

# IDÉIAS FORA DO LUGAR: O NEOLIBERALISMO COMO CATEGORIA DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL<sup>1</sup>

Antonio Sergio Fernandes\*  
André Borges\*\*

## RESUMO

Este artigo desenvolve uma crítica metodológica e teórica a uma recente produção acadêmica que busca entender, a partir de uma perspectiva neo-marxista, o impacto das agendas e idéias neoliberais sobre as políticas sociais no Brasil. Argumentamos que o assim chamado “pensamento crítico” que se desenvolveu no campo dos estudos de política social, apesar de bastante influente tanto entre alunos quanto professores de pós-graduação, sofre de sérias deficiências analíticas. Primeiro, essa literatura com frequência se apóia em uma definição excessivamente ampla e imprecisa de neoliberalismo, de pouco ou nenhum poder explicativo. Segundo, nós argumentamos que essas abordagens são incapazes de explicar e interpretar adequadamente o papel de processos cognitivos, valores e idéias na formulação de políticas públicas e, portanto, elas falham em retratar de forma convincente o impacto do neoliberalismo no setor de política social. Terceiro, os critérios empregados para classificar políticas públicas específicas como “neoliberais” são imprecisos e indefinidos, sem qualquer referência a dados empíricos, o que solapa os repetidos argumentos sobre a “hegemonia” do pensamento neoliberal em áreas como educação, saúde e seguridade social. Nós concluímos apresentando, como uma alternativa teórica promissora para a análise de reformas e agendas neoliberais, a literatura recente que trata do papel das idéias e do conhecimento no processo decisório de políticas públicas.

## ABSTRACT

This article develops a theoretical and methodological critique of recent scholarly work that seeks to understand, from a Neo-Marxist perspective, the impact of neoliberal agendas and ideas in the field of social policy-making in Brazil. We argue that the so-called “critical thinking” that has developed in social policy studies, despite being extremely influential among both graduate students and professors, suffers from serious analytical shortcomings. First, this literature often relies on an excessively broad and imprecise definition of neoliberalism that has little if any explanatory power. Second, we argue that these approaches are unable to adequately explain and interpret the role of cognitive processes, values and ideas in the policy process and, hence, they fail to present a convincing depiction of the impact of neoliberalism on the social policy sector. Third, the criteria employed to classify specific public policies as “neoliberal” are unspecified and lacking in empirical support, which undermines oft-made arguments on the “hegemony” of neoliberal thinking in fields such as education, health and social security. We conclude by presenting, as a promising theoretical alternative to the study of neoliberal agendas and reforms, the recent literature on the role of ideas and knowledge in the policy process.

<sup>1</sup> Uma versão deste artigo foi apresentada no VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em Campinas/SP entre 29/07/2008 e 01/08/2008. Agradecemos os comentários feitos ao artigo pelos dois avaliadores da O&S que muito contribuíram para uma melhor qualidade do texto final e uma maior reflexão sobre o tema que transcende aos objetivos do presente trabalho. Evidentemente que os erros e imprecisões contidas ao longo do texto são de responsabilidade exclusivamente nossa.

\*Prof. do Programa de Pós-Graduação em Administração/UFRN

\*\*Prof. Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais /UFBA

Ao lado de conceitos como “clientelismo” e “populismo”, o termo “neoliberalismo” é talvez um dos mais amplamente utilizados (e mal-utilizados) nas pesquisas que tratam da problemática das políticas sociais no Brasil. Na medida em que o estudo de políticas governamentais, nas ciências humanas e sociais aplicadas, se desenvolveu e se desenvolve em uma fronteira tênue entre, de um lado, a análise acadêmica e distanciada dos fenômenos sociais e, do outro, a militância política e a defesa de determinadas agendas de reforma, a crítica ao “modelo neoliberal” tornou-se lugar comum nas teses e dissertações defendidas em áreas como Educação, Serviço Social e Saúde Pública. Nas pesquisas e artigos acadêmicos produzidos por docentes dessas áreas, a crítica ao neoliberalismo também é corriqueira; em muitos casos, desenvolvendo-se na forma de ataques manifestos aos defensores do chamado “pensamento único”. Mais do que uma exigência analítica imposta pela delimitação dos problemas de pesquisa, a condenação do neoliberalismo nas pesquisas sobre políticas sociais adquiriu caráter quase ritualístico, pois o importante não é, necessariamente, entender a natureza e os efeitos da ideologia neoliberal sobre determinado setor de política pública, mas sim provar o comprometimento do pesquisador com o “pensamento crítico” e com a causa dos pobres e excluídos.

Nosso objetivo neste artigo não é, no entanto, questionar a influência das disputas ideológicas sobre a produção acadêmica das ciências humanas e sociais, fato inevitável por conta da própria natureza do objeto de estudo dessas ciências, mas sim atentar para os problemas teóricos e metodológicos levantados pela utilização indiscriminada e pouco cuidadosa do conceito de neoliberalismo nas pesquisas sobre política social no Brasil. Esperamos contribuir, dessa forma, para um debate ainda muito incipiente sobre a noção de paradigmas de política pública e sua aplicação à análise de programas governamentais concretos.

São três os principais problemas que identificamos na discussão recente sobre neoliberalismo e políticas sociais. O primeiro problema é de ordem teórica e diz respeito à abordagem propriamente dita da teoria neoliberal pelos autores que a criticam. Em muitos casos, os “críticos” do neoliberalismo tomam apenas o termo de modo genérico, representando apenas o Estado Mínimo, mas não esclarecendo qual Estado Mínimo é este e como os neoliberais encaram as políticas sociais e a questão da justiça social. Desse modo, a definição adotada de neoliberalismo nos textos dos críticos se mostra imprecisa e/ou excessivamente elástica, de maneira que o termo torna-se pouco útil como quadro de análise. Resultado: tudo o que não é a noção vaga e indefinida do que representa o Estado, para esses autores, significa neoliberalismo.

O segundo problema é de natureza analítica e se relaciona com uma questão de grande importância para a análise das políticas públicas e do processo decisório governamental, qual seja, entender o papel desempenhado pelos valores, crenças e visões de mundo dos atores nos processos de formulação e implementação de políticas. Nós argumentamos que boa parte da auto-intitulada literatura “crítica” sobre neoliberalismo e políticas sociais não é capaz de apresentar uma concepção coerente e precisa sobre essas relações e condicionamentos, o que tornam frágeis as suas teses a respeito da influência do paradigma neoliberal sobre as políticas de saúde, educação, previdência etc.

O terceiro problema é de caráter metodológico e diz respeito à operacionalização empírica do conceito de neoliberalismo na análise de políticas sociais. Não raro, os critérios utilizados para classificar determinada política pública como “neoliberal” são imprecisos e indefinidos, sem qualquer referência a fatos, o que solapa qualquer esforço analítico sólido na direção de um entendimento mais aprofundado da relação entre agendas e resultados de política pública. Ainda mais grave é o fato de que algumas das análises “críticas” sobre as reformas de política social das últimas décadas costumam tirar conclusões sem a necessária fundamentação empírica. Nós abordamos esses últimos pontos a partir da análise

de alguns fatos acerca do gasto social no Brasil a partir da Constituição de 1988, em que procuramos demonstrar a ausência de sustentação dos argumentos dos críticos sobre o “desmantelamento” do Estado social brasileiro ao longo das últimas décadas, bem como a respeito de uma suposta hegemonia do “pensamento único”, de cunho neoliberal, no setor de políticas públicas sociais.

## As Políticas Sociais e o Neoliberalismo

Quando verificamos qualquer referência ao termo neoliberalismo em obras que procuram criticar essa teoria, tais como as coletâneas organizadas por, entre outros, Laurell (1995); Sader (1995); Carcanholo (2002), observamos que estes não têm o trabalho de mostrar sinteticamente o que, de modo estrito, significa tal teoria. Apenas fazem referência ao termo de modo amplo, como significado de Estado Mínimo. Evidentemente que a teoria neoliberal, em sentido geral, tem na afirmação do Estado Mínimo seu principal conceito; entretanto, para se chegar a esse fim, desenvolvem um conceito de justiça social, baseado no indivíduo e no Estado de direito, que longe de ser impreciso, é claro e coerente, concorde-se ou não. Com base no conceito de justiça social, calcada no estado de direito e no indivíduo, existe uma proposição sobre política social que, também, é importante observar para que se verifique que o Estado brasileiro está longe de praticar políticas sociais de cunho neoliberal. A idéia de justiça social baseada no Estado de direito e no indivíduo que apresentaremos aqui será a de Hayek, contida em seu livro, “O Caminho da Servidão”, e as proposições neoliberais sobre política social estarão pautadas em Friedman, em seu livro, “Capitalismo e Liberdade”. Antes, porém, julgamos necessário fazer um esclarecimento acerca das várias abordagens neoliberais, destacando, aí, a teoria da escolha pública que trata da questão fiscal e regulatória dos Estados.

### Os vários liberalismos e neoliberalismos

É fato que a teoria liberal possui um ponto comum, o Estado mínimo, entretanto, não há como negar, também, que existem várias abordagens conceituais dentro da teoria neoliberal acerca desse consenso teórico comum. Algumas das abordagens são mais aplicadas e referem-se a questões específicas e outras são mais abrangentes, tratando de aspectos filosóficos morais<sup>2</sup>. Dentre algumas das mais importantes abordagens, têm-se a chamada Teoria da Escolha Pública (TEP) que trata da questão fiscal dos Estados<sup>3</sup>. Os teóricos da escolha pública utilizam-se do referencial microeconômico neoclássico e da teoria dos jogos para analisar o processo político, compondo uma abordagem radicalmente individualista e fundada no método positivo (BUCHANAN E TULLOCK, 1962). Fiel às suas raízes filosóficas liberais e utilitaristas, a TEP vai enxergar o processo político e sua intromissão reguladora nas transações mercantis privadas como uma ameaça à liberdade individual e ao progresso econômico, vendo o mercado “desregulado” como o padrão institucional mais adequado para a organização das sociedades. O avanço da

<sup>2</sup> Este é o caso de Nozick (1991) em sua obra “Anarquia, Estado e Utopia”, na qual defende a idéia de um Estado ultraminimo como elemento fundamental para o estabelecimento de uma justiça social individualista, em contraponto a Rawls que, em sua obra “Uma Teoria de Justiça (1997), constrói o arcabouço de uma teoria de justiça “welfarista” ou igualitária (justice as fairness). Sobre esse debate, ver, entre outros, De Vita (2000).

<sup>3</sup> É importante lembrar que nem sempre há consenso entre os autores quanto à classificação da TEP como uma teoria neoliberal ou neoconservadora. Autores como Barry (1987) vêem a TEP como uma reedição do pensamento liberal clássico, enquanto outros, a exemplo de Dunleavy e O’Leary (1987), enfatizam a sua ligação com o movimento de renovação das agendas de direita no mundo anglo-saxão, que teve a sua expressão político-ideológica mais contundente nos governos Thatcher, no Reino Unido, e Reagan, nos EUA. Os autores do trabalho tendem a preferir a segunda à primeira posição, embora aqui se faça o registro da controvérsia.

regulação político-administrativa sobre a economia é encarado nessa perspectiva como refratário à liberdade e responsável por toda sorte de ineficiências na ação dos governos (captura das políticas públicas por grupos de interesses, “populismo fiscal” dos políticos etc.) (BUCHANAN, 1975; OLSON, 1982; TULLOCK, 1993).

