



REVISTA

POLÍTICA HOJE

VOLUME 27
2018

Nº 2

■REVISTA
POLÍTICA HOJE

Equipe Editorial:

Professor Organizador

Felipe Brasil (UNESP)

Editor Chefe

Ernani Carvalho (UFPE)

Editores Executiva

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo (UFPE)

Editor de Metodologia

Dalson Figueiredo (UFPE)

Capa e Diagramação

Laís Marques Arcelino de Macedo

Tradução

Haina Coelho Pereira da Silva

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo

Conselho Editorial:

UNB, Brasil	André Borges	UFPE, Brasil	Marcelo Medeiros
UFRGS, Brasil	André Marenco	UFPE, Brasil	Marcus André Melo
IPESPE, Brasil	Antônio Lavareda	USP, Brasil	Marta Arretche
UFMG, Brasil	Carlos Ranulfo	USP, Brasil	Matthew Taylor
UFBA, Brasil	Celina Souza	UFPE, Brasil	Mauro Soares
FGV, Brasil	Cláudio Couto	UERJ, Brasil	Miriam Saraiva
IBGE, Brasil	Eduardo Leoni	UFRGS, Brasil	Paulo Peres
USP, Brasil	Eduardo Marques	USP, Brasil	Rafael Duarte Villa
UTDT, Argentina	Enrique Peruzzoti	UEL, Brasil	Raquel Kritsch
UFPE, Brasil	Flávio da Cunha Rezende	UFPE, Brasil	Ricardo Borges Gama Neto
FGV, Brasil	George Avelino	UFSCAR, Brasil	Simone Diniz
CIDE, México	Julio Ríos Figueroa	UERJ, Brasil	Thamy Pogrebinski
UDES, Argentina	Lucas Gonzalez	UNESP, Brasil	Tullo Vigevani
UNB, Brasil	Lúcio Rennó	USP, Brasil	Wagner Pralon Mancuso
UDES, Argentina	Marcelo Leiras		

POLÍTICA HOJE – Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Vol. 27, n.2, 2018.

13. Ciência Política-Periódicos

REVISTA

POLÍTICA HOJE

Universidade Federal de Pernambuco

Centro de Filosofia e Ciências Humanas – 14º andar. CEP: 50670-901

Tel/Fax: (81) 2126-8283 / 2126-8922

E-mail: revistapolitica hoje@gmail.com

periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje

ISSN 0104-7094

ÍNDICE

Apresentação	04
Arnaldo Provasi Lanzara e Bruno Salgado Silva - Coalizões, Ajuste e Reformas: A Chilenização da Seguridade Social Brasileira?	05
Ivan Henrique de Mattos e Silva - A Trajetória dos Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e na Argentina	22
Andrés del Río et al - Eleições no Brasil: A Violência ao Poder	47

Políticas Públicas na América Latina: Reflexões, análises e um futuro incerto

Felipe Brasil - Coordenador do III Encontro Nacional de Políticas Públicas

Doutor e Mestre em Ciência Política pela UFSCar

Pós-doutorando no Departamento de Administração Pública da UNESP Araraquara e

Research Scholar na University of Texas at Austin – Department of Government

Quando o Dossiê Temático “Políticas Públicas na América Latina” foi pensado, ainda no final do ano de 2017, início do ano de 2018, a Comissão Organizadora do III Encontro Nacional de Políticas Públicas, ocorrido na EACH – USP, em meados 2018, tínhamos como proposta principal estabelecer um momento específico para pensarmos a América Latina. Sobretudo, pensar como o Brasil se aproxima e se afasta de seus vizinhos. Mais até do que fazer essa análise olhando para sistemas políticos, partidos, e configurações econômicas, o debate foi estruturado pensando nas políticas públicas. Quais os pontos de convergência e de divergência? É possível afirmar um caminho único, claro e bem definido no direcionamento da ação governamental nos países da América Latina?

Foi pensando nessa proposta que convidamos alguns pesquisadores e pesquisadoras da área para contribuir com esse dossiê temático. O primeiro texto, de autoria de Arnaldo Provasi Lanzara e Bruno Salgado Silva faz uma detalhada análise sobre as políticas de seguridade social no Brasil, apontando semelhanças com reformas ocorridas no Chile. Sob o título “Coalizões, ajuste e reformas: a chilenização da seguridade social brasileira?” o artigo dos autores traz diversos dados e alertas sobre os caminhos dessa política pública de máxima relevância para ambos países.

O segundo texto, de autoria de Ivan Henrique de Mattos e Silva, foca no histórico de programas de transferência de renda condicionada, fazendo um paralelo entre as trajetórias do Brasil e da Argentina. Com destaque para os programas Bolsa Família e Asignación Universal por Hijo, o autor detalha a mudança no direcionamento da ação estatal no combate à fome e a miséria, estabelecendo, assim, um novo modelo de políticas sociais no âmbito da América Latina.

O terceiro e último texto desse dossiê, intitulado de “Eleições no Brasil: a violência ao poder”, os autores Andrés del Río, André Rodrigues, Lício Caetano do Rego Monteiro e Cristiane Kerches da Silva Leite enfrentam com bravura o complexo cenário das eleições brasileiras de 2018, apontando também algumas possibilidades e caminhos esperados do governo Bolsonaro a partir das tendências apontadas durante as eleições.

Que nossos leitores e leitoras que se interessam pelo tema ou que têm curiosidade de entender aspectos que perpassam as políticas públicas na América Latina possam encontrar neste dossiê informações relevantes, fontes de dados e de bibliografias para o desenvolvimento de suas pesquisas.

Façam uma boa leitura

Felipe Brasil

Coalizões, Ajuste e Reformas: A Chilenização da Seguridade Social Brasileira?

Arnaldo Provasi Lanzara - Professor de políticas públicas da Universidade Federal Fluminense -
UFF e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED.
E-mail: prolanzara@gmail.com

Bruno Salgado Silva - Mestrando em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos
da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP/UERJ.
E-mail: brunosalgadosilva@gmail.com

Resumo

Este trabalho demonstra como as coalizões de interesse orientam os processos de liberalização econômica, considerados por seus proponentes como “distributivamente neutros”. O trabalho visa realçar como essas coalizões de poder exercem sua influência no curso das reformas liberalizantes, agindo para dismantelar os sistemas de seguridade social e institucionalizar os objetivos da austeridade fiscal através de medidas constitucionais. Em vista da experiência de alguns países latino-americanos com essas reformas, este trabalho destaca o caso chileno como paradigmático dos processos de liberalização orientados pela ação estratégica dessas coalizões. Em seguida, o trabalho se debruça sobre o recente caso brasileiro de reformas orientadas para o mercado. Conclui-se que, além de guardar semelhanças com o caso chileno, as reformas produzidas recentemente no Brasil criam efetivas condições para uma guinada mais liberal na orientação das políticas sociais ao introduzir um limite constitucional para o crescimento das despesas públicas.

Palavras-Chave: coalizões; reformas; seguridade social; Chile; Brasil.

Abstract

This paper demonstrates how the coalitions of interest guide the processes of economic liberalization, considered by its proponents as “distributively neutral”. The paper aims to highlight how these power coalitions exert their influence in the course of liberalizing reforms, acting to dismantle from social security systems and institutionalize the objectives of fiscal austerity through constitutional measures. In view of the experience of some Latin American countries with these reforms, this work highlights the Chilean case as paradigmatic of the liberalization processes guided by the strategic action of these coalitions. Then, the paper focuses on the recent Brazilian case of market-oriented reforms. It is concluded that, in addition to having similarities with the Chilean case, the reforms recently produced in Brazil create effective conditions for a more liberal turn in the orientation of social policies by introducing a constitutional limit for the growth of public expenditure.

Key words: coalitions; reforms; social security; Chile; Brazil.

Coalizões, Ajuste e Reformas: A Chilenização da Seguridade Social Brasileira?

Arnaldo Provasi Lanzara - Universidade Federal Fluminense

Bruno Salgado Silva - Universidade Federal Fluminense

INTRODUÇÃO

As análises políticas e econômicas fundamentadas nos argumentos da teoria neoclássica sugerem, acriticamente, que os ganhos provenientes das reformas econômicas orientadas para o mercado beneficiam todos os grupos da sociedade. Por trás desse pressuposto, há uma visão equivocada e mistificadora de “interesse geral”, compreendido exclusivamente como um ideal de harmonização dos interesses econômicos e políticos. O corolário disso é a difusão generalizada da crença de que todo processo de liberalização econômica produz, como desdobramento, uma sociedade livre de poder e conflito, visto que tal processo é empreendido para desobstruir a identificação do interesse geral com os interesses econômicos individuais, interesses estes obnubilados por regulamentações rígidas e identidades corporativas.

Para essas teorias, de um modo geral, qualquer tentativa de o Estado proteger os interesses das coletividades dos rigores da competição capitalista gerará, como consequência, ineficiências alocativas e privilégios injustificáveis, que acabarão se voltando contra a realização do “interesse geral”. Portanto, as reformas liberalizantes assumiriam uma dimensão transcendente e refundacional, ao promoverem uma nova institucionalidade mais afeita à realização plena e harmônica de tais interesses.

Importa ainda mencionar que este apelo abstrato ao interesse geral mascara as reais intenções dos agentes que o evocam dissimuladamente para conferir um caráter “técnico e neutro” a certas decisões de política pública, decisões estas de acentuado caráter privatista e informadas pela ação estratégica das coalizões de poder. Assuntos que demandam maior conhecimento técnico por parte do público, como os assuntos atuariais, demográficos e fiscais referentes às reformas dos sistemas previdenciários, são fartos desse apelo genérico ao interesse geral. Assim, no bojo dos processos de reforma dos sistemas de seguridade social, tornou-se comum evocar tal princípio para justificar a necessidade da adoção de algumas medidas de natureza restritiva ou privatizante.

Este trabalho está dividido em cinco seções, além desta breve introdução. A segunda seção discorre sobre o papel das coalizões de interesse nas reformas orientadas para o mercado, demonstrando como essas coalizões orientam os processos de reformas, dispondo de certas vantagens organizativas para influir nas decisões de política pública. A terceira seção se debruça sobre o caso chileno de reforma liberalizante, considerado um caso paradigmático de reforma orientada pela ação estratégica dessas coalizões. À luz da experiência

chilena, a quarta seção analisa as recentes propostas de reformas liberalizantes no Brasil, considerando os seus prováveis impactos para a reconfiguração do ambiente decisório das políticas sociais. A quinta e última seção conclui o trabalho.

COALIZÕES E REFORMAS ECONÔMICAS ORIENTADAS PARA O MERCADO

As teorias políticas e econômicas neoclássicas assumem que toda intervenção do Estado na economia é resultado de contínuas tentativas de assegurar “reservas de mercado” por parte de “coalizões distributivas”. Estas, grosso modo, seriam endógenas ao fenômeno do intervencionismo estatal e agiriam em conluio com as elites burocráticas para maximizar os orçamentos e predar a economia. Criadas, disseminadas e protegidas pelas burocracias públicas, essas coalizões visariam capturar partes do Estado para o seu próprio benefício. Assim, políticos e burocratas orientar-se-iam por um comportamento “rentista” ao agirem em defesa dessas coalizões e somente as reformas liberalizantes seriam capazes de dissipar tal comportamento do horizonte das políticas públicas (KRUEGER, 1974; BUCHANAN, 1980).

Cabe destacar que essas teorias geralmente veem os supostos beneficiários das reformas liberalizantes como grupos caracterizados por certa fragilidade organizativa vis-à-vis os interesses protegidos pelas regulamentações do Estado. Nesse sentido, haveria poucas chances de essas reformas serem aprovadas, visto que elas gozariam de insuficiente apoio político, deixando assim de produzir os incentivos necessários para os atores interessados nos seus resultados se organizarem coletivamente (OLSON, 1999).

Ainda de acordo com essas teorias, as reformas econômicas liberalizantes somente lograriam êxito se o seu processo decisório fosse insulado das pressões políticas (NELSON, 1989; WILLIANSO, 1994). Com o concurso desse insulamento, os governos proponentes da liberalização econômica deveriam estabelecer “compromissos críveis” com os investidores privados, gerando estímulos à ação coletiva desses agentes através da criação de sólidos apoios institucionais (NORTH, 1990). Desse modo, não se trataria pura e simplesmente de produzir um processo de liberalização econômica, e sim uma proteção exclusiva e permanente aos agentes que dele se beneficiam; uma proteção constitucional aos interesses do investidor, o qual se tornaria uma espécie de fiador incontestado da soberania. Assim, sob as escusas de que as reformas liberalizantes “livrariam” as economias dos seus “escleróticos” obstáculos, o que acaba se produzindo, como consequência, é a esterilização de qualquer possibilidade de contestação dos seus resultados.

No entanto, um assunto bastante negligenciado por essas teorias é como se forjam novas coalizões distributivas no bojo mesmo dos processos de ajuste estrutural e de liberalização econômica. Em primeiro lugar, deve-se destacar que os resultados das reformas econômicas orientadas para o mercado não são distributivamente neutros. Nesse aspecto, é importante ressaltar que as coalizões distributivas são “coalizões de poder”; e estas não se originam exclusivamente da ação estatal. Em segundo lugar, é crucial demonstrar que as capacidades de ação dos diversos atores sociais implicados nessas reformas podem se tornar mais ou menos desiguais, dependendo dos “instrumentos de política pública” gerados pela ação governamental.

É importante ressaltar que tais instrumentos não são dispositivos dotados de neutralidade axiológica. Ao contrário disso, eles se constituem como importantes estímulos para os atores políticos e sociais perseguirem estratégias de reforma, conferindo maior legibilidade aos seus objetivos. Instrumentos de política pública, como os orçamentos, os controles de tarifas e preços, os subsídios e os mecanismos de filiação compulsória aos programas sociais, não podem ser tomados como “neutros”, pois eles expressam diferentes formas de distribuição do poder e também os modos pelos quais esse poder é exercido. Em certo sentido, eles determinam

quais recursos podem ser utilizados e por quem. Como toda instituição, os instrumentos de política pública permitem induzir e estabilizar formas de ação, tornando mais tangível e previsível o comportamento dos atores políticos e sociais (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007: 55).

Desenvolvimentos teóricos mais recentes no campo do institucionalismo histórico vêm demonstrando como a aplicação seletiva desses instrumentos, durante os processos de reforma nos sistemas de seguridade social, pode facilitar a estratégia dos atores sociais interessados em subverter os arranjos públicos de proteção social (PALIER, 2005; HACKER; PIERSON, 2014). Através da apropriação direta ou sub-reptícia desses instrumentos, tais atores tendem a acumular recursos suficientes para explorar brechas e ambiguidades legislativas no curso da implementação dos processos de reforma, criando uma variedade de “vias ocultas” que terminam por inviabilizar as diretrizes estruturantes das políticas de proteção social (HACKER; PIERSON, 2014). Conforme salientam Hacker e Pierson (2014), as políticas públicas resultantes dos processos de reforma se constituem como um “prêmio” aos interesses organizados. Atores sociais com horizontes largos de tempo, com suficiente informação e capacidade de ação coletiva, não se interessam apenas pelas vantagens de curto prazo de uma política pública, e sim pelas “vitórias duradouras”, que geralmente são asseguradas durante o curso incremental dos processos de reforma.

O que deve ficar claro em relação a esses argumentos, é que as reformas liberalizantes, tais como as reformas nos sistemas de seguridade social, criam poderosos incentivos para a formação de coalizões distributivas que, ao contrário de serem dissolvidas, se apoiam em setores da burocracia, especialmente nos setores ligados às áreas econômicas do governo, na expectativa de verem os seus interesses contemplados (SCHAMIS, 2002).

É durante os processos de liberalização econômica que se entrevê a dinâmica constitutiva dessas coalizões. Grandes conglomerados financeiros, bancos e seguradoras privadas, são os potenciais ganhadores de uma dinâmica de mobilização de recursos que, paradoxalmente, transforma os recursos concentrados pelo antigo Estado protetor e “rentista” em fontes de um novo processo de apropriação de rendas e de reconversão patrimonial das economias políticas.

Nesses processos, vislumbra-se uma convergência de comportamentos entre as elites políticas proponentes das reformas e a elites econômicas que delas se beneficiam. O resultado dessa convergência de interesses enseja um tipo de construção institucional cujo principal objetivo é *constitucionalizar os objetivos da reforma* ao retirá-los da disputa política democrática, elevando os reclames distributivos de uma determinada coalizão vitoriosa ao *status* constitucional.

Os principais objetivos da reforma, portanto, induziriam mudanças que aumentariam a “capacidade do Estado” de proteger os direitos de propriedade, extrair receitas, centralizar sua estrutura fiscal e administrativa e de institucionalizar de vez os objetivos do ajuste, inviabilizando quaisquer tentativas de se modificar a política orçamentária para contemplar expectativas que ultrapassem os estreitos limites da austeridade fiscal.

Em muitos casos, esses objetivos são logrados prescindindo da legitimidade democrática das decisões políticas. Pois em algumas situações e contextos, em que os agentes econômicos possuem mentalidades e comportamentos rentistas, e onde o agir predatório e as considerações distributivas de curto prazo pesam mais do que as decisões de investimento baseadas num planejamento de longo prazo, torna-se tentador introduzir reformas impopulares através de “circunstâncias políticas excepcionais”. E é mais tentador ainda introduzi-las desse modo, sobretudo quando expectativas de inclusão advindas de mudanças geradas por políticas redistributivas se afiguram como ameaças ao *status quo*. Assim, para conjurar tais ameaças, essas

circunstâncias - colocadas em curso para “maximizar oportunidades de investimento” - tendem a se transformar numa instituição regular.

É por isso que alguns entusiastas dessas reformas afirmam que o êxito delas depende da “audácia” de um grupo seletivo de tecnocratas dispostos a tomar medidas impopulares, e claro, em circunstâncias políticas excepcionais (HARBERGER, 1993). É essa excepcionalidade que abre aos proponentes das reformas uma “janela de oportunidade”, uma conjuntura crítica, única talvez, para introduzir medidas de difícil digestão em contextos democráticos. Assim, desde que o poder decisório se concentre nas mãos de algum ministro das finanças, a exigência que se faz aqui é que este deve agir de forma autoritária e enérgica para neutralizar os efeitos da política sobre a economia. É de todo o interesse de uma coalizão reformista que esse poder seja assim concentrado, pois dele depende a conservação das vantagens de tal coalizão, a manutenção dos seus resultados distributivos e a condição derradeira de *pax* nos mercados.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as reformas orientadas para o mercado apostam na construção de um novo arranjo institucional, um novo *state building*, cuja finalidade é sempre proteger os ganhos de uma coalizão distributiva vitoriosa, a qual lucrou com o desarranjo das políticas pregressas, especialmente as de corte redistributivo. Assim, a estabilização dos resultados distributivos dessas reformas, em alguns contextos específicos, passaria a depender da construção de um ambiente de credibilidade aos investidores; um ambiente decisório orientado por uma legislação decisionista e “motorizada”¹ pela economia, o qual seria imposto para suplantiar enclaves corporativos ligados aos interesses do trabalho.

Propostas de reforma da seguridade social que visam restringir benefícios ou privatizar os fundos do seguro social sempre foram objetos de cobiça do empresariado e do setor financeiro, pois elas criam expectativas de vultosas transferências de recursos entre diferentes grupos da sociedade. Criam, por assim dizer, uma expectativa de que a renda previdenciária entesourada para o pagamento de benefícios seja alienada, tão logo se faça sentir os efeitos das medidas restritivas ou privatizantes sobre os benefícios. Na visão dos agentes empresariais e financeiros, o desentesouramento dessa renda caminhará *pari passu* com o fortalecimento dos mercados de capitais. Ao produzirem uma realocação de recursos da seguridade social para o setor financeiro, tais reformas exacerbam os conflitos distributivos, alimentando a cobiça por crédito nos mercados de capitais doméstico e internacional. Tais reformas, quando não optam por uma total privatização dos fundos públicos previdenciários, à semelhança do que ocorreu em alguns países, a exemplo do Chile, tendem a produzir medidas restritivas que diminuem a atratividade do seguro social público para a força de trabalho organizada, especialmente para os trabalhadores com as maiores remunerações e rendimentos, tal como vem ocorrendo em alguns países que consolidaram abrangentes sistemas de aposentadoria fundamentados no chamado “modelo bismarckiano de seguro social” (PALIER, 2010).

Os casos do Chile e do Brasil, relatados a seguir, demonstram como as reformas liberalizantes são empreendidas visando produzir uma radical transformação na dinâmica dos interesses subjacentes aos sistemas de proteção social. No Chile, a coalizão que sustentou o projeto de reformas liberalizantes, forjada num contexto político autoritário, logrou implementar suas decisões mediante dois dispositivos: a constitucionalização do ajuste fiscal e a conversão dos recursos da previdência social em fundos de capitalização. As recentes propostas de reformas liberalizantes no Brasil também pretendem lançar mão desses dispositivos ao constitucionalizar os objetivos do ajuste, criando condições para transformações mais radicais no arcabouço legislativo da seguridade social.

