR no ano seguinte, com o peronismo cassado da participação política. Em 1963 são restabelecidas as negociações coletivas, e em 1964 é aprovada a *Ley de salario mínimo, vital y móvil*. O retrocesso, porém, se encontra na proibição da participação política dos sindicatos com o objetivo de neutralizar a força do peronismo (CORTÉS, MARSHALL, 1991).

O golpe militar de 1966, e a ditadura que se estende até 1973 (data da volta de Perón à presidência) unificou o sistema de caixas de previdência a partir da lei 18.017, de 1967, estendendo-a a todos os trabalhadores públicos e privados (ROFMAN, OLIVERI, 2011). A ditadura também teve uma atitude dúbia com relação aos direitos sociais: suspende a negociação coletiva, aumenta as restrições ao direito de greve, promove o congelamento de salários e aprofunda a flexibilização da mão-de-obra, mas, ao mesmo tempo, expande a cobertura das indenizações por demissão, proíbe a exploração de imigrantes ilegais no mercado informal, aumenta a fiscalização por parte dos Tribunais do Trabalho e aumenta os repasses monetários a famílias de baixa renda (*Asignaciones*

Familiares). Também houve avanços quanto ao acesso e à cobertura do sistema de saúde, em especial a partir da criação do *Instituto Nacional de Obras Sociales* (INOS), em 1970, formado por representantes tanto dos sindicatos como do governo (CORTÉS, MARSHALL, 1991).

A terceira administração de Juan Perón foi marcada por uma tentativa de articular, em meio a uma sociedade em efervescência e de demandas crescentes, interesses contraditórios numa ampla coalizão sustentada na participação no governo das principais forças políticas nacionais: a *Confederación General del Trabajo* (representando as categorias organizadas da classe trabalhadora, sobretudo urbana), a *Confederación General de Empresarios* (representando o setor industrial), a UCR e as Forças Armadas. (ZICCARDI, 1984).

Em 21 de dezembro de 1973 foi apresentado o Plano Trienal (*Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*), cuja estratégia era fomentar um crescimento econômico autônomo, incrementando a participação do setor produtivo nacional e abrindo novos mercados para exportação, em especial dentro do bloco socialista no Leste Europeu, garantindo, por sua vez, o incremento da qualidade de vida da população por intermédio de políticas de distribuição de renda, em especial a produção de aumentos salariais acima da inflação e o controle dos preços, numa solução pactuada entre capital e trabalho. Para tanto, Perón condicionou a execução do Plano Trienal a que a CGT e a CGE firmassem um compromisso – a *Acta de Compromiso Social (El Pacto Social)* – e se comprometessem com os termos das diretrizes econômicas delineadas pelo governo (ZICCARDI, 1984). Segundo Ziccardi (1984), o pacto social que sustentava o Plano Trienal se apoiava em cinco objetivos gerais da política econômica peronista:

- 1) Implementar uma política salarial que permitisse uma melhor distribuição da riqueza produzida;
- 2) Eliminar a marginalidade social por meio da ação do Estado nas áreas de moradia, educação, saúde e assistência social;
- 3) Trazer para o mercado formal as pessoas que se encontravam desempregadas ou na informalidade;
- 4) Diminuir as desigualdades de renda regionais;
- 5) Conter o processo inflacionário e a fuga de capitais.

O pacto, todavia, logo mostrou seus limites na medida em que as demandas salariais começaram a se chocar com a resistência dos empresários em sacrificar suas

taxas de lucro. O breve governo peronista entre 1973 e 1976 termina com a volta dos militares e o golpe que instaura a ditadura do *Proceso* (1976-1983). Este período foi marcado pela desindustrialização, o desmonte do sistema de proteção social e a desarticulação do poder das organizações populares via repressão generalizada (QUINTAR, ARGUMEDO, 2000). Segundo Cortés e Marshall (1991), entre as mudanças em termos dos direitos sociais, encontram-se:

- 1) O congelamento de salários, a abertura da economia e a desregulamentação do mercado financeiro e de capitais;
- 2) A redução dos custos de trabalho, por intermédio da regulação do mercado de modo a garantir “condições mais favoráveis à acumulação capitalista” (sustentada na tese de que a hipertrofia sindical no bloco político pré-1976 era a responsável pela hiperinflação de 1975);
- 3) Introdução de sanções aos empresários que contratassem estrangeiros ilegais, de modo a evitar o afloramento de conflitos sociais mais agudos;
- 4) Modificação substancial na legislação trabalhista, em particular com relação aos mecanismos de determinação institucional dos salários e seus valores – a negociação coletiva foi substituída pelo controle salarial estrito por parte do Estado;
- 5) Suspensão do direito de greve;
- 6) Aumento do poder discricionário dos empregadores;
- 7) Mudança no sistema de financiamento da seguridade social, que passou a pesar menos para os empregadores e recair mais para o lado dos próprios beneficiários do sistema;
- 8) Cobrança, pela primeira vez, pelo usufruto de algumas obras sociais fornecidas pelo INOS.

A ditadura militar instaurada em 1976 desestruturou completamente o padrão de proteção social experimentado pela Argentina, sobretudo durante o processo de substituição de importações – que havia conseguido, por um lado, aumentar constantemente a oferta de postos de trabalho, e, por outro, estabelecer uma rede mínima de proteção, sobretudo estendendo da segurança social para os idosos. O padrão de *welfare state* configurado na Argentina até a década de 1970 – construído em torno da garantia de pleno emprego de uma força de trabalho essencialmente urbana (HUBER, 1995), passa a ser desconstruído. A execução do novo padrão de políticas econômicas e

sociais, aliada à elevada dose de repressão utilizada para que tais políticas fossem levadas a cabo, com o declarado objetivo de se impor uma disciplina social por cima de conquistas históricas dos trabalhadores, está na raiz de um fenômeno recente na trajetória argentina: a proliferação da pobreza e do desemprego (MORENO, 2002). Durante o *Proceso*, a Argentina inicia a transição de um modelo de *welfare state* corporativo, cuja proteção social estava fortemente vinculada à formalização no mercado de trabalho, para um modelo liberal (ESPING-ANDERSEN, 1991) ou residual (TITMUS, 1958).

O ocaso da ditadura militar, catalisado tanto pela derrota na Guerra das Malvinas como pela profunda crise da dívida que abate a América Latina durante os anos 1980 aflorou a inquietação pública com o padrão de desigualdade e miséria legado pelos militares, e reacendeu a esperança de que, com o retorno à legalidade democrática e a eleição de Raúl Alfonsín, da União Cívica Radical, o país pudesse voltar a um padrão de proteção social mais robusto. De modo análogo ao processo de redemocratização no Brasil, a luta pela democracia parecia resumir um projeto mais amplo de solução tanto dos gargalos econômicos legados pela gestão econômica do *Proceso*, como das desigualdades, da pobreza e da miséria, relativamente recentes no horizonte político e social da Argentina.

Assumindo que a retomada da democracia argentina e brasileira significou a ascensão da questão social para o centro do debate público, e, em alguma medida, da própria agenda governamental, por um lado, e que ainda nos anos 1990 os Programas de Transferência Condicionada de Renda se convertem em um instrumento estratégico de mitigação da pobreza e da fome, o próximo capítulo trata de esmiuçar a construção dos PTCRs nos dois países até sua consolidação durante os anos 2000.

4 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO BRASIL E NA ARGENTINA

Passadas as reconstruções históricas das trajetórias políticas, econômicas e de constituição de um regime de cidadania no Brasil e na Argentina, este capítulo toma como porto de partida o cenário de políticas sociais estabelecido nos dois países após a retomada da democracia, com foco nas décadas de 1990 e 2000. O objetivo, aqui, é, em primeiro lugar, definir o padrão de políticas sociais que se configura como hegemônico durante o arranjo neoliberal – passando pela trajetória dos programas de transferência de renda – e, em segundo lugar, esmiuçar os dois PTCRs que são objeto desta pesquisa – o Bolsa Família e a *Asignación Universal por Hijo* – de modo a avaliar os elementos de ruptura e/ou continuidade em comparação com o padrão estabelecido durante a hegemonia neoliberal. Ao longo deste capítulo serão explicitados os dados e evidências a serem utilizados, no capítulo subsequente, para os testes de hipótese.

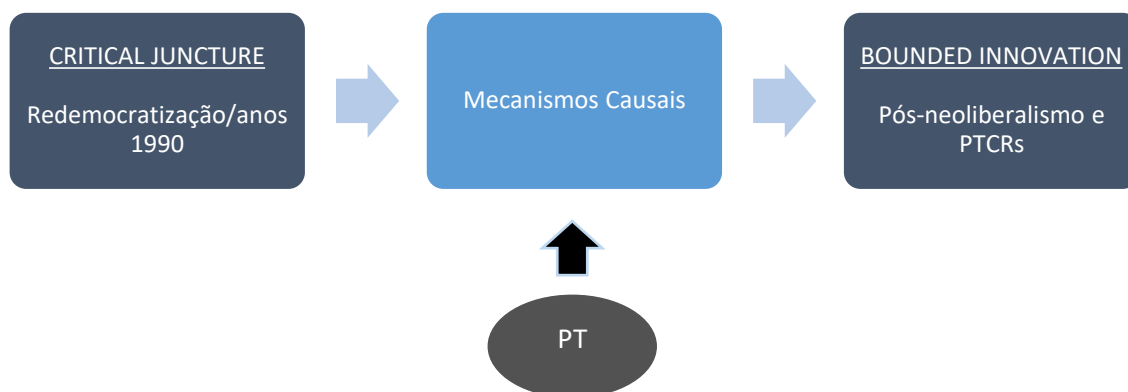
Este segundo movimento analítico (capítulos 4 e 5) possui três pilares teórico-metodológicos: o conceito de capacidades estatais, o debate no campo no Institucionalismo Histórico acerca da relação entre equilíbrio institucional e mudança de trajetória, e a estratégia de *Process Tracing*.

O conceito de capacidades estatais é polissêmico, e varia de acordo com a perspectiva teórica e normativa dos autores que o mobilizam, servindo como suporte analítico tanto a liberais como Centro – significando as habilidades do Estado de proteger os direitos de propriedade, garantir contratos e manter a credibilidade e previsibilidade do sistema – como a posições mais intervencionistas, como a de Weiss – traduzindo a habilidade do Estado de coordenar as transformações industriais para a competição internacional (GOMIDE, 2016). A literatura que lida com a questão das capacidades estatais também possui forte influência do neoinstitucionalismo histórico (BICHIR, 2016) – diferentes trajetórias moldam o cenário em que as intervenções estatais ocorrem, constrangidas pelos arranjos institucionais e pelo contexto sociopolítico em que se inserem (BOSCHI, GAITÁN, 2008).

A abordagem assumida neste trabalho se insere na definição de Boschi e Gaitán (2016), compreendida enquanto a capacidade do Estado de, pautado em uma coalizão política e social, gerar capacidades de formulação e implementação de políticas públicas, promovendo uma agenda de desenvolvimento econômico e social. É importante ressaltar a importância da dimensão institucional para o desenvolvimento, na medida em que este depende da ação estatal e sua capacidade de traçar objetivos coletivos, pautados numa coalização societal, política e institucional (EVANS, 2008).

Se consideramos que finalidade da ação do Estado no contexto de reconstrução democrática na América Latina (em consonância com o padrão de pactuação política realizada nos anos 1990) seja a promoção do desenvolvimento econômico e social (já que o processo de modernização latino-americano não foi capaz de assegurar a realização equânime dos direitos sociais), as capacidades estatais dizem respeito às características e potencialidades do Estado para promover tal fim, tais como capacidade de financiamento, logística, articulação interministerial e afins.

Para além do conceito da mobilização do conceito de capacidades estatais e do debate dentro do institucionalismo sobre mudança de trajetória (já discutido anteriormente), também se utiliza aqui da estratégia de *Process Tracing* (PT). Considerando que exista uma relação de causalidade entre as variáveis independente e dependente, propõe-se, aqui, a verificação dos mecanismos causais existentes entre uma e outra.



Process tracing, enquanto estratégia metodológica, busca aferir os mecanismos pelos quais se verifica uma relação de causa e efeito entre duas variáveis, sobretudo dentro dos estudos qualitativos no âmbito das ciências sociais, e consiste no exame sistemático de evidências selecionadas e analisadas à luz das questões e hipóteses de pesquisa (COLLIER, 2011). A relação causal entre A e B é dividida em passos menores, de modo que o investigador possa buscar evidências observáveis de cada passo no intuito de fortalecer a validade das suas hipóteses (VAN EVERA, 1997). Estes passos menores são os mecanismos causais – um sistema de partes interligadas que transmite as forças causais de A para B (GLENNAN, 2002; BUNGE, 2004). As evidências, por fim, são observações de processos causais, ou seja: são características observáveis da variável independente que estabelecem, por sua vez, uma relação de causalidade com a variável dependente.

Usando as categorias de Van Evera (1997), Collier (2011) estabelece uma série de testes lógicos para aumentar a confiabilidade das hipóteses em uma pesquisa qualitativa. Ele os divide em quatro tipos: 1) *Straw-in-the-wind test* (teste de indícios) – são processos em que as evidências podem aumentar a plausibilidade de uma dada hipótese ou levantar dúvidas sobre ela, mas não são decisivas por si próprias; 2) *Hoop test* (teste de argola) – neste tipo de teste lógico, as hipóteses têm que passar por uma “argola hipotética” para permanecerem sob consideração. Assim, a existência de evidências pode aumentar a relevância da hipótese (embora não seja suficiente para confirmá-la), e sua ausência pode

rejeitá-la; 3) *Smoking-gun test* (teste da arma fumegante) – é um tipo forte de teste, em que a existência de evidências confirma a hipótese, embora sua ausência não seja suficiente para rejeitá-la. Seu nome traça uma comparação metafórica com a possibilidade de encontrar alguém com uma arma em punhos ainda fumegante (o que fortaleceria muito a hipótese de o indivíduo em questão ser o culpado de um crime); 4) *Doubly decisive test* (teste duplamente decisivo) – neste caso, o teste implica em considerar a hipótese sob os critérios necessário e suficiente, de modo que a existência de evidências confirme a hipótese (e, automaticamente elimine as rivais) e a sua ausência a rejeite de imediato.

A figura a seguir, retirada de Collier (2011), apresenta um resumo dos quatro testes descritos acima, com uma breve explicação acerca do que significa uma hipótese “passar” por cada um deles, bem como o que isso significa para as outras hipóteses concorrentes em termos de validação lógica da relação causal avaliada. Os testes são, em geral, complementares, e traduzem diferentes momentos da pesquisa, pautados pela quantidade – e qualidade – das evidências recolhidas até então.

Figura 2: Testes de Hipóteses Para Inferência Causal

Table 1
Process Tracing Tests for Causal Inference

		SUFFICIENT FOR AFFIRMING CAUSAL INFERENCE	
		No	Yes
NECESSARY FOR AFFIRMING CAUSAL INFERENCE	No	1. Straw-in-the-Wind	3. Smoking-Gun
		a. Passing: Affirms relevance of hypothesis, but does not confirm it.	a. Passing: Confirms hypothesis.
		b. Failing: Hypothesis is not eliminated, but is slightly weakened.	b. Failing: Hypothesis is not eliminated, but is somewhat weakened.
		c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>slightly</i> weakens them. Failing <i>slightly</i> strengthens them.	c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>substantially</i> weakens them. Failing <i>somewhat</i> strengthens them.
	Yes	2. Hoop	4. Doubly Decisive
		a. Passing: Affirms relevance of hypothesis, but does not confirm it.	a. Passing: Confirms hypothesis and eliminates others.
		b. Failing: Eliminates hypothesis.	b. Failing: Eliminates hypothesis.
		c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>somewhat</i> weakens them. Failing <i>somewhat</i> strengthens them.	c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>eliminates</i> them. Failing <i>substantially</i> strengthens.

Source: Adapted from Bennett (2010, 210), who builds on categories formulated by Van Evera (1997, 31–32).

Fonte: Tabela retirada de Collier (2011).

4.1 Brasil e Argentina – do *welfare state* corporativo ao modelo liberal

Enquanto consolidação dos processos de restauração democrática, a década de 1990 também se destaca, como já discutido anteriormente, pela associação estratégica realizada entre duas diretrizes: a democratização dos processos de escolha política, por um lado, e a liberalização da economia, por outro. Desta forma, ambas se apresentaram enquanto partes indissociáveis de um arranjo institucional que se propusesse moderno e em consonância com o arcabouço ideológico da globalização e internacionalização do capitalismo pós-industrial. Não apenas a estrutura do Estado, mas sobretudo sua ação (em especial no tocante às esferas econômica e social) haveria de mudar. As políticas sociais transitam de um modelo de proteção vinculado ao mundo do trabalho, e restrito a algumas categorias, para a universalização após a democratização, ainda que sob um novo paradigma de intervenção estatal focalizada nos grupos mais vulneráveis (BICHIR, 2010).

A alteração vivida pelas políticas sociais durante o período neoliberal se deve fundamentalmente a dois fatores: uma concepção da ação subsidiária do Estado no campo social, ou seja, atuando de modo focalizado e cirúrgico apenas para corrigir disfunções e assimetrias geradas pelo mercado – que, embora produtor de desigualdades, foi elevado à condição de locus privilegiado da reprodução social – e um imperativo econômico, já que o desmonte do Estado e a abertura comercial e financeira dos anos 1980/1990 afetaram negativamente as capacidades estatais de países emergentes, tais como Brasil e Argentina (GOMIDE, 2016) – tais processos teriam minado a autoridade dos Estados Nacionais em favor dos capitais internacionais e as imposições de organismos multilaterais (VOM HAU, 2012). A alteração no campo das políticas sociais durante a década de 1990 foi consequência da emergência de novas coalizões governamentais (que, como defendido aqui, estabeleceram – a partir de um momento maquiaveliano – uma nova hegemonia social e política) que incorporaram interesses empresariais e acomodaram as demandas das instituições financeiras internacionais (CORTÉS, 2009).

Ainda que o Presidente Fernando Henrique Cardoso, do Brasil, e o Presidente Carlos Menem, da Argentina, tenham empreendido repactuações sociais e políticas com base em fundamentos compartilhados (vale dizer, a gestão macroeconômica ortodoxa, de um lado, e um impulso no sentido de atender às demandas sociais, por outro), é necessário fazer uma ressalva central – sobretudo para que se possa compreender, segundo a tradição

do institucionalismo histórico, os resultados políticos, institucionais e de políticas públicas futuros. Embora ambos tenham avançado no sentido da constituição de regimes de *welfare state* liberais – desconstruindo, portanto, o padrão corporativo historicamente constituído – os dois atores políticos vêm de partidos e organizações profundamente diferentes: FHC é eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira, fundado em 1988 como uma cisão dentro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (herdeiro do MDB, de oposição à ditadura militar), e assume como tarefa estratégica a necessidade de sepultar a “era Vargas”³⁷; já Carlos Menem é eleito pelo Partido Justicialista, herdeiro político do peronismo e fundado pelo próprio Perón em 1947. Essa diferença é central para a compreensão dos desenvolvimentos futuros, tanto em termos de arranjo institucional como do desenvolvimento das políticas públicas, já que as instituições (sejam elas a estrutura do sistema partidário, as relações intra-estatais ou a estrutura e organização dos grupos sociais e econômicos) – embora não determinem – condicionam e moldam o modo pelo qual os atores políticos definem seus interesses e estruturam suas relações de poder, bem como suas estratégias de ação política, com outros grupos (THELEN, STEINMO, 2002).

Pressionadas tanto pelas restrições orçamentárias derivadas do combate à inflação e à reforma do Estado, de um lado, como pelas determinações apregoadas por atores políticos e econômicos internos e externos, as estruturas de proteção social no Brasil e na Argentina durante o final da década de 1980 e início da década de 1990 caminham no sentido de um modelo determinado pelo mercado privado, mais individualista, reservando ao Estado uma ação mais focalizada e subsidiária (HUBER., 1995). Nesse contexto, os programas de transferência de renda surgem como um dos principais motores de inovação no âmbito da política social latino-americana (CECCHINI, 2013).

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2014), os programas de transferência de renda podem ser, grosso modo, divididos em três categorias:

- 1) Liberal/neoliberal – programas que se constituem em um mecanismo compensatório e residual, destinados à correção das assimetrias produzidas pelo e no mercado, de modo focalizado e centrado nas parcelas mais pobres da população. *Política substitutiva aos programas e serviços sociais;*

³⁷ Em seu discurso de despedida do Senado, ainda em 1994, FHC diz ser necessário superar a chamada era Vargas, sobretudo em relação ao modelo de desenvolvimento autárquico e ao Estado intervencionista.

- 2) Redistributivo³⁸ – programas compostos por mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida, normalmente financiados por arranjos tributários progressivos. *Política complementar aos programas e serviços sociais*;
- 3) Provisório/emergencial – programas destinados a promover a reinserção social e profissional em uma situação marcada por elevados índices de desemprego e/ou vulnerabilidade social. *Política emergencial e transitória*.

Dentre os programas de transferência surgidos entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990, os programas de transferência condicionada (ou programas com corresponsabilidade) assumem centralidade estratégica, fortemente encorajados por instituições e organismos internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a UNICEF e a UNESCO (FENWICK, 2016). Os PTCRs possuem dois objetivos centrais – reduzir a vulnerabilidade socioeconômica, no curto prazo, e eliminar (ou reduzir) a transmissão intergeracional da pobreza, no longo prazo (LAVINAS, 2013) – e três características definidoras (ADATO, HODDINOTT, 2010):

- 1) São intervenções focalizadas, normalmente pautadas em análises socioeconômicas de corte geográfico/populacional;
- 2) Fornecem renda para os beneficiários (normalmente as mães), com foco nas crianças e suas necessidades;
- 3) Para receber os benefícios, os receptores devem se comprometer a realizar algumas ações, em especial ligadas à nutrição, educação e saúde das crianças.

Três fluxos de influência internacional favorecem essa guinada no campo das políticas sociais na América Latina, que, combinadas, condicionaram a elevação dos PTCRs ao centro da estratégia de combate à miséria e à fome na região:

- 1) As recomendações advindas do próprio Banco Mundial – e, depois, endossadas por uma série de outros organismos internacionais, como o BID e o FMI – na sequência dos resultados negativos do primado do neoliberalismo nos países centrais (fundamentalmente os Estados Unidos e o Reino Unido), ainda nos anos 1980 (FENWICK, 2016);

³⁸ Embora os autores definam este tipo como distributivista, o conceito (embora não sua explicação) foi alterado para redistributivo, de modo a não ensejar confusões acerca da diferenciação de Lowi entre políticas distributivas e redistributivas.

- 2) A emergência da perspectiva do “Estado de investimento social”, fundamentalmente apoiada nas teses de Amartya Sen, Anthony Giddens e o *New Labour* inglês (EVANS, HELLER, 2015);
- 3) A guinada teórica e ideológica da Cepal, durante a década de 1990, no sentido da consolidação de um pensamento neoestruturalista (LEIVA, 2008)³⁹.

Sobre as influências do Banco Mundial e dos organismos internacionais na adoção de políticas que privilegiem o investimento em capital humano, diz Fenwick (2016):

No caso dos PTCRs, o ex-Presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso claramente afirmou em uma entrevista televisionada que, embora as experimentações subnacionais e mesmo nacionais do Bolsa Escola tenham sido brasileiras, a ideia básica de combinar o alívio à pobreza de curto prazo com investimentos em capital humano de longo prazo veio de dentro do Banco Mundial durante os anos 1980, na sequência das falhas de um discurso neoliberal (tradução própria) (FENWICK, 2016, p. 31)

A estratégia de combater a transmissão intergeracional da pobreza via estabelecimento de condicionalidades está associada a uma compreensão de que a prevalência de elevados níveis de vulnerabilidade socioeconômica ao longo de gerações não decorre apenas de restrições de oferta no que diz respeito aos serviços sociais universais, mas também restrições de demanda, frequentemente associadas à falta de informação e imperativos sociais e econômicos. Ainda segundo Adato e Hoddinott (2010):

Sua lógica assume que a participação dos lares nestes serviços é frequentemente baseada não apenas em ‘restrições de demanda’ – ou seja, a disponibilidade de infraestrutura, suprimentos e pessoal de educação e saúde – mas também em restrições de ‘demanda’ causadas pela falta de informação, a necessidade de as crianças trabalharem ao invés de estudarem para contribuir com a renda doméstica, e, particularmente em relação à educação, uma tendência a discriminar garotas. Ao prover informação sobre a importância e a disponibilidade de serviços, uma transferência monetária que compense a perda do trabalho infantil, e uma requisição a participar de atividades do programa, um PTCR procura superar uma variedade de restrições ao investimento doméstico em capital humano (tradução própria) (ADATO, HODDINOTT, 2010, p. 7)

Os programas de transferência condicionada de renda surgem, no cenário latino-americano em um contexto de experimentação, permeado por influências de paradigmas internacionais. Surgem primeiro no contexto local, no Brasil, e em seguida no contexto

³⁹ O debate sobre o neoestruturalismo cepalino será retomado no próximo capítulo.

nacional, com a criação do PROGRESA⁴⁰, no México (FENWICK, 2016). O advento de tais programas na América Latina se apresenta como um novo enfoque de proteção social num contexto de crise e ajuste estrutural (VILLATORO, 2010) – a política social sai de uma perspectiva de combate à pobreza no curto prazo para o investimento em capital humano e superação da transmissão intergeracional da pobreza no longo prazo, em consonância com a perspectiva apresentada e defendida por organismos internacionais: o eixo central da proteção social, portanto, mais do que as transferências monetárias, passa a ser as condicionalidades (BICHIR, 2011).

Portanto, é possível afirmar que os objetivos gerais que guiaram as políticas de proteção social e motivaram os Estados na América Latina a fazerem experimentos com PTCRs em meados da década de 1990 remetem a um paradigma transnacional de políticas públicas amplamente concebido, baseado na ideia de transferências monetárias focalizadas e investimentos em capital humano para reduzir a pobreza para as gerações futuras (tradução própria) (FENWICK, 2016, p. 31)

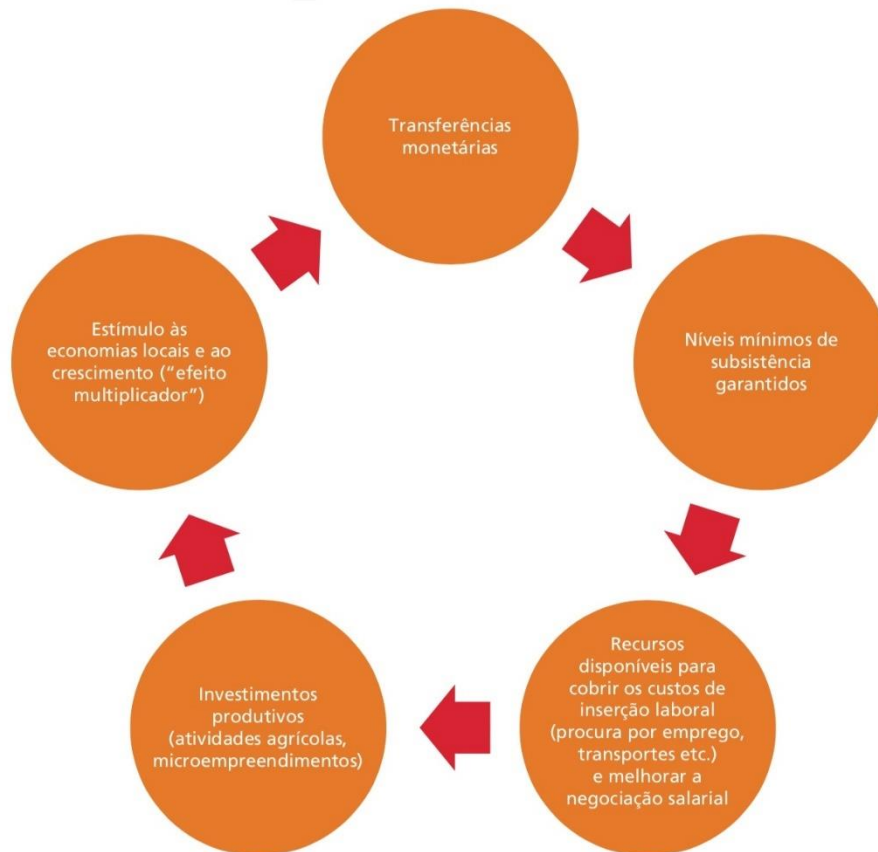
A nova agenda de políticas sociais, fortemente ancorada na teoria do capital humano, se assenta em alguns pilares fundamentais: em primeiro lugar, na ideia de que o aprendizado é essencial para o sucesso de futuras sociedades e suas economias; em segundo lugar, na concepção de promoção do gasto social no sentido de quebrar a transmissão da pobreza ao longo das gerações; e, em terceiro lugar, na noção de que o investimento em indivíduos socialmente vulneráveis – sobretudo as crianças – acaba sendo social e economicamente benéfico à comunidade como um todo (FENWICK, 2016). A noção de “efetividade” do gasto social, em um contexto de ajuste estrutural da economia, passa a ser central:

A focalização do gasto e a opção por fundos sociais de emergência e por programas compensatórios dirigidos exclusivamente aos grupos mais pobres e vulneráveis passaram a compor o núcleo duro da estratégia de reforma da área social. Finalmente, tanto para canalizar recursos para ações de grande potencial de externalidades quanto para considerar os requisitos mais amplos da reestruturação econômica e integração competitiva das economias da região, o gasto social haveria de priorizar ações básicas de saúde, nutrição e principalmente os programas de caráter ‘produtivo’ ou, se se quiser, do investimento em capital humano (DRAIBE, 1997, p. 6)

Figura 3: O círculo virtuoso da proteção social não-contributiva

⁴⁰ O PTCR mexicano foi o primeiro programa de escopo nacional a articular saúde, educação e nutrição enquanto condicionalidades de um único programa social destinado a reduzir a pobreza por intermédio do investimento em capital humano (FENWICK, 2016).