Diferentemente de outras vertentes do neoliberalismo, esta é uma teoria que tem, prioritariamente, a preocupação de explicar e entender o processo político nas sociedades capitalistas democráticas e não, necessariamente, apresentar uma agenda de reforma de políticas públicas capazes de resolver os problemas de corrupção e ineficiência estatal apontadas pela teoria. Ainda assim, A TEP tem se destacado nas últimas décadas por sua influência sobre a agenda de governos e agências internacionais empenhados em promover programas de ajuste “estrutural” e reforma do Estado (BRESSER PEREIRA, 1997). Os modelos da TEP tiveram grande impacto, por exemplo, sobre a recente agenda do Banco Mundial para a reforma dos serviços sociais no mundo em desenvolvimento. Com o argumento de evitar a “captura” das políticas públicas por grupos de interesse e burocratas auto-interessados, o Banco vem prescrevendo a privatização de serviços e a introdução de mecanismos competitivos no setor público (BORGES, 2003).

Neste artigo, nós enfocaremos especificamente o pensamento econômico ultra-liberal de Milton Friedman e a filosofia libertária de Friedrich Hayek, pois entendemos que esses autores, ao contrário da TEP e outras correntes neoliberais aplicadas, apresentam de forma clara e explícita os valores centrais do neoliberalismo, além de indicar uma agenda de políticas sociais congruente com tais princípios. Além disso, por sua condição de “pais fundadores” do pensamento neoliberal, esses autores influenciaram vários desenvolvimentos teóricos subsequentes, incluindo-se aí a já citada teoria da escolha pública.

### Hayek e a crítica ao planejamento econômico e social

Hayek, em “O Caminho da Servidão”, uma das suas mais célebres obras, aponta para o fato de que o Estado planejador de bem-estar é inviável no sentido de que se torna impossível estabelecer uma medida comum de bem-estar em uma sociedade democrática. O autor está escrevendo em 1941 e, nitidamente, sua obra é uma crítica à tendência que se nota no entre-guerras, e que se consolida no pós-guerra, acerca das novas funções de Estado, em especial à função de planejamento econômico e social. Não só o nazi-fascismo e o comunismo são seus alvos, mas, também, o Estado social e planejador que começa a se desenvolver nos EUA e Europa, sob influência das idéias de Keynes.

O ponto de partida de Hayek para estabelecer a liberdade e o estado de direito é o individualismo (grifo nosso), e por causa disso, afirma ele, que há uma impossibilidade matemática de obter uma medida comum de bem estar em uma sociedade formada por indivíduos que possuem tantas e tão diversas necessidades que não poderão ser atendidas pelo Estado, uma vez que este não será capaz de acompanhar cada uma dessas infinitesimais escolhas. Nas palavras de Hayek (1977: 76):

O fundamental é que cada pessoa só se pode ocupar de um campo limitado, só se dá conta da presença de um número limitado de necessidades. Quer os seus interesses, girem apenas em torno das próprias necessidades físicas, quer se preocupe com o bem-estar de cada ser humano que conhece, os objetivos que lhe podem dizer respeito corresponderão sempre a uma parte infinitesimal das necessidades de todos os homens.

Essa visão, entretanto, segundo Hayek (1977:76), não exclui a existência de fins sociais, ou seja, “a possibilidade de uma coincidência de objetivos individuais que torna oportuna a união de indivíduos na persecução destes. Limita, porém, essa ação comum aos casos em que as opiniões individuais coincidem”. Os fins sociais são objetivos idênticos, unânimes de muitos indivíduos, ou objetivos pelos quais os indivíduos estão dispostos a contribuir em troca da ajuda que

recebem pela satisfação de seus próprios desejos. Só na ocorrência de fins sociais dessa natureza é que se justifica a existência de uma organização como o Estado para realizá-la. Porém, o acordo voluntário e unânime que torna possível a existência do Estado não será em todas as esferas da vida social, apenas em algumas; em outras, as divergências serão tantas que se tornará impossível estabelecer qualquer ponto comum. Para Hayek (1977:175),

Os cidadãos serão praticamente unânimes em admitir o exercício de certas funções do Estado; acerca de outras, poderá existir o acordo de uma maioria considerável; e assim, por diante, até alcançarmos esferas em que, embora cada indivíduo possa desejar que o Estado proceda desta ou daquela maneira, as opiniões sobre o que o governo deve fazer serão quase tão numerosas quanto as diferentes pessoas.

A democracia com sua regra de maioria dá ensejo a um consenso muito maior entre os indivíduos do que na realidade existe. E isso é demonstrado na medida em que o parlamento delega ao executivo e seus burocratas especialistas a função de planejar. Como afirma o próprio Hayek (1977: 78): “para se realizar um planejamento eficaz, a gestão econômica deve ser afastada da área política e confiada a especialistas – funcionários permanentes ou organismos autônomos e independentes”. Os parlamentos democráticos cada vez mais são ineficazes para dar conta de estabelecer as justas medidas das necessidades da população. E isso se deve não ao parlamento em si, mas à impossível tarefa que lhes é confiada. Vejamos o que nos diz Hayek (1977: 79):

É importante perceber com clareza as causas da reconhecida ineficiência dos parlamentos quando se trata de administrar em detalhes os assuntos econômicos de um país. Essa ineficácia, no entanto, não deve ser atribuída aos representantes do povo, nem às instituições parlamentares em si, e sim às contradições implícitas na tarefa que lhes é confiada.

Para esse autor, portanto, a concordância com alguma necessidade de planejamento, juntamente com a incapacidade de uma assembléia democrática apresentar um plano que represente as necessidades totais dos indivíduos, pelo que já foi exposto aqui, suscitará pressões cada vez maiores no sentido de que se conceda ao governo ou a algum indivíduo ou pequeno conjunto de indivíduos poderes para agir sob sua própria responsabilidade. Desse modo, qualquer forma de Estado planejador que vise prover bem estar aos indivíduos de uma comunidade é um estado autoritário que inviabiliza a liberdade individual e o Estado de direito. A esse respeito, Hayek (1977:82) assim se expressa:

A planificação conduz a ditadura porque esta é o instrumento mais eficaz de coerção e de imposição de ideais, sendo, pois, essencial para que o planejamento em larga escala se torne possível. O conflito entre planificação e democracia decorre, simplesmente, do fato de que esta constitui um obstáculo à supressão da liberdade exigida pelo dirigismo econômico.

Ainda nas palavras de Hayek (1977: 91):

Qualquer estado que planeje com o objetivo de realizar a justiça distributiva quebra o estado de direito democrático. Torna-se a supremacia do Status ao invés da supremacia do contrato social. A única esfera tolerável de intervenção do estado nessa matéria seria uma espécie de garantia de condições mínimas de sobrevivência aos indivíduos reconhecidamente pobres ou que sofreram reveses, perdas materiais, que os tornaram incapazes de sustentar-se com os rendimentos adquiridos com uma ocupação no mercado de concorrência.

Prosseguindo ainda nas considerações de Hayek (1977: 132):

Não há dúvida de que a segurança adequada contra as privações, bem como a redução das causas evitáveis do fracasso e do descontentamento que ele acarreta, deverão constituir objetivos importantes da política de Governo. Mas para que essas tentativas sejam bem sucedidas e não destruam a liberdade individual, a segurança deve ser proporcionada paralelamente ao mercado, deixando

que a concorrência funcione sem obstáculos. Certa medida de segurança é indispensável à preservação da liberdade, porque a maioria dos homens só aceita de bom grado o risco inevitavelmente implícito na liberdade se este não for excessivo.

## A visão de Friedman sobre o papel do estado na questão social

Ao contrário do que se pensa, os neo-liberais possuem uma visão de política social baseada na sua compreensão fundante de Estado de direito e de individualismo. Não simplesmente pensam no Estado fora dessas áreas, mas tem um papel muito diferenciado do que ocorre na maioria dos países que mantêm direitos sociais providos diretamente pelo Estado, como saúde e educação, por exemplo. Tais propostas não deixam de ter seus argumentos morais de justiça social, como podemos perceber, a seguir, na apreciação das elaborações de Friedman para atuação do Estado na área social, contidas no seu livro *Capitalismo e Liberdade* (1985).

### O papel do governo na educação

Friedman (1985) reconhece a educação como um bem público de grande importância em uma sociedade democrática. Para ele:

Uma sociedade democrática e estável é impossível sem um grau mínimo de alfabetização e conhecimento por parte da maioria dos cidadãos e sem uma ampla aceitação de um conjunto de valores. A educação pode contribuir para esses dois objetivos. Em consequência, o ganho com a educação de uma criança não é desfrutado apenas pela criança ou por seus pais, mas também pelos outros membros da sociedade. A educação do meu filho contribui para o seu bem-estar em termos de promoção de uma sociedade estável e democrática. Não é possível identificar os indivíduos particulares (ou famílias) que se beneficiam em tal caso e taxá-los por serviços usufruídos” (grifos nossos) (FRIEDMAN, 1985: 83-84).

Entretanto, a forma de ação do Estado na gestão da educação, ou seja, a obrigação do Estado de assegurar o mínimo de instrução necessária para tornar os indivíduos capazes de viver igualmente as oportunidades da sociedade é divergente da visão comum, sobre a qual o governo deve arcar com todos os custos da educação, indo desde a construção de escolas à contratação de professores. Para Friedman (1985: 84), o governo, arrecadando impostos que serão empregados com investimentos em educação, é menos capaz de satisfazer os interesses do conjunto dos cidadãos nessa área, tanto em termos quantitativos (despesa), quanto qualitativos (nível elevado de educação geral), mais do que se a opção de arcar com as despesas de educação recaísse sobre os pais. O governo agiria apenas no sentido de regular a qualidade da educação e financiar as famílias pobres e que não tivessem condição de custear um tipo de educação de qualidade mínima, com uma política de distribuição direta de renda para custear a educação privada de sua opção. Nas palavras de Friedman (1985: 86),

O governo poderia exigir um nível mínimo de instrução financiada, dando aos pais uma determinada soma máxima anual por filho, a ser utilizada em serviços educacionais “aprovados”. Os pais poderiam usar essa soma e qualquer outra adicional acrescentada por eles próprios na compra de serviços educacionais numa instituição “aprovada” de sua própria escolha. Os serviços educacionais poderiam ser fornecidos por empresas privadas operando com fins lucrativos ou por instituições sem fins lucrativos. O papel do governo estaria limitado a garantir que as escolas mantivessem padrões mínimos, tais como a inclusão de um conteúdo mínimo comum em seus programas, da mesma forma que inspeciona presentemente os restaurantes para garantir a obediência a padrões sanitários mínimo”.