1 Sobre a noção de “legislação motorizada”, inspirada no jurista alemão Carl Schmitt, e suas implicações para a democracia liberal ver: (SCHEUERMAN, 2004).

AS REFORMAS LIBERALIZANTES NO CHILE: EXPERIÊNCIAS FUNDADORAS

A drástica experiência de reformas liberalizantes no Chile, consumada durante o período ditatorial (1973-1990), é inseparável das condições anteriores que presidiram tal experimento. No Chile, as possibilidades para um desenvolvimento econômico mais autônomo sempre se viram constrangidas pelas limitações do seu mercado interno, produzidas por um modelo econômico dependente e de enclave. A insuficiente capacidade de poupança da economia chilena não gerou os impulsos necessários à industrialização. Ao lado disso, a forte heterogeneidade produtiva da economia do país e o caráter pouco estruturado do seu mercado de trabalho aprofundaram as desigualdades (PINTO, 1959; MELLER, 1998). Ademais, o patronato chileno sempre se mostrou hostil à legislação social, e a proteção do trabalho sempre foi inefetiva, carecendo de vinculação orgânica com os interesses sindicais (LANZARA, 2017).

O sistema previdenciário chileno nasce imbricado a uma pluralidade de esquemas bastante desiguais e organizados para diversas categorias de trabalhadores (BORZUTZKY, 2002). As isenções fiscais e outras formas de incentivos concedidas aos empregadores tornaram-se práticas correntes da política previdenciária do período pré-reformas. Os empregadores não recolhiam as contribuições previdenciárias que eram devidas aos trabalhadores, e os sucessivos governos, para evitar confrontos com as associações patronais, raramente cobravam as dívidas dos empregadores com a seguridade social. Sem fontes estáveis de financiamento para empreender sua política previdenciária, o Estado se viu em dificuldades para atender as mínimas expectativas de inclusão da população no sistema previdenciário.

Diante de todos esses problemas, não é fortuito o fato de crescerem os diagnósticos catastrofistas sobre o futuro da seguridade social chilena entre as décadas de 1960 e 1970. Assim, durante essas décadas, cresceram os apelos que apontavam ser a previdência social a “enfermidade crônica” do capitalismo chileno.

Tom Davis, um economista da Escola de Chicago, demonstrou os efeitos dessa “enfermidade” em uma série de estudos publicados entre 1959 e 1970. Davis (1967) provou que a economia chilena crescera em média 1,45% ao ano durante o período 1908-1927, ou seja, quando a legislação social do Estado ainda não havia sido regulamentada, enquanto que durante o período de sua regulamentação, após a criação do seguro social (1924), esse crescimento havia apresentado a modesta taxa de 1,20% anual. Além disso, provou que o último período em questão não teria sido apenas mais inflacionário que o primeiro, mas que nele a inflação havia se institucionalizado em razão das expectativas criadas pela legislação previdenciária.

Nesses estudos, Davis dedicara especial atenção aos fatores que constrangiam o crescimento da economia chilena, como a insuficiente capacidade interna de poupança e os altos encargos sociais, relacionando todos esses fatores ao impacto negativo da legislação previdenciária sobre a formação de capital (DAVIS, 1967, p. 69-70). Ainda nesses estudos, o economista de Chicago questionava se os governos democráticos no Chile seriam de fato capazes de reverter essa situação, pois, segundo ele, a expansão da seguridade, por haver criado expectativas sociais em demasia, não era democraticamente tão fácil de ser solucionado. E sugeria: “é difícil supor que os benefícios da seguridade social possam desaparecer pacificamente do cenário das políticas públicas latino-americanas” (1967, p. 73).

Não é exagero afirmar que os experimentos de reformas liberalizantes empreendidos no Chile durante o período ditatorial, após os conturbados anos de governo da Unidade Popular (1970-1973), surgem em reação às expectativas de inclusão geradas com a criação da legislação social. Além de ter sido o país pioneiro

desses experimentos, não só na América Latina, mas entre os países do mundo, o Chile adotou uma política deliberada de *coalition building* que, num contexto político autoritário, reconfigurou radicalmente a economia do país (SCHAMIS, 2002).

O Estado que surge dessas reformas, o Estado da Constituição de 1980, adquiriu o poder necessário para realizar e consolidar os ajustes estruturais e as “modernizações” no campo das políticas econômicas e sociais previstas pelo economista Tom Davis no final da década de 1960 (SALAZAR; PINTO, 1999). Tais modernizações consistiam essencialmente em privatizar as empresas estatais e os fundos públicos do seguro social contributivo. Resumiam-se, portanto, em converter as heranças do rudimento de Estado social-desenvolvimentista que se esboçou no Chile entre as décadas de 1930 e 1970 em recursos para um novo processo acumulativo.

Entre 1975 e 1989, como consequência dessas reformas, o governo militar privatizou 160 empresas estatais, 16 bancos públicos e mais de 3.600 fundos de propriedade estatal, dentre os quais se destacam os fundos previdenciários. O contraditório desse processo, é que em 1981, no auge da chamada “crise da dívida”, 14 desses bancos tiveram de ser estatizados, juntamente com outras 90 grandes empresas (SALAZAR; PINTO, 1999).

Denotando um típico “movimento polaniyano” de desregulamentação e (re)regulação, o Chile experimentou, num curto espaço de tempo, um total processo de reconversão patrimonial da sua economia política. Nesse processo, foram estabelecidas novas diretrizes para o funcionamento da economia, concentrando as prerrogativas decisórias nas autoridades monetárias. A institucionalidade que sustentou essas novas diretrizes foi fixada pela Constituição e consistia num tripé: Banco Central autônomo, orçamento equilibrado e reforço aos direitos de propriedade.

Contudo, o fato mais marcante dessa “revolução pelo alto” - colocada em curso para implementar as regras do livre mercado no país - foi, sem dúvida, a privatização do seguro social contributivo. Nesse âmbito, três estratégias foram perseguidas. Em primeiro lugar, o tripé acima aludido deveria cumprir uma função primordial, visto que a blindagem da política macroeconômica das pressões políticas e sociais sinalizava aos investidores, e ao setor financeiro em particular, que os inconvenientes da redistribuição não seriam mais tolerados, mantendo assim os gastos sociais, especialmente os gastos previdenciários, sob rígidos limites fiscais.

Em segundo lugar, o êxito da reforma do sistema previdenciário dependia da quebra das identidades corporativas que mantinham o antigo sistema. Para se atingir tal objetivo, o governo ditatorial produziu, em 1979,² uma total desregulamentação das relações de trabalho, com a flexibilização dos contratos, a descentralização da negociação coletiva e o desmantelamento da organização sindical.

Por último, e o mais importante, o novo sistema previdenciário passou a funcionar estritamente dentro das regras de capitalização. O regime de repartição foi fechado e os trabalhadores passaram a contribuir obrigatoriamente para as chamadas *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFPs) – entidades privadas, com fins lucrativos, incumbidas de administrar de forma competitiva as contas individuais de cada segurado em troca de comissões. O princípio que norteou a filiação dos trabalhadores a cada uma dessas entidades

2 A nova legislação do trabalho continha cláusulas que remontavam o tempo do capitalismo manchesteriano. Os empregadores poderiam demitir até 30% dos seus empregados em cada mês, sem incorrer em penalidades e ficando isentos do pagamento de indenizações. Poderiam também contratar menores cuja remuneração não deveria superar 60% do valor do salário mínimo (BORZUTSKY, 2002).

era o da “livre escolha”. Quando elegíveis ao recebimento dos benefícios, os contribuintes do novo sistema poderiam optar entre fazer saques progressivos de suas contas individuais ou receber uma anuidade real. Em caso de não cumprimento das exigências contributivas, os novos contribuintes poderiam gozar de uma pensão mínima, cujo valor não seria indexado ao índice geral de preços, sendo ocasionalmente reajustado pelo governo (SALAS; SILVA, 2003). Em suma, os contribuintes do antigo sistema de repartição se transformaram em “pequenos poupadores individuais”; e se caso fracassassem em cumprir os critérios de elegibilidade que conferiam acesso ao novo sistema deveriam se resignar em se transformar em “pobres merecedores da ajuda pública”.

Mas o aspecto mais intrigante da reforma previdenciária é o fato de ela ter sido utilizada deliberadamente para promover o incremento, senão a criação, de um mercado de capitais no país, dando ensejo para a formação de coalizões distributivas que foram criadas, disseminadas e mantidas através de conluíus entre o governo, as seguradoras privadas e os bancos (SCHAMIS, 2002). Antes da criação da nova legislação previdenciária (Decreto Lei 3.500/1980), as reais intenções desses atores permaneceram ocultas por um discurso que enfatizava a necessidade de adoção de regras mais uniformes e “equânimes” para o funcionamento do sistema.

Contudo, à medida que o regime endurecia suas disposições para enfrentar os oponentes da reforma, essas intenções transpareciam sem rodeios, embora continuassem mascaradas pelas recorrentes evocações ao princípio genérico do “bem comum”, como se pode entrever no discurso de José Piñera, Ministro do Trabalho e Previdência Social do governo ditatorial e arquiteto das reformas orientadas para o mercado no sistema de seguridade social:

Através do princípio da capitalização individual chega-se à indispensável conexão entre esforço e benefício, aspecto chave para impedir a proliferação da demagogia. Não nos resta dúvida alguma de que este sistema de capitalização favorecerá as maiorias silenciosas e esforçadas, as mesmas que foram sistematicamente enganadas quando vigorava o antigo sistema. O que se requer do Estado é apenas uma subsidiariedade no campo previdenciário. O Estado fixará os limites para a ação privada, orientando-a na direção do bem comum, mas deixando a administração dos fundos aos particulares (PIÑERA, 1979: 08).

A criação de toda essa institucionalidade que amparou as reformas fazia parte de um projeto mais amplo de construção de uma nova ordem política duradoura e “imune à demagogia”; uma ordem de certo modo apolítica, e que foi inscrita na Constituição de 1980. Como um ato de demiurgia institucional, os recursos do novo sistema previdenciário foram integralmente empregados para modelar essa nova ordem. A criação de um sistema previdenciário de capitalização poderia resolver os problemas crônicos do capitalismo chileno, como a insuficiência de poupança, contribuindo também para diminuir as pressões fiscais e manter a estabilidade do regime macroeconômico ao insular a política previdenciária do processo político.

Para lograr tais objetivos, seria necessário “fabricar” o interesse geral através da vinculação do interesse de cada indivíduo na manutenção das políticas deflacionárias e de contenção de gastos. Somente através da institucionalização dessas medidas é que o crédito poderia ser descentralizado e sustentado por um mercado de capitais aberto e lastreado nos fundos de pensão capitalizados (SCHAMIS, 2002). Tratava-se, em suma, de utilizar os recursos do seguro social privatizado para a construção de uma base social permanente para o ajuste fiscal, transformando o antigo segurado em um rentista.

Conquanto os objetivos visados fossem ousados, por haver riscos em demasia relacionados às atividades especulativas com os recém-privatizados fundos do seguro social, optou-se, num primeiro momento, por um emprego limitado desses fundos no mercado de capitais, havendo, nesse sentido, fortes diretrizes regulatórias para o funcionamento das AFPs. Entretanto, as íntimas relações entre o governo e o setor financeiro, e a presença marcante dos representantes das seguradoras privadas e dos bancos na formulação da política previdenciária do período, acabaram contribuindo para o fim das restrições sobre as atividades das AFPs. Assim, em 1985, os Decretos n. 18.398 e n. 18.401 relaxaram os instrumentos regulatórios sobre os portfólios das AFPs, autorizando as seguradoras privadas a investirem em instrumentos arriscados de capitalização. É importante frisar que tais medidas foram adotadas em compasso com um novo processo de privatização das empresas e bancos que antes haviam sido estatizados em razão da crise da dívida. Nesse aspecto, a diversificação das opções de investimentos das AFPs, junto ao relaxamento das diretrizes regulatórias sobre essas entidades, poderiam se constituir como partes integrantes de um processo de reorganização do setor privado e de financeirização da economia (SCHAMIS, 2002).

Assim, a liberação dos fundos administrados pelas AFPs intensificou o processo de privatização, visto que esses fundos sustentaram as sucessivas operações de compra e venda das ações das empresas privatizadas. Essas operações, promovidas deliberadamente pelo governo para ensejar a criação de uma “nova classe capitalista” no Chile, foram constantemente repetidas até que o setor de monopólios naturais fosse inteiramente privatizado. Os recursos provenientes do processo de privatização das empresas estatais, por sua vez, seriam destinados para o pagamento dos benefícios dos trabalhadores filiados ao antigo sistema de repartição, atenuando assim os efeitos dos custos de transição decorrentes da criação do novo sistema (Idem, 2002).

Os fundos de pensão no Chile, buscando oportunidades diversificadas de investimento, tiveram um profundo impacto sobre o mercado de capitais, tornando-se os principais investidores institucionais da economia. Em 1995, aproximadamente 5 milhões de chilenos eram proprietários de fundos de pensão. Atualmente, as contas individuais dos fundos de pensão representam cerca de 70% do PIB.

Os governos que se seguiram ao período ditatorial, especialmente os governos da chamada *Concertación de Partidos por la Democracia*, não foram capazes de reverter às iniquidades do sistema privado. Na verdade, ao promoverem medidas de incremento à competitividade das AFPs - incentivando ao mesmo tempo a entrada dos trabalhadores nessas entidades -, esses governos afiançaram a sobrevivência institucional do sistema privado.

Portanto, além de gerar estabilidade macroeconômica, a reforma previdenciária chilena foi produzida deliberadamente para ter consequências políticas duradouras. A privatização da seguridade social redefiniu os direitos de propriedade, reforçou o processo de privatização e ampliou os grupos dentro da sociedade com interesses rentistas. Não bastava quebrar as expectativas de inclusão da população nas políticas redistributivas e no universo dos direitos sociais, mediante forte redução do gasto, desmonte dos programas sociais e repressão. Mais do que isso, era necessário criar um novo interesse.

AS REFORMAS LIBERALIZANTES NO ATUAL CONTEXTO BRASILEIRO: APROXIMAÇÕES COM O CASO CHILENO?

Ao contrário do Chile, a proteção do trabalho no Brasil sempre esteve assentada sobre um arranjo político-normativo em que a previdência social cumpriu um destacado papel. Tal arranjo é fruto da estratégia varguista de incorporação corporativa dos trabalhadores no Estado, culminando na criação da legislação

social nas décadas de 1930 e 1940. Cabe destacar que o regime varguista utilizou-se deliberadamente dos benefícios do seguro social para inscrever os trabalhadores brasileiros nas proteções jurídicas vinculadas ao trabalho, contribuindo também para adensar o processo de sindicalização (LANZARA, 2017).

Preservando importantes elementos da legislação social varguista, como a CLT e o seguro social contributivo, o novo processo de juridificação de direitos sociais inaugurado pela Constituição de 1988 trouxe importantes inovações ao criar um sistema integrado de seguridade social, com orçamento próprio e fontes diversificadas de financiamento, contemplando as áreas de previdência, saúde e assistência. No que concerne à previdência, a Constituição Federal instituiu o trabalhador rural como “segurado especial”, conferindo-lhe o direito ao benefício de aposentadoria sem exigência de vínculo contributivo. Também inovou ao equiparar o plano de benefícios para todos os trabalhadores, tendo sido fixado o piso no valor de um salário mínimo, indexado aos níveis correntes de inflação. Ressalte-se ainda que a assistência social no Brasil é um direito universal garantido pela Constituição, contemplando benefícios que protegem os grupos em situação de risco, com destaque para o Benefício de Prestação Continuada (BPC).³

Cabe destacar que as mudanças sofridas pela economia brasileira nos anos 1990 produziram enormes impactos sobre a seguridade social. Em 1994 foi instituída a desvinculação de parte dos recursos da seguridade com a criação do Fundo Social de Emergência. Esse fundo, depois renomeado Desvinculação das Receitas da União (DRU), em 2000, permite que 20% das receitas da seguridade social sejam livremente alocadas pelo governo federal, inclusive para pagamento dos juros da dívida. Esses desvios do orçamento da seguridade social resultaram no subfinanciamento das políticas de saúde e assistência.

Contudo, o atual cenário político brasileiro, marcado pela interrupção do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff em setembro de 2016, lança dúvidas sobre o futuro da seguridade social no país, abrindo um precedente para uma nova conjuntura liberalizante.

Não cabe a este trabalho deslindar os motivos que levaram a essa mudança de conjuntura. O que se pretende aqui é apenas traçar uma aproximação entre o atual contexto brasileiro de aprofundamento do ajuste fiscal e de reformas liberalizantes, dentre as quais se destacam as reformas trabalhista e previdenciária, e o contexto que presidiu o advento dessas mesmas reformas no Chile, sob os auspícios de um governo autoritário.

Desde já é importante salientar que as aproximações entre ambos os contextos no que tange aos seus respectivos processos configurativos de reformas são muito mais sutis do que geralmente se supõe. E tais aproximações decorrem menos das diferenças entre os tipos de regimes constituídos para empreender essas reformas - nitidamente autoritário em um caso - do que das semelhanças entre as estratégias perseguidas e os métodos empregados.

Como um primeiro exercício aproximativo entre os dois casos, há certas semelhanças no que se refere à condução política dessas reformas; ambas extraíndo sua legitimidade de um mero artifício retórico voltado a justificar o ajuste fiscal no “interesse geral da sociedade”. Um discurso que, tal como se deu no Chile, se volta contra os interesses corporativos da sociedade; contra os sindicatos e as suas representações políticas; contra as pautas redistributivas endossadas por governos “populistas” e “fiscalmente irresponsáveis”. Enfim, um discurso que tende a identificar esses elementos com o atraso; que não coincidentemente, em

3 O BPC é destinado aos idosos (65 anos) e portadores de deficiências socialmente mais vulneráveis (renda familiar per capita de até ¼ do salário mínimo), e que atualmente beneficia mais de 4 milhões de famílias (cerca de 16 milhões de pessoas).

ambos os países, fora associado a uma “ordem pregressa e caótica” produzida por governos de esquerda e centro-esquerda que desarranjaram o equilíbrio fiscal por haverem gerado expectativas de inclusão em demasia.

Também num e noutro caso, a previdência social se constitui no principal foco das reformas, sendo identificada como a expressão de interesses retrógrados que impedem o crescimento da economia. Verifica-se ainda, nos dois casos, que esse foco torna-se objeto de acirrada disputa, seja por parte dos trabalhadores que desejam preservar suas proteções coletivas, seja por parte dos grupos que buscam mobilizar o Estado para transformar os benefícios da previdência social em recursos para uma aposta mercantil. Em relação a esse último objetivo, logrado no caso chileno, também se descobre - infelizmente ao fim desses processos - que a alegação dos reformadores, concernente à justeza das medidas restritivas, nada mais é do que um esteio para transformações mais sub-reptícias e radicais, vinculadas à dinâmica de formação das coalizões de poder e à privatização dos fundos do seguro social.

Também se entrevê, nos dois casos, uma tentativa deliberada de transformar ficções econômicas em imperativos constitucionais. E, neste quesito, como se pode apreciar na seção anterior, o Chile foi bem sucedido, utilizando-se do seu “momento autoritário” para institucionalizar medidas impopulares na sua Constituição. Resta saber se o Brasil seguirá à risca essa trajetória.

Contudo, ao se observar o novo cenário político brasileiro, e o empenho com o qual a nova coalizão política encaminha os projetos de reforma, entrevê-se que os objetivos de reforma convergem para uma institucionalização permanente da austeridade econômica.

Para as elites políticas e econômicas que integram a coalizão reformista, há um entendimento comum de que a políticas econômicas anteriormente adotadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), políticas que sustentavam o crescimento através da expansão do crédito, do pleno emprego e de medidas redistributivas, foram responsáveis por mergulhar o país na crise. O diagnóstico que se fez, em relação às origens dessa crise, era o de que uma economia operando muito próxima ao pleno emprego, como a economia política produzida pelos governos do PT, pressionava em demasia os custos empresariais, elevando as taxas de inflação. A única alternativa para debelar a crise seria adotar o receituário; uma política econômica mais austera, capaz de desaquecer a economia, através da diminuição do consumo, dos salários e do gasto público, elevando assim a taxa de desemprego. Seria necessário, portanto, produzir uma terapia de choque, tal como aquela que antecedeu as reformas privatizantes no Chile, para fazer recuar a inflação, estabilizar a economia e reativar as expectativas dos investidores. No final desse processo, o crescimento surgiria espontaneamente, uma vez que o aumento da confiança dos investidores impulsionaria o consumo e os investimentos privados (DIEESE, 2016).

