

CRISTIANO FERREIRA ANDRADE DE ASSIS

**A ATUAÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS NA
DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL:
ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO
PERÍODO DE 2003 A 2010**

Orientador: Professor Doutor António Augusto Teixeira Costa

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Departamento de Ciências Políticas e Cidadania

Lisboa

2018

CRISTIANO FERREIRA ANDRADE DE ASSIS

**A ATUAÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS NA
DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL:
ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO
PERÍODO DE 2003 A 2010**

Dissertação defendida em provas públicas para a obtenção do Grau de Mestre em Ciências Políticas no Curso de Ciências Políticas Cidadania e Governação conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, no dia 11 de Julho de 2018 com o Despacho Reitoral nº212/2018 com a seguinte composição de Júri:

Presidente: Professor Doutor Fernando Rui de Sousa Campos

Arguente: Professor Doutor Sérgio Vieira da Silva

Orientador: Professor Doutor António Augusto Teixeira Costa

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Departamento de Ciências Políticas e Cidadania

Lisboa

2018

Para minha Mãe e meu Pai.

Agradecimentos

Agradecimento especial aos meus pais, a quem eu dedico de coração este trabalho acadêmico.

Agradeço a Professora Maria Leonardo, pela paciência e ensinamentos e ao Professor António Augusto pelos sábios direcionamentos por se dispor a me auxiliar em mais esta etapa de formação tão importante em minha caminhada pessoal e profissional.

Um agradecimento especial a minha amiga Beatriz Sobreira que me incentivou a entrar nesse projeto.

Como nunca realizei nada sozinho nessa vida e desta vez não foi diferente, a todos, meus sinceros agradecimentos.

Resumo

No contexto do surgimento de uma nova concepção de política social advinda do redesenho institucional do Estado e fortemente influenciada pelas novas formas de atuação políticas dos atores da sociedade civil, o estudo tem como proposta a discussão da atuação dos poderes públicos na distribuição de renda no Brasil, com o objetivo de analisar o Programa Bolsa Família no período de 2003 a 2010 e os benefícios gerados para as camadas menos favorecidas da sociedade brasileira. O referido programa realizou a erradicação da miséria através da transferência de renda para várias famílias que se encontravam em condições indignas sendo representativo e significativo no combate à fome. Foram utilizados indicadores de distribuição de renda para o referido período, avaliando os comportamentos das curvas dessa distribuição. Para uma maior confiabilidade foram analisadas as correlações entre os indicadores econômicos baseados no Produto Interno Bruto e os indicadores relacionados com a Distribuição de Renda. A pesquisa se estruturou nos dados estatísticos oficiais do IBGE e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como artigos acadêmicos, leitura dos periódicos da época.

Palavras-chaves: Poderes Públicos; Bolsa Família; Política Econômica Brasileira; Distribuição de Renda.

Abstract

In the context of the emergence of a new conception of social policy derived from the institutional redesign of the State and strongly influenced by the new forms of political action of the civil society actors, the study has as a proposal the discussion of the performance of public powers in the distribution of income in Brazil , with the objective of analyzing the Bolsa Família Program in the period from 2003 to 2010 and the benefits generated for the less favored classes of Brazilian society. The said program carried out the eradication of poverty by transferring income to several families that were in conditions unworthy being representative and significant in the fight against hunger. Income distribution indicators were used for this period, evaluating the behavior of the curves of this distribution. For a greater reliability, the correlations between the economic indicators based on the Gross Domestic Product and the indicators related to the Income Distribution were analyzed. The research was structured in the official statistical data of IBGE and the Ministry of Social Development and Fight against Hunger, as well as academic articles, reading the periodicals of the time

Key-words: Public powers; Bolsa Família; Brazilian Economic Policy; Income distribution.

Índice

Introdução	12
 Cap 1 - Conceitos	
1.1 O Estado e seus deveres	20
1.2 O Cidadão e seus direitos	29
1.3 Poder Público e a economia em Estado democrático	37
1.4 O Poder Público e a política distributiva em Estado capitalista	45
 Cap 2- Os poderes públicos e a política distributiva.	
2.1 Projeto de superação do subdesenvolvimento	56
2.2 Estratégias de mudanças sociais	57
2.3 Política distributiva como política pública	59
 Cap 3- A atuação dos poderes públicos na distribuição de renda no Brasil.	
3.1 Poderes Públicos	65
3.2 Políticas de renda e sociais	67
 Cap 4- A situação política e económica, no Brasil, no período de 2003 a 2010.	
4.1 Contexto Político do Brasil	68
4.2 Panorama Econômico do Brasil	72
 Cap 5- Análise do programa Bolsa Família no Brasil no período de 2003 a 2010.	
5.1 O Programa Bolsa Família	92
5.2 Impactos e Resultados do Programa Bolsa Família	93

**Cap 6 - A atuação dos poderes públicos no programa Bolsa Família no
Brasil no período de 2003 a 2010.**

6.1 Equidade e indicadores sociais 99

Considerações finais 103

Orientações para Investigação Futura 111

Bibliografia 113

Glossário 123

Lista de Abreviaturas e Símbolos

BC - Banco Central

COFINS - Contribuição para financiamento da seguridade social

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPMF - Contribuição provisória sobre movimentações Financeiras

CR\$ - Cruzeiros Reais

CUT - Central única dos trabalhadores

DRU - Desvinculação das receitas da união

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

IBGE - Instituto brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INSS - Instituto nacional de seguridade social

IPCA - Índice de preços ao consumidor amplo

IVRI - Infecções das vias respiratórias inferiores

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

PAC - Pesquisa Anual do Comércio

PAI - Pesquisa Anual da Indústria

PAIC - Pesquisa Anual da Indústria da Construção

PAS - Pesquisa Anual de Serviços

PBCF - Produto interno bruto a preços correntes

PBF - Programa bolsa família

PEA - População Economicamente Ativa

PEC - Proposta de emenda à Constituição

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIA - População de idade ativa

PIB - Produto Interno Bruto

PIBpc - Produto Interno Bruto Per Capita

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSD - Partido social democrata

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido trabalhista brasileiro

PTCR - Programa de transferência condicional de renda

TMM5 - Taxa de mortalidade em menores de cinco anos

URV - Unidade Real de Valores

Índice de Figuras

Figura 1 - Os Elementos do Estado	26
Figura 2 - Fluxo Circular da economia	46
Figura 3 - Ciclo das Políticas Públicas	64
Figura 4 : Sistema de Parcerias e Controle do Programa Bolsa Família	97
Figura 5 : Sistema de Condicionalidades	98

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Evolução do PIB Brasileiro de 2002 a 2012	78
Gráfico 2 - Evolução do PIB per capita no Brasil - R\$	79
Gráfico 3 - Selic Nominal em %	81
Gráfico 4 - Brasil: Dívida externa líquida/ Exportação de Bens - 2002 - 2010	88
Gráfico 5 - Recursos Destinados ao Bolsa Família - R\$ Bilhões	100
Gráfico 6 - Evolução do investimento no Bolsa Família e percentual do PIB	105

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Evolução do PIB Brasileiro de 2002 a 2013	77
Tabela 2 - Renda per capita por Estado	79
Tabela 3- Necessidade de Financiamento Público de 2003-2010	82
Tabela 4 - Dívida Líquida do setor público - 2002-2010	84
Tabela 5 - Economia Brasileira: síntese de Indicadores Macroeconômicos - 2003-2010	86
Tabela 6 - Crescimento do PIB - 2003-2010	90
Tabela 7 - taxas de crescimento da receita e da despesa totais do Governo por período (% a.a.)	91

Introdução

“Para nascer um novo Brasil, humano, solidário, democrático, é fundamental que uma nova cultura se estabeleça, que uma nova economia se implante e que um novo poder expresse a sociedade democrática e a democracia no Estado.”

Betinho

O processo de redemocratização do Brasil no final da década de 80, favorece ao país experienciar as eleições diretas, após anos sob o domínio de um governo militar. Nas eleições de 1990, Fernando Collor de Mello foi eleito Presidente implementando um tom de modernidade ao país. Porém, seu mandato durou até 1992 sendo findo com seu impeachment.

Com o impeachment, Itamar Franco, assumiu a presidência interinamente entre outubro e dezembro de 1992, e em caráter definitivo em 29 de dezembro de 1992. O país vivia um período conturbado, o que levou ao governo a realização de uma gestão transparente, buscando apoio dos setores de esquerda e procurando atender aos anseios da sociedade brasileira. Durante seu mandato, em 1994, foi introduzido o Plano Real, buscando acabar com a enorme inflação que assolava o país anos a fio. .

Por medidas provisórias foi instituído a Unidade Real de Valor (URV), com regras rígidas de conversão monetária o processo de desindexação da economia entra em vigor e uma nova moeda é lançada no país, o REAL.

O Plano Real, foi um programa econômico de grande espectro e seu maior impacto foi na mega inflação que chegou a 46,58% ao mês em junho de 1994. A conversão da moeda de CRUZEIRO para REAL teve efeito imediato e positivo na a inflação de 763,12% acumulada no ano.

Com a inflação controlada, o poder aquisitivo da população se recupera. O Plano Real teve efeito imediato para o consumidor de baixa renda, principalmente com o fim da remarcação e preços nos mercados. As classes mais favorecidas do país foram salvaguardadas por anos da corrosão do valor da moeda com aplicações bancárias de rendimento diário enquanto a maioria era penalizada com a desvalorização diária.

Os salários, pensões e aposentadorias eram corroídos pela alta inflação, com o Plano Real os itens de consumo das classes A e B passam a ser consumidos, como o

iogurte que passou a ser item na mesa das classes C e D da população. Segundo estudos da Fundação Getúlio Vargas - (FGV), no período entre 1993 e 1995 houve uma redução de 18,47% da população miserável do país, considerado um dos melhores índices da história.

Com o sucesso do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso se elegeu presidente da República governando o país de 1995 a 2002. Seu governo foi marcado pela continuidade da estabilidade econômica, combate à inflação e diminuição da máquina administrativa pública através de privatizações.

Com esse cenário político-econômico, portas foram abertas para o país redesenhar seu futuro, surgindo novas e contemporâneas questões, como por exemplo, o que fazer para que os mais pobres também participem das bases sólidas implantadas e prosperarem com a nação? Na área da responsabilidade social, o governo FHC inaugurou o primeiro programa do País de distribuição direta de renda, o chamado Bolsa Escola (transformado em Bolsa Família no governo Lula), foram beneficiadas mais de 5 milhões de famílias. Já a Rede de Proteção Social, programa muito complexo também de distribuição de renda contemplou ações como o o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - (PETI), Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. A eleição de Luiz Inácio "Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) para presidente do Brasil estabelece um projeto alternativo e o início de um novo ciclo.

Com o sucesso do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso se elegeu presidente da República governando o país de 1995 à 2002. Seu governo foi marcado pela continuidade da estabilidade econômica, combate à inflação e diminuição da máquina administrativa pública através de privatizações.

Com esse cenário político-econômico, portas foram abertas para o país redesenhar seu futuro, surgindo novas e contemporâneas questões, como por exemplo, o que fazer para que os mais pobres também participem das bases sólidas implantadas e prosperarem com a nação? Na área social, o governo FHC introduziu o primeiro programa de distribuição direta de renda, o Bolsa Escola (posteriormente transformado no Bolsa Família no início do governo Lula), beneficiando mais de 5 milhões de famílias. A Rede de Proteção Social, um programa complexo de distribuição de renda

contemplou diversas ações como o Bolsa Alimentação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - (PETI), Auxílio Gás, entre outros.

A eleição de Luiz Inácio "Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) para presidente do Brasil estabelece um projeto alternativo e o início de um novo ciclo histórico. Sua posse em 2003 teve dois significados importantes: Em primeiro lugar, em termos político-ideológicos, representou a ascensão da esquerda ao poder, através do Partido dos Trabalhadores (PT). Pelas posições deste desde a primeira vez que foi candidato a presidente, em 1989, o novo governo parecia encarnar uma mensagem de transformação talvez apenas comparável, na América do Sul, à posse de Salvador Allende no Chile, nos anos de 1970.

Em segundo lugar, a perspectiva de um governo Lula servia como um teste importante para a economia brasileira. De fato, durante anos, inicialmente com as reformas dos governos Collor/Itamar Franco e, mais especialmente, após o Plano Real, as autoridades tinham assumido o discurso das mudanças. Isso implicava afirmar que a defesa da estabilidade e, a partir do final dos anos 90 anos, a austeridade fiscal, seriam transformações permanentes, que cristalizariam ambições nacionais, e não do partido A ou B. Esse discurso, porém, tinha dificuldades para convencer muitos analistas, tanto no mercado doméstico como no internacional, como se conclui à luz dos prêmios de risco e das taxas de juros ainda bastante elevadas observadas na prática ao longo de todo o período de 1999- 2002.

O compromisso e a auteridade econômica do Governo de Fernando Henrique Cardosos (FHC) foi compreendido e divulgada pelo mercado financeiro. Entretanto, os analistas econômicos tinham dúvidas sobre a manutenção da estabilidade propalada pelo Banco Central e o Ministério da Fazenda.

A desconfiança aumentou ao longo de 2002, no calor da campanha eleitoral. Em que pesem análises que procuravam fugir ao pessimismo, muitos observadores internacionais temiam a decretação de alguma forma de moratória em 2003, no contexto da adoção — que alguns julgavam certa — de políticas populistas por parte de um novo governo, encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

O Governo Lula imprimiu sua marca com os Programas de Transferência de Renda, considerados importantes mecanismos para o enfrentamento da pobreza e como

possibilidade de dinamização da economia, principalmente em pequenos municípios encontrados em todo o Brasil. Dedicou grandes esforços para acabar com a fome e a pobreza, tendo em vista que, num ambiente econômico em que prevalece o capitalismo, a intervenção governamental através de políticas redistributivas de renda se faz necessária para garantir o essencial à sobrevivência humana e promover a integração social, reestruturando os estratos da sociedade.

Desta forma, o estudo se justifica por buscar identificar a correlação da implementação dos Programas Sociais, especificamente a Bolsa Família, com a distribuição de renda e consequentemente a inclusão social em uma sociedade marcadamente excludente, visto que muitos pesquisadores questionam sua eficácia e benfeitoria para as classes populares.

A investigação tendo o foco em um fenômeno estrutural decorrente da dinâmica histórica no desenvolvimento do capitalismo, que imprime e impõem a marginalidade e a fome a um número expressivo da população brasileira nos permite formular nossa pergunta de partida para a pesquisa, pois em que medida essa distribuição de recursos públicos passa a ser um ato populista para uma possível reeleição ou criação de um sucessor ou permite também desvelar os valores e concepções inspiradoras das políticas de intervenção nas situações de pobreza e suas possibilidades e impossibilidades para sua redução, superação ou apenas regulação.

Este trabalho realiza um recorte no período compreendido de 2003 à 2010, interstício do governo de Lula, debatendo a condução política, econômica e os avanços sociais desse intervalo de tempo, expondo alguns fatores econômicos da época estudada, como a estabilidade econômica e sua manutenção e nesse ponto evidenciaremos as influências das decisões tomadas no campo da política econômica para as classes populares.

Exploraremos os passos do Governo Lula, buscando compreender os arranjos políticos da ocasião para interpretar o ambiente político e seus reflexos na sociedade e introduziremos olhares sobre umas das principais bandeiras, pautada pela distribuição de renda e o combate à pobreza. Para tratarmos desse tema, discorreremos sobre o principal programa de distribuição de renda, nosso objeto de pesquisa, o Programa Bolsa Família.

O estudo se propõe a discutir a atuação dos poderes públicos na distribuição de renda no Brasil tendo como objetivo a análise do Programa Bolsa Família no período de 2003 a 2010 e os benefícios gerados para as camadas menos favorecidas da sociedade brasileira.

Para alcançar o objetivo da pesquisa, debruçamos notadamente nos indicadores de distribuição de renda para o referido período de estudo, avaliando os comportamentos das curvas dessa distribuição. Para uma maior confiabilidade analisaremos as correlações entre os indicadores econômicos baseados no Produto Interno Bruto e os indicadores relacionados com a Distribuição de Renda bem como seus mecanismos de execução baseados na política.

Considerando como pilares do estudo, o ambiente político, a distribuição de renda e os reflexos na economia, a pesquisa terá uma abordagem de natureza descritiva, utilizando levantamento e análise sistemática de dados, com variáveis quantitativas conforme descrito por Malhotra (2006). Para buscar a correlação do crescimento dos programas sociais, a economia e o poder público, esse estudo se baseou na pesquisa documental alicerçada principalmente nas estatísticas oficiais do IBGE e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como artigos acadêmicos, leitura dos periódicos da época, para melhor compreensão e entendimento dos fatos e contar um pouco da trama políticas após a história acontecer.

Pesquisar sobre a atuação dos poderes públicos na distribuição de renda atende a minha formação como Administrador e especialista em Gestão Estratégica e Finanças onde busco incasavelmente compreender o discurso e a implementação dos programas sociais na distribuição e desconcentração de renda.

Desta forma, minha inquietude, preocupação e desejo me levou a trilhar um caminho de buscas que se materializou nesta pesquisa que diante do exposto, partindo do marco inicial acima apontado, a dissertação ora apresentada encontra-se organizada com a seguinte estrutura:

- No Cap 1 – Conceitos , apresentamos as estruturas conceituais de Estado , Poder Público e Política Distributiva que servirão para as futuras análises do estudo.

- Cap 2- Os poderes públicos e a política distributiva, discorremos sobre a Projeto de superação do subdesenvolvimento utilizando estratégias de mudanças sociais e a Política distributiva como política pública.
- Cap 3- A atuação dos poderes públicos na distribuição de renda no Brasil discutimos os Poderes Públicos e as Políticas de renda e sociais.
- Cap 4- A situação económica e política, no Brasil, no período de 2003 a 2010 contextualizamos o cenário político e o panorama econômico do Brasil.
- Cap 5- Análise do programa Bolsa Família no Brasil no período de 2003 a 2010 analisamos o Programa Bolsa Família , seus impactos e resultados.
- Cap 6 - A atuação dos poderes públicos no programa Bolsa Família no Brasil no período de 2003 a 2010 apresentamos a equidade e indicadores sociais.
- As Considerações finais aborda aspectos específicos da investigação conduzindo em seguida ao desfecho, e ou, visão panorâmica das partes que compõem todo conjunto da pesquisa, sendo seguidos pela investigação futura, referências e glossário que mantiveram o fio condutor de todo processo de elaboração da dissertação.

Cap 1 - Conceitos

“Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. O Estado é o ordenamento da sociedade.”

Marx, K. (1999:84)

1.1 O Estado e seus deveres

O conceito de Estado e suas funções é diverso, pensadores como Durkheim, Weber, Marx, Thomas Hobbes, Rousseau, Locke, Maquiavel e Montesquieu estudaram arduamente o assunto. Atualmente tantos outros ainda debruçam sobre o tema. Conhecer esses olhares, sejam eles da escola clássica ou da moderna, é fundamental para elaborarmos a ideia geral da ciência política e, por conseguinte do poder público. Colhendo essas informações poderemos calcar os movimentos e decisões dos governantes, entendendo o papel do Estado, a cidadania, os direitos individuais e os deveres do Estado.

Sendo assim, começando por Marx (1999) a concepção de Estado surge a partir da propriedade privada e da divisão social do trabalho, com estes pilares o Estado criaria as condições necessárias para o desenvolvimento das relações capitalistas. O Estado moderno funcionaria como um comitê executivo das classes dominantes, a chamada burguesia. Em outra obra, Marx e Engels (1998) citam que *“O poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia”*, essa afirmação reforça a ideia desses autores que em dada medida o Estado é controlado por uma minoria com o poder do capital e criam regras para manter a classe trabalhadora a serviço da classe dominante.

Para romper essa lógica, Marx (1998) expõem em sua obra O Manifesto Comunista que é necessário implantar o Comunismo, extinguindo a propriedade privada e fazendo prevalecer os interesses comuns do proletariado. O objetivo imediato dos comunistas era a constituição dos proletariados em classe, derrubada da supremacia burguesa e a conquista do poder político pelo proletariado.

A seguir exemplificaremos sua proposta nas 10 medidas proposta por Marx (1998).

1. Expropriação da propriedade latifundiária e emprego da renda da terra em proveito do Estado.
2. Imposto fortemente progressivo.
3. Abolição do direito de herança.
4. Confiscação da propriedade de todas os emigrados e sediosos.
5. Centralização do crédito nas mãos do Estado por meio de um banco nacional com capital do Estado e com monopólio exclusivo.
6. Centralização, nas mãos do Estado, de todos os meios de transporte.
7. Multiplicação das fábricas e dos instrumentos de produção pertencente ao Estado, arroteamento das terras incultas e melhoramento das terras cultivadas, segundo um plano geral.
8. Trabalho obrigatório para todos, organização de exércitos industriais, particularmente para a agricultura.
9. Combinação do trabalho agrícola e industrial, medidas tendentes a fazer desaparecer gradualmente a distinção entre a cidade e o campo.
10. Educação pública de forma gratuita para todas as crianças, sem trabalho de crianças em qualquer tipo de fábrica, tal como é praticado hoje.

Já para Émile Durkheim (1999), a concepção de Estado estaria preocupada com a coesão social. O Estado deveria estar acima das organizações comunitárias, cumpriria assim uma função moral sem fins conceituais ou religiosos, à exemplo disso, teríamos a Educação Pública. E a intermediação entre governantes e os governados deveria ser feita por canais como jornais de imprensa livre. O autor define o Estado como a instância responsável por “dirigir” a sociedade e fazer com que esta tenha maior consciência de si mesma, uma vez que sua atribuição central é a de pensar, de refletir, não tanto para elaborar um sistema de doutrinas, como no caso da ciência e da filosofia, mas para conduzir a ação, a conduta coletiva. Mas, afinal, qual a finalidade desse pensamento, ou, nos termos de Durkheim: que fim persegue normalmente e, por conseguinte, que deve o Estado nas condições sociais em que nos encontramos atualmente? É precisamente na tentativa de responder a essa questão acerca da “função” do Estado nas sociedades modernas que podemos encontrar os elementos mais cruciais de sua teoria política, a partir dos quais se pode definir uma equação para a relação entre o Estado, a sociedade e o indivíduo.

Ao contrário dos liberais, Durkheim (1999) afirma que o Estado deve ter funções mais amplas, uma vez que não é apenas o responsável por criar o indivíduo, mas também por criar o meio no qual ele pode viver. Por isso, quanto mais se preza a pessoa humana, mais o Estado deve zelar pela liberdade e pelo bem-estar espiritual e material de seus cidadãos. E, uma vez que os direitos do indivíduo não são dados em sua constituição, não é possível que sejam deduzidos de uma concepção geral da natureza humana, é preciso que sejam continuamente reforçadas e ampliadas, motivo pelo qual a função do Estado é ilimitada:

Os direitos individuais estão, portanto, em evolução; progredem incessantemente, e não é possível designar-lhes um termo que não devem ultrapassar (...). A tarefa que cabe assim ao Estado é ilimitada. Não se trata simplesmente, para ele, de realizar um ideal definido, que mais dia menos dia deverá ser atingido definitivamente. Mas o campo aberto à sua atividade moral é infinito (Durkheim 1999:3)

O Estado pode ser identificado como a instância que é reflo da sociedade política e sua finalidade passa por realizar ideais daquela sociedade, assim que tornam cada vez mais precisas as representações. O indivíduo, com o passar do tempo, adquiriu uma maior importância frente aos ideais coletivos, assim seu ponto de inflexão a ideia liberal do século XVIII. Assim sendo o século XIX é marcado por tornar esses da moral vigente e passaram a estruturar a própria organização social, onde a finalidade do Estado deveria ser a efetiva e a paulatina efetivação dos direitos do indivíduo. Mas a sociedade foi a mesma que transformou o indivíduo algo tão sagrado, enquanto bastaria tornar o homem respeitado enquanto indivíduo que ele é.

Sobre o pensamento e olhar de outro grande autor, Max Weber (2003) teve sua pesquisa ou inspiração teórica baseada na análise da estrutura política alemã. A concepção de Estado para Weber estaria relacionada ao controle do poder estatal por uma burocracia militar e civil. Para Weber o Estado é: "*Uma relação de homens dominando homens, mediante violência considerada legítima*". Para Weber há 3 formas de ação social: Tradicional, a Carismática e a Legal.

O Estado é detentor do monopólio da violência, essa e muitas outras ideias Weber (1993) expressa em sua obra, o autor é tão convicto que chega a deixar iminências que esta é uma das principais atribuições destinada ao Estado. Portanto,

numa sociedade, o Estado é o único que tem o direito de realizar a violência de forma legítima. E se o Estado perder esse monopólio, ele deixa de existir e se tona uma anarquia.

Podemos nos questionar o que leva as pessoas a obedecerem essa dominação. Max Weber nos traz então fundamentos que legitimam essa dominação do Estado. Primeiramente o poder como uma ação essencialmente humana o objeto de sua natureza é o próprio homem, prevalecendo sua vontade em uma relação de dominação onde prevalece a capacidade de explorar e subjugar.

O poder como uma relação entre humanos, a geração da violência é subsequente da capacidade do agir sobre o outro, manifestada no cotidiano social, na complexidade das relações pessoais e trabalhistas. Essa violência pode ter inúmeras manifestações e ser silenciosa em sua condição de pressão social, visto que convivemos desde nosso nascimento até a morte com exigências das mais diversas ordens.

O poder é essencialmente uma relação entre pares sociais, com exercício e manifestação em todas as classes, exercido no âmbito da personalidade histórica e com especificidades e limitações nos espaços geográficos e temporais.

A condição trágica do poder é determinada pelo seu exercício e as circunstâncias estabelecidas socialmente. Circunscrito geograficamente, ele se manifesta de forma absoluta pelo uso da língua que retrata as condições culturais e linguísticas de uma população. Em uma condição mais perversa sua manifestação fica na ordem do econômico na submissão do outro a uma condição de exploração e dominação.

Inúmeros são os instrumentos de poder. Há uma manifestação historicamente reconhecida desde os tempos primitivos que é a força, mas o carisma e a política são hoje condições de dominação bem específicas e peculiares dos novos tempos.

Observamos na contemporaneidade o poder exercido por sanções econômicas, políticas e bélicas que acarreta uma exploração e dominação de significativa parcela da população do planeta. Não podemos também desconsiderar a imposição à comunidade

global dos imperativos do capitalismo globalizado realizando mudanças nas fronteiras geográficas, alfandegárias e culturais.