Com a escolha do investimento em educação com as famílias, o princípio de mercado funcionaria e uma ampla variedade de escolas surgiria para satisfazer a

demanda. Os pais poderiam exercer sua opinião a respeito das escolas diretamente, retirando seus filhos de uma escola e mandando-o para outra.

Nota-se, portanto, que de modo algum Friedman é a favor da função social da educação como é exercida na maior parte dos países de democracia social, como o Brasil, ou seja, com o governo arcando com todas as despesas.

### **Combate a pobreza**

No que se refere ao problema da pobreza sua prescrição é a adoção do chamado imposto de renda negativo (FRIEDMAN, 1985: 174), que geraria uma política de renda mínima. Ou seja, se um indivíduo receber renda muito alta, após o cálculo da isenção e da dedução, pagará certo imposto. Se um outro indivíduo não tiver renda alguma, receberá uma renda mínima, aquela que a comunidade esteja disposta a permitir. Para esse autor, o tratamento da questão da pobreza, desse modo, está focado e, por isso, torna-se mais fácil de administrar:

As vantagens de tal prática são claras. O programa está especificamente dirigido ao problema da pobreza. Fornece uma ajuda sob a forma mais útil para o indivíduo, isto é, dinheiro. É de ordem geral e pode substituir o grande conjunto de medidas hoje existentes. Explicita o custo que impõe à sociedade. Opera fora do mercado (FRIEDMAN, 1985: 174).

### **Previdência social**

Acerca da existência em regime de partição simples, em que uma geração ativa contribui para a que a geração anterior receba os benefícios, Friedman é totalmente contra, pois considera que este sistema não é autofinanciável. Para o autor, durante o período em que inúmeros indivíduos estavam cobertos e pagando taxas e poucos se qualificavam para o recebimento de benefícios, o sistema parecia ser autoconfiável e até mesmo apresentar um excedente. Mas essa aparência dependia de se negligenciar as obrigações que se acumulavam com respeito às pessoas que pagavam as taxas. Não se sabe se as taxas pagas são suficientes para financiarem as obrigações acumuladas.

Um outro ponto essencial da discordância de Friedman quanto ao sistema de previdência pública diz respeito à compulsoriedade do pagamento das taxas previdenciárias. As pessoas devem ter a liberdade de escolher planos de previdência privados e, também, de optar por não contribuir para qualquer sistema de previdência público, caso assim queiram. Ainda que possamos achar essa opção um erro individual, pois o indivíduo estará queimando recursos, agora deliberadamente, tendo como consequência um futuro de privações na velhice, a opção de escolha tirará o caráter paternalista do sistema compulsório de previdência:

Uma justificação possível, em termos liberais, para a compra compulsória de anuidades baseia-se no fato de que o imprevidente não só sofrerá as consequências de suas próprias ações como, também, imporá prejuízos e custos a outros. Não seremos capazes de permitir que um ancião indigente sofra necessidades. Acabaremos dando-lhe assistência por meio da caridade privada ou pública. Portanto, o homem que não quer garantir sua velhice torna-se-á um peso em termos sociais (FRIEDMAN, 1985: 205).

### **A realidade e as idéias dos neoliberais na área social**

Após observar alguns dos principais fundamentos das idéias neo-liberais sobre política social, percebe-se que, em síntese, estes apontam para um rechaço à questão do gasto público social, defendendo apenas o individualismo meritocrático,

com uma certa igualdade de oportunidades por meio da educação; esta apenas regulada pelos governos e não provida, além de um auxílio monetário para os mais pobres. Evidentemente que esse tipo de modelo não é o prevalecente na maioria dos países do mundo, sobretudo, nas nações européias, que possuem sistemas de saúde, educação e previdência público-estatais e universais.

Ainda que se note que a maioria dos países na área social não segue as linhas gerais da doutrina neoliberal, isso não quer dizer que na área econômica alguns “remédios” neo-liberais não tenham sido prescritos e continuados, sobretudo na área de infra-estrutura dos estados, em que se percebe, nitidamente, uma diminuição dos gastos dos governos.

Entretanto, essa penetração das idéias neo-liberais de diminuição do tamanho do Estado, que se observa na infra-estrutura, é contingente e provocada pelo chamado fim da *Golden Age* do capitalismo, que levou os Estados a uma crise fiscal e financeira a partir do início dos anos 70. Além disso, o aprofundamento da globalização econômica, com a desregulamentação dos mercados e avanço tecnológico e gerencial da indústria e dos serviços são processos que aumentam o desemprego, diminuem a capacidade de arrecadação tributária e tornam os governos vulneráveis no que se refere à manutenção de seus gastos e investimentos sociais. Isso passa a exigir dos Estados Nacionais uma redefinição na forma de administrar as políticas de infra-estrutura que agora vão experimentar processos de privatização. Em vários países foram eleitos governos que terminaram por privatizar uma série de serviços públicos como eletrificação, telefonia, saneamento, entre outros, passando o Estado agora ao papel de regulador e ficando a gestão e funcionamento a cargo de empresas. O caso mais emblemático da penetração de idéias neoliberais nos governos, durante essa fase de crise econômica, são os governos conservadores nos EUA e Inglaterra, que marcaram a chamada era Thatcher-Reagan.

Apesar da crise do capitalismo dos anos 70 e início dos 80, e do período de recuperação (final dos 80 e início dos 90), os gastos sociais desses períodos continuaram a aumentar. Evidentemente, que os gastos sociais não cresceram na mesma proporção dos anos dourados do capitalismo, mas continuaram a crescer (ver tabela1).

**Tabela 1 – Despesas de Proteção Social na Europa (1970-1992) [em % do PIB]**

	1970	1983	1989	1992
Países baixos	19,60	33,47	31,00	33,00
Dinamarca	19,60	30,10	29,90	31,40
França	18,90	28,30	27,50	29,20
Luxemburgo	15,60	27,20	25,20	28,00
Bélgica	18,70	30,80	26,70	27,80
Alemanha	21,50	28,80	27,50	27,30
Reino Unido	14,30	23,90	21,70	27,20
Itália	14,40	22,90	23,10	25,60
Espanha	10,00	19,50	20,00	22,50
Irlanda	13,70	24,10	19,70	21,60
Grécia	7,60	17,40	20,80	19,30
Portugal	9,10	14,10	14,50	17,60

Fonte: Dumond (1998) e Dupas (1999)

No contexto atual de início do século XXI, a maior preocupação dos governantes que possuem sistemas de proteção social universais é a constatação de que, cada vez mais, os gastos com previdência, transferências, subsídios, serviços e obras aumentam, e os mecanismos de financiamento por meio de política fiscal tendem a diminuir. Em todo caso, os países vão encontrando saídas por meio de novos modos de gestão na prestação dos serviços públicos com privatizações,



além de reformas em seus sistemas de pensão e aposentadoria que tornem possíveis conservar direitos sociais futuros. No entanto, ainda que as privatizações representem “remédios” neoliberais para a saída da crise econômica por parte dos governos, torna-se difícil caracterizar um desmantelamento do *Welfare State* nos países desenvolvidos<sup>4</sup>.

### ○ Neoliberalismo segundo o “Pensamento Crítico”: as agruras de um conceito

Uma das principais dificuldades teóricas e empíricas enfrentadas pela “Literatura Crítica” ao neoliberalismo no campo das políticas sociais, diz respeito, precisamente, à falta de congruência entre o pensamento neoliberal enquanto doutrina e os neoliberalismos “realmente existentes”<sup>5</sup>. Para alguns autores, essa questão se coloca, sobretudo, porque na América Latina os governantes foram forçados a “dourar a pílula”, apresentando as políticas do chamado “Consenso de Washington” dentro de rótulos mais palatáveis (ex. “social-liberalismo”), e/ou fazendo adaptações capazes de garantir a viabilidade eleitoral dessas políticas em sociedades marcadas por níveis elevados de desigualdade e exclusão social<sup>6</sup>.

Uma visão alternativa a esta, que goza de ampla aceitação entre os autores filiados à tradição de análise social marxista, é conceituar o neoliberalismo como uma “superestrutura” político-ideológica resultante das transformações do capitalismo mundial pós-1970. Nesta perspectiva, o problema da incongruência entre a doutrina neoliberal e as suas manifestações empíricas é resolvido de forma dogmática, na melhor tradição do marxismo estruturalista de Althusser e Poulantzas<sup>7</sup>. Ou seja, mesmo que o Estado neoliberal descrito por Hayek e Friedman não exista na prática, ainda assim podemos perceber que por trás da superfície do “neopopulismo”, do “social-liberalismo” e de outras “cortinas de fumaça” ideológicas encontra-se o Estado do grande capital financeiro, que realiza as funções necessárias à reprodução do capitalismo na sua atual fase.

Este último raciocínio é desenvolvido de forma bastante explícita por Enrique de La Garza Toledo (1995), em um texto que discute a relação entre neoliberalismo e Estado na América Latina. Depois de reconhecer que o programa político e econômico dos neoliberais é impossível de ser realizado na prática, entre outras razões porque os pressupostos da economia neoclássica sobre o funcionamento do mercado são falsos ou errôneos, Toledo argumenta que “o neoliberalismo realmente existente não é senão o Estado do grande capital que, por meio da derrota da classe operária, impôs rupturas ou limitações aos pactos corporativos do pós-guerra (...)” (1995: 84).

Ponto de vista semelhante é adotado por Frigotto e Ciavatta (2003) e Frigotto (1995), cujos trabalhos procuram investigar os determinantes estruturais da “hegemonia neoliberal” na educação brasileira. O que se conclui, nessas análises, é que o neoliberalismo é a expressão superestrutural e ideológica de um novo ciclo de acumulação capitalista, assentado na globalização e na financeirização da riqueza. A política social do neoliberalismo, nessa perspectiva, envolveria a “des-

<sup>4</sup> Sobre este último ponto, ver o estudo comparativo de Pierson (1996) sobre as reformas dos sistemas de proteção social na Europa e nos EUA.

<sup>5</sup> É preciso notar que esta é uma literatura extremamente vasta e não haveria como cobri-la de forma exaustiva neste trabalho. O nosso critério de seleção privilegiou os trabalhos de maior densidade teórica e analítica que, no nosso entender, seriam mais úteis ao objetivo de desvendar os fundamentos teóricos do “pensamento crítico”. Assim, se existe um viés da nossa “seleção de casos”, pode-se dizer que este viés é francamente favorável aos autores que criticamos ao longo do trabalho.

<sup>6</sup> Esta seria a posição adotada pela literatura que trata a ascensão do “neopopulismo” como uma solução de engenharia política capaz de viabilizar as reformas neoliberais na América Latina (Canmack, 2000; Marques e Mendes, 2006).