Vale destacar que o ajuste fora produzido com base nesse diagnóstico. Além disso, o *coroamento institucional da austeridade*, e que acusa o seu caráter permanente, deu-se com a promulgação da Emenda Constitucional n. 95 de 2016 (EC 95/2016), que fixa por 20 anos um teto para o crescimento das despesas públicas. O propósito de tal medida é estabelecer um “Novo Regime Fiscal”, constitucionalizando as metas da austeridade até 2036. Justificada pelo Ministro da Fazenda da época, a EC 95/2016 se desdobraria num ciclo virtuoso, pois:

À medida que se controle o crescimento das despesas públicas, nós teremos um aumento da confiança; em consequência disso, a retomada do investimento; em consequência disso, o

crescimento; em consequência disso, mais recursos disponíveis para investimento privado e consumo (BRASIL, 2016).

Os objetivos declarados da EC n. 95 são reduzir o déficit e restaurar a confiança financeira. Porém, algumas projeções sugerem fortes evidências de que a emenda em pouco contribuirá para a redução do déficit e retardará o crescimento econômico. Ou seja, de acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e da população (ROSSI; DWECK, 2016). Além disso, a principal consequência da aprovação da EC n. 95 é diminuir drasticamente o gasto social federal, afetando o já minúsculo orçamento da seguridade social do país. Segundo alguns estudos, se um teto semelhante de gastos tivesse sido imposto a partir de 2003, o orçamento da saúde para 2015, por exemplo, teria sido reduzido em 43% (R\$ 55bi em vez de R\$ 100bi) (VIEIRA; BENEVIDES, 2016: 9).

Ainda de acordo com algumas projeções, o gasto primário total do Governo Federal passaria de 19,6% do PIB (2015), para 15,8% em 2026 e 12% em 2036. Considerando o aumento dos gastos com previdência em razão das mudanças demográficas, atualmente em torno de 8% do PIB, não haveria mais espaço fiscal para a manutenção dos gastos de saúde e educação em proporção ao PIB. Assim, dado que a nova regra congela as despesas com saúde e educação, fixando pisos cada vez mais decrescentes, estas passarão de 4% do PIB em 2015 para 2,7% do PIB em 20 anos, quando a população brasileira será 10% maior (ROSSI; DWECK, 2016). Com efeito, os impactos orçamentários da EC n. 95 já começaram a aparecer. Em 2017, as parcelas das dotações orçamentárias com saúde e educação do orçamento federal caíram, respectivamente, 17% e 19% (INESC, 2017).

Cabe ainda ressaltar que as medidas previstas pelo “Novo Regime Fiscal” somente lograriam se efetivar se fossem complementadas pelas reformas estruturais. É a partir desse diagnóstico, portanto, que a ênfase se volta para a contenção das despesas públicas, especialmente com as despesas relacionadas com a seguridade social, pois, de acordo com o Ministro da Fazenda: “o problema fiscal brasileiro decorre da existência de uma grande folha de previdência e assistência social que representa 70% dos dispêndios públicos”. Enfim, os entusiastas do Novo Regime Fiscal asseveram que o teto de gastos inscrito na Constituição irá “disciplinar o conflito distributivo na medida em que o mesmo terá que ser resolvido civilizadamente ou por meio de coerções legais” (BRASIL, 2016).

Ora, é evidente que esse propósito revela a intenção da coalizão reformista de ancorar a proteção institucional do investidor, ou a do rentista, na Constituição de 1988, constringendo especialmente o crescimento das despesas vinculadas à seguridade social.

Com a aprovação dessa medida, é possível antever outras consequências de caráter mais imediato, quais sejam: a revogação ou alteração da política de valorização do salário mínimo; e a desvinculação do piso dos benefícios previdenciários e assistenciais deste patamar básico. Assim, em vista do fato de os benefícios da seguridade social (previdência e assistência) seguirem a regra de reajuste do mínimo, as possíveis elevações das despesas com esses benefícios não seriam mais toleradas pelas novas regras constitucionais instituídas pela EC 95/2016 (DIEESE, 2016:12).

O que se percebe atualmente, após a instituição do Novo Regime Fiscal, é uma aceleração legislativa das propostas de reformas de apoio ao ajuste constitucionalizado. A aprovação da reforma trabalhista pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República (Lei Nº 13.467, de 13/07/2017) representou

um enorme retrocesso aos direitos dos trabalhadores. A reforma trabalhista recentemente aprovada abriu a possibilidade para que negociações entre trabalhadores e empresas se sobreponham à legislação trabalhista. Negociações sobre o parcelamento de férias, jornada de trabalho e redução de salário são realizadas agora à revelia da lei. Não se deve subestimar o alcance dessa reforma, pois à semelhança do caso chileno, ela visa, entre outras coisas, desestruturar a base sindical que se constituiu em torno dos direitos trabalhistas e previdenciários, deixando o caminho livre para a adoção de reformas mais radicais no sistema de seguridade social.

Cabe destacar que a nova coalizão política que governa o país deixou explícito que as metas do ajuste constitucionalizado somente seriam cumpridas se a reforma da previdência fosse aprovada. Prova disso, é que uma das primeiras iniciativas do governo recém-empossado, em 2016, foi desarticular a burocracia do setor previdenciário. Grande parte da estrutura dessa burocracia permanece atualmente subordinada ao Ministério da Fazenda, demonstrando a intenção do atual governo de tornar o setor previdenciário um mero apêndice da área econômica. Vale ainda enfatizar que, à testa da nova secretaria que trata dos assuntos previdenciários, foi colocado um burocrata oriundo da área da previdência complementar, e com forte trânsito nos meios empresariais e financeiros.

A reforma da previdência seria a condição *sine qua non* para retomar a “confiança dos investidores”. Com as escusas de que a previdência social seria o maior item de despesa a “onerar” o orçamento, e tendo como justificativa as sempre recorrentes previsões catastrofistas sobre o envelhecimento da população brasileira, a Proposta de Emenda à Constituição 287/2016 (PEC 287/2016) visa alterar o regime previdenciário brasileiro mediante a adoção de medidas bastante restritivas. Encaminhada em dezembro de 2016 ao Congresso Nacional, a PEC 287/2016 foi apreciada por uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que aprovou versão substitutiva em maio de 2017. Diante das dificuldades de aprovação da reforma, em novembro de 2017 surgiu uma nova proposta na forma de Emenda Aglutinativa à PEC 287.

A Emenda Aglutinativa à PEC 287/2016, aprovada na Comissão Especial da Câmara, apresenta alguns ganhos em relação à proposta original do governo. Em primeiro lugar, por manter o salário mínimo como piso da seguridade social. Também por reduzir a proposta de idade mínima para a aposentadoria das mulheres de 65 anos para 62 anos e dos professores da educação básica, de ambos os sexos, para 60 anos. Ainda permitiu o acúmulo de pensão e aposentadoria, embora restrito ao valor máximo de dois salários mínimos (DIEESE, 2018: 3). Por outro lado, a nova proposta reduz drasticamente o valor dos benefícios para os trabalhadores que optarem pela antecipação de suas aposentadorias.⁴

A atual proposta de reforma previdenciária também abre um considerável espaço de atuação para as seguradoras privadas e fundos de pensão. Aqui as medidas restritivas visam reduzir a atratividade da previdência pública para os trabalhadores que recebem as maiores remunerações. Nesse quesito, a PEC 287 é explícita no seu intento de acabar com os “privilégios” relacionados à aposentadoria dos servidores públicos das três esferas de governo. A PEC 287 também obriga estados e municípios a criarem regime complementar de previdência e, sobretudo, permite que sejam contratados benefícios complementares em planos abertos, oferecidos por entidades privadas do sistema financeiro (DIEESE/ANFIP, 2017). Assim, estaria definitivamente aberto o caminho para a institucionalização de um pilar privado previdenciário no país.

4 Por exemplo, quem se aposenta com 25 anos de contribuição, pela proposta original, teria um benefício calculado em 76% da média de todas as contribuições, enquanto que, pela atual proposta, o valor cai para 70% dessa média. Essa piora no cálculo do valor anula, para a maioria dos segurados, o aparente recuo na exigência de tempo de contribuição para a chamada “aposentadoria integral” que, originalmente, havia sido estabelecida em 49 anos de contribuição e, na versão aprovada na Comissão Especial da Câmara, passou para 40 anos (DIEESE, 2018: 3).

Não é fortuito o fato de concomitantemente ao encaminhamento do projeto de reforma surgirem fortes apelos do setor financeiro para que a previdência complementar se torne uma realidade para os trabalhadores brasileiros. Cada vez mais se percebe uma propaganda agressiva de bancos e seguradoras privadas nos grandes veículos da mídia cujo intuito é incitar parte da população a se filiar nos esquemas privados de seguro. Soma-se a isso o discurso do governo que apela para um tipo de “populismo mercantil” para justificar a necessidade da reforma, enfatizando que esta beneficiará “os mais pobres” contra os “privilégios” corporativos de servidores públicos e sindicatos.

Contudo, é nos documentos produzidos pelas entidades do setor financeiro que se entrevê, com mais clareza, as reais intenções dos agentes envolvidos na reforma da previdência. Em um documento intitulado “Agenda do Setor Financeiro 2017”, a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), que reúne as associações de representação do setor, deixa explícita sua intenção de influir diretamente no processo de reforma. Por meio desse documento, a CNF afirma que sua função é subsidiar o Congresso Nacional e o governo sobre temas ligados ao setor financeiro, ou vinculados ao “ambiente de negócios em que opera o setor, tais como os trabalhistas e os previdenciários” (CNF, 2017: 27). Declara, portanto, que pretende “desempenhar o papel que lhe reserva a Constituição” ao apoiar todas as iniciativas que visem formar um ambiente de maior segurança jurídica para os contratos e fortalecer o mercado financeiro, iniciativas estas que, segundo a entidade, serão insuficientes se não surgirem acompanhadas de uma mudança de mentalidade da população brasileira em direção à acumulação privada de poupança.

Assim, a estratégia da CNF, explícita em tal documento, é apoiar iniciativas “que permeiem toda formação do futuro consumidor” (CNF, 2017:26). O propósito da entidade é formar o consumidor em perspectiva, instilando neste o apreço por um comportamento diligente no que se refere às suas finanças pessoais; o foco aqui é o incremento dos fundos de capitalização junto à população, transformando o indivíduo imprevidente e dependente do Estado em um “pequeno investidor”.

Estariam as reformas liberalizantes e a constitucionalização das regras do ajuste fiscal levando o Brasil a uma “chilenização” do seu sistema de proteção social? A resposta a essa questão dependerá, sem dúvida, da capacidade dos atores coletivos que dependem das instituições de proteção social de impor limites aos intentos da coalizão reformista. Mas isso dependerá mais ainda da capacidade de esses grupos recuperarem o discurso de legitimidade da política contra as pretensões de uma legislação cada vez mais “motorizada” pela economia.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou demonstrar que os proponentes das reformas liberalizantes procuram impor o seu discurso afirmando que as medidas redistributivas são contrárias ao interesse geral da sociedade. Considera-se, nesses termos, que a redistribuição cria privilégios injustificáveis diante da imperiosa necessidade de os governos preservarem a “livre competição” e que, portanto, tais medidas deveriam ser limitadas ou extintas através de impedimentos constitucionais.

Este trabalho também destacou que as divisões sociais, as assimetrias de recursos e os conflitos se inserem nas rotinas decisórias das políticas públicas através da dinâmica constitutiva das coalizões de poder. E essa compreensão é particularmente importante para as análises dos processos de reforma nos sistemas de seguridade social.

O que deve ficar claro em relação a esses argumentos, é que os experimentos privatizantes de reforma nos sistemas de proteção são possíveis mesmo em países com arranjos públicos e abrangentes de seguridade social. A intensidade dessas reformas depende em grande medida dos resultados distributivos que elas promovem. De certo modo, as promessas de ganhos futuros é o que pauta o agir das coalizões de poder em torno das reformas privatizantes dos sistemas de seguridade social cujos objetivos, muitas vezes não explicitamente declarados, são financeirizar a economia e a política social.

Seja em contextos políticos autoritários ou democráticos, o fato é que a constitucionalização dos objetivos do ajuste, apoiada por poderosas coalizões de interesse e exemplificada pelo caso pioneiro do Chile, vem se tornando uma regularidade na gestão das políticas macroeconômicas de diversos países, convertendo-se num artifício de neutralização das políticas redistributivas.

Uma vez constitucionalizados esses objetivos, torna-se bastante difícil revertê-los, mesmo diante de situações de relativo descontentamento popular, pois não se pode esquecer que o segredo do “sucesso” dessa empreitada vincula-se estritamente à capacidade de os seus proponentes criarem uma *fundação social* para as medidas liberalizantes.

Tal como visto no caso chileno, os recursos do seguro social foram deliberadamente utilizados pela coalizão de interesses que amparou os processos de reforma para transformar radicalmente a economia e a sociedade do país. Caberia indagar se o Brasil não se encontraria atualmente nos pródromos desse processo de transformação, o qual pretende refundar a sociedade sob o influxo de uma ficção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Câmara dos Deputados. (2016), “Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016”. Brasília: Câmara dos Deputados.
- BORZUTSKY, Silvia. (2002), *Vital connections. Politics, social security, and inequality in Chile*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- BUCHANAN, James. (1980), “Rent Seeking and Profit Seeking”, In J. Buchanan; R. Tollison; G. Tullock (org.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press.
- CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras. (2017), *Agenda do Setor Financeiro*. Brasília: CNF, 2017.
- DAVIS, Tom. (1967), “Ocho décadas de inflación en Chile: 1879-1959. Una interpretación política”, *Cuadernos de Economía*, v. 11, n. 44: pp. 60-94.
- DIEESE. (2016), “PEC nº 241/2016: o Novo Regime Fiscal e seus possíveis impactos. Nota Técnica”, *DIEESE*, n.161: pp. 1-15.
- DIEESE. (2018), “O Discurso de defesa da Reforma da Previdência em questão. Nota Técnica”, *DIEESE*, n.190: pp. 1-11.
- DIEESE/ANFIP. (2017), “Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: DIEESE/ ANFIP; 2017 48p.
- HACKER, Jacob Stewart; PIERSON, Paul. (2014), “After the “Master Theory”: Downs, Schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis”, *Perspectives on Politics*, 12, 3: pp. 643-662.
- HARBERGER. Arnold. (1993), “Secrets of Success: A Handful of Heroes”, *American Economic Review*, vol. 83, n.2: pp. 343-350.
- INESC. (2017), “Orçamento 2017 prova: teto dos gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro.” Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro>
- KRUEGER, Anne Osborn. (1974), “The political economy of the rent-seeking society”, *American Economic Review*, v. 64, n.3: pp. 291-303,
- LANZARA, Arnaldo Provasi. (2017), *A Construção Histórica do Estado Social no Brasil e no Chile: do mutualismo ao seguro*. Curitiba, Ed. CRV.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. (2007), “Understanding public policy through its instruments - from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation”, *Governance*, vol. 20, no. 1: p.1-21.

- MELLER, Patricio. (1998), *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- NELSON, Joan. (1989), *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick: Transactions Books.
- NORTH, Douglass Cecil. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- OLSON, Mancur. (1999), *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP.
- PALIER, Bruno. (2005), "Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990". In W. Streeck & K. Thelen (org), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2010), "The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms". In B. Palier (org.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- PIÑERA, José. (1979), "La Reforma Previsional". *Informe Económico 1976-1977*. Santiago: CNV.
- PINTO, Anibal. (1959), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Editorial Universitaria.
- ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. (2016), "Impactos do Novo Regime Fiscal na Saúde e na Educação", *Cadernos de Saúde Pública*, v. 32, n.12: pp. 01-05.
- SALAS; Eduardo Miranda; SILVA, Eduardo Rodríguez. (2003), *Examen Crítico del Sistema de AFP. Mitos y Realidades*. Santiago. Editorial Universitaria.
- SALAZAR, Gabriel; PINTO, Julio. (1999), *Historia contemporánea de Chile. Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago: LOM.
- SCHAMIS, Hector. (2002), *Re-Forming the State: the politics of privatization in Latin America and Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- SCHEUERMAN, William. (2004), *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- WILLIANSON, John. (1994), *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: IIE.

A Trajetória dos Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e na Argentina

Ivan Henrique de Mattos e Silva - Professor Adjunto de Ciência Política, no curso de Ciências Sociais, na Universidade Federal do Amapá.

E-mail: ivanhmsilva@gmail.com

Resumo

O objetivo deste trabalho é discutir a trajetória de construção e consolidação dos Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e na Argentina (até o momento da implantação dos dois principais programas – Bolsa Família e *Asignación Universal por Hijo*, respectivamente) enquanto os principais instrumentos de ação estatal para a redução das assimetrias sociais, da fome e da miséria, representando um novo enfoque e uma nova abordagem para as políticas sociais no âmbito da América Latina. O advento dos PTCRs como instrumento de combate às assimetrias sociais durante a década de 1990 marca uma inflexão da concepção de política social no Brasil e na Argentina, saindo de uma perspectiva de combate à pobreza no curto prazo para o investimento em capital humano e a superação da pobreza no longo prazo, em consonância com as diretrizes do Banco Mundial. A noção de gasto social passa a ser acompanhada de um cálculo instrumental, segundo o qual a efetividade da ação do Estado poderia ser mensurada em termos de seu impacto produtivo.

Palavras-Chave: Programas de Transferência Condicionada de Renda; Brasil; Argentina.

Abstract

The objective of this paper is to discuss the construction and consolidation of Conditional Income Transfer Programs in Brazil and Argentina (until the implementation of the two main programs - Bolsa Familia and Universal Assignment for Children, respectively), while the main instruments of action to reduce social asymmetries, hunger and poverty, representing a new approach and a new approach to social policies in Latin America. The advent of the PTCRs as an instrument to combat social asymmetries during the 1990s marks an inflection of the conception of social policy in Brazil and Argentina, from a perspective of fighting poverty in the short term for investment in human capital and overcoming long-term poverty, in line with World Bank guidelines. The notion of social spending comes to be accompanied by an instrumental calculation, according to which the effectiveness of State action could be measured in terms of its productive impact

Key words: Condition-based Income Transfer Programs; Brazil; Argentina

A Trajetória dos Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e na Argentina

Ivan Henrique de Mattos e Silva - Universidade Federal do Amapá.

BRASIL E ARGENTINA – DO *WELFARE STATE* CORPORATIVO AO MODELO LIBERAL

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

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

Ainda que o Presidente Fernando Henrique Cardoso, do Brasil, e o Presidente Carlos Menem, da Argentina, tenham empreendido repactuações sociais e políticas com base em fundamentos compartilhados (vale dizer, a gestão macroeconômica ortodoxa, de um lado, e um impulso no sentido de atender às demandas sociais, por outro), é necessário fazer uma ressalva central – sobretudo para que se possa compreender, segundo a tradição do institucionalismo histórico, os resultados políticos, institucionais e de políticas públicas futuros. Embora ambos tenham avançado no sentido da constituição de regimes de *welfare state* liberais – desmontando, portanto, o padrão corporativo historicamente constituído – os dois atores políticos vêm

de partidos e organizações profundamente diferentes: FHC é eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira, fundado em 1988 como uma cisão dentro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (herdeiro do MDB, de oposição à ditadura militar), e assume como tarefa estratégica a necessidade de sepultar a “era Vargas”¹; já Carlos Menem é eleito pelo Partido Justicialista, herdeiro político do peronismo e fundado pelo próprio Perón em 1947. Essa diferença é central para a compreensão dos desenvolvimentos futuros, tanto em termos de arranjo institucional como do desenvolvimento das políticas públicas, já que as instituições (sejam elas a estrutura do sistema partidário, as relações intra-estatais ou a estrutura e organização dos grupos sociais e econômicos) – embora não determinem – condicionam e moldam o modo pelo qual os atores políticos definem seus interesses e estruturam suas relações de poder, bem como suas estratégias de ação política, com outros grupos (THELEN, STEINMO, 2002).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os programas de transferência condicionada de renda surgem, no cenário latino-americano em um contexto de experimentação, permeado por influências de paradigmas internacionais. Surgem primeiro no contexto local, no Brasil, e em seguida no contexto nacional, com a criação do PROGRESA2, no México (FENWICK, 2016). O advento de tais programas na América Latina se apresenta como um novo enfoque de proteção social num contexto de crise e ajuste estrutural (VILLATORO, 2010) – a política social sai de uma perspectiva de combate à pobreza no curto prazo para o investimento em capital humano e superação da transmissão intergeracional da pobreza no longo prazo, em consonância com a perspectiva apresentada e defendida por organismos internacionais: o eixo central da proteção social, portanto, mais do que as transferências monetárias, passa a ser as condicionalidades (BICHIR, 2011).