O círculo virtuoso da proteção social não contributiva



Elaboração do autor.

Fonte: Cecchini (2013)

A premissa de efetividade do gasto social, compreendido enquanto investimento em capital humano – bem como a concepção da ação subsidiária do Estado no sentido de corrigir pontualmente assimetrias geradas pelo mercado – também se faz presente no foco dos PTCRs em criar mecanismos de inserção (ou reinserção) dos beneficiários no mercado de trabalho – as chamadas “portas de saída”. A política social estruturada ao redor dos programas de transferência condicionada de renda tem por definição a natureza transitória dos benefícios, a partir de um duplo estímulo no âmbito do mercado: um estímulo à oferta e outro à demanda.

Figura 4: Mecanismos de inserção laboral e geração de renda

Acesso a serviços de inserção laboral e geração de renda pelos PTCs na América Latina e Caribe



Fonte: Cepal (2012).

Fonte: Cecchini (2013).

A premissa da importância do investimento em capital humano que baliza os programas de transferência de renda deriva de uma compreensão do desenvolvimento econômico derivada da conceitualização de Amartya Sen, em que a extensão das capacidades humanas assume papel essencial, não apenas como fim último do desenvolvimento, mas também como um meio de gerar produtividade crescente, fundamental para o crescimento econômico. O desenvolvimento, portanto, é indissociável da expansão das capacidades humanas (EVANS, HELLER, 2015).

Os PTCRs representam uma inovação no campo das políticas sociais latino-americanas, tanto pela articulação de ações intersetoriais (saúde, educação, nutrição), reduzindo as assimetrias sociais a partir de uma visão multidimensional da pobreza, quanto em relação ao seu modelo de gestão, adotando (em maior ou menor grau) mecanismos técnicos de seleção de beneficiários e rompendo, assim, com os modelos clientelistas tradicionais (CECCHINI, 2013). A prevalência deste modelo de política social na América Latina a partir de meados da década de 1990 também se deve a um outro fator: sua flexibilidade e adaptabilidade:

Apesar de todos os PTCs compartilharem essas características comuns, os programas demonstravam ser instrumentos extremamente flexíveis e foram adaptados a distintas realidades socioeconômicas, políticas e institucionais. Mais que modelos rigorosamente definidos, são ferramentas versáteis, possíveis de serem abordadas a partir de diferentes concepções ideológicas, e apropriadas de diferentes maneiras (CECCHINI, 2013, p. 371)

Segundo Cecchini e Martínez (2011), ao longo das décadas de 1990 e 2000, três tipos ideais de PTCR se estruturaram no cenário latino-americano, inspirados em modelos nacionais específicos:

- 1) Inspirados no Programa Bolsa Família:

- a. Programas de transferência de renda com condicionalidade branda;
 - b. Transferência de renda como direito de cidadania e condicionalidades como parte do reforço a tal direito;
 - c. Premissa: principal problema é a falta de receita por parte das famílias e a incapacidade de inserção no mercado de trabalho. O valor do benefício também é calculado com base nessa premissa.
- 2) Inspirados no Programa Oportunidades (México – antigo PROGRESA):
- a. Programas de incentivo à demanda com condicionalidade forte;
 - b. Principal objetivo é promover o desenvolvimento do capital humano da população pobre (aumentando o uso dos serviços de saúde e educação);
 - c. Premissa: transferência monetária como incentivo a uma mudança de comportamento por parte das famílias mais pobres e mecanismo de financiamento de acesso. O valor do benefício toma por base essa premissa.
- 3) Inspirados no Chile Solidario (Chile):
- a. Redes de coordenação programática com condicionalidades;
 - b. Estratégia de articulação para garantir o acesso do público-alvo aos benefícios de diferentes programas específicos, gerando, assim, uma base para a inclusão social;
 - c. Premissa: a pobreza não é o resultado apenas da falta de renda ou de acesso a serviços públicos, mas de uma miríade de fatores (psicossociais, culturais, geográficos, econômicos e outros). Os valores são relativamente baixos e com o objetivo de reduzir os custos de transação para o acesso entre os diversos programas.

4.2 Os Programas de Transferência Condicionada de Renda – surgimento, evolução e consolidação no Brasil e na Argentina

4.2.1 A evolução dos PTCRs no caso brasileiro

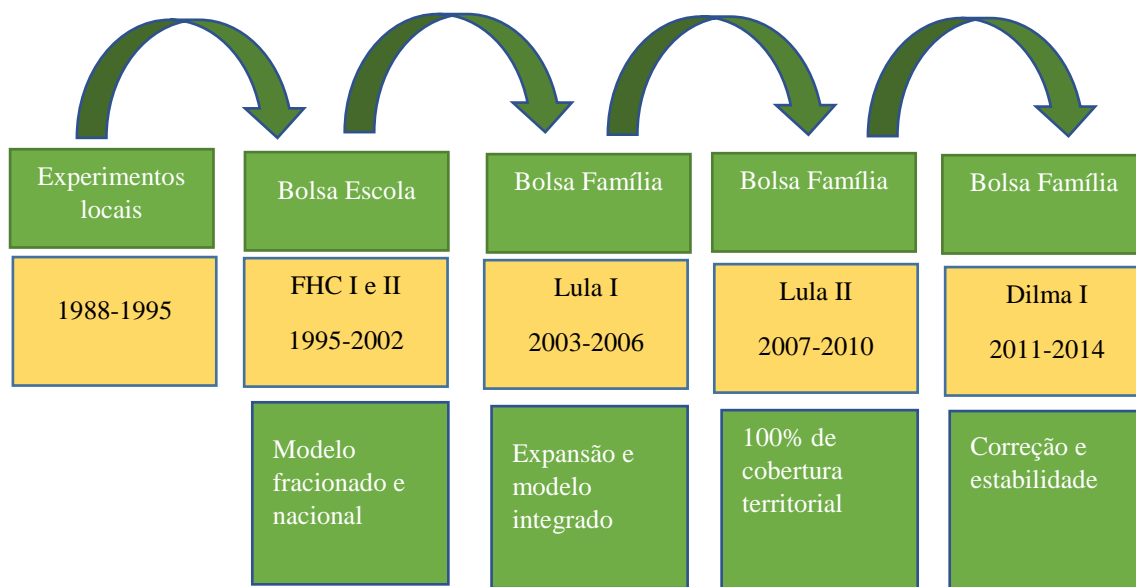
A Constituição de 1988 inaugurou um novo paradigma de ação para as políticas sociais no país, abrindo espaço para a universalização dos serviços públicos, por um lado, e para a descentralização da oferta de programas sociais, por outro, pautada na lógica da

gestão compartilhada e da participação cidadã – o combate à pobreza, assim, sai de uma condição de ações pontuais e assistencialistas e assume o caráter de políticas públicas sistematizadas. Entretanto, embora a nova carta constitucional seja o ponto de partida dessa trajetória, esta não viria a se concretizar até a década de 1990, em especial com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso (BICHIR, 2011).

Há ainda outra alteração importante propiciada pelo advento dos PTCRs: até meados da década de 1990, o padrão de assistência social construído no Brasil (e inaugurado com a Lei Eloy Chaves, de 1923 – que cria o sistema de previdência no país) esteve fundado no padrão contributivo, e o sistema não (ou semi) contributivo, marginal, era direcionado à população “sem capacidade de trabalhar”. Havia, portanto, uma grande lacuna em termos de proteção social: os elevados níveis de pobreza e miséria dentro da população com capacidade produtiva, que, no entanto, se encontrava à margem de qualquer tipo de proteção social. Assim, uma das grandes inovações dos PTCRs foi garantir um benefício complementar não-contributivo à renda dessas pessoas – trajetória que só viria a se consolidar com a criação do Programa Bolsa Família, no primeiro governo Lula (PAIVA, FALCÃO, BARTHOLO, 2013).

Bichir (2010) sustenta, ainda, que as reformas nas políticas sociais durante o processo de reconstrução democrática possuem dois momentos: o primeiro durante o final da década de 1980 – cujo mote era romper com o padrão autoritário e promover a descentralização administrativa (esforço que se materializa na nova constituição) – e o segundo em meados da década seguinte, em especial durante o governo FHC – cujo eixo estruturante (também em decorrência do ajuste estrutural da economia) era a busca pela efetividade e eficácia da ação estatal. É nesse contexto que surgem e se consolidam os programas de transferência de renda, que, segundo Fenwick (2016), possuem cinco fases no Brasil⁴¹:

⁴¹ Fluxograma adaptado de Fenwick (2016).



A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil se deve, em grande medida, a um processo de aprendizagem “de baixo para cima”, a partir de experimentações no nível local:

Podem ser identificados mecanismos de aprendizagem de política e mesmo efeitos de *feedback*, na linha ressaltada pelo neoinstitucionalismo histórico, uma vez que as primeiras experiências locais de transferência de renda conformaram o leque de alternativas de políticas desse tipo e começaram o processo de capacitação institucional para operação de programas desse tipo (BICHR, 2011, p. 77)

A primeira referência à adoção de programas de transferência de renda no Brasil data de 1975, a partir da publicação de um artigo⁴² de Antonio Maria da Silveira (que depois viria a se tornar profícuo colaborador do Senador Eduardo Suplicy) na Revista Brasileira de Economia em 1975, embora a discussão iniciada ali não tenha vingado. O surgimento do debate sobre uma reorientação das políticas sociais no sentido de transferências monetárias possui quatro momentos fundantes: a publicação de um trabalho do então reitor da UnB Cristovam Buarque em 1987; o projeto de lei que estabelecia a implementação de uma renda básica universal e não condicionada pelo Senador Eduardo Suplicy (Partido dos Trabalhadores), em 1991; a publicação de um trabalho do economista José Márcio Camargo (Partido dos Trabalhadores), em 1993, sugerindo – como adendo à proposta do Senador Suplicy – a adoção de condicionalidades

⁴² Ver Silveira (1975).

para o recebimento do benefício (a manutenção dos filhos na escola); e, por fim, a implementação, no nível local, de programas de transferência de renda em meados da década de 1990 (nas cidades de Campinas, Santos e Ribeirão Preto, e no Distrito Federal) (FENWICK, 2016).

O debate sobre programas de transferência de renda, que até a proposta de lei apresentada pelo Senador Eduardo Suplicy era marginal, assume centralidade no debate público ao longo da década de 1990, favorecendo a experimentação local. Os programas implementados nas três cidades paulistas e no Distrito Federal, apesar de possuírem especificidades e diferenças, estiveram pautados em princípios e diretrizes comuns, como exposto por Silva, Yazbek e Giovanni (2014):

1) Campinas (1995) – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima:

- a. Lei de autoria do prefeito José Magalhães Teixeira (Partido da Social Democracia Brasileira);
- b. A unidade receptora dos benefícios era a família, sendo o benefício uma complementação monetária (variável) destinada a famílias em condições de pobreza, com renda familiar mensal *per capita* inferior a R\$35,00, e residentes na cidade de Campinas há pelo menos dois anos quando da implementação do programa (ou seja, desde 1993), com filhos menores de 14 anos de idade, com total liberdade para a aplicação do dinheiro recebido;
- c. Cinco objetivos: melhorar a nutrição das crianças, evitar a evasão escolar, retirar as crianças das ruas, melhorar as condições gerais de vida das famílias, e favorecer uma maior integração familiar e participação na comunidade;
- d. Contrapartida: manter os filhos na escola;
- e. Acompanhamento não sistemático;
- f. Tempo máximo de permanência no programa: 18 meses (com a possibilidade de renovação por mais seis meses, caso as condições socioeconômicas não tenham sido superadas);
- g. Benefícios variavam de R\$3,00 a R\$385,00;
- h. No primeiro ano de funcionamento atingiu a cobertura de 2.477 famílias, chegando a 3142 famílias em outubro de 2007.

2) Santos (1995) – Programa Nossa Família:

- a. Lei de autoria do prefeito David Capistrano Filho (Partido dos Trabalhadores);
 - b. Programa destinado às famílias com dependentes de até 16 anos de idade, em situação de risco, com renda familiar *per capita* inferior a R\$50,00;
 - c. Contrapartidas: manter os filhos na escola, retirá-los de situações consideradas ilegais pela Comissão Coordenadora do Programa, prover (segundo suas possibilidades) alimentação, vestuário, alojamento e tratamento de saúde aos dependentes, além de receber visitas de membros do programa e participar de suas atividades;
 - d. Benefícios variavam de R\$50,00 a R\$80,00, segundo o número de dependentes;
 - e. Benefícios estavam sujeitos à disponibilidade orçamentária (não constituía, portanto, direito).
- 3) Ribeirão Preto (1995) – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima:
- a. Lei de autoria da vereadora Joana Garcia Leal (Partido dos Trabalhadores), sancionada pelo prefeito Antonio Palocci Filho (Partido dos Trabalhadores);
 - b. Programa destinado às famílias carentes, com renda mensal de até dois salários mínimos, e que cumprissem os seguintes requisitos: possuírem crianças atendidas pelas creches municipais, ONGs ou pela Pastoral do Menor; pais ou responsáveis que trabalhem na prefeitura; famílias monoparentais chefiadas por mulheres; e moradores de “favelas”;
 - c. Beneficiários: famílias com dependentes menores de 14 anos em situação de risco e/ou portadores de deficiência;
 - d. Critérios de prioridade no recebimento: famílias chefiadas por mulheres, maior número de filhos, desemprego/subemprego, condições precárias de moradia/saneamento, saúde da família e escolaridade;
 - e. Quatro faixas de benefícios: R\$40,00, R\$60,00, R\$70,00, e R\$100,00;
 - f. Contrapartidas: manter os dependentes na escola, fora das ruas, e em dia com a Carteira de Saúde;
- 4) Distrito Federal – Programa Bolsa Familiar para Educação e Programa Poupança-Escola (1995):
- a. Implementado pelo governador Cristovam Buarque (Partido dos Trabalhadores);

- b. Tem suas raízes nas ideias gestadas entre 1986 e 1989 no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da UnB, de onde Cristovam Buarque era reitor;
- c. Para a elegibilidade, foi estabelecido um padrão de “pontuação” com base em uma série de fatores: dependentes com necessidades especiais; número de dependentes de até 14 anos de idade; estado civil; grau de instrução do requerente; grau de instrução do cônjuge; inserção no mercado de trabalho do requerente; inserção no mercado de trabalho do cônjuge; condição de ocupação da moradia; qualidade da moradia; renda familiar *per capita*; quantidade de bens de consumo duráveis; quantidade de bens de patrimônio; quantidade de animais de criação;
- d. Objetivo: garantir um salário mínimo para famílias em situação de pobreza extrema para que seus filhos permanecessem na escola;
- e. Contrapartida: manter os dependentes na escola.

Pari passu à implementação de experimentos de políticas de transferência de renda no nível local, no âmbito nacional também se verificaram esforços no sentido da constituição de um novo paradigma de proteção social no Brasil. A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 (ainda no governo Itamar), e a subsequente substituição da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA)⁴³ – instituição coordenada pela primeira-dama, num marco filantrópico privado – pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) representam um ponto de inflexão na trajetória das políticas de inclusão social no país, agora vistas como um direito social, e não mais filantropia (FENWICK, 2016). A LOAS estabelece, também, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), já previsto na constituição, e que representava a garantia de um salário mínimo ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo.

Já no primeiro mandato do Presidente FHC, o governo aprova a Lei nº 9.533, autorizando o Executivo a apoiar financeiramente os municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Essa medida representava a possibilidade de cofinanciamento de até 50% dos custos representados pelos programas de transferência de renda locais quando verificada a falta de recursos

⁴³ Fundada em 28 de agosto de 1942 por Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas.

próprios suficientes. O programa – que garantia “bolsas de estudo” com contrapartidas, com seleção preferencial de municípios de baixo IDH – foi interrompido no ano 2000 em decorrência de problemas políticos e administrativos (BICHIR, 2010).

Em 1996 teve início, também, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Inicialmente o objetivo do programa, com apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), era combater o trabalho de crianças em carvoarias na região de Três Lagoas (MT), mas sua cobertura foi em seguida ampliada para todo o território nacional (e, em 2005, foi incorporado ao Programa Bolsa Família). O programa compreendia uma transferência monetária direta às famílias com crianças e adolescentes inseridos numa condição de trabalho precoce (R\$25,00 por criança em áreas rurais, e R\$40,00 por criança em áreas urbanas) – exceto os maiores de 14 anos, na condição de aprendiz – com a condição de que permaneçam na escola. O PETI alcançou, em 2002, a cobertura de 810.769 crianças e adolescentes (CARVALHO, 2004).

Com o término da estratégia de apoio a iniciativas locais, o governo federal passa a adotar uma abordagem mais direta no sentido da configuração de programas de transferência de renda. Além do estabelecimento do Cadastro Único de Programas Sociais (2001) – favorecendo o avanço dos mecanismos de seleção de beneficiários para além dos tradicionais processos clientelistas – três programas nacionais são criados ao final do segundo mandato do Presidente FHC:

- 1) Bolsa Escola (2001): principal programa de transferência de renda do governo FHC, destinado às famílias com renda *per capita* inferior à metade do salário mínimo, o programa fornecia um benefício de R\$15,00 por aluno – chegando a, no máximo, três crianças por família. O benefício era transferido via cartão magnético, e tinha como condicionalidade estar matriculado e permanecer na escola (com acompanhamento a cada três meses), e estar, junto com sua família, registrado no Cadastro Único. Em dezembro de 2002, o programa alcançava 5.106.609 famílias (FENWICK, 2016);
- 2) Bolsa Alimentação (2001): destinado a mulheres grávidas, lactantes e/ou com filhos de 6 meses a 6 anos de idade, fornecia um benefício de R\$15,00 por filho, chegando a um limite de R\$45,00. O benefício tinha a duração de 6 meses, podendo ser renovado por períodos iguais, desde que cumpridas as condicionalidades (ações básicas de saúde, tais como o pré-natal, vacinação e aleitamento materno);

- 3) Auxílio Gás (2002): destinado a famílias com renda *per capita* inferior à metade do salário mínimo, representava a transferência de um auxílio no valor de R\$7,50 por família, com a condição de estar inscrita no Bolsa Escola.

Os programas implementados entre o final da década de 1990 e os primeiros anos da década de 2000 representaram alguns avanços importantes: favoreceram a universalização do acesso ao ensino fundamental, a dinamização de circuitos econômicos locais e o rompimento de práticas clientelistas que historicamente marcaram a concessão de serviços e programas sociais no Brasil. Durante o governo FHC o país também caminhou no sentido da constituição de uma rede mínima de proteção social, com foco nas transferências monetárias a indivíduos ou famílias de baixa renda e em situações de vulnerabilidade social e econômica (BICHIR, 2010).

Entretanto, a despeito dos avanços, a estrutura de proteção social constituída ao longo dos anos 1990 contava com alguns problemas estruturais. Além do caos institucional provocado pela falta de coordenação entre os diversos programas (SOARES, SÁTYRO, 2009), os municípios não recebiam ajuda financeira suficiente do governo federal para desenvolver as ações socioeducativas, o cadastramento e o acompanhamento das condicionalidades. Mantendo a gestão centralizada, o governo promoveu a descentralização da concessão dos benefícios (em consonância com os princípios elencados na Constituição de 1988) sem a devida contrapartida financeira (BICHIR, 2010). Se um pré-requisito fundamental para a constituição de um *welfare state* minimamente robusto é a existência de um “Estado efetivo”, ou seja, aquele com capacidades estatais que possibilitem extrair e alocar recursos de modo a expandir políticas sociais e serviços públicos (HUBER, NIEDZWIECKI, 2015), a restrição orçamentária imposta pelo contexto de ajuste estrutural dos anos 1990 limitou as capacidades estatais para uma inovação mais robusta em política social. A questão social alcança o centro do debate público – inclusive o governamental – mas o Estado carece de potencialidades específicas para investimentos de maior envergadura:

Algumas iniciativas importantes e mesmo normatizações tiveram início no governo FHC, mas a assistência não era uma área central da política social e tampouco os programas de transferência de renda tinham escopo e articulação, seja entre si, seja no interior da política de assistência. Só no governo Lula, com uma agenda de políticas sociais mais claramente voltada para o combate à pobreza e à desigualdade, os programas de transferência de renda ganham escopo, articulação e visibilidade, sendo que a própria área de assistência social passa a ser de fato valorizada (BICHIR, 2011, p. 71)

4.2.2 A evolução dos PTCRs no caso argentino

A estrutura de proteção social argentina entra na década de 1990 mergulhada em uma série crise financeira. Tanto pressionado por um cenário de restrição orçamentária, como premido pelos dispositivos e postulados do neoliberalismo em voga, o governo do Presidente Carlos Menem (eleito em 1989) teve como um de seus objetivos centrais redefinir o alcance da ação estatal, sobretudo relativa às áreas econômica e social, pautado pelo ideal do Estado subsidiário (antes advogado, embora de maneira inconclusa, pela ditadura do *Proceso*), desregulando o mercado e reduzindo massivamente a atividade estatal nesses setores (CORTÉS, MARSHALL, 1991). As alterações promovidas pela gestão Menem se concentram em três pilares: o sistema previdenciário, as *asignaciones familiares*, e a estrutura trabalhista.

Em relação ao sistema previdenciário, em 1994 é instituído o novo *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*, que estabelecia uma contribuição tributária dos empregadores (16% dos salários) de modo a financiar a *Prestación Básica Universal* (PBU), igual para todos os cidadãos, a despeito do nível de renda. O novo sistema estabelecia também uma modalidade de contribuição definida (11% dos salários), a ser paga pelos empregados, cujos benefícios seriam pagos aos cidadãos em função do montante absoluto contribuído (ROFMAN, OLIVERI, 2011). O sistema, no geral, foi parcialmente privatizado, surgindo uma modalidade privada que operava segundo o critério de fundos de capitalização (NIEDZWIECKI, 2014).

O segundo pilar são as *asignaciones familiares*. Em 1991, o sistema é estendido à totalidade dos trabalhadores situados no setor privado (excetuando-se as trabalhadoras domésticas), e o sistema passaria a ser financiado em uma dupla perspectiva: o setor privado, pela contribuição dos empregadores, e o setor público, pelos recursos públicos. Em 1996, a Lei n. 24.714 estabelece um teto salarial, acima do qual os indivíduos não mais estariam aptos a receber o benefício (ROFMAN, OLIVERI, 2011).

Em relação à legislação trabalhista, a nova *Ley Nacional de Empleo* (1991) promoveu a flexibilização dos contratos de trabalho, a restrição ao direito de greve, a elevação da idade mínima para a aposentadoria e reduziu os valores destes benefícios (CORTÉS, MARSHALL, 1991). Poucas e esparsas foram as iniciativas com vistas a reduzir os custos sociais da reestruturação das relações trabalhistas, sobretudo porque a agenda social dos primeiros anos Menem não incluiu como prioridade os temas relativos

à pobreza, ao desemprego e à desigualdade, já que o fôlego da ação do Estado estava direcionado para a busca da estabilidade econômica (ACUÑA, KESSLER, REPETTO, 2002). O outrora poderoso Ministério do Trabalho e Bem-Estar foi reduzido a uma secretaria (FENWICK, 2016).

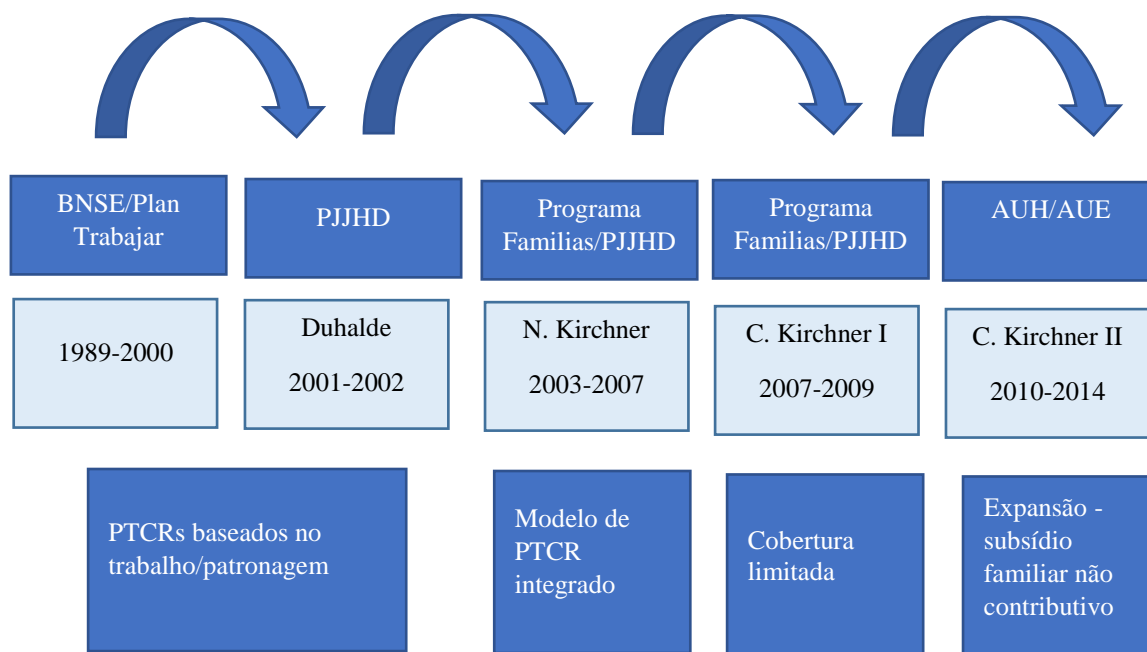
Tal como no caso brasileiro, a descentralização da gestão dos serviços sociais e da oferta de políticas públicas era vista como uma estratégia fundamental do processo de consolidação democrática e reestruturação das estruturas estatais, e o mesmo pode ser verificado ao se analisar as políticas de educação durante a década de 1990: a *Ley Federal de Educación* (1993) promove a descentralização da gestão educacional no país – de modo que o Ministério da Educação deixa de ter sob seu controle direto as escolas públicas, no país. Por outro lado, o governo Menem proporcionou a massificação do ensino básico na Argentina, alcançando 99,4% de cobertura, em 1997 (ACUÑA, KESSLER, REPETTO, 2002).

O governo Alfonsín (1983-1989) foi marcado por um impasse na intervenção social do Estado, de modo que o retorno à democracia – frustrando parte da base de apoio dos radicais e da aliança construída durante a redemocratização – não trouxe de volta a pauta da intervenção social do Estado. As propostas de políticas públicas e transformações no arranjo institucional para a área foram esparsas, desconexas e tiveram pouco sucesso (CORTÉS, MARSHALL, 1991). A primeira tentativa de experimentação com programas de transferência de renda foi a introdução, em 1984, do *Programa Alimentario Nacional* (PAN).

O PAN – concebido enquanto um programa emergencial de caráter transitório – tinha como objetivo a complementação alimentar de famílias pobres, em especial aquelas situadas em situações de alta vulnerabilidade socioeconômica, a partir de um conjunto mais amplo de prestações (para além da distribuição de alimentos), dentre as quais se situam educação alimentar, controle de crescimento e saneamento básico. Entretanto, embora contivesse outras ações associadas, o programa acabou centrado na distribuição de alimentos – basicamente leite em pó, cereais, legumes, azeite e enlatados. Em meio a acusações de clientelismo, corrupção e poucos resultados, o programa foi encerrado em 1992 (FENWICK, 2016).

A despeito da retórica política a favor dos assalariados e do imperativo da justiça social verificada logo após o retorno à democracia, durante o governo de Raúl Alfonsín, a experimentação com PTCRs, na Argentina se inicia apenas em 1989, com a eleição de Menem para a Presidência da República, passando pelos presidentes Duhalde, Néstor

Kirchner e Cristina Kirchner (FENWICK, 2016). O fluxograma a seguir resume, sucintamente, a evolução dos programas de transferência de renda na Argentina⁴⁴⁴⁵:



Ainda em 1989, é instituído pelo decreto 400/89 o *Bono Nacional Solidario de Emergencia* (BNSE) – ou *Bono Solidario* – com o objetivo de substituir o criticado e falho PAN. O novo programa se concentrava em promover uma distribuição monetária destinada a substituir temporariamente o plano alimentar do radicalismo, mergulhado em acusações de ineficiência, clientelismo e corrupção. De modo complementar, o *Bono Solidario* também previa a criação de programas de fomento ao emprego (de alcance muito limitado) e uma pequena assistência de crédito a miniempreendimentos produtivos – anunciada, porém, jamais implementada (CORTÉS, MARSHALL, 1991). O programa se destinava a famílias que, mediante declaração juramentada ao poder público municipal, se declarassem em situação de emergência alimentar, segundo os critérios que seriam estabelecidos em cada jurisdição. O decreto também criou o *Consejo Nacional para la Emergencia Social*, presidido pelo Ministério da Saúde e Ação Social, e integrado por: os Ministros do Interior e do Trabalho e Seguridad Social, um representante das Forças

⁴⁴ BNSE: *Bono Nacional Solidario Emergencial*; PJJHD: *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados*; AUH: *Asignación Universal por Hijo*; AUE: *Asignación Universal por Embarazo*.