<sup>7</sup> Sobre as dificuldades teóricas e metodológicas do marxismo estruturalista, ver a excelente (e demolidora) crítica de Barry Hindess (1977).

truição dos direitos conquistados no contexto das políticas do Estado de Bem-Estar Social” de modo a manter as taxas históricas de exploração e lucratividade do capital (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003:106).

As dificuldades teóricas e conceituais desse tipo de formulação começam na tentativa de definir as políticas neoliberais a partir de supostas “funções” que estas realizariam em favor da reprodução do capitalismo globalizado. Uma forma de interpretar tal raciocínio é partir do princípio de que toda e qualquer política social que contribui para reproduzir o capitalismo na sua atual fase é, por definição, uma política neoliberal. Um óbvio problema com a aplicação deste princípio é que não é difícil argumentar que toda e qualquer política pública implementada pelo Estado numa sociedade capitalista irá, direta ou indiretamente, beneficiar os detentores do capital privado. Por exemplo, políticas social-democratas de universalização do ensino público e gratuito beneficiam os capitalistas, porque reduzem os custos de reprodução da força de trabalho<sup>8</sup>.

No entanto, os autores que se inserem na tradição de crítica ao neoliberalismo nas políticas de educação, saúde, previdência e assistência social como, por exemplo, Gentilli (1998), Ivo (2004), Marques e Mendes (2004), Noronha e Soares (2003) e os já citados Frigotto e Ciavatta (2003) parecem concordar, de modo geral, que existem diferenças significativas entre as políticas sociais de inspiração neoliberal e de inspiração social-democrata. O problema é que a definição de neoliberalismo como superestrutura adotada por alguns desses autores não permite, por si só, discriminar entre políticas sociais neoliberais e social-democratas.

Uma outra dificuldade teórica das formulações marxistas sobre o papel do neoliberalismo nas políticas sociais se refere ao determinismo latente destas explicações. Se pressupomos que o Estado e as políticas públicas não são nada mais do que uma expressão superestrutural das forças e relações de produção capitalistas e, mais ainda, que o Estado sempre atua no sentido de reproduzir essas mesmas estruturas, devemos concluir que a orientação ideológica dos governos é irrelevante como fator explicativo das políticas sociais produzidas pelo Estado. Isto é, sob condições e constrangimentos estruturais semelhantes, partidos dos mais variados matizes ideológicos serão forçados a implementar políticas muito pouco diferenciadas entre si. Donde se deve inferir que o próprio conceito de neoliberalismo como doutrina e agenda de reformas é desnecessário para explicar o processo de formação de políticas públicas.

Como demonstraremos a seguir, o “pensamento crítico” sobre as políticas sociais é incapaz de resolver o dilema teórico entre ação e estrutura, oscilando entre os extremos do determinismo e do voluntarismo. Trata-se de uma dificuldade analítica que reflete contradições e debilidades presentes em algumas teorias neo-marxistas, as quais fundamentam muitas das análises críticas sobre o neoliberalismo<sup>9</sup>. É importante notar, entretanto, que não está entre os objetivos deste trabalho apresentar uma revisão crítica aprofundada sobre as teorias neo-marxistas do Estado. Essa tarefa já foi realizada por autores influentes como Hindess (1977), Dowding (1991), Przeworsky (1995) e Bratsis (2002), de modo que não caberia repetir aqui, de forma detalhada, argumentos já amplamente conhecidos, ainda mais considerando as limitações de escopo do artigo. Por outro lado, é preciso ressaltar que a nossa análise do “pensamento crítico” não deve ser interpretada como uma tentativa de se refutar toda e qualquer análise neo-marxista sobre o Estado e as políticas públicas. Da mesma forma, este artigo não pretende igualar o “pensamento crítico” a toda literatura marxista, o que seria uma injustiça para com autores, dentro dessa tradição, genuinamente preocupados com o rigor teórico e metodológico das suas análises. Adotando tal ponto de vista, o trabalho incorreria, por exemplo, no equívoco de negar a existência de

<sup>8</sup> Para uma crítica à utilização da lógica de explicação funcionalista pelas teorias Neo-marxistas do Estado, ver Przeworsky (1990).

<sup>9</sup> Para uma excelente análise da dicotomia voluntarismo-determinismo no pensamento marxista, ver Laclau e Mouffe (2001).

divisões e debates importantes dentro do campo de análise neo-marxista, ignorando a obra de autores como Block (1997) e Jessop (1990), cujos trabalhos são precisamente uma tentativa de responder às críticas sofridas pelas teorias estruturalistas e instrumentalistas do Estado<sup>10</sup>.

A questão que colocamos é que o “pensamento crítico”, muitas vezes, se utiliza de hipóteses e conceitos neo-marxistas de forma dogmática, sem ao menos reconhecer as limitações analíticas dessas correntes teóricas apontadas pelas revisões críticas citadas acima, além de produzir análises que carecem de rigor metodológico e se mostram incapazes de interpretar adequadamente o processo decisório governamental. Alguns desses problemas se evidenciam na dificuldade dessa literatura de evitar a dicotomia voluntarismo-determinismo na análise do Estado e das políticas neoliberais. Invariavelmente, oscila-se do extremo de um Estado que é uma mera superestrutura objetivamente determinada por relações econômicas subjacentes, ao pólo oposto de um Estado cujo caráter e natureza é subjetivamente condicionada pelas origens de classe das elites políticas e burocráticas, abrindo-se espaço para o voluntarismo da classe social enquanto ator político.

A posição voluntarista aparece mais claramente na crítica feita aos governos de esquerda que “traem os ideais da classe trabalhadora” ao chegar ao poder, adotando a agenda neoliberal. Tal argumentação, muitas vezes feita em claro tom de denúncia, tornou-se bastante comum após a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais de 2002, à qual se seguiu forte sentimento de decepção de parte da esquerda com os rumos tomados pelo governo; ver, por exemplo Druck e Filgueiras, 2007; Freitas, 2007; Leher, 2004; Marques *et al.*, 2004; Marques *et al.*, 2006<sup>11</sup>.

Para fins de análise, escolhemos o texto de Marques e Mendes (2006) que é um dos trabalhos que apresenta de forma mais clara e articulada os preceitos teóricos que permeiam boa parte da literatura sobre a “conversão” do governo Lula ao neoliberalismo. Os autores argumentam, dentre outras coisas, que o governo do PT estaria utilizando políticas de caráter compensatório – em especial o Bolsa-Família –, com objetivo de estabelecer uma ligação direta entre o presidente Lula e as massas e viabilizar eleitoralmente as políticas de reforma desejadas pelo “grande capital internacional financeiro” (MARQUES e MENDES, 2006: 66-70). Além disso, é dito que o modelo de política social do governo Lula envolveria a substituição do ideal de universalização de políticas sociais pelas lógicas do assistencialismo e da privatização de serviços (idem, p. 73). Esses “fatos” são apresentados como prova incontestável da capitulação do PT diante da hegemonia neoliberal, bem como da influência do neo-populismo sobre as políticas sociais implementadas pelo partido.

Deixando de lado a questão de saber até que ponto a avaliação dos autores sobre o caráter neoliberal do governo Lula é correta ou não, deve-se notar que toda a análise se funda no pressuposto de que o PT, longe de ter sido vítima de constrangimentos macroeconômicos ou político-institucionais, teria se “convertido” ao neoliberalismo. A mudança de postura do partido em relação ao passado não muito distante seria resultado direto do “aburguesamento” do PT e do seu braço sindical, a CUT. Para desenvolver essa hipótese, MARQUES e MENDES (2006, p. 61) buscam apoio em Oliveira (2006), para quem os dirigentes do PT, da CUT e dos sindicatos a ela ligados teriam se tornado uma nova classe associada ao capital financeiro, especialmente a partir da participação na gestão de fundos de pensão estatais.

Os pressupostos voluntaristas da análise se associam, portanto, a uma visão instrumentalista do Estado. Nessa perspectiva, como bem notado por Bratsis

<sup>10</sup> Obviamente, a questão de saber se os citados autores foram bem-sucedidos neste intento está além dos objetivos deste artigo.

<sup>11</sup> Deve-se notar que os textos citados são apenas uma pequena amostra de uma literatura vasta e que cresce a cada dia. Uma rápida busca na ferramenta Google Scholar realizada em 4/10/2007 com as palavras-chave “governo Lula”, “neoliberalismo” e “políticas sociais” retornou 949 ocorrências.

(2002), o caráter do Estado e das políticas públicas é determinado pelas origens e disposições de classe das elites estatais. De fato, Marques e Mendes (2006) argumentam que o governo Lula seria claramente um governo burguês, tanto por conta do aburguesamento dos quadros do PT e da CUT, quanto em função da participação direta da burguesia neoliberal na tomada de decisões. Implícito na análise está o seguinte contrafactual: caso o PT não tivesse se recusado a cumprir o seu papel histórico de articulador dos interesses da classe trabalhadora, o caráter do governo bem como a natureza das políticas por este implementadas seriam totalmente distintos e, presumivelmente, estariam mais próximos do ideal social-democrata que permeia o texto.

As dificuldades presentes na visão instrumentalista e voluntarista sobre as reformas neoliberais não são menores do que as observadas no caso das explicações de cunho estrutural, analisadas acima. Esse tipo de análise tende a supor que o Estado é um mero instrumento, uma “casca vazia” facilmente amoldável aos interesses e valores dos grupos dirigentes e, por isso, nem sempre dá o devido peso a constrangimentos econômicos e institucionais enfrentados pelos governos. Tal posicionamento é evidente no trabalho de Mendes e Marques (2006), uma vez que os autores criticam o governo Lula por não implementar reformas redistributivas no campo da seguridade social e da taxação, ignorando aspectos como as dificuldades políticas vivenciadas pelo governo na construção da sua base parlamentar no Congresso, para não falar de constrangimentos macroeconômicos enfrentados, sobretudo, nos dois primeiros anos do 1º mandato do presidente Lula. Dentro da posição voluntarista adotada pelos autores, no entanto, não há espaço para se fazer referência a constrangimentos de qualquer natureza, pois argumentar nesse sentido seria, também, compactuar com o neoliberalismo.

Deve-se notar que não só nos artigos de Mendes e Marques (2006; 2004), mas também em muitos outros trabalhos sobre as reformas de política social no Brasil, o neoliberalismo é definido negativamente como o oposto simétrico de um ideal normativo social-democrata que nem sempre é explicitado, muito menos discutido em profundidade<sup>12</sup>. Não raro, essas análises tendem a ignorar o fato de que a experiência concreta da social-democracia e do Estado do Bem-Estar se desenvolveu em sociedades muito mais ricas e desenvolvidas que a brasileira, onde havia condições estruturais que viabilizavam o comprometimento de parcela significativa da renda nacional com a garantia de direitos sociais. As mudanças porque vêm passando os sistemas de proteção social nesses países, em virtude de mudanças sociais, econômicas e demográficas (PIERSON, 2002; ROSANVALLON e HARSHAV, 2000), também torna problemática a idéia de comparar as políticas sociais implantadas no Brasil com o ideário social-democrata original. Na medida em que esse ideário está longe das possibilidades dos países latino-americanos e, talvez mesmo, dos países desenvolvidos de hoje, a definição de neoliberalismo se torna extremamente elástica, pois frente a um ideal inatingível todo e qualquer governo pode facilmente ser acusado de rendição à hegemonia neoliberal.