Voltando a Weber (1993), ele fala do poder tradicional. Nos submetemos a uma determinada autoridade por questão de tradição, pelo hábito. Por exemplo numa monarquia que um rei tem como sucessor seu filho. Há também o poder carismático, a obediência a um líder se dá por ele ser um mágico, por ter poderes especiais ou então pelo direito divino. Se baseia na admiração pessoal ao líder.

Outra forma de poder é o poder legal. Ou seja, fundamentado na legalidade. As legitimidades do poder são formalizadas nos critérios da lei. Como um presidente da república. Os funcionários administrativos do Estado nem sempre consideram esses fundamentos da legitimidade, motivo suficiente para obedecer ao detentor do poder. Eles obedecem ao Estado por interesses pessoais. Ou seja, pela retribuição material e prestígio social, acompanhados do medo de perder tais bens. Weber também fala da administração, dividindo-a em duas formas. Na primeira, os líderes são proprietários dos meios de gestão. Como no feudalismo, que o aparato administrativo está na mão de senhores feudais e não do rei. Na segunda, o Estado é responsável pela gestão, a centralização do poder. Diferencia ainda quem vive “da” política de quem vive para a política. Quem vive da política depende dela financeiramente, sempre leva o aspecto de seu pagamento em questão. Este profissional normalmente segue a área do jornalismo ou dos encargos burocráticos. Já quem vive para a política está feliz com o fato de possuir o poder. Não reclama do seu salário pois esse profissional já contém renda própria, a alegria está no sentimento de poder.

Pelo exposto, podemos afirmar que o jogo pela disputa do poder encontra institucionalmente espaço no exercício da política.

Entretanto temos que ter cautela para não reduzir conceitualmente o ato político do homem na busca e única do e pelo poder.

O homem político possui três qualidades determinantes: A primeira é a paixão pela sua tarefa, a devoção a ela. A segunda é o sentimento de responsabilidade, que sem ele, a atividade política seria falha. E por último, o senso de proporção, saber a hora de

agir severamente e quando não. Faz-se a política usando a cabeça e não as demais partes do corpo.

Entramos agora na análise da ética e sua relação com a política. Problematisa o fato de que a ética absoluta não se preocupa com a consequência, Weber divide então a ética em máximas: a ética da convicção, devemos realizar nosso dever independente das consequências; E a ética da responsabilidade, a qual se baseia que devemos nos atentar as consequências possíveis. Weber constata que as duas éticas se completam para formar um homem com vocação política.

Outro aspecto que precisamos compreender é a concepção de cidadania segundo Max Weber. Em sua sociologia das religiões, Weber busca, a partir de suas investigações comparativas em sociologia da religião, compreender qual especificidade do Ocidente moderno e como esta se originou, especificidade esta que ele chama de "racionalismo da dominação do mundo", que o fez desenvolver ciência empírica, música racional, imprensa, Estado e a forma econômica do capitalismo.

A modernização é vista como processo de racionalização de distinção em diversas esferas (cultural, social, econômica, política, etc.) que se autonomizam, embora dominadas pela racionalidade instrumental-cognitiva da ciência e da tecnologia. Para ele, o direito torna-se ciência e é dominado, também, por esta razão instrumental, quer dizer: pelo mero emprego de meios técnicos para atingir os fins.

Por fim, são marcos da modernidade, a secularização, a ética protestante do trabalho (que influenciou o desenvolvimento do capitalismo), a burocratização do econômico e do político, tudo isso, levando à ameaça da "jaula de ferro" da burocracia, a monetarização dos valores, o predomínio da ação racional legal. A razão instrumental da ciência levou ao "desencantamento do mundo", deixando-o não sacralizado, pois a ciência, agora, ao explicar o mundo substitui a religião antes inclinada, com a filosofia sobre o sentido da vida. A modernidade, assim, estrutura o mundo, mas o torna sem sentido.

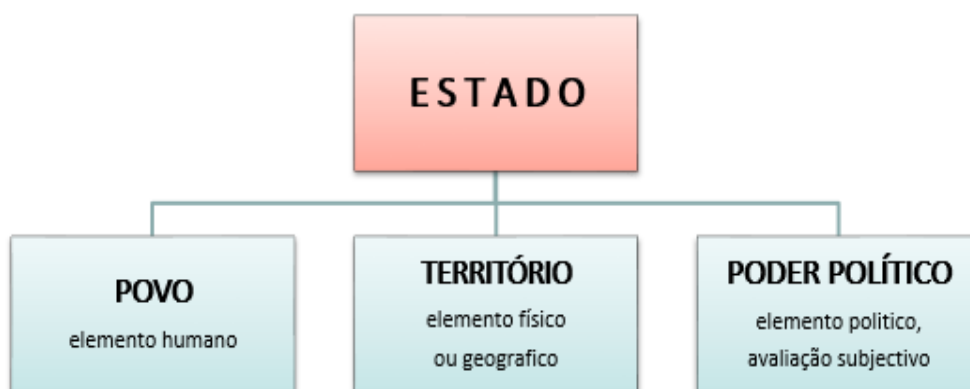


Figura 1 - Os Elementos do Estado

Fonte: Deus (2015)

Após a conceituação de Estado, torna-se necessário entender como ele se organiza, trazendo assim as possíveis formas de governo.

A discussão pertinente sobre essas formas inicia-se com clássica e fictícia teorização de Heródoto (2006), na qual o autor descreve de forma clara as três modalidades de governo: o governo de muitos, de poucos e de um só, ou seja:

- 1- Democracia;
- 2- Aristocracia;
- 3- Monarquia;

Para Platão (2002) em seu diálogo descreve a República Ideal afirmando que o Estado quando existe realmente são corrompidos e a sua perfeição só pode ser sentida pela unidade. O corromper é uma situação inerente a sua formação e composição que descreve a sua composição múltipla e ambígua nos interesses. Incluindo também a tipologia de governar, acrescenta que a timocracia, oligarquia, democracia e tirania são formas maléficas de foamlizar o ato republicano.

Nas Teorias Clássicas como a de Aristóteles (2002) , a justiça, a caridade e a generosidade são privilégios do homem e considerados como atos de virtudes. São condições que provocam sentimentos de realização, plenitude e beneficiam toda comunidade e essa condicionalidade chega ao ápice no Estado, que tem como ideal o zelo pela vida humana.

Destacamos ainda as puras e perfeitas formas de governo que visam o bem da população e seus desvios. Segundo Bobbio (2000) a monarquia , a aristocracia e a politéia são formas e exercício de governança com características bem distintas no tocante às leis, benefícios , obediência , tradições e governabilidade.

Apresentando distinções em seu corpo legal e administrativo, todas as formas e exercício de governo tem em comum o bem estar da população , mesmo que seus métodos e interesses sejam distintos. A coletividade sempre é o foco , mesmo que seja para os benefícios de poucos.

A linha tênue nestas formas de governo que destrói e distorce sua proposta coletiva de bem estar é a tirania, a oligarquia e a democracia (Bobbio 2000).

Considerados como desviantes por Bobbio (2000) , a tirania distorce os princípios monárquicos, acrescentando a ilegalidade ao ato de se apossar do governo. A oligarquia pelos eu caráter econômico é uam forma impura de aristocracia. E não mais importante desvio , a democracia, favorece a uma classe excluída e despossuída apesar do poder ser exercido pela maioria.

Na visão aristotélica, o governo ideal governa bem as cidades e deve ter um caráter misto ou timocrático.E tem uma particularidade, pois apoiado na classe média a governabilidade se faz eficiente.

Em Maquiavel (2002),o principado e a república são importantes formas de governo na história evolutiva do pensamento político.

Principado e república tem como correspondentes a aristocracia e a democracia e o mais importante são os resulltantes de suas ações políticas. Considerados como

legítimos todo os atos de violência para resgaurdar os interesses do estado, a visão do governante tem sempre legitimidade política de ação (Maquiavel 2002).

Na obra *O Espírito das Leis*, Montesquieu (2002), deixa muito claro e cristalino o seu interesse no desvelamento das leis que dão dinâmica ao movimento das sociedades e as formas de governança das relações sociais, para a elaboração de uma teoria da sociedade em que fosse possível entendimento das diversas formas de governo.

Montesquieu (2002),aborda em sua obra as três formas de governo, o republicano, o monárquico e o despótico. Há uma aproximação com o pensamento de Maquiavel no tocante as formas republicanas e monárquicas definindo com a mesma terminologia.

Podemos concluir neste breve relato que há três formas de governo possíveis e viáveis onde, a primeira todas existentes são boas, a segunda todas são más e a terceira algumas são boas e viáveis ou inviáveis e outras são más e viáveis ou inviáveis.

Destacamos que para Platão (2002), são todas más as formas de governo, porque são corrompidas pelo desejo em seu ideal de liberdade onde a alma do homem que em última análise é o estado se perde na sua concepção orgânica.

Para Aristóteles (2002) a última forma atende ao seu ideal de governo, pois a pluralidade de governar atende a todos e deve ser de todos para todos onde a coexistência política é o maior bem. Na visão aristotélica sempre o povo é soberano apesar das limitações de julgamento.

1.2 O Cidadão e seus direitos

Como vemos, há grandes debates no campo da conceituação do Estado, suas formas de organização e seus deveres, mas um ponto fica claro e comum: para nascer um Estado é necessário existir um povo. E quando há direitos garantidos a esse povo, a nação fica assim reconhecida, protegida e seus habitantes representados. Nesse capítulo, examinaremos o cidadão e seus direitos. Como veremos, esses direitos criam força e se multiplicam à medida que o trabalho assalariado começa a fazer parte da sociedade, pois como diria Maquiavel (2002) no livro *O Príncipe* “*É preciso ser líder para entender um povo, e é necessário ser povo para compreender um líder*”.

O trabalho assalariado quando é componente da sociedade faz com esses direitos ganhem força e se multipliquem. Ao nos reportarmos à Maquiavel (2002) entendemos a importância da liderança, da figura do líder, para compreender o povo e vice-versa e as leituras de Rousseau (1998) nos dá a dimensão do conceito cidadania que só deve ser outorgada às pessoas que tenham participação com autoridade soberana e consequentemente dão seu consentimento às leis. Ainda nos adverte do mal-uso da palavra cidadão pelos franceses, pois havia na época uma relação direta com burguês.

Na Revolução Francesa a palavra cidadão demonstrava igualdade para todos. A estratificação social com as antigas nomenclaturas (nobres, plebeus) desapareceu porque só haviam cidadãos cuja a única implicação como a vinculação é jurídica com o Estado. Para os gregos, era um cidadão com direito voto, unicamente os homens de Atenas.

Já em Roma, a política era direcionada aos patrícios, aristocratas e somente após anos chegou para todos os homens. Em ambas as experiências, a maioria do restante da população continuaram sem voto (Dahl, 2001).

Reproduzindo o Direito Romano, aqueles que detinham o direito político dentro da concepção de Rousseau, foram designados como "cidadãos ativos" e os demais simplesmente cidadãos.

No caso de Roma, a vida política restringia-se aos patrícios, aristocratas e somente após muitas lutas foi ampliada para os homens em geral. Consequentemente, em ambas as experiências, a grande maioria da população (mulheres, jovens, escravos, comerciantes estrangeiros etc.) continuou impedida de participar efetivamente da vida pública (Dahl, 2001).

Na Constituição brasileira em seu artigo 8, compete exclusivamente à União legislar sobre cidadania e nacionalidade, não havendo qualquer lei que se refira ao assunto. Há constitucionalmente a distinção entre brasileiros natos e naturalizados e para ser cidadão não é preciso ter capacidade eleitoral, entretanto a cidadania está ligada ao uso dos direitos políticos pelo artigo 52.

O conceito de cidadania está associado a uma vinculação com o Estado, desta forma, em concordância com essas posições para os primeiros é considerado cidadão brasileiro aquele que constitucionalmente é nato ou naturalizado. Para o segundo grupo, somente o que goza de direito político no Brasil, excluindo, portanto, o não eleitor.

Estudiosos das liberdades públicas são unânimes em afirmar que o direito do indivíduo é anterior à sociedade, e que o direito do cidadão é fruto de um local ou cidade e não pode ser concebido sem esse fundo territorial ou estatal. Com isso não podemos ter uma concepção limitada pois além do vínculo jurídico se tenha também o gozo de direitos políticos.

Se então o Estado tem a exclusividade de legislar sobre a condição da cidadania, este também pode fixar prerrogativas, mas rigorosas ou amenas para a sua concessão. Assim, em governos autocráticos onde os direitos estão sob rigoroso controle, ser cidadão e consequentemente o gozo aos direitos pode ser restringido, suspenso ou mesmo retirado definitivamente.

Ser um cidadão e a concessão da cidadania é uma criação estatal e depende exclusivamente do da existência de um Estado que por legislação o molda e controla estabelecendo regras, direitos e condições para gozo como também a sua perda.

Independente da condição política é assegurada naa Declaração Universal dos Direitos Humanos e conta com a aprovação da ONU (Organização das Nações Unidas) datada do ano de 1948 onde todos os direitos dos apatriados são garantidos sendo dever do Estado o atender e respeitar.

A importância do documento em seus trinta artigos está na consideração do tratamento à pessoa, não se exigindo a concessão da cidadania que cabe a cada Estado e sim no respeito a liberdade, a dignidade, o direito à vida, e a segurança pessoal, assegurando que todo homem deve ser reconhecido como pessoa perante a lei.

A concepção elitista de cidadania foi derrubada pela ênfase atual nos direitos econômicos e sociais, reconhecidos como indispensáveis para se viver com dignidade. Essa ampliação atende e abriga milhões de brasileiros inexistentes por falta de registro de nascimento e os excluídos do campo eleitoral por serem analfabetos.

Os efeitos da ideia restritiva no Brasil são terríveis, com isso temos milhões de pessoas que não possuem registro de seu nascimento, consideradas inexistentes perante a lei. Ficando essas, excluídas da cidadania, contudo com capacidade intelectual e vontade.

Agora, para dar acabamento a esse capítulo, vamos vincular o cidadão aos seus direitos. Começamos examinando o a teoria que os direitos humanos nunca serão absolutos ou imutáveis, deste modo serão constantemente mudados de acordo com as carências da sociedade. Por isso os direitos do homem são considerados heterogêneos de modo que um direito que é fundamental em um lugar, no outro pode não ser considerados do mesmo modo, e é por esse fato que se justifica a dificuldade não de cria-los, mas de protegê-los, pois variam de sociedade para sociedade.

Somente depois da primeira assembleia Universal Dos Direitos do Homem em 1848, pode-se dizer que a sociedade mundial alguns valores em comum. Portanto agora os direitos do homem não possuem mais o problema filosófico (fundamento) como impedimento mais sim o jurídico (proteção).

Os direitos do homem tem sua origem fundamentada nos direitos universais. A positividade e a particularidade deste direito encontra plena realização na universalidade positiva institucional, geradora de proteção e abrigo da humanidade.

Os direitos do homem, para seu desenvolvimento, passam por três etapas: O primeiro foi os direitos de liberdade, o segundo o direito político e o terceiro direitos sociais. Por isso esses direitos possuem uma grande dificuldade de serem protegidos em países de terceiro mundo, por dois fatos, o primeiro pela população não ter conhecimento sobre eles e o segundo pelo fato é que os governos são muito autoritários e não permitem o conhecimento do povo.

Encontramo-nos hoje numa fase em relação aos direitos do homem em que onde talvez não sejam necessários é possível observa-los, porem onde seriam necessários não são aplicados.

Quando estão em pauta dois direitos do homem um é preciso ceder para que o outro vença, como é o exemplo “*que o direito de não ser escravizado implica na eliminação do direito de possuir escravos*”.

Vivemos em uma sociedade que a cada dia adquirimos uma fatia de poder em troca de uma fatia de liberdade, e assim nem tudo o que é desejável é merecedor de ser perseguido e realizado.

Por todos esses conceitos descritos acima Kant (2008) considerava “A humanidade como se fosse um indivíduo ampliado, ao qual atribuímos as características de um indivíduo reduzido”.

Assim a história humana é ambígua, onde o bem e o mal se confundem, dando respostas diversas segundo o ponto de vista em que é interrogado.

Na concepção positiva da sociedade entende-se que a função primaria da lei, não é a de libertar mais sim a regular e comprimir os atos (obrigação considerada função primaria do cidadão). Já na concepção natural verifica-se o oposto, que primeiro estão os direitos do cidadão e depois os deveres sendo assim a função do estado se inverte, tendo como função primeiramente os deveres e depois seus direitos.

A teoria e a pratica dos direitos do homem percorrem caminhos muitos distintos, enquanto a teoria cada vez mais multiplica os direitos para talvez cobrir as lacunas deixadas, na pratica ocorre o inverso, esses mesmos direitos não saem do papal por inúmeros fatores que foram citados acima.

Porém todas as vezes que a sociedade “exigiu” um direito esta foi atendida, como é o exemplo da proteção aos velhos, se estes não tivessem aumentado seu número, não teriam conseguido o benefício de uma lei protetora.

Para que esse fato aconteça, foi necessário antes uma lei natural ou podemos chamar de lei moral da sociedade, a qual foi a impulsionadora para que uma lei positiva (escrita) fosse fundada para a proteção dos idosos.

Antes da proclamação dos direitos do homem o estado era considerado um pai, e os súditos eram seus filhos quais ainda não alcançaram a idade da razão e não podem regular suas próprias ações. Assim parar inverter este ponto de vista fio escrito que pelo estado de natureza nenhum indivíduo pode ter poder de mando sobre o outro.

Porém essa declaração sofreu muitas críticas principalmente daqueles que não aceitava os direitos naturais, pois para ele direitos naturais eram considerados sentimentos como o temor a Deus, respeito ao rei e afeto pelo parlamento.

Esta constituição não proclamava a felicidade de todos, porém ela dava liberdade para que cada súdito pudesse alcançar a sua. Assim a constituição francesa assemelhou-se muito da americana pelo fato de que as duas eram baseadas na tradição.

Sendo assim o poder procede de cima para baixo e não vice-versa. Dentro desta concepção Rousseau descreve “o homem nasceu livre, mas por toda a parte se encontra em ferros”.

Segundo Locke (2005), “*os homens só entram em uma sociedade para poderem garantir a conservação de seus bens*”.

Já na constituição de 1791, foi secamente proclamado que “não existe mais nobreza, não há mais nenhum direito que irá privilegiar alguém, assim todos os franceses serão iguais perante a lei”.

Porém numa democracia que toma decisões coletivas, e sempre o indivíduo singular que decide o que vai querer para si quando deposita o seu voto na urna. Desta forma a democracia está nos cidadãos.

Em 1792 a carta aos direitos do homem, ganha caráter internacional, passando a ser indispensável a qualquer cidadão, que deve exigí-la mesmo em um estado que não a adapte como sua. Pois a violação desta carta será percebida no mundo todo.

A revolução francesa nos deixou um legado muito importante, o direito a resistência, que pelo simples fato de ser usado já incomoda os que estão no poder. Porém este direito ao longo dos anos está em declínio.

A pena de morte foi um assunto muito discutido por vários filósofos, dentre eles Platão que afirmou “se demonstrar que o delinquente é incurável, a morte será para ele o menor dos males”. Contudo entende-se que a pena de morte não é o castigo que irá melhorar a sociedade, e sim abrir brechas para que as pessoas façam “justiça” com suas próprias mãos. Porém há aqueles que são a favor da pena de morte como Beccaria que afirma “os homens cansados de viverem expostos aos perigos das guerras e da violência entre eles mesmos, fundam a sociedade com base em um sacrifício de sua liberdade e nome de uma segurança”, assim aqueles que optarem por mais viverem nesta sociedade poderão pedir sua pena de morte (segundo os defensores dela).

O debate atual sobre a pena de morte faz referência somente a pena de morte judicial que será controlada pelo poder estatal e não, aquela feita por grupos militares.

Para Bobbio (2004) os dois únicos argumentos para que a pena de morte seja considerada justa é o estado de necessidade e a legítima defesa, assim qualquer dessas duas situações o direito fundamental da vida poderá ser quebrado em prol de sua defesa. A pena de morte não deve ser usada por nenhum estado como forma para desencorajar os indivíduos a não cometerem um crime, e muito menos ela pode ser usada como forma retributiva de poder (matou, irá morrer).

O conceito de tolerância com respeito aos diferentes e minorias funda-se de um preconceito com base em opiniões do senso comum, acumuladas e transmitidas acriticamente ao longo dos tempos e das sociedades. Contudo, Bobbio (2004) afirma que o que se deve refutar ou combater não é a intolerância em relação a esses grupos excluídos, mas sim a discriminação.

O debate sobre os direitos do homem no futuro não pode ser profetizado, porém pode se ter certeza que cada vez mais irá beneficiar o homem como cidadão. Pelo simples fato de que com a informatização todo o mundo estará ciente de seus benefícios e iram exigí-los cada vez mais.

Para se fundar os direitos do homem, necessitam de três momentos, sua proteção, a democracia e a paz. Sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não existe democracia, sem democracia não há condições mínimas para solução pacífica dos conflitos.

As cartas da ONU hoje são consideradas as maiores invenções de nossa civilização. Com essas foi possível inverter duas concepções que travavam nosso progresso como cidadãos.

A primeira, é que poder não vem mais de cima para baixo, mas de baixo para cima, do povo para os governantes. E a segunda é que a direito não é mais considerado um dever e sim um benefício, igual para todos.

Porém, ainda se tem muita dificuldade para que esses direitos do homem se tornem efetivos, por um motivo que pode ser banal, mas que tem uma grande relevância, fato esse que os direitos do homem se fundam de concepções diferentes que são elas: o liberalismo, o socialismo, e o cristianismo moderno, tornando-se assim muito complexos, pois cada concepção tem seu objetivo e finalidade que propõem atingir, mesmo estando todos juntos e em prol de algo superior.

Mas mesmo tendo raízes diferentes todos estão em busca de algo em comum, que é a defesa do cidadão, defesa essa contra a toda a forma de poder, pois quando estende-se o poder, consequentemente diminui-se a liberdade e vice-versa.

Hoje em dia estão nascendo os direitos da nova geração, que tem por finalidade diminuir os problemas atuais, são esses principalmente direitos referentes ao meio ambiente, a privacidade e a integridade, necessidade que no passado não existiam.

Para Bobbio (1997), a igualdade de oportunidades é a equivalência de condições entre os indivíduos que não se assemelham socialmente, pelo contexto em que se deu o ponto de partida de sua existência. Trata-se, em linhas rápidas e genéricas, de um princípio congênere ao da igualdade. No sentido de proporcionar a todos os partícipes da sociedade a possibilidade de emergir a partir de um ponto comum, retratado que, assim, a desigualdade – por maior descrença que possa sobrelevar – possa ser o instrumento mais apropriado na busca pela igualdade, considerando a forma

desigual de tratamento aos desiguais, por óbvio, na medida de sua desigualdade material, intentando-se sua igualdade formal, ao menos.

A igualdade de fato, esta finalística enquanto a igualdade de oportunidades está ligada ao ponto de partida. Apresenta-se, também, se vale dizer, como algo relativamente próximo ao princípio democrático que tange modernamente pela ideia de que Aristóteles (2002) tratou por "primeiro tipo de democracia", em que se tem por base a igualdade, em que esta vem significar que ricos e pobres possuem o mesmo direito político, a mesma legitimidade para exercer o poder democrático. Encerra este posicionamento arguindo que a democracia – em essência – é o resultado da associação da liberdade e da igualdade como princípios políticos. É o que o Filósofo tratava por pureza democrática, sinônimo de igualdade política. Cumpre ressaltar que se trata de uma igualdade formal. Posteriormente tem-se a indagação acerca das liberdades positiva e negativa e qual delas coaduna-se com o inciso II do art. 5º da Constituição (2012).

A liberdade do cidadão é tão somente aquela que diz respeito ao não constrangimento do indivíduo à ação, nada prestando a este entendimento aquele que trata da liberdade como autodeterminação da vontade, pois não haveria como se chamar de liberdade àquela que o constrangimento esteja somente na seara do eu mesmo. A liberdade diz respeito à autodeterminação e, desta forma, não encontra limites ou balizas externas, sendo do âmago do ser.

1.3 Poder Público e a economia em Estado democrático

Para prosseguir, utilizaremos desse capítulo para examinar as principais teorias que organizam a política e relação econômica no Estado Capitalista. Nosso trabalho busca examinar a distribuição de renda no Brasil (mais especificamente pelo programa social Bolsa Família), e a renda é em último caso processada no âmbito familiar, sendo assim torna-se de fundamental importância entender a renda das unidades famílias e compreender como o governo pode influenciar na renda das famílias, em seu poder de compra e suas possibilidades de consumo, dessa maneira o ramo da política econômica, gerida pelo governo, pode entrar em muitos lares e determinar muito sobre a riqueza gerada, ou não, no núcleo familiar.

Desta forma, a política econômica na sua estrutura macro e composição política, apresenta ações puramente de caráter governamental, que são implementadas, executadas pelo poder público, com objetivos e finalidades de atingir metas estabelecidas de ajustes em determinadas regiões macroeconômicas.

Nascimento (2014) afirma que dentre as prerrogativas estabelecidas para a Administração Pública, encontram-se os poderes administrativos, elementos indispensáveis para persecução do interesse público. Surgem como instrumentos ou mecanismos por meio dos quais o Poder Público deve perseguir esse interesse.

Os poderes administrativos são os meios ou instrumentos jurídicos através dos quais os sujeitos da Administração Pública (as entidades administrativas, os órgãos e os agentes públicos) exercem a atividade administrativa na gestão dos interesses coletivos.

Os poderes administrativos consistem em prerrogativas estatais e devem ser utilizados para alcançar o interesse público. Apesar de falarmos em “poderes”, prevalece na doutrina que eles também consistem em verdadeiros deveres para a Administração Pública, que deles deve se valer para o alcance do bem comum. Seriam mais que poderes, portanto: seriam, na realidade, um poder-dever (dever de atuação da Administração).

Os poderes da Administração são os seguintes: (a) poder de polícia, (b) poder disciplinar, (c) poder regulamentar e (d) poder hierárquico. Cunha Júnior (2010) ainda enumera nesse rol os poderes vinculado e discricionário.

A Administração segundo Garcia (2012) apresenta poderes de regulamentação legal, disciplinares por tempo, hierárquico na condição de importância, discriminatório para diferenciação de ordem e natureza, vigilante na posição de polícia.