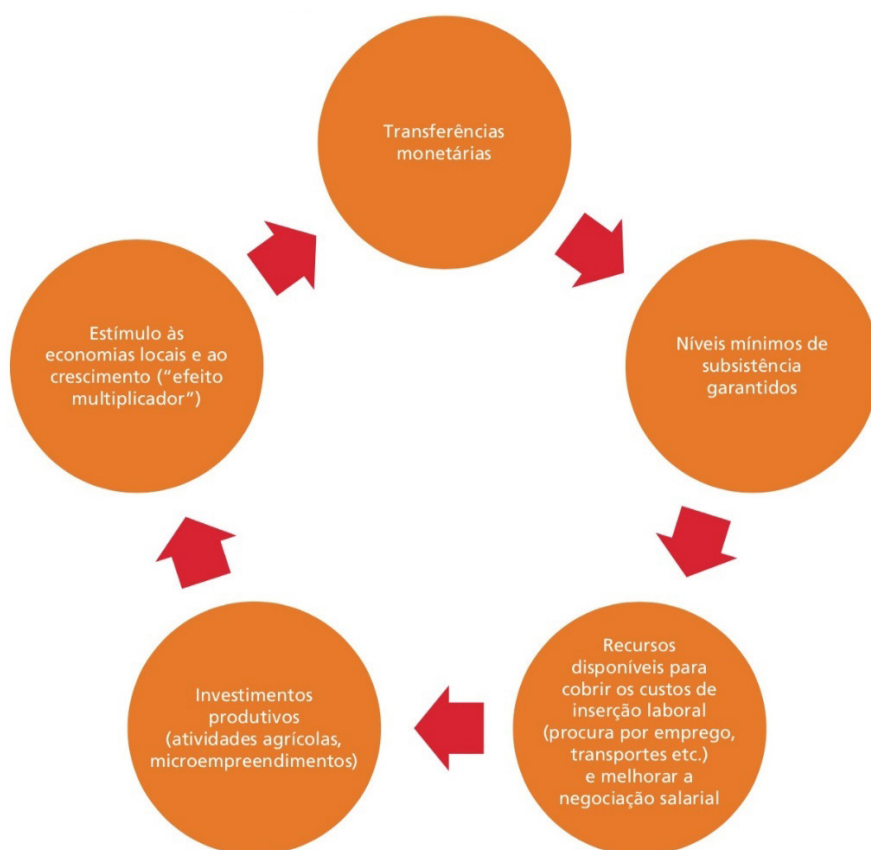
2 O PTCR mexicano foi o primeiro programa de escopo nacional a articular saúde, educação e nutrição enquanto condicionalidades de um único programa social destinado a reduzir a pobreza por intermédio do investimento em capital humano (FENWICK, 2016).

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

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

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

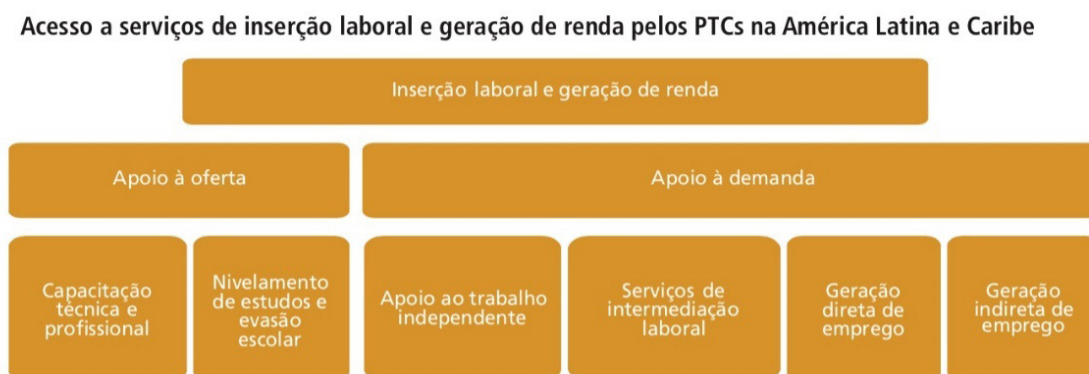
Figura 1: O círculo virtuoso da proteção social não-contributiva



Fonte: Cecchini (2013)

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

Figura 2: Mecanismos de inserção laboral e geração de renda



Fonte: Cecchini (2013).

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

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

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

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

1) Inspirados no Programa Bolsa Família:

- a. Programas de transferência de renda com condicionalidade branda;
- b. Transferência de renda como direito de cidadania e condicionalidades como parte do reforço a tal direito;
- c. Premissa: principal problema é a falta de receita por parte das famílias e a incapacidade de inserção no mercado de trabalho. O valor do benefício também é calculado com base nessa premissa.

2) Inspirados no Programa Oportunidades (México – antigo PROGRESA):

- a. Programas de incentivo à demanda com condicionalidade forte;
- b. Principal objetivo é promover o desenvolvimento do capital humano da população pobre (aumentando o uso dos serviços de saúde e educação);
- c. Premissa: transferência monetária como incentivo a uma mudança de comportamento por parte das famílias mais pobres e mecanismo de financiamento de acesso. O valor do benefício toma por base essa premissa.

3) Inspirados no Chile Solidario (Chile):

- a. Redes de coordenação programática com condicionalidades;
- b. Estratégia de articulação para garantir o acesso do público-alvo aos benefícios de diferentes programas específicos, gerando, assim, uma base para a inclusão social;
- c. Premissa: a pobreza não é o resultado apenas da falta de renda ou de acesso a serviços públicos, mas de uma miríade de fatores (psicossociais, culturais, geográficos, econômicos e outros). Os valores são relativamente baixos e com o objetivo de reduzir os custos de transação para o acesso entre os diversos programas.

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA – SURGIMENTO, EVOLUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA

A EVOLUÇÃO DOS PTCRS NO CASO BRASILEIRO

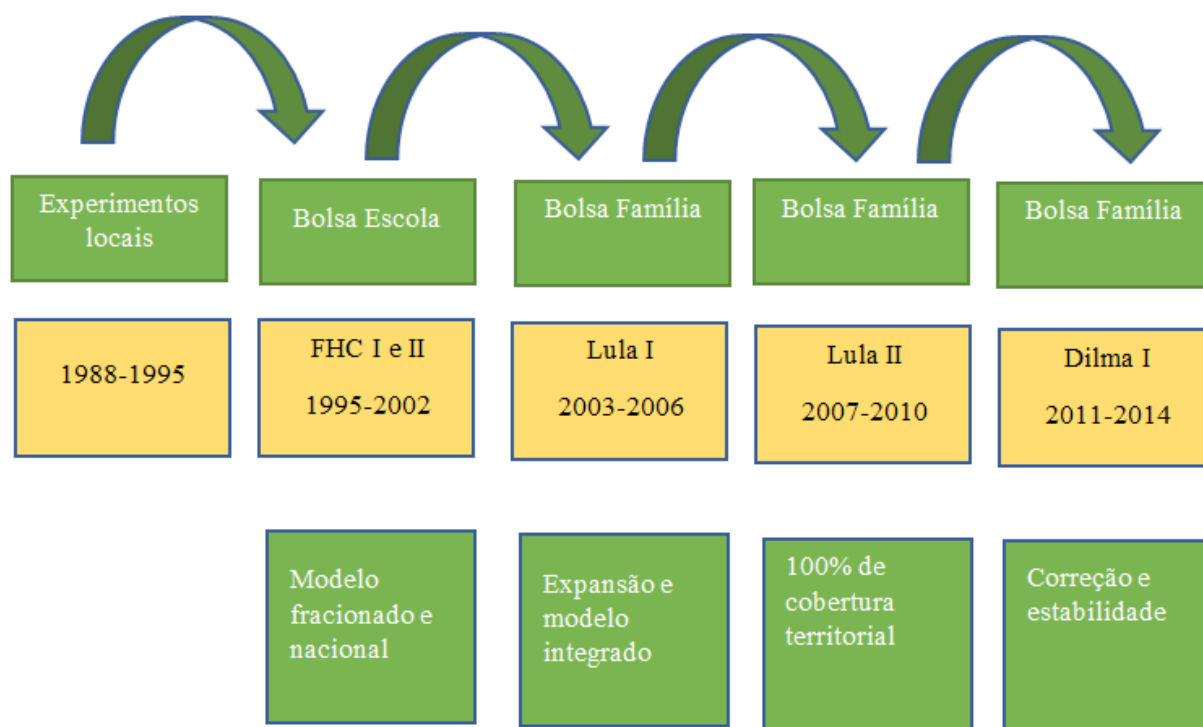
A Constituição de 1988 inaugurou um novo paradigma de ação para as políticas sociais no país, abrindo espaço para a universalização dos serviços públicos, por um lado, e para a descentralização da oferta de

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

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

Bichir (2010) sustenta, ainda, que as reformas nas políticas sociais durante o processo de reconstrução democrática possuem dois momentos: o primeiro durante o final da década de 1980 – cujo mote era romper com o padrão autoritário e promover a descentralização administrativa (esforço que se materializa na nova constituição) – e o segundo em meados da década seguinte, em especial durante o governo FHC – cujo eixo estruturante (também em decorrência do ajuste estrutural da economia) era a busca pela efetividade e eficácia da ação estatal. É nesse contexto que surgem e se consolidam os programas de transferência de renda, que, segundo Fenwick (2016), possuem cinco fases no Brasil³:

Figura 3 – Fases do Surgimento e Consolidação dos Programas de Transferência de Renda



Fonte: Elaboração própria.

3 Fluxograma adaptado de Fenwick (2016).

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

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

O surgimento do debate sobre uma reorientação das políticas sociais no sentido de transferências monetárias possui quatro momentos fundantes: a publicação de um artigo do então reitor da UnB Cristovam Buarque em 1987; o projeto de lei que estabelecia a implementação de uma renda básica universal e não condicionada pelo Senador Eduardo Suplicy (Partido dos Trabalhadores), em 1991; a publicação de um trabalho do economista José Márcio Camargo (Partido dos Trabalhadores), em 1993, sugerindo – como adendo à proposta do Senador Suplicy – a adoção de condicionalidades para o recebimento do benefício (a manutenção dos filhos na escola); e, por fim, a implementação, no nível local, de programas de transferência de renda em meados da década de 1990 (nas cidades de Campinas, Santos e Ribeirão Preto, e no Distrito Federal) (FENWICK, 2016).

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

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

- a. Lei de autoria do prefeito José Magalhães Teixeira (Partido da Social Democracia Brasileira);
- b. A unidade receptora dos benefícios era a família, sendo o benefício uma complementação monetária (variável) destinada a famílias em condições de pobreza, com renda familiar mensal *per capita* inferior a R\$35,00, e residentes na cidade de Campinas há pelo menos dois anos quando da implementação do programa (ou seja, desde 1993), com filhos menores de 14 anos de idade, com total liberdade para a aplicação do dinheiro recebido;
- c. Cinco objetivos: melhorar a nutrição das crianças, evitar a evasão escolar, retirar as crianças das ruas, melhorar as condições gerais de vida das famílias, e favorecer uma maior integração familiar e participação na comunidade;
- d. Contrapartida: manter os filhos na escola;

- e. Acompanhamento não sistemático;
- f. Tempo máximo de permanência no programa: 18 meses (com a possibilidade de renovação por mais seis meses, caso as condições socioeconômicas não tenham sido superadas);
- g. Benefícios variavam de R\$3,00 a R\$385,00;
- h. No primeiro ano de funcionamento atingiu a cobertura de 2.477 famílias, chegando a 3142 famílias em outubro de 2007.

2) Santos (1995) – Programa Nossa Família:

- a. Lei de autoria do prefeito David Capistrano Filho (Partido dos Trabalhadores);
- b. Programa destinado às famílias com dependentes de até 16 anos de idade, em situação de risco, com renda familiar *per capita* inferior a R\$50,00;
- c. Contrapartidas: manter os filhos na escola, retirá-los de situações consideradas ilegais pela Comissão Coordenadora do Programa, prover (segundo suas possibilidades) alimentação, vestuário, alojamento e tratamento de saúde aos dependentes, além de receber visitas de membros do programa e participar de suas atividades;
- d. Benefícios variavam de R\$50,00 a R\$80,00, segundo o número de dependentes;
- e. Benefícios estavam sujeitos à disponibilidade orçamentária (não constituía, portanto, direito).

3) Ribeirão Preto (1995) – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima:

- a. Lei de autoria da vereadora Joana Garcia Leal (Partido dos Trabalhadores), sancionada pelo prefeito Antonio Palocci Filho (Partido dos Trabalhadores);
- b. Programa destinado às famílias carentes, com renda mensal de até dois salários mínimos, e que cumprissem os seguintes requisitos: possuírem crianças atendidas pelas creches municipais, ONGs ou pela Pastoral do Menor; pais ou responsáveis que trabalhem na prefeitura; famílias monoparentais chefiadas por mulheres; e moradores de “favelas”;
- c. Beneficiários: famílias com dependentes menores de 14 anos em situação de risco e/ou portadores de deficiência;

- d. Critérios de prioridade no recebimento: famílias chefiadas por mulheres, maior número de filhos, desemprego/subemprego, condições precárias de moradia/saneamento, saúde da família e escolaridade;
- e. Quatro faixas de benefícios: R\$40,00, R\$60,00, R\$70,00, e R\$100,00;
- f. Contrapartidas: manter os dependentes na escola, fora das ruas, e em dia com a Carteira de Saúde;

4) Distrito Federal – Programa Bolsa Familiar para Educação e Programa Poupança-Escola (1995):

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

Pari passu à implementação de experimentos de políticas de transferência de renda no nível local, no âmbito nacional também se verificaram esforços no sentido da constituição de um novo paradigma de proteção social no Brasil. A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 (ainda no governo Itamar), e a subsequente substituição da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA)⁴ – instituição coordenada pela primeira-dama, num marco filantrópico privado – pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) representam um ponto de inflexão na trajetória das políticas de inclusão social no país, agora vistas como um direito social, e não mais filantropia (FENWICK, 2016). A LOAS estabelece, também, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), já previsto na constituição, e que representava a garantia de um salário mínimo ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo.

⁴ Fundada em 28 de agosto de 1942 por Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas.

Já no primeiro mandato do Presidente FHC, o governo aprova a Lei nº 9.533, autorizando o Executivo a apoiar financeiramente os municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Essa medida representava a possibilidade de cofinanciamento de até 50% dos custos representados pelos programas de transferência de renda locais quando verificada a falta de recursos próprios suficientes. O programa – que garantia “bolsas de estudo” com contrapartidas, com seleção preferencial de municípios de baixo IDH – foi interrompido no ano 2000 em decorrência de problemas políticos e administrativos (BICHIR, 2010).

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

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

- 1) Bolsa Escola (2001): principal programa de transferência de renda do governo FHC, destinado às famílias com renda *per capita* inferior à metade do salário mínimo, o programa fornecia um benefício de R\$15,00 por aluno – chegando a, no máximo, três crianças por família. O benefício era transferido via cartão magnético, e tinha como condicionalidade estar matriculado e permanecer na escola (com acompanhamento a cada três meses), e estar, junto com sua família, registrado no Cadastro Único. Em dezembro de 2002, o programa alcançava 5.106.609 famílias (FENWICK, 2016);
- 2) Bolsa Alimentação (2001): destinado a mulheres grávidas, lactantes e/ou com filhos de 6 meses a 6 anos de idade, fornecia um benefício de R\$15,00 por filho, chegando a um limite de R\$45,00. O benefício tinha a duração de 6 meses, podendo ser renovado por períodos iguais, desde que cumpridas as condicionalidades (ações básicas de saúde, tais como o pré-natal, vacinação e aleitamento materno);
- 3) Auxílio Gás (2002): destinado a famílias com renda *per capita* inferior à metade do salário mínimo, representava a transferência de um auxílio no valor de R\$7,50 por família, com a condição de estar inscrita no Bolsa Escola.

Os programas implementados entre o final da década de 1990 e os primeiros anos da década de 2000 representaram alguns avanços importantes: favoreceram a universalização do acesso ao ensino fundamental, a dinamização de circuitos econômicos locais e o rompimento de práticas clientelistas que historicamente

marcaram a concessão de serviços e programas sociais no Brasil. Durante o governo FHC o país também caminhou no sentido da constituição de uma rede mínima de proteção social, com foco nas transferências monetárias a indivíduos ou famílias de baixa renda e em situações de vulnerabilidade social e econômica (BICHIR, 2010).

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

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

A EVOLUÇÃO DOS PTCRS NO CASO ARGENTINO

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

Em relação ao sistema previdenciário, em 1994 é instituído o novo *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*, que estabelecia uma contribuição tributária dos empregadores (16% dos salários) de modo a financiar a *Prestación Básica Universal* (PBU), igual para todos os cidadãos, a despeito do nível de renda. O novo sistema estabelecia também uma modalidade de contribuição definida (11% dos salários), a ser paga pelos empregados, cujos benefícios seriam pagos aos cidadãos em função do montante

absoluto contribuído (ROFMAN, OLIVERI, 2011). O sistema, no geral, foi parcialmente privatizado, surgindo uma modalidade privada que operava segundo o critério de fundos de capitalização (NIEDZWIECKI, 2014).

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

Em relação à legislação trabalhista, a nova *Ley Nacional de Empleo* (1991) promoveu a flexibilização dos contratos de trabalho, a restrição ao direito de greve, a elevação da idade mínima para a aposentadoria e reduziu os valores destes benefícios (CORTÉS, MARSHALL, 1991). Poucas e esparsas foram as iniciativas com vistas a reduzir os custos sociais da reestruturação das relações trabalhistas, sobretudo porque a agenda social dos primeiros anos Menem não incluiu como prioridade os temas relativos à pobreza, ao desemprego e à desigualdade, já que o fôlego da ação do Estado estava direcionado para a busca da estabilidade econômica (ACUÑA, KESSLER, REPETTO, 2002). O outrora poderoso Ministério do Trabalho e Bem-Estar foi reduzido a uma secretaria (FENWICK, 2016).