Essa imprecisão conceitual é um problema que atinge praticamente toda a literatura sobre neoliberalismo e políticas sociais. A falta de clareza na definição das políticas neoliberais decorre diretamente dos pressupostos marxistas dessas análises, que tendem a igualar a ideologia neoliberal ou a uma superestrutura (no caso das teorias da dependência estrutural do Estado), ou ao interesse de classe dos grupos dirigentes (no caso da abordagem instrumental do Estado). Uma vez que o analista sucede em “provar” a presença de determinadas condições estruturais no primeiro caso, ou a associação entre as elites estatais e determinados interesses de classe hegemônicos no segundo, o caráter neoliberal das políticas sociais é tratado como algo dado, como um fato natural e óbvio que não estaria sujeito à necessidade de comprovação empírica. É assim que, em muitos casos, o termo neoliberalismo acaba por ser utilizado como um simples rótulo, esvaziado de qualquer significado substantivo, em apoio a análises feitas em tom de denún-

<sup>12</sup> São exemplos desse posicionamento Noronha (2003), Gentilli (1995) e Ivo (2004).

cia sobre o “desmonte” do Estado e dos direitos sociais perpetrado pelos governos de plantão.

De modo geral, podemos dizer que a “Literatura Crítica” sobre políticas sociais no Brasil é incapaz de definir e aplicar de forma minimamente coerente o conceito de neoliberalismo, o que mostra a sua fragilidade analítica. Na próxima seção, discutimos a falta de embasamento empírico desses estudos, trazendo dados sobre a evolução recente das políticas sociais no Brasil.

## Neoliberalismo e Políticas Sociais no Brasil

Até aqui comentamos sobre a imprecisão e pobreza, tanto analítica quanto empírica, por parte da “Literatura Crítica”, em associar o neoliberalismo a políticas sociais. O mesmo agora faremos em relação ao caso brasileiro, em que a chamada “Literatura Crítica”, comentada até aqui, afirma haver um “desmantelamento das políticas sociais no contexto do neoliberalismo”<sup>13</sup>. A perspectiva que será apresentada nesta seção é contrária a essa hipótese, pois o gasto social no Brasil em 20 anos cresceu muito mais do que o PIB per capita.

Embora o volume do gasto social como porcentagem do PIB não possa ser tomado como único indicador das diretrizes da política social, é preciso ressaltar que, do ponto de vista dos neoliberais, o papel do Estado na oferta de serviços sociais deveria ser de natureza limitada e complementar ao setor privado. Dentre outras razões, a perspectiva neoliberal supõe que o aumento do gasto social, ao gerar, direta ou indiretamente, um aumento dos impostos (pois o aumento do déficit hoje terá que ser compensado por uma maior taxaço no futuro), tende a reduzir o dinamismo da economia privada, além de produzir uma série de ineficiências do ponto de vista dos incentivos ao trabalho e ao investimento. Partindo-se deste ponto de vista, somos levados a concluir que a experiência brasileira recente de desenvolvimento do Estado social não pode ser explicada como produto de uma hegemonia das idéias neoliberais, pois, se assim fosse, não teria se observado um expressivo crescimento dos gastos sociais como demonstraremos abaixo<sup>14</sup>.

O Brasil possui uma grande desigualdade social e pode-se considerar que este é um dos principais fatores que explicam o grave quadro de pobreza no país. O combate à pobreza é o principal problema que o Estado brasileiro, enquanto formulador de políticas sociais redistributivas, tem que enfrentar. No Brasil, entre 1990 e 2006, a quantidade de pessoas pobres<sup>15</sup> variou de cerca de 50% a 30% da população, respectivamente, conforme o Gráfico 1. Entre 1994 e 1998, o percentual de pessoas pobres diminui para cerca de 30% e se estabilizou nos cinco anos seguintes. Isto pode ser atribuído aos efeitos da queda da inflação e da conquista de estabilização econômica que o país experimenta há mais de dez anos desde a implementação do Plano Real em 1994<sup>16</sup>. Observa-se, também, sobre o número de pessoas pobres no Brasil uma ligeira queda no percentual a partir de 2004 (cf Gráfico 1), provavelmente como efeito da política de distribuição direta de dinheiro às famílias de baixa renda que começaram a ser praticadas a partir de 2002, destacando-se aí o maior programa do Governo Federal, o Bolsa Família.

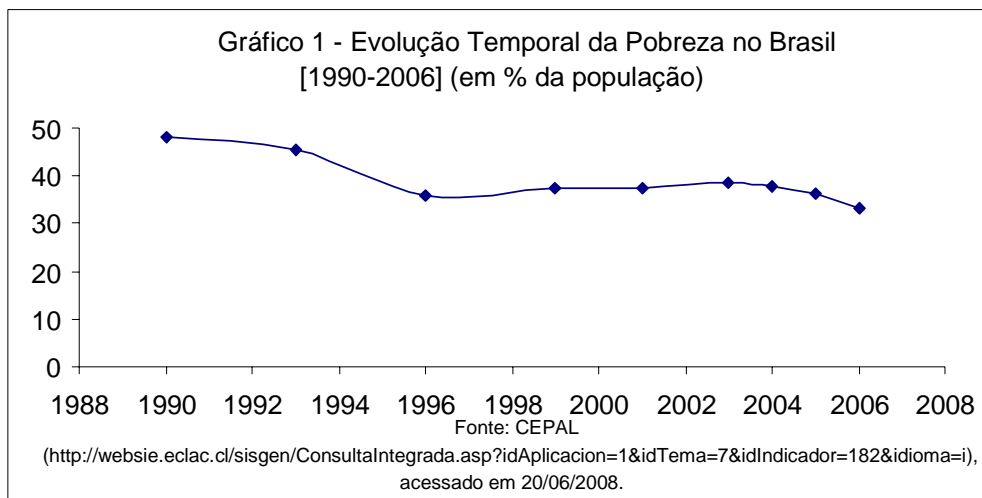
<sup>13</sup> Dentre outros autores representativos dessa perspectiva, além daqueles já referidos anteriormente, podemos citar Behring e Boschetti (2007); Montaño (2005); Moraes (2002); Freitas (2004); Mendes (1994); Melo (2004); Yazbek (1993); Mota (1995).

<sup>14</sup> Por outro lado, isto não quer dizer que a agenda neoliberal de ajuste econômico não teve nenhum impacto sobre as políticas de gasto social. A questão aqui é, simplesmente, que os custos da estabilização econômica não impediram o avanço das políticas sociais, ao contrário do que supõe a “Literatura Crítica”.

<sup>15</sup> Adota-se aqui o critério do Banco Mundial para definição de pobreza, pelo qual a pobreza é mensurada a partir de um patamar muito baixo de renda. Para o Banco Mundial a linha de pobreza está situada igual ou abaixo de US\$ 2,00/dia per capita.

A pobreza em grande quantidade no Brasil é observada, apesar do país se constituir em uma das 15 maiores economias do mundo, já tendo sido a oitava, e sua renda *per capita* se situar entre as 30% maiores do planeta, o que prova que o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres. Aliada à pobreza, está o grave problema da educação no Brasil, cujo nível de analfabetismo atinge cerca de 12% da população. Porém, quando se estima o nível de analfabetismo funcional, esse número chega a quase 30%, o que é muito alto para uma nação com um nível de produção de riqueza como o Brasil, mas, também, completamente coerente com o nível agudo de má distribuição de renda.

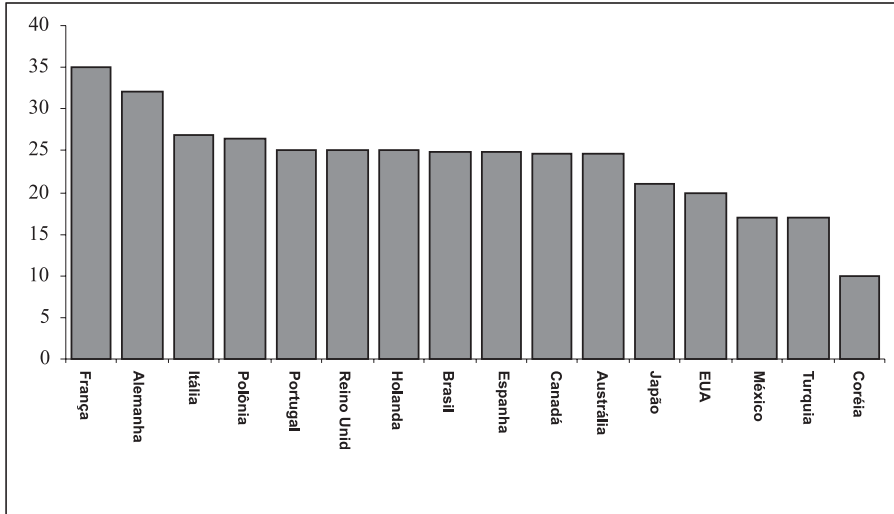
**Gráfico 1 - Evolução Temporal da Pobreza no Brasil**



Os números sobre pobreza acima nos induzem, em um primeiro momento, a tentar relacioná-los apenas com certa falta de prioridade, em termos de recursos, dos sucessivos governos, no Brasil, dada à área social. Ainda que os recursos na área social possam aumentar, é um engano pensar que o Estado brasileiro não gasta com a área social. O Gráfico 2 mostra que o nível de gasto social brasileiro é equivalente ao de países como Espanha e Holanda, ou seja, cerca de 25% do PIB. Mais do que escassez de recursos na área social, que poderia relacioná-la com uma adoção de *agenda* neoliberal, o problema da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil pode ser atribuído ao efeito da ineficiência de governos sucessivos na atenção à área social.

<sup>16</sup> Depois de diversas tentativas malogradas de controle da alta de preços, em maio de 1994, foi implementado o Plano Real. Diferentemente de experiências anteriores, esse plano de estabilização não recorreu ao congelamento de preços. Buscou-se a estabilização de preços por uma série de ações nas áreas fiscal, cambial e monetária, sendo que, nesta última, a medida principal foi a criação de uma moeda indexada de transição. Sobre o Plano Real ver, entre outros, Lacerda (1999), Franco (2005), Bresser Pereira (1997).