⁴⁵ Adaptado de Fenwick (2016).

Armadas, um representante da Igreja Católica, um representante sindical da CGT, e um representante da indústria/comércio. Este conselho receberia a lista dos beneficiários, que deveria ser elaborada pelos próprios municípios. Não havia condicionalidades, e o controle do sistema era muito baixo, já que bastava uma declaração juramentada da própria família atestando a situação de vulnerabilidade alimentar (GILARDON, 2016). Apesar da aprovação da *Ley 23740*, que estabelecia padrões de contribuição solidária para o seu financiamento com aportes importantes do setor privado – o que representou uma novidade na trajetória das experiências de transferência de renda na Argentina – o *Bono Solidario* não conseguiu alcançar resultados satisfatórios, e acabou sucumbindo em meio a dificuldades políticas, operacionais e o descrédito aos olhos da população, em meio a novas denúncias de corrupção e clientelismo, seja na distribuição dos benefícios, seja na escolha dos beneficiários (GILARDON, 2016).

Até 1994, as experiências de implementação de programas de transferência de renda na Argentina foram marcadas pela superficialidade, baixa cobertura, poucos resultados e por um viés neopopulista (FENWICK, 2016). É apenas durante o segundo mandato do Presidente Menem que se verifica o surgimento de programas focalizados buscando a constituição de uma rede mínima de proteção social, de modo a se tornarem (a despeito das limitações e restrições orçamentárias impostas pelas diretrizes macroeconômicas de então) uma parte crítica da agenda de desenvolvimento nacional, fato que corrobora a hipótese aqui defendida de que houve um *momento maquiaveliano* em meados da década de 1990, no Brasil e na Argentina, que estabeleceu os fundamentos sociopolíticos que condicionariam as experiências políticas subsequentes nos dois países.

Com as taxas de desemprego ao redor de 20%, e em meio a importantes manifestações sociais, o governo Menem introduz, em 1996, o primeiro programa nacional de emprego (FREYRE, 2014; FENWICK, 2016). O *Plan Trabajar*, desenhado pelo Ministério do Trabalho junto com economistas do Banco Mundial – instituição que auxilia no financiamento do programa a partir de 1997 (LODOLA, 2005) – focalizava cidadãos desempregados fora da cobertura da rede de proteção social⁴⁶, promovendo uma transferência mensal de 200 pesos, por um prazo de seis meses, tendo como contrapartida a realização de tarefas comunitárias. Apesar do crescimento da cobertura representado pela introdução deste programa, seu alcance ainda estava limitado (apenas 20% da

⁴⁶ O programa, continuado pelo Presidente Fernando de la Rúa (UCR), atingiu no seu auge a cobertura de 20% dos trabalhadores desempregados (FENWICK, 2016).

população alvo durante seu melhor momento), além de também ter sofrido críticas quanto aos critérios para a distribuição do benefício, com acusações de clientelismo e necessidade de vinculação com o partido peronista, no nível local, para a liberação de recursos (LODOLA, 2005). Mantido pelo Presidente Fernando de la Rúa (também oriundo do Partido Justicialista), o programa se estenderia até 2001.

O colapso econômico de 2001 na Argentina cria um padrão de instabilidade que duraria até a eleição, em 2003, do Presidente Néstor Kirchner:

Após uma década de reformas econômicas liberalizantes (privatizações de empresas públicas, abertura comercial e financeira indiscriminada e flexibilização das leis trabalhistas) aplicadas pelo governo peronista de Carlos Menem e continuada pelo governo De la Rúa, a Argentina em 2001 atingiu sua pior crise econômica desde os anos trinta. O sistema financeiro em falência, fuga de capitais, a restrição as saques de depósitos bancários – *Corralito* – e a economia tecnicamente quebrada foram o telão de fundo as manifestações sociais que se multiplicavam dia a dia ao ritmo da crise (VADELL, 2006, p.201-202)

Em meio ao elevado custo social da quebra do padrão de desenvolvimento calcado nos postulados neoliberais, logo que eleito (em 2002), o Presidente Eduardo Duhalde (Partido Justicialista) estabeleceu o maior – e mais importante – programa de transferência de renda até então: o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados*. Implementado pelo decreto 565/02, o programa *Jefes* (como ficou conhecido) promovia uma transferência mensal de 150 pesos (75% do salário mínimo na data de sua implementação) a famílias afetadas pelo desemprego. O benefício era destinado a “chefes de família” desempregados, com filhos menores de 18 anos, com a contrapartida de que passassem a trabalhar quatro horas por dia em uma atividade do programa ou participar de atividades de treinamento e/ou educação para o trabalho. Era, portanto, um programa centrado no trabalho (*labor-based*). O crescimento no padrão de cobertura é facilmente verificado, já que, em maio de 2003, 2 milhões de lares recebiam o benefício (o que representava 20% da população total) (ROFMAN, OLIVERI, 2011):

A efetividade do *Jefes* para conter a situação social e mitigar o impacto da crise nos lares mais vulneráveis foi reconhecida por diferentes analistas. Tanto em relação ao impacto sobre a capacidade de consumo e os níveis de renda básicos dos lares, como também em relação ao seu efeito sobre o clima social e político do país, o papel do *Jefes* foi central para lidar com os piores impactos da crise (tradução própria) (ROFMAN, OLIVERI, 2011, p. 14)

A despeito dos avanços em termos de cobertura e efetividade dos PTCRs representado pelo PJJHD, havia ainda alguns problemas de difícil resolução. O primeiro deles é que – sendo um programa baseado na recolocação laboral – o *Jefes* não conseguiu superar a dificuldade de reintegrar os beneficiários ao mercado de trabalho. Em segundo lugar, com a continuação da crise econômica iniciada em 2001, havia pouca margem de manobra para o governo em termos de criação de novos postos de trabalho que pudessem dar vazão a uma demanda reprimida da população por emprego. Nesse contexto, após maio de 2003 (seu momento de maior cobertura), o programa deixou de receber novos beneficiários, e passou a ser gradualmente diminuído até praticamente desaparecer em 2009 (ROFMAN, OLIVERI, 2011).

Embora dotado de carências estratégicas, o relativo sucesso do PJJHD em um contexto de descalabro social e econômico favoreceu a eleição do candidato peronista nas eleições presidenciais de 2003. Néstor Kirchner, representante de uma ala à esquerda dentro do Partido Justicialista, redireciona a máquina partidária rumo a uma agenda mais abertamente antineoliberal, e reestabelece vínculos com os poderosos sindicatos argentinos e os movimentos sociais (FENWICK, 2016). Durante os governos kirchneristas há, ainda, uma aproximação política com os movimentos de trabalhadores desempregados, que seria essencial para uma guinada no campo dos programas de transferência de renda na Argentina:

As administrações Kirchner introduziram mudanças significativas de políticas sociais que expandiram o acesso a serviços de transferência social e pensões. Estas iniciativas beneficiaram trabalhadores previamente desprotegidos que se encontravam fora do mercado formal de trabalho e suas famílias, mais ou menos metade da população, e envolveram uma expansão estatal substantiva. As reformas mais visíveis incluíram a criação de diferentes esquemas de emprego e a extensão dos subsídios familiares a crianças de baixa renda, bem como a expansão e nacionalização do sistema de pensão (tradução própria) (ETCHEMENDY, GARAY, 2011, p. 295)

Reformas e alterações importantes ocorreram durante o governo Kirchner. Em primeiro lugar, o sistema de pensões (parte essencial da estrutura de proteção social na Argentina), que havia sido parcialmente privatizado em 1994 – durante o primeiro governo Menem – foi reestatizado em 2008 (NIEDZWIECKI, 2014). Em segundo lugar, verificou-se também uma mudança significativa com relação aos programas de transferência de renda: embora o *Jefes* tenha sido importante para a eleição do Presidente Kirchner, o programa continuava – enquanto recurso político estratégico – controlado pelo seu antecessor, Eduardo Duhalde. Assim, um objetivo central do novo governo em

termos de políticas públicas foi a criação de um novo PTCR, baseado em transferências monetárias vinculadas a investimentos em capital humano que estivessem “livres” da intermediação local, de modo a superar (em tese) o clientelismo que dominava a escolha dos beneficiários no âmbito dos municípios (FENWICK, 2016). Este programa, cujo modelo foi o PTCR mexicano (embora adaptado à realidade argentina), foi o *Programa Familias por la Inclusión Social* (criado em 2006).

O programa (concebido para, no futuro, substituir o PJJHD) era destinado a famílias em situação de pobreza com filhos menores de 19 anos, e os beneficiários do PJJHD com três ou mais filhos. Os objetivos gerais do programa eram promover o desenvolvimento, a saúde e a permanência no sistema educativo das crianças em famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social, estabelecendo um mecanismo de transferência direta e automática de renda aos beneficiários (evitando, assim, o “clientelismo do intermediário”), com a contrapartida de que as famílias mantivessem os filhos na escola, além de cumprirem algumas exigências na área de saúde, tais como a vacinação – assim, o novo programa rompe com a tradição de proteção social pautada pelo mundo do trabalho, e passa a se centrar no investimento em capital humano (*capital-based*) (FENWICK, 2016). Os benefícios monetários eram de seis tipos:

- 1) 155 pesos – para famílias com um filho menor de idade;
- 2) 185 pesos – para famílias com dois filhos menores de idade;
- 3) 215 pesos – para famílias com três filhos menores de idade;
- 4) 245 pesos – para famílias com quatro filhos menores de idade;
- 5) 275 pesos – para famílias com cinco filhos menores de idade;
- 6) 305 pesos – para famílias com seis ou mais filhos menores de idade.

O *Programa Familias* passa de uma cobertura de 1.455.318 pessoas, em 2006, para 2.989.261 pessoas, em 2009 – o que representa um salto de 2,83% para 7,47% da população⁴⁷. O orçamento do programa também passa por um crescimento entre 2006 e 2010, saindo de \$715.520.000 para \$2.374.565.131 (respectivamente 0,09% e 0,14% do PIB).

Apesar do crescimento verificado no período, o programa ainda ficou aquém dos resultados esperados – tanto em relação à cobertura, como em relação aos problemas inerentes à sua operacionalização. Houve uma confusão sobre suspender ou não o *Jefes*, que, por sua vez, fomentava confusão e conflito interministerial, bem como problemas

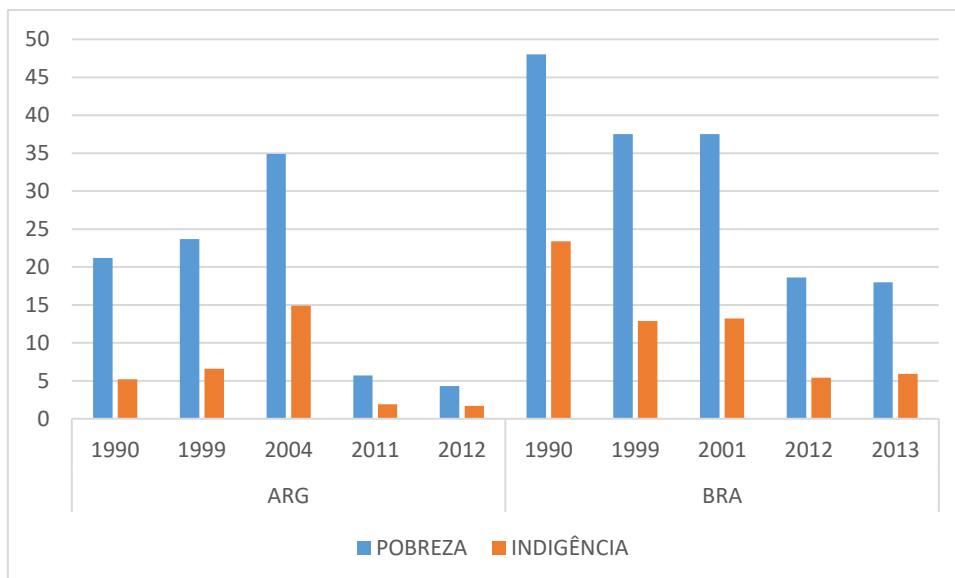
⁴⁷ Fonte: Cepal.

administrativos, advindos de uma gestão não totalmente centralizada (como era o caso mexicano, modelo de inspiração para o programa argentino) que dificultava a relação com os municípios (FENWICK, 2016). O *Programa Familias* é, enfim, suspenso em 2010.

4.2.3 Os anos 2000 e a guinada pós-neoliberal

Os anos 2000 são acompanhados de um avanço significativo no sentido da constituição de políticas públicas que revertam a trajetória (recente, no caso argentino, e histórica, no caso brasileiro) de exclusão e desigualdade social. O período iniciado com a eleição do Presidente Néstor Kirchner marca uma profunda reversão na evolução da pobreza na Argentina – que vinha crescendo desde meados da década de 1980 (com breves flutuações positivas no início da década de 1990): em 1990, a incidência de pobreza e de miséria eram da ordem de 21,2% e 5,2%, respectivamente, ao passo que em 2012, já durante o primeiro mandato da Presidenta Christina Kirchner, tais indicadores caem para 4,3% e 1,7%. De maneira ligeiramente menos enfática – embora, dada a longa permanência da exclusão social como elemento formador do Brasil moderno, não menos importante – o Brasil, a partir da eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, também verificou uma significativa melhora em seus indicadores de pobreza e miséria, que passam de 48% e 23,4% (respectivamente), em 1990, para 18% e 5,9%, em 2013, durante a gestão da Presidenta Dilma Rousseff. Embora a redução da pobreza no Brasil tenha sido relativamente menor do que na Argentina (62,5% e 125,4%, respectivamente), a redução da miséria foi maior no caso brasileiro (74,8%, no Brasil, e 67,3%, na Argentina).

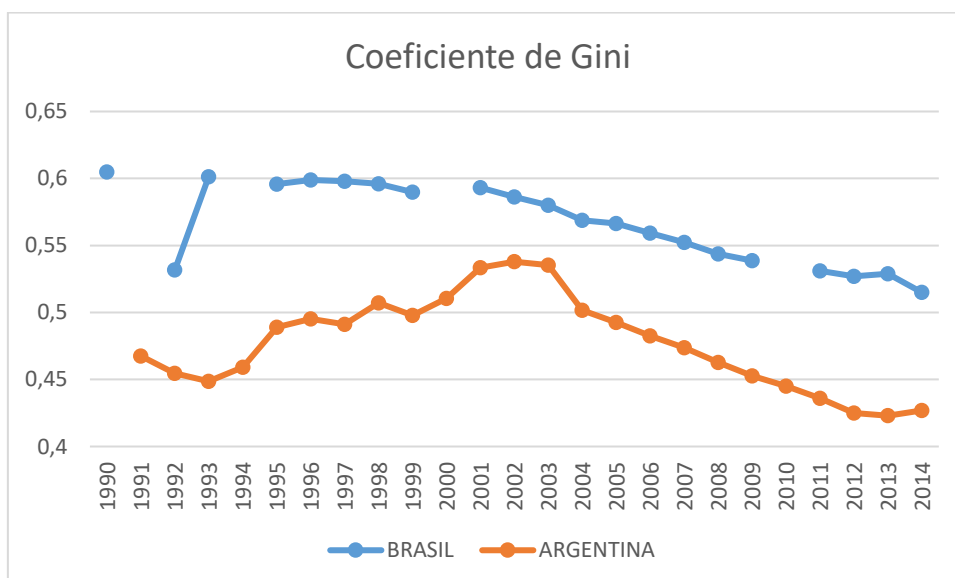
Gráfico 4: Incidência de pobreza e indigência – 1990/2013 (%)



Fonte: Panorama Social de América Latina, 2014 (Índice de Pobreza de Foster, Greer e Thorbecke)

Ainda que de modo mais tímido do que a redução da pobreza e da miséria, a desigualdade também sofreu uma queda, como registrada pela evolução do coeficiente de Gini nos dois países. A desigualdade de renda, que se manteve estável no Brasil e aumentou na Argentina durante a década de 1990, passa por um processo de redução a partir do início do século XXI.

Gráfico 5: Evolução do Coeficiente de Gini – 1990/2010

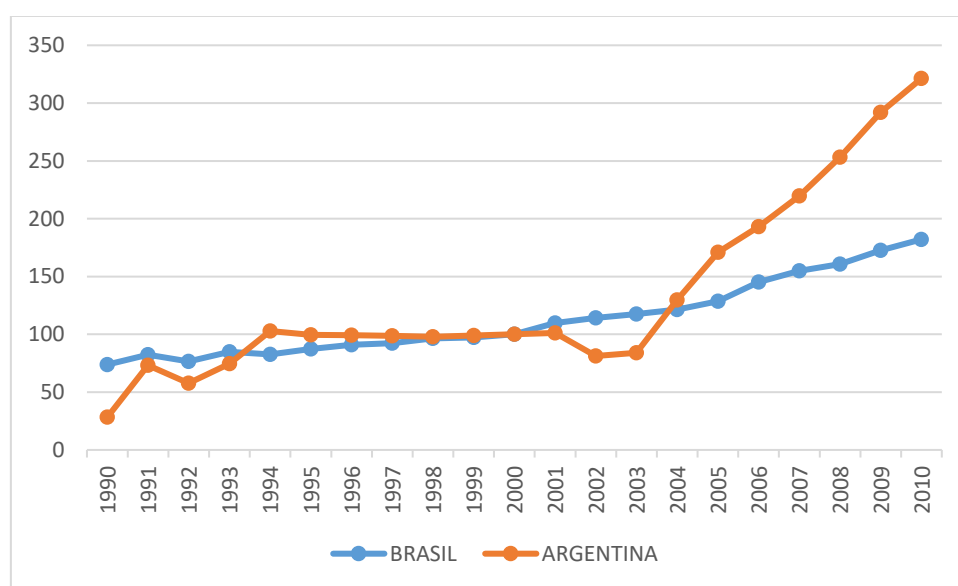


Fonte: Banco Mundial

Aliada aos programas de transferência de renda (peça fundamental do combate à pobreza na América Latina), outra política foi fundamental para a redução das assimetrias

sociais e econômicas legadas e/ou mantidas pelo primado do neoliberalismo: a elevação do salário mínimo acima da inflação, proporcionando, por um lado, ganhos significativos aos trabalhadores situados no mercado de trabalho formal, e, por outro, acentuando a estratégia de reorientação econômica para o mercado interno, característica essencial das experiências pós-neoliberais na região (MACDONALD, RUCKERT, 2009). Tomados os valores do salário mínimo no ano 2000 como 100, o Brasil promoveu um aumento de 82 pontos percentuais, e a Argentina, por sua vez, 221 pontos.

Gráfico 6: Evolução do Salário Mínimo Real (2000 = 100)

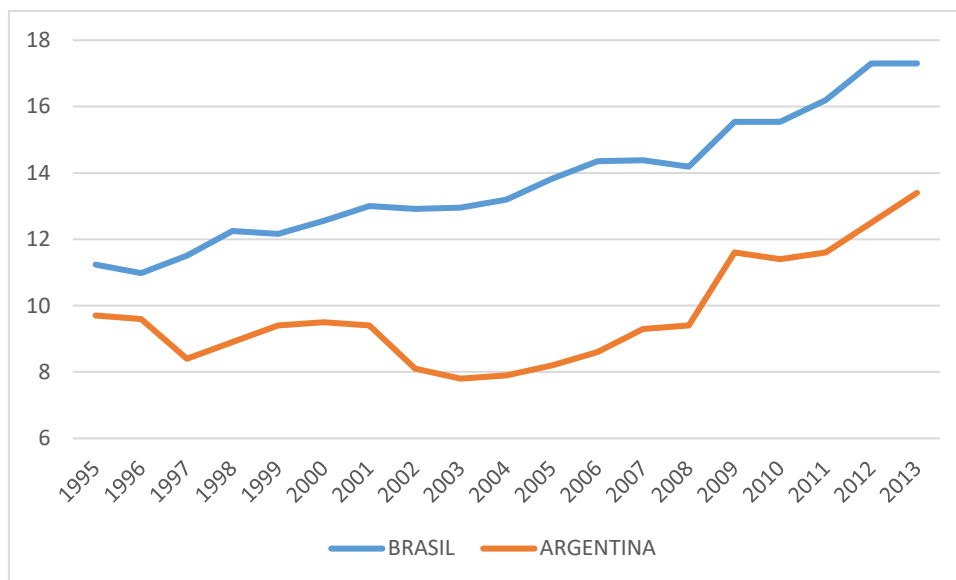


Fonte: Cepal

Para além da retomada do crescimento econômico proporcionada pelo afrouxamento da deterioração dos termos de troca – consequência direta da valorização do preço dos bens primários, alavancados pela demanda chinesa – e a requalificação de capacidades estatais antes depreciadas, a década de 2000 representou, ainda, um enfraquecimento da hegemonia neoclássica no campo econômico e social, bem como o retorno de trajetórias de intervenção estatal e aumento do gasto público (BOSCHI, GAITÁN, 2008). Ou seja, o aumento do orçamento destinado a programas sociais deriva não apenas de um crescimento mais robusto da economia, mas sobretudo de uma decisão consciente das novas forças políticas eleitas durante o início do século XXI, que elevam a “questão social” (ou seja, o combate à pobreza, à desigualdade e à fome) ao centro da agenda nacional – elemento unificador das chamadas experiências pós-neoliberais (LEIVA, 2008; DRAIBE, RIESCO, 2009; LEVITSKY, ROBERTS, 2011). Entre 2012 e

2013, os PTCRs cobriam 100% da população pobre e 100% da população indigente no Brasil e na Argentina.

Gráfico 7: Gasto social do Governo Central como porcentagem do PIB – 1995/2013



Fonte: Ipea/Cepal

As gestões iniciadas em 2003 nos dois países promoveram um incremento no gasto social, não apenas em valores absolutos, mas também relativos – se tomados os valores enquanto porcentagem do PIB. Entre 1995 e 2003, o gasto social sofreu um decréscimo da ordem de 19,6%, na Argentina (queda média de 2,45% ao ano), enquanto, entre 2003 e 2013, o mesmo passou por um aumento de 71,8% (aumento médio de 7,18% ao ano). O Brasil, embora num patamar menos acentuado do que no caso argentino – o que reforça a tese de que na Argentina, por um lado, o neoliberalismo foi mais expressivo enquanto hegemonia ideológica, e, por outro, a ruptura da experiência pós-neoliberal foi maior (GRUGEL, RIGGIROZZI, 2009) – também verificou uma trajetória de crescimento do gasto social mais pronunciada a partir de 2003, embora este tenha crescido desde o início do governo FHC: entre 1995 e 2003, o crescimento do gasto social foi de 15,2% (1,9% ao ano, em média), ao passo que, entre 2003 e 2013, a elevação foi de 33,6% (média de 3,36% ao ano). Entre 2001 e 2011, os programas de transferência de renda implementados pelo Governo Federal (incluindo o BPC e o PBF) foram responsáveis por 15-20% da redução da desigualdade socioeconômica no país (CAMPELLO, 2013).

4.3 Programa Bolsa Família e *Asignación Universal por Hijo*

Como discutido na seção anterior, os anos 2000 foram palco de avanços importantes em termos de cobertura, estrutura e funcionamento dos programas de transferência de renda, bem como de sua consolidação enquanto eixo estrutural da estratégia de combate às desigualdades, à fome e à miséria, que assume o centro do debate público na região com a ascensão da “nova esquerda” em suas diversas expressões, no bojo das experiências pós-neoliberais. Nos casos de Brasil e Argentina, dois programas conseguem superar os limites e vícios das tentativas pregressas, alijando as trajetórias clientelistas, marca tradicional dos primeiros experimentos com programas de transferência de renda: o Programa Bolsa Família (PBF), no Brasil, e a *Asignación Universal por Hijo* (AUH), na Argentina. Se, por um lado, é verdade que ambos os países – durante os anos 2000 – estiveram imersos em um contexto macropolítico comum, também é verdade que eles lidaram com os problemas (que, ao final da década de 1990, eram próximos) de maneira distinta. Estas diferenças podem ser explicadas – como será discutido no escopo deste trabalho – pelas respectivas trajetórias político-institucionais (*policy legacies*, estrutura dos partidos políticos e permanência ou ruptura dos arranjos institucionais pregressos) (HUBER, NIEDZWIECKI, 2015).

4.3.1 O Programa Bolsa Família

Em 2002 – ano da eleição do Presidente Lula – o cenário da estrutura de proteção social brasileira, fundamentada nos programas de transferência de renda, era de caos logístico e institucional, dados os vários problemas de coordenação e articulação entre os vários programas, tanto no plano federal (conflitos interministeriais) quanto na relação entre a União e os municípios (SOARES, SÁTYRO, 2009).

Logo nos primeiros dias de sua gestão, o Presidente Lula lançou o Programa Fome Zero, cujo objetivo central era garantir o direito à alimentação por intermédio da promoção da segurança alimentar a partir da articulação, desde o Governo Federal – em parceria com estados e municípios – de uma série de ações e iniciativas estruturadas ao redor de um mecanismo de transferência direta de renda (TOMAZINI, LEITE, 2016). O programa, todavia, acabaria sendo incorporado pelo Bolsa Família, que viria a se converter no carro-chefe da estratégia de combate à fome e à pobreza no Brasil.

O PBF foi criado pela Medida Provisória 132, no primeiro ano do governo Lula, e convertido na Lei 10.836 (2004). Também em 2003 foi criado o Ministério do

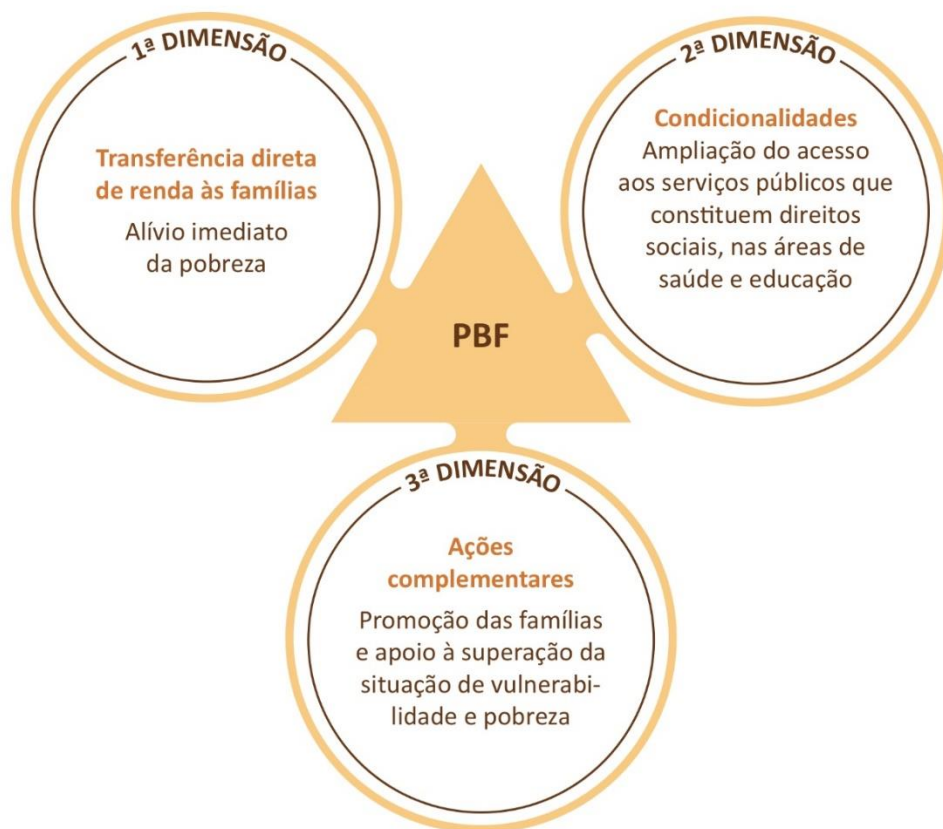
Desenvolvimento Social (MDS), que seria o responsável por coordenar o programa, unificando os programas anteriores e incorporando o cartão alimentação implementado pelo programa Fome Zero. A nova estrutura buscou unificar as ações dos entes federativos em um único programa de transferência direta de renda por meio de convênios (BICHIR, 2010). O governo federal seria o responsável por coordenar a implantação e supervisionar a execução do Cadastro Único. O governo estadual prestaria apoio técnico e supervisiona os municípios durante o cadastramento dos beneficiários. E, por fim, caberia aos municípios planejar e executar o cadastramento, transmitir os dados à Caixa Econômica Federal, mantê-los atualizados e prestar apoio às famílias durante o processo.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, voltado para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, pautado em três eixos fundamentais: transferência direta de renda (alívio imediato da pobreza), condicionalidades (reforço no acesso a direitos sociais básicos), e ações complementares (no sentido do desenvolvimento de capacidades para a superação da pobreza). Tanto as condicionalidades quanto as ações complementares possuem como chave a estratégia de combate à pobreza via investimento em capital humano.