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

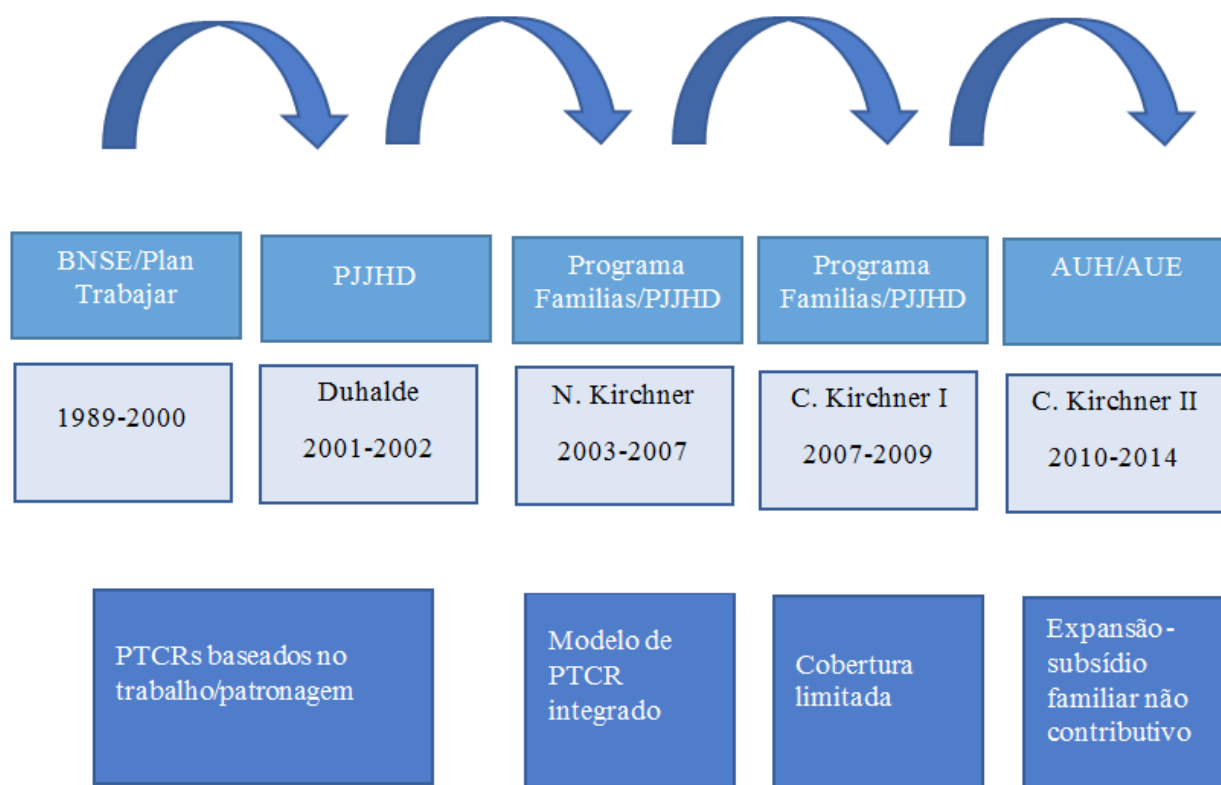
O governo Alfonsín (1983-1989) foi marcado por um impasse na intervenção social do Estado, de modo que o retorno à democracia – frustrando parte da base de apoio dos radicais e da aliança construída durante a redemocratização – não trouxe de volta a pauta da intervenção social do Estado. As propostas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

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

A despeito da retórica política a favor dos assalariados e do imperativo da justiça social verificada logo após o retorno à democracia, durante o governo de Raúl Alfonsín, a experimentação com PTCRs, na Argentina

se inicia apenas em 1989, com a eleição de Menem para a Presidência da República, passando pelos presidentes Duhalde, Néstor Kirchner e Cristina Kirchner (FENWICK, 2016). O fluxograma a seguir resume, sucintamente, a evolução dos programas de transferência de renda na Argentina⁵⁶:

Figura 4 – A Evolução dos Programas de Transferência de Renda na Argentina



Fonte: Elaboração Própria

Ainda em 1989, é instituído pelo decreto 400/89 o *Bono Nacional Solidario de Emergencia* (BNSE) – ou *Bono Solidario* – com o objetivo de substituir o criticado e falho PAN. O novo programa se concentrava em promover uma distribuição monetária destinada a substituir temporariamente o plano alimentar do radicalismo, mergulhado em acusações de ineficiência, clientelismo e corrupção. De modo complementar, o *Bono Solidario* também previa a criação de programas de fomento ao emprego (de alcance muito limitado) e uma pequena assistência de crédito a miniempreendimentos produtivos – anunciada, porém, jamais implementada (CORTÉS, MARSHALL, 1991). O programa se destinava a famílias que, mediante declaração juramentada ao poder público municipal, se declarassem em situação de emergência alimentar, segundo os critérios que seriam estabelecidos em cada jurisdição. O decreto também criou o *Consejo Nacional para la Emergencia Social*, presidido pelo Ministério da Saúde e Ação Social, e integrado por: os Ministros do Interior e do Trabalho e Seguridad Social, um representante das Forças Armadas, um representante da Igreja Católica, um representante sindical da CGT, e um representante da indústria/comércio. Este conselho receberia a lista dos beneficiários, que deveria ser elaborada pelos próprios municípios. Não havia condicionalidades, e o controle do sistema era muito baixo, já que bastava uma declaração juramentada da própria família atestando a situação de vulnerabilidade alimentar (GILARDON, 2016). Apesar da

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

6 Adaptado de Fenwick (2016).

aprovação da *Ley 23740*, que estabelecia padrões de contribuição solidária para o seu financiamento com aportes importantes do setor privado – o que representou uma novidade na trajetória das experiências de transferência de renda na Argentina – o *Bono Solidario* não conseguiu alcançar resultados satisfatórios, e acabou sucumbindo em meio a dificuldades políticas, operacionais e o descrédito aos olhos da população, em meio a novas denúncias de corrupção e clientelismo, seja na distribuição dos benefícios, seja na escolha dos beneficiários (GILARDON, 2016).

Até 1994, as experiências de implementação de programas de transferência de renda na Argentina foram marcadas pela superficialidade, baixa cobertura, poucos resultados e por um viés neopopulista (FENWICK, 2016). É apenas durante o segundo mandato do Presidente Menem que se verifica o surgimento de programas focalizados buscando a constituição de uma rede mínima de proteção social, de modo a se tornarem (a despeito das limitações e restrições orçamentárias impostas pelas diretrizes macroeconômicas de então) uma parte crítica da agenda de desenvolvimento nacional.

Com as taxas de desemprego ao redor de 20%, e em meio a importantes manifestações sociais, o governo Menem introduz, em 1996, o primeiro programa nacional de emprego (FREYRE, 2014; FENWICK, 2016). O *Plan Trabajar*, desenhado pelo Ministério do Trabalho junto com economistas do Banco Mundial – instituição que auxilia no financiamento do programa a partir de 1997 (LODOLA, 2005) – focalizava cidadãos desempregados fora da cobertura da rede de proteção social⁷, promovendo uma transferência mensal de 200 pesos, por um prazo de seis meses, tendo como contrapartida a realização de tarefas comunitárias. Apesar do crescimento da cobertura representado pela introdução deste programa, seu alcance ainda estava limitado (apenas 20% da população alvo durante seu melhor momento), além de também ter sofrido críticas quanto aos critérios para a distribuição do benefício, com acusações de clientelismo e necessidade de vinculação com o partido peronista, no nível local, para a liberação de recursos (LODOLA, 2005). Mantido pelo Presidente Fernando de la Rúa (também oriundo do Partido Justicialista), o programa se estenderia até 2001.

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

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

Em meio ao elevado custo social da quebra do padrão de desenvolvimento calcado nos postulados neoliberais, logo que eleito (em 2002), o Presidente Eduardo Duhalde (Partido Justicialista) estabeleceu o maior – e mais importante – programa de transferência de renda até então: o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados*. Implementado pelo decreto 565/02, o programa *Jefes* (como ficou conhecido) promovia uma transferência

⁷ O programa, continuado pelo Presidente Fernando de la Rúa (UCR), atingiu no seu auge a cobertura de 20% dos trabalhadores desempregados (FENWICK, 2016).

mensal de 150 pesos (75% do salário mínimo na data de sua implementação) a famílias afetadas pelo desemprego. O benefício era destinado a “chefes de família” desempregados, com filhos menores de 18 anos, com a contrapartida de que passassem a trabalhar quatro horas por dia em uma atividade do programa ou participar de atividades de treinamento e/ou educação para o trabalho. Era, portanto, um programa centrado no trabalho (*labor-based*). O crescimento no padrão de cobertura é facilmente verificado, já que, em maio de 2003, 2 milhões de lares recebiam o benefício (o que representava 20% da população total) (ROFMAN, OLIVERI, 2011):

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

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

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

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

Reformas e alterações importantes ocorreram durante o governo Kirchner. Em primeiro lugar, o sistema de pensões (parte essencial da estrutura de proteção social na Argentina), que havia sido parcialmente

privatizado em 1994 – durante o primeiro governo Menem – foi reestatizado em 2008 (NIEDZWIECKI, 2014). Em segundo lugar, verificou-se também uma mudança significativa com relação aos programas de transferência de renda: embora o *Jefes* tenha sido importante para a eleição do Presidente Kirchner, o programa continuava – enquanto recurso político estratégico – controlado pelo seu antecessor, Eduardo Duhalde. Assim, um objetivo central do novo governo em termos de políticas públicas foi a criação de um novo PTCR, baseado em transferências monetárias vinculadas a investimentos em capital humano que estivessem “livres” da intermediação local, de modo a superar (em tese) o clientelismo que dominava a escolha dos beneficiários no âmbito dos municípios (FENWICK, 2016). Este programa, cujo modelo foi o PTCR mexicano (embora adaptado à realidade argentina), foi o *Programa Familias por la Inclusión Social* (criado em 2006).

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

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

O *Programa Familias* passa de uma cobertura de 1.455.318 pessoas, em 2006, para 2.989.261 pessoas, em 2009 – o que representa um salto de 2,83% para 7,47% da população⁸. O orçamento do programa também passa por um crescimento entre 2006 e 2010, saindo de \$715.520.000 para \$2.374.565.131 (respectivamente 0,09% e 0,14% do PIB).

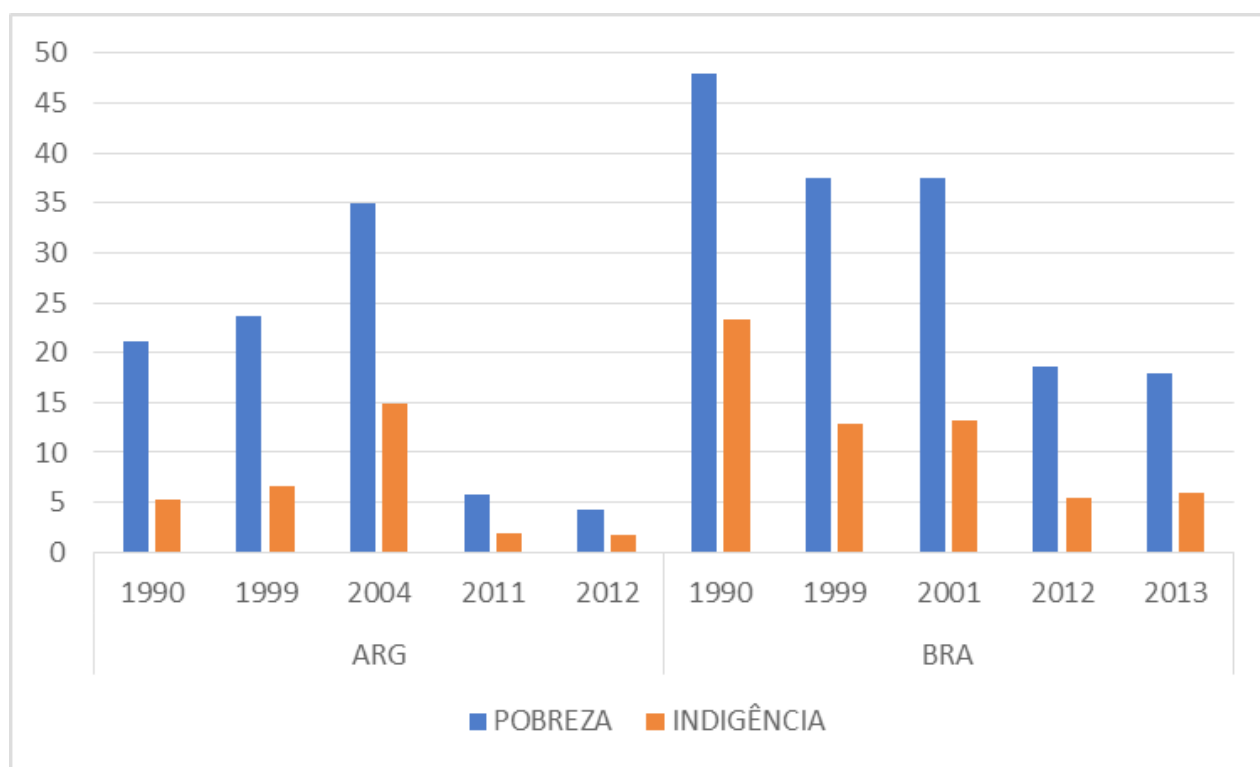
Apesar do crescimento verificado no período, o programa ainda ficou aquém dos resultados esperados – tanto em relação à cobertura, como em relação aos problemas inerentes à sua operacionalização. Houve uma confusão sobre suspender ou não o *Jefes*, que, por sua vez, fomentava confusão e conflito interministerial, bem como problemas administrativos, advindos de uma gestão não totalmente centralizada (como era o caso mexicano, modelo de inspiração para o programa argentino) que dificultava a relação com os municípios (FENWICK, 2016). O *Programa Familias* é, enfim, suspenso em 2010.

8 Fonte: Cepal.

OS ANOS 2000 E A GUINADA PÓS-NEOLIBERAL

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

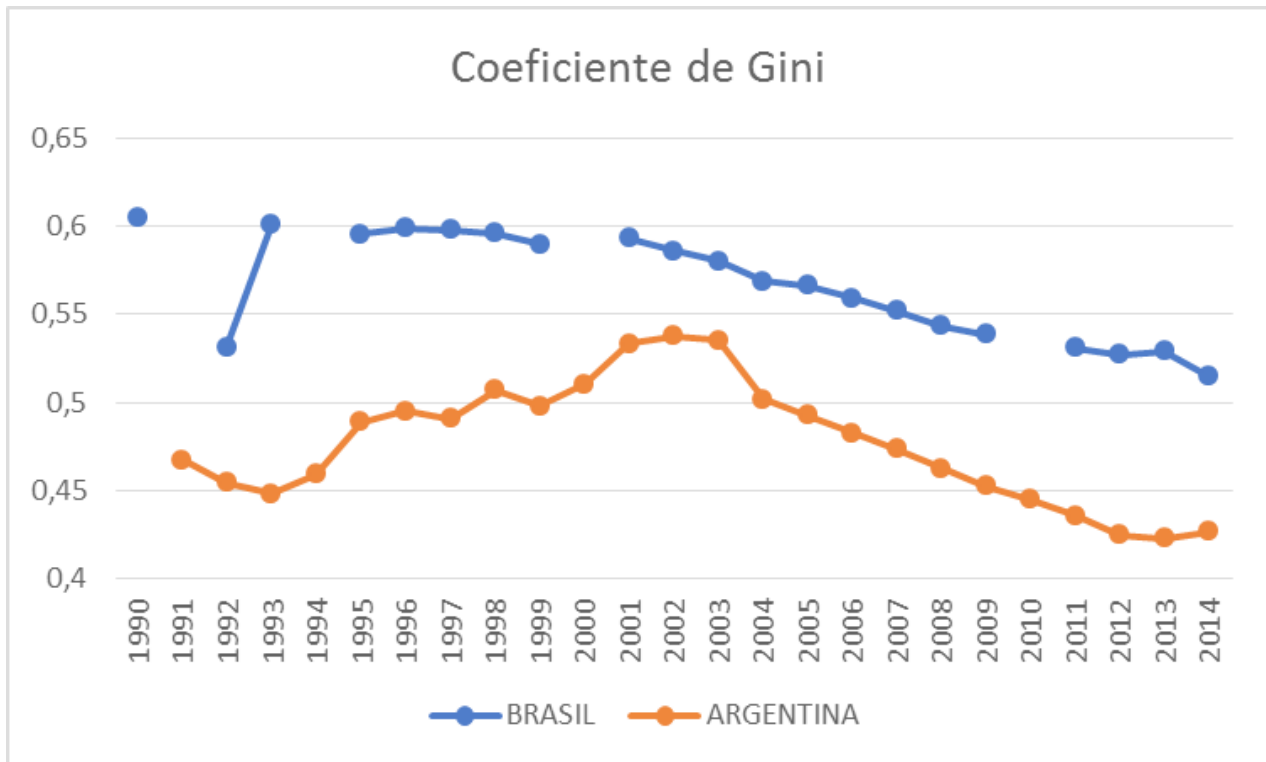
Gráfico 1: Incidência de pobreza e indigência (1990-2013) (%)



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

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

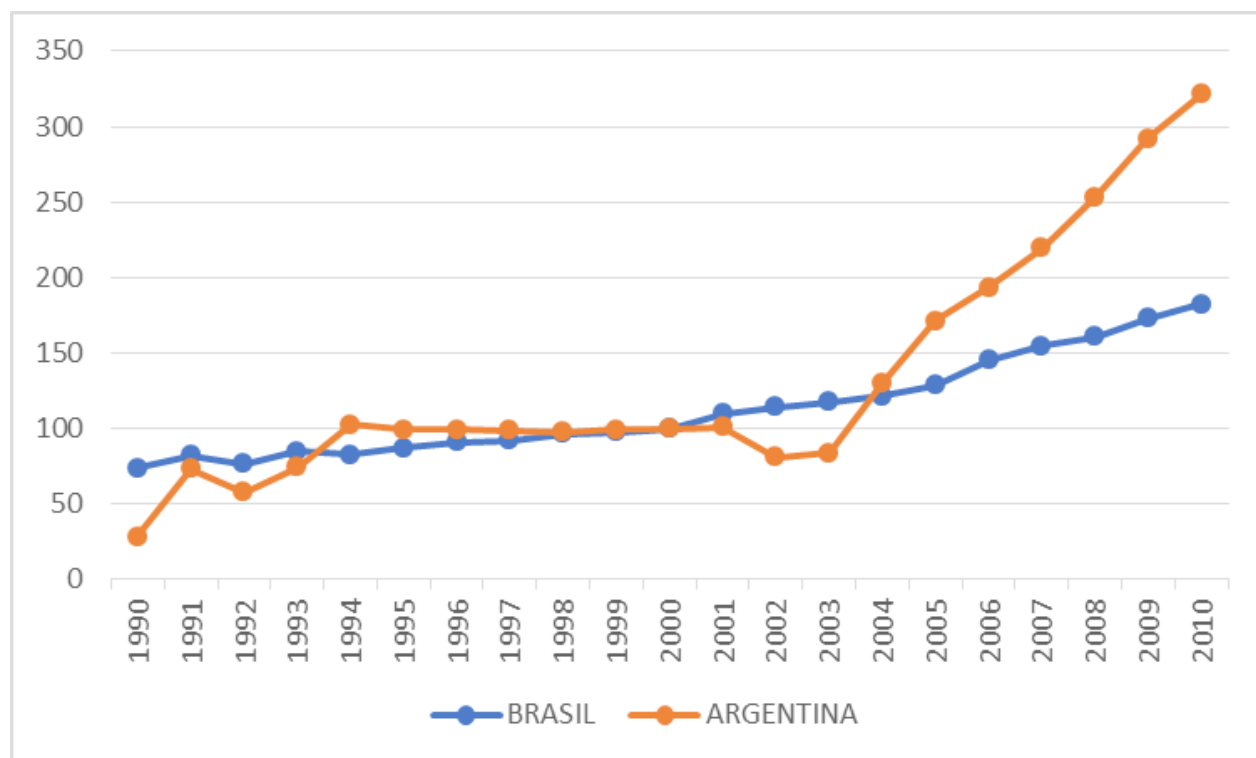
Gráfico 2: Evolução do Coeficiente de Gini (1990-2010)



Fonte: Banco Mundial

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

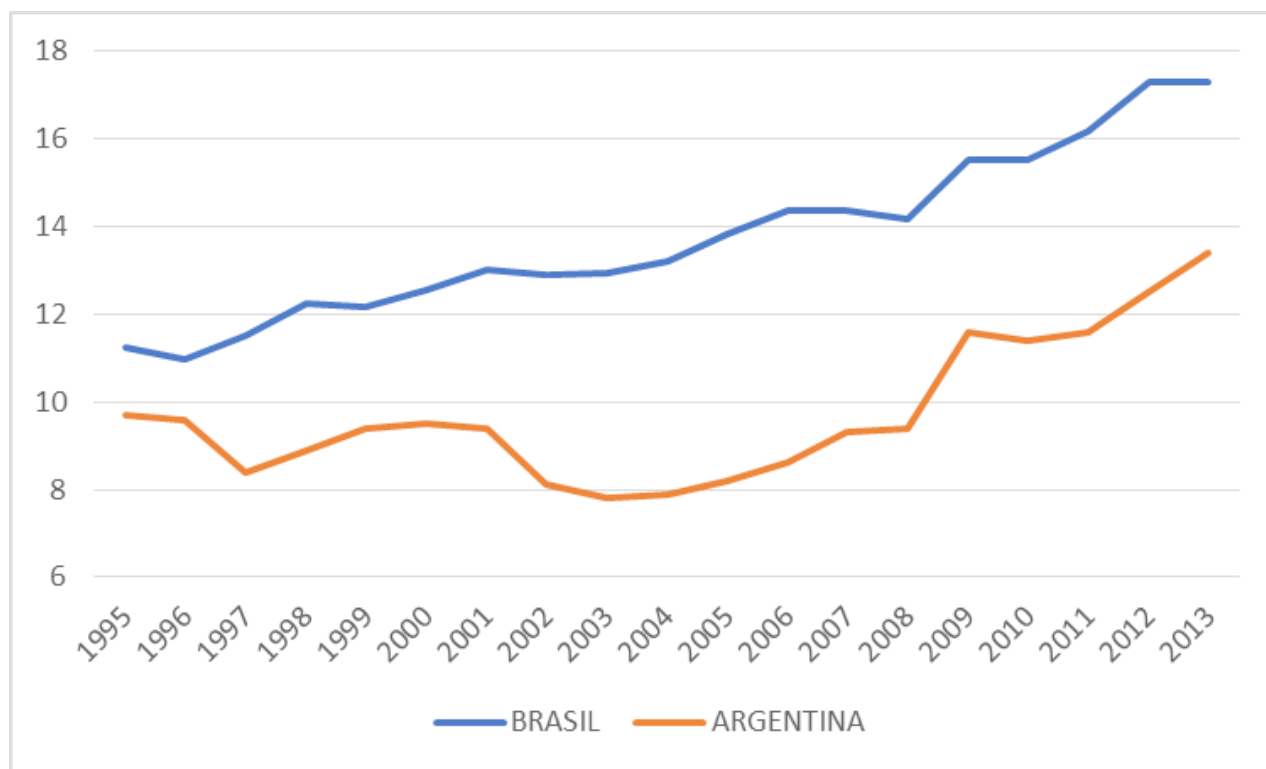
Gráfico 3: Evolução do Salário Mínimo Real (2000 = 100)



Fonte: Cepal

Para além da retomada do crescimento econômico proporcionada pela reversão da deterioração dos termos de troca – consequência direta da valorização do preço dos bens primários, alavancados pela demanda chinesa – e a requalificação de capacidades estatais antes depreciadas, a década de 2000 representou, ainda, um enfraquecimento da hegemonia neoclássica no campo econômico e social, bem como o retorno de trajetórias de intervenção estatal e aumento do gasto público (BOSCHI, GAITÁN, 2008). Ou seja, o aumento do orçamento destinado a programas sociais deriva não apenas de um crescimento mais robusto da economia, mas sobretudo de uma decisão consciente das novas forças políticas eleitas durante o início do século XXI, que elevam a “questão social” (ou seja, o combate à pobreza, à desigualdade e à fome) ao centro da agenda nacional – elemento unificador das chamadas experiências pós-neoliberais (LEIVA, 2008; DRAIBE, RIESCO, 2009; LEVITSKY, ROBERTS, 2011). Entre 2012 e 2013, os PTCRs cobriam 100% da população pobre e 100% da população indigente no Brasil e na Argentina.

Gráfico 8: Gasto social do Governo Central como porcentagem do PIB (1995-2013)



Fonte: Ipea/Cepal

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

Os anos 2000 foram palco de avanços importantes em termos de cobertura, estrutura e funcionamento dos programas de transferência de renda, bem como de sua consolidação enquanto eixo estrutural da estratégia de combate às desigualdades, à fome e à miséria, que assume o centro do debate público na região com a ascensão da “nova esquerda” em suas diversas expressões, no bojo das experiências pós-neoliberais. Nos casos de Brasil e Argentina, dois programas conseguem superar os limites e vícios das tentativas pregressas, alijando as trajetórias clientelistas, marca tradicional dos primeiros experimentos com programas de transferência de renda: o Programa Bolsa Família (PBF), no Brasil, e a *Asignación Universal por Hijo* (AUH), na Argentina (FENWICK, 2016).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUÑA, Carlos; KESSLER, Gabriel; REPETTO, Fabián. Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. Center for Latin American Social Policy – CLASPO/The University of Texas at Austin. Buenos Aires, 2002.
- ADATO, Michelle; HODDINOTT, John. Conditional Cash Transfer Programs: A “Magic Bullet”? In Michelle Adato, John Hoddinott (org.), Conditional Cash Transfers in Latin America. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2010.
- BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos*, n. 87, 2010.
- BICHIR, Renata Mirandola. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IESP-UERJ, Rio de Janeiro, 2011.
- BOSCHI, Renato Raul; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. *Caderno CRH*, vol. 21, n. 53, 2008.
- CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri, Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, n. 4, 2004.
- CECCHINI, Simone. Transferências Condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. In Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri, Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.
- CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: Cepal, 2011 (Libro de la Cepal, n. 111).
- CORTÉS, Rosalía. Social Policy in Latin America in the Post-Neoliberal Era. In Jean Grugel, Pía Riggirozzi (orgs.), Governance after Neoliberalism in Latin America. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- CORTÉS, Rosalía; MARSHALL, Adriana. Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. *Estudios del Trabajo*, n. 1, 1991.
- DRAIBE, Sônia M. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 11, n. 4, 1997.
- DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. El Estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo. Madrid: Fundación Carolina, CeALCI, 2009.

- ETCHEMENDY, Sebastián; GARAY, Candelaria. Argentina: Left Populism in Comparative Perspective, 2003-2009. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Ressurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011.
- EVANS, Peter B.; HELLER, Patrick. Human Development, State Transformation, and the Politics oof the Developmental State. In Stephan Leibfried et al. (orgs.) *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- FENWICK, Tracy Beck. *Avoiding Governors: Federalism, Democracy, and Poverty Alleviation in Brazil and Argentina*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2016.
- FREYRE, María Laura. El problema del desempleo en Argentina y el surgimiento de los Planes de Empleo y sostenimiento de ingresos en la agenda pública. *Revista de Sociología Política*, vol. 22, n. 51, 2014.
- GILARDON, Enrique O. Abeyá. Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Revista Salud Colectiva*, vol. 12, n. 4, 2016.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades Estatais para Políticas Públicas em Países Emergentes: (Des)Vantagens Comparativas do Brasil. In Alexandre de Ávila Gomide; Renato Raul Boschi (org.), *Capacidades Estatais em Países Emergentes*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- GRUGEL, Jean; RIGGIROZZI, Pía. The End of the Embrace? Neoliberalism and Alternatives to Neoliberalism in Latin America. In Jean Grugel, Pía Riggirozzi (orgs.), *Governance after Neoliberalism in Latin America*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- HUBER, Evelyne. Options for social policy in Latin America: neo-liberal versus social democratic models. United Nations Research Institute for Social Development, Discussion Paper N°66, 1995.
- HUBER, Evelyne; NIEDZWIECKI, Sara. Emerging Welfare States in Latin America and East Asia. In Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Mathew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier, John D. Stephens (orgs.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- LAVINAS, Lena. Brazil: The Lost Road to Citizen's Income. In Rubén Lo Vuolo (org.), *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfer to Rights*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013.
- LEIVA, Fernando Ignacio. *Latin American Neostructuralism: the Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2008.
- LEVITSKY, Steven, ROBERTS, Kenneth M. The Ressurgence of the Latin American Left – Introdução. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Ressurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011.
- LODOLA, Germán. Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, vol. 44, n. 176, 2005.

- MACDONALD, Laura; RUCKERT, Anne. Introdução. In Laura Macdonald, Anne Ruckert (orgs.), *Post-neoliberalism in the Americas*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- NIEDZWIECKI, Sara. The Effect of Unions and Organized Civil Society on Social Policy: Pensions and Health Reforms in Argentina and Brazil, 1988-2008. *Latin American Politics and Society*, vol. 56, n. 4, 2014.
- PAIVA, Luiz Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri, *Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- ROFMAN, Rafael; OLIVERI, María Laura. Las políticas de protección social y su impacto em la distribución del ingreso em Argentina. *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*, no.6, Banco Mundial, 2011.
- SILVA, Maria Ozanira Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez Editora, 2014.
- SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: IPEA, Texto para Discussão Nº1424, 2009.
- THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (orgs.) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- VADELL, Javier Alberto. A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, n. 1, 2006.
- VILLATORO, Pablo. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. *Revista de la Cepal, Número Especial em Português*, 2010.
- VOM HAU, Matthias. *State capacity and inclusive development: new challenges and directions*. Barcelona: Ibei, 2012.

Eleições no Brasil: Da Violência Ao Poder

Andrés del Río - Professor de Ciência Política na Universidade Federal Fluminense. Doutor em Ciência Política IESP-UERJ.
E-mail: andres.delrio@gmail.com

André Rodrigues Professor de Ciência Política na Universidade Federal Fluminense. Doutor em Ciência Política IESP-UERJ.

Licio Cactano do Rego Monteiro - Professor de Geografia Humana na Universidade Federal Fluminense.
Doutor em Geografia, Universidade Federal de Rio de Janeiro

Cristiane Kerches da Silva Leite- Professora de Políticas Públicas no curso de Gestão de Políticas Públicas
da Universidade de São Paulo. Doutora em Ciência Política pela FFLCH/USP.
E-mail: criskerches@gmail.com

Resumo

Neste artigo trataremos o processo eleitoral brasileiro recente, explorando o que esperar do governo Bolsonaro a partir das tendências apontadas durante as eleições. Para isso, se observará a trajetória desde 2016 da política nacional, um processo conturbado. Se analisam características particulares do processo. Especial atenção sobre a presença militar e os seus significados para a democracia. Além disso, se debaterá a agenda de segurança pública, suas particularidades e os desafios da democracia. O artigo tentar contribuir no debate sobre militares, segurança pública e democracia no presente brasileiro.

Palavras-Chave: Democracia, Militares, Segurança Pública, Política Brasileira

Abstract

In this article we will discuss the recent Brazilian electoral process, exploring what to expect from the Bolsonaro administration based on the tendencies pointed out during the elections. In order to do this, we have observed the trajectory since 2016 of national politics, a troubled process. Particular characteristics of the process are analyzed. Special attention on military presence and its meanings for democracy. In addition, the public security agenda, its particularities and the challenges of democracy had been discussed. The article tries to contribute in the debate about military, public security and democracy in the Brazilian present.

Key words: Democracy, Military, Public Security, Brazilian Politics

Eleições no Brasil: A Violência ao Poder*

Andrés del Río - Universidade Federal Fluminense

André Rodrigues - Universidade Federal Fluminense

Licio Cactano do Rego Monteiro - Universidade Federal Fluminense

Cristiane Kerches da Silva Leite - Universidade de São Paulo

Nas eleições de 28 de outubro de 2018, o Brasil elegeu muito mais do que um candidato a presidente. Elegeu uma visão de mundo, de tipo de humanidade que vamos habitar. Nesse pequeno artigo vamos debater o atual processo político no Brasil, explorando o que esperar do governo Bolsonaro a partir das tendências apontadas durante as eleições.

APROXIMAÇÃO AO CASO BRASILEIRO

A violência tomou conta do cenário brasileiro. A arrogância foi liberada pouco a pouco, alimentada por políticos, mídia, judiciário e fakenews, foi possibilitada por um campo fértil, produto da frustração e da falta de perspectivas que se instalaram na sociedade.

Depois de quatro eleições vencidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que governou de 2003 a 2016, o mapa social brasileiro teve mudanças, com políticas de inclusão social, visibilidade da diversidade e ampliação do estado assistencialista, ainda que precário. Depois das sucessivas coalizões que garantiram a governabilidade nos anos de governo, o PT se tornou o inimigo a ser anulado e eliminado pelos setores conservadores, elites e partidos tradicionais do país. Desta forma, ao PT foi atribuída a responsabilidade por todos os males brasileiros. Uma guerra híbrida contra uma visão de mundo. Parte de um processo regional, os governos progressistas que emergiram na década de 2000 estão sendo substituídos, por diferentes meios, por governos de direita, conservadores, com políticas econômicas neoliberais e visões repressivas na área da segurança.

O golpe de Estado de 2016 no Brasil rompeu a trajetória dos governos do PT para estabelecer uma nova direção, com redução dos direitos sociais, com aumento tanto da violência e multiplicação de problemas sociais, quanto da pobreza, da miséria e da fome. As eleições acabaram sendo racionalizadas pelo medo. Apesar dos graves problemas econômicos e sociais que foram aprofundados nos anos do governo Temer, o apelo contra a insegurança e a corrupção tomaram o centro do discurso político durante as eleições, mobilizando o medo como principal fator a guiar as opções eleitorais da população.

* Uma versão anterior foi publicada na Revista La Libertad de la Pluma, Argentina, ainda antes do 2o turno das eleições brasileiras, que confirmaram a escolha de Jair Bolsonaro. Link: <https://bit.ly/2PCvYF7>

Nesse período recente, encabeçado pelo presidente Michel Temer, o Brasil estava liberando as contradições que foram silenciadas no tempo do PT. Um governo usurpador que implementa ações que se assemelham a uma vingança contra um governo popular e contra a esquerda, cujos efeitos prejudiciais atingem toda a população.

Além das constantes exceções existentes desde 2016, o direito e a justiça se tornaram seletivos e parciais. Transformaram-se em companheiros do atual governo na construção do novo norte político econômico do país. Gradualmente, mas de forma constante, muitas novas leis foram aprovadas em um cenário de excepcionalidade. Leis que nunca teriam vindo à luz em um processo democrático comum devido ao seu perfil anti-social e de redução de direitos.

Quando olhamos para os poderes institucionais formais, dificilmente podemos analisá-los como instituições que funcionam normalmente. Pelo contrário, uma das principais características desse momento histórico é o esvaziamento dos sentidos da democracia e de suas instituições centrais, que hoje estão na fronteira com o autoritarismo, mas se esforçando para exibir a formalidade mínima exigida por uma democracia. Em certo sentido, uma estética democrática com alma e espírito autoritários. Pura contradição.

Um dos pontos mais polêmicos dessas eleições é a presença militar nas mais diversas áreas. E não falamos só de presença, mas também de afirmações que colocam os sentidos da democracia nas sombras, enquanto o fantasma do passado autoritário começa a aparecer em todas as áreas. Em suma, presença, falas e símbolos que foram disputados nessas eleições.

A eleição de um candidato de extrema-direita é por si só preocupante para qualquer cidadão e defensor da democracia. Mas não é simplesmente sua presença, mas os símbolos exaltados. Hoje a violência e a arrogância já estão instaladas no Brasil. De acordo com a investigação de Haroldo Ceravolo, na primeira semana após o primeiro turno das eleições foram contados mais de 50 casos de violência por apoiadores do candidato Bolsonaro¹. Todos os dias, mais de uma violência cometida por questões políticas foram relatadas nas mais diversas situações. Na mesma linha, há uma constante nas escolas públicas e universidades, onde pichações e declarações racistas e misóginas são atos cotidianos. Uma violência que reduz os sentidos da democracia e da expressão e reconfigura o cenário social em que aparece o ataque de Bolsonaro contra a diversidade e a democracia.

Nesse cenário, os setores antidemocráticos que se mantinham quietos sob a democracia estão saindo das sombras, o velho monstro latino-americano de autoritarismo e violência expandida. Esses setores se sentem legitimados pelo clima atual. Encorajados pela desordem, os militares se posicionaram publicamente, apoiando predominantemente o candidato antidemocrático.

O jogo de xadrez do governo Bolsonaro vislumbra um cenário inédito na história política brasileira. Mantém nas estruturas de poder membros da coalizão usurpadora que ascendeu ao governo mediante o golpe parlamentar de 2016, mas também abre caminho para uma lógica de governo que mimetiza o estilo Trump de governar: acesso direto aos eleitores via redes sociais e, no caso de Bolsonaro, a criação de zonas de identidade com setores populares regadas à simbologias e hábitos do “brasileiro comum”. O quadro de populismo de direita que se avizinha é permeado pela total indigência de paradigmas de políticas sociais nos ministérios e autarquias, resguardado o super ministério da área econômica, que será originado da fusão dos atuais ministérios da fazenda e do planejamento.

1 Constanti, Giovana. Violência política pró-Bolsonaro cresce após primeiro turno. Carta Capital, 11 out 2018. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/episodios-de-violencia-por-motivacoes-politicas-crescem-pos-primeiro-turno>

Bolsonaro é mais um capítulo do longo processo de espraio das ideias ultraliberais pelo mundo, tendo Paulo Guedes como figura que compõe o vetor que se inicia no golpe militar chileno proferido por Augusto Pinochet. Assim como no Brasil de Bolsonaro, no Chile de Pinochet entrava em cena de forma violenta e autoritária os Chicago Boys², formados por Friedman e sob a anuência de Nixon, abriram caminho para a aniquilação da visão de mundo socializante e toda e qualquer marca do governo Allende. Com suas reformas liberais, fagocitaram as estruturas estatais convertendo-as em mercados privados para uma miríade de interesses econômicos. Em dois anos desmontaram estruturas sociais e institucionais que levaram mais de 20 anos para serem construídas e legitimadas na sociedade chilena (Schamis 2002). As profundas raízes sociais dessas estruturas tinham que ser arrancadas integralmente. Daí a estratégia de choque (Klein 2010) para instalar agenda de reformas ultraliberais, a priori, em países da América Latina na década de 1970. O monstro latinoamericano do autoritarismo e da violência expandida andou e ainda anda de mãos dadas com o moínho satânico do livre mercado (Polanyi 2000), parceria que reincide em pleno século XXI.

O RETORNO DO VERDE OLIVA OU A DEMOCRACIA TUTELADA

O candidato presidencial Jair Bolsonaro é, até hoje, a carta política eleitoral mais alta dos militares na democracia brasileira da Nova República. Embora apresentado como um *outsider*, entrou na política em 1988 como vereador e é deputado federal desde 1991. Como imagem simbólica da disputa atual do Brasil, seu gesto mais conhecido na campanha eleitoral é a simulação de disparo de uma arma de fogo com o dedo indicador e o polegar³. Uma estrela de violência. O candidato do PSL faz do status militar uma bandeira de campanha. E com isso, aumenta os seguidores que entendem que o Brasil precisa de uma mão pesada de disciplina, tradição nacional, ordem e progresso.

Em 30 de agosto de 2017, general Villas Boas, disse que o “politicamente correto” está “entranhado em nossa sociedade” e perguntou: “Isso funciona?” O “politicamente correto” é, na opinião do Comandante do Exército “a primazia dos direitos individuais sobre direitos coletivos”⁴, entre outros comentários cada vez mais desinibidos lembrar que esta ideia já estava presente em dezembro 2016, quando o general declarou: “a crise é a natureza política, econômica e ética e aí vem outro problema que está infringindo com profundidade a sociedade, vivemos impregnados desse pensamento do politicamente correto. Ditadura do relativismo”⁵. De general a filósofo de bar.

Nesta nova trajetória, os militares estão participando dos mais diversos ambientes. Depois da já tradicional crença de que eles são a reserva moral do país, agora são autointitulados como os guardiões da democracia. Uma hipocrisia extrema, mas autêntica. Isso ficou claro na decisão do Supremo Tribunal sobre o último habeas corpus do caso Lula, em 4 de Abril de 2018. O mesmo general Eduardo Villas Boas, Comandante do Exército, afirmou que “compartilhar o anseio de todos os cidadãos de bem de repúdio à impunidade e de respeito à Constituição, à paz social e à Democracia, bem como se mantém atento às suas missões institucionais”⁶. Uma atitude clara de tutela diante de uma decisão fundamental da alta corte brasileira.

2 A relação entre a Escola de Chicago e o autoritarismo estão bem descritas no artigo “A Escola de Chicago floresce no autoritarismo”, de Joaquín Estefanía (El País Brasil, 26 out 2018).

3 Qual o peso dos militares na campanha eleitoral de 2018. NEXO, Brasil. 01 agosto 2018. Disponível: <https://bit.ly/2O6Vuxj>

4 Os tuítes do comandante do Exército: leis, segurança e politicamente correto. NEXO, Brasil. 04 setembro 2018. Disponível: <https://bit.ly/2zeQGkk>

5 Vivemos a ditadura do politicamente correto, diz comandante do Exército. Jornal GGN, Brasil. 12 dezembro 2017. Disponível: <https://bit.ly/2DtF7st>

6 Antes de julgamento de Lula, comandante diz que Exército repudia impunidade. Carta Capital, Brasil. 04 de abril 2018. Disponível: <https://bit.ly/2TqGJc4>

Em um cenário nacional que gradualmente aceita o verde oliva, setores militares estão reconfigurando sua presença no palco. Nesse sentido, desde 23 de maio de 2018, Villas Bôas recebeu dez candidatos para a presidência do Brasil⁷.

Em seu desfile antidemocrático, em julho de 2018, Jair Bolsonaro propôs aumentar os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) de 11 para 21. Uma ideia típica de regimes autoritários. Tentando não perder seus empregos e ir para a onda verde oliva, o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Dias Toffoli, ao assumir a presidência do Alto Tribunal de Justiça em 13 de setembro de 2018 indicado como um conselheiro para a reserva militar Fernando de Azevedo e Silva⁸, posteriormente indicado para o cargo de Ministro da Defesa de Bolsonaro. Recentemente, em 21 de outubro, o filho do candidato presidencial Jair Bolsonaro (PSL), Eduardo Bolsonaro (PSL), que foi o deputado mais votado da história do Brasil, em declarações polêmicas deputado, mas coincidindo com seu pai, disse que precisava de “apenas um soldado e um cabo para fechar o STF”⁹. O horizonte institucional está no abismo.

O General Hamilton Mourão, candidato a vice de Bolsonaro, declarou que defende que o país tenha uma nova Constituição sem a necessidade de ser feita pelos “eleitos pelo povo”¹⁰. Em 7 de setembro, em entrevista à GloboNews, Mourão defendeu um “autogolpe” em caso de anarquia, com ação das Forças Armadas. Ou seja, Mourão deixou em aberto a possibilidade de uma intervenção militar em caso de “anarquia” e defendeu uma nova Assembleia Constituinte sem participação popular. Mas suas declarações também entram no campo sociológico definindo famílias pobres chefiadas por mães e avós como “fábrica desajustada”¹¹. Adicionando a sua lista de declarações esclarecidas, ele aplaude a melhoria pelo “branqueamento da raça”, ao elogiar a beleza de seu próprio neto. Outro filósofo do atraso. Ou nas palavras de Ciro Gomes, um “jumento de carga”¹².

Na mesma linha de tutela e expectativa eleitoral, dias antes do primeiro turno, em 28 de setembro, o candidato presidencial Jair Bolsonaro disse: “pelo que eu vejo nas ruas, não aceito um resultado diferente da minha eleição”¹³. Mas seu romance com a exceção e gestos antidemocráticos não é novidade. No domingo, 16 de setembro, Bolsonaro fez uma declaração contra a campanha do PT e sugeriu que as urnas eletrônicas não eram confiáveis: “O PT descobriu o caminho do poder, o voto eletrônico”¹⁴. Sua posição sobre a urna eletrônica e fraude tinha sido exposta na entrevista no programa de TV Roda Vida no final de julho: “Vamos continuar sob a suspeita de fraude”¹⁵, abrindo a possibilidade de questionar o resultado das eleições.