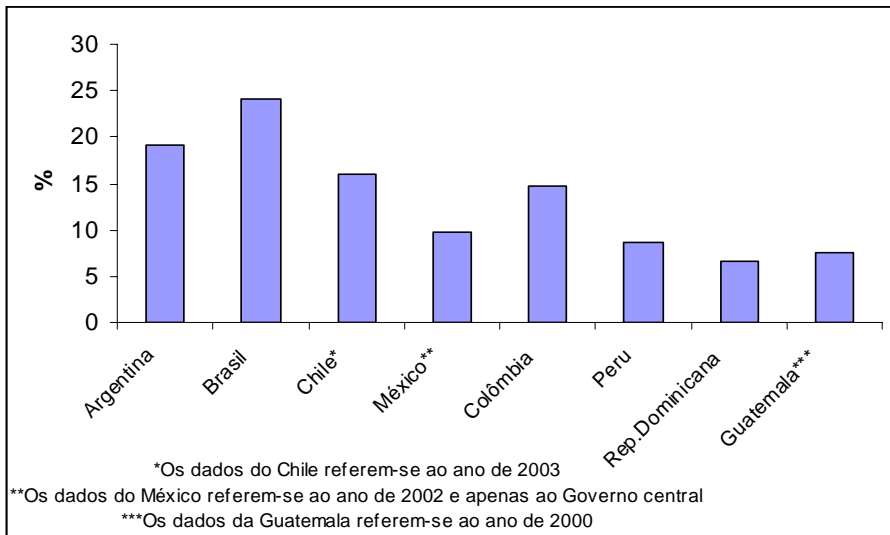
**Gráfico 2 - Gasto Social como Porcentagem do PIB (2001) \***



Fonte: Brasil - Ministério da Fazenda/Secretaria de Política Econômica (2005), p.7 \*Todos os níveis de governo

Observando o comportamento desse indicador, gasto social como porcentagem do PIB, a partir de um ano mais recente, 2004, e tendo como referência os países da América Latina, percebemos que o Brasil é um dos países com maior nível de gasto social em relação ao PIB dos países latino-americanos, conforme mostra o Gráfico 3, abaixo.

**Gráfico 3 - Gasto Social como Porcentagem do PIB (2004) - todos os níveis de governo**

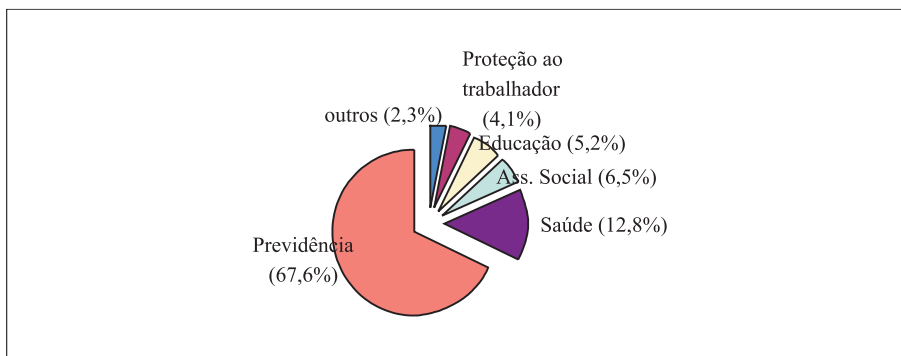


Fonte: Lindert et al (2006)

A busca de qualidade dos serviços públicos, sobretudo nas áreas de saúde e educação, é um dos maiores problemas que o Brasil vive em termos de política social. Entretanto, a previdência social, talvez, seja um dos problemas sociais de mais difícil solução. A previdência no Brasil possui dois sistemas. Um deles é o chamado Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerenciado pelas contribui-

ções dos trabalhadores da iniciativa privada ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). O outro sistema é o regime jurídico único (RJU), do qual fazem parte os funcionários públicos. Até 1993, os funcionários públicos não contribuíam para a previdência, saindo os recursos para as aposentadorias e pensões do tesouro nacional. A partir daquele ano, começaram a contribuir com alíquotas variáveis entre 9% a 12% sobre a remuneração total com faixas de isenção. No contexto atual, a previdência compõe o principal gasto social do Governo Federal, consumindo 67% deste como mostra o Gráfico 4.

**Gráfico 4 - Composição do Orçamento Social Direto do Governo Federal (2004)**



Fonte: Brasil - Ministério da Fazenda/Secretaria de Política Econômica (2005), p.6

Alguns fatores podem explicar a composição excessiva da previdência sobre os gastos sociais do governo federal, tais como: concessões de aposentadorias especiais para vários cargos (no caso do setor público) e várias categorias profissionais (no caso do INSS); a falta de um teto delimitado de aposentadoria para cada esfera de poder (executivo, legislativo e judiciário) no setor público; ausência de idade mínima relacionada ao tempo de contribuição dos servidores e trabalhadores; exigência de um tempo mínimo de permanência no cargo e na função para requerer aposentadoria no caso do setor público (era de dez anos até antes de 2003); a aposentadoria gozada pelos servidores públicos se dava pela remuneração do último cargo exercido e não pela média de contribuição durante toda a vida ativa. Dados mais recentes, relativos ao ano de 2006, mostram que a participação do gasto da previdência no total dos gastos do Governo Federal chega a 34,1%, do total do gasto primário do Governo Federal, conforme Tabela 2 abaixo.

**Tabela 2 - Gasto Primário do Governo Federal [2006 ](%)**

Transferência para Estados e Municípios	18,7
Pessoal	20,9
Previdência	34,1
Outros	26,3
Total	100

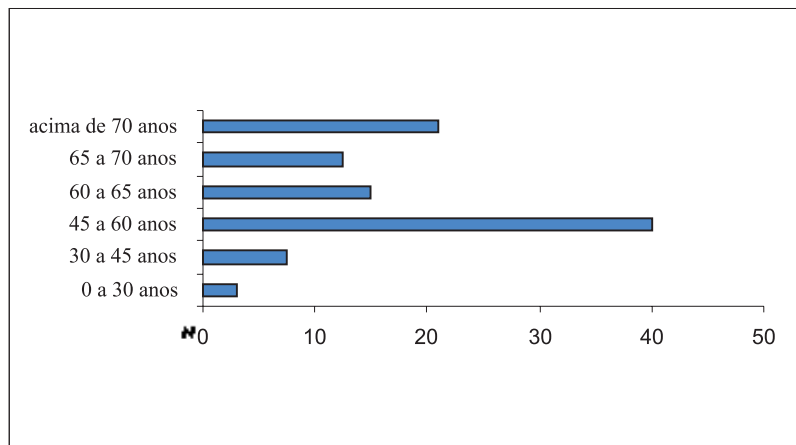
Fonte: Giambiagi & Esterminio (2006), a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Um último dado importante sobre a distorção do sistema previdenciário é que, no Brasil, a maior parte das pessoas aposentadas não se encontram em faixas de idade adequadas para usufruir benefícios previdenciários, ou seja, não são as mais idosas que estão em idade de aposentar-se. Como pode ser observado no Gráfico 5, a maior parte dos aposentados brasileiros encontra-se em idade



que se situa entre 40 e 60 anos. Tal aspecto é preocupante, pois, com o decorrer do tempo, as expectativas de vida aumentam e mesmo para pessoas com faixa etária para se aposentar, ou seja, a partir de 60 anos acima, estas ainda viverão bastante, no mínimo, 13 anos mais, no caso dos homens, e 14 anos mais no caso das mulheres, segundo a expectativa de vida do brasileiro.

**Gráfico 5 - Aposentadorias e Pensões por Faixa de Idade**



Fonte: Brasil - Ministério da Fazenda/Secretaria de Política Econômica (2003), p.19

Ainda que os problemas sociais no Brasil estejam longe de ser resolvidos e que as políticas sociais pareçam ineficazes, se percebemos, no longo prazo, a evolução de alguns dos principais indicadores sociais nos últimos 20 anos, talvez reflitamos melhor antes de afirmarmos que os políticos e os governos não deram atenção à área social no Brasil. Em 20 anos, entre 1980 e 2000, a esperança de vida ao nascer passou de 62,5 anos para 72,5 anos. Nesse mesmo período, a taxa de mortalidade infantil diminuiu de 69,1/mil crianças para 30,1/mil crianças; e o analfabetismo diminuiu de 31,9% para 16,7% do total da população. Note-se que isso só foi possível porque o país se redemocratizou e os cidadãos puderam pressionar os políticos para aumentar a atenção na área social. Como considera Bresser Pereira (2003: 105-106), entre 1980 e 2000, o gasto social público per capita (incluindo União, Estados e Municípios) aumentou 43,4%, enquanto a renda per capita cresceu apenas 8%, nesse mesmo período (cf tabela a seguir).

**Tabela 3 - PIB e Gasto Social Per Capita (1980-2000)**

	1980	2000	Variação (%)
PIB per capita em R\$ (preços de 2002)	6.951	7.544	8,5
Gasto Social Público per capita em R\$ (valores constantes para dezembro de 2001)	1.143,59	1.639,34	43,4

Fonte: Bresser Pereira (2003: 105) a partir de dados da PNAD/IBGE de 2002.

Houve, portanto, um substancial esforço na redemocratização para aumentar os gastos na área social, como resposta à pressão dos eleitores, ainda que estivéssemos vivendo uma época de crise econômica em boa parte desse período. O efeito do crescimento dos gastos está na melhoria dos principais indicadores sociais citados acima. Apesar disso, há ainda muito para fazer no que se refere a reformas dentro das instituições de Estado, visando a melhoria de eficiência e a diminuição do clientelismo nas políticas sociais.

As políticas de transferência de renda direta para os mais pobres, como é o exemplo, no contexto atual, do Programa Bolsa Família do Governo Federal, gasta hoje em torno de R\$ 6 bilhões para atender a milhões de famílias em todo o país. Ainda que esse tipo de política seja importante para amparar as camadas mais humildes da sociedade, no longo prazo, constitui-se apenas em um mecanismo paliativo que tende a estabilizar a pobreza. Sem a melhoria na qualidade da educação básica e, também, sem a geração de emprego e aumento da renda da população, o que implica em um crescimento econômico continuado, não haverá verdadeira igualdade de oportunidades para todos os cidadãos do país.

Mais do que tentar afirmar vagamente que o problema social no Brasil é consequência do neoliberalismo, como afirma a chamada "Literatura Crítica", acreditamos que, talvez, fosse mais produtivo tentar entender o "gap" entre o ideal social-democrata de política social estabelecido na nossa Constituição e a realidade das políticas sociais. E isso tem a ver com três elementos fundamentais. O primeiro de natureza histórica, dado que a questão social no Brasil retardou muito de ser encarada na agenda de políticas públicas do Estado brasileiro. O segundo está diretamente associado à gestão do sistema, que é complexa, possui demanda excessiva e, por conta disso, é de melhoramentos lentos. O terceiro elemento diz respeito às dificuldades de reprodução do modelo social-democrata europeu de proteção social em países de renda média como o Brasil. Dentre outros fatores, deve-se notar que o nível de renda per capita em nosso país é insuficiente para garantir uma cobertura de serviços sociais comparável àquela observada nos países europeus, em que se desenvolveu o *welfare states* de caráter mais universalista.