O foco nas condicionalidades, articulando – de modo mais sistemático do que a trajetória anterior – o alívio imediato da pobreza propiciado pela transferência monetária direta e o combate de longo prazo para a superação da transmissão intergeracional da pobreza, também se constitui uma novidade institucional do PBF:

Ademais, essa vinculação dos Programas de Transferência de Renda com a educação vem se ampliando de modo que outras políticas são também demandadas nesse movimento que se propõe a articular o compensatório ao estruturante, como: articulação da transferência monetária com ações no campo da saúde, do trabalho e do acesso aos serviços sociais básicos, mediante encaminhamentos de membros da família aos serviços demandados por estes (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2014, p. 211)

Figura 5: As três dimensões do PBF



Fonte: Brasil (2015)

Seus princípios, fundamentados nas diretrizes da ação pública elencados pela Constituição de 1988, podem ser definidos em seis chaves:

- 1) Enfrentamento da pobreza e da desigualdade social;
- 2) Proteção social não-contributiva;
- 3) Proteção social à família;
- 4) Intersetorialidade;
- 5) Gestão descentralizada; e
- 6) Inclusão social.

As transferências monetárias têm como destinatário as famílias que se encontram em uma situação de pobreza (cuja renda per capita mensal varia de R\$77,01 a R\$154,00) ou de pobreza extrema (com renda per capita mensal entre R\$0,00 e R\$70,00). O pagamento dos benefícios se direciona preferencialmente às mulheres, tendo como fundamento a ampliação do bem-estar da família e da autonomia feminina (em 2013, 93%

dos titulares do benefício eram mulheres⁴⁸) no espaço doméstico e nas comunidades locais⁴⁹ (BRASIL, 2015):

Para o PBF, a família corresponde à unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob um mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros (BRASIL, 2015, p. 11)

O cumprimento das condicionalidades, embora não fosse uma novidade no caso brasileiro (já que as experiências de programas de transferência de renda no Brasil já lidavam, em maior ou menor grau, com instrumentos condicionantes para a participação dos beneficiários), representou ainda um avanço por incluir – além da educação – a necessidade do cumprimento de metas também nas áreas de saúde e nutrição:

A ruptura do ciclo intergeracional da pobreza é esperada por meio das condicionalidades, que reforçam o exercício dos direitos sociais nas áreas de saúde e educação, e que potencialmente propiciam o combate à pobreza futura por meio do investimento no desenvolvimento de capital humano (BRASIL, 2007, p. 19)

As condicionalidades se dividem em dois grupos:

1) Educação:

- a. Matricular crianças e adolescentes de 6 a 17 anos de idade nas escolas;
- b. Garantir frequência mínima de 85% para crianças e adolescentes até os 15 anos de idade, e de 75% para jovens entre 16 e 17 anos.

2) Saúde:

- a. Para grávidas e lactantes:
 - i. Fazer o pré-natal;
 - ii. Ir às consultas na unidade de saúde próxima à sua casa com o cartão de gestante, de acordo com o calendário estabelecido pelo Ministério da Saúde;
 - iii. Participar de atividades educativas oferecidas pelas equipes de saúde sobre amamentação e alimentação saudável (recomendado, mas não mandatório).
- b. Para responsáveis por menores de 7 anos:

⁴⁸ Ver Campello (2013).

⁴⁹ Sobre o papel do Bolsa Família no empoderamento e emancipação da mulher, ver Rego e Pinzani (2013).

- i. Levar as crianças aos locais de campanhas de vacinação;
- ii. Manter atualizado o calendário de vacinação dos dependentes;
- iii. Levar regularmente as crianças à unidade de saúde mais próxima para o acompanhamento de seu crescimento e desenvolvimento.

A transferência monetária direta propiciada pelo PBF estava dividida em três categorias de benefícios, aplicáveis a situações específicas:

- 1) Benefício Básico: concedido às famílias em situação de extrema pobreza, mesmo sem crianças, adolescentes ou jovens;
- 2) Benefício Variável: concedido às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, que tenham gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos de idade (podendo acumular até um máximo de três benefícios por família);
- 3) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): Concedido às famílias que tenham jovens entre 16 e 17 anos (podendo acumular, no máximo, dois benefícios)⁵⁰.

Outro aspecto marcante do PBF é sua gestão descentralizada, de acordo com os pressupostos elencados pela Constituição de 1988, por um lado, e a mentalidade dominante em termos de *policy making* que se cristaliza no Brasil durante a década de 1990, por outro, associando a descentralização à democratização da gestão pública (BICHIR, 2011). Como debatido aqui, no escopo no Programa Bolsa Família, caberia a cada ente federativo uma parcela dentro da sua estrutura de execução:

- 1) Governo Federal:
 - a. Implementar o pagamento mensal de benefícios às famílias;
 - b. Disciplinar e normatizar os procedimentos de gestão e execução do PBF e do Cadastro Único;
 - c. Desenvolver e disponibilizar aos estados, DF e municípios instrumentos e sistemas de gestão;
 - d. Apoiar a capacitação dos agentes envolvidos na gestão e execução do programa;
 - e. Disponibilizar canais de comunicação para o recebimento de sugestões e denúncias sobre eventuais irregularidades;

⁵⁰ Em 2015, o valor unitário de cada benefício era: Benefício Básico – R\$77,00; Benefício Variável – R\$35,00; BVJ – R\$42,00.

- f. Apoiar financeiramente os estados, municípios e o DF para o exercício de suas atribuições no PBF e no Cadastro Único;
- g. Viabilizar, colaborativamente, as ações complementares.

2) Estados:

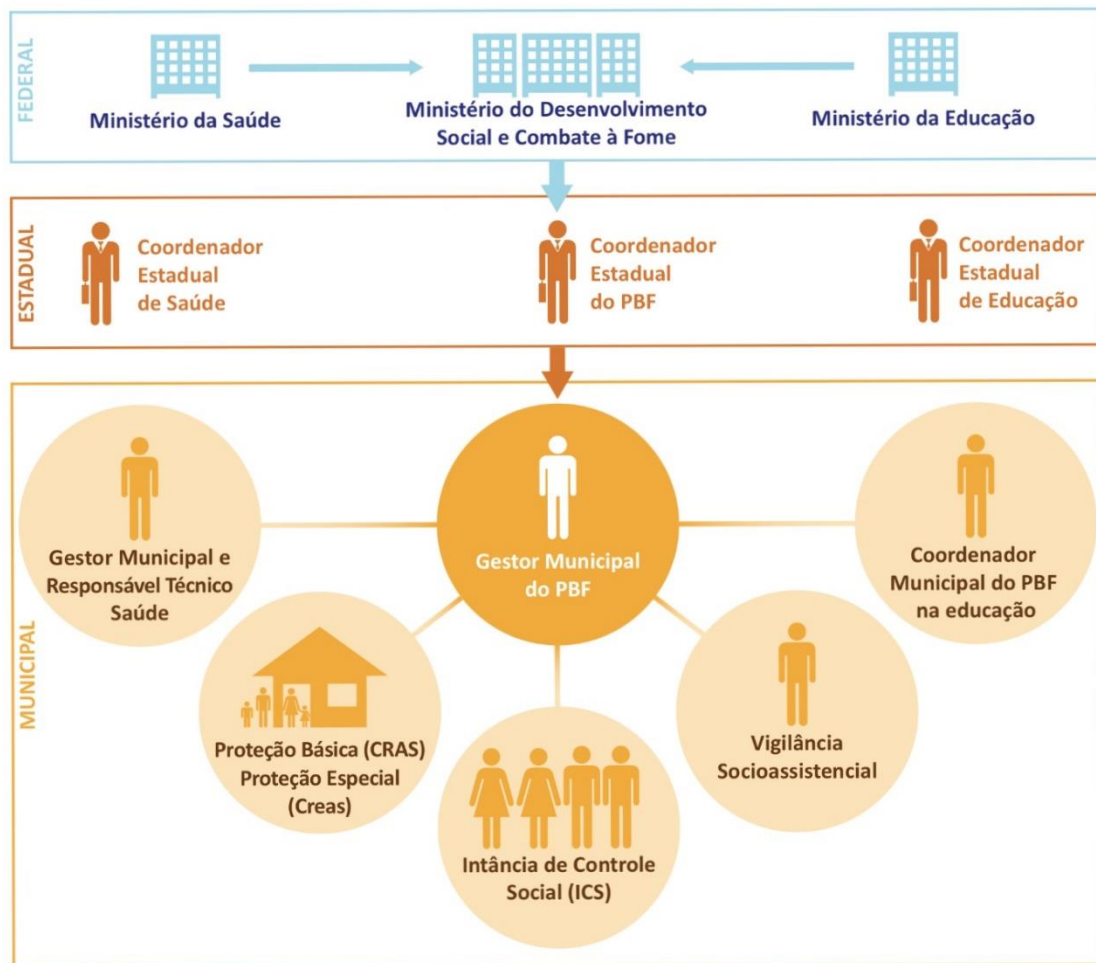
- a. Constituir coordenação intersetorial responsável pelo programa no estado, composta por representantes das áreas de assistência social, educação e saúde;
- b. Promover ações que viabilizem a gestão intersetorial no estado;
- c. Apoiar técnica e institucionalmente os municípios para a implementação do programa, sensibilizando-os e capacitando-os, com o apoio do Governo Federal, para a condução de suas atribuições;
- d. Disponibilizar serviços e estruturas institucionais das áreas de assistência social, educação e saúde na esfera estadual;
- e. Apoiar e estimular o cadastramento e sua atualização por parte dos municípios;
- f. Administrar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Estado para a gestão do Bolsa Família;
- g. Promover, em articulação com a União e os municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários;
- h. Estimular os municípios para a criação de parcerias com órgãos e instituições governamentais e não governamentais nas três esferas de governo, de modo a articular ações complementares.

3) Municípios:

- a. Identificar e inscrever no Cadastro Único as famílias de baixa renda, atualizando seus dados pelo menos a cada dois anos;
- b. Realizar as ações de gestão de benefícios sob sua responsabilidade;
- c. Instituir Instância de Controle Social (ICS) do Bolsa Família e contribuir para sua ação efetiva;
- d. Promover a intersetorialidade na gestão local do programa;
- e. Administrar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal por meio da ICS;

- f. Garantir o acompanhamento e o monitoramento das ações do programa na comunidade;
- g. Viabilizar, em parceria com os demais entes federativos e organizações governamentais e não governamentais, as ações complementares.

Figura 6: A gestão descentralizada do PBF



Fonte: Brasil (2015)

Segundo Fenwick (2016), o PBF avançou em três pontos, quando comparado às experiências anteriores de transferência de renda no país: em primeiro lugar, resolveu o caos institucional e burocrático (sobretudo os conflitos interministeriais e na relação entre União e demais entes federativos) ao colocar um único ministério (o MDS) – embora em parceria com outras pastas – como o responsável por sua coordenação; em segundo lugar, reduziu os custos administrativos com o Cadastro Único, avançando em uma direção

iniciada pela administração anterior; e, em terceiro lugar, adaptou o design de uma política de massas, com ampla cobertura nacional, à realidade institucional brasileira. Assim, embora tivesse elementos de continuidade, considerando a trajetória dos PTCRs no Brasil, o Bolsa Família também apresentou rupturas. Afirma Wylde (2012), em relação ao PBF:

Ainda que este programa de fato represente uma continuação e racionalização de vários esquemas introduzidos sob a administração de FHC, Lula de fato introduziu algumas mudanças significativas às políticas anteriores: primeiramente, um claro e vocalizado comprometimento de beneficiar os setores mais pobres da sociedade brasileira (tradução própria) (WYLDE, 2012, p. 155)

Fenwick (2016) classifica as inovações trazidas pela introdução do Bolsa Família como um caso de “continuidade com mudanças”:

As mudanças endógenas que ocorreram entre os dois programas, Bolsa Escola e Bolsa Família, no decorrer de quase uma década, contudo, significaram uma mudança rumo a uma abordagem mais ampla de política social, que trouxe novos atores a partir da inclusão de novos setores – saúde, nutrição, educação – e de famílias em extrema pobreza que não possuíam dependentes em idade escolar (tradução própria) (FENWICK, 2016, p. 67)

Silva, Yazbek e Giovanni (2014), também apontam alterações trazidas pelo novo arranjo de políticas públicas introduzido com a implementação do PBF, em três pontos fundamentais: a centralidade dada à questão do enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil (centralidade verificada inclusive no próprio discurso de posse do Presidente Lula); a unificação e sistematização de iniciativas dispersas e sem coordenação; e a elevação dos recursos orçamentários.

Quadro 8: Recursos (R\$) e cobertura dos PTCRs brasileiros (nº de famílias) (2002)

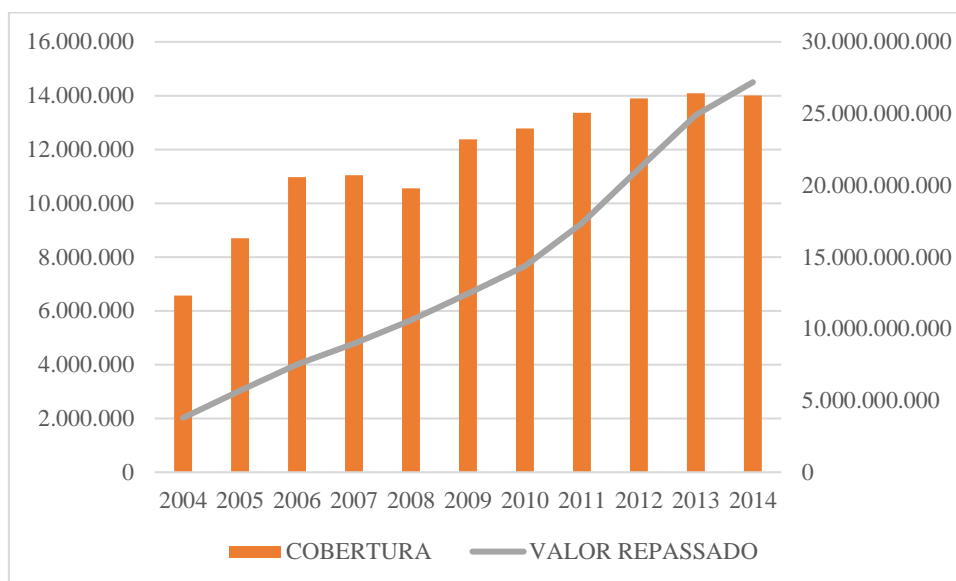
PROGRAMA	RECURSOS	COBERTURA
Bolsa Escola	1.277.720.000,00	2.500.000
Bolsa Alimentação	115.000.000,00	1.400.000
Auxílio Gás	502.139.720,00	8.556.785

Fonte: Silva, Yazbek e Giovanni (2016)

O programa de transferência de renda mais ambicioso – embora não o que possuía a maior cobertura – era o Bolsa Escola. Empregava um volume expressivo de recursos,

sobretudo se considerada a trajetória de políticas sociais no Brasil até então. O programa com a maior cobertura (o Auxílio Gás), embora tenha alcançado um grande escopo (8,5 milhões de famílias em 2002), tinha um impacto reduzido, dada sua estrutura e valores limitados. A partir da criação do Bolsa Família (2003) e sua implementação no Congresso (2004), a estrutura de transferência de renda no Brasil assumiria outras proporções.

Gráfico 8: Evolução dos recursos (R\$) e cobertura (nº de famílias) do PBF



Fonte: MDS

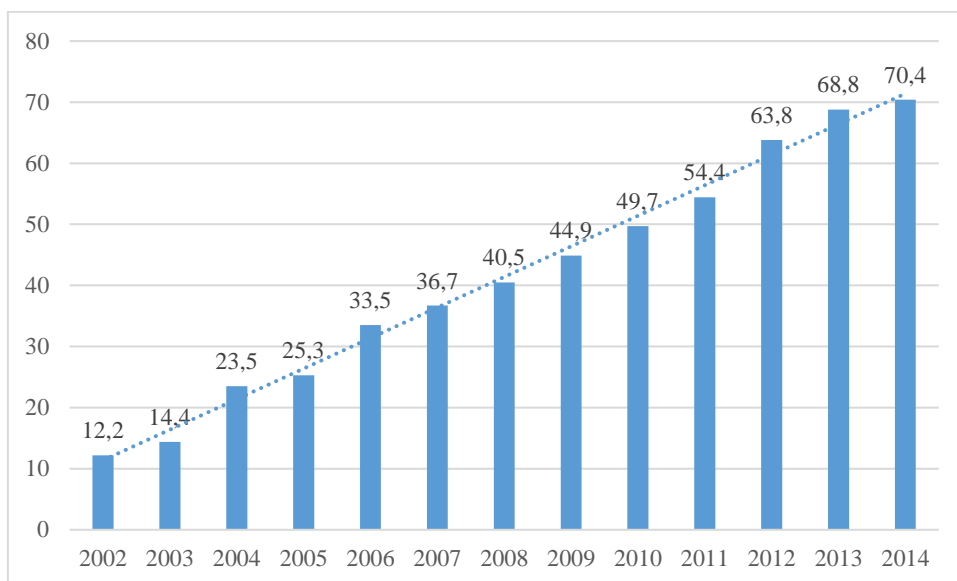
Em 2005, é instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), descentralizado e participativo, pautado em três eixos de atuação (COLIN, PEREIRA, GONELLI, 2013):

- 1) *Segurança de sobrevivência, rendimento e autonomia*: buscando garantir meios para a sobrevivência em situações específicas, seja via BPC, PBF e/ou outros mecanismos eventuais de benefícios;
- 2) *Segurança de convívio familiar*: buscando afirmar o papel do Estado em auxiliar a família, prestando atendimento e acompanhamento na proteção social básica e especial;
- 3) *Segurança de acolhida*: buscando garantir a proteção em situações excepcionais, sobretudo naquelas em que é necessário o acolhimento provisório dos indivíduos.

A criação do SUAS e a implantação do Programa Bolsa Família foram acompanhadas de um crescimento vertiginoso dos recursos destinados à assistência social

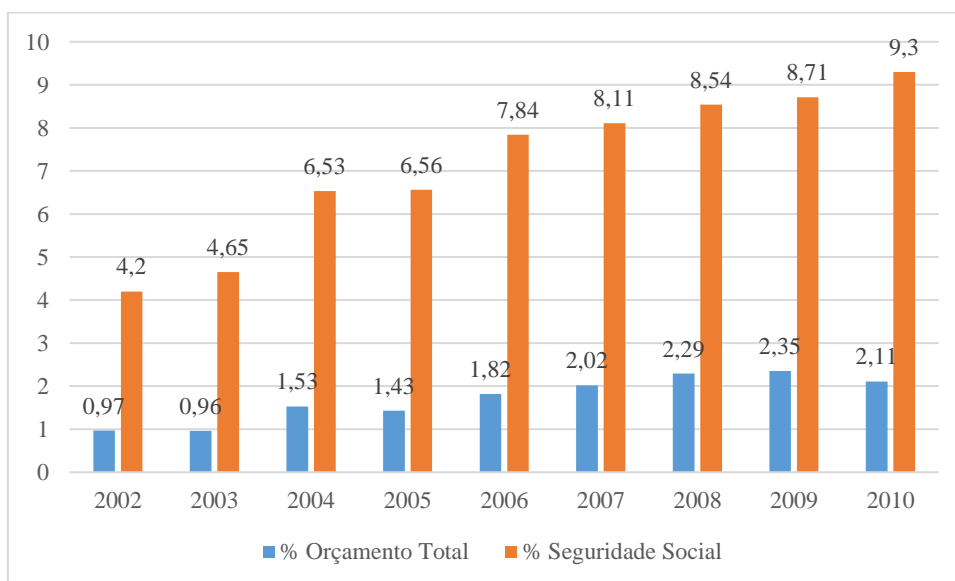
no Brasil, tanto em termos absolutos quanto como porcentagem do orçamento total da União, bem como em relação ao orçamento total da seguridade social. Entre 2002 e 2012, considerando as políticas que compõem o Sistema de Seguridade Social, a assistência social foi a área que apresentou a maior taxa de crescimento, e, entre 2004 e 2011, o financiamento do governo federal nessa área saltou de 0,71% do PIB para 1,1% do PIB (COLIN, PEREIRA, GONELLI, 2013):

Gráfico 9: Evolução dos recursos públicos na assistência social (bilhões de reais)



Fonte: Jannuzzi et al (2016)

Gráfico 10: Evolução dos recursos da assistência social como porcentagem do orçamento total da União e como porcentagem da seguridade social



Fonte: Brasil (2010)

Em 2011, primeiro ano da gestão da Presidenta Dilma Rousseff – sucessora e “herdeira política” de Lula – é criado, por meio do Decreto nº 7.492, o Plano Brasil Sem Miséria, que tinha como objetivo fundamental aprofundar os resultados sociais alcançados pelo Programa Bolsa Família, focalizando a ação do Estado no combate à miséria. Para tanto, foi elevado o número máximo de Benefícios Variáveis por família de 3 para 5, além de ter sido criado o Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP) – concedido às famílias cuja renda familiar per capita tivesse se mantido igual ou inferior a R\$77,00, mesmo após a obtenção dos benefícios previstos no PBF (o valor seria calculado com base no montante necessário para que renda per capita possa superar a linha da extrema pobreza).

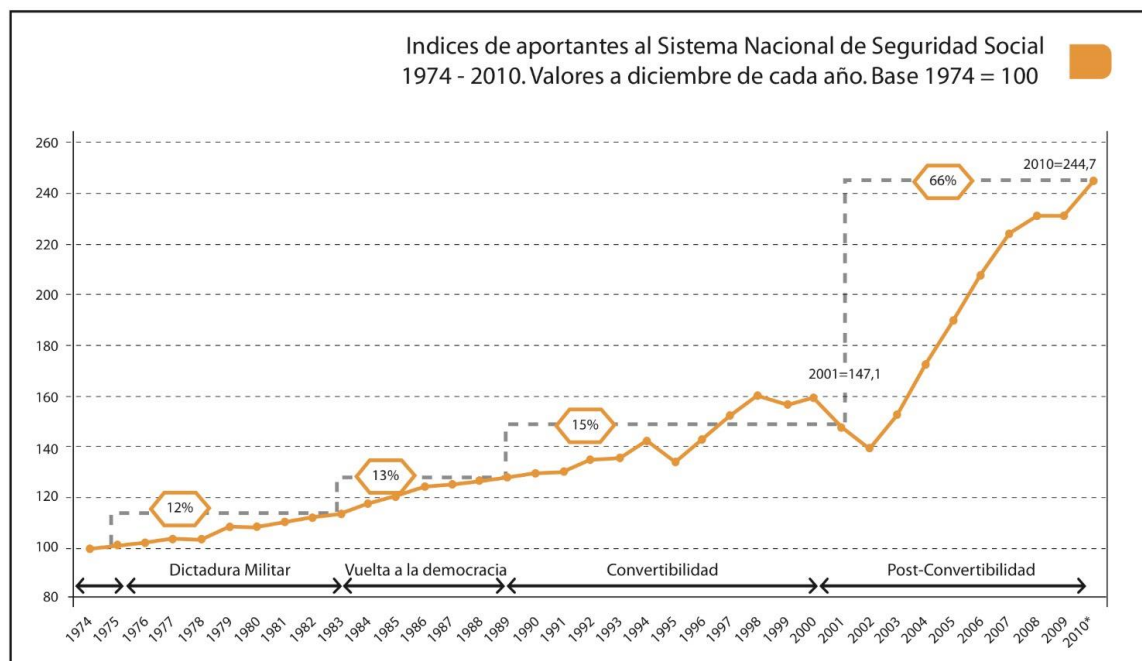
O Brasil expandiu seu *welfare state* a partir da eleição do Partido dos Trabalhadores, aprofundando uma tendência iniciada com o Presidente Fernando Henrique Cardoso – notadamente, a universalização da educação secundária, aliada aos primeiros experimentos nacionais de transferência condicionada de renda – embora o PBF tenha efetivado a universalização da cobertura de seu público-alvo e a superação (ou, pelo menos, a mitigação) das máquinas clientelistas a partir de um complexo balanço descentralizado – porém coordenado de modo centralizado pelo MDS. É o que Bichir (2011) define como “implementação descentralizada” com “gestão centralizada”.

De modo correlato – e associado à estratégia de fortalecer o combate de longo prazo à pobreza via investimento em capital humano – houve um crescimento no financiamento da educação e saúde públicas, bem como o fortalecimento da medicina preventiva (HUBER, NIEDZWIECKI, 2015). Os governos petistas buscaram expandir, aprimorar e consolidar a rede de assistência social herdada do governo FHC elevando o combate à pobreza e à fome ao centro do debate e da agenda política nacionais, centralidade que se expressa no considerável aumento nos recursos e no escopo da política social (BICHIR, 2011). Ainda que o *Progresá*, do México, tenha sido o primeiro PTCR de escopo nacional na América Latina, o Programa Bolsa Família se tornou o maior programa de transferência de renda do mundo, suplantando seu análogo mexicano enquanto modelo de inspiração para outras iniciativas regionais e em outras partes do mundo (ADATO, HODDINOTT, 2010; FENWICK, 2016).

4.3.2 A Asignación Universal por Hijo

Desde 2003 se verificou, na Argentina, um fortalecimento contínuo da estrutura de proteção e seguridade social, ainda que – em relação aos programas de transferência de renda – os problemas estruturais das políticas focalizadas tenham se mantido pelo menos até 2009.

Gráfico 11: Número de trabalhadores registrados na seguridade social argentina



Fuente: DGRP y SGI (de 1974 a 1993) y SIGyP y SIPA (de 1994 a 2010).

Fonte: Gráfico retirado de Roca (2011)

Há duas inovações institucionais importantes que antecedem e pavimentam o caminho para a implementação da AUH na Argentina: a criação do *Sistema Integrado Previsional Argentino* (Sipa) – um sistema solidário de repartição da seguridade social – pela *Ley 26.425* (2008), e a criação do *Fondo de Garantía de Sustentabilidad* (FGS) – sob responsabilidade da *Administración Nacional de Seguridad Social* (ANSeS), vinculada ao Ministério do Trabalho – cujos recursos advinham tanto das contribuições dos trabalhadores situados no mercado de trabalho formal (56%) como também de impostos que recaem sobre todos os argentinos (44%), tais como o *Impuesto al Valor Agregado* (IVA), e que passaria a financiar o regime de subsídios familiares (BICHIR, 2016).

Embora o *Programa Familias* tenha surgido enquanto uma tentativa de superar as antigas práticas clientelistas, estabelecendo um programa não contributivo que suplantasse os anteriores, as críticas e deficiências se mantiveram (FENWICK, 2016), e, no contexto de crítica a esses programas – clientelismo, problemas na focalização, valores insuficientes e baixa cobertura – surgem seis projetos de lei (de várias forças políticas distintas), apresentados em 2008 ao Congresso argentino, buscando estabelecer um programa de transferência de renda que superasse as deficiências anteriores:

Estes projetos eram oriundos de distintas forças políticas: Coalición Cívica, Frente para la Victoria, Partido Socialista, Unión Cívica Radical, Proyecto Sur, Solidaridad y Igualdad, Encuentro Popular y Social e Unión Celeste y Blanco. Em linhas gerais, os projetos coincidiam em termos de definição do benefício e da necessidade de se cobrarem condicionalidades, com divergência em torno dos critérios de elegibilidade e do perfil dos beneficiários, das fontes de financiamento e do organismo responsável pela implementação (BICHIR, 2016, p. 333)

Este debate é surpreendido pelo Executivo nacional, em outubro de 2009, quando a Presidenta Cristina Kirchner anuncia a criação de um novo PTCR. A partir do Decreto n. 1.602, de 2009, é instituído o programa *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, e incorporado ao sistema de subsídios familiares existente no país desde os anos 1930. O novo programa suplanta duas tentativas anteriores de configuração de um robusto PTCR na Argentina: o *Jefes* e o *Programa Familias*. É, ainda, apenas durante o primeiro mandato da Presidenta Cristina Fernández de Kirchner que – contando com maioria no Congresso – foi possível levar a cabo a proposta de Néstor Kirchner de suspender o *Programa Jefes* e estabelecer um novo programa de transferência de renda (FENWICK, 2016).

Além do intenso debate nacional em torno de um novo *policy framework* que superasse os vícios e limitações das experiências anteriores – bem como a vontade política do kirchnerismo de constituição de um programa desvinculado de outras lideranças da burocracia partidária – a crise internacional de 2008 também favoreceu essa nova experimentação:

Em 2009 a administração de Cristina Kirchner enfrentou novas demandas de grupos de desempregados no sentido de expandir os benefícios sociais. A alta inflação e as expectativas a respeito dos efeitos da crise financeira internacional de 2008 no emprego desencadearam mobilizações. Em resposta, o governo aprovou uma extensão massiva dos subsídios familiares universais direcionada a lares situados fora do mercado de trabalho formal. Porque o programa incluía incentivos para manter a frequência escolar e obter

avaliações médicas, esperava-se melhorar substancialmente os indicadores de educação e saúde. O programa, chamado *Asignación Universal por Hijo*, é o mais importante direito social criado desde o retorno à democracia em 1983 (tradução própria) (ETCHEMENDY, GARAY, 2011, p. 296)

O novo programa era direcionado a trabalhadoras e trabalhadores desempregados, da economia informal (desde que com rendimento igual ou inferior ao salário mínimo), do serviço doméstico e/ou inscritos nos programas de transferência de renda anteriores, com foco nos filhos. A AUH se define como sendo:

Um subsistema não-contributivo de *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, destinado àqueles meninos, meninas e adolescentes residentes na República Argentina, que não tenham outro subsídio familiar previsto pela presente lei e pertençam a grupos familiares que se encontrem desempregados ou que estejam na economia informal (tradução própria) (ARGENTINA, 2009, Artigo 1º, inciso c)

O benefício correspondia a uma transferência monetária mensal⁵¹, destinada a apenas um dos responsáveis, referentes aos filhos menores de 18 anos (ou descapacitados, sem limite de idade), até um máximo de cinco benefícios por família. Deste valor, 80% seria pago de modo imediato, e os 20% restantes seriam repassados anualmente após o acompanhamento das condicionalidades. As condicionalidades são de dois tipos:

- 1) Até os quatro anos de idade: deve-se cumprir os controles sanitários e manter atualizado o plano de vacinação obrigatória;
- 2) Dos cinco aos dezoito anos de idade: deve-se garantir a permanência dos menores em idade escolar nos estabelecimentos públicos de ensino, bem como o cumprimento do ciclo escolar letivo correspondente.