Desde a Antiguidade, o poder público foi preocupação de vários filósofos e pensadores que se desdobram nas formas de sua organização. Havia desde remotos tempos a preocupação com a investigação de uma forma e na busca equilibrar forças para que o poder não fosse sustentado nas mãos de uma única pessoa ou instituição tirânica ou autoritária.

Para Locke (2005) existe a necessidade de divisão do poder político, preocupação decorrente do domínio absolutista do governo e a possibilidade de justificar as vontades dos poderosos em lei sustentada através de justificativas religiosas. Já Montesquieu (2002) se debruçou no legado grego de Aristóteles abordando em sua obra meio de reformulação das instituições políticas através da chamada “teoria dos três poderes” cuja divisão tripartite seria a solução frente aos desmandos comumente observados no regime absolutista.

A proposta de divisão em Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário por Montesquieu (2002) seria o equilíbrio e a autonomia entre os poderes não havendo a possibilidade de excessos autoritários ou extrapolação de suas designações.

O Poder Executivo atenderia as demandas da esfera pública garantindo os meios cabíveis para que as necessidades da coletividade sejam atendidas determinado por lei. O Poder Legislativo congregaria políticos com o propósito de criação de leis e fiscalização da ação dos executivos. Caberia ao Poder Judiciário a função de julgar, com base nos princípios legais, garantindo a luz da lei os direitos.

Pela natureza desse trabalho, calcado na execução das políticas públicas, mais precisamente nos programas de distribuição de renda, teremos maior contato com o Poder Executivo. É nele, que no Brasil apoia a execução do programa Bolsa Família, objeto nosso estudo de caso. Vale lembrar, que se tratando de uma nação, todos poderes podem participar da estruturação das ações mais diversas, sendo assim os Poderes

Públicos do Judiciário e Legislativo fornecem um grande amparo para a execução das políticas do Poder Executivo.

Mesmo com essa afirmativa, estudiosos reconhecem que o Poder Executivo tem uma ação mais direta na vida da população, podendo influenciar a economia e, por conseguinte a renda do cidadão. Para tanto, o Poder Executivo lança mão de ações como medidas políticas de natureza e forma estrutural, conjuntural e expansionista.

As políticas estruturais tem objetivos de modificação macroeconômicas com alterações nas variáveis que afetam diretamente a economia das empresas e a população.

As formas conjunturais com metas definidas e rígidas para a administração de processos inflacionários e de depressão como as expansionistas na busca acelerar ou manter do crescimento econômico são ações políticas muitas das vezes impopulares que causam desconforto na população.

A política econômica possui instrumentos tradicionais para a tomada de decisões e redistribuição de renda. No tocante a questão fiscal ou orçamentária , atua nas receitas dos governos federal, estadual e municipal para obtenção da estabilidade econômica.Com foco no equilíbrio e proteção de setores do mercado e da sociedade estabelece e implementa ações cambiais e comerciais.

Destacamos também que as politica de renda e monetária formam um conjunto de ações que na primeira visa justiça social pela redistribuição e a segunda medidas que objetivam controlar o volume de liquidez.

Quanto a politica de estabilização com foco macroeconômico, seu objetivo vai além de estimular a economia em um quadro recessivo , pois busca pelo controle da inflação mitigar os efeitos colaterais a curto prazo como o desemprego e a perda no valor de compra.

Ainda no tocante econômico, para Keynes (1978) a macroeconomia é dos pilares do estudo da Economia e analisa o comportamento dos grandes agregados, o outro pilar é a microeconomia.

A prosperidade de um povo é determinada pela atuação desses dois pilares e o estudo macroeconômico desponta como forma de oposição ao sistema mercantilista. Keynes o chama de Revolução Clássica com os pesamentos mercantis, e a intervenção estatal atacados.

A riqueza das nações de Adam Smith escrito em 1776 foi o primeiro clássico, a partir desta publicação ciência econômica se desponta.

Com a Grande Depressão em 1929, estudos das questões macroeconômicas se intensificaram e a obra de Keynes, Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, que se opunha a ortodoxia da Economia Clássica deu origem a Revolução Keynesiana.

Segundo Mankiw (2005:69)

É objetivo o crescimento da economia no olhar da macroeconomia, assim como o pleno emprego, preços estáveis e o inflação sob controle. É intencional o estudo do comportamento econômico fazendo necessário realizar análises dos mais diversos indicadores e comparar fatores de consumo, da inflação, da poupança, investimentos e os resultados nacionais.

Para Mankiw (2005), a estrutura macroeconômica é composta por cinco mercados:

- Divisas: determinada pela importação e exportações e seus fluxos financeiros.
- Títulos: nele estão os agentes econômicos que possuem recursos sobrando e aqueles que precisam de recurso.
- Monetário: baseado no consumo de moeda, o quanto dela há no mercado.
- Bens e Serviços: trata-se da produção agregada e seus preços.

- Trabalho: pensamento que leva em conta a mão-de-obra sem contar com suas particularidades para assim determinar a níveis salariais e do emprego.

A estrutura econômica capitalista trabalha conceitualmente com um conjunto de grupos de elementos inter-relacionados entre si que são o Produto Interno Bruto, Política Fiscal, Política Monetária, Balança de Pagamentos, Taxa de Câmbio, Inflação, Poder de Compra e Moeda, englobando todos esses elementos em determinado período e espaço que está assentado em uma base de modo e distribuição da produção (Mankiw 2005)

Os principais conceitos trabalhados dentro da estrutura econômica capitalista são os seguintes: Câmbio, nível de inflação, o poder de compra, a B. Pagamentos, o Banco Central, o PIB, Moeda, Pol. Monetária e Pol. Fiscal.

Em linha com o presente estudo, aprofundaremos os diálogos com duas teorias, o Poder de Compra e o Produto Interno Bruto. É notório que todas as demais áreas são importantes, mas em face ao volume de informações contidas em cada um e ao tema do presente trabalho, exploraremos menos as demais.

Elaborado por volta da década de 1930, o PIB teve como criador o Economista Simon Kuznets. Nascido na Rússia e naturalizado americano Kuznets ganhou o Prêmio Nobel de Economia de 1971 após diversas contribuições no ramo da economia mundial.

Embora tendo sido criado a décadas atrás, até os dias atuais, o PIB é um importante indicador usado para mensurar o desenvolvimento econômico de uma localidade, seu próprio criador Simon Kuznets afirma que a riqueza de um país, não necessariamente, seja medida somente pela renda nacional. (Caldas, 2014).

Em suma, o PIB representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos e realizados em um determinado País, Estado, Município, durante um determinado mês, bimestre, trimestre, quadrimestre, semestre ou ano.

Seguindo a tendência mundial, no Brasil, o PIB começou a ser calculado pela Fundação Getúlio Vargas na década de 1940 e, atualmente, é calculado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Desde então, poucas mudanças na fórmula de cálculo foram feitas, porém com o dinamismo da economia o IBGE anunciou, em março de 2007, novos parâmetros para o cálculo do PIB brasileiro. O intuito da implantação desta nova metodologia é atualizar a pesquisa e refletir melhor as mudanças na economia. Foram incorporadas ao novo método de cálculo do PIB nacional as seguintes pesquisas, elaboradas pelo próprio IBGE: a PAI (Pesquisa Anual da Indústria), a PAS (Pesquisa Anual de Serviços), a PAC (Pesquisa Anual de Comércio) e a PAIC (Pesquisa Anual da Indústria da Construção) (Caldas, 2014).

Essas mudanças seguem mundo a fora e são delineadas por normas do FMI (Fundo Monetário Internacional), sendo assim uma mudança natural e necessária, buscando uma maior acurácia do indicador bem como a melhor representação da realidade de cada economia.

No Brasil, o IBGE calcula o PIB para o País como um todo e também por município, sendo que os dados são divulgados trimestralmente para o país e anualmente para os municípios.

O PIB possui vários usos mundialmente, ele serve de base para várias outras ferramentas estatísticas, como, por exemplo, para o cálculo do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). Outra importância dada a esse indicador é a de servir como parâmetro para a gerência de políticas públicas por instituições governamentais. (Caldas, 2014).

Seguindo na busca do conceito do PIB, Sandroni (2005: 641), o descreve como

Sendo o valor agregado dos bens e serviços produzidos dentro no território de um país, não considerando a nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços.

Sandroni (2005) também explica que o PIB per capita é a relação econômica estabelecida entre o PIB e a população de um país, no qual, com a alteração dessas duas grandezas conforme o tempo, essa relação, também, se alterará dando uma ideia do estágio de desenvolvimento em que se encontra o país.

Figura 2 - Fluxo Circular da economia



Fonte: Adaptado de Mankiw 2005

Sandroni (1999) define que a renda per capita é a “renda por cabeça”. Esse indicador é muito utilizado para medir o desenvolvimento de todo um país, sendo ele obtido pela divisão da renda total pela quantidade de pessoas do país ou região. Este índice é útil contudo pode oferecer desvantagens, por tratar de uma média simples, poderá esconder possíveis discrepâncias na distribuição da renda. Dessa maneira é possível que uma nação tenha renda per capita alta e ao mesmo tempo uma distribuição desigual dessa mesma renda, distorcendo assim as análises feitas com base somente nessa variável, uma vez que a maior renda possa ser muito distante da menor renda encontrada. O contrário também é possível, onde uma renda per capita baixa, mas uma renda bem distribuída, não registrando grandes disparidades entre ricos e pobres.

Cálculo da Renda Per Capita

$$\text{PIBpc} = \frac{\text{PIB}}{n}$$

n

Onde:

PIBpc = Produto Interno Bruto Per Capita

PIB = Produto Interno Bruto

n = número de habitantes

No Brasil, a renda per capita é calculada por ano. Isto ocorre porque a apuração consolidada do PIB é realizada somente ao final de cada ano. Atrelado a isso, tem o fato de ser necessário possuir o número de habitantes do Brasil para se calcular o PIB per capita, e por tanto é necessário também a posição consolidada.

As estatísticas de renda per capita são usadas também para se ter uma ideia do nível de vida dos habitantes de vários países e da produtividade industrial desses mesmos países. Sendo assim, comumente utilizado com um ponto de partida para outros estudos mais complexos.

A renda per capita é um indicador estatístico de produtividade utilizado na aferição dos níveis de vida da população. Tem variações decorrentes da concentração e na distribuição dos recursos financeiros com relação ao quantitativo populacional.

Como um indicador de renda média da população, temos que ter atenção ao seu desvio padrão, como também aos dados do produto Interno Bruto (PIB) que apresenta variações e podem mascarar as desigualdades entre as classes sociais por concentração nas faixas mais abastadas da sociedade como o caso dos Emirados Árabes Unidos e a China.

Tanto os valores do produto interno bruto como da renda per capita e sua estreita relação com o valor absoluto da população nos apresentam quadro comparativos que merecem uma análise mais apurada como as discrepâncias entre países desenvolvidos pouco populosos e países pobres superpopulosos.

Uma questão extremante preocupante para o governo e principalmente para a população é a capacidade do poder de compra e o valor de troca.

O poder de compra e o valor de troca são funções da moeda que tem a propriedade de desenvolver e estimular o comércio. A base monetária que permite a população a capacidade de adquirir bens e serviços com determinada unidade monetária é o termômetro que diagnostica as altas e baixas do mercado financeiro referentes aos preços.

Teóricos como Smith e Marx alertaram da habilidade que a moeda tem no comando da economia. Um poder sobre o trabalho e consequentemente na condição da troca e da compra.

Em uma concepção marxista a ideia de moeda como mercadoria se destaca de forma independente do valor de troca mas sim como medida de valor. Para Marx a expressão e grandeza são denominadas , qualitativamente igualitárias e comparáveis quantitativamente (Marx, 1988).

A inflação corroí o poder de compra decorrente do aumento dos preços e consequentemente a renda nominal diminui. A oscilação dos valores das mercadorias e bens geram picos inflacionários que necessitam uma variação nominal para a estabilidade da econômica da população.

Se a renda nominal acompanhar a variação dos preços e não for constante poderá implicar em uma diminuição do poder de compra, pois pode acontecer que a renda nominal cresça mais do que a inflação.

Podemos elucidar o poder de compra atribuindo o valor arbitrário de 100 ao índice de preços de um determinado ano base. Assim, a expressão $100/P$ representa o índice de preço para o ano, com isso por definição matemática , o poder de compra de uma unidade monetária decresce quando o nível de preços aumenta, *ceteris paribus* (tudo o mais constante).

1.4 O Poder Público e a política distributiva em Estado capitalista

Antes de falarmos em política pública distributiva temos que considerar se essa ação está no escopo do Direito do Cidadão, para tanto iniciamos com a reflexão de Moreira (2012):

A questão dos Direitos e Deveres Humanos e a paz mundial pede, como aconselhou Amartya Sen, ser considerada sob dois pontos de vista: ou sob o ponto de vista das instituições jurídicas, ou pela referência à justiça do ponto de vista da sua expressão real na vida das pessoas e suas liberdades, entendidas estas em sentidos múltiplos.

Dessa forma, refletimos se para os Cidadãos de uma ação terem uma vida digna com educação, saúde, renda e paz tem que ter todo esse arcabouço amparado por

Leis (que lhes dão o Direito a tal acesso) ou se a condição humilhante na vida real faz a sociedade se mover para amparar os mais pobres que nitidamente sofrem com a falta de condições mínimas para manter sua vida de forma digna.

Para Bobbio (1997:10), o poder transparente. No entendimento desse autor, podemos definir a democracia de várias maneiras, mas inexiste definição que inclua a visibilidade e ou a transparência do poder.

Na forma clássica, considerada uma forma defasada, é considerado o governo de muitos. Com isso o poder exercido pelo povo. Diferente do regime monarca, que trata de ser o governo de um, assim como a oligarquia ou aristocracia, governo de poucos ou de alguns (Aristóteles, 2002).

A condição impressindível dos governos constitucionais atuais e consequentemente de outras conquistas democráticas, notadamente, dos direitos de igualdade e voto, uma vez que a luta remonta à antiguidade e, portanto, em alguma medida, à história da democracia. Respeitando a contribuição político-filosófica do período greco-romano, que muito influenciou o pensamento político moderno, de acordo com Dahl (2001), a democracia antiga, carecia de uma série de limitações. Apesar do governo popular de Roma denominasse-se república (coisa pública), a participação política era restrita aos cidadãos romanos de antigas linhagens, com posses (Coulanges, 2009). Em Atenas, de modo semelhante, todas as decisões das assembleias eram conduzidas por aqueles que apresentavam habilidades relacionadas à oratória.

Platão (2002) faz crítica ao retórico funcionamento da democracia grega, quando afirma que aqueles que detém a fala e atuação de forma contundente são os ousados que se destacam no grupo social. Os que se mantêm sentados na tribuna, se acorvadam e se calam pela ação intimidadora dos mais fortes. Com isso o governo trata e regula os assuntos massacrando uns e promovendo outros.

No séculos XVIII e XIX, surgiram os Estados Modernos e a propagação das ideias de Rousseau (1998), a democracia aos poucos foi ganhando contornos se comparada às suas experiências greco-romana. As ideais das Revoluções Americana (1784) e Francesa (1789), veio como um novo sistema representativo. Em 1787, James Madison propôs uma importante distinção entre a democracia pura e a república. A definição de Madison conjugava aspectos da experiência política popular grega

(democracia) com a romana (república). No entanto, era inovadora e apresentava dimensões desconhecidas. Segundo Dahl (2001:26)

(...) Madison fazia uma distinção entre “uma democracia pura, que é uma sociedade consistindo num número pequeno de cidadãos, que se reúnem e administram o governo pessoalmente”, e uma “república, que é um governo em que há um sistema de representação”.

Despontava-se então no século XVIII o novo conceito de governo dessa vez representativo, democrático e assim um dos principais pilares da democracia e do Estado moderno. Com a independência dos Estados Unidos, a Comuna de Paris e a Revolução Francesa de 1789, outros países se encorajaram a adotar um sistema político-liberal baseado na doutrina democrática. Todavia, da mesma forma que na Grécia e Roma antigas, a maioria da população ficou excluída de participação na vida política. Mulheres, negros e indígenas, por exemplo, até o século XX, não tinham direitos a votar e ser votados.

Nas palavras de Dahl (2001:103):

Hoje ainda é difícil para muita gente apreender o que “democracia” significava para os que nos precederam; permita-me enfatizar mais uma vez a diferença: durante 25 séculos, em todas as democracias e repúblicas, os direitos de se envolver plenamente na vida política estavam restritos a uma minoria de adultos. O governo “democrático” era um governo apenas de homens — e nem todos... Somente no século XX é que tanto na teoria como na prática a democracia veio a exigir que os direitos de se envolver plenamente na vida política deveriam ser estendidos, com pouquíssimas exceções - se é que devesse haver alguma -, a toda a população adulta com residência permanente em um país.

Desta forma até o século passado, à luz do princípio da soberania do povo, fundamentador do governo representativo, a maioria da população, como os governos clássicos de antigamente, permaneceram excluídos de uma participação na vida pública. Logo, em um contexto onde se quer era garantido a todos o direito ao voto), não há como falar em transparência pública ou controle social na administração do Estado, visto que, conforme bem lembrado por Habermas (2002: 274), “O direito ao voto, interpretado como liberdade positiva, torna-se paradigma dos direitos em geral”.

Nesse contexto, até o ano de 1960, o voto para as pessoas negras, para os pobres e para os analfabetos permaneceu como tema controvertido nos Estados Unidos da América. Já no caso do Brasileiro, esse direito a voto só foi ampliado para os analfabetos com a elaboração da Constituição Federal de 1988.

Unicamente na conquista e ampliação do sufrágio universal no século XX – o direito de votar e ser votado - e dessa maneira o fortalecimento da soberania popular em muitos desses países, ocorreu mudanças significativas no processo de desenvolvimento da democracia, com repercussão na administração pública. Discussões que paravam centradas na formação do Estado, na constituição de seus poderes, formas de governo, processo eleitoral e igualdade política, caminharam para contemplar, a igualdade social, dos gêneros e principalmente a relação entre o Estado, o governo e toda a sociedade (Bobbio, 2000).

O surgimento da participação social em temas de interesse coletivo como o movimentos feministas, ambientalistas, pacifistas dentre outros, veio a caracterizar o início de uma fase nova. Como novidade para cientistas políticos e filósofos, parecia não se tratar de lutas de classes, tão menos de algum tipo de revolução para tomada de poder de Estado. E sim unicamente ou tão somente movimentos críticos à forma de estruturação da sociedade, funcionamento da economia, da política, do Estado e que abriam uma nova agenda com diversas demandas (exigências) aos gestores públicos, inclusive, de maior transparência na administração da res pública. Em outras palavras, com a universalização do sufrágio, o conceito de democracia ampliou-se para contemplar a democratização da sociedade como um todo, o controle social dos governos, enfim, o controle dos governados sobre os governantes.

Bobbio (2000) enfatiza que o desenvolvimento da democracia contemporânea não ocorreu somente pela relação entre democracia indireta e direta. Mas sobretudo através da extensão da democratização, compreendida como instituição e exercício de procedimentos que possibilitem aos interessados participação nos processos deliberativos, não necessariamente políticos.

Continando com esse autor, nos dias de hoje, é mais relevante a democratização da sociedade e das instituições considerando o todo, de modo que o

sufrágio universal não é mais o principal critério para averiguar o estágio de desenvolvimento da democracia dos países.

Segundo Bobbio (1986), o número absoluto de pessoas com direito ao voto não é um índice confiável para avaliar o desenvolvimento e a instalação da democracia de um país. Para uma avaliação do nível democrático, outras instâncias deverão entrar na equação, como as políticas públicas inclusivas e participativas onde se exerce a forma mais justa a distribuição de renda e a conquista da cidadania.

Dahl (2001), cita que muito além do direito ao voto, a atual democracia contempla a conjugação de diversos elementos, entre eles, o direito do cidadão a fontes diversificadas de informações.

Para Bresser-Pereira (2007) isso implica não somente na liberdade de voto e pensamento, mas na forma de representar os cidadãos pelos políticos e de modo mais amplo ainda pela grande burocracia do governo, mas também na prestação de contas da burocracia pública, de maneira a permitir que todos os cidadãos possa participar do processo político com plenitude.

Analisando Sundfeld (2005) destacamos que o dever do Estado de desnudar-se e apontar a transparência como um dos princípios mais básicos do estado democrático de direito. Nas palavras de Sundfeld (2005:281), em uma democracia, o Estado tem que agir de modo a obter o conhecimento público.

Um dos maiores pensadores da cena atual, Rawls (1999) fala da Sociedade dos Povos, que trata como sendo oito os princípios dos povos:

1 - Povos livres e independentes, e a devemos respeito a isso; 2 - devem observar tratados e contratos; 3 - são iguais e são partes em acordos; 4 - sujeitam-se ao dever de não-intervenção; 5 - têm o direito de defesa; 6 - honrar os direitos humanos; 7 - devem observar as especificações na conduta de guerra; 8 - possuem o dever de ajudardemais povos que vivem sob condições desfavoráveis. (RAWLS, 1999:37).

Baseado nestas palavras podemos entender que em uma sociedade madura, o povo como um todo, tem o dever de assistir as pessoas com condições menos

favoráveis, nesse sentido identificamos então que a busca da diminuição das desigualdades dever ser um objetivo de todos, inclusive de seu governo.

Somamos também, que John Locke (2005) considera que a razão natural – que nos diz que os homens, uma vez nascidos, tem direito a sua preservação e, portando, à comida e bebida.

Estudiosos como Sem (2009) destacam em suas pesquisas que a liberdade é mesclada por inúmeros processos, ações e decisões pessoais e coletivas e que em sociedades com grandes marcas de desigualdades a conquista e o exercício de se fazer liberto é muito pequeno e necessita de intervenções educacionais e políticas.

Nestas sociedades é comum a privação da liberdade por processos como não exercício de escolha dos governantes, presença nos pleitos ou supressão dos direitos civis e políticos. A falta de participação e ascensão social gera conflitos que em alguns locais são endêmicos que cerceam o ato democrático.

A desigualdade social refere a processos correlacionados na sociedade que por sua vez têm o efeito de prejudicar ou limitar o *status* de uma classe, grupo ou círculo social. Para Weber (2004) os processos de diferenciação de classe são ancorados a uma posição de mercado, ou seja, como processos nos quais a diferenciação depende não só da posição do indivíduo na divisão social do trabalho, mas também de sua posição nos sistemas de acesso e restrição social às oportunidades, assim como da sua capacidade para consumir bens e serviços.

Extrapolando o conceito econômico, também incluem como uma possível deficiência social o acesso aos direitos de liberdade de expressão, de reunião e voto, a extensão dos direitos de ter propriedade e de saúde, educação, habitação digna, viajar, ter transporte, férias, etc. Também pode ser medido na qualidade de vida e de seus vizinhos, satisfação no trabalho, ocupação e acesso ao crédito. Estando estas divisões econômicas endurecidas, elas podem levar um país para a desigualdade social.

Desta maneira, a desigualdade social pode ser gerada por diversos fatores, contudo nesse trabalho utilizaremos o olhar econômico financeiro. Com isso focaremos nossos esforços nas medições que indiquem as mudanças na curva de desigualdade de renda da população.

Sabemos que os outros fatores são importantes para a determinação da desigualdade social como um todo da população, contudo temos que concordar que se faz necessário a abertura de novos trabalhos para estudo do tema, não sendo objetivo desse presente trabalho o esgotamento do assunto.

Programas de Transferência de Renda (PTCR) implementados em diversos países apresentam indicadores positivos na qualidade de vida da população menos favorecida. Mudanças com promoção de hábito alimentares saudáveis, utilização de serviços de ação preventiva na saúde, ampla cobertura no espectro das vacinas reverte para a economia com menos leitos e internações hospitalares e maior produtividade do trabalhador.

Por outro lado, Rawls (1999) o que é determinante no desempenho de um país é a sua cultura política e não a situação de seus recursos naturais, não é produtivo e justo o princípio distributivo global entre os diversos povos, pois não estabelece um objetivo específico e um limite para o constante auxílio.

Segundo o autor (Rawls, 1999:118),

o ponto crucial é que o papel do dever de assistência é ajudar sociedades oneradas a tornarem-se membros plenos da Sociedade dos Povos e capazes de determinar o caminho do seu futuro por si mesmas. Trata-se de um princípio de transição, da mesma maneira que o princípio da poupança real ao longo do tempo em uma sociedade nacional é um princípio de transição. Como foi explicado no parágrafo 15.2, a poupança real tem o fim de estabelecer o fundamento para uma estrutura social básica justa, ponto em que pode cessar. Na sociedade do Direito dos Povos, o dever de assistência é válido até que todas as sociedades tenham alcançado instituições básicas liberais ou decentes justas. Tanto o dever de poupança real como o dever de assistência são definidos por um alvo além do qual não são mais exigíveis. Eles garantem os elementos essenciais da autonomia política: a autonomia política dos povos liberais e decentes iguais e livres da Sociedade dos Povos.

Nesse trecho, não conseguimos identificar qual é a medida de suspensão dos benefícios sociais, sendo então um ponto de grande crítica nas políticas de distribuição de renda. Até que ponto deve ser mantido o auxílio dos programas sociais. Já Montesquieu (2002) observa que o que ele chama de virtude na República é o amor à

pátria, ou seja, o amor a igualdade. Não é uma virtude moral, nem uma virtude cristã, é uma virtude política.

Programas de Transferência de Renda (PTCR) realizam intervenção com transferência de valores para grupamento familiares do extrato social mais pobre. Com a condicionalidade de cumprimento específicos nas áreas de saúde e educação, são atendidos nas suas primárias necessidades amenizando em curto espaço de tempo as mazelas da miséria.

Como uma importante estratégia para a redução da pobreza e da desigualdade social foram implementados nos países de média e baixa renda em um momento histórico cuja conjuntura socioeconômica estava marcada pelo grande crescimento do desemprego.

No Brasil, os primeiros estudos a respeito da disparidade de renda, foi baseada no censo de 1960. Já nessa época Furtado (1968) verificou que 1% dos mais ricos detinham 18,6% da renda nacional, isto é, a mesma parcela obtida pelos 50% mais pobres. Segundo o autor a concentração de renda seria o maior obstáculo para o desenvolvimento do país.