Se, por um lado, os militares se sentem liberados para exibir suas reflexões filosóficas iluminadas e impor condições à democracia, por outro lado, o Decreto 4346 de 2002 especifica quais são as transgressões passíveis

7 Qual o peso dos militares na campanha eleitoral de 2018. NEXO, Brasil. 02 agosto 2018. Disponível: <https://bit.ly/2O6Vuxj>

8 O general assessor de Toffoli, que faz pontes entre o STF e a caserna. Epoca, Brasil. 20 outubro 2018. Disponível: <https://glo.bo/2DrFy65>

9 Em vídeo, filho de Bolsonaro diz que 'basta um soldado e um cabo para fechar o STF'. O Globo, Brasil. 21 outubro 2018. Disponível: <https://glo.bo/2yRbKfH>

10 Mourão e Bolsonaro questionam processo eleitoral e usam medo na campanha. O Globo - Epoca, Brasil. 22 setembro 2018. Disponível: <https://glo.bo/2Kemw4P>

11 Casa de mãe solteira é 'fábrica de desajustados', diz Mourão. O Globo - Epoca-Negócios, Brasil. 18 setembro 2018. Disponível: <https://glo.bo/2yHD7sH>

12 NEM BOLSONARO NEM “POLITICAMENTE CORRETO” SEGURAM MOURÃO. Piauí-FdSP, Brasil. 26 setembro 2018. Disponível: <https://bit.ly/2OMptKN>

13 “Não aceito resultado diferente da minha eleição”, desafia Bolsonaro na TV aberta. El País, Brasil. 29 setembro 2018. Disponível: <https://bit.ly/2O5QWvf>

14 Declaração de Bolsonaro sobre fraude em urnas é 'desinformação', diz procurador. Huffpost, Brasil. 17 setembro 2018. Disponível: <https://bit.ly/2pLmRmo>

15 A participação de Bolsonaro no Roda Viva em 9 pontos. Huffpost, Brasil. 31 julho 2018. Disponível: <https://bit.ly/2yTjhLd>

de punição administrativa (dentro da própria instituição). As punições contra manifestações políticas estão explícitas em três deles:

- 57. Manifestar-se, publicamente, o militar da ativa, sem que esteja autorizado, a respeito de assuntos de natureza político-partidária;
- 58. Tomar parte, fardado, em manifestações de natureza político-partidária;
- 59. Discutir ou provocar discussão, por qualquer veículo de comunicação, sobre assuntos políticos ou militares, exceto se devidamente autorizado (BRASIL, 2002)

Assim, se levassem a sério as leis nacionais, as opiniões expressas pelo General Villas Boas deveriam ser consideradas uma constante violação da lei.

Mas a onda verde oliva está em alta. Pelo menos 8% dos 961 candidatos militares que disputaram as eleições de 7 de outubro foram eleitos. Candidaturas que se baseavam em questões de segurança pública e no combate à corrupção. E sua presença eleitoral foi em diferentes estados, bem como em diferentes posições eletivas em disputa. No total, em um levantamento que considera apenas aqueles que se declararam militares, é possível apontar pelo menos 79 nomes confirmados no Congresso Nacional e nas assembleias legislativas estaduais. Entre eles, duas vagas já estão asseguradas no Senado e 22 na Câmara dos Deputados Federais. Nos estados, o número ultrapassa 60 parlamentares¹⁶.

OS MILITARES E A DEMOCRACIA TUTELADA

Depois de pouco mais de 30 anos de normalidade democrática, a excessiva desenvoltura dos militares no assédio ao poder desde o golpe de 2016 pode parecer surpreendente, mas não é. Se a situação política brasileira parece caminhar a passos acelerados para um regime político com traços cada vez maiores de autoritarismo e militarismo, isso se deve em grande parte à estrutura das relações civis-militares estabelecida com a redemocratização. Deve-se à maneira como a transição da ditadura militar para a democracia garantiu prerrogativas militares que mantiveram as Forças Armadas com baixo grau de controle institucional civil. A tese da democracia tutelada, defendida por Jorge Zaverucha, está baseada nessa constatação.

Se até aqui poderíamos concordar sobre a tutela militar, a transição atual indica um passo além da tutela: os militares estão assumindo um protagonismo político até então inédito neste curto ciclo democrático nacional, protagonismo este que, associado a outros setores que flertam com o autoritarismo, pode levar a uma mudança estrutural no próprio sistema político.

A crítica a essa tese de Zaverucha aponta que os mecanismos institucionais de neutralização da influência política dos militares na Nova República e a baixa capacidade de colocar em prática as prerrogativas garantidas pela Constituição de 1988 acabaram prevalecendo na década de 1990 (Hunter, 1997 apud Castro e D'Araujo, 2001). De fato, o que se viu ao longo de quase três décadas é coerente com a ideia de que houve uma erosão da influência militar na política. Hoje, é possível notar de forma indiscutível que o quadro mudou. Mas quais são os antecedentes que marcam esse ponto de inflexão? E como se pavimentou o caminho para o ressurgimento da ameaça militarista e autoritária que observamos a partir do golpe de 2016 e da atual perspectiva da eleição de Bolsonaro em 2018?

16 Mais de 70 candidatos com patente militar foram eleitos em todo o país. BOL, Brasil. 08 outubro 2018. Disponível: <https://bit.ly/2PH10fn>

Depois de uma Lei da Anistia, estabelecida ainda durante a ditadura, numa condição assimétrica de negociação política que garantiu a absolvição unilateral de torturadores que praticaram crimes contra a humanidade, os militares conduziram a transição por eleição indireta em 1985. Na Constituinte, os militares se mantiveram ativos para resguardar suas prerrogativas que, uma vez aceitas pelos civis, “constitucionalmente, deram aos amplos poderes dos militares um verniz democrático” (Zaverucha, 2005, p. 54). Na Constituição de 1988, os artigos referentes às forças armadas, polícias militares estaduais, sistema judiciário militar e segurança pública se mantiveram bem próximos aos da Constituição autoritária de 1967 e sua emenda de 1969 (Zaverucha, 2005, p. 59).

O mais controverso artigo é o 142, que diz que as Forças Armadas “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. Segundo Carvalho (1986), a nova formulação teve o mérito de substituir o termo “poderes constituídos” por “poderes constitucionais”, além de retirar a expressão “obediência dentro dos limites da lei”, introduzido na Constituição de 1967, escrita em plena ditadura militar. Na primeira versão apresentada não constava a garantia da lei e da ordem como missão das Forças Armadas, o que teria sido um avanço considerável, mas esta foi incluída e aprovada após pressão dos círculos militares. Os constituintes complementaram a missão estabelecendo uma ressalva “por iniciativa de qualquer destes [poderes constitucionais]”, o que em tese deveria restabelecer o controle civil sobre o militar. As interpretações desse artigo, no entanto, são utilizadas para relativizar esse controle, abrindo brechas para raciocínios golpistas de militares que ainda se vêem como o poder intervenor em última instância.

Não por acaso é justamente neste artigo 142 que o candidato a vice-presidente general Mourão se prende para defender uma hipótese de intervenção militar em situações de anarquia - que não é tipificada de forma alguma na Constituição. É o que diz o general na entrevista dada à Globonews (G1, 8 set 2018).

Mourão: É uma questão de, quando você olha a missão constitucional das Forças, tem uma missão que eu considero, que ela é uma coisa, como é que interpretar isso, que é a tal da garantia dos poderes constitucionais. Como é que a gente garante os poderes constitucionais? Mantendo a estabilidade? E, se um Poder não consegue mais cumprir a sua finalidade, o que nós fazemos? Então é uma discussão que nós temos tido ao longo dos tempos, porque está escrito na Constituição.

(...)

Heraldo: Mas, general, sempre a pedido, por solicitação de um dos Poderes. Não é por conta própria...

Mourão: Pois é, mas quando a gente vê que pode ocorrer uma anomia. Nós estamos falando aqui de uma situação hipotética, né, isso é hipotético. Quando você vê que o país está indo para uma anomia, na anarquia generalizada, que não há mais respeito pela autoridade, grupos armados andando pela rua...

Heraldo: Mas não está na Constituição, a letra da Constituição não estabelece essa possibilidade, isso é uma possibilidade fora...

Mourão: Heraldo, toda missão tem que haver uma interpretação. O comandante, o item 1 do estudo de situação do comandante é interpretar a missão. E não é fácil.

Heraldo: Não existe interpretação, general, porque a letra, vamos tratar na literalidade da Constituição e o guardião da Constituição é o STF, que interpreta.

Mourão: Só que a garantia dos poderes constitucionais não é por iniciativa de qualquer um

dos poderes. A da lei e da ordem, sim.

(...)

Miriam: Não existe na Constituição a possibilidade de as Forças Armadas agirem por conta própria. Existe apenas: ela atende a comando de poderes institucionais brasileiros. É esse ponto que a gente não está entendendo muito bem...

(...)

Mourão: Vamos ver o seguinte: responsabilidade. As Forças Armadas têm responsabilidade de garantir que o país se mantenha em funcionamento. Cruzamos os braços e deixamos que o país afunde?

Cristiana: A política não tem como mediar isso?

Mourão: Se a política não estivesse mediando. Olha a situação que eu estou colocando, Cristiana, é o momento em que a anarquia toma conta do país. Não está acontecendo.

Cristiana: Mas em qualquer hipótese, uma intervenção é...

Merval: Quem é que vai decidir que a situação está de anarquia nesse limite que o senhor está colocando?

Mourão: Para isso que existe comandante, né? O comandante teria que decidir, não seria a iniciativa...

Merval: Mas o comandante quem? O presidente da República?

Mourão: O próprio presidente é o comandante-chefe das Forças Armadas, ele pode decidir isso. Ele pode decidir empregar as Forças Armadas. Aí você pode dizer: “mas isso é um autogolpe”.

Merval: É, é um autogolpe.

Mourão: É um autogolpe, você pode dizer isso.

Outro aspecto importante é o controle sobre as polícias militares estaduais, que permanecem desde 1969 atrelados às Forças Armadas. No período da redemocratização, quando o peso político das Forças Armadas diminuiu, tanto na influência política quanto em efetivo e recursos, as polícias militares ampliaram seu espectro de atuação no âmbito da segurança pública, tornando-se então um dos vetores de manutenção de práticas autoritárias e repressivas, desde os anos 1980 direcionadas para o enfrentamento da criminalidade comum, não mais a dissidências políticas, como na ditadura. A polícia militar ganhou maior importância nos anos da ditadura, a partir de 1969, passando a fazer policiamento ostensivo e de trânsito, em detrimento da polícia civil. O controle das Forças Armadas sobre as PMs se consolidou através da Inspeção Geral das PMs (IGPM), responsável pela instrução dos PMs. Os regulamentos das PMs estaduais replicavam o regulamento militar e o julgamento dos PMs se dava em foro militar, consolidando o trinômio instrução, regulamento e justiça militar. Os serviços de informação das PMs (P-2) são também conectados aos do Exército. A Constituição de 1988 pouco alterou a estrutura da relação entre militares e polícia. A Polícia Militar se manteve como força auxiliar e reserva das Forças Armadas. (Zaverucha, 2005, pp. 69-80).

Os laços com as Forças Armadas se mantiveram também na gestão da segurança pública. Nos anos 1990, a gestão de um general da reserva na Secretaria de Segurança Pública estabeleceu a conhecida “premiação faroeste”, que premiava policiais que matavam em serviço, o que levou à disparada do número de mortes por intervenção policial. A naturalização dos assassinatos causados pela polícia passa também pelos mecanismos da justiça militar. Desde 1996 os crimes praticados por policiais militares contra civis passaram a ser julgados por civis, mas a investigação permanece na justiça militar (Zaverucha, 2005), uma situação híbrida que mantém uma capa de proteção para os abusos da PM.

As sucessivas incursões militares na segurança pública, desde a Operação Rio, em 1992, passando por intervenções pontuais em situações de crise e ocupações militares como a da Maré, em 2014, consolidaram uma normalização da atuação militar como um recurso regular e recorrente, o que deveria ser visto como exceção. Esse processo chega a seu ponto máximo com o decreto de intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, que colocou um general no comando das polícias de fevereiro a dezembro de 2018. Apesar da ineficiência de todas as ações anteriores das Forças Armadas e dos oito primeiros meses a expectativa de redenção permanece sendo cultivada pela população. Se os índices de violência pioraram, o resultado colhido nas urnas nas eleições de 2018 foi um sucesso para a intervenção: Rio de Janeiro foi um Estado com um dos maiores percentuais de voto de Bolsonaro e elegeu seu filho para senador.

Nesse contexto de intervenção, o Rio de Janeiro foi palco de um atentado político mais grave já ocorrido em período democrático, com o assassinato da vereadora Marielle Franco, cujas investigações não chegaram a lugar nenhum há 8 meses. A previsão é de que o crime siga impune. O fato de o assassinato ter ocorrido num período de intervenção militar alvejando justamente uma das principais vozes críticas à intervenção deveria chamar a atenção para uma virada autoritária no estado do Rio de Janeiro, que reverbera para o restante do país com a candidatura de Bolsonaro.

A tese aqui defendida é a de que as estruturas policiais militares conservaram parte do entulho autoritário e repressivo da ditadura militar em seu funcionamento durante o período democrático. Enquanto as Forças Armadas foram direcionadas para missões institucionais mais edificantes como a defesa das fronteiras, da soberania da Amazônia e do mar territorial, as polícias militares se mantiveram ativas como principal aparato repressivo do Estado brasileiro, orientado para favelas, periferias e presídios, onde mantiveram práticas como execuções sumárias, torturas e desaparecimentos, típicos do aparato repressivo da época da ditadura. A vinculação entre as Forças Armadas e as polícias militares se manteve e se aprofundou nas operações de garantia da lei e da ordem, nos sistemas de informação, nos centros de comando e controle e nas ocupações militares ocorridas no Rio de Janeiro, principal laboratório do uso das Forças Armadas em ações típicas de segurança pública.

A sobrevivência das práticas repressivas típicas da ditadura militar podem ser exemplificadas em dois episódios de grande expressão simbólica. Em outubro de 2007, o lançamento do filme *Tropa de Elite* foi um sucesso nacional, não só nas bilheterias mas no público que teve acesso às cópias piratas vazadas anteriormente à exibição nos cinemas. O personagem principal, Capitão Nascimento, se tornou um ícone, um herói popular, apesar das cenas em que comandava sessões de tortura ou executava sumariamente os criminosos. No cinema, parte dos espectadores gritava “caveira!”, do BOPE, e ficava extasiada com as cenas de tortura e execução. O contraste entre a ação corrupta da PM e os “incorrupíveis” do BOPE ajudaram a reforçar essa imagem benigna da “tropa de elite”. E a crítica racional à tortura não conseguiu suplantar a identificação emocional do público com os torturadores.

Já em 2013, o caso do desaparecimento do Amarildo foi um marco na curta trajetória das UPPs. O pedreiro Amarildo teve seu corpo desaparecido depois de um interrogatório na UPP da Rocinha, em que foi torturado e assassinado com choques elétricos, pancadas e asfixiamento com saco plástico. A repercussão do caso levou a uma quebra no discurso de que as UPPs representariam uma mudança no padrão abusivo da Polícia Militar no estado do Rio de Janeiro. As torturas, as execuções e os desaparecimentos sobreviveram como práticas repressivas no funcionamento normal do sistema policial e se sustentam na invisibilização e desumanização das vítimas, em sua maioria jovens negros e pardos moradores de favelas e periferias urbanas.

É possível supor que quando os candidatos Bolsonaro e Mourão fazem a apologia de torturadores e da execução sumária, o imaginário social remeta mais à figura da ação policial no combate aos criminosos comuns atuais do que aos remotos porões da ditadura militar. A guerra às drogas e a atuação policial militar foram o refúgio dos porões dos tempos autoritários em contexto democrático.

Além da linha de continuidade autoritária que perpassa estruturas militar e policial em tempos democráticos, podemos agregar a sobrevivência dos vínculos paraestatais que conectaram no passado os grupos de extermínio e estruturas repressivas e que hoje articulam o poder das milícias, a ação abusiva das polícias militares e o intervencionismo da Forças Armadas na segurança pública. Em 2018, é de se destacar o reforço mútuo dessas estruturas no estado do Rio de Janeiro, consolidando um ambiente repressivo local em que emerge para o âmbito nacional a solução autoritária do retorno dos militares ao poder.

Dois artigos recentes traçaram uma genealogia sobre o que representa Bolsonaro em face da história política do Brasil. Celso Rocha de Barros (Folha de S. Paulo, 22 out 2018) chama a atenção de que Bolsonaro e Mourão representam o setor militar que ganhou poder no período mais agudo da repressão política (1970-1974), quando os aparatos de tortura e execuções sumárias foram mais ativos. Esse setor perdeu espaço nos governos subsequentes (Geisel e Figueiredo), mas se mantiveram organizados em prol de um retorno à “linha dura”. Após a anistia, em 1979, uma série de atentados políticos promovidos por grupos militares de direita ocorreram no Brasil, tendo como alvo eventos políticos, gabinetes parlamentares, organizações civis e bancas de jornal. O episódio do atentado frustrado no Rio Centro, durante um show de 1o de maio, em 1981, expôs de forma explícita o vínculo entre militares contrários à abertura e as ações terroristas. Os atentados praticamente se encerraram e a opção pela abertura seguiu até a redemocratização.

Arquitetar atentados terroristas deixou de ser uma prática recorrente nos quartéis durante o passar dos anos 1980, menos para um jovem oficial, Jair Bolsonaro, que em 1986 planejou explodir a principal adutora de água que abastecia a cidade do Rio de Janeiro, como forma de protestar por maiores salários e atingir o general Leônidas Pires Gonçalves, então comandante do Exército. Bolsonaro foi preso por 15 dias, antes de ser absolvido pelo Supremo Tribunal Militar, apesar de ter sido expulso da Escola de Oficiais por conta deste evento (ver Reina, 2017).

A obsessão de Bolsonaro e Mourão com os elogios e exaltações ao Coronel Ustra, comandante do DOI-CODI entre 1970 e 1975, onde foram torturadas e assassinadas dezenas de pessoas, é um indicador sobre o alinhamento político dos candidatos, demonstram a que período e a que perfis de militares ambos buscam se vincular. Considerando a complexidade dos jogos internos de poder entre os próprios militares e as diferentes estratégias e compromissos políticos em disputa ao longo do período ditatorial, a escolha do herói de Bolsonaro e Mourão é bastante significativa.

O segundo artigo é o de Elio Gaspari (O Globo, 17 out 2018), que fala sobre os vínculos entre militares e “esquadrões da morte”, anteriores mesmo ao início da ditadura. As execuções extrajudiciais como práticas de enfrentamento a criminosos cresceram à sombra da ditadura, em alguns casos comandados por agentes da repressão que se organizavam em grupos de extermínio para agir à margem da lei. A acumulação social da violência (Misse, 2008) ocorre desde os anos 1950, quando essa prática de execuções extraleais se inicia, tendo o Rio de Janeiro como importante foco, mas ganha um peso maior justamente a partir dos anos 1980. Mais recentemente, as chamadas milícias, formadas por agentes e ex-agentes de segurança têm representado uma forma mais sofisticada de “esquadrões da morte”, que combinam as antigas execuções

extrajudiciais com o uso da violência para projetar poder sobre um território e extrair recursos da venda de proteção e de taxas sobre serviços.

A política das UPPs no Rio de Janeiro, iniciada em 2008, não significou qualquer enfrentamento mais contundente às milícias. Pelo contrário, a despeito dos importantes efeitos imediatos da CPI das Milícias, conduzida por Marcelo Freixo na ALERJ, as milícias cresceram e se expandiram para o interior do Rio de Janeiro, à sombra do poder público. O posicionamento da família Bolsonaro tem sido o de defender a atuação de grupos de extermínio, como fez em pronunciamento na Câmara Federal em 2003 e, de milícias, como fez em diversos episódios no Rio de Janeiro, inclusive com proposta de lei para legalização das milícias.

O assassinato da vereadora Marielle Franco em março de 2018 foi um evento que marcou um encontro de diferentes tempos, trazendo ao presente uma modalidade de atentado político típica do final da ditadura militar, orientada contra militantes de esquerda. E justamente marca o confronto direto a uma abordagem de direitos humanos que buscava politizar o direito à vida das vítimas da violência de Estado, revertendo a desumanização dos alvos potenciais da política de segurança pública vigente. Do Cadê o Amarildo ao grito de Marielle e Anderson Presentes, a disputa pelos direitos humanos nas favelas e periferias do Rio de Janeiro ganhou um alcance político mais amplo, que, por outro lado, começou a ser enfrentado de forma mais aberta e violenta. O discurso inflamado dos candidatos da extrema-direita quebrando uma placa de homenagem a Marielle e a exibindo como um despojo de guerra é uma cena que sintetiza os vínculos simbólicos do projeto representado por Bolsonaro com a violência política, a prática abusiva das polícias, o poder miliciano e a repressão aos partidos de esquerda.

As linhagens do Estado autoritário de Bolsonaro podem ser encontradas nas formas de violência política que sobreviveram em tempos democráticos e que agora se lançam ao centro do poder.

A MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E OS HORIZONTES (NADA PROMISSORES) DA DEMOCRACIA

A agenda de segurança pública é um modulador da adesão popular ao discurso bolsonarista. O argumento de que esse campo apresenta uma situação de calamidade sob o domínio territorial das organizações do comércio varejista do tráfico de drogas, as facções, é um disparador da retórica autoritária. Ele autoriza a militarização da gestão da segurança pública, com o recurso aos dispositivos constitucionais de exceção, como a Garantia de Lei e Ordem (GLO), e, mais recentemente, a intervenção federal no Rio de Janeiro. Esta narrativa de que as “pessoas de bem” estão sob cerco define, por uma metonímia perversa, as populações das favelas e dos bairros periféricos como inimigo público.

Consideremos um contexto específico, para ilustrarmos como funciona a articulação entre a mentalidade autoritária e a agenda da segurança pública: a Baixada Fluminense. Uma pesquisa publicada recentemente (RODRIGUES et. al., 2018), sobre homicídios naquela região do Rio de Janeiro, delineia esses mecanismos que vinculam retórica e violência. Nesse estudo foram realizadas entrevistas com gestores públicos, policiais, moradores de áreas de classe média e das periferias da Baixada. Um dos primeiros achados da pesquisa foi o fato de que aqueles que não vivem nas periferias ao falarem da violência na região, não se referem aos homicídios como um problema. Pelo contrário, eles reconhecem, em alguma medida, esse tipo de crime como um expediente para a produção de uma certa concepção de segurança. Um dos entrevistados, ao falar do contexto atual de maior presença do varejo do tráfico ostensivamente armado, diz que, antes (leia-se, desde

meados do século passado até a primeira década do nosso século), a Baixada era “uma casa de família”, onde, o crime não prosperava. Ocorre que essa modalidade “combate ao crime” se estrutura na região justamente a partir de uma rede criminosa muito poderosa, que envolve agentes de segurança pública, parlamentares, gestores do Poder Executivo e comerciantes: os grupos de extermínio e esquadrões da morte. Esse tipo de organização mafiosa, representada historicamente e sintetizada na figura de Tenório Cavalcante¹⁷. Temos, portanto, uma retórica no campo da segurança que tenta afirmar o uso ilegal do poder de matar como uma forma de produção da ordem. Essa é uma prerrogativa fundamental para qualquer forma de autoritarismo.

Vejamos como os autores da referida pesquisa definem essa forma de poder:

A equação política característica da Baixada, por sua vez, é a seguinte: o controle armado do território resulta na obtenção de ganhos econômicos e no controle de votos; a obtenção de um reduto eleitoral resulta da capitalização do poder na esfera municipal, sobretudo, legislativa. Há, porém, um traço desse padrão de poder que as noções de mandonismo ou clientelismo não dão conta isoladamente: o poder de matar como fonte primária de autoridade. (...) A quantidade de mortes se converte em certo *quantum* de poder local. O assassinato opera, portanto, como uma espécie de *commodity política*, fazendo girar uma *economia política dos assassinatos*. Esse contexto no qual o homicídio é um recurso primário de poder, nos leva a descrever o nexos entre homicídios e a política na Baixada como um *clientelismo homicida*, ou seja, *uma forma de controle territorial que visa produzir uma rede de favores privados para a apropriação da coisa pública, mas que tem o assassinato como o seu recurso primário e imediato de poder*. (Ibid. pp. 13-14)

Na esteira das transformações republicanas brasileiras, parece ter havido a permanência de padrões de autoritarismo, engendrados pelas elites nacionais e locais (como no caso do coronelismo da República Velha), e amplamente apoiados pelas camadas médias da população. Essas formas violentas de manutenção da desigualdade se dirigiram sempre para a repressão às camadas populares, como a definição de retóricas políticas atravessadas pela criminalização da pobreza e pelo racismo institucional. A definição do traficante como inimigo (note-se que a própria lei brasileira trata o tráfico como um crime de mesma gravidade que o homicídio) é a síntese dessa vinculação entre violência urbana, poder de matar e política (no sentido da conformação de uma forma de governo). O *clientelismo homicida* é o recurso de base das formas de autoritarismo na Baixada, e pode ser pensado como um fenômeno que não está restrito àquela região. Assim como o coronelismo era um sistema político nacional da República Velha (LEAL, 1976), essa junção entre poder de matar e formas políticas autoritárias, descrita pela noção de *clientelismo homicida* também parece vertebrar nacionalmente as permanências autoritárias na democracia brasileira contemporânea,

Este é um processo de longa duração no Brasil. É possível dizer que as populações das favelas e periferias, principalmente a população negra, jamais estiveram plenamente tuteladas pelos processos de normalidade institucional da democracia brasileira. A interrupção do cotidiano, a falta de previsibilidade, o abuso das forças estatais, sempre foram a tônica para essas populações que compreendem a maioria do povo brasileiro (MACHADO DA SILVA, 2010). A interpretação de que o Brasil possuía uma democracia imperfeita

17 Político da Baixada Fluminense, que ocupou diversos cargos no Executivo e no parlamento, chegando a ser Deputado Federal. Tenório Cavalcanti iniciou sua vida política através da atividade de “matador” em grupos de extermínio, atuando a favor dos interesses das elites locais em conflitos agrários na primeira metade do século XX. Para mais detalhes sobre a trajetória e a vida de Tenório Cavalcanti, ver BELOCH (1986) e ALVES (2003).

desprezou, pelo menos no campo da ciência política, a dimensão social, as circunstâncias concretas das classes populares, e privilegiou uma análise das institucionalidades.

É fundamental, a esse respeito, que retomemos a discussão fundadora da ciência política sobre as formas de governo (BOBBIO, 1980). Tendo em vista que os arranjos institucionais da democracia moderna, aos moldes de um governo misto, os cientistas políticos brasileiros acabaram por privilegiar a questão da arquitetura institucional do regime, como leitores ingênuos do Maquiavel republicano. O debate sobre democracia acabou por ignorar o componente básico e definidor dessa forma de governo: o poder do povo. Por mais que as democracias modernas tenham sido exitosas em cancelar ou neutralizar, institucionalmente, o componente monárquico, não se pode dizer o mesmo das tendências aristocratizantes e autoritárias no seio da sociedade. A distância entre ricos e pobres, em um país desigual como o Brasil, deixa as camadas populares em uma condição de ausência de cidadania, na qual são vistas unicamente como súditas de uma ordem que não as abarca. Do ponto de vista da teoria das formas de governo, seria mais correto dizer que o Brasil vive uma experiência política mais próxima da aristocracia do que da democracia. A uma pequena parte da população se proporcionam as garantias do Império da Lei, aos demais, o Estado oferece a força, o controle e a submissão. A classe média vive com os olhos voltados para o modo de vida aristocrático e com os intestinos tomados pelo pavor ao povo, ao *demos*.

A segurança pública é um pretexto para o controle social das classes consideradas perigosas, para a anulação dos componentes negros e indígenas da formação social brasileira. Ao enfocar a ameaça das favelas e periferias, o Estado libera suas armas para um exercício do controle da vida e do cotidiano dos negros e dos mais pobres. É sintomático que Bolsonaro não fale uma palavra sobre combate às milícias em seus discursos contra a criminalidade. Isso porque as milícias atuam, nos últimos anos trinta anos, como operadores ilegais de desse processo de controle da vida das classes populares sob uma lógica de combate ao tráfico. Esses grupos incorporaram e ampliaram o modelo de negócio dos grupos de extermínio – que atuam na *Baixada Fluminense* desde a primeira metade do século passado, vendendo segurança para empresários e comerciantes da região – com a expansão da exploração de outros mercados ilegais pautados pelo controle territorial. Ao contrário do discurso fundador das milícias de combate ao tráfico de drogas, esses grupos se reverteram em grandes agenciadores dessa atividade criminosa no estado do Rio de Janeiro.

O que está em jogo é um processo de aprofundamento das contradições de nossa democracia a partir de campo da segurança pública. São muitos os aspectos da retórica bolsonarista que aponta para uma postura autoritária. Há, entretanto, duas dimensões de seu discurso autoritário que parecem ser prioritárias em sua agenda e, portanto, para as quais temos que voltar nossa atenção: a proposta de armar a população e a de considerar todas as mortes perpetradas por policiais em serviço pelo dispositivo do excluído de ilicitude, quer dizer, como *legítima defesa*.

Devemos nos perguntar: por que armar a população? Ao contrário do que o futuro presidente alega em seus discursos, o interesse concreto dessa proposta deve ser considerado do ponto de vista de seus potenciais resultados. Essa flexibilização do acesso da população civil a armamentos facilitará que os grupos milicianos se armem, sem depender de uma sociedade com policiais e militares corruptos. Não é o “cidadão de bem” que terá acesso a esse arsenal, serão os grupos ilegais que já atuam de modo clandestino e mafioso – com participação de agentes estatais – que ampliarão seu poder letal. Esse movimento, além de ampliar o controle sobre as classes vistas como inimigas, ainda aquece a indústria armamentista que já tem organizado feiras de negócios no Brasil, particularmente, no Rio de Janeiro, de olho nesse mercado. Como a história tem demonstrado, a barbárie pode ser muito lucrativa.

A aprovação de uma mudança no Código Penal que considere qualquer morte provocada por policiais pelo excludente de ilicitude representa a exacerbação da morte como mecanismo de controle. Na prática, essa proposta representará uma legalização das milícias, porque será só uma questão de interpretação da lei para que qualquer pessoa que mate um suposto traficante seja considerada inocente, mais ainda, um justiceiro. Por outro lado, representará uma transformação das polícias em milícias. O trabalho policial será reduzido ao extermínio, sem mediações.

A emergência do futuro governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, pode fazer com que esse estado se converta na capital política do regime bolsonarista. Apesar de ter negado a necessidade de que se modifique o Código Penal, Witzel reafirma a lógica de que é necessário que se garanta “segurança jurídica” para que a polícia mate. Ele afirmou, além disso, que deseja extinguir a Secretaria de Estado de Segurança Pública, o que resultaria no fato de que as polícias teriam total autonomia, respondendo somente ao governador. Os mecanismos de controle institucional, que já funcionam precariamente, seriam desmantelados se ele levar a cabo essa proposta.

O bolsonarismo não necessita aprovar todo seu pacote de redução do povo a súdito de uma só vez. Só precisa aprovar uma mudança no Código Penal, com a garantia do excludente de ilicitude em operações policiais, para que toda sua máquina autoritária esteja de pé. O horizonte que se prefigura é algo como o regime filipino, no qual Rodrigo Duterte comanda um autoritarismo pautado pela repressão das classes populares sob o pretexto do combate às drogas: um extermínio que se move sob o mecanismo jurídico da legítima defesa e sob a retórica da proteção da ‘população de bem’ contra o crime associado ao mercado de drogas como o inimigo público número um. Tudo isso sintetizado nas linhagens do autoritarismo brasileiro que se expressam simbólica e politicamente através do militarismo.

É fundamental que os analistas da vida política brasileira e latino-americana não sigam procurando respostas para a crise atual do continente, com um movimento que combina a militarização com acirramento da lógica ultraliberal de gestão do Estado, pelas lentes da engenharia institucional da democracia. É importante que voltemos nossa atenção para as contradições sociais concretas das nossas democracias que caminham para novas modalidades autoritárias.

O ultraliberalismo coincide com a emergência de retóricas autoritárias, neofascistas, proto-fascistas etc.. Isso porque, como mostra Rancière (2014), a afirmação de uma economia política que prima pela ampliação das desigualdades, por distanciar o povo do poder, necessita acionar mecanismos de “ódio à democracia” (considerando essa forma de governo como “poder do povo”, como já argumentamos). O alijamento do componente popular é a chave dessa contradição, com ressonâncias do que Marx (1978) analisava nas turbulências da República francesa. A afirmação de uma política econômica ultraliberal, como a defendida por Paulo Guedes, homem forte do bolsonarismo e futuro ministro da Fazenda, não pode ser efetuada no Brasil a não ser pelo aprofundamento dos mecanismos de repressão sobre as classes populares e os setores com vocação para a crítica do regime, como as universidades. Isso porque o resultado desse modelo econômico de desregulação da economia, de desmonte estatal, é uma máquina de ampliação das desigualdades. Uma política externa alinhada ao trumpismo, como a acenada pela indicação de Ernesto Araújo para o Ministério das Relações Exteriores, revela a natureza de um regime ultraliberal que busca a intensificação de uma condição subalterna do Brasil, e da América Latina, por irradiação, aos países do Norte. Concretamente, isso representa o esgarçamento do tecido social brasileiro, com as classes populares cada vez mais distantes do centro do poder e submetidas a expedientes cada vez mais autoritários por parte do Estado. O alinhamento brasileiro a uma política externa agressiva e de natureza belicista significará também a pacificação interna pela intensificação do uso ilegal e ilegítimo da força.

Nos centros urbanos, em suas periferias, e no contexto rural, a máquina repressiva não contará exclusivamente com a atuação de agentes oficiais da ordem. Mais do que nunca, as milícias, grupos paramilitares, numa articulação mafiosa com o poder oficial, terão um papel decisivo na operação dos mecanismos de manutenção de uma ordem modulada pela barbárie. A democracia tutelada desembocará, finalmente, nas formas autoritárias do “ódio à democracia”. Esse é o horizonte das democracias no mundo hoje e a América Latina possui papel central como vanguarda desse processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA ANSA. Casa de mãe solteira é 'fábrica de desajustados', diz Mourão. *Época Negócios*, 18 set 2018. Disponível em <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2018/09/casa-de-mae-solteira-e-fabrica-de-desajustados-diz-mourao.html>
- AGÊNCIA BRASIL. Mais de 70 candidatos com patente militar foram eleitos em todo o país. *Notícias BOL*, 8 out 2018. Disponível em <https://noticias.bol.uol.com.br/ultimas-noticias/brasil/2018/10/08/mais-de-70-candidatos-com-patente-militar-foram-eleitos-em-todo-o-pais.htm>
- ALESSI, Gil; MARREIRO, Flávia. "Não aceito resultado diferente da minha eleição", desafia Bolsonaro na TV aberta. *El País Brasil*, 29 set 2018. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/28/politica/1538156620_841871.html
- ALVES, José Claudio Souza. *Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. Duque de Caxias: APPH, CLIO, 2003.
- BARROS, Celso Rocha de. Bolsonaro representa facção das Forças Armadas que ganhou poder com a tortura. *Folha de São Paulo*, 22 out 2018
- BELOCH, Israel. *Capa Preta e Lurdinha: Tenório Cavalcanti e o povo da Baixada*. Rio de Janeiro: Record, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria das Formas de Governo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.
- BRASIL. Decreto 4346, 26 ago 2002. Regulamento Disciplinar do Exército (R-4). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4346.htm
- BRÍGIDO, Carolina; SASSINE, Vinicius. O general assessor de Toffoli, que faz pontes entre o STF e a caserna. *Época*, 20 out 2018. Disponível em <https://epoca.globo.com/o-general-assessor-de-toffoli-que-faz-pontes-entre-stf-a-caserna-23168326>
- CARTA CAPITAL. Antes de julgamento de Lula, comandante diz que Exército repudia impunidade. *Carta Capital*, 4 abr 2018. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/antes-de-julgamento-de-lula-villas-boas-afirma-repudiar-impunidade>
- CARVALHO, José Murilo de. Os militares, a Constituinte e a democracia. In: J. M. de Carvalho. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005
- CASTRO, Celso; D'Araujo, Maria Celina. *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001
- CASTRO, Grasielle. A participação de Bolsonaro no Roda Viva em 9 pontos. *Huffpost Brasil*, 31 jul 2018. Disponível em https://www.huffpostbrasil.com/2018/07/31/a-participacao-de-bolsonaro-no-roda-viva-em-9-pontos_a_23492716/

CHARLEAUX, João Paulo; ZANLORENSSI, Gabriel. Qual o peso dos militares na campanha eleitoral de 2018. Nexo Jornal, 01 Ago 2018 Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/08/01/Qual-o-peso-dos-militares-na-campanha-eleitoral-de-2018>

CHARLEAUX, João Paulo. Os tuítes do comandante do Exército: leis, segurança e politicamente correto. Nexo Jornal, 4 set 2017. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/09/04/Os-tu%C3%ADtes-do-comandante-do-Ex%C3%A9rcito-leis-seguran%C3%A7a-e-politicamente-correto>

ESTEFANÍA, Joaquín. Escola de Chicago floresce no autoritarismo. El País Brasil, 26 out 2018. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/26/internacional/1540555749_404186.html?fbclid=IwAR3rYlhgwzfpGv-hrQQE0BvEtXRyGxw82o2vQB0UHb-NHS50GQWT05DStw

FOLHA DE SÃO PAULO. Bolsonaro quer aumentar número de ministros do Supremo. Folha de São Paulo, 2 jul 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/bolsonaro-quer-aumentar-numero-de-ministros-do-supremo.shtml>

G1. General Mourão admite que na hipótese de anarquia pode haver autogolpe do presidente com apoio das Forças Armadas. 8 set 2018. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/09/08/general-mourao-admite-que-na-hipotese-de-anarquia-pode-haver-autogolpe-do-presidente-com-apoio-das-forcas-armadas.ghtml>

GASPARI, Elio. Caveira! O Globo, 17 out 2018

KLEIN, Naomi. La Doctrina del Shock: El auge del capitalismo del desastre. Paidós Ediciones, 2010. [Toronto: A.Knopf Ed., 2007].

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. “Violência Urbana”, Segurança Pública e Favelas – O caso do Rio de Janeiro atual”. Caderno CRH, Salvador, v. 23, n. 59, p. 283-300, maio/agosto 2010.

MARX, Karl. *O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1978.

MISSE, Michel. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Revista Civitas, v. 8, n. 3, 2008

NASSIF, Luís. Vivemos a ditadura do politicamente correto, diz comandante do Exército. Jornal GGN, 12 dez 2016. Disponível em <https://jornalggm.com.br/noticia/vivemos-a-ditadura-do-politicamente-correto-diz-comandante-do-exercito>

O GLOBO. Em vídeo, filho de Bolsonaro diz que ‘basta um soldado e um cabo para fechar o STF’. O Globo, 21 out 2018. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/em-video-filho-de-bolsonaro-diz-que-basta-um-soldado-um-cabo-para-fechar-stf-23173802>

POLANYI, Karl. A Grande Transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

PORTINARI, Natália. Mourão e Bolsonaro questionam processo eleitoral e usam medo na campanha. Época, 22 set 2018. Disponível em <https://epoca.globo.com/>

RANCIÈRE, Jacques. *Ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

REINA, Eduardo. Exclusivo: Os documentos do Exército sobre a expulsão de Bolsonaro da Escola de Oficiais após plano terrorista. *Diário do Centro do Mundo*, 7 nov 2017. Disponível em <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/exclusivo-os-documentos-do-exercito-sobre-a-expulsao-de-bolsonaro-da-escola-de-oficiais-apos-plano-terrorista/>

RODRIGUES, André; ALBERNAZ, Elizabete; ÁGUIDA, Juliana; MARINHO, Leandro; GUILHERME, Raquel. *Homicídios na Baixada Fluminense: Estado, mercado, criminalidade e poder*. Rio de Janeiro: ISER, 2018

ROSA, Ana Beatriz; MELO, Débora. Declaração de Bolsonaro sobre fraude em urnas é ‘desinformação’, diz procurador. *HuffPost Brasil*, 17 set 2018. Disponível em https://www.huffpostbrasil.com/2018/09/17/declaracao-de-bolsonaro-sobre-fraude-em-urnas-e-desinformacao-diz-procurador_a_23530251/

SCHAMIS, Hector F. *Re-Forming the State: the politics of privatization in Latin America and Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.

TEMÓTEO, Antonio. General Mourão cita “branqueamento da raça” ao falar que seu neto é bonito. *Notícias UOL*, 6 out 2018. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/06/mourao-cita-branqueamento-da-raca-ao-falar-que-seu-neto-e-bonito.htm>

VICTOR, Fabio. Nem Bolsonaro, nem “politicamente correto” seguram Mourão. *Revista Piauí*, 26 set 2018. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/nem-bolsonaro-nem-politicamente-correto-seguram-mourao/>

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro: Record, 2005