Figura 7: Distribuição de tarefas quanto ao acompanhamento das condicionalidades da AUH

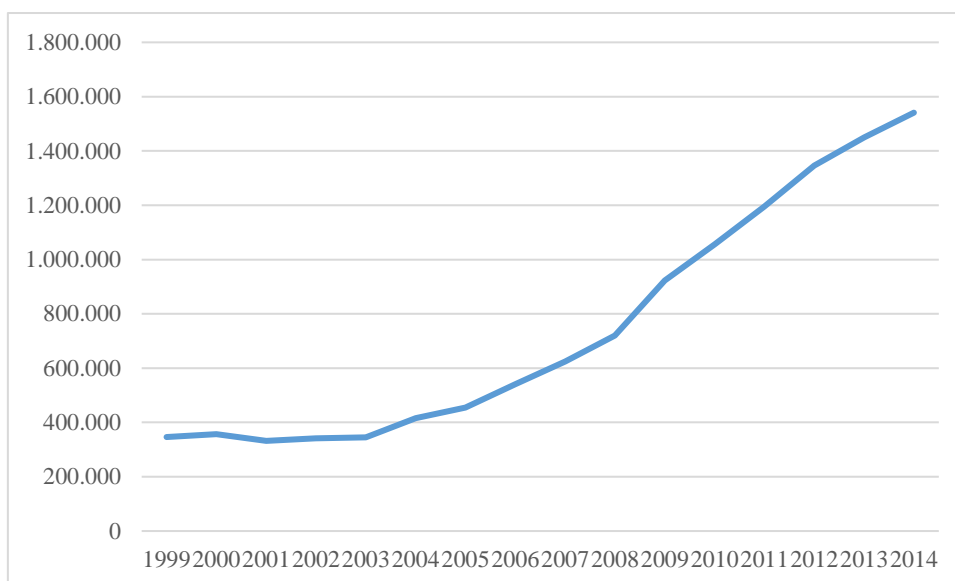
⁵¹ Os benefícios correspondiam, no momento de sua implementação, a 180 pesos por cada filho (até um limite de cinco) e 720 pesos por filho “descapacitado”.

Actor responsable	Tarea
ANSES	1)Enviar la Libreta a los adultos responsables (una por cada menor que tenga a cargo) ⁴⁴
Autoridades del establecimiento educativo	2)Certificar la condición de alumno regular del menor al finalizar cada ciclo lectivo en la Libreta. ⁴⁵
Profesionales de la salud matriculados (pueden ser de establecimientos públicos o privados, de cualquier nivel de gobierno)	3)La acreditación referida al control sanitario se deberá: a.Certificar en la Libreta a partir de los 6 años de edad y hasta los 18 años. b.Realizar a través de la inscripción de los niños y niñas menores a 6 años en el "Plan NACER". La información será remitida periódicamente por el Ministerio de Salud en los términos que se acuerden oportunamente. La falta de registración del niño o niña en el mencionado padrón sólo podrá ser salvada con la presentación, por parte del adulto responsable, del comprobante o credencial que acredite la inscripción de los niños/as en el referido Plan ⁴⁶ . 4)La acreditación del plan de vacunación obligatorio se asentará en la Libreta a partir del nacimiento del niño o niña y hasta los 18 años, debiendo el profesional de la salud indicar si el mismo fue cumplido en su totalidad o se encuentra en curso de cumplimiento.
Adultos responsables	5)Completar la página de "Declaración Jurada" de la Libreta, en la cual se detalla la condición laboral del adulto y se certifica que su ingreso sea menor al salario mínimo, vital y móvil. 6)Presentar la Libreta en las dependencias de ANSeS una vez por año, desde el primer día hábil del mes de enero mes, hasta el último día hábil del mes de marzo de cada año ⁴⁷ .

Fonte: Langou, Masetto e Forteza (2010)

A partir da introdução da AUH, o regime de subsídios familiares – como dito anteriormente, a principal estratégia de assistência social argentina depois do sistema de pensões – passou a ser dividido em três pilares: um contributivo, voltado para os trabalhadores formais da iniciativa privada (a despeito do regime de contratação); um não-contributivo, destinado aos beneficiários do sistema de pensões, inclusive aos aposentados por invalidez; e, por fim, outro não-contributivo, de caráter universal, formado pela AUH (BICHIR, 2016). Em 2011, por meio do Decreto 446/11, o governo estende a AUH para as gestantes, criando a *Asignación Universal por Embarazo* (AUE), funcionando nos mesmos moldes da AUH, destinada a mulheres grávidas a partir do terceiro mês de gravidez. A partir de 2009, a assistência social na modalidade não-contributiva passou por um crescimento acelerado:

Gráfico 12: Número de benefícios não-contributivos concedidos



Fonte: ANSeS

Um marco característico da AUH é sua profunda centralização administrativa e decisória na ANSeS. No processo de criação e implementação da *Asignación Universal por Hijo*, foram criados convênios de cooperação entre o governo federal e as províncias, a partir de dois compromissos: que elas eliminassem os programas locais que não fossem compatíveis com a AUH, e que enviassem suas bases de dados para a ANSeS (BICHIR, 2016; FENWICK, 2016). Em consonância com o desejo expresso pela Presidenta Cristina Kirchner (bem como por seu antecessor), as principais diretrizes seriam incumbência do governo central, cabendo às províncias um papel passivo em sua implementação, já que a transferência dos benefícios monetários se daria de maneira direta da ANSeS para os beneficiários, sem intermediações (LANGOU, MASETTO, FORTEZA, 2010):

Por causa da maneira pela qual a AUH é financiada e administrada, diretamente via o já existente esquema de subsídios familiares que é um componente formal do Sistema de Seguridad Social na Argentina e é controlado pela ANSeS, a Administración Nacional de Seguridad Social, nenhuma barganha formal ou informal com as províncias ou os municípios foi requerida para sua implementação. Isto faz da AUH um programa *hiperexecutivo* (tradução própria) (FENWICK, 2016, p. 147)

Dentro desta concepção centralizada de gestão, a relação entre as esferas de governo se daria de modo menos balanceado que no caso brasileiro, cabendo a elas:

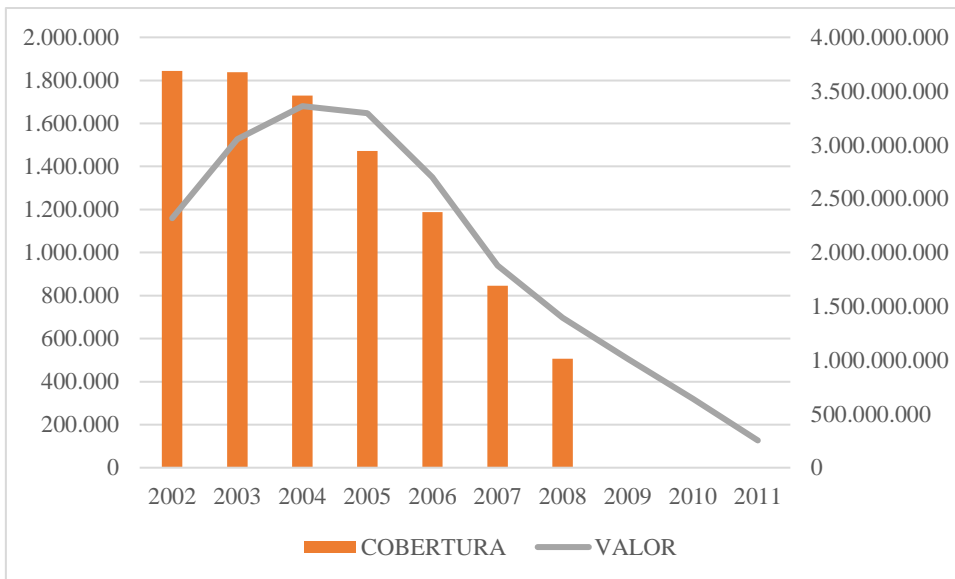
- 1) Governo central:

- a. Promover as diretrizes gerais do programa, bem como estabelecer convênios (via ANSeS) de colaboração mútua com as províncias, de modo a sistematizar a sua implementação e acompanhamento;
 - b. Realizar a transferência monetária de diretamente entre a ANSeS e os beneficiários;
 - c. Garantir o alcance da AUH em relação aos beneficiários, sem intermediações, tanto por meio dos escritórios da ANSeS, como pelo seu endereço eletrônico, ou, ainda, via mensagens SMS;
- 2) Províncias:
- a. Promover a desarticulação dos programas pré-existentes que se mostrem incompatíveis com a AUH;
 - b. Remeter suas bases de dados à ANSeS;
 - c. Ficar à disposição do governo central para maiores informações;
- 3) Municípios:
- a. Promover o controle das condicionalidades, instando os estabelecimentos educativos e os centros de saúde a corroborar com o cumprimento dos requisitos demandados aos beneficiários.

Segundo Fenwick (2016), a centralização administrativa e decisória representada pela implementação da AUH – embora tenha também apresentado problemas – possibilitou um aumento tanto da cobertura dos programas de transferência de renda, como também de seu orçamento, já que, por ser parte da lei de benefícios formais aos trabalhadores empregados (que é universal), não inclui cotas ou limites em seu potencial de distribuição.

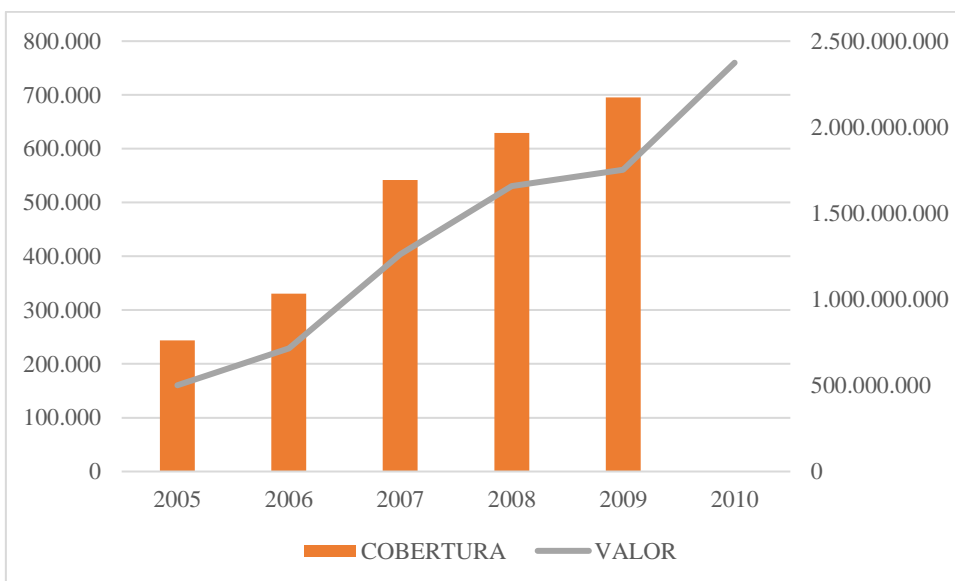
Gráfico 13: Evolução dos recursos (ARS\$)⁵² e cobertura (nº de famílias) do PJJHD

⁵² ARS\$: pesos argentinos.



Fonte: ANSeS

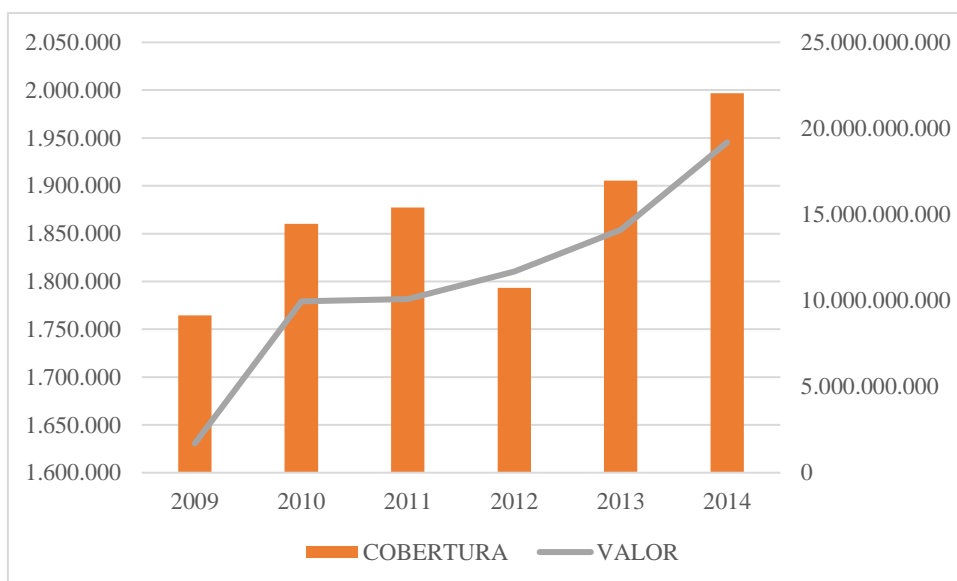
Gráfico 14: Evolução dos recursos (ARS\$) e cobertura (nº de famílias) do *Programa Famílias*



Fonte: ANSeS

Gráfico 15: Evolução dos recursos (ARS\$) e cobertura (nº de famílias) da AUH⁵³

⁵³ Langou, Masetto e Forteza (2010) salientam que, embora a inflação tenha significado um aumento menos intenso do que o aparentado, o volume de recursos aportado no novo programa continua sendo consideravelmente mais elevado do que o de seus antecessores.



Fonte: ANSeS

Apesar de algumas especificidades e diferenças, os programas Bolsa Família e AUH possuem características comuns, assumindo – ambos – centralidade no debate político nacional e se consolidando como os principais instrumentos de combate às desigualdades sociais, à fome e à pobreza. Ambos são, como já mencionado anteriormente, mecanismos de transferência monetária como direito de cidadania, tendo nas condicionalidades (em maior nível no PBF do que na AUH) um reforço a tal direito (CECCHINI, 2013).

Outra semelhança é que ambos os programas avançaram a cobertura do Sistema de Proteção Social para camadas antes desprotegidas, solucionando lacunas importantes em suas trajetórias: o PBF, em relação à população vulnerável *com capacidade produtiva*, e a AUH, em relação à população vulnerável *desempregada ou fora do mercado de trabalho formal* – em 2009, ano da implementação da AUH, 36% dos trabalhadores se encontravam na informalidade (PERCZYK, 2014).

Figura 8: PBF e AUH – características gerais

Principais características	Brasil	Argentina
Programas	Bolsa Família (PBF)	Asignación Universal por Hijo (AUH)
Instituição responsável	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Senarc/MDS)	Anses/MTEySS (trabalho)
Data de criação	Outubro de 2003	Outubro de 2009
Critério central de elegibilidade	Renda (até R\$ 140) e composição familiar (0 a 18 anos)	Inserção no mundo do trabalho e composição familiar (0 a 18 anos). Renda como critério adicional (menor que 1SM)
Cobertura em 2013	13,8 milhões de famílias	3,5 milhões de crianças
Valor do benefício mensal	Grande variação de acordo com a composição familiar. Valor médio: R\$ 168	ARS\$ 460 para crianças de 0 a 18 anos ARS\$ 1.500 para pessoas com deficiência
Financiamento	Recursos do Tesouro (tributos diversos), orçamento da assistência social (0,5% do PIB – R\$ 23 bilhões em 2013)	Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) – 56% contributivo e 44% recursos de impostos (0,58% do PIB)
Estrutura de implementação	Governo federal define diretrizes gerais, municípios cadastram famílias e acompanham condicionalidades e programas complementares	Governo federal define diretrizes gerais, municípios implementam (entrega dos benefícios e condicionalidades)
Condicionalidades	Saúde e educação	Saúde e educação

Fonte: Bichir (2016)

Duas diferenças fundamentais se destacam na comparação entre o PBF e a AUH:

- 1) Em primeiro lugar, enquanto a gestão do Bolsa Família é realizada de modo descentralizado – mesmo considerando que o governo federal é o responsável pelas diretrizes gerais – a gestão da AUH possui extrema centralização administrativa. Para além de escolhas dos atores políticos (bem como a enorme diferença de extensão territorial), há um forte componente de tradição de cultura política, já que, diferentemente do caso brasileiro – em que as regiões assumem preponderância histórica (apesar dos períodos de centralização) – na Argentina o

governo central foi estabelecido desde cedo como o lócus primordial do poder (O'DONNELL, 1978);

- 2) Apesar de incorporar condicionalidades, a AUH não se define como um PTCR de tipo clássico, aproximando-se mais de um instrumento (semi) universalista, que estende a estrutura de subsídios familiares aos trabalhadores informais ou desempregados, ao invés de ser um programa cujo foco principal seja o investimento em capital humano, com o objetivo de reduzir – no longo prazo – a transmissão intergeracional da pobreza (já que a observância das condicionalidades é fraca). O eixo central da estratégia de combate à pobreza que baliza a AUH é a transferência monetária enquanto um direito de cidadania (CECCHINI, 2013). Ainda assim, estas peculiaridades em relação a outros PTCRs não são suficientes para definir a AUH como um programa de outro tipo, porque se apoia em dois elementos centrais para este tipo de política social: seletividade (não é universal) e condicionalidade (embora mais fraca do que no caso brasileiro) (LO VUOLO, 2009).

Dentre os avanços representados pela *Asignación Universal por Hijo*, cabe destacar três principais: de gestão, a partir da centralização administrativa do programa (na ANSeS), superando, assim, antigos vícios e limitações – clientelismo na implementação e falta de coordenação; financeiros, a partir de sua inclusão à estrutura já existente dos subsídios familiares, não possuindo cotas ou limites no número de benefícios possíveis; e de cobertura, com a inclusão das famílias que se encontram fora do circuito formal de trabalho, seja no mercado informal (desde que com rendimentos abaixo do salário mínimo), seja no desemprego (REPETTO, LANGOU, 2010; ETCHEMENDY, GARAY, 2013; BICHIR, 2016, FENWICK, 2016).

5 ESTADO PÓS-NEOLIBERAL, NOVO DESENVOLVIMENTISMO, SOCIAL DESARROLLISMO E OS PTCRS

À luz da reconstrução histórica da trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil e na Argentina desde seu surgimento na década de 1990 e sua consolidação na década seguinte feita no capítulo anterior, busca-se, aqui, debater o fenômeno do pós-neoliberalismo nos dois países em questão, pontuando seus condicionantes, bem como aproximações e diferenças entre os dois casos, tanto a partir de uma discussão com a literatura sobre o tema, como a partir das informações e evidências apontadas até aqui.

5.1 PBF e AUH – inovação, ruptura ou continuidade?

Quais são, portanto, os padrões de inovação, continuidade e/ou ruptura na trajetória das políticas sociais na Argentina e no Brasil representados pela implementação do PBF e da AUH? As evidências podem ser resumidas em quatro categorias: padrão de financiamento, grau de cobertura, estrutura de funcionamento e lógica constitutiva. O argumento aqui empregado sustenta que há alteração nas três primeiras categorias analisadas, mas não na última.

5.1.1 Financiamento

Em termos de financiamento, tanto o PBF quanto a AUH representaram um aumento significativo do orçamento dos programas sociais de transferência de renda. Como discutido no capítulo anterior, a criação do SUAS e a implementação do Bolsa Família favoreceram o crescimento do volume de recursos destinados à assistência social no Brasil, que saem de um patamar de 12,2 bilhões de reais, em 2002, para 70,4 bilhões de reais em 2014. Esse crescimento também é verificado quando tomados os valores enquanto proporção do orçamento público anual, de modo geral, e da seguridade social, de modo mais específico: os gastos com a assistência social, em 2002, representavam 0,97% do orçamento da União, e passam a representar 2,35% em 2009 (com queda para 2,11% no ano seguinte); se considerados enquanto porcentagem do orçamento da seguridade social, os valores passam de 4,2%, em 2002, para 9,3%, em 2010 (JANNUZZI ET AL, 2016).

A evolução orçamentária também se reflete no volume de recursos destinados aos programas de transferência de renda de modo mais específico: em 2002, considerados os três principais PTCRs do governo FHC (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás), os recursos investidos anualmente totalizavam R\$ 1.894.859.720,00; o Programa Bolsa Família, que em 2004 (um ano após sua implementação) representava um orçamento de R\$ 3.791.785.038,00, alcança a marca de R\$ 27.187.295.233,00 em 2014, como demonstrado no Gráfico 9.

A nova configuração política brasileira no início da década de 2000 também proporcionou um crescimento mais acelerado do gasto social no país. Embora entre 1995 e 2003 o gasto social enquanto porcentagem do PIB tenha crescido 15,2%, com média de 1,9% ao ano, entre 2003 e 2013 o aumento foi de 33,6% (3,36% ao ano, na média). Na Argentina, entre 2003 e 2009, o gasto social enquanto porcentagem do PIB cresceu 7,6 pontos percentuais (LUSTIG, PESSINO, 2014).

Se, no Brasil, a criação do SUAS é um marco na inflexão vivenciada pelo sistema de proteção social, a Argentina possui dois marcos fundamentais: a criação do SIPA e do FGS – este sob a responsabilidade da *Administración Nacional de la Seguridad Social* (ANSES). A retomada dos investimentos sociais é concomitante ao início da gestão do Presidente Néstor Kirchner: entre 1995 e 2003, o gasto social do governo central argentino sofreu uma queda de 19,6% (2,45% ao ano), ao passo que, entre 2003 e 2013, a retomada dos investimentos públicos representou um crescimento do gasto social como porcentagem do PIB da ordem de 71,8% (7,18% ao ano). Por sua vez, o número total de benefícios não-contributivos concedidos na Argentina passa de 345.849, em 1999 (último ano da gestão Menem), para 1.540.994, em 2014 (durante o segundo mandato da Presidenta Cristina Kirchner), como verificado no Gráfico 13.

O mesmo crescimento orçamentário é verificado quando considerados apenas os programas de transferência de renda na Argentina: o PJJHD, em seu auge (2004), possuía um orçamento de ARS\$ 3.360.849.238,00, entrando em queda de 2005 em diante; o *Programa Familias*, cujo pico orçamentário foi o ano de 2010 (ano seguinte à implementação da AUH), atingiu um orçamento de ARS\$ 2.374.565.131,00; a AUH, implementada em 2009 pela Presidenta Cristina Kirchner, começa com um orçamento anual de ARS\$ 1.700.000.000,00 (abaixo, portanto, de suas contrapartes anteriores), mas atinge o montante de ARS\$ 19.188.500.000,00, em 2014 (valor muito acima dos patamares anteriores, mesmo consideradas as perdas inflacionárias do período), como mostram os Gráficos 14, 15 e 16.

5.1.2 Cobertura

A segunda categoria analisada aqui, o grau de cobertura dos programas de transferência de renda, também passou por um processo de aumento de escopo durante o chamado período pós-neoliberal. Em 2002, último ano da gestão FHC no Brasil, o programa de maior envergadura financeira e estratégica – o Bolsa Escola – atingiu a cobertura de 2.500.000 famílias, enquanto o programa de maior escopo e abrangência (embora de menor envergadura financeira) – o Auxílio Gás – cobria 8.556.785 famílias; o Programa Bolsa Família (carro-chefe das políticas de proteção social dos governos petistas), um ano após sua implementação, alcançava 6.571.839, e, em 2014, atingiu a cobertura de 14.003.441 famílias – caracterizando-se como o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo (ADATO, HODDINOTT, 2010; FENWICK, 2016).

A expansão da cobertura dos programas de transferência de renda e do sistema de proteção social também marcou a trajetória argentina de reorganização política durante os anos 2000. Entre 1995 e 2003 (governo Menem), o número de beneficiários do sistema de seguridade social passou de 2.239.894 para 2.933.262 (aumento de 31% - 3,9% ao ano); entre 2003 e 2014, o número de beneficiários passou de 2.933.262 para 5.014.733 (aumento de 71% - 6,45% ao ano). O mesmo se passou com os PTCRs: o PJJHD, em seu momento de maior cobertura (2002), atingia 1.843.265 famílias; o *Programa Familias*, em seu auge (2009), cobria 695.177 famílias; a AUH, em 2009 – seu primeiro ano – atingia 1.764.521 famílias, e chega a uma cobertura de 1.996.666 famílias em 2014, estendendo o alcance das políticas sociais, de maneira inédita, para as famílias em situação de desemprego ou subemprego (FENWICK, 2016).

5.1.3 Funcionamento

Os dois programas representam avanços em termos da consolidação de mecanismos de transferência de renda que rompem com um padrão histórico clientelista na alocação dos recursos públicos, aprimorando os instrumentos de focalização, embora em sentidos – e por estratégias – diferentes.

O Programa Bolsa Família, ao resolver os conflitos intra-burocráticos existentes até então – com a falta de coordenação e o caos na gestão entre os ministérios – unificando

a articulação do programa no Ministério de Desenvolvimento Social; ao reduzir os custos administrativos com o aprimoramento do Cadastro Único – bem como avançar no sentido da seleção técnica dos beneficiários por parte do poder local; e, por fim, ao consolidar o design de uma política de massas (ampliando enormemente o escopo das políticas sociais herdadas do governo FHC) adaptada à realidade institucional brasileira, garantiu sua inserção nos círculos internacionais de políticas públicas como modelo a ser exportado, superando entraves burocráticos e tradicionais máquinas clientelistas na implementação de transferências monetárias diretas (HUBER, NIEDZWIECKI, 2015; FENWICK, 2016). O PBF apostou numa estratégia de implementação descentralizada com gestão centralizada (BICHIR, 2011).

A AUH também representou um aprimoramento das ferramentas institucionais de políticas públicas na Argentina, embora por mecanismos distintos:

O mais recente programa nacional é distinto das duas iniciativas anteriores por conta de sua evidente centralização e da natureza ambígua de suas condicionalidades, que estão ligadas a investimentos em capital humano que devem ser providenciados no nível subnacional. A habilidade da AUH de evitar tanto governadores como prefeitos facilitou sua rápida e extensa implementação, embora o objetivo do programa de reduzir a transmissão intergeracional da pobreza por meio de investimentos em capital humano necessite de uma colaboração intergovernamental de políticas públicas que ainda não é claramente visível (tradução própria) (FENWICK, 2016, p. 6)

No intuito de superar os vícios clientelistas historicamente associados às experiências anteriores de transferência de renda, o governo Kirchner apostou na hipercentralização tanto da gestão do novo programa – a *Asignación Universal por Hijo* – como de sua implementação, o que, por um lado, favoreceu o crescimento da cobertura e sua rápida consolidação em todo o país, mas, por outro, não foi capaz de assegurar a efetividade das condicionalidades (compreendidas enquanto estratégia de combate à pobreza de longo prazo via investimentos em capital humano) – estabelecida como um de seus pilares – que dependiam de uma cooperação entre os entes nacionais e subnacionais. Este arranjo institucional, bem como a sua inserção dentro das estruturas já consolidadas de transferências familiares (de natureza universal), dotou a AUH de uma característica híbrida: não se define como um PTCR de tipo clássico, mas tampouco é um programa de caráter universalista.

Nos círculos de políticas sociais, a AUH é amplamente reconhecida como um benefício monetário ligado à infância quase universal que funciona como outros esquemas federais de transferências familiares que existiram nos

Estados de bem-estar anglo-americanos. Seus objetivos são fornecer assistência monetária a crianças menores de dezoito anos cujos membros familiares estão desempregados ou trabalham nos setores informais ganhando menos do que um salário mínimo. Por estas razões, as análises existentes sobre seus resultados preliminares não apontaram mudanças em variáveis como permanência escolar e taxas de vacinação (tradução própria) (FENWICK, 2016, p. 151)

Com a racionalização do sistema de pensões, em 2008, e a expansão de sua cobertura desde 2003, por um lado, e a elaboração de um novo programa de transferência de renda fortemente centralizado e vinculado às estruturas de *asignaciones familiares*, por outro, a estratégia argentina de proteção social durante o período pós-neoliberal esteve calcada numa interseção entre mecanismos (semi) universais e a focalização da ação do Estado.

5.1.4 Lógica

Apesar da alteração de escopo, cobertura e orçamento, o principal mecanismo de combate às assimetrias sociais durante o período pós-neoliberal continuou sendo os Programas de Transferência Condicionada de Renda, fundamentados, como discutido anteriormente, em um binômio estratégico: alívio imediato da pobreza, por intermédio de transferências monetárias diretas, e combate de longo prazo à transmissão intergeracional da pobreza, por meio de investimentos em capital humano (notadamente saúde e educação). A partir de uma lógica de articulação entre aspectos compensatórios e estruturantes (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2014), os programas de transferência de renda são tecnocráticos em sua origem: desde uma perspectiva de ação circunscrita e focalizada do Estado, tais programas fornecem um padrão mínimo de proteção social dentro de limites financeiros razoáveis (tanto o PBF quanto a AUH não ultrapassam a marca de 0,5% do PIB), sem colocar em xeque os sistemas de proteção social já estabelecidos das classes médias e superiores (HUNTER, 2011), bem como privilegiando o combate à miséria absoluta em detrimento do combate às desigualdades estruturais (CORTÉS, 2009; WYLDE, 2012).

Segundo Tussie e Heidrich (2007), a partir de uma constatação da inviabilidade de reprodução de modelos de bem-estar social pautados pelo paradigma social democrata clássico no contexto latino-americano pós-redemocratização (em termos das reações entre Estado e sociedade, estrutura tributária, etc.), as coalizões políticas que se constituem durante os anos 2000 na região buscam redefinir o desequilíbrio social por

intermédio de uma “colcha de retalhos” de políticas públicas – alguns mecanismos de transferência monetária direta e focalizada, investimentos em serviços públicos mais universalistas (saúde e educação) e alguns freios à primazia absoluta do mercado, articulando uma “economia política do possível” (SANTISO, 2006).

A reestruturação macroeconômica e política operada durante a hegemonia neoliberal estruturou um padrão de restrição orçamentária que minou as capacidades estatais para mudanças de larga escala no tocante às políticas sociais. Ou seja, durante a guinada pós-neoliberal a questão social assume a centralidade da agenda política nacional, mas falta capacidade estatal para maiores inovações e transformações (HUBER, NIEDZWIECKI, 2015). A estrutura consolidada a partir da década de 1990 impõe constrangimentos à ação política, de modo que as mudanças nas políticas sociais ocorrem num nível mais modesto e gradual, mantendo fundamentos-chave do modelo de mercado (WEYLAND, 2011). Verifica-se, assim, características de *path dependence* do processo de reestruturação neoliberal (TAYLOR, 2009).

A formulação para a defesa da focalização funciona mais ou menos assim: frente a recursos fiscais limitados, é melhor focalizar os recursos nos “pobres merecedores”. Governos são apresentados como se fossem confrontados por uma restrição fiscal dada de maneira exógena e estão empenhados em fazer o melhor nessas circunstâncias. Entretanto, nós devemos ter em mente a relação próxima entre o regime macroeconômico e as escolhas feitas na arena de política social. A restrição fiscal não é sempre dada de modo exógeno (tradução própria) (MKANDAWIRE, 2005, p. 2)

O advento dos PTCRs como instrumento de combate às assimetrias sociais durante a década de 1990 marca uma inflexão da concepção de política social no Brasil e na Argentina, saindo de uma perspectiva de combate à pobreza no curto prazo para o investimento em capital humano e a superação da pobreza no longo prazo, em consonância com as diretrizes do Banco Mundial (MKANDAWIRE, 2005; BICHIR, 2011). A noção de gasto social passa a ser acompanhada de um cálculo instrumental, segundo o qual a efetividade da ação do Estado poderia ser mensurada em termos de seu impacto produtivo (DRAIBE, 1997). O padrão de rompimento, aqui, reside no fato de que os gastos sociais – desprezados ou negligenciados durante o período de reestruturação neoliberal – passam a ser considerados produtivos, desde que observados os *payoffs*, numa concepção de investimento social:

Para que o gasto social seja efetivo, e, portanto, que valha a pena, ele não deve ser simplesmente consumido no presente, para atender a necessidades atuais,

mas deve ser um investimento que será recompensado e que colherá frutos no futuro. Daí deriva a importância do capital humano para a noção de investimento social (...) (tradução própria) (JENSON, SAINT-MARTIN, 2003, p. 83)

Embora articulem o compensatório ao estruturante, tanto o PBF quanto a AUH se aproximam do *modelo de programa de transferência de renda liberal*, ou seja, um mecanismo compensatório e residual, concebido enquanto ação substitutiva aos serviços sociais de caráter universal (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2014):

O que está claro é que o programa de transferência de renda permanece o paradigma de política social na América Latina, a despeito da derrocada do Consenso de Washington. Isso se deve em grande medida ao fato de que os governos permanecem comprometidos a manter o equilíbrio fiscal. Enquanto isso, na ausência de medidas redistributivas – mudar, por exemplo, a estrutura tributária – está claro que os programas de transferência de renda terão apenas cobertura parcial e satisfarão necessidades básicas (tradução própria) (CORTÉS, 2009, p. 63)

Considerando os dois critérios estipulados por Lowi (1964) para a análise de políticas públicas – impacto na sociedade (se restrito e benéfico a um pequeno grupo de pessoas, ou ampliado, gerando benefícios a um grupo maior e prejuízo a outro) e o espaço em que se desenvolvem as negociações acerca dos conflitos gerados pela política – pode-se definir o Programa Bolsa Família e a *Asignación Universal por Hijo* como inseridos em um padrão de *política distributiva*, cujos benefícios são concentrados em um grupo específico e restrito de indivíduos e os custos são difusos e recaem sobre o conjunto da sociedade. Embora não deixem de representar uma robusta inovação política e institucional (sobretudo no caso brasileiro, cujos padrões de desigualdade e exclusão social são históricos), os programas de transferência de renda que se materializam no contexto pós-neoliberal não articulam esforços no sentido da alteração do conflito distributivo no Brasil e na Argentina.

Todavia, é importante salientar que, enquanto tipo ideal weberiano, a classificação de um programa de transferência de renda de corte liberal não pode ser imediatamente aplicada aos programas aqui analisados sem as devidas ressalvas. No caso do PBF, sua forte articulação com condicionalidades fundadas em serviços públicos universais (educação e saúde públicas), cria nuances consideráveis para essa definição; por sua vez, ao aproximar-se de um mecanismo de transferência monetária (semi) universal, a AUH também relativiza a natureza focalizada de um PTCR.

5.2 Estado pós-neoliberal nos contextos brasileiro e argentino – inovação, ruptura ou continuidade?

Discutidos os aspectos de mudança e de continuidade representados pela implementação dos dois principais programas de transferência de renda no Brasil e na Argentina durante o período pós-neoliberal, faz-se necessária uma discussão – seguindo o percurso estipulado na introdução deste trabalho – sobre quais os aspectos de mudança e de continuidade representados pelas expressões políticas que os implementaram: o que representa, portanto, o Estado pós-neoliberal nos casos brasileiro e argentino?

5.2.1 Tipos de experiência pós-neoliberal na América Latina

Embora a sequência de vitórias eleitorais da esquerda ou centro-esquerda na América Latina a partir do final da década de 1990 e início da década de 2000 se apresente enquanto um efeito dominó, é consenso na literatura que as experiências pós-neoliberais são distintas e peculiares. Estas diferenças se devem a cinco fatores fundamentais: o caminho para o poder, a estrutura organizativa partidária, as trajetórias históricas, a base de apoio societal dos governos e a gestão macroeconômica implementada.

Como mencionado na introdução deste trabalho, há duas vertentes interpretativas na literatura para a explicação das variações dentro das experiências pós-neoliberais: uma mais normativa e simplista e outra mais pormenorizada. O principal expoente da primeira corrente analítica é Jorge Castañeda, que, em um artigo publicado na revista *Foreign Affairs*, em 2006, sistematizou a nova esquerda latino-americana em duas chaves: a boa esquerda e a má esquerda (*good left e bad left*):

Mas compreender as razões por trás destes desenvolvimentos requer o reconhecimento de que não há uma esquerda latino-americana hoje; há duas. Uma é moderna, aberta, reformista e internacionalista, e ela surge, paradoxalmente, da esquerda dura do passado. A outra, nascida da grande tradição do populismo latino-americano, é nacionalista, estridente e fechada. A primeira é consciente de seus erros do passado (bem como dos erros de seus antigos modelos em Cuba e na União Soviética) e mudou apropriadamente. A segunda, infelizmente, não (CASTAÑEDA, 2006, p. 29)

Segundo Castañeda, a boa esquerda seria herdeira da esquerda tradicional forjada no contexto da Terceira Internacional, do socialismo soviético e do castrismo. Com a derrocada dos regimes socialistas do Leste Europeu, esta vertente da esquerda latino-

americana teria operado uma mudança de trajetória análoga àquela dos Partidos Comunistas e Socialistas europeus: uma defesa enfática de políticas sociais compensatórias como eixo estruturante da ação pública, mas com uma gestão macroeconômica (em maior ou menor medida) ortodoxa. Por sua vez, a esquerda ruim teria como linhagem a tradição do populismo latino-americano, resgatando a tradição retórica e simbólica dos libertadores do século XIX, pautando-se no personalismo, no corporativismo e no nacionalismo enquanto gramática política (CASTAÑEDA, 2006).

Embora as definições cunhadas por Castañeda tenham sido em grande medida rejeitadas pela literatura sobre a nova esquerda latino-americana – já que dotadas de baixo rigor conceitual (WYLDE, 2012; YATES, BAKKER, 2014) – a clivagem entre o moderno e o populista possui maior capilaridade, encontrando ecos em outros autores, ainda que com maiores nuances. Essa clivagem se assenta não apenas nas medidas adotadas pelos governos, mas também nas estruturas partidárias que os sustentam e na relação que estabelecem com o corpo político e social de seus países. Burges (2009) e Weyland (2011) centram suas análises a respeito do populismo na rejeição maior ou menor aos modelos econômicos, representativos e ideológicos construídos ao longo das décadas de 1980 e 1990: de um lado, a esquerda de tipo populista (ou radical) – Venezuela, Equador, Bolívia e Argentina – e, de outro, a esquerda moderada – Brasil, Chile e Uruguai.

Oxhorn (2009), divide os dois tipos de esquerda com base no padrão de cidadania que almejam construir a partir de sua relação com a sociedade civil e os beneficiários das políticas públicas. Segundo o autor, o eixo da ascensão das novas majorias políticas na região é a rejeição de um modelo de cidadania de mercado, mas dois modelos distintos disputariam a hegemonia das novas alternativas: a cidadania como cooptação, identificada tradicionalmente com o populismo de meados do século XX, mas resgatado por uma parte da nova esquerda latino-americana, tento por base a concessão de direitos sociais de cidadania de modo segmentado e limitado, de modo a legitimar padrões hierárquicos e verticalizados de relações entre Estado e sociedade; e a cidadania como agência, refletindo uma dinâmica em que o Estado e a sociedade civil não subordinam ou são subordinados um pelo outro na busca de bens públicos, de modo que os cidadãos, em

consonância com o poder público, possam participar da construção coletiva da cidadania⁵⁴.

A segunda vertente interpretativa sobre o fenômeno do pós-neoliberalismo na América Latina é mais cautelosa na definição dos modelos, preferindo adotar critérios diferenciadores com base nas características organizativas, institucionais, ideacionais e de gestão das diferentes expressões políticas da nova esquerda. Com relação ao “caminho para o poder”, Levitsky e Roberts (2011) e Pribble e Huber (2011) dividem a esquerda latino-americana em três categorias: o caminho institucional para o poder – casos de Brasil, Chile e Uruguai, em que partidos políticos institucionalizados, frequentemente forjados durante o processo de redemocratização, chegam ao poder por intermédio dos mecanismos formais de luta pelo poder, privilegiando a disputa eleitoral; o caminho “crise-*outsider*” – casos de Venezuela, Bolívia e Equador, marcados por um processo de crise estrutural do arranjo político e institucional vigente, abrindo espaço para atores políticos não tradicionais; e o caminho da máquina populista – casos de Argentina e Peru, em que as esquerdas chegam ao poder alterando a correlação de forças dentro de partidos políticos historicamente vinculados ao ciclo populista dos anos 1950 e 1960.

Os autores ainda dividem as experiências pós-neoliberais com base nas características organizativas dos partidos e/ou movimentos que as sustentam. Há uma profunda diferença na base social dos governos de esquerda na região – Brasil, Chile, Uruguai e Argentina se apoiam fundamentalmente em suas organizações partidárias (ainda que os movimentos sociais tenham um papel estratégico, como no caso do Partido dos Trabalhadores, no Brasil), e Bolívia, Venezuela, sobretudo, sustentam-se em uma relação mais orgânica com movimentos sociais (GRUGEL, RIGGIROZZI, 2009):

Quadro 9: Tipologias dos governos de esquerda na América Latina

	Organização partidária estabelecida	Novo movimento social
Autoridade dispersa	Esquerda partidária institucionalizada Chile, Brasil e Uruguai	Esquerda movimentista Bolívia
Autoridade concentrada	Máquina populista Argentina e Nicarágua	Esquerda populista Venezuela e Equador

Fonte: Adaptado de Levitsky e Roberts (2011)

⁵⁴ Haveria, ainda, uma associação apenas instrumental entre o padrão de cidadania como cooptação e a democracia política, ao passo que, no caso da cidadania como agência, a associação seria orgânica.

Considerados os aspectos ideológicos e de gestão macroeconômica e de políticas sociais, Calderón (2008, 2010) propõe três chaves analíticas para as novas esquerdas latino-americanas no poder:

- 1) *Reformismo/Neoestructuralismo prático*: renovação, em alguma medida, do sistema partidário; construção de amplas alianças econômicas, políticas e sociais; gestão institucional que combina crescimento econômico (com o predomínio de certos postulados liberais no campo macroeconômico) e políticas de inclusão ou redução de assimetrias; e uma relação pragmática com os Estados Unidos – casos de Brasil, Chile, Uruguai e Peru;
- 2) *Nacionalismo popular*: construção (ou tentativa) de uma hegemonia política; centralização administrativa da promoção do desenvolvimento econômico e de alterações no arranjo democrático; mobilização das massas enquanto categorias políticas ativas no processo político e decisório; liderança carismática e personalista; retórica anti-imperialista – casos de Argentina e Venezuela;
- 3) *Neodesenvolvimentismo indígena*: participação ampla e democracia deliberativa; forte apoio nos movimentos sociais e, sobretudo, indígenas; negociação estratégica com corporações transnacionais; defesa enfática de políticas de inclusão social e simbólica; retórica anti-imperialista mais moderada⁵⁵ – casos de Bolívia e Equador.

A despeito das diferentes configurações ideológicas, das especificidades de trajetória, arranjos institucionais e bases sociais de sustentação, a emergência, durante a primeira década do século XXI, de experiências pós-neoliberais na América Latina se assenta na ideia de expansão das políticas sociais e no resgate do papel do Estado no apoio e na formulação de estratégias de desenvolvimento econômico (BALESTRO, 2012). A era pós-neoliberal, portanto, pode ser caracterizada como experimentações em busca por alternativas de políticas públicas mais robustas de inclusão social surgidas de dentro das várias contradições políticas, econômicas e sociais legadas pelo neoliberalismo. Embora tais experimentações tenham surgido como reação ao neoliberalismo, carregam consigo fundamentos do modelo anterior, dadas as características de *path dependence* da

⁵⁵ Os países inseridos neste modelo também podem possuir parte das características do modelo anterior, de nacionalismo popular, tais como a liderança carismática e a mobilização das massas enquanto recurso político estratégico.

reestruturação institucional das décadas de 1980 e 1990 (MACDONALD, RUCKERT, 2009; TAYLOR, 2009).

O argumento sustentado aqui consiste na defesa de que Brasil e Argentina – respeitadas as especificidades de trajetória, organizações partidárias, caminho para o poder e ideologia das lideranças – conformam um modelo de social liberalismo⁵⁶ (HUNTER, 2011; LEVITSKY, ROBERTS, 2011), fortemente ancorado no neoestruturalismo cepalino e no binômio (complexo e conflituoso) entre gestão macroeconômica ortodoxa e a defesa enfática de políticas de inclusão social, não rompendo, portanto, com o padrão de cidadania de mercado consolidado ao longo da década de 1990.

5.2.2 Neoestruturalismo, desenvolvimentismo e *desarrollismo*

Para além das recomendações dos organismos internacionais (tais como o Banco Mundial, o BID e o FMI), três fatores condicionam o resgate da ênfase nas políticas sociais em meados da década de 1990 no Brasil e na Argentina (embora esta ênfase só tenha sido efetivada no início dos anos 2000): o debate acerca da Terceira Via e do novo trabalhismo inglês, uma mudança na compreensão de desenvolvimento (de acumulacionista para outra centrada no papel da expansão das capacidades e do capital humano) e a emergência do neoestruturalismo no contexto da Cepal.

O neoestruturalismo, lançado oficialmente em 1990 com a publicação pela Cepal do documento “*Changing Production Patterns with Social Equity*” é um importante fator, no primeiro momento, para a ascensão da questão social ao centro do debate público, ainda na década de 1990 – com o surgimento dos primeiros programas de transferência de renda nos governos Menem e FHC – e, num segundo momento, para a guinada pós-neoliberal dos anos 2000. O debate cepalino ao redor de novas estratégias para o desenvolvimento que incluíssem a questão do combate às desigualdades sociais e à pobreza precede, inclusive, o debate sobre a Terceira Via e o novo trabalhismo inglês:

O neoestruturalismo latino-americano é o primeiro discurso articulado sobre o desenvolvimento de modo a contestar diretamente a hegemonia das ideias neoliberais. Mesmo antes de Anthony Giddens, o Novo Partido Trabalhista Britânico, ou a social democracia europeia formularem a ‘Terceira Via’, os neoestruturalistas latino-americanos trabalhando na CEPAL forneceram as

⁵⁶ Novo desenvolvimentismo, no Brasil, e *social desarrollismo*, na Argentina.

fundações intelectuais para a contraposição à supremacia do neoliberalismo (LEIVA, 2008, p. XIX)

Fundado na combinação de crescimento econômico, equidade social e democracia política – colocando-se como uma resposta tanto às assimetrias sociais geradas pela hegemonia neoliberal quanto ao esgotamento do estruturalismo estatista das décadas de 1940, 1950 e 1960 – Leiva (2008) aponta como suas características estruturantes:

- 1) Uma cosmovisão alternativa ao neoliberalismo;
- 2) Uma estratégia compreensiva de desenvolvimento, considerando a junção de aspectos econômicos, políticos e sociais;
- 3) Um *policy framework* integrado;
- 4) E uma grande narrativa sobre o caminho para a modernidade no contexto latino-americano.

Não apenas a conexão estratégica entre crescimento econômico e equidade social, mas também a importância de políticas focalizadas – com investimento em serviços públicos para a formação de capital humano – ficam evidentes no documento da Cepal de 1990:

Melhorar o ajuste entre serviços sociais e as necessidades dos setores mais pobres da população é um assunto envolvendo uma série de diferentes aspectos. Em primeiro lugar, a focalização eficiente de políticas públicas e programas de assistência direcionados a suprir os requisitos mais básicos e urgentes – alimentação, moradia, saúde e educação básica – destes setores menos aptos a efetivar suas necessidades mais prementes é reconhecido como sendo absolutamente essencial. Em segundo lugar, há relativo consenso de que certos aspectos institucionais do fornecimento de serviços sociais precisam ser reestruturados de modo a aumentar sua eficiência, permitir que as necessidades mais urgentes dos setores mais pobres sejam melhor identificados, acelerar o fornecimento de serviços essenciais e incentivar a participação da comunidade na satisfação de suas necessidades básicas. Em terceiro lugar, há reconhecida necessidade de melhorar alguns serviços sociais, tais como o cuidado hospitalar e a educação básica. Por fim, e – em termos do desafio de crescimento com equidade – mais importante, o fornecimento e uso de serviços sociais deve ser orientado no sentido do desenvolvimento mais produtivo das pessoas de modo a torna-los capazes de cumprirem um papel mais dinâmico no sistema econômico⁵⁷ (tradução própria) (CEPAL, 1990, p. 80-81)

Em relação ao segundo fator – a Terceira Via europeia e o novo trabalhismo inglês – dois autores possuem central importância: Amartya Sen e Anthony Giddens:

⁵⁷ Grifos do autor.

No plano conceitual, é de ampla difusão e de não menor influência a contribuição de Amartya Sen. Concebido também no campo da teoria do capital humano, mas em clara divergência com concepções pouco críticas do crescimento e de seus efeitos sociais e ambientais, o enfoque integrado, em Sen, concebe a política social como inversão em capital humano, capital social ou nas capacidades humanas, mediante programas sociais orientados a ampliar as capacidades das pessoas para participar com liberdade do processo produtivo (DRAIBE, RIESCO, 2011, p. 226)

Ao defender uma compreensão de desenvolvimento ancorada no processo de aumento das capacidades dos indivíduos, Sen (2000) destina central importância aos investimentos públicos na formação de capital humano. Nesse sentido, tais investimentos teriam uma dupla função: por um lado, possuem caráter produtivo, elevando a competitividade geral dos países e o progresso técnico, e, por outro, são instrumento de conquista da liberdade e da autonomia (SEN, 2000; FENWICK, 2016).

Os apontamentos de Anthony Giddens durante a década de 1990 também assumem um papel crucial nesse processo. Em face da crise fiscal dos Estados socialdemocratas clássicos, sobretudo em decorrência do acirramento da competição internacional representado pela ascensão dos Tigres Asiáticos e dos impactos causados pelos choques do petróleo na década de 1970, surge o debate sobre a substituição do modelo de seguridade social universal – marca da socialdemocracia europeia – pelo modelo de investimento social: os gastos sociais, desprezados pela hegemonia neoliberal dos anos 1970 e 1980 no centro do capitalismo, passam a ser encarados como produtivos desde que observados os *payoffs* (JENSON, SAINT-MARTIN, 2003). Assim, “a diretriz é o investimento em capital humano sempre que possível, ao invés do fornecimento direto do sustento econômico. No lugar do Estado de Bem-Estar Social deveria ser colocado o Estado de Investimento Social” (tradução própria) (GIDDENS, 1998, p. 117).

O centro do debate sobre a Terceira Via implica na constatação de que, em contraste com o modelo de bem-estar ancorado na macroeconomia keynesiana, uma nova configuração da ação estatal no campo social deveria ser orientada a criar cidadãos “ativos” (partícipes do mercado de trabalho) ao invés de cidadãos “passivos”, dependentes dos serviços públicos. As intervenções do Estado não deveriam extrapolar os limites do modelo de mercado e tampouco questionar a mercantilização da vida social (como no caso da socialdemocracia clássica, segundo Esping-Andersen), focalizando os investimentos sociais nas parcelas mais pobres da população (MACDONALD, RUCKERT, 2009).

Bobbio (1995) insere a discussão acerca de uma terceira via dentro do que define como sendo o Terceiro Inclusivo. Partindo dos pressupostos de que, em primeiro lugar, é comum à análise da realidade empírica (em seus mais diversos campos) o modo de se pensar por díades – natureza e cultura, imanência e transcendência, privado e público; em segundo lugar, esquerda e direita enquanto categorias explicativas representam uma díade antitética, ou seja, possuem como premissa a existência de um universo composto de entes divergentes, em contraposição à lógica de um todo harmônico; e, em terceiro lugar, que díades antitéticas podem dar vazão a uma síntese dialética, o Terceiro Inclusivo – que Bobbio diferencia do centro político que se define como o espaço intermediário no contínuo ideológico e programático (Terceiro Incluído) – se apresenta como uma *solução de compromisso*, absorvendo os campos antagônicos e buscando ir além da dicotomia imposta pela realidade política e social:

O Terceiro Inclusivo tende a ir além dos dois opostos e a englobá-los numa síntese superior, e, portanto, anulando-os enquanto tais: dito de outro modo, ao invés de duas totalidades que se excluem reciprocamente e não são, como a frente e o verso da medalha, visíveis simultaneamente, faz deles duas partes de um todo, de uma totalidade dialética. Esta se distingue tanto da totalidade mecânica, na qual o todo deriva da combinação de partes componíveis, e componíveis porque compatíveis, quanto da totalidade orgânica, na qual as partes singulares estão em função do todo, e portanto não são antitéticas entre si, mas convergentes para o centro. A unidade dialética, ao contrário, caracteriza-se por ser o resultado da síntese das duas partes opostas, das quais uma é a afirmação ou tese e a outra é a negação ou antítese; a terceira parte, como negação da negação, é um *quid novum*, não como composto, mas como síntese (BOBBIO, 1995, p. 38)

Vale ressaltar que o Terceiro Inclusivo, enquanto síntese dialética, possui uma miríade de expressões históricas e políticas, podendo estar mais vinculado ao campo conservador – como no caso da Revolução Conservadora, surgida após a Primeira Guerra Mundial, tendo na via prussiana de desenvolvimento sua máxima expressão – ou mais próximo do campo progressista, como no caso do social-liberalismo característico das experiências do New Labour inglês ou, mais recentemente, das experiências pós-neoliberais da chamada “esquerda moderada” entre o início dos anos 2000 e meados de 2010.

O terceiro fator está profundamente ligado aos dois primeiros, e possibilitou, inclusive, a consolidação da perspectiva de gasto social enquanto investimento, a partir da construção de capital humano. Evans e Heller (2015) sustentam que até a década de 1980, imperava nos debates sobre o desenvolvimento econômico uma visão

“acumulacionista”, considerando que o fundamental para o crescimento sustentado – sobretudo nos países periféricos do capitalismo – era a estratégia de “fuga para frente”, de modo que a aceleração do processo de reprodução ampliada do capital seria a chave para a consolidação do desenvolvimento (fato que poder ser verificado no lema da economia brasileira, sob Delfim Neto, de que era necessário “fazer o bolo crescer” antes de reparti-lo). A partir da década de 1990, esta concepção de desenvolvimento entra em declínio em favor de outra centrada no papel da extensão das capacidades humanas para o crescimento econômico e o progresso técnico.

Em face do esgotamento tanto do nacional-desenvolvimentismo estatista quanto do modelo neoclássico dos anos 1980/1990, vários debates sobre uma atualização desse projeto, e da necessidade de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento, surgem durante o início dos anos 2000 na América Latina. No Brasil, após a eleição do Presidente Lula, passa a haver uma volta de políticas de retomada do crescimento sob a batuta do financiamento público e um rearranjo do projeto de desenvolvimento. Entretanto esse novo modelo difere do nacional-desenvolvimentismo em dois aspectos essenciais:

Primeiro, porque a ação econômica é mais pontual, menos totalizante e menos direta – o nível de estatização é menor; ainda que neste aspecto imperem a fórmula keynesiana de estímulos de políticas macroeconômicas e o recurso da regulação. Segundo, porque o Estado, como resultado da pactuação pós Constituição de 1988, perdeu seu caráter demiúrgico e ajustou-se a uma fórmula democrático-participativa, submetendo-se ao controle da sociedade em dois níveis: o de gestão e controle (participação, accountability e administração gerencial) e o de finalidade de sua ação (princípio da responsividade via distribuição de bem-estar, responsividade de demandas + eficácia e eficiência de políticas públicas). (CEPÊDA, MARQUES, 2010, p.4).

Ainda que esse novo projeto social, político e econômico possa ser genericamente classificado como de tipo desenvolvimentista (ou, pelo menos, um esforço na direção da constituição de um projeto nesse sentido), é extremamente necessário que sejam feitas ressalvas e distinções entre o nacional-desenvolvimentismo que surge como expressão política durante a Era Vargas e o novo-desenvolvimentismo advogado nesta última década: acontecimentos históricos novos mudaram a configuração do capitalismo mundial, que transitou de um modelo fordista de produção para o modelo da globalização, terceirização e financeirização da economia fortemente apoiado na Revolução Tecnológica:

Hoje, contudo, não faz mais sentido o Estado brasileiro atuar diretamente em setores como indústria siderúrgica ou petroquímica; ademais, as disputas

comerciais internacionais se tornaram muito mais complexas e acirradas e os sistemas financeiros nacionais se integraram – globalizaram-se. Os tempos são outros e exigem, portanto, uma nova estratégia desenvolvimentista. (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2005, p.2)

Um outro ponto essencial para os novo-desenvolvimentistas é que haja, a partir da ação estatal, um crescimento econômico pujante que não só possibilite, mas caminhe lado a lado com uma melhora substancial nos padrões distributivos no Brasil (SANTOS, 2007), de modo que coloque esse novo projeto sobre dois pilares: desenvolvimento econômico e empoderamento social (SEN, 2000; CEPÊDA, MARQUES, 2010). O modelo novo-desenvolvimentista assume um novo método democrático e inclusivo, bem como toda uma nova engenharia institucional em acordo com o pacto social firmado pela Constituição de 1988. O novo-desenvolvimentismo parte da visão keynesiana de complementaridade entre Estado e mercado e da visão cepalina neoestruturalista de que a transformação produtiva deve ser acompanhada de políticas que promovam a equidade social (parte-se do diagnóstico de que nosso processo de industrialização não foi suficiente para a resolução das mazelas sociais que assolam historicamente o Brasil⁵⁸).

Nega-se tanto um Estado centralizador e forte em oposição a um mercado fraco e anêmico, quanto um Estado mínimo que deixe o mercado autorregulado: é necessário que se haja um Estado forte que atue de forma complementar ao mercado, que arbitre e estimule a concorrência (que é necessária e funcional em uma economia capitalista na medida em que estimula a inovação por parte dos empresários que buscam a maximização do lucro), e que influa decisivamente acerca das variáveis socioeconômicas mais relevantes, dentre elas o desemprego, a distribuição de renda e a riqueza.

Enquanto o velho desenvolvimentismo preconizava políticas defensivas na balança comercial, procurando deixar a economia menos dependente da exportação de produtos primários (já que o país transitava do modelo primário-exportador para o modelo industrial), o novo modelo desenvolvimentista busca estabelecer critérios de controle da conta de capitais para que o país possa ter trajetórias de crescimento contínuas e sustentadas (não abortadas, por exemplo, por um choque de retirada de capital, ou de excesso de liquidez) e possa, assim, constituir políticas autônomas rumo ao pleno

⁵⁸ Aqui há a constatação de que, ainda que não seja possível reduzir a desigualdade social sem um crescimento econômico pujante e sustentado (e daí a necessidade de políticas que estimulem o desenvolvimento), este fenômeno isolado não é capaz de fazê-lo: o crescimento é condição necessária, mas não suficiente, de modo que políticas sociais e educacionais devem caminhar lado a lado com o ajuste macroeconômico. Ver Sicsú, Paula e Michel, 2005.

emprego e à equidade social (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2005). O quadro a seguir sintetizam diferenças importantes entre o velho e o novo desenvolvimentismo:

Quadro 10: Velho e novo desenvolvimentismo (aspectos político-institucionais)

Velho desenvolvimentismo	Novo desenvolvimentismo
Estado demiúrgico, situado “acima da sociedade”.	Estado democrático, ajustado ao pacto social estabelecido pela Constituição de 1988.
Diagnóstico do problema nacional: atraso econômico.	Diagnóstico do problema nacional: desigualdades e assimetrias no padrão distributivo.
Estado promotor do desenvolvimento.	Estado indutor do desenvolvimento.
Estado centralizador e forte em oposição a um mercado fraco e anêmico.	Visão de complementaridade entre Estado e mercado.
Ação econômica do Estado é totalizante.	Ação econômica do Estado é pontual.

Fonte: Quadro elaborado a partir dos apontamentos feitos por Marques e Cepêda (2012)

A despeito das inevitáveis diferenças entre um momento e outro, o que une os dois projetos é a crítica às políticas de *laissez-faire* (ou a uma parte delas, já que alguns aspectos macroeconômicos fundamentais do modelo neoliberal foram mantidos), a necessidade da construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento pautada na complementaridade entre Estado e mercado (bem como num amplo consenso nacional fundamentado num pacto entre as classes e grupos sociais) e a necessidade de se pensar os problemas do país sob a ótica de suas próprias especificidades, evitando recair no erro de importação de modelos externos (OREIRO, PAULA, 2010).

Um processo análogo ocorre na Argentina após a eleição do Presidente Kirchner. Considerando a crise de 2001 como fenômeno catalisador de mudanças políticas e sociais, Vadell (2006) estabelece quatro dinâmicas de alteração de políticas econômicas e sociais pavimentadas pela chegada de uma nova maioria ao poder:

- 1) A percepção, por parte tanto da sociedade civil organizada como do governo, do fracasso de uma política de alinhamento automático da Argentina com os Estados Unidos e os centros de poder financeiro internacional – notadamente, o FMI e o

- Banco Mundial – favorecendo uma mudança de trajetória na política externa, marcada pela aproximação estratégica com o Brasil;
- 2) O resgate da herança política e ideológica do peronismo setentista, marcado pela defesa de um reformismo anti-imperialista – retomando, inclusive, a bandeira dos interesses argentinos na questão das Malvinas – característico de uma ala à esquerda dentro do Partido Justicialista;
 - 3) A defesa das políticas sociais como eixo estruturante da ação pública, sobretudo na sequência do aumento exponencial do desemprego, da miséria e da fome em decorrência da quebra de 2001 – e não devidamente resolvidas pelos governos que sucedem o Presidente Menem;
 - 4) Uma guinada nacionalista na economia, apoiada no resgate de instrumentos e da retórica do *desarrollismo* dos anos 1950 e 1960.

Tal como no caso brasileiro, a retomada da gramática desenvolvimentista no contexto do século XXI significou uma combinação de um Estado facilitador com uma estratégia de *upgrading* industrial e estratégias arrojadas para o aumento da inclusão social e a redução das assimetrias provocadas pelo mercado desregulado (BALESTRO, 2012). Aproveitando um contexto internacional favorável às economias primário-exportadoras, a Argentina apresentou durante os anos 2000 um elevado crescimento econômico, apostando na manutenção de uma taxa de câmbio real e competitiva (estabilizando o peso e reduzindo a dívida pública), introduzindo políticas de combate à pobreza (cujo maior e principal expoente é a AUH, em 2009) e o subsídio estatal às empresas exportadoras (WYLDE, 2010).

No campo da gestão macroeconômica, os governos kirchneristas adotaram um padrão de “princípios keynesianos com disciplina fiscal”, ou seja: por um lado, apostaram em um investimento maior nos setores produtivos da economia em detrimento do setor financeiro, em um amplo programa de obras públicas (buscando reduzir o desemprego e garantir o aumento da demanda agregada), e na facilitação do crédito às indústrias; e, por outro lado, garantiram a manutenção de certos princípios e postulados do modelo anterior, tais como a disciplina fiscal, a defesa do combate à inflação (embora com um grau de tolerância muito mais elevado do que no caso brasileiro), o cuidado com as ineficiências da ação estatal e aceitação da primazia do mercado no estabelecimento de preços (WYLDE, 2010).

Embora o kirchnerismo, enquanto expressão política, tenha se apoiado em uma herança peronista dos anos setenta, sobretudo na retórica política, há ao menos uma diferença fundamental entre os dois momentos: a natureza da ligação entre cidadania e bem-estar social. Durante o governo peronista, o *pueblo*, constituído pelos trabalhadores urbanos pobres sindicalizados e a classe média baixa, foi mobilizado enquanto categoria política (ainda que sob um padrão de cidadania regulada) portadora do direito à inclusão econômica e social, por intermédio de políticas mais abrangentes; já durante os governos kirchneristas, embora a associação estratégica entre cidadania e bem-estar tenha sido mobilizada enquanto retórica política, as políticas sociais – como já discutido aqui – não se caracterizaram pela universalidade, mas pela focalização em grupos sociais específicos (numa perspectiva mais individualizada), sem a mobilização política de categorias coletivas (WYLDE, 2010).

5.2.3 Padrões de mudança e continuidade

Considerando a centralidade assumida pela questão do combate às desigualdades sociais, à fome e à miséria, por um lado, e a manutenção dos PTCRs (embora com maiores recursos, cobertura e escopo) enquanto o eixo central da atuação do Estado no Brasil e Argentina na área social, por outro, tem-se que o fenômeno do pós-neoliberalismo representa elementos tanto de mudança como de continuidade. O padrão de mudança representado pelo reordenamento político operado no Brasil e na Argentina após 2003, sobretudo considerados os programas Bolsa Família e *Asignación Universal por Hijo*, é definido aqui como *inovação limitada*, ou *bounded innovation*: após as eleições dos anos 2000, os programas de transferência de renda foram expandidos, ganharam maior escopo, maior cobertura e maior volume de recursos, embora tenham mantido as linhas mestras de intervenção (CORTÉS, 2009). O peso da política social, quando considerados os modelos historicamente constituídos nos dois países, caminhou no sentido de um padrão de assistência social com foco na redução da pobreza e da vulnerabilidade com base em uma compreensão multidimensional e intergeracional da pobreza, a partir do investimento em capital humano (BARRIENTOS, SANTIBÁÑEZ, 2009).

Embora os PTCRs não sejam intrinsecamente neoliberais, nem sejam estruturalmente incompatíveis com metas redistributivas (desde que verificados os mecanismos tributários adequados) (LEVITSKY, ROBERTS, 2011; CECCHINI, 2013), o PBF e a AUH – enquanto formas não-contributivas de proteção social, cujos benefícios

são focalizados nas parcelas mais vulneráveis da sociedade e baseados em alguma forma de “teste de meios” – representam uma continuidade em termos da lógica de atuação do Estado no campo social quando comparados às iniciativas surgidas (embora em outro patamar) durante a década de 1990 (BICHIR, 2011; FENWICK, 2016).

Há continuidades, portanto, na concepção de *cidadania de mercado* que fundamenta a política social no contexto pós-neoliberal: os programas de transferência de renda, ao se assentarem na teoria do capital humano, concebem os gastos sociais enquanto investimentos produtivos (com vistas à realização de *payoffs*), já que os próprios indivíduos são assumidos enquanto potencialmente análogos aos bens de capital (THUROW, 1970; SCHULTZ, 1971). Se a concepção socialdemocrata de assistência social considerava a consolidação de estratégias de desmercantilização (ESPING-ANDERSEN, 1991), no contexto das experiências pós-neoliberais do Brasil e da Argentina há uma permanência da lógica tecnocrática de *eficiência do gasto público* (HUNTER, 2011; FENWICK, 2016), aproximando os PTCRs de um modelo liberal de *welfare state* e construção de uma rede mínima de proteção, ancorada na formação de capital humano e responsabilização das famílias (WYLDE, 2012), ainda nos marcos da ação estatal focalizada introduzida pelo processo de reestruturação das décadas de 1980 e 1990, além da permanência de elementos-chave da gestão macroeconômica ortodoxa (de modo mais acentuado no Brasil do que na Argentina). Assim, não houve ruptura com o padrão cidadania que se estabelece como hegemônico nos anos 1980 e 1990, e que ensejou a “noção de que o bem-estar pertence ao âmbito do privado, atribuindo às pessoas, às famílias e às ‘comunidades’ a responsabilidade pelos seus problemas sociais, tanto pelas causas como pelas soluções” (SOARES, 2010, p. 17).

Há, no entanto, alterações e mudanças significativas na ascensão política de novas maiorias identificadas com o campo da centro-esquerda. Não apenas o volume de recursos destinado às políticas sociais (tanto em termos absolutos como enquanto porcentagem do PIB) passou por um considerável incremento, como também os mecanismos de transferência de renda foram aprimorados, cresceram em cobertura e escopo, além de terem impactado positivamente a redução das assimetrias sociais em grande medida agravadas pelo neoliberalismo (MOREIRA, 2017). Todavia, a grande ruptura representada pelas experiências pós-neoliberais reside na elevação da questão social para o centro da agenda pública, não apenas enquanto retórica, mas sobretudo enquanto prática política. Os novos atores políticos buscaram, como objetivo programático central, reduzir a miséria, a pobreza, a fome e as desigualdades econômicas e sociais, mobilizando o

Estado para tanto (LEIVA, 2008; GRUGEL, RIGGIROZZI, 2009; MACDONALD, RUCKERT, 2009; BICHR, 2011; LEVITSKY, ROBERTS, 2011; WYLDE, 2012).

A centralidade assumida pela questão social no início dos anos 2000 no Brasil e na Argentina pode ser verificada, também, no próprio discurso de posse dos Presidentes Lula e Néstor Kirchner. No dia 01/01/2003, em seu discurso perante o Congresso Nacional, o Presidente Lula estabelece o combate à fome como um dos elementos centrais de seu governo:

Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida (BRASIL, 2003, p. 3-4)

Do mesmo modo, no dia 15/05/2003, o Presidente Néstor Kirchner também estabelece como prioridade da agenda pública do novo governo, em seu discurso inaugural, o resgate da questão social como pilar da ação estatal:

Queremos recuperar os valores da solidariedade e da justiça social que nos permitam mudar nossa realidade atual para avançar rumo à construção de uma sociedade mais equilibrada, mais madura e mais justa. Sabemos que o mercado organiza economicamente, mas não articula socialmente, e devemos fazer com que o Estado coloque igualdade onde o mercado exclui e abandona. É o Estado que deve atuar como o grande reparador das desigualdades sociais em um trabalho permanente de inclusão e criando oportunidades a partir do fortalecimento da possibilidade de acesso à educação, à saúde, e à moradia, promovendo o progresso social baseado no esforço e no trabalho de cada um (tradução própria) (KIRCHNER, 2003)

Assim, se por um lado o pós-neoliberalismo não representa uma quebra completa com o neoliberalismo, por outro lado também não é sua continuidade imediata. Representa, portanto, uma quebra tanto do padrão de desmercantilização da proteção social característico do modelo socialdemocrata keynesiano clássico quanto do padrão associal do neoliberalismo das décadas de 1980 e 1990 (JAYASURIYA, 2006). O fenômeno é marcado por uma mistura de rupturas e permanências, ou, de modo mais específico, de um padrão de “descontinuidade dentro da continuidade” – representa um conjunto de princípios diferentes, sem, no entanto, romper de modo definitivo com o arcabouço neoliberal (tripé macroeconômico, inclusão pelo mercado e a teoria do capital humano):

Antes, contudo, de esboçar o que significa pós-neoliberalismo, talvez seja melhor demarcar primeiro o que pós-neoliberalismo não é: pós-neoliberalismo não deve ser entendido como uma era ‘depois’ do neoliberalismo. Ao invés disso, sugerimos que a era pós-neoliberal é caracterizada principalmente por uma busca por alternativas progressivas de políticas públicas que surgem de dentro das várias contradições do neoliberalismo. Estas alternativas contêm certos resquícios do modelo anterior, já que o neoliberalismo não desaparece de imediato. Ao mesmo tempo, as políticas pós-neoliberais emergem de dentro do neoliberalismo, em reação às ineficiências e contradições das formas neoliberais de governança. Assim, o conceito de pós-neoliberalismo diz respeito à ideia de que as práticas neoliberais são ao mesmo tempo preservadas e superadas (tradução própria) (MACDONALD, RUCKERT, 2009, p. 67)

O pós-neoliberalismo, ancorado na crença pragmática no papel da gestão coordenada pelo Estado (TUSSIE, 2009), representou ainda a continuidade do arranjo estratégico – embora complexo e conflituoso – fundamentado pelo binômio gestão macroeconômica ortodoxa e políticas de inclusão constituído em meados da década de 1990, ainda que com o fortalecimento decisivo e vocalizado da questão social (LEVITSKY, ROBERTS, 2011). A contradição inerente a esse balanço diz respeito ao debate sobre capacidades estatais: para efetivar políticas que avancem no sentido da extensão das capacidades humanas, no sentido definido por Amartya Sen, o Estado necessita de capacidades ainda mais robustas do que para implementar políticas industriais durante o período ISI (EVANS, HELLER, 2015; HUBER, NIEDZWIECKI, 2015). A restrição orçamentária derivada de uma gestão macroeconômica ortodoxa deixou pouco fôlego para políticas sociais mais robustas e universalizantes, reforçando, por sua vez, a estratégia de focalização do gasto social nas parcelas mais vulneráveis do tecido social (WYLDE, 2012).

A esquerda que se identifica com um padrão de reformismo moderado (casos que Brasil e Argentina⁵⁹) parte da análise de que a estrutura impõe certos constrangimentos à ação política, reconhecendo a economia de mercado e sua lógica enquanto instrumentos estratégicos para a produção de prosperidade (a ação econômica do Estado é mais pontual e subsidiária), mas também reconhece suas fraquezas e limitações. “Esta posição nuançada, que reconhece os pontos fortes do mercado, bem como suas fraquezas, é o *leitmotiv* da esquerda pós-neoliberal moderada na América Latina: ela abraça o mercado, mas avança para além do neoliberalismo⁶⁰” (WEYLAND, 2011, p. 82).

⁵⁹ Em certos aspectos, no entanto, a Argentina ocupa uma posição intermediária entre os casos de Brasil, por um lado, e Venezuela, por outro.

⁶⁰ Tradução própria.

Se os governos Menem e FHC, na década de 1990, representam esforços no sentido da transição de um modelo bismarquiano de *welfare state* para um modelo liberal (muito mais acentuado na Argentina do que no Brasil), as experiências pós-neoliberais do kirchnerismo e do lulismo representam uma tentativa de constituição de um quarto modelo de *welfare state*, para além dos três teorizados por Esping-Andersen: o Estado de investimento social adaptado para o contexto latino-americano, apoiado na expansão significativa dos gastos sociais considerados enquanto investimento produtivo, a partir da estratégia de investimento público na formação de capital humano no longo prazo, reduzindo a transmissão intergeracional da pobreza e retroalimentando um novo projeto de desenvolvimento.

5.3 Mecanismos causais e o padrão de inovação limitada

Admitida a hipótese de que o pós-neoliberalismo, nos casos brasileiro e argentino, representa um padrão de *bounded innovation*, ou seja, de inovação limitada, resta verificar quais as razões para isso. Para tanto, com o apoio metodológico da estratégia de *process tracing*, cinco hipóteses serão “testadas” à luz das evidências e dados elencados ao longo do capítulo anterior:

- 1) Forma de chegada ao poder;
- 2) Estrutura político-partidária;
- 3) *Path dependence* e incrementalismo no campo das políticas sociais;
- 4) Ideologia dos governantes;
- 5) Momento maquiaveliano/conjuntura crítica (década de 1990).

Embora Brasil e Argentina tenham apresentado um mesmo padrão de inovação limitada, com a permanência de uma lógica da ação pública no campo das políticas sociais fundada na teoria do capital humano (e na cidadania de mercado), diferem bastante quanto ao processo de chegada ao poder e nas estruturas partidárias que sustentaram os governos pós-neoliberais: enquanto o Presidente Lula percorre o caminho institucional para o poder, sustentado por um partido criado durante o processo de redemocratização, e que nasce socialista, de massas e democrático, o Presidente Kirchner chega ao poder pelo caminho da “máquina populista”, ancorado em um partido forjado durante o processo de substituição de exportações e a consolidação do populismo enquanto expressão política (ETCHEMENDY, GARAY, 2011; LEVITSKY, ROBERTS, 2011). Segundo Pribble e

Huber (2011), Levitsky e Roberts (2011) e Huber e Niedzwiecki (2015), o tipo de esquerda no poder e a forma de chegada ao poder são fundamentais para o tipo de política social adotada. Contudo, embora o PT e o PJ sejam organizações muito diferentes em termos ideológicos, organizacionais e de base social, tais diferenças não implicaram em padrões estruturalmente distintos de políticas públicas.

Outra possível hipótese explicativa para os modelos de política social adotados se assenta no argumento do incrementalismo e da dependência de trajetória no campo das políticas públicas. Ou seja, escolhas políticas progressas condicionam os limites dentro dos quais se insere a agência governamental (MARES, CARNES, 2009b; HUBER, NIEDZWIECKI, 2015). A proteção social na Argentina foi historicamente constituída em torno da Previdência e das alocações familiares aos trabalhadores formais, enquanto, no Brasil, a proteção social se estruturou ao redor da concessão de direitos vinculados ao trabalho formal, numa perspectiva de cooptação e de cidadania regulada. No entanto, ambos os países configuram, a partir da década de 1990, uma nova estratégia de combate às assimetrias sociais pautada pela ação estatal focalizada, tendo como pano de fundo transferências monetárias com condicionalidades enquanto investimento público. Há, portanto, uma mudança de trajetória (ainda que as escolhas progressas tenham implicado em especificidades em cada um dos casos) efetivada na repactuação social pós-redemocratização em um mesmo sentido (respeitadas as diferenças).

Diferentes preferências políticas e ideológicas dos governantes também poderiam explicar as escolhas políticas no campo social (EVANS, RUESCHEMEYER, SKOCPOL, 1985). As origens ideológicas dos governos petistas e do peronismo de esquerda representado pelo casal Kirchner são profundamente distintas, como já discutido aqui, como também são distintas as expressões ideológicas de suas gestões. Como definido por Calderón (2008, 2010), a Argentina se insere no diapasão do *nacionalismo popular* – com forte influência da tradição e da retórica peronistas – ao passo que os governos petistas se aproximam mais de um modelo *reformista/neoestruturalista*, retoricamente mais moderado e conciliador, sobretudo após o lançamento da Carta aos Brasileiros, na campanha eleitoral de 2002, em que faz vários acenos ao mercado financeiro e ao empresariado nacional e internacional.

Embora os fatores elencados tenham influência no formato dos programas adotados enquanto estratégia de combate à pobreza, eles não se sustentam enquanto variáveis independentes para o padrão de inovação limitada representado pelas experiências pós-neoliberais nos dois países. Tomando como ponto de partida este

padrão, as hipóteses consideradas não passariam pelo *hoop test* – ou seja, as evidências fornecidas pelo objeto de pesquisa não permitem que as hipóteses sigam sendo consideradas como possíveis variáveis independentes na relação causal.

Advoga-se aqui que a repactuação social e política dos anos 1990, fundada, por um lado, no binômio macroeconomia ortodoxa, e, por outro, em políticas de inclusão social focalizadas e centradas na formação de capital humano – ancoradas em uma mudança de paradigma interpretativo no debate sobre o desenvolvimento, passando a admitir os gastos sociais enquanto investimentos produtivos – criou, a partir de um *momento maquiaveliano*, uma conjuntura crítica que delimitou o escopo de possibilidades de mudança de trajetória em política social durante as experiências pós-neoliberais. Não apenas a restrição de recursos representada pelo primado da ortodoxia liberal na gestão macroeconômica deixou pouco fôlego orçamentário para alterações de maior envergadura (EVANS, HELLER, 2015; HUBER, NIEDZWIECKI, 2015), como a permanência da teoria do capital humano enquanto o *ethos* da ação do Estado na área social representa uma continuidade da concepção de cidadania que a baliza – a despeito de uma clara ruptura no tocante à centralidade assumida pela questão social retórica e materialmente.

5.4 O que explica as diferenças entre os dois países?

Considerando que o fenômeno do pós-neoliberalismo diga respeito à centralidade assumida pela problemática da redução da pobreza, da miséria e da desigualdade na América Latina, além da mobilização ativa e consciente do aparato estatal para este fim; que seja um fenômeno que surge dentro do neoliberalismo, em oposição a ele, mas sem promover um rompimento definitivo com o mesmo – colocando-se, ainda, como um processo (não acabado⁶¹) de construção de alternativas; que tenha representado um efeito dominó no horizonte latino-americano a partir da eleição do Presidente Chávez em 1998, na Venezuela, e dos Presidentes Lula e Kirchner em 2003, no Brasil e na Argentina, mas apresente variações e diferenças caso a caso; é fundamental que o pós-neoliberalismo seja considerado à luz das especificidades das trajetórias históricas e institucionais de cada

⁶¹ E, considerando os desdobramentos políticos e institucionais no Brasil e na Argentina após 2014, interrompidos (ao menos por ora).

país para que se possa compreender as aproximações e distanciamentos entre as experiências do Brasil e da Argentina.

Embora as trajetórias de políticas públicas e institucionais, bem como a estrutura organizativa dos partidos que sustentam esses governos, não possam explicar o padrão de inovação limitada representado pelo pós-neoliberalismo ancorado nos PTCRs, tais condicionantes são fundamentais para a compreensão das especificidades de cada modelo. A configuração precoce do Estado nacional centralizado como o fundamento do exercício do poder, bem como a inserção do kirchnerismo no partido peronista – de longa tradição personalista e centralizadora – favoreceu a consolidação de um programa de transferência de renda que buscou, na hipercentralização administrativa (da gestão à implementação), uma estratégia de superação dos mecanismos clientelistas tradicionais (ETCHEMENDY, GARAY, 2011; FENWICK, 2016). A centralidade assumida pelas *asignaciones familiares* (de caráter mais universal, já que destinada a todos os trabalhadores do mercado formal, indistintamente) no campo da assistência social também serviu de apoio para que a AUH se inserisse dentro deste sistema, priorizando – diferentemente do PBF – a transferência monetária direta em detrimento das condicionalidades (mais frouxas e desreguladas).

Já no caso brasileiro, as características do Partido dos Trabalhadores – partido criado no processo de restauração democrática, mais horizontal que o Partido Justicialista e com uma gestão interna mais participativa – favoreceram a implementação de um programa de transferência de renda que, embora tivesse uma gestão centralizada no Executivo Federal, pudesse contar com uma estratégia de implementação descentralizada, mobilizando todos os entes federativos (em especial os municípios), em consonância com o princípio que identifica a descentralização administrativa como essencial para o processo de democratização (CECCHINI, 2013; FENWICK, 2016). As experimentações prévias em nível local, durante a década de 1990, e a criação de programas nacionais de transferência condicional de renda já no final do governo FHC atuaram também como mecanismo de aprendizagem institucional e administrativa, de modo que o PBF – unificando, articulando e consolidando estratégias pregressas – consolidou um padrão de política social fortemente ancorado nas condicionalidades.

Por fim, embora Brasil e Argentina se situem dentro do diapasão da chamada esquerda moderada, há autores que destinam à Argentina – em alguns aspectos – uma posição intermediária entre o reformismo lulista e o bolivarianismo venezuelano. O colapso dos partidos não-peronistas e centristas após a crise de 2001 facilitou o potencial

de contestação da nova maioria política formada com Kirchner: num contínuo de radicalização entre esquerda moderada (PT/Lula) e esquerda radical (PSUV/Chávez) a Argentina ocupa uma posição intermediária (ETCHEMENDY, GARAY, 2011).

Quadro 11: Graus de radicalismo no Brasil e na Argentina

	Brasil	Argentina
Mobilização de atores populares pela esquerda no governo	Baixo	Moderado
Política macroeconômica	Baixo	Moderado
Política regulatória	Baixo	Alto
Regime de propriedade	Baixo	Baixo

Fonte: Adaptado de Etchemendy e Garay (2011)

5.5 Considerações finais

O período que se situa entre o início dos anos 2000 e a metade da década seguinte é marcado por um rearranjo político no contexto latino-americano, de um modo geral, e no Brasil e na Argentina, de modo mais específico. O enfraquecimento das capacidades estatais oriundo das reformas empreendidas durante a hegemonia do neoliberalismo na região incapacitou a máquina pública para esforços mais significativos no sentido da resolução de problemas sociais graves e, no caso do Brasil, históricos. A superação da crise fiscal da década de 1980, embora tenha promovido, inicialmente, resultados positivos no campo social, não foi suficiente para garantir um mínimo de responsividade e legitimidade em um contexto de reconstrução democrática. O resultado foi uma alteração significativa no horizonte político da América Latina, com vitórias eleitorais expressivas do campo da esquerda (ou centro-esquerda) em vários países da região, e na maioria dos países da América do Sul.

Assumindo a questão social – ou seja, o combate à fome, à pobreza, à miséria e, em menor grau, às desigualdades – como prioridade da agenda governamental, e mobilizando o Estado para a sua resolução, os governos pós-neoliberais marcaram uma quebra importante com o padrão vigente até então. Nos casos de Brasil e Argentina, agraciados pela *fortuna* a partir de uma reversão – embora temporária – dos termos de troca propiciada pelo crescimento do preço das *commodities* em decorrência do aumento da demanda chinesa, o lulismo e o kirchnerismo, enquanto expressões políticas, tiveram

virtú para consolidarem os mecanismos de proteção e promoção social introduzidos ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, além de avançarem em termos de abrangência, escopo, cobertura, orçamento e gestão das políticas sociais. Aliados a outras políticas adotadas no período – tais como o crescimento real do salário mínimo, a reestatização do sistema de pensões na Argentina, as políticas voltadas ao Ensino Superior no Brasil, etc. –, o PBF e a AUH tiveram um papel importante na resolução (ou, ao menos, a redução) das mazelas sociais legadas pelos respectivos processos de modernização e agravadas pela primazia absoluta do mercado das décadas de 1980 e 1990:

O progressismo latino-americano prometeu realizar uma muito esperada democratização de sociedades conservadoras, marcadas por autoritarismo, desigualdades e injustiças sociais. Promoveu, em seus governos, iniciativas redistributivas, com avanços no campo social, na promoção de direitos e no combate às diversas formas de opressão (LEITE, UEMURA, SIQUEIRA, 2018, p. 12)

Todavia, apesar do sucesso aparente das novas maiorias políticas inseridas no diapasão pós-neoliberal, a onda à esquerda, que parecia ensejar um fenômeno de longa duração, refluíu em praticamente todos os países do continente. Tanto no Brasil como na Argentina, por meios distintos, a centro-esquerda foi alijada do poder, e os governos que a sucederam conseguiram reverter significativamente o quadro de políticas públicas construído ao longo da década pós-neoliberal. A que se deve este fenômeno? Em termos de especulação analítica, arrisca-se, aqui, algumas possibilidades.

Leite, Uemura e Siqueira (2018) apontam dois limites para as experiências pós-neoliberais, de modo mais amplo, mas que podem ser aplicadas aos casos brasileiro e argentino: em primeiro lugar, os novos governos não foram capazes de articular mudanças econômicas de cunho mais estrutural – ao apostarem na conjuntura legada pelo *boom* no preço das *commodities*, ambos países acabaram reféns de um processo de reprimarização de suas economias, não alterando o padrão de inserção subalterna no circuito internacional de produção e circulação de mercadorias –; e, em segundo lugar, não alicerçaram seus governos com vistas a promover a auto-organização popular em direção ao aprofundamento da democracia.

Houve, ainda, um terceiro limite. A pactuação política e social construída em meados da década de 1990 não foi alterada. Ou seja, as novas maiorias políticas que chegaram ao poder no início dos anos 2000 não configuraram um novo momento

maquiaveliano, forjando uma nova repactuação. O arranjo político e institucional continuou assentado no binômio macroeconomia ortodoxa e políticas de inclusão, ainda que tendo operado uma guinada normativa no sentido da inclusão social. Tal binômio, embora tenha sido o fiador da superação da crise de hegemonia dos anos 1980, enseja uma contradição fundamental que só foi minimizada em um contexto de bonança econômica: a gestão macroeconômica de cunho ortodoxo reduz consideravelmente as capacidades estatais, de modo que a satisfação de demandas latentes pela redução das iniquidades sociais fica limitada por um imperativo fiscal e orçamentário. O binômio traduz, ainda, interesses antagônicos, que puderam ser minimamente balanceados durante a primeira década do século XXI no arranjo latino-americano do Terceiro Inclusivo, nos termos de Bobbio (1995). Com a supressão da conjuntura que tornou possível a minoração dos efeitos perversos (ou parte deles) da deterioração dos termos de troca (a partir da queda dos preços internacionais dos bens primários), o conflito escamoteado pela organicidade aparente do binômio se agrava, e, com o aprofundamento da escassez dos recursos disponíveis, o pacto se rompe. O cenário, todavia, continua aberto. Tanto quanto a possibilidade (e a urgência) de uma nova pactuação.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Laís (coord.). Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Lima: Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, 2015. Documento elaborado pela CEPAL.
- ACUÑA, Carlos (org.). La nueva matriz política argentina. Buenos Aires: Ed. Nueva Visión, 1995.
- ACUÑA, Carlos; KESSLER, Gabriel; REPETTO, Fabián. Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. Center for Latin American Social Policy – CLASPO/The University of Texas at Austin. Buenos Aires, 2002.
- ACUÑA, Carlos; SMULOVITZ, Catalina. Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. In Carlos Acuña (org.), Juicio, castigos y memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.
- ADATO, Michelle; HODDINOTT, John. Conditional Cash Transfer Programs: A “Magic Bullet”? In Michelle Adato, John Hoddinott (org.), Conditional Cash Transfers in Latin America. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2010.
- ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Uma constituição incomum. In Maria Alice Rezende de Carvalho; Cícero Araújo; Júlio Assis Simões (org.), A constituição de 1988: passado e futuro. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.
- ARGENTINA. Decreto N° 1.602/09. Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 2009.
- ARMIÑANA, Elina S. Mecle. Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales. In: Alícia Ziccardi (org.), Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- AYERBE, Luis Fernando. A transição para a democracia na Argentina (1984-1989): um balanço do governo Alfonsín. Revista Perspectivas, n. 14, 1991.
- BAER, Werner; MALONEY, William. Neoliberalismo e distribuição de renda na América Latina. Revista de Economia Contemporânea, vol.17, n.3, 1997.

BALESTRO, Moisés Villamil. Instituições do Estado desenvolvimentista na América Latina no contexto pós-neoliberal: os casos do Brasil e Argentina em perspectiva comparada. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, vol. 6, n. 2, 2012.

BANCO MUNDIAL. *Conditional Cash Transfers – Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.: The World Bank, 2009.

BARRIENTOS, Armando; SANTIBÁÑEZ, Claudio. New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, vol. 41, n. 1, 2009.

BASUALDO, Eduardo (coordenador); ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana; MENDIZÁBAL, Nuria. Documento de Trabajo N° 2: La Evolución del Sistema Previsional Argentino. Buenos Aires: CIFRA – Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, 2009.

BECCARIA, Luis; GROISMANN, Fernando. Informalidad y pobreza en Argentina. *Investigación Económica*, vol. 67, n. 266, 2008.

BEINER, Ronald (org.). *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press, 1995.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos*, n. 87, 2010.

BICHIR, Renata Mirandola. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IESP-UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, Renata Mirandola. A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In Alexandre de Ávila Gomide; Renato Raul Boschi (org.), *Capacidades Estatais em Países Emergentes*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimento*. São Paulo: Contraponto Editora, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda: Razões e Significados de uma Distinção Política*. São Paulo: Editora UNESP, 1995.

BOSCHI, Renato Raul; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. *Caderno CRH*, vol. 21, n. 53, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Novo desenvolvimentismo e apontamentos para uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Revista de La Cepal*, 2010.

- BRANDÃO, Gildo Marçal. Linhagens do Pensamento Político Brasileiro. São Paulo: Aderaldo e Rothschild Editores, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria de Gestão e Avaliação da Informação. Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados. Brasília: MDS, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Nota Técnica: Financiamento da Assistência Social no Brasil. Brasília: MDS, 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Manual de Gestão do Programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2015.
- BRASIL. Presidência da República – Secretaria de Imprensa e Divulgação. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília: Presidência da República, 2003.
- BULMER-THOMAS, Victor. As Economias Latino-Americanas, 1929-1939. In Leslie Bethell (org.), História da América Latina. São Paulo: Edusp, 2009. Vol. VI.
- BUNGE, Mario. How Does It Work? The Search for Explanatory Mechanisms. Philosophy of the Social Sciences, vol. 34, n. 2, 2004.
- BURDICK, John; OXHORN, Phillip; ROBERTS, Kenneth M. (orgs.). Beyond neoliberalism in Latin America? Societies and politics at the crossroads. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- BURGES, Sean W. Brazil: Toward a (Neo)Liberal Democracy? In Jean Grugel, Pía Riggirozzi (orgs.), Governance after Neoliberalism in Latin America. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- CALDERÓN, Fernando. La inflexión política en el cambio sociocultural de América Latina. In Felipe Calderón (org.), Escenarios Políticos en América Latina. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Siglo XXI, 2008.
- CALDERÓN, Fernando. Inflexión histórica: la situación social-institucional en cambio político de América Latina. In Félix Jiménez (org.), Teoría Económica y Desarrollo Social. Exclusión, Desigualdad y Democracia. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010.
- CAMPO, Hugo del. Sindicalismo y peronismo: los comienzos de un vínculo perdurable. Buenos Aires: CLACSO, 1983.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri, Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e Democratização. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. São Paulo em Perspectiva, vol. 18, n. 4, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil – O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CARRIZO, Carla. Entre el consenso coactivo y el pluralismo político: la hora del pueblo y el Pacto de Olivos (1973-1993). Desarrollo Económico, vol. 37, n. 147, 1997.

CASTAÑEDA, Jorge G. Latin America's Left Turn. Foreign Affairs, vol. 85, n. 3, 2006.

CAVAROZZI, Marcelo. Populismos y “Partidos de clase media” (Notas comparativas). Revista Mexicana de Sociología, vol. 39, n. 1, 1977.

CAVAROZZI, Marcelo. El “Desarrollismo” y las Relaciones entre Democracia y Capitalismo Dependiente en Dependencia y Desarrollo en America Latina. Latin American Research Review, vol. 17, n. 1, 1982.

CAVAROZZI, Marcelo. Autoritarismo y Democracia, La Transición del Estado al Mercado en Argentina, 1955-1996. Ariel: Compañía Editora Espasa Calpe S.A., 1997.

CAVAROZZI, Marcelo. Modelos de Desarrollo y Participación Política en América Latina: Legados y Paradojas. Estudios Sociales, n. 16, 1999.

CECCHINI, Simone. Transferências Condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. In Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri, Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: Cepal, 2011 (Libro de la Cepal, n. 111).

CEPAL. Changing Production Patterns with Social Equity. The prime task of Latin American and Caribbean development in the 1990s. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 1990.

CEPÊDA, Vera Alves. O pensamento político de Celso Furtado: democracia e desenvolvimento. Araçatuba: Universitária (Associação de Ensino Marechal Cândido Rondon), 1999.

- CEPÊDA, Vera Alves. Capital, Trabalho e Intelligentsia – Modernização e Desenvolvimento no Pensamento de Celso Furtado. Idéias, 2010.
- CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. Estudos Avançados, 26, 2012.
- CEPÊDA, Vera Alves; MARQUES, Antonio Carlos. Conhecimento enquanto fator de desenvolvimento – mudanças do Ensino Superior Brasileiro entre o Mercado e a cidadania. Caxambu: 34º Encontro Anual da Anpocs, 2010.
- CLARKE, Paul. Deep Citizenship. Londres: Pluto Press, 1996.
- COLIN, Denise Ratmann Arruda; PEREIRA, Juliana Maria Fernandes; GONELLI, Valéria Maria de Massarani. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri, Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.
- COLLIER, David. Understanding Process Tracing. Political Science and Politics, vol. 44, n. 4, 2011.
- CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos. In João Paulo Monteiro et al (org.), Filosofia Política 2, Porto Alegre: L&PM Editores, 1985.
- CORTÉS, Rosalía. Social Policy in Latin America in the Post-Neoliberal Era. In Jean Grugel, Pía Riggirozzi (orgs.), Governance after Neoliberalism in Latin America. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- CORTÉS, Rosalía; MARSHALL, Adriana. Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Estudios del Trabajo, n. 1, 1991.
- CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. A Argentina em dois tempos: da conversibilidade à reestruturação da dívida. Revista de Economia Política, vol.10, 2006.
- DAVIS, Ricardo French; MUÑOZ, Oscar; PALMA, José Gabriel. As Economias Latino-Americanas, 1950-1990. In Leslie Bethell (org.), História da América Latina. São Paulo: Edusp, 2009. Vol. VI.
- DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais, in Dulce Pandolfi (org.), Repensando o Estado Novo, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- DRAIBE, Sônia M. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais. São Paulo em Perspectiva, vol. 11, n. 4, 1997.

- DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. El Estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo. Madri: Fundación Carolina, CeALCI, 2009.
- DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, n. 27, 2011.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Revista Lua Nova*, n. 24, 1991.
- ETCHEMENDY, Sebastián; GARAY, Candelaria. Argentina: Left Populism in Comparative Perspective, 2003-2009. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Ressurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011.
- EVANS, Peter B. In Search of The 21st Century Developmental State. Brighton: Centre for Global Political Economy at The University of Sussex, Working Paper N°4, 2008.
- EVANS, Peter B.; HELLER, Patrick. Human Development, State Transformation, and the Politics oof the Developmental State. In Stephan Leibfried et al. (orgs.) *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (orgs.). *Bringing the State Back in*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1985.
- FALCÓN, Ricardo. Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1890-1912). *Estudios Sociales*, n. 40, 2011.
- FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina – Um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- FENWICK, Tracy Beck. *Avoiding Governors: Federalism, Democracy, and Poverty Alleviation in Brazil and Argentina*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2016.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil – ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Editora Globo, 2006. 106
- FERRER, Aldo. Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo em el mundo global. *Revista de La Cepal*, 2010.
- FIORI, José Luís. *O Voo da Corija – Para reler o desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Editora Record, 2003.
- FREYRE, María Laura. El problema del desempleo en Argentina y el surgimiento de los Planes de Empleo y sostenimiento de ingresos en la agenda pública. *Revista de Sociologia Política*, vol. 22, n. 51, 2014.

- FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2000.
- GAITÁN, Flavio; BOSCHI, Renato Raul. Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In Alexandre de Ávila Gomide; Renato Raul Boschi (org.), Capacidades Estatais em Países Emergentes. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- GARCÍA BOSSIO, Horacio. Desarrollismo cepalino vs desarrollismo frigerista: la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires en la experiencia argentina (1958-1962). Temas de Historia Argentina y Americana, n. 21, 2013.
- GIDDENS, Anthony. The Third Way: The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press, 1998.
- GILARDON, Enrique O. Abeyá. Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. Revista Salud Colectiva, vol. 12, n. 4, 2016.
- GLENNAN, Stuart S. Rethinking mechanistic explanation. Philosophy of Science, vol. 69, 2002.
- GOMES, Angela de Castro. Ideologia e trabalho no Estado Novo, in Dulce Pandolfi (org.), Repensando o Estado Novo. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades Estatais para Políticas Públicas em Países Emergentes: (Des)Vantagens Comparativas do Brasil. In Alexandre de Ávila Gomide; Renato Raul Boschi (org.), Capacidades Estatais em Países Emergentes. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- GOODIN, Robert E. Institutions and their design. In R. E. Goodin (ed.), The Theory of Institutional Design. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- GRUGEL, Jean; RIGGIROZZI, Pía. The End of the Embrace? Neoliberalism and Alternatives to Neoliberalism in Latin America. In Jean Grugel, Pía Riggiozzi (orgs.), Governance after Neoliberalism in Latin America. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Modernización, Desarrollismo y Estado: algunos elementos del mundo antes del surgimiento de la globalización. Sociedade em Debate, vol. 9, n. 3, 2003.
- HARVEY, David. A Brief History of Neoliberalism. New York: Oxford University Press, 2005.

HIRSCHMAN, Albert. The political economy of import-substituting industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, no. 1, 1968.

HUBER, Evelyne. Options for social policy in Latin America: neo-liberal versus social democratic models. United Nations Research Institute for Social Development, Discussion Paper N°66, 1995.

HUBER, Evelyne; NIEDZWIECKI, Sara. Emerging Welfare States in Latin America and East Asia. In Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Mathew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier, John D. Stephens (orgs.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

HUNTER, Wendy. Brazil: The PT in Power. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011.

IANNI, Octavio. *O Colapso do Populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.

IANNI, Octavio. *A Formação do Estado Populista na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991.

IMMERGUT, Elen. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, v. 16, n. 1, 1998.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda – Comunicado N° 155*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

JANNUZZI, Paulo; FALCÃO, Tiago; CASTRO, Ieda; CAMPOS, Arnaldo de (orgs.). *Brasil Sem Miséria: resultados, institucionalidades e desafios*. Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate, n. 25, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016.

JAYASURIYA, Kanishka. Economic Constitutionalism, Liberalism and the New Welfare Governance. In Richard Robison (org.), *The Neo-Liberal Revolution*. Londres: Palgrave Macmillan, 2006.

JENSON, Jane; SAINT-MARTIN, Denis. New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State. *Canadian Journal of Sociology*, vol. 28, n. 1, 2003.

KERBAUY, Maria Teresa M. Resenha Cidadania e Justiça. *Perspectivas*, n. 3, 1980.

KIRCHNER, Néstor. Discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner. *La Nación*, Buenos Aires, 25 de maio de 2003. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/498849-el-texto-completo-del-discurso-presidencial>. Acesso em 18/07/2018.

- KLIKSBERG, Bernardo. Desigualdade na América Latina: o debate adiado. São Paulo: Cortez Editora, 2000.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. São Paulo: Revista de Sociologia da USP, 1999.
- KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, Nashville, v.45, p. 1-28, 1955.
- LACERDA, Antônio Corrêa de. Distribuição de renda no Brasil dos anos 80. *Revista de Economia Política*, vol.14, n.3, 1994.
- LAMOUNIER, Bolívar. Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República. Uma interpretação. In Boris Fausto (org), *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1985.
- LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. Partidos políticos e consolidação democrática. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.
- LANGOU, Gala Díaz; MASETTO, Fernanda Potenza Dal; FORTEZA, Paula. Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos político-institucionales en la gestión. Documento de Trabajo n. 45. Buenos Aires: CIPPEC, 2010.
- LAVINAS, Lena. Brazil: The Lost Road to Citizen's Income. In Rubén Lo Vuolo (org.), *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfer to Rights*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013.
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LEITE, José Correa; UEMURA, Janaina; SIQUEIRA, Filomena. Introdução. In José Correa Leite, Janaina Uemura, Filomena Siqueira (orgs.), *O Eclipse do Progressismo*. São Paulo: Editora Elefante, 2018.
- LEIVA, Fernando Ignacio. *Latin American Neoliberalism: the Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2008.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta. Estratégias de ação empresarial em conjunturas de mudança política, in Dulce Pandolfi (org.), *Repensando o Estado Novo*, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- LEVITSKY, Steven, ROBERTS, Kenneth M. The Resurgence of the Latin American Left – Introdução. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011.

- LO VUOLO, Rubén M. Asignación por Hijo. Serie Análisis de Conyuntura N° 22. Ciepp, 2009.
- LODOLA, Germán. Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, vol. 44, n. 176, 2005.
- LÓPEZ-ACCOTTO, Ana Inés; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. El proyecto modernizador en Argentina y Brasil en los años cincuenta. Un estudio comparado. *América Latina Hoy*, vol. 11, 1995.
- LOVE, Joseph L. Ideias e Ideologias Econômicas na América Latina, c.1930 – c.1990. In Leslie Bethell (org.), *História da América Latina*. São Paulo: Edusp, 2009. Vol. VIII.
- LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, vol. 16, 1964.
- LUSTIG, Nora; PESSINO, Carola. Social Spending and Income Redistribution in Argentina during the 2000s: The Increasing Role of Noncontributory Pensions. *Public Finance Review*, vol. 42, n. 3, 2014.
- MACDONALD, Laura; RUCKERT, Anne. Introdução. In Laura Macdonald, Anne Ruckert (orgs.), *Post-neoliberalism in the Americas*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, vol. 29, 2000.
- MAHONEY, James; VILLEGAS, Celso M. Historical Enquiry and Comparative Politics. In Carles Boix, Susan C. Stokes (orgs.) *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- MARES, Isabela; CARNES, Matthew E. Social Policy in Developing Countries. *Annual Review of Political Science*, 2009.
- MARES, Isabela; CARNES, Mathew E. The Welfare State in Global Perspective. In Carles Boix, Susan C. Stokes (orgs.) *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- MARQUES, Antônio Carlos; CEPÊDA, Vera Alves. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos. *Perspectivas*, 42, 2012.
- MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, Dependência e Neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

- MELTZER, Allan H.; RICHARD, Scott F. A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*, n. 89, 1981.
- MKANDAWIRE, Thandika. Targeting and Universalism in Poverty Reduction. Social Policy and Development Programme Paper Number 23. United Nations Research Institute for Social Development, 2005.
- MOREIRA, Constanza. El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno. Los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, n. 93, 2017.
- MORENO, José Luis. La caída del Estado de Bienestar (ditadura y reconstrucción democrática). In: Roberto Di Stefano et al., *De las Confradías a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina*. Buenos Aires: Edilab, 2002.
- MOUFFE, Chantal (org.). *Dimensions of Radical Democracy*. Londres: Verso, 1992.
- MURILLO, María Victoria; OLIVEROS, Virginia; VAISHNAV, Milan. Economic Constraints and Presidential Agency. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011.
- NIEDZWIECKI, Sara. The Effect of Unions and Organized Civil Society on Social Policy: Pensions and Health Reforms in Argentina and Brazil, 1988-2008. *Latin American Politics and Society*, vol. 56, n. 4, 2014.
- NOBRE, Marcos. *Imobilismo em Movimento*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- NORTH, Douglass. Institutional Change: a framework of analysis. In S. E. Sjöstrand, *Institutional Change*. Armonk: SSE – Studies in Socio-Economics, 1993.
- NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. *A Ditadura Militar Argentina 1976-1983 – do golpe de Estado à restauração democrática*. São Paulo: Edusp, 2007.
- O'DONNELL, Guillermo. State and alliances in Argentina, 1956-1976. *The Journal of Development Studies*, vol. 15, n. 1, 1978.
- O'DONNELL, Guillermo. Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina. In N. Lechner (org.), *Estado y política en América Latina*. Cidade do México: Siglo XXI, 1981.
- O'DONNELL, Guillermo. *Análise do Autoritarismo Burocrático*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1990.

- OLIVEIRA, Elizabeth Cardoso de. Os Programas de Transferência Condicionada de Renda e a Proteção Social: os casos do Brasil, Argentina e Chile. *Argumentum*, vol. 7, n. 2, 2015.
- OREIRO, José Luis; PAULA, Luiz Fernando de. O Novo-Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Macroeconômicas para o Crescimento Sustentado com Estabilidade de Preços e Equidade Social. *Revista de Economia & Tecnologia*, 2010.
- OXHORN, Philip. Beyond Neoliberalism? Latin America's New Crossroads. In John Burdick, Philip Oxhorn, Kenneth M. Roberts (orgs.) *Beyond Neoliberalism in Latin America?* Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- PAES DE BARROS, Ricardo; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil – Texto Para Discussão Nº800. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2001.
- PAIVA, Luiz Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri, *Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- PALERMO, Silvana A. El sufragio femenino en el Congreso Nacional: ideologías de género y ciudadanía en Argentina (1916-1955). *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*. Tercera série, n. 17, 1998.
- PALERMO, Vicente. Algumas hipóteses comparativas entre Brasil e Argentina no século XX. *Revista de Sociologia Política*, vol. 17, no. 33, 2009.
- PANDOLFI, Dulce. Introdução: Repensando o Estado Novo. In: Dulce Pandolfi (org.), *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- PÉCAUT, Daniel. Os intelectuais e a política no Brasil. Entre o povo e a nação. São Paulo: Editora Ática, 1990.
- PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Mal-estar no pós-neoliberalismo. *Novos Estudos*, n. 92, 2012.
- PEREIRA, Anthony. Ditadura e Repressão – O Autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- PERCZYK, Jaime. La Asignación Universal por Hijo en Argentina. In María del Carmen Feijoó, Margarita Poggi (orgs.), *Educación y políticas sociales – sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE – Unesco, 2014.

- POCHMANN, Marcio. *Desenvolvimento e Perspectivas Novas Para o Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2010.
- POCOCK, John G. *The Machiavellian Moment*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- PRADO JR, Caio. *A Revolução Brasileira. A Questão Agrária no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- PRIBBLE, Jennifer; HUBER, Evelyne. *Social Policy and Redistribution: Chile and Uruguay*. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Ressurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011.
- QUINTAR, Aída; ARGUMEDO, Alcira. *Argentina: os dilemas da democracia restringida*. *Revista Lua Nova*, n. 49, 2000.
- REGO, Walquíria Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora da Unesp, 2013.
- REIS, Elisa. *Cidadania: história, teoria e utopia*. In Dulce Pandolfi (org.), *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- REPETTO, Fabián; LANGOU, Gala Díaz. *Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación*. Documento de Políticas Públicas. Recomendación N° 88. Buenos Aires: CIPPEC, 2010.
- RIZ, Liliana de. *Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay*. *Desarrollo Económico*, vol. 25, n. 100, 1986.
- ROCA, Emilia. *Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares*. *Revista Debate Público – Reflexión de Trabajo Social*, n. 1, 2011.
- ROFMAN, Rafael; OLIVERI, María Laura. *Las políticas de protección social y su impacto em la distribución del ingreso em Argentina*. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales, no.6, Banco Mundial, 2011.
- ROMERO, Luis Alberto. *A memória, o historiador e o cidadão: a memória do Proceso argentino e os problemas da democracia*. *Revista Topoi*, vol. 8, no. 15, 2004.
- ROTHSTEIN, Bo. *Political Institutions: An Overview*. In R. E. Goodin and H. D. Klingemann (ed.), *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press, 1998.
- SABATO, Hilda. *On Political Citizenship in Nineteenth-Century Latin America*. *The American Historical Review*, vol. 106, n. 4, 2001.
- SALLUM JR., Brasília. *Transição Política e Crise de Estado*. *Revista Lua Nova* n°32, 1994.

SALLUM JR., Brasília. Labirintos: dos generais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996.

SALLUM JR., Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, vol. 11, n. 2, 1999.

SALLUM JR., Brasília. Metamorfoses do Estado Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol.18 nº52, 2003.

SALLUM JR., Brasília. Apresentação. In: Brasília Sallum Jr. (org.), *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru: EDUSC, 2004.

SALLUM JR., Brasília. Crise, democratização e liberalização no Brasil. In: Brasília Sallum Jr. (org.), *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru: EDUSC, 2004.

SANTISO, Javier. *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good-Revolutionaries and Free-Marketeers*. Londres: MIT Press, 2006.

SANTOS, Rodrigo Castelo Branco. Crescimento econômico e equidade social: o modelo novo-desenvolvimentista de intervenção sobre a “questão social”. São Luís: III Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Transição em Resumo do Passado Recente ao Futuro Imediato*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 1, 1986.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada: O Debate Contemporâneo*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SCHILD, Verónica. *Engendering the New Social Citizenship in Chile: NGOs and Social Provisioning under Neo-liberalism*. In Maxine Molyneux, Shahra Razavi (eds.), *Gender Justice, Development and Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SCHULTZ, Theodore W. *Investment in Human Capital*. In B. F. Kiker (org.), *Investment in Human Capital*. Columbia: University of South Carolina Press, 1971.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. *Novo-desenvolvimentismo – um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, Maria Ozanira Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez Editora, 2014.

SILVEIRA, Antonio Maria da. *Redistribuição de renda*. *Revista Brasileira de Economia*, vol. 29, n. 2, 1975.

SMULOVITZ, Catalina. Reforma y Constitución em Argentina. Constitución y Poder Judicial en la Nueva Democracia Argentina. La Experiencia de las Instituciones. In Carlos Acuña (org.), La Nueva Matriz Política Argentina. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Neoliberalismo e lutas sociais: perspectivas para as políticas públicas – retrocessos, recorrências e avanços. Revista de Políticas Públicas, Número Especial, 2010.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: IPEA, Texto para Discussão N°1424, 2009.

SOARES, Sergei; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Fábio Veras; MEDEIROS, Marcelo; ZEPEDA, Eduardo. Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, Texto para Discussão N°1293, 2007.

SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo. Statecraft, instabilidade econômica e incerteza política: o Brasil em perspectiva comparada. In Eli Diniz (org.), Anais do Seminário Internacional: O desafio da democracia na América Latina. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1996.

TAYLOR, Marcus. The Contradictions and Transformations of Neoliberalism in Latin America: From Structural Adjustment to “Empowering the Poor”. In Laura Macdonald, Anne Ruckert (orgs.) Post-Neoliberalism in the Americas. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.

TEIXEIRA, Francisco; TOTINI, Maria Elizabeth. História econômica e administrativa do Brasil. São Paulo: Editora Ática, 1989.

TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: afinal, do que se trata? Revista USP, n. 37, 1998.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (orgs.) Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

THELEN, Kathleen. How Institutions Evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, The United States and Japan. New York: Cambridge University Press, 2004.

THORP, Rosemary. As Economias Latino-Americanas, 1939-c.1950. In Leslie Bethell (org.), História da América Latina. São Paulo: Edusp, 2009. Vol. VI.

THUROW, Lester. Investment in Human Capital. Belmont: Wodsworth Publishing Company, 1970.

- TITMUSS, Richard. *Essays on The Welfare State*. Londres: Ellen and Unwin, 1958.
- TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia Política*, vol. 24, n. 58, 2016.
- TORRE, Juan Carlos. Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo. *Desarrollo Económico*, vol. 28, n. 112, 1989.
- TORRE, Juan Carlos. Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, vol. 42, n. 168, 2003.
- TORRE, Juan Carlos; PASTORIZA, Elisa. La democratización del bienestar. In Juan Carlos Torre (org.), *Nueva Historia Argentina – Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana, 2002.
- TUSSIE, Diana. Economic Governance after Neoliberalism. In Jean Grugel, Pía Riggirozzi (orgs.), *Governance after Neoliberalism in Latin America*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- TUSSIE, Diana; HEIDRICH, Pablo. Post-neoliberalism and the New Left in the Americas: the pathways of economic and trade policies. *Anais da Conferência da ISA*, 2007.
- VADELL, Javier Alberto. A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, n. 1, 2006.
- VAN EVERA, Stephen. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- VERCESI, Alberto J. La doctrina y la política económica del desarrollismo en Argentina. *Anales de la Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. Rosário: 1999.
- VILLATORO, Pablo. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. *Revista de la Cepal, Número Especial em Português*, 2010.
- VOM HAU, Matthias. *State capacity and inclusive development: new challenges and directions*. Barcelona: Ibei, 2012.
- VOILLÁZ, Marcelo N. Rougier; ODISIO, Juan Carlos. Del dicho al hecho. El “modelo integrado y abierto” de Aldo Ferrer y la política económica en la Argentina de la segunda posguerra. *América Latina en la Historia Económica*, vol. 19, n. 1, 2012.

- WEFFORT, Francisco. Estado e Massas no Brasil. *Revista Civilização Brasileira*, n. 7, 1966.
- WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.
- WEIR, Margaret. Ideas and the politics of bounded innovation. In Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (orgs.) *Structuring Politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. Notas sobre política social. *PHYSIS – Revista de Saúde Coletiva*, vol. 1, n. 1, 1991.
- WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? *Revista Praia Vermelha*, n.18, 2008.
- WERNECK VIANNA, Luiz. Americanistas e Iberistas: A Polêmica de Oliveira Viana com Tavares Bastos. *DADOS*, 34, 1991.
- WERNECK VIANNA, Luiz. O Coroamento da Era Vargas e o Fim da História no Brasil. Rio de Janeiro: *DADOS – Revista de Ciências Sociais* Vol. 38 nº1, 1995.
- WEYLAND, Kurt. The Left: Destroyer or Savior of the Market Model? In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011.
- WHITEHEAD, Laurence. Democracy and Decolonization. In Lawrence Whitehead (org.) *The International Dimension of Democratization*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- WHITEHEAD, Laurence. A organização do Estado na América Latina após 1930. In Leslie Bethell (org.), *História da América Latina*. São Paulo: Edusp, 2009. Vol. VII.
- WYLDE, Christopher. Argentina, Kirchnerismo and Neodesarrollismo: Argentine political economy under the administration of Néstor Kirchner 2003-2007. Documento de Trabajo N° 44, Area de Relaciones Internacionales, Flacso/Argentina, 2010.
- WYLDE, Christopher. *Latin America after Neoliberalism: Developmental Regimes in Post-Crisis States*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2012.
- YATES, Julian S.; BAKKER, Karen. Debating the “post-neoliberal turn” in Latin America. *Progress in Human Geography*, vol. 38, n. 1, 2014.
- ZICCARDI, Alicia. El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976). *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 46, n. 4, 1984.