A literatura especializada aponta que o que se seguiu, nas décadas de 70, 80 e 90, foi uma relativa estabilidade em patamares elevados na disparidade da renda dos brasileiros, somente iniciando uma trajetória de declínio contínuo e acentuado a partir de 2001 (Barros, Carvalho, Franco, Mendonça, 2007).

Nesse período, o Brasil intensificou o uso de programas sociais para a promoção de inclusão social, no capítulo seguinte falaremos sobre o principal programa social na história recente.

A desigualdade na distribuição de renda e os elevados níveis de pobreza são problemas com os quais o Brasil tem convivido ao longo de sua história. O país tem como desafio o enfrentamento da herança histórica de sua grande injustiça social, que insiste excluir uma parte significativa de seus cidadão do acesso a condições básicas de dignidade e cidadania.

Após a redemocratização brasileira e a promulgação da Constituição Federal de 1988 - que tem entre seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, a

dissipação da pobreza e de sua marginalização, e a reduzir as desigualdades - o Brasil avançou.

Para isso, foi fundamental a série de políticas públicas voltadas à diminuição da pobreza e ao combate à miséria implantada por governos brasileiros, no período de 1993 a 2013, e também a atuação da sociedade civil organizada. Hoje, o Brasil é referência internacional quando se trata de políticas de segurança alimentar, desenvolvimento rural e de combate à pobreza.

Algumas dessas políticas e programas tornaram-se emblemáticas. Em 1993, no governo do presidente Itamar Franco, foi realizado o estudo Mapa da Fome, que deu visibilidade às condições de vida da população mais pobre; implantado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), e editada a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), uma política pública, fundada nos direitos sociais básicos, dirigida aos setores mais vulneráveis da população. Outro marco foi o Plano Real, implementado em 1994, que estabilizou a economia, eliminando a inércia inflacionária de preços e salários.

No governo seguinte, do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Plano Real foi consolidado e foram adotadas outras medidas voltadas ao combate à pobreza, como o Programa Comunidade Solidária, que buscou novas maneiras para acabar com a fome, a miséria e a exclusão social no país, e a Rede de Proteção Social, uma junção de vários programas sociais, com prevalência dos programas de transferência de renda voltados ao atendimento à população de baixa renda.

Em seguida, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi reinstalado o Consea, entidade que lutou intensamente para que a alimentação passasse a ser um direito constitucional, o que foi assegurado em 2010, quando foi promulgada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 047/2003, que incluiu o direito humano à alimentação entre os direitos sociais da Carta Magna. Outros marcos de seu governo foram o Fome Zero e o Bolsa Família, considerado hoje um programa de referência no combate à pobreza.

O Brasil na primeira década do Século XX apresentou significativa mudança na redução das taxas de mortalidade infantil especificamente na faixa dos cinco anos apesar do cenário de grande desigualdade social e regional.

A taxa de mortalidade em menores de cinco anos (TMM5) teve uma queda significativa permitindo assim que o país atingisse o quarto Objetivo de Desenvolvimento do Milênio. O Programa Bolsa Família (PBF) tem sido apontado nas falas do governo da época como responsável na redução da desnutrição e mortalidade infantil por diarreia e infecções das vias respiratórias inferiores (IVRI), agindo sobre os determinantes sociais e estimulando os cuidados de saúde através das suas condicionalidades.

A imperfeição do mercado de crédito, ou mais simplesmente o fato de que “só se empresta aos ricos”, de acordo com Piketty (2015), está na origem da desigualdade ineficiente mais transparente possível, ainda que nem sempre saibamos identificar os instrumentos que permitem combatê-la de maneira eficaz. Na realidade, os problemas de motivação e informação que estão na origem do racionamento de crédito se aplicam da mesma maneira a todo mercado intertemporal, em especial ao mercado de seguros. Isso poderia explicar por que o mercado é incapaz de fornecer corretamente os seguros sociais fundamentais, justificando assim os sistemas públicos e obrigatórios de proteção social no âmago do intervencionismo moderno.

Cap 2- Os poderes públicos e a política distributiva.

“O salário mínimo nunca será o ideal porque ele é mínimo”

Luís Inácio da Si

2.1 Projeto de superação do subdesenvolvimento

O Governo Lula (2003 – 2010) realizou a recuperação do papel do Estado, uma luta árdua que foi o fator impulsionador na superação da condição de subdesenvolvimento, mesmo não se distanciando do tripé da política macroeconômica introduzido na crise cambial de 1999, entretanto, não implicou a reprodução do pensamento neoliberal difundidos durante o governo Cardoso (1995 – 2002).

O crescimento econômico foi duas vezes maior que na década de 1990 , reposicionando o Brasil no 8º PIB mundial que associado com uma acertiva redistribuição da renda na base da pirâmide social, gerou uma elevação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional no tocante de 44% em 2009.

O governo de Lula derruba mito neoliberais e realiza uma importante convergência recompondo a economia. Com ações públicas com foco na inovação foi implementado o Programa de Aceleração do Crescimento, recomposição de empresas e bancos, ampliação do funcionalismo público e fim da terceirização na execução das políticas de Estado.

Com queda vertiginosa no número de desempregados, queda sensível na informalidade e aumento no salário mínimo de quase 54% em termos reais, o poder aquisitivo da população permite a ascensão social de milhões de brasileiros(Garcia, 2012).

O plano econômico do Governo Lula atrelado à pujança do setor privado que produz bens e serviços para crescente demanda causada pelo processo de inclusão de segmentos que tradicionalmente eram excluídos, permite a paralisação dos processos de privatização, reativando o planejamento, reorganizando o investimento público e coordenando o setor privado.

Garcia (2012) destaca que o Programa Nacional de Habitação Popular conhecido como Minha Casa, Minha Vida, a exploração do petróleo no Présal, e alargamento de políticas públicas para saúde, a educação fortalece gradualmente a gestão operacional e técnica do Estado. O governo apresenta a substituição do déficit pelo superávit comercial e surpreende ao mesmo tempo em que faz do mercado interno a principal fonte do dinamismo da economia nacional.

O Governo Lula promove a coesão da sociedade com gastos sociais, incorporando mais de 12 milhões de famílias através do Programa Bolsa Família ao mercado consumidor, apresentando uma queda histórica da pobreza em valores superiores a 30 %. Ampliando o horizonte da economia com a expansão e ocupação da força de trabalho, reorienta as políticas públicas estabelecendo novo padrão de mudanças sociais no Brasil com alterações mais inclusiva na identidade nacional.

A gestão de Lula equacionou os problemas de vulnerabilidade e dependência do capital externo, o que permitiu o Brasil passar ileso na crise especulativa internacional de 2008. Historicamente o país passou de devedor a credor internacional, multiplicando em duas casas decimais a soma das reservas externas.

2.2 Estratégias de mudanças sociais.

Para Guerra (2006:59),

A Nova Constituição Federal do Brasil de 1988, teria condições de consolidar empreendimentos do Estado de Bem-Estar Social, entretanto apesar do crescimento do produto interno bruto, houve um congelamento nas ações de políticas públicas para as classes mais pobres e uma redução de investimentos na saúde e educação atendendo a agenda neoliberal imposta pelos organismos internacionais.

No Brasil não houve impacto do avanço do Estado de Bem-Estar Social, temos grupos conservadores na política e segmentos da sociedade que se manifestam adotando e propagando uma perspectiva liberal conservadora considerando que investimentos e gastos com o social seja desnecessário e populista.

A história de opressão às classes desfavorecidas e consequentemente a sua exclusão financeira como social, banalizaram os discursos da elite, que considera paternalismo dos governantes a inserção dessa parte da população e por isso sem necessidade de investimentos para garantir a sua dignidade.

Estudos da FGV (2010) demonstram e desmontam os argumentos discriminadores elitistas apontando que se o país não tivesse realizado transferências monetárias por políticas compensatórias, em 2010, teríamos 42,5 milhões percebendo

rendimento de até 28% do salário mínimo nacional e 18,9 milhões com até ¼ de salário mínimo mensal.

Durante o regime militar houve um crescimento conhecido por milagre econômico que deu origem a uma nova classe média emergente especulativa que de forma exploratória se beneficiou da aquisição de signos e símbolos sociais da elite. Esse novo segmento delimitou de forma severa e aguda o fosso entre as classes historicamente desfavorecidas.

Para Barros (2010) a agenda neoliberal da década de 90 focava a estabilidade financeira e monetária com uma proposta de privatização da coisa pública sem critério, a redução do Estado nos pontos mais vitais de sua autonomia. O resultado foi uma regressão econômica, aumento das taxas de desemprego, aumento da carga tributária e abertura do setor produtivo ao capital estrangeiro.

Segundo Garcia (2012), dois eventos foram concomitantes e agudizaram a exclusão social neste período, a concentração de renda e riqueza e o expressivo endividamento do setor público. A economia teve a queda do PIB (de 1/3, em 1994, para 45% em 2003), tratando de transferência do patrimônio para grupos privados nacionais e estrangeiros e aumento de 10% na carga tributária.

No início da década de 80 após a abertura concedida pelos militares, se instala uma crise na economia brasileira decorrente da estratosférica dívida externa. Sob o slogan, exporta é o que importa, o país mergulhado em compromissos internacionais transferiu para o exterior uma parcela importante e significativa dos recursos. Neste período o consumo sofre uma grande redução pressionado pelo governo para geração de excedente para exportação.

Após essa delicada fase da economia e a instalação do Plano Real na década de 90 ocorre uma invasão de oferta interna de bens e serviços por meio da redução tarifária, entretanto, altos juros reais internos e o câmbio valorizado promoveu o processo antecipado da desindustrialização do setor produtivo nacional (Quadros, 2008).

O panorama da economia apresenta alterações importantes no Governo Lula que investe cerca de 23% do PIB a partir de 2004, sendo 10 pontos percentuais a mais do que foi investido em 1985 (13,3%). Com foco na economia social, efeitos

multiplicadores dessa dinâmica de investimentos impõe diferenças significativas na expansão produtiva do país (FGV, 2010)

2.3 Política distributiva como política pública

Santos (2013:57) enfatiza a Política Distributiva como Política Pública e destaca padrões na mudança social no país.

O legado histórico especificamente do Brasil em decorrência dos inúmeros problemas públicos atingidos pela população, intensificaram-se em todas as áreas do conhecimento, sobretudo nas esferas estatais, as discussões acerca de soluções para os mesmos, as quais de forma genérica se têm nomeado como Políticas Públicas.

Secchi, (2010) ressalta que as Políticas Públicas apresentam um histórico recente pelo fato de terem sido consolidadas há cerca de sessenta anos no país, o que não significa dizer que antes desse período não eram desenvolvidas atividades que poderiam ser nomeadas como Políticas Públicas.

O conceito de Políticas Públicas é bastante amplo e diverso, uma vez que quando se propõe a discorrer sobre um determinado assunto, vários são os autores que apresentam suas conclusões pessoais e fundamentadas. Segundo Secchi (2010),

Política Pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Geralmente, os conceitos a respeito das Políticas Públicas se caracterizam por abordar problemas enfrentados por uma coletividade, porém não se há um conceito completo ou pleno do que seja Política Pública pelo fato de se ter vários questionamentos que podem ser abarcados ao se tratar das disparidades de respostas em relação ao tema.

Muller & Surel (2002) dividiram em quatro os tipos de políticas públicas e suas análises se pautaram no impacto esperado na sociedade:

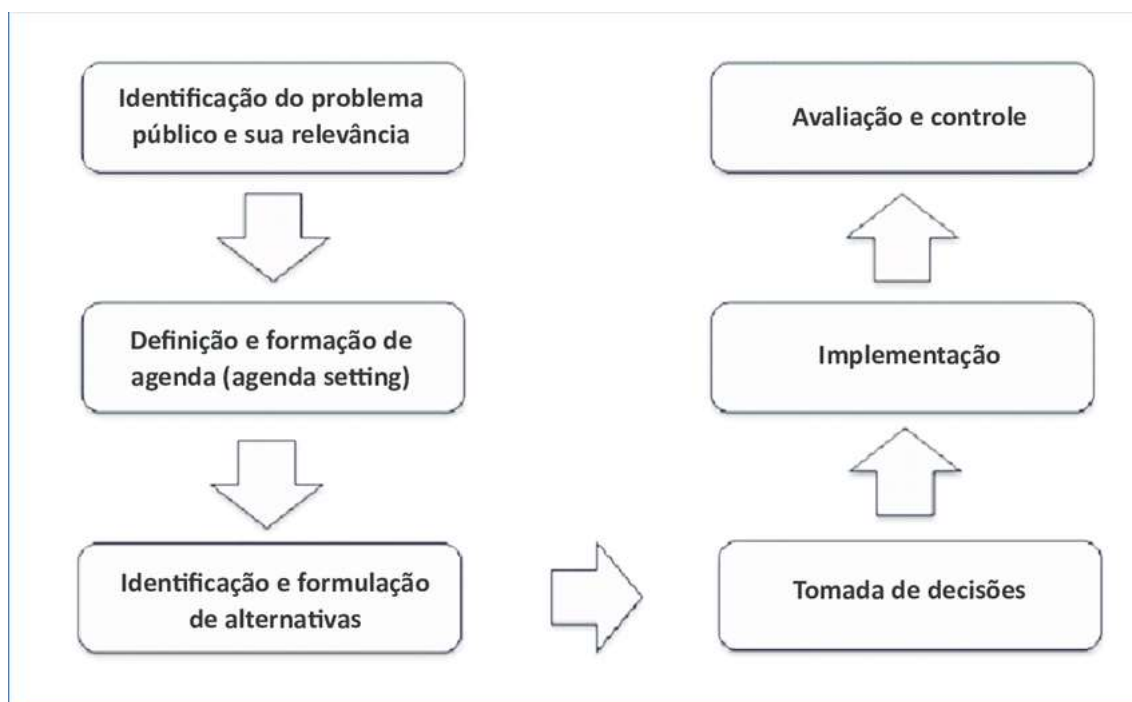
- 1) Políticas Regulatórias: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. Um exemplo

desse tipo são as regras as quais todos se submetem diariamente como são as normas de trânsito;

- 2) Políticas Distributivas: geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a sociedade. Um exemplo desse tipo é a gratuidade para certos serviços públicos;
- 3) Políticas redistributivas: concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. Exemplo desse tipo são as cotas raciais para universidades;
- 4) Políticas constitutivas: aquelas que definem as competências, jurisdições, regras de disputa política e da elaboração de políticas públicas como, por exemplo, as regras de distribuição de competências dentro das esferas do poder.

Secchi (2010), chama a atenção para o processo denominado de Ciclo das Políticas Públicas conforme se pode ver na Figura 3 abaixo.

Figura 3: Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de Secchi (2010:33).

Segundo Secchi (2010:33),

no ciclo das Políticas Públicas, primeiramente, realiza-se a identificação do problema, onde o problema público é entendido como a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. A formação da agenda é a fase que se discute os problemas ou temas entendidos como relevantes, sejam eles políticos ou institucionais. Feito isso, parte-se para a formulação de alternativas onde se pensa sobre possíveis soluções para o problema em questão. A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de soluções dos problemas são elencadas. Superada essa fase a Política Pública começa a ser viabilizada, onde as regras, rotinas e processos sociais são convertidos em ações. Posteriormente, a mesma será avaliada e por fim, extinta.

Especificamente na questão do nosso objeto de estudo, O Programa Bolsa Família se destina a diminuir a miséria do país e melhorar as condições de vida das famílias brasileiras. A Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 criou o Programa Bolsa Família e teve como intuito “[...] a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo federal” (Lei 10.836, parágrafo único, art. 1º).

Assim como ocorre com qualquer lei editada pelo Governo brasileiro, a partir de sua criação se inicia um processo de regulamentação e de criação de mecanismos que possibilitem que a lei seja de fato aplicada. Para tanto se criou matérias de divulgações e de informação para que a população pudesse conhecer o novo programa e seus benefícios.

Os eixos principais do programa são divididos em três: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares.

Segundo IBASE (2008), a Secretaria de Ação e Promoção Social da cidade de Catalão/GO, divulga panfleto informativo descrevendo que a transferência de renda, tem a capacidade de aliviar de forma imediata a pobreza nas classes sociais menos favorecidas e as condicionalidades reforçam como legitimam o direitos sociais mínimos em áreas como a saúde, a educação e assistência social superando assim a situação de vulnerabilidade.

Cap 3- A atuação dos poderes públicos na distribuição de renda no Brasil.

3.1 Poderes Públicos

A noção de poder público abarca todos os poderes que são próprios do Estado. Cabe destacar que o Estado exerce o poder legislativo (cria e modifica leis), o poder judicial (aplica essas normas) e o poder executivo (desenvolve políticas de governo) através de diversas instituições.

A República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado de direito porque é caracterizado pela transformação dos direitos naturais em leis do Estado, isto é, pela constitucionalização dos direitos naturais. Segundo Bobbio,

na doutrina liberal, Estado de direito significa não só a subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e, portanto, em linha de princípio ‘invioláveis (Bobbio, 2000:18).

Dessa forma, cabe ao Estado de direito uma preocupação permanente pelo menos do ponto de vista teórico, com a promoção e preservação da cidadania plena, a qual seria constituída pelos direitos civis, políticos e sociais.

Assim, a divisão constitucional dos poderes dada pela Constituição é feita entre o Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, cada qual com sua respectiva função na organização da sociedade. Em linhas gerais, ao Poder Executivo cabe a administração do Estado propriamente dita, naquilo que diz respeito ao governo da máquina pública. Ao Poder Legislativo cabe a formulação, discussão e aprovação de leis, as quais são pensadas conforme as demandas e anseios da sociedade por ele representada. E, por final, ao Poder Judiciário cabe o julgamento dos possíveis conflitos, agindo de forma imparcial, pautando pela obrigatoriedade do cumprimento das leis.

Do Estado de direito nascem mecanismos constitucionais para impedir os abusos de poder ou o seu exercício ilegal. Nas palavras de Bobbio (2004), tais mecanismos são garantias da liberdade dos indivíduos, no sentido de que estes não devem estar presos aos “desmandos” de qualquer um que assuma o poder. Estes

mecanismos nascem da interação desses poderes públicos (na interdependência destes), e na visão de Bobbio (2004:68), os mais importantes são:

1º - o controle do Poder Executivo por parte do Poder Legislativo (ou controle do próprio governo – representado pelo poder executivo – pelas assembleias de vereadores, deputados, e senadores);

2º – o eventual controle do parlamento no exercício do Poder Legislativo por parte de uma corte jurisdicional, isto é, pelo Poder Judiciário;

3º – uma relativa autonomia do governo local em todas as suas formas e em seus graus com respeito ao governo central; (pensemos na relação Governo Municipal, Governo Estadual e Governo Federal);

4º uma magistratura independente do poder político.

Os poderes públicos são responsáveis por implementar uma governança e gestão corporativa conforme a lei, que ofereça condições de atendimento, informação e avaliação dessa eficiência, edificando a relação com o povo.

Atualmente o Estado tem de se adequar a institucionalização do controle social, além dos já existentes controle institucional interno e externo, comprovadamente ineficiente (Siraque,2005:12) e, ao cumprimento eficiente da função administrativa, por meio da medida exata na execução de tarefas adequadas a uma determinada e específica comunidade, um determinado e específico povo.

Essa adequação pode se dar através da implementação de uma gestão corporativa correspondente a essa demanda específica.

Pode-se extrair que, a eficiência da atividade da máquina administrativa depende do modo pelo qual se fecha o ciclo de poder. Poder que parte do povo, delega aos representantes, tornando-se o poder em dever e, retornando ao povo.

No exercício delegado do poder, o gestor age de forma autônoma, porém com o dever condicionado a finalidade pública e à lei em prol do povo. A eficiência desse ciclo seria manifestada pela evolução e prática da autonomia gerencial do dever estatal, na liderança eivada de capacidade ou parceria técnica, de aplicação legal constitucional e infraconstitucional, vontade política e a organização da sociedade civil,

de conscientização, capacitação e institucionalização de uma gestão implementada de forma específica ao tipo de cliente, de comunidade, de povo (Siraque,2005).

3.2 Políticas de renda e sociais

Com a chegada do novo século iniciou uma nova fase para o Brasil.

Embora a princípio o governo de Lula tenha sofrido com instabilidades internas quanto ao seu governo e externas em relação a outros eventos internacionais que naquele momento se iniciavam (por exemplo, o conflito dos EUA com o Iraque), se manteve intacto ao modelo macroeconômico que trazia segurança aos agentes econômicos, o chamado tripé macroeconômico: regime de metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário.

No ano de 2006 ocorre modificação da cúpula econômica, resultando em uma inflexão positiva na postura, antes conservadora, do Ministério da Fazenda, Casa Civil e dos Bancos Públicos provocando uma sensível queda da taxa básica de juros interna.

Além de reduzir a taxa básica de juros, controlou-se a inflação, ocorrendo um impacto positivo no investimento que favoreceu a expansão do consumo. Daí em diante, a questão do crescimento volta a ser enfatizada na agenda nacional, e a articulação entre objetivos macroeconômicos e sociais tornam-se convergentes, algo que há muito tempo não era visto.

As medidas praticadas no Governo Lula possibilitaram uma condição macroeconômica favorável, devido tanto ao equilíbrio das contas externas, o controle da inflação e juros e subsequente crescimento da riqueza nacional. O Estado assumiu papel diferenciado e primordial na economia bem como na regulação dos mercados, principalmente com a crise internacional. Tal crise externa possibilitou ao governo construir um espaço de fortalecimento de elementos propriamente nacionais do desenvolvimento e pôr em prática medidas de cunho heterodoxo que sustentavam sua posição pró-crescimento (Boito,2012).

Segundo Neri (2010), a retomada do crescimento abriu espaço para um volumoso gasto social , gerando um círculo virtuoso entre a economia interna e o setor

trabalhista que consequentemente possibilitou vida financeira a um mercado interno, criando um eficaz triângulo de sucesso entre produção, consumo e investimentos.

A estratégia política governamental era de promover a distribuição da renda via gasto social com a expansão do mercado de trabalho, que ocorre em paralelo. As melhores condições da economia permitiram maior ofertas de vagas no setor de serviços e ocupações terciárias com salários reais valorizados. Desta forma os trabalhadores de diferentes níveis de qualificação e regiões passam a ter poder de consumo, além da redução do hiato salarial entre níveis de escolaridade como também o aumentou o número de ocupados (Mercadante 2010).

Os programas de assistência social foram a política de Governo da Gestão de Lula e estiveram sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Contudo, o custo fiscal de uma política social envolve, além dos valores das transferências diretas, dois outros tipos de gastos. De um lado, existem os gastos diretos da implementação dos programas (estrutura burocrática, funcionários, equipamentos, custeio em geral etc.). O total de gastos do Governo Federal em assistência social foi de R\$33,3 bilhões em 2009, o que corresponde a cerca de 1,3% do PIB daquele ano. Desses, R\$12,3 bilhões corresponderam a gastos com o programa BF. O total de benefícios foi de R\$11,8 bilhões, ou 96% do total. O restante foi gasto com a gestão e implementação do programa. Assim, em uma primeira aproximação, de cada R\$1 alocado ao BF no MDS, R\$0,96 são benefícios recebidos pelas famílias. É importante ressaltar, contudo, que esse cálculo não inclui gastos administrativos do programa com os demais agentes nele envolvidos, como a Caixa Econômica Federal e as secretarias e agências dos estados e municípios (Mercadante 2010).

O objetivo dos programas condicionais de transferências de renda é reduzir a incidência da pobreza como insuficiência de renda atuando como um mitigador dessa insuficiência para as famílias pobres. Criou-se no Brasil uma tecnologia de políticas públicas de alcance aos mais pobres, embora, obviamente, com variações regionais.

***Cap 4- A situação política e económica, no Brasil, no período de
2003 a 2010.***

“Nós, a classe média, não queremos direito, nós queremos privilégios. E os pobres não têm direitos. Não há, pois, cidadania neste país. Nunca houve.”

Santos,M.(2002:41).

4.1-Contexto Político do Brasil

Alguns dias depois das eleições do ano de 2002, Martin Wolf, editor chefe do *Financial Times*, publica um artigo, reproduzido na íntegra Brasil pelo então jornal Valor Econômico, intitulado "Ao Senhor Presidente Lula da Silva", nele apontava o que seria qual o melhor caminho para o Brasil e evitar uma moratória era perseguir o superávit primário de pelo menos 6% do Produto Interno Bruto. Porém, mesmo assim havia sérias dúvidas de qual devia ser o real nível de superávit, isto então era uma questão em aberto naquele momento, com a dificuldade de conhecer com exatidão quais as taxas futuras de juros e de crescimento do Produto Interno Bruto. No entanto, existia a percepção dissipada de que o superávit de 3,75% do Produto Interno Bruto — previsão para 2003 (FMI) — não era mais suficientemente bom para a situação na qual a economia do país se encontrava. Primeiro que, para conquistar a confiança da comunidade mundial financeira (e nacional), os credores sempre estavam às voltas e reclamavam de um certo grau de *overshooting* fiscal, que não deixasse dúvidas acerca dos rumos futuros da relação dívida pública e o Produto Interno Bruto. Por segundo, porque tudo demonstrava que a taxa de juros real teria ter um ajuste expressivo em 2003 em relação ao ano anterior (2002), para poder combater de frente a inflação que estava aos poucos se estabelecendo no país no final do ano de 2002. E por terceiro, a dívida pública tivera um aumento expressivo em percentualmente do Produto Interno Bruto, exigindo assim um ajuste adicional da meta do superávit.

Concomitantemente, a política monetária (também) estava a exigir decisões de extrema urgência. Em que pesem necessárias altas da taxa de juros Básica (Selic) em outubro de 2002 em diante — assim, em cerca de 60 dias, a taxa nominal definida pelo BC (Banco Central do Brasil) saltou de 18% e atingiu 25% a.a. — analistas entendiam que manobra foi tardia e tinha sido insuficiente frente à intensidade da inflação que estava vigente, sendo assim eles defendiam fortemente novas rodadas de aperto da política monetária.

As últimas coisas que o Partido dos Trabalhadores imaginava realizar se assumisse o comando do país após as eleições de 2002 era ter que elaborar um "Novo ajuste fiscal" e "aumento da taxa de juros". Desta maneira, eram medidas que constituía um grande teste para o PT e o então governo do Presidente Lula, isto no olhar do mercado financeiro que estava de olho nas medias pois seus resultados dependiam disso. Uma boa parcela do mercado financeiro encarava com preocupação a possibilidade de uma vitória da chapa de Lula e tinha aversão às posições defendidas anteriormente pelo Partido dos Trabalhadores em defesa de uma certa ruptura, mas até aceitava a "Carta ao Povo Brasileiro" e o compromisso de continuar gerando superávit primário necessário para não ter aumento da dívida pública, nos primeiros momentos do novo governo a temperatura de qual podeira ser o verdadeiro Partido dos Trabalhadores.

No período entre vitória nas urnas (eleitoral), datado de outubro de 2002 e abril de 2003, ou seja, seis meses seguintes às eleições, o governo do PT tomou decisões que foram fundamentais para reduzir o nível das tensões macroeconômicas que estavam presentes no final do ano de 2002:

- Nomeou Henrique Meirelles para o cargo de presidente do Banco Central (o ex-presidente mundial do Bank Boston).
- Deixou claro as metas de inflação para 2003 e 2004, de 8,5% e 5,5%.
- Aumentou a taxa de juros Selic nas reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom)..
- Definiu um aperto da meta de superávit primário que passou de 3,75% para 4,75% do PIB em 2003.
- Cortou gastos público, para viabilizar os objetivos fiscais.
- Incluiu na Lei de Diretrizes Orçamentárias objetivos de manterem as mesma meta fiscal, de 4,25% do PIB.

Todas essas citadas medidas deram o tom e sequenciou o abandono de diversas bandeiras até então clássicas do Partido dos Trabalhadores presentes em 2002 e representaram uma alteração completa na maneira como o Partido via a política econômica até meses atrás. Já vivenciamos manifestações de importancia nos quadros do PT sobre a necessidade de inverter as até então atuais prioridades fiscais, realizadas em meados de 2000, no ano de 2001 e algumas delas ainda no ano de 2002. O enfoque

em 2003 era muito diferente: perante cobranças das pessoas que defendiam um maior gasto público, Lula, já empossado presidente do País, desabafou que “Todo mundo tem o direito de ser contra (a política do governo), mas, por favor, apresentem de onde vão tirar o dinheiro” (Folha de São Paulo, 07/05/2003).

Agindo por esse caminho, o Partido dos Trabalhadores somou a um vasto conjunto de outros partidos de esquerdistas que, com o passar dos anos e em diferentes países, haviam transformado fortemente durante o efetivo exercício do Poder, operando assim políticas relativamente ortodoxas, com base na austeridade fiscal e no controle da inflação (estabilidade de preços). O partido dava razão (ou passou a dar) à teoria que diversos de seus líderes antes fortemente criticavam, de que a austeridade tanto como a estabilidade deveriam ser políticas de todo o Estado, sem levar em conta qual partido chegasse ao poder (governo).

Os problemas de ordem econômica no ano de 2002 refletiam, em grande parte em uma desconfiança ligada à incerteza em torno do que ocorreria daí em diante com a economia a partir de 2003, com a posse do novo governo. Três indicadores, ligados entre si, captaram com toda intensidade essa incerteza. Primeiro, o risco-país, medido pelos *C-Bondes*, atingiu 2000 pontos-base em outubro de 2002, depois de se encontrar em pouco mais de 700 pontos em março daquele ano. Segundo, a taxa de câmbio que, em março de 2002, fechara a R\$/2,32US\$ - mesma cotação de 2001 – chegou a R\$/3,89US\$ no final de setembro, último dia útil antes das eleições (representando, portanto, um aumento da cotação cambial de 68% em seis meses). Por último, a expectativa de inflação para 2003 elevou-se dramaticamente a partir de setembro.

A média expectativa para a variação do IPCA do ano de 2003 e apurada pelo Banco Central do Brasil no mês de janeiro de 2002, era de 4,0%. Ela foi lentamente aumentando e até chegar no mês de setembro de 2002 girando em torno de 5,5%. Quando ficou muito claro que o presidenciável Lula poderia vencer as eleições, diante a indefinição existente sobre a possível condução (futura) da política monetária, em um ambiente com o dólar muito pressionado, essa expectativa para a alta dos preços para o ano de 2003 subiu muito (quase 600 pontos) em menos de 2 meses, quando em novembro chegou em 11%.

Esse sem dúvidas foi um momento do auge da incerteza sobre que rumos tomaria a política monetária e as variáveis macroeconômicas a depois de janeiro seguinte, quando assumiria o então presidente eleito, a Selic estava em 18% a.a., e a inflação em 12 meses, considerando o IPCA, estava em 8%. Com a grande alta do dólar e o contágio da alta dos preços (inflação) no último trimestre — que levou a inflação do ano de 2002 a cerca de 13% toda equipe do Banco Central do Brasil do Governo FHC elevaram os juros básico até 25% a.a., isso surtil efeito perante à falta de precisão da política a ser adotada em janeiro de 2003 em diante.

Anteriormente à sequência mencionada da nomeação de Palocci para ser então o ministro da Fazenda, sucedida da indicação de um banqueiro central que o mercado avaliava como como confiável, do anúncio da manutenção do restante da diretoria do Banco Central, herança de Armínio Fraga, e de dois aumentos dos juros, até o patamar de 26,5% a.a., já no governo Lula, gerou uma grande despressurização do ambiente no mercado financeiro no primeiro trimestre de 2003 em diante. Assim taxa de câmbio diminuiu para menos de R\$3,00 no 2º trimestre. O risco-país (C-Bond) diminui para menos de 800 pontos, o mesmo nível de um ano atrás, devolvendo o que o ano de 2002 o mercado chamou de "efeito Lula".

Parte da sequência de ações visas como pró-mercado adotadas em no ano de 2003, citado o acordo que o Fundo Monetário Internacional renovou no ano de 2004, dando manutenção ao esquema regular das metas fiscais e de todos acordos com a instituição.

Em termos de contaminação dos preços e a desvalorização da taxa de câmbio anteriormente, em parte feito o mal estva feito. Pois a alta dos preços dos primeiros meses do ano de 2003, embora com tendência de baixa, estava em patamares superiores que o período de 2002, aumentando o acumulado nos 12 meses até um pico em maio de 17%. Só a partir do 2º semestre do ano de 2003 — e depois forte queda da alta dos preços (inflação) — o Banco Central do Brasil, viu consições para seguir com uma política de redução das taxas de juros.

Em conjunto com as medidas de ajuste fiscal e monetário, um elemento adicional importante para justificar a virada do mercado após a grande onda de desconfiança que abateu antes da eleição de Lula foi o compromisso desse governo com

as reformas estruturais. Tal mensagem foi vista como mais um sinal de continuidade em relação às reformas.

Esse tal compromisso podemos traduzir em dois fatos, enviou para o Congresso a proposta de reforma tributária e em paralelo a reforma tributária da Previdência Social.

Na primeira proposta, a reforma tributária visa quatro objetivos: A - uniformizar a legislação do Imposto de Mercadoria e Serviços (ICMS); B – a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU); C – renovação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF); e D - transformação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) em tributo.

Já no caso da Previdência Social, se concentrou no caso dos servidores públicos e contemplaram os pontos mais relevantes: taxação dos servidores inativos; aplicação de redutor para as pensões acima do piso de isenção; diminuição da idade mínima para aposentadoria integral (60 anos para os homens e 55 para as mulheres); e a definição do mesmo benefícios do INSS para os benefícios entrantes.

As propostas eram apenas o início a agenda de reformas necessárias da Previdências Social, que notadamente um dia irá cobrar uma nova alteração das regras de várias aposentadoria do INSS. De toda sorte, elas foram, muito bem recebidas por todo o mercado. A objetivo é que se tratava de um conjunto de medidas que, em primeiro plano, eram até certo ponto mais profundas do que inicialmente; por segundo, que estiveram vinculadas ao PT; e por terceiro, vão em direção certa para reforços de ajustes e da redução (ou tentativa) das desigualdades sociais.

4.2- Panorama Econômico do Brasil

Segundo o Banco Mundial, em 2014 o Brasil ocupava a Sétima posição perante as maiores economias do mundo. Em 2003 estávamos Décimo Quinto lugar e em 2011 conseguimos o posto de Sexta maior economia do mundo. Na Tabela 1 podemos perceber que o Brasil melhorou de posição substancialmente em 2004 e 2008, nesses dois anos melhoramos duas posições no ranking.

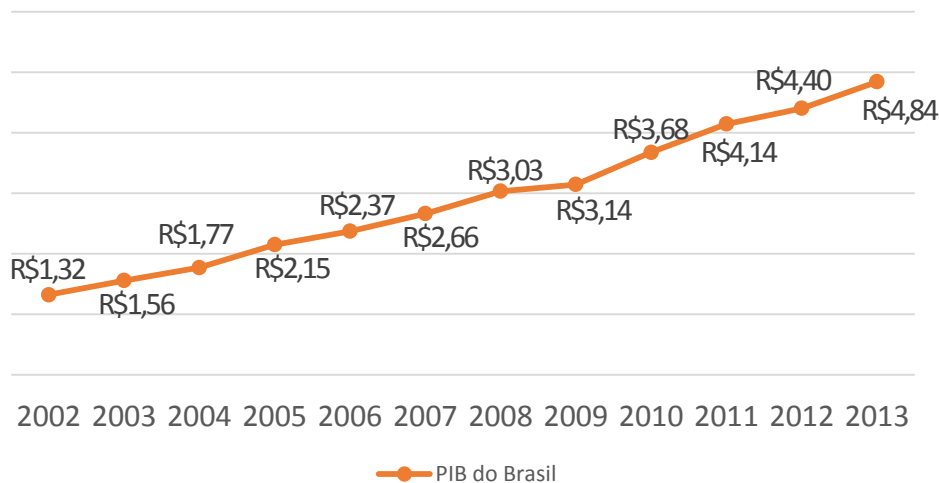
Tabela 1 - Evolução do PIB Brasileiro de 2002 a 2013

Ano	PIB	Tamanho do Crescimento	Posição na Economia Mundial	Presidente
2013	R\$ 4,840 trilhões	2,40%	7°	Dilma
2012	R\$ 4,403 trilhões	1,00%	7°	Dilma
2011	R\$ 4,143 trilhões	2,70%	6°	Dilma
2010	R\$ 3,675 trilhões	7,50%	7°	Lula
2009	R\$ 3,143 trilhões	-0,20%	8°	Lula
2008	R\$ 3,032 trilhões	5,20%	8°	Lula
2007	R\$ 2,661 trilhões	6,10%	10°	Lula
2006	R\$ 2,370 trilhões	2,90%	10°	Lula
2005	R\$ 2,148 trilhões	2,30%	10°	Lula
2004	R\$ 1,769 trilhão	5,20%	13°	Lula
2003	R\$ 1,556 trilhão	-0,20%	15°	Lula
2002	R\$ 1,320 trilhão	2,70%	13°	FHC
2001	R\$ 1,184 trilhão	1,40%	11°	FHC
2000	R\$ 1,089 trilhão	4,20%	10°	FHC
1999	R\$ 1,011 trilhão	0,30%	10°	FHC
1998	R\$ 979,2 bilhões	-0,10%	8°	FHC
1997	R\$ 865,5 bilhões	3,00%	8°	FHC
1996	R\$ 752,4 bilhões	2,90%	8°	FHC
1995	R\$ 731,1 bilhões	4,30%	8°	FHC

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / Banco Mundial (World Bank)

Mas essa melhoria no Ranking não se deve isoladamente a dois anos de crescimento, no Gráfico 1 podemos perceber que o crescimento brasileiro vem se mantendo a um bom tempo.

Gráfico 1 – Evolução do PIB Brasileiro de 2002 a 2012

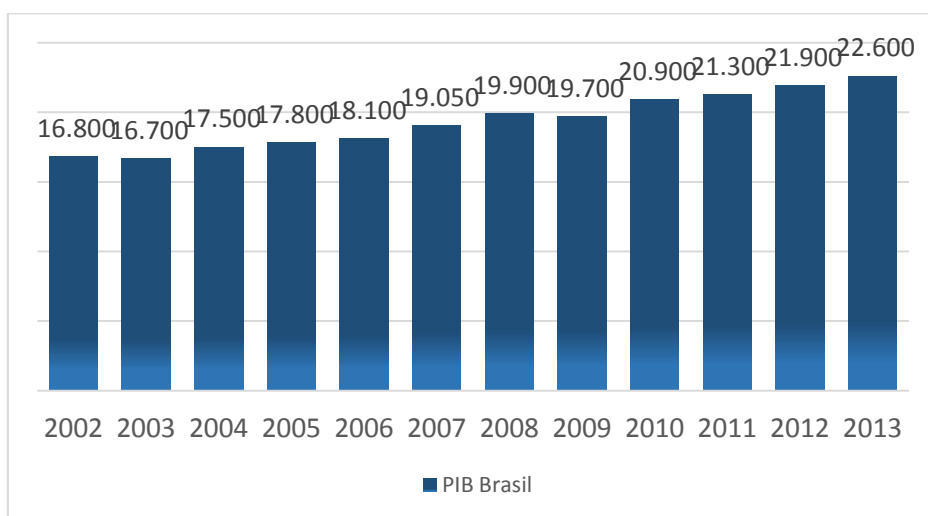


Fonte: IBGE

Desta maneira, em 2002 o Brasil possuía um PIB no valor de R\$ 1.32 trilhões de Reais, chegando no final do ano de 2013 com o valor de R\$ 4,84 trilhões. Porém, esse dado sozinho representa pouco sobre a riqueza da população, para uma melhor análise é preciso agregar outras informações, como veremos a seguir o conceito da distribuição desta riqueza gerada.

O PIB per capita no Brasil vem demonstrando evolução durante os últimos anos, ao observar o **Erro! Fonte de referência não encontrada.** percebemos o que em 2002 o valor era de R\$ 16.800,00 e terminando 2013 com o valor de R\$ 22.600,00, subindo 34,52% no período.

Gráfico 2 - Evolução do PIB per capita no Brasil - R\$



Fonte: IBGE

Quando analisamos o PIB per capita por região, encontramos em 2012 uma grande diferença entre a maior e menor renda encontrada. Na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, o maior PIB per capita identificado é do Distrito Federal com R\$ 64.653 enquanto o menor foi do Piauí com R\$ 8.137.

Tabela 2 - Renda per capita por Estado

Posição	Unidade Federativa	PIB per capita em 2012 - R\$
1	Distrito Federal	64.653
2	São Paulo	33.624
3	Rio de Janeiro	31.064
4	Espírito Santo	29.996
5	Santa Catarina	27.771
6	Mato Grosso	25.945
7	Rio Grande do Sul	25.779
8	Paraná	24.194
9	Mato Grosso do Sul	21.744
10	Minas Gerais	20.324
11	Goiás	20.134
12	Rondônia	18.466
13	Amazonas	17.855

14	Roraima	15.577
15	Amapá	14.914
16	Tocantins	13.775
17	Sergipe	13.180
18	Pernambuco	13.138
19	Acre	12.690
20	Rio Grande do Norte	12.249
21	Bahia	11.832
22	Pará	11.678
23	Ceará	10.473
24	Paraíba	10.151
25	Alagoas	9.333
26	Maranhão	8.760
27	Piauí	8.137

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

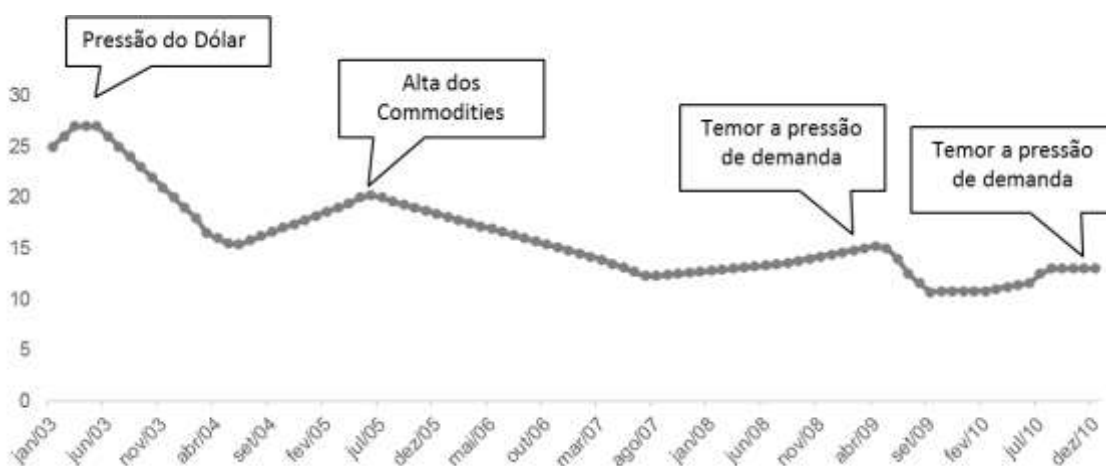
De certa medida, o desempenho da economia brasileira a partir de 2003 foi decisivamente influenciada pela evolução da economia internacional e face a continuidade do regime de metas de inflação, que tinha sido inaugurado em 1999, também da taxa de câmbio e da inflação. Isto é, após o anúncio das novas metas – de 8,5% para 2003 e de 5,5% par 2004 – as decisões mensais acerca da taxa básica de juros nas reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central foram sempre tomadas em função da tentativa de atingir o alvo proposto, que, de 2005 em diante, seria de 4,5% a.a.

Devido ao comportamento favorável da taxa de câmbio e à rígida política monetária adotada pelo Banco Central, a inflação em 12 meses acabou cedendo substancialmente a partir de segundo trimestre do ano e fechou 2003 em 9,3%, ligeiramente acima da meda de 8,5%, porém abaixo do nível psicologicamente importante dos dois dígitos, Já a taxa de juros real média em 2003-2004, medida pela Selic, mostrou-se similar à do segundo Governo FHC, indicando mais um aspecto em que a política econômica do primeiro Governo Lula assemelhou-se, pelo menos inicialmente, a do seu antecessor. Enquanto que entre 1995-1998 a taxa Selic real média foi de 22% a.a., no período 1999-2002 ela caiu para 10% a.a., subindo para 13% a.a. em 2003 e cedendo para 8% em 2004. A rigor, com a nova alta da Selic depois observada

em 2005, a taxa de juros real anual média de 11% a.a. do primeiro Governo Lula (2003-2006 foi ligeiramente maior do segundo governo FHC, e embora depois tenha diminuído significativamente, para 6% a.a. no segundo governo (2007-2010).

O gráfico a seguir mostra que nos oito anos do Governo Lula, o Banco Central, conduzindo de modo autônomo por Henrique Meirelles, e por vezes à revelia das posições defendidas pelo Ministério da Fazenda, implementou nada menos que quatro rodadas de elevação nominal dos juros, alto dificilmente previsível em 2002, a se confiar nos documentos programáticos do PT escritos em anos anteriores: no começo do Governo, em 2003, quando, com o dólar ainda pressionado, a taxa Selic nominal – anualizada – foi aumentada de 25% para 25,5%; entre setembro de 2004 e maior de 2005 quando, no contexto de uma forte alta das commodities ela passou de 16% para 19,75%; entre abril e setembro de 2008, quando o forte crescimento da economia e o temor do Banco Central quanto a uma pressão de demanda levaram a uma alta de 11,25% para 13,75%; e, finalmente, entre abril e julho de 2010, quando a taxa, em função de um receio similar, já afastada a crise econômica de 2009, passou de 9,75% para 10,75%. Embora o Brasil tenha continuado a ter taxas de juros reais muito elevadas no contexto internacional.

Gráfico 3- Selic Nominal em %



Fonte: Banco Central do Brasil

Em que pese a obtenção de superávits primários relativamente robustos, o rigor da política monetária se traduziu em despesas expressivas com o pagamento de juros, em um primeiro momento. A Tabela 3 a seguir mostra a evolução do superávit primário e a tendência de redução do peso dos juros ao longo do tempo - diante da queda da Relação Dívida/PIB e dos juros menores - com algumas oscilações dadas pelos movimentos já citados da política monetária.

Tabela 3- Necessidade de Financiamento Público de 2003-2010

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Resultado	3,22	3,27	3,71	3,79	3,20	3,31	3,42	2,03	2,77
Governo	2,26	2,28	2,70	2,60	2,17	2,23	2,35	1,33	2,14
Receita	21,66	20,98	21,61	22,74	22,74	23,25	23,64	23,32	22,99
Tesouro	16,85	16,23	16,78	17,69	17,69	17,97	18,25	17,50	17,22
INSS	4,81	4,75	4,83	5,05	5,05	5,28	5,39	5,71	5,77
(-)Transf. Est.Mun.	3,80	3,54	3,48	3,90	3,90	3,97	4,39	4,01	3,83
Receita Líquida	17,86	17,44	18,13	18,84	18,84	19,28	19,25	19,20	19,16
Despesas	15,71	15,13	15,59	16,96	16,96	17,11	16,42	17,97	17,89
Pessoal	4,81	4,46	4,31	4,45	4,45	4,37	4,32	4,53	4,53
INSS	5,96	6,30	6,48	6,99	6,99	6,96	6,58	7,06	6,94
OCC	4,94	4,37	4,80	5,52	5,52	5,78	5,52	6,15	6,42
Fundo Soberano	-	-	-	-	-	-	-0,47	-	-
Erros e Omissões	0,01	-0,03	0,11	0,14	0,11	0,06	-0,01	0,10	0,87
Estados e Municípios	0,47	0,81	0,72	0,99	0,83	1,13	1,01	0,66	0,56
Estados	0,58	0,70	0,11	0,80	0,69	0,98	0,85	0,56	0,46
Municípios	0,14	0,11	0,05	0,19	0,01	0,15	0,16	0,10	0,10
Empresas estatais	0,34	0,18	0,12	0,20	0,20	-0,05	0,06	0,04	0,07
Federais	0,10	-0,05	0,00	0,05	-0,04	-0,06	-0,01	-0,05	-0,02
Estaduais	0,24	0,22	0,12	0,14	0,24	0,01	0,07	0,08	0,07
Municipais	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02
Juros setor público	7,66	8,51	6,62	7,26	6,83	6,11	5,46	5,37	5,32
NFSP	4,44	5,24	2,90	3,47	3,63	2,80	2,04	3,34	2,55

Fonte: Banco Central do Brasil

Não obstante o fato de que os superávits primários observados em média no Governo Lula foram, em linhas gerais, significativos, houve uma nítida mudança de

postura após a troca do Ministro da Fazenda ocorrida no final do primeiro Governo Lula, com a saída de Antônio Palocci — objeto de uma série de acusações com grande repercussão na época — e a sua substituição por Guido Mantega, antigo assessor de Lula por vários anos e ex-Ministro do Planejamento, sendo Presidente do BNDES na época da mudança na condução da Fazenda. Tal mudança nos rumos da política econômica se manifestou por meio dos seguintes elementos:

- A taxa de variação real do gasto público teve um aumento expressivo em relação à média dos dois primeiros anos de Governo, com ênfase nos aumentos do funcionalismo, especialmente no segundo Governo Lula;
- Observou-se uma tendência a um afrouxamento dos superávits primários;
- O Governo passou a usar a possibilidade de desconto — por vezes, até mesmo expressivo — de parte do investimento da meta de superávit primário, mecanismo que, embora estivesse formalmente disponível ainda no final do Governo FHC, nunca tinha sido utilizado. Com isso, a "meta fiscal", na prática, deixou de ser efetivamente perseguida, uma vez que passou a ficar sujeita a uma espécie de "banda de tolerância";
- O Ministério da Fazenda passou a divergir claramente em várias ocasiões do Banco Central acerca da condução da política monetária;
- Foram abandonados os estudos que a área econômica vinha fazendo em 2005, destinados a elaborar um plano de longo prazo visando maior contenção do crescimento da despesa, para atacar de modo mais vigoroso o desequilíbrio fiscal;
- A retórica ministerial deixou de enfatizar os aspectos de continuidade ligados à manutenção das políticas herdadas do Governo anterior e passou a procurar diferenciar de forma sistemática a política oficial em relação à que era praticada no Governo FHC; e
- Houve um aumento substancial da importância e do papel do BNDES na economia.

Apesar da redução do superávit primário na segunda metade do segundo Governo Lula, o fato é que, com a apreciação cambial nominal verificada a partir do final de 2002, incidente sobre uma dívida pública no início ainda fortemente indexada à taxa de câmbio e com o aumento inicial do superávit primário, houve um processo

duradouro de redução da relação Dívida líquida do setor público/ PIB. Além de o superávit primário, mesmo menor, ter sido ainda relativamente robusto, houve uma tendência de redução da taxa de juros real entre os governos FHC e Lula – reduzindo a despesa financeira – e ao mesmo tempo, os ajustes patrimoniais evoluíram favoravelmente.

A Tabela 4 - Dívida Líquida do setor público - 2002-2010 Tabela 4 mostra a dinâmica desse processo, que fez a dívida líquida do setor público cair de 60% do PIB em 2002, para 40% do PIB em 2010. Observa-se que quando se comparam as posições de 2010 e de 2002, os efeitos patrimoniais – dominados pela apreciação do dólar – respondem por quase ¾ da queda da relação da Dívida/PIB.

Tabela 4 - Dívida Líquida do setor público - 2002-2010

Discriminação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dívida interna	43,70	42,70	45,20	48,40	53,00	49,50	52,00	50,00
Governo Central	24,70	24,60	28,70	33,00	38,70	35,80	39,20	37,80
Base monetária	4,30	4,60	4,70	5,10	5,50	4,90	5,20	5,70
Dívida monetária	43,10	40,30	44,60	45,20	45,10	41,00	43,40	43,20
Renegociado	-14,30	-14,30	-13,50	-	-12,40	-	-	-1,10
FAT	-5,20	-5,30	-5,40	-5,50	-52,00	-5,10	-5,00	-4,60
Empréstimos ao BNOES	-0,80	-0,90	-0,80	-0,40	-2,00	-1,10	-4,10	-6,50
Operações	3,90	3,00	1,70	3,30	7,00	10,80	14,30	7,90
Outras	-6,30	-2,80	-2,60	-	-1,10	-2,50	-3,10	3,20
Estados e Municípios	17,50	17,10	15,60	14,70	13,60	13,10	12,20	11,70
Dívida renegociada	14,30	142,00	13,50	13,00	124,00	12,20	11,50	11,10
Outras	3,20	2,80	2,10	1,70	1,20	0,90	0,70	0,60
Entes estatais	1,50	1,00	0,90	0,70	0,70	0,60	0,60	0,50
Dívida externa	11,10	7,90	3,20	-1,10	-7,50	-11,00	-9,20	-9,80
Dívida total	54,80	50,60	48,40	47,30	45,50	38,50	42,80	40,20
Dívida fiscal	392,00	37,30	37,30	37,50	36,20	33,80	35,50	33,30
Ajuste patrimonial	15,50	13,30	11,10	9,80	9,30	4,70	7,30	6,90
Privatizado	-3,70	-3,30	-3,00	-2,80	-2,60	-2,30	-2,30	-2,21
Outros ajustes	192,00	16,60	143,00	12,60	11,90	7,00	9,60	9,00
Dívida Interna	7,60	6,50	5,70	5,00	4,40	3,90	3,60	3,20
Dívida externa	5,70	4,60	3,40	3,00	3,50	-3,00	2,50	2,70
Outros	5,90	5,50	5,00	4,60	4,00	3,60	3,50	3,10

Fonte: Banco Central do Brasil

Tanto no caso NFSP, como da dívida pública, houve uma inflexão importante em 2009 quando, na esteira de maior crise da economia mundial desde os anos 30, a economia brasileira parou de crescer. Na ocasião, com a combinação de frustração de receita, incentivos concedidos no bojo da adoção de uma política anticíclica e manutenção do ritmo de crescimento do gasto em função de decisões previamente tomada, houve uma redução importante do superávit primário e um aumento de dívida pública.

Neste ponto, pitem, há que se fazer um esclarecimento essencial, relacionado com a posição do seio, público em relação ao resto do mundo. Nas crises anteriores, o setor público era devedor líquido em dólares. Depois disso, os sucessivos anos de acumulação de reservas tinham feito o setor público se transformar em credor líquido do exterior, de modo que na crise de 2008, a posição de reservas internacionais do país era largamente superior à dívida externa bruta Oficial,

Anteriormente, uma desvalorização (apreciação) cambial fazia a dívida pública aumentar (diminuir). Na nova situação, porém, o fenômeno passava a ter o efeito oposto, em face da citada posição externa líquida credora. Uma crise externa, que em várias ocasiões nos anos de 1990/começo da década de 2000 tinha causado problemas de Balanço de Pagamentos e, via câmbio, pressionado a relação Dívida pública/PIB, passava agora a gerar efeito fiscal de sentido exatamente contrário. Ou seja, a desvalorização cambial, em 2008, reduziu inicialmente a dívida pública! Já com o câmbio voltando a se apreciar em 2009, a dívida líquida do setor público aumentou, pela redução do valor em R das reservas internacionais, que são um ativo que é descontado da dívida bruta para chegar ao conceito de dívida líquida.

No que se refere às variáveis econômicas pelas quais em geral se mede o sucesso ou fracasso de um Governo, relacionadas ao nível de atividade e ao comportamento) dos preços, os resultados do Governo Lula foram positivos. No campo da economia real, após o efeito inicial da alta dos juros em 2003, o PI li teve um crescimento modesto, de apenas 1,1%. Porém — e no rastro do significativo crescimento) da economia mundial — nos anos seguintes a economia brasileira mostrou um dinamismo muito maior. Somente no final de 2008 o crescimento seria interrompido pela crise mundial, mas retornando com grande vigor em 2010. No quinquênio 2004-

2008, especificamente, a taxa média de crescimento do P113 foi de 4,8%, mas na média dos oito anos 2003-2010, devido às baixas taxas de 2003 e 2009, ele ficou em 4,0%.

Adicionalmente, a inflação manteve-se sempre no intervalo de tolerância definido pelo sistema de metas de inflação e mostrou uma trajetória cadente quando se comparam as taxas médias observadas em Governos sucessivos. Ao mesmo tempo o maior otimismo com a evolução futura da economia casou uma intensificação da demanda por emprego, gerando uma queda importante das taxas de desemprego. De 12% em 2002 para 7% em 2010, acompanhada de uma importante elevação dos níveis de formalização da economia.

Tabela 5 - Economia Brasileira: síntese de Indicadores Macroeconômicos - 2003-2010

	2003-2006	2007-2010	2003-2010
Crescimento PIB (% a.a.)	3,5	4,5	4.0
Inflação (IPCA dez/dez, % a.a.)	6,4	5,1	5.7
Taxa desemprego IBGE (%)	10,9	8,0	9.5
FBCF (% PIB a preços correntes)	15,9	18,0	17.0
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	22,9	10,0	16.3
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	17,9	18,8	18,3
Balança comercial (US\$ bilhões)	37,4	27,6	32.5
Saldo em conta corrente (US\$ bilhões)	10,9	- 24,6	- 6.9
Dívida externa líquida/Exportações de bens	1,4	- 0,1	0.7

Fonte: Economia brasileira contemporânea 2011

Em dezembro de 2002, o cálculo da taxa de desemprego oficial, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), passou a incorporar uma série de mudanças metodológicas em relação à pesquisa anterior. Tais modificações foram retroativas a janeiro daquele ano. Basicamente, as três mudanças mais importantes, que seguiram tendências internacionais, foram as seguintes:

- O período de referência passou a ser representado pelos 30 dias anteriores à pesquisa e não pela semana, apenas. Para ser considerado membro da População

Economicamente Ativa (PEA) o indivíduo tem de ter ficado empregado ou tem de ter ficado empregado nos 30 dias prévios.

- A População em Idade Ativa (PIA), da qual uma parte compõe a PEA, passou a ser considerada a partir de 10 anos e não de 15 anos, como era antes.
- A extensão geográfica das regiões metropolitanas pesquisadas incorporou os municípios que passaram a formar áreas ao longo dos anos 90.

De um modo geral, as novas mudanças deram origem a uma PEA maior que no conceito anterior. Na nova classificação, principalmente pela extensão do prazo de apuração (de uma semana para 30 dias), parte importante dos trabalhadores adicionais ingressou na estatística como desempregados, causando aumento da taxa de desemprego.

Não é difícil entender por quê. Imaginaremos um universo com 6 desempregados em uma PEA de 100 indivíduos (i.e., uma taxa de desemprego de 6%) e com base em um critério pelo qual, inicialmente, a PEA não captasse a situação de quem tenha procurado emprego no começo de um período de 30 dias, mas não era considerado desempregado pelo conceito inicial porque, oficialmente, quem não procura emprego não é desempregado e na pesquisa de sete dias esse indivíduo não aparecia procurando emprego. Quando o período da consulta se estende para 30 dias, esse indivíduo – que antes era parte da PIA, mas não da PEA – passa a compor a PEA, como desempregado. Como um indivíduo pesa mais na comparação com um universo de 6 pessoas que em um universo de 100, a nova taxa de desemprego que resulta de comparar 7 com 101, é maior do que a anterior, de 6,0%.

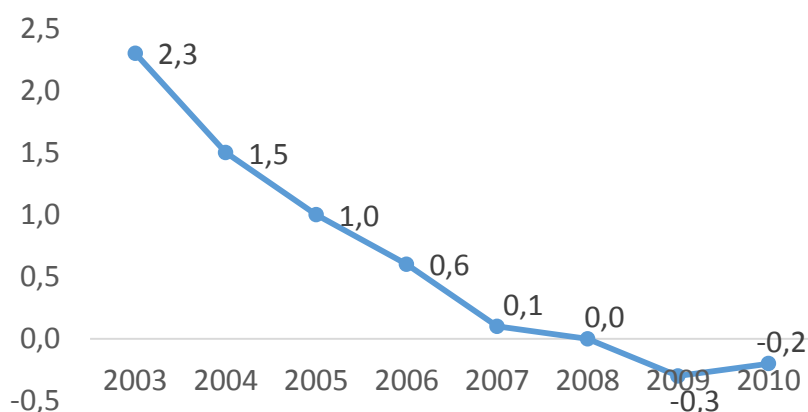
Portanto, não podemos comparar a taxa de desemprego do governo Lula com a do governo anterior, porque a pesquisa original foi abandonada no final de 2002 e a nova pesquisa começou apenas naquele ano. A comparação só pode ser feita com 2002, quando começou a ser apurada a nova pesquisa.

No campo externo, houve uma combinação singular de trajetórias. A existência de superávit em conta corrente nos primeiros anos do Governo, juntamente com a continuidade de ingresso de um fluxo expressivo, ano após ano, de investimentos estrangeiros, gerou uma significativa acumulação de reservas e a consequente redução da dívida externa líquida do país. Esta última chegou a se tornar negativa desde 2008,

significando que as reservas eram superiores à dívida externa bruta total, (privada e oficial).

A seguir mostraremos a melhora inequívoca da posição externa do país, denotando uma transformação fundamental em relação ao padrão histórico observado nas décadas anteriores, nas quais o Brasil sempre tinha sido um devedor líquido.

Gráfico 4 - Brasil: Dívida externa líquida/ Exportação de Bens - 2002 - 2010



Fonte: Banco Central do Brasil

Contudo, o acúmulo de reservas não esteve isento de problemas. O contínuo aumento do estoque de reservas depois de 2003, não por acaso, coincide com a persistente tendência de apreciação do Real, interrompida apenas no final de 2008, por conta dos reflexos da crise financeira internacional. A apreciação, se mantida, tenderia, cedo ou tarde, a penalizar os resultados da Balança Comercial." O Brasil, objetivamente, conseguiu evitar que o seu setor industrial sofresse maiores problemas, até 2010. De qualquer forma, a partir de meados da década, a maior parte dos superávits no Balanço de Pagamentos do país — responsáveis pelo aumento das reservas — originaram-se da evolução da conta de capitais e não dos resultados da conta corrente.

Quanto aos riscos da apreciação cambial, estes ficaram, em parte, encobertos pelo crescimento firme da economia mundial — especialmente antes da eclosão da crise internacional, no final de 2008 — que marcou o período de 2003 a meados de 2008. Tal cenário manteve a possibilidade de expansão do *quantum* das exportações brasileiras —

nas Contas Nacionais, entre 2002 e 2007 as exportações cresceram a uma média anual de mais de 9% — apesar da apreciação real observada. Além disso, o crescimento mundial provocou forte aumento dos preços internacionais das *commodities*, o que, em certa medida, compensou o efeito" preço negativo da apreciação cambial sobre as exportações. Basta dizer que, entre as médias anuais de 2002 e 2008, os preços em dólar dos produtos entre as médias anuais de 2002 e 2008, os preços em dólar dos produtos básicos e semimanufaturados exportados pelo país cresceram 164% e 134%, respectivamente. Mesmo os preços dos produtos manufaturados exportados pelo Brasil — menos sensíveis às pressões de demanda e ao crescimento econômico — sofreram um incremento de 66% nessa comparação.

O desempenho da Balança Comercial no Governo Lula impressiona mais pelo seu valor — pela dimensão dos superávits observados no período — que pelo seu elemento físico uma vez que por trás dos números elevados da Balança escondia-se uma trajetória bem menos brilhante da evolução do "quantum" de exportações e importações. Assim, os superávits deveram-se em boa parte ao "boom" de preço das exportações. Cabe chamar a atenção para a perda de participação dos manufaturados na pauta de exportações do país: essa rubrica, que em 1970 respondia por apenas 15% das exportações totais e em 1985 já tinha alcançado 55% do total, manteve-se aproximadamente nesse nível, com algumas oscilações, até 2002, porém caindo para 39% do total em 2010.

Apesar da melhora significativa do preço das "commodities", a combinação de apreciação cambial maior crescimento do PIB e forte predomínio da absorção doméstica gerou uma tendência gradual à deterioração da posição externa do país expressa pelo resultado em conta corrente. A partir de meados da década, os fluxos externos se deterioraram e o país passou a piorar o seu saldo em transações correntes.

A deterioração do resultado em conta corrente resultou, por um lado, da apreciação cambial e, por outro, foi a contrapartida do esforço de investimento para alavancar o crescimento, em um contexto de pressão sobre a absorção doméstica acentuada pelo impulso do consumo doméstico. Tal dinâmica foi mais intensa a partir de meados da década, em virtude das características do ciclo político em curso, no qual a popularidade do Governo se baseava em transferências de renda a um grande número de indivíduos e no forte estímulo ao consumo das famílias. O consumo maior tornou-se

a base do evidente sentimento de bem-estar da maioria da população e, por extensão, do eleitorado.

Com isso, o país desfez em parte o ajustamento que tinha realizado a duras Penas — com a erosão de popularidade disso resultante, de FHC no seu segundo Governo e de Lula na primeira metade do seu primeiro. Lembremos que a poupança externa — contrapartida, nas Contas Nacionais, do déficit em conta corrente — tinha sido de 4,3% do PIB em 1999 no começo do ajustamento verificado no segundo Governo de FHC e revertera o sinal, transformando-se em “despoupança” - superávit em conta corrente— de 1,4% do PIB em 2004. Seis anos depois, era novamente positiva em 2,7% do PIB em 2010, com o ressurgimento dos déficits em conta corrente.

Por outro lado, a poupança doméstica, que tinha aumentado de apenas 12,1% do PIB em 1999, para 18,5% do PIB em 2004, voltou a ceder até 16,5% do PIB em 2010. Tal dinâmica foi o reflexo do fato de que o consumo total — privado e do Governo — que em 1999 fora de 85,0% do PIB e que após cinco anos de ajustamento cedera para 79,0% do PIB, voltou a aumentar, para 81,8% do PIB em 2010.

A seguir a tabela capta a dinâmica desse processo. No capítulo anterior, vimos que nos quatro anos de ajuste 1999-2002, o consumo das famílias tinha crescido menos do que o PIB — que por sua vez também tinha crescido pouco — enquanto que as exportações cresceram fortemente e as importações diminuíram em termos reais, para o setor externo se ajustar. Esse padrão, de certa forma, se manteve nos primeiros dois anos do primeiro Governo Lula, quando o consumo privado cresceu a uma média anual de apenas 1,5%, ante 3,4% do PIB, 12,8% das exportações reais e 6,1% das importações reais. As circunstâncias começaram a mudar na segunda metade do primeiro Governo Lula, coincidindo, não por acaso, com a queda do ex-Ministro Palocci e a adoção de um discurso muito mais pró-consumo que pró-ajuste. Tal mudança marcou um contraste com o clima vigente até então e iria se caracterizar pela forte expansão do crédito e por uma política fiscal mais agressiva em termos de expansão do gasto público o resultado disso foi uma aceleração do consumo, em particular o das famílias, que no segundo governo Lula cresceu a uma taxa muito superior à registrada na média dos primeiros quatro anos de Governo.

Tabela 6 - Crescimento do PIB - 2003-2010

Variável	2003-2006	2007-2010	2003-2010
Consumo total	3,0	5,3	4,1
Consumo governo	2,5	3,9	3,2
Consumo famílias	3,2	5,7	4,4
FBCF	4,3	9,0	6,6
Exportações	10,0	1,7	5,8
Importações	9,7	13,6	11,6
PIB	3,5	4,5	4,0

(Médias anuais por período - %)

Fonte: IBGE

Tal dinâmica se explica também pelo desempenho da política fiscal. Também nesse caso, a gestão de Palocci na Fazenda manteve as linhas gerais da política adotada no segundo Governo FHC, nos anos do Ministro Malan no cargo, caracterizada pelo crescimento da receita a taxas superiores às de incremento do gasto primário, no nível do Governo Central. Repare-se que o crescimento anual do gasto primário total do Governo dos seis anos 2005-2010 foi da ordem de 6,5% em termos reais, contra uma média de pouco mais de 2% nos dois primeiros anos do Governo Lula. Esse padrão de gestão, fortemente baseado nas transferências diretas a indivíduos - através de aposentadorias, aumentos reais do salário-mínimo, benefícios assistenciais do LOAS, seguro desemprego e Bolsa Família - implicou um estímulo poderoso ao consumo, especialmente em um contexto marcado pela inflação.

Tabela 7 - taxas de crescimento da receita e da despesa totais do Governo por período (% a.a.)

Variável	1999-2002	2003-2004	2005-2008	2003-2010
Receita total	5,9	3,3	5,2	4,8
Despesa	4,3	2,2	6,4	5,4
PIB	2,1	3,4	4,2	4,0

Fonte: STN. Deflator: Deflator implícito do PIB.

Ao longo do Governo Lula, o regime de metas de Inflação seguido pelo Banco Central a partir de 2003 sob a condução de Henrique Meirelles, acabou por se consolidar como parte do arcabouço de política econômica. Tal fato não deixa de ser ato irônico quando se lembram as críticas que os representantes do PT faziam ao mesmo

nos anos iniciais do regime. Vale recordar que o próprio assessor principal (Guido Mantega) do A então Presidente eleito e que três anos depois acabaria nomeado Ministro da fazenda leu, logo após a vitória eleitoral de 2002, a seguinte declamação acerca da decisão que o Comité de Podida Monetária (Copom) estava prestes a tomar na época, elevando os juros: "Nesse modelo se toma a taxa de câmbio, a taxa de inflação e o crescimento do PIB para se chegar à taxa de juros. Então, por esse modelinho talvez tenham que subir um pouco os juros. Mas não nos esqueçamos que esse modelo econométrico é burro, porque se fosse inteligente poderia dispensar o presidente do Banco Central as variáveis no computador" (Gazeta Mercantil. 19 de novembro de 2002). Após à redefinição das metas de inflação para 2003 e 2004 por parte do novo Governo em 2003, para 8,5% e 5,5%, respectivamente, a trajetória da inflação foi declinante, movimento esse consolidado com a fixação da meta para 2005 - em junho de 2003 - em 4,5%. Nele e nos anos seguintes, a inflação oficial se manteve sempre dentro do intervalo da banda. Nos cinco anos 2005/2010 nos quais a taxa-meta foi estabelecida em 4,5%, a taxa efetiva de variação do IPCA foi de 4,9%, indicando um grau de eficiência elevado da política monetária. Para tal êxito contribuíram a trajetória excepcionalmente bem comportada da taxa de câmbio - com exceção do ano de 2008 - e uma taxa de juros real, em média, ainda bastante elevada, embora com tendência de queda. No final da década os desafios associados ao regime eram quatro: 1) combater a alta conjuntural da inflação observada em 2010, com chances de "contaminar" o resultado de 2011; ii) reduzir a meta, a médio prazo, para um número mais próximo da inflação nos países mais avançados, talvez para algo entre 3,0% e 4,0%, ligeiramente abaixo do alvo de 4,5% mantido durante vários anos; iii) Conciliar a preservação do regime de metas com um crescimento médio sustentado mais robusto da economia. Idealmente mais próximo de 5%; e iv) conseguir implementar (ii) e (iii) em um contexto de juros reais menores que as duas observadas no Brasil na primeira década e meia a partir da estabilização de 1994.

Os anos Lula coincidiram com o surgimento de uma nova percepção - tanto interna como externa ao país - acerca do novo papel do Brasil no mundo. Houve seis fatores que se combinaram nesse sentido:

- i) a crescente importância da economia chinesa no mundo;

- ii) a afeição das economias emergentes por produtos dos quais o Brasil tornara-se um grande produtor;
- iii) as potencialidades associadas à exploração do etanol;
- iv) as descobertas de petróleo do pré-sal;
- v) os efeitos indiretos da crise de 2009 sobre a imagem do país;
- vi) a escolha do Brasil para ser sede da Copa do Mundo de 2014 e do Rio de Janeiro como local das Olimpíadas de 2016.

O primeiro ponto é crucial para entender o que aconteceu com o Brasil naqueles anos. Quem identificou pioneiramente o fenômeno foi Antônio Barros de Castro, com seu artigo original aludindo ao surgimento de um "mundo sinocêntrico".¹ O fato de a China ter a) altas taxas de crescimento; b) um peso crescente na economia e na demanda mundiais; e c) ser forte demandante de exportados pelo Brasil, fez com que os efeitos do dinamismo daquela economia sobre o nosso país se tornassem cada vez maiores com o passar do tempo. Na crise externa do Brasil durante 1998. 1999, quando a China crescia em termos anuais a uma taxa em torno de 10%, o peso da demanda daquele país nas exportações brasileiras era ínfimo, da ordem de 1%. Já em 2010, ele foi de mais de 15% das nossas exportações, significando que a capacidade de influenciar variáveis relevantes da economia brasileira era muito maior. Cabe destacar que, enquanto isso, as vendas brasileiras para os Estados Unidos, que ainda em 2002 eram de mais de 25% do total exportado pelo Brasil, diminuíram para menos de 10% do total em 2010, reflexo em parte das mudanças geopolíticas que ocorreram no mundo no período.

O segundo ponto é essencial para entender por que algumas economias emergentes tiveram melhor desempenho que outras na década de 2000. Com a emergência, não só da China, mas também de outros países da Ásia e, principalmente, da Índia, com seu potencial de consumo devido à sua população de dimensões bilionárias, passou a haver uma procura muito grande por produtos dos quais o Brasil tornara-se um fornecedor-chave no mercado mundial. As elevadas taxas de investimento de vários países asiáticos, com destaque para a China, catapultaram a demanda por minério de ferro, onde a empresa brasileira Vale se destaca como uma das grandes "players no mundo". Ao mesmo tempo, a emergência de —literalmente— centenas de milhões de pessoas ao mercado de consumo de massas na Ásia e, em

particular, nos seus dois gigantes — China e Índia — abriu um horizonte de expansão enorme para muitos de nossos produtos básicos. Isso vale tanto para itens da nossa pauta exportadora como a soja, como também para produtos com algum grau de elaboração onde, por dotação natural ou em função do resultado de investimentos anteriores, o Brasil tinha grande vantagem comparativa. Foi o caso, por exemplo, de papel e celulose ou do complexo de carnes, setores em que o Brasil tinha assumido um papel de liderança mundial.

No que se refere aos biocombustíveis, eles se tornaram muito relevantes no debate mundial na década de 2000, devido à combinação de três fenômenos. Um, o repique dos preços do petróleo na década, flertando frequentemente com o nível de US\$ 100, em claro contraste com os níveis baixos de preço que perduraram durante muitos anos, o que estimulou a procura de fontes alternativas. Dois, a crescente percepção de que o mundo padecia de um "risco ambiental" associado a uma civilização excessivamente poluente. E três, a preocupação, exacerbada após os atentados terroristas de 2001 nos EUA e a intervenção norte-americana na Guerra do Iraque, com o fato de que os grandes produtores de petróleo se encontravam em países vistos, sob a ótica das potências ocidentais, como problemáticos. A isso se adicionou, no caso do Brasil, o amadurecimento de pesquisas de longa duração realizadas pela Embrapa. Todos esses fatores, combinados com o benefício natural decorrente do fato de que, pelas condições do solo e do clima, o país encontrava-se em situação privilegiada como produtor de combustíveis derivados da cana-de-açúcar com grande rendimento e baixo custo, colocaram o Brasil no centro dessa discussão de interesse mundial, com o aparecimento de um horizonte de perspectivas muito promissoras para a exploração dos biocombustíveis.

O surgimento, na década de 2000, de perspectivas de grande aumento da produção off-shore nas novas áreas do pré-sal configurou-se como uma novidade com potencial para provocar efeitos significativos sobre a economia brasileira. Sem dúvida, é importante abandonar paulatinamente a "civilização do petróleo", devido às ameaças ambientais dela decorrentes. De qualquer forma, o Brasil foi visto pelo mundo como tendo tido a sorte de fazer a última descoberta a um padrão de desenvolvimento que, embora fadado a mudar substancialmente no decorrer das décadas seguintes, ainda poderia ensejar grandes perspectivas de exploração aos países produtores, se soubessem

administrar a bonança adequadamente. Na esteira dessas descobertas, abriram-se perspectivas de investimentos expressivos por parte da Petrobras, com grandes efeitos multiplicadores pelos diversos elos das cadeias de produção de bens e serviços relacionada com o setor.

Nesse contexto, alta dos commodities, boas perspectivas, há inserido a sociedade como um todo, e nela há uma grande parcela: os mais pobres. Justamente para eles, o país dedicou parte de sua arrecadação para buscar melhores condições de vida e de sua mudança definitiva de padrão de consumo.

***Cap 5- Análise do programa Bolsa Família no Brasil no período
de 2003 a 2010.***

“Juntamente com o controle da inflação e o crescimento econômico do país, o Bolsa Família é apontado como a principal medida responsável pela queda do índice de pobreza e diminuição da desigualdade.”

Ananias, P.(2005:25)

5.1 O Programa Bolsa Família

Iniciado em 2003 pelo governo do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), o Bolsa Família é descrito pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) da seguinte forma:

O Programa Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, com transferência direta de valores para milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 77 mensais garantindo renda e inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.

A gestão do Programa Bolsa Família é compartilhada e descentralizada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sua instalação foi pela Lei 10.836/2004 e então regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, as famílias que serão incluídas para receber o benefício.

Mensalmente, o governo federal realiza depósitos para todas as famílias cadastradas e aptas, sendo o saque dos valores feitos por um cartão magnético, que geralmente é emitido em nome da mulher da família. Os valores estão relacionados com o número de pessoas do núcleo familiar, da idade dos seus membros e da renda. Havendo benefícios específicos para famílias com crianças, jovens menores de dezessete anos, grávidas e mães em aleitamento.

Destacamos que o Programa Bolsa família foi elaborado atendendo a três eixos socioeconômico, primeiro a transferência de renda que promove o alívio imediato da condição de miserabilidade; segundo com as condicionalidades impostas ocorre o inserção direitos sociais básicos por exemplo nas áreas de saúde, educação e assistência social; e por terceiro as ações e os programas complementam beneficiário e superaram a situação completa de vulnerabilidade social.

Após dez anos de implementação do Programa Bolsa Família, seus resultados também foram muito além do que se esperava em 2003.

O já conhecido impacto do PBF na redução da pobreza e da desigualdade de renda recebe novos aportes nesta publicação. O capítulo de Hoffmann mostra que, entre 2001 e 2011, as transferências do governo federal, incluindo-se o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), contribuíram com entre 15% e 20% da redução observada da desigualdade de renda.

Não se antevia a magnitude do impacto do acesso – até então largamente interditado – das famílias beneficiárias do Bolsa Família às instituições bancárias e comerciais, ao crédito e ao consumo planejado. Famílias que ainda estavam à margem do circuito econômico puderam nele se integrar e influenciar a dinamização de territórios e regiões deprimidas.

Paralelamente, havia uma perspectiva de impacto positivo em termos da autonomia das famílias, dada a opção do programa por dar liberdade aos beneficiários na alocação dos recursos transferidos. Mas não se previa o quanto a estabilidade da renda gerada por um aporte público regular e previsível poderia melhorar a qualidade de vida das famílias.

O pagamento do benefício por meio de cartão magnético pessoal e a priorização dada à mulher como titular deste cartão – hoje, 93% dos titulares são mulheres – proporcionaram o empoderamento feminino em espaços públicos e privados. O ganho de autonomia das mulheres e de ampliação da cidadania, enfatizado no trabalho de Leão e Pinzani, é um dos principais indicadores do potencial intrínseco de mudança na sociedade, dependente apenas do impulso proporcionado por políticas adequadas.

5.2 Impactos e Resultados do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família vem apresentando resultados relevantes na redução da desnutrição e da insegurança alimentar e nutricional. Superando ações descontinuadas e parciais, como a distribuição de cestas básicas, o programa integrou-se ao esforço de construção de uma política de segurança alimentar e nutricional, tendo

proporcionado melhora efetiva no acesso dos segmentos mais vulneráveis aos alimentos. Os aumentos nos gastos em alimentação das famílias beneficiárias foram tanto maiores quanto maior era sua situação de insegurança alimentar.

Entre os impactos mais relevantes, pode-se lembrar a redução da prevalência de baixo peso ao nascer, um dos principais fatores associados à mortalidade infantil. Para as famílias beneficiárias com menor renda, esta queda é maior que para os demais grupos. Como destaca o capítulo de Santos et al., tal redução é observada mesmo entre os filhos de mães de baixa escolaridade.

A melhora das condições de saúde das crianças era esperada como impacto do Bolsa Família, e as evidências científicas disto têm sido amplamente registradas. Os trabalhos reunidos nesta publicação resgatam as principais delas. Além da contribuição do programa para a redução da desnutrição infantil, a diminuição da mortalidade infantil foi expressiva entre as famílias beneficiárias do programa – tanto a mortalidade relacionada à resistência a doenças infectocontagiosas quanto a relacionada à desnutrição e à diarreia. O atendimento básico à saúde dos grupos mais vulneráveis foi fortalecido em consequência das condicionalidades do Bolsa Família, com reflexos importantes na saúde da gestante e da criança. Os impactos positivos também são observados no aumento da porcentagem de crianças de até 6 meses alimentadas exclusivamente por amamentação, assim como na porcentagem de crianças a completar o calendário de vacinação – porcentagens maiores entre os beneficiários do Bolsa Família que entre os não beneficiários. O programa também reduziu substancialmente as taxas de hospitalização entre menores de 5 anos.

Quanto a educação, havia a expectativa que reduzissem os indicadores de evasão, permitindo que as médias aumentassem e por seguinte aprovação. Nesses dez anos, os objetivos foram atingidos. Ocorreram reduções nas taxas de crianças fora da escola, isso foi observado abos os sexos de crianças nas faixas de 6 e 16 anos.

Os resultados positivos na educação foram além. Como mostra o capítulo de Craveiro e Ximenes, os alunos acompanhados pelo Bolsa Família não se limitaram a obter um melhor desempenho. No decorrer dos últimos anos, as índice de abandono escolar tanto no ensino fundamental quanto no médio tiveram quedas entre os alunos beneficiários. As taxas de aprovação, que melhoram gradativamente para os alunos do

ensino fundamental, passaram, no ensino médio, a ser mais favoráveis aos alunos do Bolsa Família que à média nacional do ensino público. Pela primeira vez, os mais pobres se saem melhor que os demais em indicadores relativos à educação.

As famílias assistidas pelo Programa Bolsa Família assumem compromissos de condicionalidades definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social em parcerias entre os três níveis de governo e entre vários setores como apresentamos na figura abaixo:

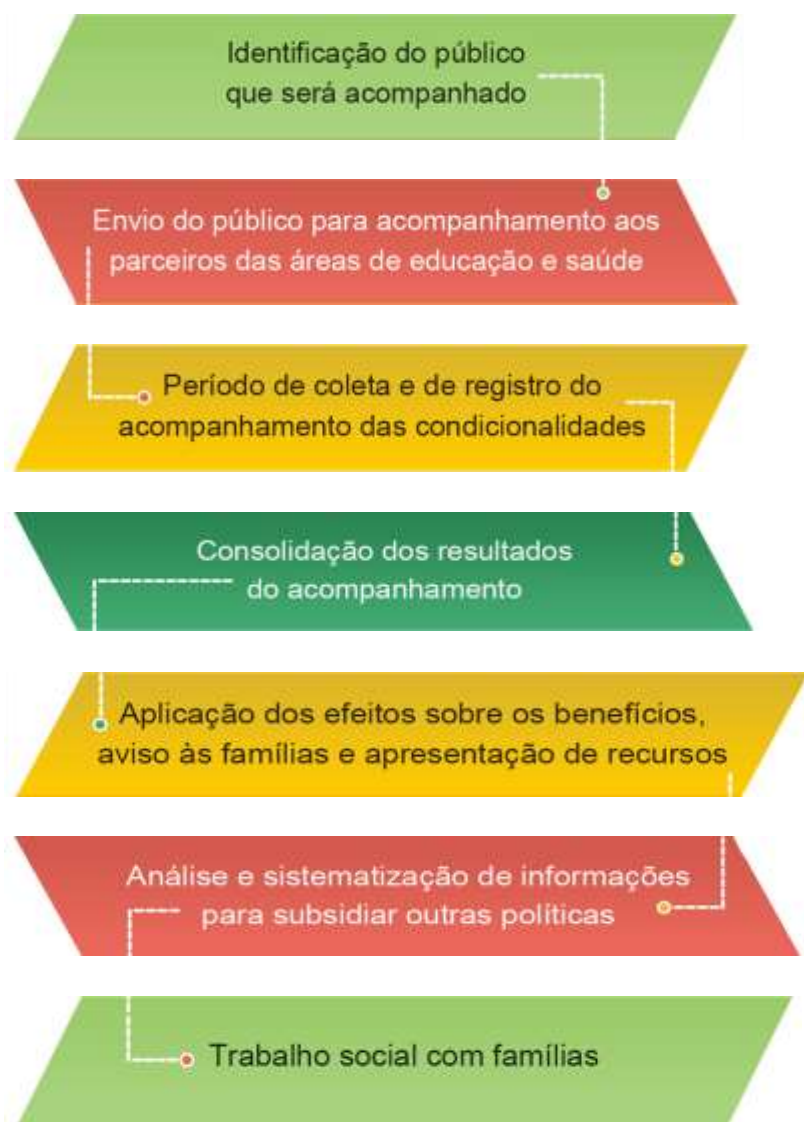


Figura 4 : Sistema de Parcerias e Controle do Programa Bolsa Família

Fonte: <http://icshorter.tk/efi>

A família que encontra dificuldades em cumprir as condicionalidades¹ deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do Bolsa Família, procurar o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) ou a equipe de assistência social do município. O objetivo é auxiliar a família a superar as dificuldades enfrentadas.

Segundo o Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon), as condicionalidades deverão ser cumpridas para a não advertência, bloqueio, suspensão, e cancelamento do benefício pelas famílias atendidas.



Figura 5 : Sistema de Condicionalidades

Fonte: <http://icsshorter.tk/efi>

¹ Condicionalidades são as exigências do programa para que a família receba o benefício.

São compromissos que as famílias assumem junto ao governo federal e são de fundamental importância para a manutenção do programa. As condicionalidades são na área de Saúde e Educação e são de fundamental importância e devem exigir a atenção das famílias beneficiárias.

As famílias tem o dever de: Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino; Garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo, informando sempre à escola em casos de impossibilidade do comparecimento do aluno à aula e apresentando a devida justificativa; Outro dever da família é informar sempre que houver uma mudança de escola. A família deve se dirigir ao programa Bolsa Família e comunicar a alteração para que tudo seja registrado e seja feito o acompanhamento efetivo da frequência escolar.

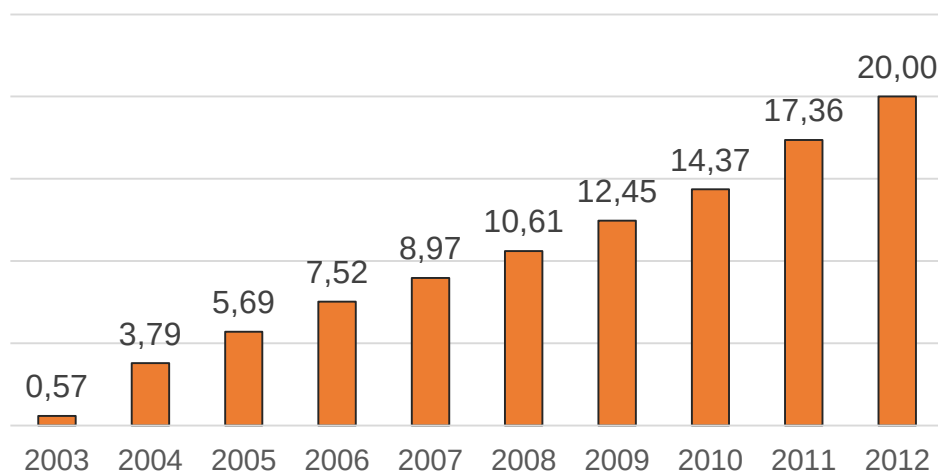
Fonte: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>

Dados do MDC indicam que desde a criação do programa Bolsa Família, em todo o país foram beneficiadas cerca de 14 milhões de famílias, quando agregamos os dados dos componentes familiares esse número chega a 50 milhões de pessoas beneficiadas.

Essas famílias são chefiadas, na sua esmagadora (93%) maioria por mulheres, sendo que 68% dessas mulheres se declaram negras.

Segundo o Neri (2013), entre 2001 e 2011, as transferências sociais, com destaque ao Bolsa família, responderam por 15% da redução da desigualdade de renda per capita no Brasil e cada R\$1,00 investido no programa, gerou um retorno de R\$ 1,78 para o PIB e ampliou o consumo das famílias em R\$ 2,40.

Gráfico 5 - Recursos Destinados ao Bolsa Família - R\$ Bilhões



Fonte: MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Cap 6 - A atuação dos poderes públicos no programa Bolsa Família no Brasil no período de 2003 a 2010.

“Igualdade é inclusão e que desigualdade é exclusão. Inclusão refere-se em sentido lato a cidadania, direitos e obrigações civis e políticos e que todos os membros de uma sociedade deveriam ter, não apenas formalmente, mas como realidade de suas vidas”

Gyddens (2000)

6.1 Equidade e indicadores sociais

A partir da estabilização da economia em 1994, ocorreu no Brasil a melhora de diversos indicadores sociais e também da equidade na sociedade. Esses resultados se intensificaram ao longo da década de 2000. Dentre os principais indicadores dessa melhora, citamos:

- 1) A distância entre os pobres e os mais ricos atingiu uma grande redução no decorrer da década, notadamente de 2001 até 2009, a renda per capita dos 10% mais ricos dos cidadãos brasileiros aumentou cerca de 1,5% por ano, por outro lado o rendimento dos pobres cresceu à taxas superiores a 6,8% (Neri, 2010). O ganho proporcionalmente maior deste último grupo relacionado aos programas sociais, com destaque para o Programa Bolsa Família está De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social, o programa atendia, em 2010, mais de 12 milhões de famílias, com maior impacto no Norte e no Nordeste, contribuindo, dessa forma, também para a redução das desigualdades regionais do país. Um dos grandes méritos do programa é seu custo relativamente baixo, uma vez que, mesmo após a sua ampliação, consumiu, em 2010, menos de 0,5% do PIB.
- 2) O Índice de Gini é um indicador largamente usado que identifica maior desigualdade, sua leitura é quanto mais próximo de um; sendo maior igualdade quando está próximo de zero, das pessoas ocupadas caiu de 0,57 em 2003 para 0,52 em 2009. Entre as causas possíveis desse fenômeno (melhora), citamos: a) uma elevação do salário mínimo da população; b) também o aumento do emprego, com especial destaque para o emprego formal com a chamada carteira assinada; c) o incremento da taxa de escolaridade; e d) a queda do trabalho infantil (Souza, 2010).

- 3) Considerando o país dividido entre cinco classes (A, B, C, D, E, sendo "A" a mais elevada), 29 milhões de brasileiros ingressaram na "nova classe média" (Classe C) entre 2003 e 2009, conforme o estudo de Marcelo Neri acima citado. É sabido que o título "classe média" seja controverso, já que o tal alcunha vai além do poder de compra mas e notadamente deve-se também se referir a formas de comportamento (Rocha, 2010), mas de fato milhares de brasileiros passaram a integrar a "Classe C", e esta se tornou o maior grupo social do país, com representação de mais de 50% da população. Para que isso ocorresse foi necessário o aumento da massa salarial e a ampliação e democratização do acesso ao crédito, citando assim as classes mais baixas, as políticas públicas como a do "Crédito Consignado". Com a grande ampliação do crédito o acesso aos bens foi popularizado, podendo ser essa (também) uma boa forma de aferir a redução da desigualdade social.
- 4) Por fim, o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano - reúne indicadores de renda, educação e saúde, evoluiu positivamente. Considerando a metodologia iniciada em 2010, o país passou de 0,65 (ano 2000) para 0,69 (anos 2010) . Assim o Brasil se chegou ao final da referida década na posição 73 (169 países avaliados), atingindo o patamar de país com "alto desenvolvimento humano".

As melhoras verificadas na equidade e nos indicadores sociais ao longo da década de 2000 representaram um avanço civilizatório para o país. No final da década, os principais desafios para a década de 2010 a 2020 eram: i) a redução da desigualdade regional, ainda expressiva; ii) a precariedade do acesso ao saneamento básico nas regiões mais pobres do país; iii) a melhora da qualidade do ensino; e iv) a pobreza feminina, sobretudo entre mães solteiras, sem acesso a creches e com pouca capacidade de inserção no mercado de trabalho, após a maternidade (Lavinas e Urani, 2010).

A combinação de aumentos reais do salário mínimo, injeção de recursos nos programas sociais - com destaque para o Bolsa Família e forte crescimento do emprego, no contexto de uma economia em crescimento, com inflação relativamente baixa e melhora na distribuição de renda, explica a elevada popularidade de Lula. Sua história de vida de antigo retirante nordestino e ex-operário que chegou ao posto mais

importante do país, somada à sua inigualável capacidade de comunicador que criou um sentimento de identificação único na História do país entre a maioria da população e a figura do Presidente da República, o tornaram uma espécie de mito em vida.

Lula soube exercer com destreza sua política de agradar a grupos diversos, o chamado Presidencialismo de Coalisão. Da mesma forma que, sob Getúlio Vargas, JK e Jango, PSD e PTB formavam parte do Governo, mas representando diferentes interesses, Lula soube equilibrar-se com maestria política entre forças diversas, quando não historicamente antagônicas. Ele foi apoiado politicamente por agremiações que iam desde uma das ramificações históricas do Partido Comunista, até partidos conservadores associados aos "grotões" mais atrasados, passando pelo "núcleo duro" parlamentar do PT e do PMDB. E, em termos de grupos sociais e econômicos, o leque de apoios ia desde os sindicalistas da CUT até segmentos expressivos do mercado financeiro, satisfeitos com a política monetária do Banco Central, a expansão do crédito e o lucro dos bancos.

Ao mesmo tempo, o Brasil de 2010 continuava sem ter resolvido velhos problemas que o exercício de uma liderança política mais ativa poderia ter ajudado a enfrentar melhor. A taxa de investimento em 2010 foi similar à do começo do Plano Real, a poupança doméstica era muito baixa e, principalmente, em termos de perspectiva de longo prazo, protelou-se por mais 8 anos o enfrentamento, no âmbito do INSS, do desafio demográfico representado pelo fato de que a população de 80 anos ou mais, que em 2000 correspondia a apenas 13% da população de 15 a 59 anos, alcançaria, pelas projeções demográficas do IBGE (conforme a revisão de 2008), nada menos que 52% dela em 2050.

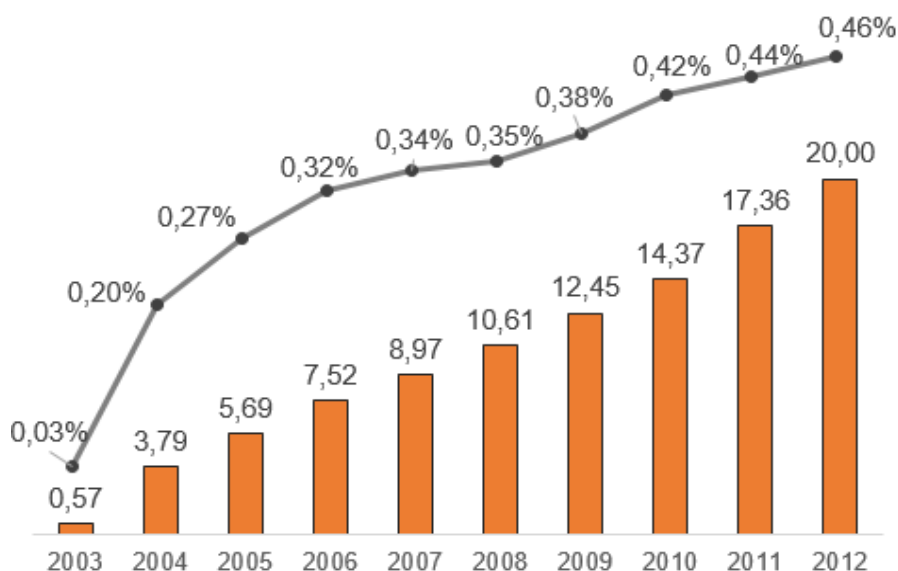
O julgamento do Governo Lula por parte dos contemporâneos foi excepcionalmente favorável, haja vista as elevadas taxas de popularidade do Presidente, mesmo no final do seu mandato. Já o julgamento da História dependerá em parte de como forem encaminhados esse e outros desafios nos anos posteriores ao seu Governo. Se o país não se preparar adequadamente para o que virá depois do "Boom" do pré-sal e para o fim do bônus demográfico associado ao crescimento da população ativa ainda a um bom ritmo, talvez os historiadores venham a concluir daqui a algumas décadas que o Brasil terá perdido uma oportunidade rara de se preparar melhor para o futuro, em um contexto externo extremamente favorável e sem aptos citar as possibilidades de

influenciar a agenda nacional por parte de um Presidente com um poder de convencimento especial.

Quando analisamos o PIB e os programas de distribuição de renda, notadamente o programa social Bolsa Família identificamos que tanto o investimento no Bolsa Família quanto o PIB vêm crescendo.

Os investimentos no programa Bolsa Família saíram da ordem de R\$ 570 milhões em 2003 e terminou o ano de 2010 com o valor de R\$ 14,37 bilhões, conforme o Gráfico 6 a seguir:

Gráfico 6 - Evolução do investimento no Bolsa Família e percentual do PIB



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Em paralelo, o Brasil vivenciou um crescimento econômico no mesmo período, elevando o PIB de R\$ 1,56 bilhões em 2003 e finalizando 2010 com R\$ 3,68 bilhões.

Quando atrelamos o PIB ao investimento no Bolsa Família vimos sair de 0,03% do PIB sendo destinado a programas sociais e chegando ao investimento de 0,42% do PIB brasileiro destinado ao Bolsa Família.

Considerações finais

A eleição de Luis Inacio Lula da Silva para a Presidência do Brasil em 2003 suscitou, entre os eleitores brasileiros e observadores do mundo inteiro, muitas expectativas no sentido da justiça social e da redistribuição da renda.

Ao término do segundo Governo Lula, em 2010, a história no Brasil havia escrita com novos contornos, encontrando-se entre os países que apresentaram elevada trajetória de mudança social.

Os oito anos de Governo Lula se caracterizaram pela estabilidade macroeconômica, política e social, com isso o ciclo da redemocratização, iniciado na década de 80, se consolidava em definitivo.

Nosso objeto de pesquisa , o Programa Bolsa Família se tornou um dos principais programas de erradicação da miséria no Brasil, através da transferência de renda para várias famílias que se encontravam em condições indigna, foi representativo e significativo no combate à fome, atendendo à nossa Constituição que em seu corpo determina o fim da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais, dentre outros direitos.

O Programa Bolsa Família realizou um grande avanço no que tange ao desenvolvimento da sociedade brasileira. Em especial, quando se leva em consideração a herança cultural escravagista e elitista que o Brasil possui. Com transferência de renda de natureza não-contributiva, o combate emergencial da pobreza atendeu famílias abaixo da linha de pobreza (de metade de um salário mínimo *per capita*), e foi responsável por 21% da redução do coeficiente de Gini no período 1995 a 2004.

A renda transferida às famílias que atestaram a condição de pobreza ou extrema pobreza, possibilitou o acesso à cidadania liberal, ou seja, a perspectiva do direito a uma renda mínima para suprir necessidades de existência, consequentemente alimenta o ciclo do consumo, reproduzindo o capital, assim os beneficiários do Programa Bolsa Família são minimamente valorizados pela sociedade do consumo.

Sua relevância está no foco da redução da desigualdade de renda, realidade que atormenta países pobres, constituindo-se em um impeditivo para o seu desenvolvimento e na determinação política por parte do Governo que destinou recursos orçamentários suficientes para a sua execução.

A pergunta de partida formulada se tornou uma estratégia de busca para responder em que medida a distribuição de recursos públicos passa a ser um ato populista para uma possível reeleição ou criação de um sucessor ou permite também desvelar os valores e concepções inspiradoras das políticas de intervenção nas situações de pobreza e suas possibilidades e impossibilidades para sua redução, superação ou apenas regulação.

Desta forma, a pesquisa constatou que o Programa Bolsa Família foi o principal programa brasileiro de transferência direta de renda com condicionalidades. Sua estrutura foi fundamentada em torno de três dimensões: promoção do alívio imediato da pobreza, reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação e articulação com programas complementares, voltados ao desenvolvimento das famílias, para que tenham condições de superar situações de vulnerabilidade e pobreza. Os programas complementares focaram na geração de trabalho e renda, combate ao trabalho escravo, alfabetização de jovens e adultos e acesso à energia elétrica.

Os principais resultados do programa podem ser observados pelo cumprimento das metas de atendimento; pela evolução do acompanhamento das condicionalidades das famílias beneficiárias; pelas melhorias nas estratégias de implementação, aperfeiçoamento e controle do programa e, principalmente, pelos resultados de pesquisas, que mostram que o Brasil avançou na redução da fome, da pobreza e das desigualdades sociais. Em relação ao cumprimento de metas físicas, o Programa Bolsa Família está presente em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal e beneficia 12 milhões de famílias, número estimado de famílias pobres, que corresponde a aproximadamente 45 milhões de pessoas.

O estudo teve como proposta a discussão da atuação dos poderes públicos na distribuição de renda no Brasil tendo como objetivo a análise do Programa Bolsa Família no período de 2003 a 2010 e os benefícios gerados para as camadas menos favorecidas da sociedade brasileira que foram constatados no percurso da pesquisa.

Durante o Governo Lula, o Bolsa Família foi o carro – chefe da Política Social de combate à pobreza e a fome no Brasil. Em dezembro de 2005 o programa já atendia 100% dos municípios brasileiros, alcançando cerca de 77% das famílias com renda

percapita de até cem reais. Até julho de 2006 foram atendidas 11.120.363 famílias, já em outubro de 2008 o programa atingiu o número de 11.007.894. Tendo um investimento de aproximadamente 41 bilhões de reais, sendo a metade na Região Nordeste.

A questão política e nevrálgica do assistencialismo embutido nos referidos programas de transferência de renda são correlatos decorrente da ação de assistência social, que legalmente é um direito constitucional à população e assim não podemos desconsiderar nem refutar um programa com a abrangência de atendimento na ordem de onze milhões de núcleos familiares.

Abranger mais de uma quarto da população absoluta do país em estado ou condição de fome e miséria descarta e refuta os comentários e análises dos críticos ao governo que alegam a direção de recursos públicos a uma parcela residual do contingente populacional.

Infelizmente a realidade da América Latina que historicamente tem uma população desprovida de direitos e tem uma fundamentação generalizada das realções trabalhistas, salariais do capitalismo moderno, a elite estabelece e considera esses mecanismos de transferência de renda como proteção social assistencialista

Destacamos que, sem julgamento de ideia, embora o programa tenha sido construído como o único objeto de uma ação do Estado quando pensamos em política social, tal como denuncia os adversários políticos de Lula, reforçamos que essa foi a primeira vez que um governo direcionou recursos em alto volume para os menos favorecidos no Brasil. Programas do governo do Fernando Henrique Cardoso estavam pulverizados em diversos ministérios, e talvez por sua pouca expressividade, não tenham tido, uma capilaridade e o nível de cobertura do então Bolsa Família.

O alto repasse monetário para o Programa Bolsa Família se revistiu de um forte significado simbólico e político para as massas desassistidas historicamente no Brasil, uma vez que passaram a se sentir incluídas e valorizadas. Entretanto a opção política de Lula em dinamizar a economia, combater a pobreza e a valorização real do salário gerou críticas com relação a déficits decorrente de redistribuição da renda.

Nas análises dos dados coletados não encontramos evidências que os sucessivos déficits citados foram causados de forma única e exclusiva pelo

direcionamento de recursos do tesouro nacional para custear os programas sociais, citando diretamente o Bolsa Família. Sustentamos essa análise, uma vez que ao final de 2010 esse programa social representava o pequeno percentual de 0,5% do PIB. Outras despesas, como a despesa de pessoal, tomam somas muito mais expressivas do orçamento da União, dessa forma nos parece possível isentar os programas sociais de serem causadores de desequilíbrio orçamentário que seja passível de expressividade dentro do somatório de todos outros gastos no custeio da máquina pública brasileira.

Cabe ressaltar que a explicação para os referidos déficits orçamentários, podem ser encontradas em outras despesas, que vão desde questões associadas à taxa de câmbio e à procura de poupança externa, até a ausência de reformas estruturais (como a reforma da previdência pública) mais profundas que ainda carecem de atenção por parte dos políticos e cobrança da sociedade civil.

Em dada medida, as "coalizões reformistas" para estabelecer uma pauta de debates em volta das reformas estruturais tem dificuldades de se estabelecer no meio político, justamente pelo divórcio existente entre a dedicação política que tais reformas exigem - das quais a previdenciária é a mais evidente - e a recompensa nas urnas, que nesse caso, só chegará apenas anos depois quando começarem a surgir os primeiros resultados positivos atribuídos a reforma. Dessa maneira reconhecemos aqui, que conforme explorado no corpo desse trabalho, o país possui diversos desafios a enfrentar em seu horizonte, sendo muitas delas urgentes pela necessidade de estancar possíveis gastos excessivos qual aumentam a dívida pública, não sendo esse o objeto principal do presente trabalho, mas representa um possível campo para novos estudos.

Contudo, identificamos que o Brasil passou por mudanças importantes na sua economia: o grau de abertura comercial e financeira aumentou; as empresas se tornaram mais competitivas; houve um amplo processo de privatização; o combate à inflação. No conjunto, tais passos constituem etapas do processo de transformação da economia do país, rumo a uma situação de maior competição com o exterior e envolvem o objetivo de ter indicadores fiscais sólidos, inflação baixa e regras de política econômica relativamente estáveis.

Prova disso foi a concessão do grau de investimento ("investment grade") ao Brasil na segunda metade da década de 2000 representou, perante a comunidade

financeira internacional, a coroação desse processo de modernização, iniciado com a abertura de Collor, continuado com o Plano Real e as reformas de FHC e mantido por Lula. O raciocínio implícito nessa estratégia era que, uma vez obtido tal grau, o Brasil passaria a estar associado a um risco muito menor que no passado, com impacto favorável sobre a taxa de juros real doméstica. Com o tempo, o esforço de ajuste e modernização da economia acabaria sendo recompensado.

Essa descrição da boa situação do ambiente econômico vem para corroborar que as ações dos Poder Executivo, deixando os fundamentos econômicos sólidos, permitem que ações no campo social possam ser iniciadas. Desta forma encontramos aqui uma das formas de atuação do Poder Executivo na melhoria da distribuição de renda: manter a solidez econômica para a boa geração de emprego e renda.

Na distribuição de renda, considerando a curva de crescimento do PIB do Brasil, que apontou um crescimento de R\$ 2,12 trilhões entre 2003 a 2010, ou seja, nesse período o PIB mais que dobrou e em termos percentuais onde a elevação chegou a 136%, saindo de R\$ 1,56 trilhões e finalizando 2010 com o valor de R\$ 3,68 trilhões. Esse crescimento associado com a estabilidade econômica gerou um cenário fértil para a população almejar e conseguir melhorias em suas rendas, notadamente a parcela dos mais necessitados ainda contavam com o apoio dos programas sociais e aqui analisados na figura do Bolsa Família. No olhar do Bolsa Família vários pesquisadores apontam, que o Brasil tem apresentado uma performance muito positiva, para seus padrões, no que diz respeito à redução da desigualdade de renda entre sua população (Ferreira et al., 2006; Hoffman, 2006).

Esse dado é respaldado quando analisamos o crescimento do PIB per capita no mesmo período que saiu de R\$ 16.700 e chegou a R\$ 20.900, o que representou um aumento de 25% no período. Podemos agregar a essa análise o crescimento do investimento no Bolsa Família, que recebeu em seu início o valor de R\$ 570 milhões em 2003 e recebendo o aporte de mais de R\$ 14 bilhões em 2010, alavancando de vez os investimentos na área social no Brasil. Somado ao fato que identificamos que o consumo das famílias cresceu em média 4,4% por ano, enquanto o PIB 4% no período analisado, ou seja, o consumo das famílias seguiu vigoroso empurrado pela distribuição de renda com 10% acima do PIB.

Na política, vimos o modo de governar que o PT implantou crescer cada vez mais com o discurso pautado no crescimento igualitário do país, pregando que cada vez mais a nação feita para todos. Com a popularidade em alta nem mesmo diversos escândalos – como o mensalão - impediram Lula de fazer sua sucessora através das eleições de 2010 elegendo Dilma Rousseff. Contudo, reforçamos que o governo, durante todo o período de 2003 a 2010, não dedicou esforços para as reformas estruturantes – reforçamos como a principal a da previdência – sendo essas necessárias para o país, mas de difícil articulação com todos agentes interessados, como as centrais sindicais e movimentos sociais. Dessa forma, enfrentar esse problema poderia custar caro demais para qualquer político, uma vez que as medidas não seriam populares por necessariamente serem de retirada de benefícios dos trabalhadores.

Como descrevemos no desenvolvimento do presente trabalho o Brasil possui os três poderes públicos: Judiciário, Legislativo e Executivo. Em nossas pesquisas não encontramos correlação direta do Poder Judiciário e Legislativo na atuação da distribuição de renda no país, configurando assim uma limitação para nosso estudo. Porém, cabe reconhecer que ambos Poderes fazem parte do alicerce constitucional brasileiro, configurando assim peças fundamentais para a manutenção da ordem e bom andamento do país, sendo essa então sua contribuição inequívoca para que o Poder Executivo possa implantar suas medidas e ações, que vão além dos programas de distribuição de renda. Essa limitação, não trouxe prejuízos aos nossos estudos uma vez que identificamos que o assunto estudado é concentrado quase que única e exclusivamente no Poder Executivo.

Concluimos que o Programa Bolsa Família é ainda um grande apoio para a melhoria da renda da população assistida, leva esperança e distribuição de renda a diversas regiões do país, levando essas famílias a possuírem melhores perspectivas de futuro. Porém sua contribuição direta com a melhoria geral dos índices econômicos, só foram verificados, neste trabalho, no contexto de comparação com a evolução do PIB, tendo ainda um campo fértil de pesquisas científicas nesse campo do conhecimento. Notamos também que os anos 2003 a 2010 foram marcados pela consolidação do processo de estabilização e por avanços sociais importantes. Por outro lado, o Brasil em 2010 ainda continuava, mais de 15 anos depois do Plano Real, com alguns problemas similares aos de 1995, quais sejam: uma taxa de investimento insuficiente, uma

poupança doméstica baixa e uma competitividade deficiente da sua economia, fatores que estavam novamente por trás do ressurgimento do problema dos déficits elevados em conta corrente pelo governo não conseguir articular politicamente reformas necessárias para o reequilíbrio das contas públicas. Embora o país tivesse avançado muito naqueles anos, em 2011, no pós-Lula, ele teria que se defrontar com alguns desafios similares aos que existiam 16 anos antes.

Há ainda um longo caminho pela frente, pois até o momento as respostas não rompem com a ótica seletiva e emergencial. As políticas precisam ser orientadas no sentido de possibilitarem a emancipação das pessoas, permitindo-lhes ter acesso aos serviços sociais básicos, a uma renda que lhes possibilitem ter o estilo de vida que valorizam, tomar parte na vida da comunidade; enfim, gozar dos seus direitos civis, políticos e sociais.

Ainda sob a perspectiva da multidimensionalidade da pobreza, é preciso ampliar não somente o leque de oportunidade aos cidadãos, mas principalmente as suas capacitações. Cabe dizer que diante do cenário descrito neste trabalho, faz-se necessário direcionar a atenção para políticas voltadas para o efetivo combate à pobreza, levando em consideração as suas múltiplas dimensões e a complexidade que ela envolve. Diante do exposto, observou-se que o problema da pobreza não é devido a escassez de recursos, mas sim à má distribuição destes, além da subordinação das políticas sociais aos interesses econômicos dos grupos dominantes.

As políticas públicas precisam chegar mais aos pobres, sobretudo àqueles que se encontram em situação de extrema pobreza. Além disso, é necessário que, concomitante a isso, haja políticas estruturantes para que se criem bases sólidas para o desenvolvimento social, pois a maior riqueza de uma nação é o seu povo.

Destaco que a experiência desenvolvida nesta pesquisa foi de grande importância no processo de constituição como pesquisador, processo muitas vezes não tão simples, mas permeado por momentos em que se exigiu a tomada de posição diante da realidade complexa e antagônica presente nas políticas sociais brasileiras das quais o Programa Bolsa Família não se furta.

Orientações para Investigação Futura

O Programa Bolsa Família é um programa que recebeu aplausos por parte de alguns e também é questionado por outros com críticas, como limitações do governo brasileiro em lidar com as causas estruturais da pobreza, que promove o comodismo e aumenta a taxa de natalidade no país.

Estudiosos alegam seu caráter assistencial quanto pela exigência e condicionalidades na sua implantação. Assim, o programa traz implícitos desafios para pesquisas futuras relacionados à natureza das políticas públicas e dos programas sociais, além de alguns desafios de mudança a respeito de concepções que estão impregnadas na cultura da sociedade brasileira e que, por vezes, se constituem em empecilhos para seu desenvolvimento e para o seu avanço de forma mais efetiva.

A orientação para uma investigação futura sobre o tema decorrente da delimitação e limitação no percurso da presente pesquisa é trabalhar o conceito de pobreza adotado para operacionalização do Programa Bolsa Família, pois no entendimento dos documentos estabelece relação com a lógica neoliberal que ganha força em nossas políticas sociais a partir da década de 1990 e que, por meio da interferência mínima do Estado, vem fomentando a negação dos direitos sociais, como também a prevalência do princípio do Workfare sobre o Welfare com a substituição das políticas universais e a redução dos gastos sociais, tendo a primazia da lógica do mercado sobre a das necessidades sociais e o destaque do mérito empreendedor dos indivíduos em detrimento dos direitos.

Ainda registramos a necessidade de maiores estudos relativos as condicionalidades, que são compromissos assumidos pelas famílias nas áreas de saúde e educação, para assim continuarem a receber o benefício monetário. Na área da saúde, existem os compromissos a serem cumpridos como o acompanhamento da saúde de gestantes com exames de rotina, nutrízes e crianças menores de 7 anos de idade, com a manutenção do cartão de vacinas atualizado. Na área da educação, se condiciona a matrícula e frequência escolar mínima de 85% no ano letivo por crianças e adolescente com idade de 6 a 15 anos; retorno de adultos analfabetos à escola, além da participação de todas as famílias em ações de educação alimentar quando oferecidas pelo Governo.

Bibliografia

Ananias, P.(2005) *Bolsa família: Uma História de Conquistas*. Nov de 2005. Disponível:http://www.recid.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=2. Acesso em: 29 Mar. 2017

Araújo, R.M.F. (2007). *O princípio da separação de poderes e a competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral*. Dissertação apresentada ao Departamento de Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza para obtenção do grau de mestre, orientado por Lília Maia de Moraes Sales, Fortaleza.

Arendt, H. (1989). *Origens do Totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. 4 ed. São Paulo: Companhia das Letras.

Aristóteles, (2002). *A política*. São Paulo: Martin Claret.

Banco Mundial. <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil>>. Acessado em 26/02/2017.

Banco Central Do Brasil. <<http://www.bcb.gov.br>>. Acessado em 25/02/2017

Barros, R.P.; Carvalho, M.; Franco, S.; Mendonça, R, (2007). *A queda recente da desigualdade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.

Bobbio, N. (2004). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier.

Bobbio, N. (2000). *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Bobbio, N. (1993). *As ideologias e o poder em crise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G. (1998). *Dicionário de política Brasília*: Editora Universidade de Brasília.

Bobbio, N. (1994). *Direita e Esquerda - Razões e significados de uma distinção política*.

Bobbio, N. (1992). *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. 2ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Bobbio, N.(1997). *Igualdade e Liberdade*. Rio de Janeiro: Ediouro.

Bobbio, N. (1997). *O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Bodin, J. (2011). *Os Seis Livros da República*. São Paulo: Ícone Editora.

Boito, A. (2012). *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. Forum Economico da FGV. Sao Paulo.

Bonavides, P. (2000). *Ciência Política*. Disponível em <http://groups.google.com/group/digitalsource> acessado em 26/02/17.

Bresser-Pereira, L. C. (2001). *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado*. Brasília: Enap.

Caldas, C. (2014). *A história da arte de mensurar*. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico. Disponível: <http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=33&id=387>>. Acesso em 22 de nov. 2014.

Camuri, P.A. (2015). *Endividamento Público e Crescimento Econômico – Novas Evidências para Economias Desenvolvidas e Emergentes*. Dissertação apresentada para a Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do grau de mestre, orientado por Frederico Gonzaga Jayme Jr., Belo Horizonte.

Constituição (2012). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados.

Coulanges, N. D. F. (2009). *A cidade Antiga*. São Paulo: Martin Claret.

Dahl, R. A. (2001). *Sobre a Democracia*. Brasília: Brasília: UNB.

Deus, R. da C. (2015). *Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão*. Rio de Janeiro: Puc.

Durkheim, É. (1999). *A divisão do Trabalho Social*. São Paulo: Martins Fontes.

Fernandes, I.F., (2014). *A democracia reduz a desigualdade econômica?* Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo para obtenção do grau de mestre, orientado por Maria Hermínia Tavares de Almeida, São Paulo.

Ferreira, E. M. (2014). *Poder Judiciário, Ativismo Judicial e Democracia*. Dissertação apresentada a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo da Universidade de São Paulo para obtenção do grau de mestre, orientado por Rubens Beçak, São Paulo.

Ferreira F. H. G., (2006). *Ascensão e queda da desigualdade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Econômica.

Fundação Getúlio Vargas.(2010). *Relatório anual da mobilidade de renda no Brasil*.Rio de Janeiro: ISLMRPI.

Furtado, C. (1968). *Um Projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga.

Garcia, R. (2012). *Em busca da autonomia. Desenvolvimento Social*. Brasília, Editora Nova Fronteira.

Giambiagi, F.; Villela, A.; Castro, Lavínia B. ;Hermann, J. (2011). *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Ed. Campus.

Giddens, A. (2000). *O sentido da modernidade*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

Gonçalves, H. M. P. (2012). *A revisão da teoria da separação de poderes de Montesquieu e a crise dos Estados Ocidentais*. Dissertação apresentada na Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do grau de Mestre, orientado por Aloizio Gonzaga de Andrade Araújo, Belo Horizonte.

Gonçalves, A. R. (2016). *Democracia e Transparência Pública: um estudo multicaso sobre a efetividade das páginas de transferências de três órgãos Públicos*. Dissertação apresentada na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do grau de Mestre, orientado por Milton Augusto Pasquotto Mariani. Campo Grande.

Guerra, A.(2006). *Classe média: desenvolvimento e crise*. São Paulo: Cortez.

Habermas, J. (2002). *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. Edições Loyola: São Paulo.

Heródoto (2006). *Histórias*. São Paulo: Books.

Hobbes, T. (2016). *Leviatã – Matéria, formas e poder de um estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Ícone.

Hoffman, R. (2006). *Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004*. Rio de Janeiro: Ed. Econômica.

Hollanda, A. A. (2014). *Separação de poderes e a intervenção do Judiciário na Política: Controle Jurisdicional e o Orçamento Público*. Dissertação apresentada na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro para obtenção do grau de Mestre, orientado por Celso de Albuquerque Silva, Rio de Janeiro.

IBASE.(2008).Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Rio de Janeiro.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaultcnt.shtm>> Acesso em 23 de novembro de 2014

Júnior, J. R. B. S. P. (2016). *O Estado vulnerável nas parcerias público-privadas*. Dissertação apresentada na Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre, Coimbra.

Keynes, J. M.. *Economia*. São Paulo: Ática, 1978

Locke, J. (2005). *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Editora Fischer.

Machado, R. D. (2012). *Direito, Política e Poder – O Direito como instrumento de ação política*. Dissertação apresentada na Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do grau de Doutor, orientado por Mônica Sette Lopes, Belo Horizonte.

Maglia, C. (2016). *A construção Acadêmica da Ciência Política no Brasil: Formação, Evolução e perfil da disciplina no Rio Grande do Sul*. Dissertação apresentada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do grau de Mestre, orientado por Paulo Sérgio Peres, Porto Alegre.

Malhotra, N.K.(2006). *Pesquisa de Marketing: Uma Orientação Aplicada*. São Paulo: Bookman Companhia Editora.

Mankiw, N. G.(2005). *Introdução à Economia*. São Paulo: Editora Campus.

Maquiavel. N.(2008). *Escritos Políticos – A Arte da Guerra*. São Paulo: Editora Musa.

Maquiavel. N. (2002). *O Príncipe*. São Paulo: Editora Ridendo.

Marin, T.R. (2012). *Entre a Caridade e os Direitos Sociais – A política da política de assistência social no município de São Paulo (1989-2012)*. Dissertação apresentada na Universidade de São Paulo para obtenção do grau de mestre, orientada por Eduardo Cesar Marques, São Paulo.

Marques, F. F. (2009). *A prestação privada de Serviços Públicos no Brasil*. Dissertação apresentada na Universidade de São Paulo para a obtenção do grau de mestre, orientado por Edmir Netto de Araújo, São Paulo.

Marques, R. (2015). *A ética de Espinoza*. Disponível em http://www.eses.pt/usr/ramiro/docs/etica_pedagogia/A%20%C3%89TICA%20DEESPINOSA.pdf acesso em 26/02/2017.

Marx, K.(1988). *O capital*. Livro I. São Paulo: Nova Cultural.

Marx, K.;Engels, F. (1999). *A ideologia Alemã*. São Paulo: Editora Ridendo Castigat Mores.

Marx, K.; Engels, F. (1998). *O manifesto do partido comunista*. São Paulo: Editora Ridendo Castigat Mores.

Martinez, V. (2013). *Estado moderno: características, conceito, elementos de formação, instituições políticas, natureza jurídica, atualidades*. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/26268> acesso em 21/02/2017.

Medeiros, A. (2016). *Introdução à Ciência Política*. Disponível em <http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciencia-politica/> acesso em 21/02/2017

Meirelles, H. L. (2016). *Os poderes da administração pública*. Disponível em <http://harrissonpoggio.jusbrasil.com.br/artigos/177075034/os-poderesda-administracao-publica> acesso em 21/02/2017.

Mercadante (2010). *As bases do novo desenvolvimentismo: análise do governo Lula (2003-2010)*. Tese de Doutorado.Instituto de Economia, Unicamp, Campinas.

Mello, L. C. (2014). *Desenvolvimento financeiro e econômico-social nos municípios brasileiros*. Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de São Paulo para obtenção do grau de mestre, orientado por Carlos Eduardo Soares Gonçalves, São Paulo.

- Menger, C. (1968). *Princípios de Economia Política*. São Paulo: Editora Abril.
- MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em 09/12/2014.
- Milan, N. (2015). *Os “clássicos” da Ciência Política no interior da disciplina de Sociologia: como estudá-los?*. Disponível em www.uel.br/projetos/lenpes/pages/arquivos/aMILAN%20Natalia.pdf acesso em 21/02/2017.
- Montesquieu .(2002). *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes Editora.
- Moreira, A. (2012). *Reflexões*. Lisboa: Academia das Letras de Lisboa.
- Moreira, A. (1997). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.
- Muller, P; Surel, Y.(2002). *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat.
- Nascimento, M. G. de O. e. *Os Poderes da Administração Pública*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 17 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48626&seo=1>>. Acesso em 31/08/2016.
- Neri, M.; Campello T.(2013). *O Programa Bolsa Família: década de inclusões e cidadania*. Brasília: Ed. Ipea.
- Neri, M.(2010). *A nova classe média: o lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro: FGV/CPS.
- Nunes, A. (2008). *A ideologia, direitos humanos e o poder no contexto brasileiro*. Brasília: UnB.
- Kant, I. (2008). *Religião nos limites da Simples Razão*. Covilhã: Universidade Beira Interior.
- Piketty, T. (2015). *A economia da desigualdade*. São Paulo: Editora Intrínseca.
- Platão, (2002). *A república*. Rio de Janeiro: Editora Best Seller.

Polónia, A.; Bracht, F.; Conceição, G.; Palma, M. (2016). *Ciência e Poder na primeira Idade Global*. Porto. Universidade do Porto. Disponível em <http://hdl.handle.net/10216/87047> Acesso em 21/02/2017.

Quadros, W.(2008) A evolução recente da estrutura social brasileira. Campinas: IE/Unicamp.

Queiroz, C.M.M. (2016). *Os conceitos de “Restrição”, “Configuração” e “Delimitação” de direitos fundamentais à Luz da Constituição da República*. Trabalho apresentado na Universidade de Lisboa para obtenção do grau de Mestre, Lisboa.

Rawls, J. (1999). *O Direito dos Povos*. Universidade de Harvard.

Rousseau, Jean-Jacques (1998). *Discurso sobre a origem da desigualdade*. São Paulo. Ediouro.

Rodrigues, A. X. (2016). *Políticas Públicas de acesso ao Ensino Superior: os resultados do SISU na Universidade Federal de Viçosa*. Trabalho apresentado para a Universidade Federal de Viçosa para obtenção do título de Especialista em Administração Pública, orientada por Rosiane Maria Lima Gonçalves. Florestal.

Sandroni, P. (2005). *Dicionário de economia do século XXI*. Rio de Janeiro: Record.

Sandroni, P. (1999). *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller.

Santana,G.(2016).A separação dos três poderes. Disponível em politize.com.br/separacao-dos-tres-poderes-executivo-legislativo-e-judiciario/ Acesso em 21/02/2017.

Santos, J. (2013).*Estrutura de posições de classe no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Santos. M. C. O. (2011). *Ampliação da Democracia participativa – Necessidade de Manifestação do Poder Público após o procedimento participativo*. Dissertação apresentada para a Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do grau de mestre, orientado por Adriana Campos, Belo Horizonte.

Santos, M. (2002) *A Natureza do Espaço: técnicas e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp.

Santos, M. (2008). *Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico científico informacional*. 5ª ed. São Paulo: Edusp.

Sawimbo, Z.B., (2015). *O microcrédito como instrumento para a erradicação da pobreza e exclusão social*. Dissertação apresentada para o Departamento de Ciências Econômicas e das Organizações da Universidade Lusófona de Portugal para obtenção do grau de mestre, orientado por Carlos Capelo, Lisboa.

Secchi, L.(2010). *Políticas Públicas: conceito, esquema de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

Sen, A.; Kliksberg, B. (2010). *As Pessoas em Primeiro Lugar*. São Paulo: Companhia das Letras.

Sen, A. (2009). *Desenvolvimento Como Liberdade*. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda.

Silva, A.G. (2012). *Valores Sociais e Cidadania Organizacional: Um estudo com voluntários*. Dissertação apresentada ao Departamento da Faculdade de Psicologia da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia de Portugal para obtenção do grau de mestre, orientada por Ana Loreiro, Lisboa.

Silva, J. A. (2010). *Estrutura e Funcionamento do poder Legislativo*. São Paulo: Malheiros.

Siraque, V.(2005). *Controle Social da Função Administrativa do Estado. Possibilidades e limites na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva.

Souza, C. R. (2016). *Gestão Estratégica dos Recursos Públicos: Superação de limitações impostas pelo princípio da anulidade orçamentária ao planejamento estratégico nas instituições federais*. Trabalho apresentado na Universidade Federal de Viçosa para obtenção do grau de Especialista em orientador por Leonardo Pinheiro Deboça. Florestal.

Sundfeld, C. A. (2005). *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros.

Tavares, F.; Oliveira, I. (2016). *Omissões e seletividades da ciência política brasileira: lacunas temáticas e seus problemas sócio epistêmicos*. Brasília. Revista Brasileira de Ciência Política.

Tocqueville, A. (2004). *A Democracia na América – Sentimentos e Opiniões*. São Paulo: Martins Fontes.

Weber, M. (1993). *A Política como vocação*. São Paulo: Ed. Cultrix.

Weber, M. (1997). *Os Economistas, Textos Selecionados*. São Paulo: Editora Nova Cultura.

Weber, M. (2004). *Economia e Sociedade*. São Paulo: Editora UNB.

Weissheimer, M. A. (2006). *Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do Programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo. Editora Perseu Abramo.

Yasbek, M. C. (2003). *Classes subalternas e assistência social*. 4. Ed. São Paulo: Cortez.

Zimmermann, C. R.(2010). *Novos desafios ao Programa Bolsa Família: a transição para a Renda Básica de Cidadania*. Revista Eletrônica Espaço Acadêmico – nº 76 , Ano VII.

Glossário

Balança comercial - termo econômico que representa as importações e exportações de bens entre os países. Dizemos que a balança comercial de um determinado país é favorável, quando este exporta (vende para outros países) mais do que importa (compra de outros países).

Copom - O Comitê de Política Monetária é o órgão decisório da política monetária do Banco Central do Brasil (BCB), responsável por estabelecer a meta para a taxa básica de juros, que no Brasil é a Taxa Over-Selic, ou Taxa Selic.

Eleição direta - Eleição é todo processo pelo qual um grupo designa um ou mais de um de seus integrantes para ocupar um cargo por meio de votação.

Estado democrático de direito - qualquer Estado que se aplica a garantir o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais, através do estabelecimento de uma proteção jurídica.

Índice de Gini - indicador que indica maior desigualdade quanto mais próximo de um; e maior equidade quanto mais próximo de zero.

Inflação – aumento substancial nos preços das mercadorias e serviços.

Liberalismo - doutrina baseada na defesa da liberdade individual, nos campos econômico, político, religioso e intelectual, contra as ingerências e atitudes coercitivas do poder estatal.

Macroeconomia – termo utilizado em economia para referir-se aos estudos relacionados à produção de bens, geração de renda e uso dos recursos na economia.

Plano Real – Plano implantado no Brasil em 1994 para buscar a estabilidade econômica.

Poder de Compra – capacidade de adquirir bens e serviços com determinada unidade monetária.

Poder público – é o conjunto de órgãos com autoridade para realizar trabalhos de Estado, geralmente constituído de Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.

Política Fiscal - manipulação dos tributos e dos gastos do governo para regular a atividade econômica. Ela é usada para neutralizar as tendências à depressão e à inflação.

A) Política Fiscal expansiva : é usada quando há uma insuficiência de demanda agregada em relação à produção de pleno - emprego.

Política monetária - controle da oferta de moeda (dinheiro) na economia, ou seja, o meio de estabilizar e controlar ao máximo os níveis de preços para garantir a liquidez ideal (equilíbrio) do sistema econômico do país.

Políticas públicas - conjuntos de programas sociais, ações e atividades que são desenvolvidas pelo país direta ou indiretamente. Participando entes privados ou públicos.

Renda per capita - indicador que auxilia o conhecimento sobre o grau de desenvolvimento de um país e consiste na divisão do coeficiente da renda nacional (produto nacional bruto subtraído dos gastos de depreciação do capital e os impostos indiretos) pela sua população.

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e Custódia e é um grande sistema computadorizado, a cargo do Banco Central do Brasil e da Associação Nacional das Instituições dos Mercados Abertos, desde 1980, quando foi criado.

Taxa de câmbio - o preço de uma moeda estrangeira medido em unidades ou frações (centavos) da moeda nacional. No Brasil, a moeda estrangeira mais negociada é o dólar dos Estados Unidos, fazendo com que a cotação comumente utilizada seja a dessa moeda.