Apesar de todos esses limites e constrangimentos, no entanto, o Brasil foi capaz de construir um dos mais sofisticados e extensos sistemas de proteção social da América Latina, o que é atestado pelo estudo comparativo de Lindert *et al* (2006). Além disso, como já visto nesta seção, a expansão dos gastos e da cobertura de serviços após o retorno à democracia garantiu a significativa melhoria dos indicadores sociais ao longo do período de relativa estagnação econômica, compreendido entre 1980 e 2000. Por fim, a forma de organização e os princípios jurídico-normativos que embasam políticas como SUS (Sistema Único de Saúde) e o RGPS (Regime Geral de Previdência Social) as aproximam do ideal de direitos sociais garantidos pelo Estado, estando, portanto, muito distantes do modelo do Estado mínimo.

### Conhecimento, Políticas Públicas e Neoliberalismo: uma alternativa analítica

Certamente, não é nosso objetivo negar a força dos argumentos e agendas neoliberais nos debates sobre política social, o que se revela no papel importante desempenhado por órgãos da área fazendária e econômica do governo federal, e por instituições internacionais, como o Banco Mundial e BID, no debate em torno de alternativas e na formulação e implementação de reformas de política pública. Também não ignoramos a crescente influência dos mercados financeiros sobre as decisões de política pública dos governos, a qual resulta em constrangimentos impostos, sobretudo, às políticas macroeconômicas<sup>17</sup>. Nosso questionamento é com respeito ao argumento de que as políticas sociais no Brasil seriam condicionadas por um "pensamento único", capaz de subjugar e mesmo suprimir possíveis visões alternativas. Colocando em outros termos, se é fato que a realidade das políticas sociais ainda está distante da efetivação do ideal universalista de cidadania social instituído pela Constituição Federal de 1988, também é verdade que as

<sup>17</sup> O que não quer dizer, no entanto, que não existam alternativas reais nesse campo. A ascensão de governos esquerdistas dispostos a confrontar, em maior ou menor grau, a ortodoxia econômica em países como Venezuela e Argentina é prova de que os Estados latino-americanos detêm certo grau de autonomia com respeito às demandas do capital financeiro.

ditas reformas neoliberais implementadas ao longo da década de 1990 não foram capazes de implantar no Brasil o modelo chileno de privatização e focalização radical dos serviços sociais.

Um outro aspecto importante, quase sempre ignorado pela literatura “crítica”, é que o grau de aceitação dos valores e agendas tipicamente neoliberais tendeu (e tende) a variar, substancialmente, entre distintos setores de política pública. Assim, ainda que possa haver certo consenso entre determinadas elites políticas e burocráticas quanto ao papel positivo das privatizações e parcerias público-privado em setores de infra-estrutura (transportes, telecomunicações etc.), no Brasil de hoje, mesmo os políticos e partidos de direita parecem pouco dispostos a defender propostas como o modelo de “quase-mercado” na educação defendido por Milton Friedman e adotado no Chile de Pinochet.

É preciso notar, por fim, que as políticas públicas que resultam do jogo democrático não são, necessariamente, resultado da imposição de determinada perspectiva (leia-se das elites neoliberais e do grande capital financeiro) sobre as visões contrárias, na medida em que a democracia envolve a negociação e a barganha entre os vários interesses em conflito. Nesse sentido, a principal dificuldade empírica das análises que buscam estabelecer uma linha rígida, separando as políticas “neoliberais” das políticas “de esquerda” é dar conta do fato de que muitas decisões governamentais acabam tomando o “caminho do meio” entre posições extremas, pois esta é, muitas vezes, a única forma de costurar alianças e obter o apoio político necessário à aprovação legislativa.

Para resumir, podemos dizer que a “Literatura Crítica” sobre neoliberalismo e políticas sociais padece de limitações bastante graves, ao tratar de forma simplista e superficial uma série de questões complexas que deveriam constituir o cerne de qualquer esforço analítico sério sobre o processo decisório governamental em sociedades democráticas. Uma dessas questões é justamente entender qual o papel desempenhado pelos valores e visões de mundo das elites estatais, partidos políticos e grupos de interesses nos conflitos em torno de distintas alternativas de política pública e nos resultados desses conflitos.

No nosso entender, o enfrentamento dessa questão central passa pela adoção de perspectivas teóricas que permitam tratar os valores, ideologias e processos cognitivos, entendidos em sentido amplo, como variáveis independentes e não apenas acessórias à explicação dos resultados de política pública. Ao invés de tomar a predominância de valores neoliberais no campo da política social como algo dado *a priori* a partir de condições estruturais ou das predisposições de classes das elites estatais, deve-se partir dos valores e visões de mundo dos atores em disputa, de modo a entender como essa dimensão afeta os resultados. Queremos nos referir, aqui, às teorias cognitivas do processo decisório governamental, que constituem um amplo conjunto de teorias de alcance médio que se propõem a analisar a formulação e implementação de políticas públicas como não apenas resultado de conflitos de interesse e da distribuição de poder dentro das arenas decisórias relevantes, mas também como um processo moldado pelas idéias, visões de mundo e conhecimento técnico dos atores relevantes (HAAS, 1992; HALL, 1993; MUELLER, 1990; RADAELLI, 1995; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999)<sup>18</sup>.

Uma das questões centrais dessa literatura é a ênfase colocada sobre o papel da ciência e, especialmente, das ciências sociais, na construção e legitimação das políticas governamentais. Um exemplo claro desse processo seria a crescente penetração da ciência econômica e dos profissionais da economia nos mais variados setores de política pública, a reboque de processos de racionalização e ajuste do setor público em todo o mundo. A ciência não é, no entanto, neutra, de modo

<sup>18</sup> Ainda que esta literatura não seja nova na subárea, é preciso ressaltar que a sua aplicação à análise de políticas públicas no Brasil ainda é incipiente. As tentativas de aplicação empírica das abordagens cognitivas ocorreram, principalmente, nos estudos sobre política externa (Arbilla, 2000; Vieira, 2001; 2007; Silva, 1995). Mais recentemente, nos três últimos encontros da ANPOCS (2005-2007), foram apresentados alguns trabalhos ao GT de Políticas Públicas que se utilizavam destas teorias, o que talvez possa indicar uma maior penetração desse tipo de literatura nos nossos programas de pós-graduação.

que o conhecimento técnico é não raro instrumentalizado pelas diversas forças em disputa como mais um recurso de poder capaz de favorecer determinados valores e alternativas de política pública, em detrimento de outras (RADAELLI, 1995).

Um outro aspecto dessa literatura que guarda conexão direta com a discussão sobre neoliberalismo é a preocupação em desvendar os mecanismos que garantem a difusão de determinadas idéias e modelos de política pública no tempo e no espaço. Parte-se do princípio de que o conhecimento nas suas variadas formas não é mero reflexo de interesses e condições materiais subjacentes, não sendo possível, assim, interpretar a mudança das políticas públicas como resultado direto e automático de processos estruturais. É preciso explicar porque as crenças e valores dos participantes do processo decisório mudam com o tempo, ou mesmo porque novos grupos que são portadores de novas idéias e agendas são, eventualmente, capazes de se impor.

Aqui, ganha importância o conceito “paradigma de política pública” (*policy paradigm*), entendido como um conjunto de idéias e padrões que especificam não apenas os objetivos da política e os instrumentos para obtê-los, mas também a própria natureza do problema social a ser atacado (HALL, 1993, p. 279). Ou seja, está se falando de quadros cognitivos que estruturam e estabelecem os limites da disputa política durante longos períodos de tempo, à maneira dos paradigmas científicos de Kuhn. Entretanto, o processo pelo qual um determinado paradigma de política pública é substituído por um novo é de caráter mais sociológico do que propriamente científico. Isto porque as visões dos especialistas são, muitas vezes, controversas, e a escolha entre paradigmas alternativos, dificilmente, poderá ser feita com base em critérios técnicos apenas (HALL, 1993, p. 280).

Dentre as várias perspectivas analíticas que fornecem elementos para entender a construção, consolidação e mudança dos paradigmas de políticas públicas, destacaremos aqui, por seu potencial analítico, a teoria das “coalizões de defesa” (*advocacy coalition framework*) e a teoria do referencial. O primeiro modelo, desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1999), procura explicar a mudança nas políticas públicas como resultado de duas ordens de fatores: a) mudanças sociais, políticas e econômicas de larga escala; b) interação estratégia de atores dentro de uma comunidade de políticas públicas, envolvendo tanto a competição pelo poder, quanto esforços na direção de desenvolvimento de novas formas de lidar com os problemas sociais. As chamadas “coalizões de defesa” são grupos de atores atuando num dado setor de política pública que partilham de um conjunto de crenças normativas e causais e que, frequentemente, irão agir de forma concertada. O processo de formulação de políticas públicas é resultado da competição entre coalizões com interesses e crenças distintas, bem como do papel mediador dos chamados “*policy brokers*”, que atuam no sentido de reduzir o conflito.

A teoria do referencial, por sua vez, entende o processo de elaboração de políticas públicas como a construção de uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual se pretende intervir. Essa visão do mundo, que se pode chamar de “referencial”, irá moldar a percepção dos atores sobre o problema e sobre as proposições para a ação (JOBERT, 1994; MUELLER, 1990). O conceito de referencial é bastante semelhante à noção de paradigma de política pública, embora os autores que trabalham com o primeiro conceito estabeleçam uma distinção importante entre o referencial global, ou seja, a representação geral que irá ordenar toda a ação pública, e os referenciais setoriais, que se desenvolvem no interior de cada um dos setores de política, como educação, saneamento, saúde etc.

Para essa literatura, a construção do referencial em um dado setor de política pública envolve, necessariamente, um processo de consolidação de identidades coletivas dos atores. Esta construção social de identidades está fortemente ligada à divisão social do trabalho e à estruturação das categorias profissionais e burocracias especializadas em cada setor. Assim como o modelo das coalizões de defesa, a teoria do referencial entende a mudança das políticas públicas, em parte, como resultado de transformações sociais e econômicas, mas também como

decorrência dos conflitos e alianças que se estabelecem entre os atores que disputam o poder em um dado setor. Além disso, se enfatiza o papel dos mediadores, indivíduos que atuam na resolução dos conflitos e na articulação entre o referencial global e o referencial setorial (MUELLER, 1990).

Não é difícil argumentar que tanto o modelo das coalizões de defesa quanto a teoria do referencial podem ser bastante úteis ao entendimento da dinâmica das reformas de políticas sociais que vêm sendo implementadas no Brasil desde o início da década de 1990. A principal vantagem de tais perspectivas analíticas é que estas possibilitam estabelecer um vínculo direto entre os atores/coalizões e as crenças e valores (ou paradigmas) em disputa, permitindo, assim, identificar os mecanismos e processos que levam a determinados resultados de política pública. Dessa feita, torna-se possível ir além de argumentos imprecisos em torno da "hegemonia neoliberal" no campo das políticas sociais, identificando quais atores, coalizões e/ou categorias profissionais representam, efetivamente, valores e idéias neoliberais, e quais recursos de poder são utilizados por esses grupos para fazer valer os seus interesses.

Um segundo ponto é que essas perspectivas enfatizam o caráter gradual das mudanças de política pública. Uma das razões para isso é que, ao longo do tempo, os paradigmas ou referenciais acabam por se incorporar às instituições e regras que delimitam a política pública, tornando mais difícil a realização de reformas profundas. Por conta dessa inércia institucional, as mudanças abruptas devem ser mais incomuns do que mudanças graduais, que envolvem o rearranjo paulatino dos objetivos, instrumentos e valores de um dado programa governamental (HALL, 1993; MUELLER, 1990). Se partirmos de tal pressuposto, deveremos concluir que a reestruturação profunda das políticas sociais brasileiras, nos moldes da teoria neoliberal, parece pouco provável, ao menos no futuro próximo. De fato, o que se tem observado, em setores como a previdência, são pequenos ajustes e reformas graduais, na medida em que até mesmo os atores identificados com a visão neoliberal parecem pouco dispostos a defender mudanças mais radicais como a privatização do sistema.

A questão central não é, no entanto, apenas identificar quais seriam de fato as forças políticas verdadeiramente comprometidas com a visão neoliberal no Brasil de hoje, mas também diferenciar claramente entre os valores e intenções dos atores e as políticas públicas efetivamente implementadas. Isto é, ainda que seja possível identificar a influência do neoliberalismo no discurso dos governos, isto não é suficiente para concluir que *políticas neoliberais* estariam sendo colocadas em prática. Entre as intenções e as decisões vai uma longa distância, especialmente quando instituições e quadros cognitivos profundamente arraigados dificultam a mudança.

## Considerações Finais

A crítica desenvolvida neste trabalho à (má) utilização do conceito de neoliberalismo nos estudos de política social suscita importantes questões metodológicas e teóricas que gostaríamos de enfatizar nesta conclusão. As dificuldades analíticas enfrentados pela "Literatura Crítica" ao neoliberalismo são, em boa medida, reflexo de um desajuste entre as teorias utilizadas e o objeto de investigação, desajuste este que não é privilégio de tais análises especificamente, e sim um problema corriqueiro na ciência social brasileira.

As análises Neo-Marxistas que invocam a dependência estrutural do Estado frente ao capital ou a instrumentalização do Estado pela classe dominante como causas da política social *x* ou *y* são, via de regra, incapazes de "descer a escada da abstração" e estabelecer vínculos causais entre o nível macro dos processos sociais e o nível o micro do setor de política pública. Para usar uma metáfora, teorias e argumentos macro-estruturais são capazes de enxergar (talvez) a "floresta", mas possivelmente não as "árvores". O problema é que a análise de políti-

cas públicas é, por sua própria natureza, um campo que busca entender e diferenciar as “árvores” (i.e. um ou mais setores de ação governamental), muito mais do que a “floresta”. Isso não deve ser interpretado como implicando que os referenciais e conceitos marxistas devem ser abandonados por completo, mas sim que é necessário estabelecer uma articulação entre estes e os micro-processos de cooperação e conflito envolvidos na produção de políticas públicas. A alternativa sugerida neste trabalho é utilizar teorias de médio alcance, como a teoria do referencial e o modelo das coalizões de defesa, de modo a aproximar mais a teoria do “chão empírico”. Estas não são, no entanto, as únicas possibilidades, e outras teorias e modelos poderiam certamente render resultados igualmente promissores.

## Referências Bibliográficas

- ARBILLA, José María. (2000), Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, 22 (2): 337-386.
- BARRY, Norman P. (1987), *The new right*. London ; New York, Croom Helm in association with Methuen.
- BEHRING, Elaine Rosseti e BOSCHETTI, Ivanete. (2007), *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez.
- BLOCK, Fred L. (1987), *Revising state theory : essays in politics and postindustrialism*. Philadelphia, Temple University Press.
- BORGES, A. (2003), Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 52, 2003.
- BRASIL - Ministério da Fazenda/Secretaria de Política Econômica (2005). Orçamento Social do Governo Federal (2001-2004). Brasília, abril de 2005. (<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2005/OS200429abr.pdf>).
- BRASIL - Ministério da Fazenda/Secretaria de Política Econômica (2003). Gasto Social do Governo Central: 2001-2002. Brasília, novembro de 2003. (<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2003/Gasto%20Social%20do%20Governo%20Central%202001-2002.pdf>)
- BRATSIS, Peter. (2002), Unthinking the state: reification, ideology and the state as a social fact, in S. Aaronowitz e P. Bratis (orgs.), *Paradigm lost: state theory reconsidered*. Minneapolis, MN, University of Minnesota Press.
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. (1996), *Crise econômica e reforma do estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996, p. 239-268.
- \_\_\_\_\_. “Economia política do gasto social no Brasil desde 1980-85”. *Econômica*, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p.101-108, junho de 2003.
- BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. (1962), *The calculus of consent*. University of Michigan Press.
- BUCHANAN, James M. (1975), *Limits of liberty*. Chicago : Chicago University Press, 1975.
- CANMACK, Paul. (2000), The resurgence of populism in Latin America. *Bulletin of Latin America Research*, 19, pp. 149-161.
- CARCANHOLO, Reinaldo et al. (orgs). (2002), *Neo-liberalismo: a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 2002.
- DOWDING, Keith M. (1991), *Rational choice and political power*. Aldershot, Elgar.
- DUNLEAVY, Patrick e O’LEARY, Brendan. (1987), *Theories of the state: the politics of liberal democracy*. London: Macmillan Press.

- DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. (2007), Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Revista Katálysis*, 10, pp. 24-34.
- DUMOND, Jean-Pierre. (1998), *Lês systèmes de protection social em Europa*. Paris: Econômica, 4ª Edição, 1998.
- DUPAS, Gilberto, (1999). *Economia global e exclusão social. pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FREITAS, Luiz Carlos de. (2004), A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. *Educação e Sociedade*, vol.25, n.86, pp.131-170.
- FREITAS, Rosana de C. Martinelli. (2007), O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Katálysis*, 20, pp. 65-74.
- FRIEDMAN, Milton. (1985), *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Fronteira, 1985.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. (2003), Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e Sociedade*, 24.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. (1995), Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional, in P. Gentili (org.), *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis, Vozes.
- GENTILI, Pablo et al. (2004), "Reforma educativa y luchas docentes en América Latina". *Educação e Sociedade*., vol.25, n.89, p.1251-1274
- GENTILLI, Pablo. (1998), *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis, Vozes.
- GENTILLI, Pablo. (ed.). (1995), *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis, Vozes.
- GIAMBIAGI, Fabio; ESTERMÍNIO, Isabela. (2006), *Revista de Economia*, v. 32, n. 1 (ano 30), p. 135-156, jan./jun. 2006. Editora UFPR
- HAAS, Peter M. (1992), Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46, pp. 1-35.
- HALL, Petar A. (1993), Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain. *Comparative Politics*, 25, pp. 275-296.
- HAYEK, Friederich A. (1977), *O caminho da servidão*. Porto Alegre: Globo, 1977.
- HINDESS, Barry. (1977), *Philosophy and methodology in the social sciences*. Hassocks, Harvester.
- IVO, Anete Brito Leal. (2004), A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*, 18, pp. 57-67.
- JESSOP, Bob. (1990), *State theory : putting the capitalist state in its place*. Cambridge, Polity.
- JOBERT, Bruno. (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris, L'Harmattan.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. (2001), *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics* (2nd ed.). London, Verso.
- LAURELL, Asa (org.). (1995), *Estado e políticas sociais no neo-liberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.
- LEHER, Roberto. (2004), Para silenciar os campi. *Educação e Sociedade*, 25, pp. 867-891.

- LINDERT, Kathy et al. (2006), Redistributing income to the poor and the rich: public transfer in Latin America and the Caribbean, *Social Protection Discussion Paper*, World Bank.
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Aquila. (2004), O social no governo Lula e a contra-reforma previdenciária. *São Paulo em Perspectiva*, 18, pp. 3-15.
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Aquilas. (2006), O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. *Revista de Economia Política*, 26, pp. 58-74.
- MARTINS, Angela Maria. (2001), A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação e Sociedade*, 22.
- MELO, Adriana Almeida Sales. (2004), *A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina, Brasil e Venezuela*. Maceió, UFAL/PPGE.
- MENDES, Ernesto. (1994), As políticas de saúde no Brasil dos anos 80: a conformação da reforma sanitária e a construção da hegemonia do projeto neoliberal. In: Mendes, E. (org). *Distrito Sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde*. Rio de Janeiro / São Paulo: Hucitec/ Abrasco, 1994.
- MONTAÑO, Carlos. (2005), *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de proteção social*. São Paulo: Cortez.
- MORAES, Reginaldo C. (2002), Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *Educação e Sociedade.*, vol.23, no.80, pp.13-24.
- MOTA, Ana Elizabete. (1995), *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez.
- MUELLER, Pierre. (1990), *Les politiques publiques*. Paris, PUF.
- NORONHA, José Carvalho; SOARES, Laura Tavares. (2003), A política de saúde no Brasil nos anos 90. *Ciência e Saúde Coletiva*, 6.
- NOZICK, Robert. (1991), *Anarquia, Estado e Utopia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- OLIVEIRA, Francisco de. (2006), O momento Lênin. *Novos Estudos CEBRAP*, 75, pp. 23-47.
- OLSON, Mancur. (1982), *The rise and decline of nations : economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven : Yale University Press, 1982.
- PIERSON, Paul. (1996), *The new politics of the welfare state*.
- \_\_\_\_\_. (2002), Retrenchment and restructuring in an age of austerity: what (if anything) can be learned from the affluent democracies? *Cadernos de Saúde Pública*, 18, pp. 7-11.
- PRZEWORSKI, Adam. (1990), *The state and the economy under capitalism*. Chur; London, Harwood Academic.
- RADAELLI, Claudio M. (1995), The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public policy*, 2, pp. 159-183.
- RAWLS, John. (1997), *Uma teoria de justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- ROSANVALLON, Pierre; HARSHAV, Barbara. (2000), *The new social question: rethinking the welfare state*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. (1999), The advocacy coalition framework, in P. A. Sabatier (org.), *Theories of the policy process*. Boulder, Colo., Westview Press.



SADER, Emir (org.). (1995), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SILVA, Alexandra de Mello. (1995), O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. *Estudos Históricos*, 8 (15): 95-118.

TOLEDO, Enrique De La Garza. (1995), Neoliberalismo e estado, in A. C. Laurell (org.), *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo, Cortez.

TULLOCK, Gordon. (1993), *Rent seeking*. Aldershot : Edward Elgar, 1993.

VIEIRA, Marco Antonio M. C. (2001), *Idéias e instituições: a política externa brasileira no pós-Segunda Guerra Mundial e no pós-Guerra Fria*. Dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, IRI - PUC-Rio.

VIEIRA, Marco Antonio M. C. (2007), The securitization of HIV/AIDS epidemic as a norm: a contribution to constructivist scholarship on the emergence and diffusion of international norms. *Brazilian Political Science Review* vol. 1, n. 2, pp. 137-182.

YAZBEK, Maria C. (1993), *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez.