

XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16ª Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

HISTÓRIA DO PENSAMENTO ECONÔMICO, HISTORIOGRAFIA E METODOLOGIA

O “Consenso de Washington Ampliado” e as ideias econômicas em torno da pobreza no Banco Mundial e no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: uma análise de 2003 a 2010

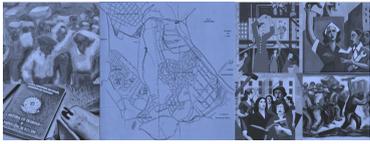
The “Expanded Washington Consensus” and economic ideas around poverty at the World Bank and the Institute for Applied Economic Research: an analysis from 2003 to 2010

Cícero Lourenço da Silva; Universidade Federal Fluminense (UFF); cicerolourenco@id.uff.br
Emmanuel de Oliveira Boff; Universidade Federal Fluminense (UFF); emmanuelb@id.uff.br

RESUMO: O artigo objetiva mostrar as modificações empreendidas na abordagem da noção de pobreza no Banco Mundial nos anos 1990 e as “adaptações” empreendidas no contexto brasileiro, especificamente, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, entre os anos de 2003 e 2010. Para verificarmos a “viagem” das ideias econômicas do Banco Mundial no contexto doméstico brasileiro, tratamos na primeira parte do trabalho, o contexto do Banco Mundial em relação a inflexão do “Consenso de Washington” e a noção de pobreza no final dos anos 1990. Na segunda parte, abordamos o contexto do IPEA nos anos 2000, enfatizando as condições domésticas na “absorção” e “produção” de ideias em torno da pobreza oriundas do Banco Mundial. Por fim, fazemos a análise de conteúdo e discurso dos textos publicados nos Textos para Discussão do IPEA, buscando evidenciar como essa rede de saber-poder doméstica “edita” a concepção de pobreza disseminada pelo Banco Mundial.

Palavras-chave: Pobreza. Banco Mundial. IPEA. Consenso de Washington.

ABSTRACT: The article aims to show the changes undertaken in the approach to the notion of poverty in the World Bank in the 1990s and the “adaptations” undertaken in the Brazilian context, specifically, in the Institute of Applied Economic Research – IPEA, between the years 2003 and 2010. To check the “travel” of the World Bank’s economic ideas in the Brazilian domestic context, we deal in the first part of the work, the context of the World Bank in relation to the inflection of the “Washington Consensus” and the notion of poverty in the late 1990s. In part, we address the context of IPEA in the 2000s, emphasizing domestic conditions in the “absorption” and “production” of ideas Around poverty arising from the World Bank. Finally, we analyze the content and discourse of texts published in the IPEA Discussion Text,



seeking to show how this domestic knowledge-power network “edits” the conception of poverty disseminated by the World Bank.

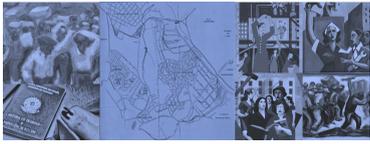
Keywords: Poverty. World Bank. IPEA. Washington Consensus.

1. Introdução

A discussão sobre o tema da mitigação da pobreza por meio de programas de transferência de renda condicionados foi fortemente disseminada pelo Banco Mundial nos anos 1990. Os programas de transferência de renda condicionados emergiram com a finalidade de resolver o problema da pobreza urbana por meio de projetos que pudessem ser replicados de forma rápida e em larga escala a uma população-alvo mais ou menos bem definida. Esses programas serviriam de veículo para investimentos considerados produtivos (a noção de direito é transformada em investimento produtivo), não se reduzindo apenas as transferências sociais.

Segundo Lavinias (2017), a América Latina serviu de laboratório para a disseminação e implantação de programas de transferência de renda condicionados (PTCs). Em 1997, apenas três países haviam lançado tais programas (México, Brasil e Bangladesh); uma década depois, no ano de 2008, o Banco Mundial informou que “praticamente todos os países” da região latino-americana tinham um programa de transferência de renda. Além dos países da região latino-americana, Índia, Paquistão, Iêmen, Quênia, Turquia, Nigéria, Camboja, Filipinas, Burkina Faso; Bangladesh, Filipinas e Indonésia também haviam adotado programas de transferência de renda.

Na análise de Cornel Ban (2013), a adesão às PTCs no contexto brasileiro se encaixa na agenda neoliberal do “Consenso de Washington Ampliado”, bem como nas recomendações do Banco Mundial, no caso das “Reformas Estruturais”. Ao mesmo tempo, é observado no contexto brasileiro, principalmente nos governos Lula, políticas de aumentos constantes do salário mínimo, políticas industriais voltadas para alguns setores de alta geração de empregos e o uso de empresas estatais para expandir os programas de investimento. Nestas últimas políticas, observamos elementos vinculados ao pensamento novo desenvolvimentista. Assim, o regime de política socioeconômica do Brasil, segundo Ban (2013), não é uma réplica local do “Consenso de Washington Ampliado”, nem um afastamento revolucionário dele. Em vez disso, trata de um híbrido



de objetivos e instrumentos políticos economicamente *liberais* (associados às diferentes versões dos Consensos de Washington) e de objetivos e instrumentos políticos que podem ser atribuídos à tradição *desenvolvimentista*.

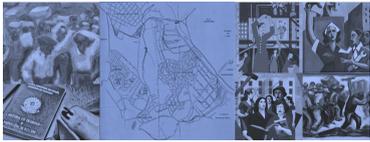
Mediante o exposto, indaga-se: como a produção científica de uma instituição vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o IPEA, elucida a conjunção desse híbrido de objetivos e instrumentos políticos no contexto brasileiro, mencionado por Cornel Ban? Há marcas textuais que evidenciam a ampliação desse hibridismo das ideias econômicas no Governo Lula? Em que medida os Textos para Discussão (TDs) do IPEA ajudam na compreensão dos “ajustes” empreendidos no Governo Lula, dado que é uma instituição voltada para a disseminação e assessoramento ao Estado no desenho de políticas públicas?

O objetivo deste artigo é mapear como o hibridismo das ideias econômicas em torno da pobreza no contexto brasileiro, principalmente, nos governos Lula I e II, aparece nos TDs do IPEA. Avançamos na discussão, ao mostrarmos como as mudanças ao longo do tempo nos contextos - sócio-cultural amplo; institucional e social imediato - (ver Pinto, 1999) ajudam na compreensão na ampliação do hibridismo entre ideias neoliberais e desenvolvimentistas.

O artigo está organizado da seguinte forma: na primeira seção, tratamos da flexibilização das reformas neoliberais e seus reflexos nas recomendações econômicas do Banco Mundial. Em seguida, tratamos do contexto brasileiro, mais especificamente, sinalizamos algumas nuances no contexto do IPEA no início dos anos 2000. Logo após, tratamos da análise empírica da “viagem das ideias econômicas” por meio da análise de conteúdo e do discurso dos TDs publicados pelo IPEA entre 2003 e 2010.

2 O Banco Mundial e pós-consenso de Washington: intensificando a flexibilização no ponto de passagem obrigatório e as especificidades dos países

O período de 1997 a 2002 foi um período de mudança da missão do Banco Mundial. O Programa de Reforma Estrutural alinhado com o Consenso de Washington impulsionara a mudança do contexto político-econômico dos países em desenvolvimento em uma direção das ideias pró-mercado. A mudança, realizada por meio da adoção de um ‘pacote idêntico de medidas’ que encapsulara preceitos da



‘cosmovisão neoliberal’ para todos os países, passa a ser questionado até no próprio Banco Mundial. A crítica central estava na falta de congruência com os interesses dos atores externos ou incompatibilidade com contextos domésticos específicos, ou mesmo com as intenções dos reformadores internos. Creditava-se a crítica à falta de reconhecimento da “variação institucional” dos países receptores dos empréstimos empreendidos pelo Banco Mundial.

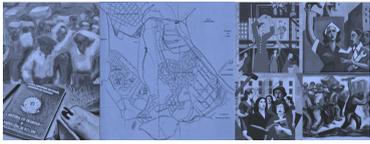
No Relatório de Desenvolvimento Mundial (RDM) de 1997, “*The State in a Changing World*” (O Estado num mundo em transformação), o papel das instituições é evidenciado na compreensão de *um novo tipo de desenvolvimento, a partir de um “intervencionismo de um outro tipo”*. Destaca o documento:

“A história e a experiência recente ensinaram também que o desenvolvimento não consiste apenas em obter os insumos econômicos e técnicos apropriados. Inclui também o contexto institucional subjacente: às normas e costumes que determinam a utilização desses insumos” (p.3).

A ênfase recai no redesenho do papel e a efetividade do Estado: o que o Estado deve fazer, como deve fazê-lo e como fazê-lo melhor num mundo que se está transformando rapidamente:

“Longe de sustentar um enfoque minimalista do Estado, esses exemplos demonstram que o desenvolvimento requer um Estado efetivo, que desempenhe papel catalisador e facilitador, incentivando e complementando as atividades das empresas privadas e dos indivíduos. Não há dúvida de que o desenvolvimento dominado pelo Estado fracassou. Mas também fracassou o desenvolvimento sem Estado (p.3).”

A noção de ‘governança’ passa a se relacionar com o conceito de ‘capacidade Estatal’. Uma vasta literatura (por exemplo, Banco Mundial, 1997; Evans e Rauch 1999; Bockstette, Chanda e Putterman, 2002) passa a argumentar que, se quisermos explicar a mudança política de longo prazo e as diferenças duradouras no desenvolvimento econômico e político entre os países, primeiro é preciso entender como os Estados se tornam capazes de controlar seus territórios, aumentar receitas, estabelecer burocracias eficazes, e empreender gastos sociais focalizados, tornando-se ‘Estados de alta capacidade’. Ou seja, temos a emergência de um ‘governo bem



governado' (com governança), que evita a captura por grupos de interesse, agindo de forma transparente e com menos possibilidade de corrupção.

As instituições financeiras, tais como FMI e Banco Mundial, que costumavam tratar as instituições como meros 'detalhes', passaram a enfatizar seu aperfeiçoamento e o seu papel no desenvolvimento. Por exemplo, o FMI colocou grande ênfase na reforma das instituições de governança corporativa e leis de falência durante a crise asiática de 1997, enquanto o Banco Mundial de 2002, em seu relatório anual (*Building Institutions for Markets*) foca no tema do desenvolvimento, embora de um ponto de vista bastante estreito, como indicado por seu título ("Construindo Instituições para o Mercado"). Existem algumas motivações presentes no contexto sócio-cultural amplo que ajudam a compreender as flexibilizações no ponto de passagem obrigatório (LATOIR, 2000).

Em primeiro lugar, o papel da "Teoria Pura" (Silveira, 1999) em torno do conceito de instituições ganha relevância na explicação da falha quase universal dos Programas do Banco Mundial. Ou seja, o descarte das Reformas propostas pelo Banco foi explicado a partir das diferenças institucionais entre os países e da recomendação de políticas idênticas, no que veio a ser conhecido como a abordagem de "tamanho único" para a política econômica.

Em segundo lugar, temos a influência do Prêmio Nobel para autores da 'Nova Economia Institucional' - NEI, no início dos anos 1990. A relevância do Prêmio pode explicar, em alguma medida, a capacidade de penetração das ideias econômicas em torno do papel das Instituições na construção de um intervencionismo de um outro tipo dentro da rede de poder-saber do Banco Mundial. No ano de 1991, o Institucionalista Ronald Coase, ganha o Nobel em Economia. Em 1992, Gary S. Becker levou o Nobel, cuja motivação para o prêmio foi "ampliar o domínio da análise microeconômica a uma ampla gama de comportamento humano e interações entre indivíduos". No ano de 1993, o Institucionalista Douglas North ganha o prêmio Nobel, que cunhou o conceito de Instituição que já aparece no RDM de 1991 do Banco Mundial, assim como no informe sobre Governança do Banco Mundial em 1992. Para a construção do RDM de 1997, Douglass North foi um dos consultores externos pagos pelo Banco Mundial (PEREIRA, 2009).



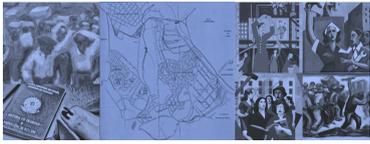
Em terceiro lugar, uma série de crises financeiras devastadoras em larga escala nos países em desenvolvimento na virada do século (México em 1995, Ásia em 1997, Rússia em 1998, Brasil em 1999 e Argentina em 2002) provocaram debates sobre a necessidade de reformar uma série de instituições para evitar e lidar com tais crises. A ênfase na explicação das crises foi colocada não apenas nas instituições de governança corporativa (que determinam a probabilidade da crise e suas consequências imediatas), mas também nas instituições de mercado e de bem-estar social (bem como seus financiadores), que afetam a gestão dos impactos sociais das crises.

Em quarto lugar, as crescentes tentativas dos países desenvolvidos de “harmonizar” instituições em todos os países provocaram debates sobre a adequação das chamadas instituições de 'padrão global' para países em desenvolvimento.¹ As fontes mais óbvias de tal pressão têm sido o FMI e o Banco Mundial, que têm cada vez mais adotado ‘*condicionalidades relacionadas à governança*’² para seus empréstimos (Kapur e Webber, 2000). Os governos dos países desenvolvidos fortaleceram tais condicionalidades, tornando suas ajudas condicionais aos países que passam o '*teste de saúde*' do FMI e Banco Mundial.

Nesse contexto, o fim dos anos 1990 testemunha uma forte flexibilização do ponto de passagem obrigatório da “Reforma estrutural” implementado pelo Banco Mundial. Um “intervencionismo de um outro tipo” já é admitido no RDM do Banco Mundial em 1997. A ideia de acoplar inclusão social nos ajustes econômicos vai desembocar na pretensão de uma espécie de “*hibridismo-universal*” (ou seja, uma noção de ‘inclusão’ neoliberal aplicável em todos os contextos). Richardson (2001), David Craig & Doug Porter (2005), e Ruckert (2006) denominam essa mudança de ‘Neoliberalismo Inclusivo’. Na leitura de Stiglitz (2008), essas mudanças refletem a reconfiguração no que podemos chamar de contexto sócio-cultural amplo, que altera o relacionamento entre Norte e Sul, promovendo a convergência entre ideias “*neoliberais e neokeynesianas*”. Este período é conhecido como “Pós Consenso de Washington ou Consenso de Washington Ampliado”.

¹ Ver Chang, 2005, para uma discussão crítica do argumento do padrão global em desenvolvimento institucional.

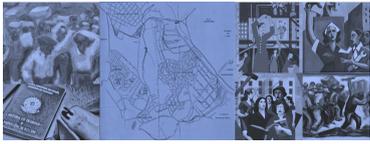
² Relacionadas às noções de Transparência; Prestação de Contas; Garantia de Estado de direito; participação popular e mecanismos de anti-corrupção.



Esse contexto de mudanças é refletido no RDM de 2000/1 do Banco Mundial, em que a pobreza claramente ascendeu para se tornar um tema global subjacente ao desenvolvimento. O Relatório 2000/1 passa a enfatizar a pobreza abrangendo não apenas baixa renda e consumo, mas também baixo desempenho em educação, saúde, nutrição e outras áreas do desenvolvimento humano. Com base no relato do que a pobreza significa para os beneficiários, o Banco expande essa definição para incluir impotência e falta de voz, e vulnerabilidade e medo - vê-se como a influência da noção de capacitações de Amartya Sen começa a aparecer nos documentos do Banco. É importante enfatizar que este Relatório foi baseado na *Vozes dos Pobres*, que levou a equipe do Banco a redefinir a pobreza como um *problema multidimensional*, em particular, apontando que a pobreza não é "*apenas a riqueza que importa – é a paz de espírito também*" (BROCK, 1999).

O RDM 2002/1 desenvolveu a chamada estratégia em três frentes para abordar a pobreza que se concentra nas oportunidades dos pobres (1), empoderamento (2) e segurança (3). Teríamos aqui uma versão mais suavizada, inclusiva das ideias neoliberais ou o denominado "Neoliberalismo inclusivo". É importante destacar ainda que no ano 2000 ocorreu a "Cúpula do Milênio das Nações Unidas", que reuniu líderes mundiais de 191 países e estabeleceu um conjunto de objetivos e metas quantificáveis e bem delimitadas no tempo. Entre as metas estavam combater a pobreza, a fome, as doenças, o analfabetismo, a degradação do meio ambiente, a discriminação contra a mulher e o compromisso com os princípios dos direitos humanos, governos responsáveis e a democracia. Dessa maneira, a "Declaração do Milênio" foi apresentada como um conjunto de objetivos gerais, metas e respectivos indicadores que foi denominado "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio" (LAURENTI, 2005).

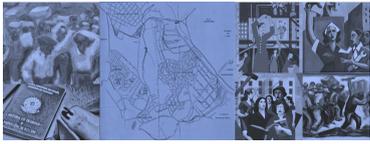
No RDM de 2002 - "*Building Institutions for the Market*" publicado pelo Banco Mundial é tratado especificamente como as oportunidades voltadas aos pobres devem estar centradas nos mercados ou na figura do *pobre como empresário de si* (Foucault 1979). A construção do Relatório está fortemente vinculada às abordagens teóricas da Nova Economia Institucional. A criação de instituições que apoiem o desenvolvimento dos mercados é colocada como o foco principal do relatório. Essas instituições são colocadas como aquelas que promovem o crescimento e facilitam a promoção de um



ambiente de negócios eficiente. A ênfase do Relatório recai em uma espécie de “extensão” na forma de conceber crescimento e redução da pobreza que não dependem apenas de políticas macroeconômicas sólidas, mas, principalmente, de *instituições públicas adequadas* e da *boa governança* entre os setores público e privado (PEREIRA, 2009).

Destacamos na nossa análise, as três novas condições acopladas nas reformas neoliberais, quais sejam: “Governança”, “Gastos sociais focalizados” e “Especificidades do País mutuário”, que reconfiguram o modo como as reformas neoliberais presentes no Consenso de Washington Ampliado são operacionalizadas no início dos anos 2000. Por um lado, temos a compreensão de que os *contextos domésticos* são cruciais para ideias econômicas penetrarem nas agendas políticas. Por outro lado, temos a noção de “Boa Governança”, exercida por meio mecanismos de transparência e participação democrática (“vozes da sociedade”), como instrumento de minimização da corrupção presente no Estado, sendo este ‘vítima’ permanente de grupos de interesse. Como isso reflete na ideia de gastos sociais focalizados na suavização da pobreza? A priorização da responsabilidade política com gastos eficazes em populações-alvo agiria como força inibidora ao atentado ou uso populista dos gastos sociais, que devem ser monitorados e transparentes. Temos, dessa maneira, a montagem de um “Estado bem governado”, transparente, eficiente e democrático, porém limitado na sua forma de atuar.

No cenário político do início dos anos 2000, cabe destacar a denominada “onda rosa” ou “tsunami de esquerda” (Oliveira, 2020), para compreendermos o contexto em que as ideias econômicas desse “Consenso Washington Ampliado” ‘viajam’, e as ‘edições’ e ‘flexibilizações’ efetuadas no consumo dessas ideias nos contextos domésticos distintos, mais especificamente, no contexto brasileiro. A eleição de Chávez, na Venezuela em 1998, de Lula, no Brasil em 2002, de Kirchner, na Argentina em 2003, de Vázquez, no Uruguai em 2004, de Morales, na Bolívia em 2005, de Correa, no Equador em 2006, de Funes, em *El Salvador* em 2009, de Humala, no Peru em 2011, dentre outros, podem ser consideradas representativas de um processo político latino-americano que diverge, ou mesmo antagoniza, com a predominância neoliberal da década de 1990.



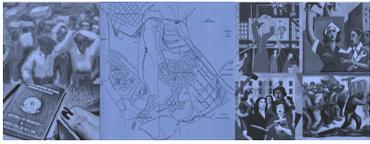
2 O IPEA e o início dos anos 2000: A agenda da pobreza entre “O neoliberalismo inclusivo” e as “versões do novo desenvolvimentismo brasileiro”

O cenário econômico brasileiro no início dos anos 2000 é pautado pela política macroeconômica restritiva e pela abordagem favorável ao investidor, bandeira política do segundo mandato de FHC. Porém, a economia voltou a ser duramente atingida em 2001, por causa da crise argentina (crise econômica sul-americana em 2002) e da crise energética (com o episódio do “apagão”), e em 2002, pela expectativa da vitória de Lula nas eleições presidenciais daquele ano. Esses eventos levaram os investidores a antecipar um *default no Brasil*, o que resultou em uma redução substancial na entrada de capitais, disparada da taxa de câmbio, aceleração da inflação e queda no crescimento. Apesar das expectativas de uma grande mudança na política macroeconômica com a vitória de Lula, o novo governo anunciou rapidamente a ‘adesão’ às políticas macroeconômicas de FHC: elevou as taxas de juros, aumentou o superávit primário do governo e garantiu aos investidores que o país não iria inadimplir sua dívida. Assim, no âmbito da política monetária, o Brasil mostrou principalmente uma “difusão” na sua execução da ortodoxia do Consenso de Washington.

No contexto institucional do IPEA, o ano de 2003, início do primeiro governo Lula, é marcado pela nomeação para a presidência do IPEA, o sociólogo Glauco Antonio Truzzi Arbix e o tema da desigualdade ou pobreza relativa passa a ser mais enfatizado dentro da instituição. A avaliação das políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho, o sistema educacional, PTCs (como o Bolsa Família) e o salário-mínimo na redução da pobreza absoluta e pobreza relativa-desigualdade passam a ganhar maior relevância nas pesquisas desenvolvidas pelo IPEA.

Vale destacar que em março de 2005, o IPEA passa a integrar o Grupo de Trabalho (GT), juntamente com o IBGE, Casa Civil da Presidência da República, MDS e Ministério da Saúde, para estabelecer a metodologia oficial de cálculo de linhas de pobreza e indigência no Brasil.³ Temos assim, um período compreendido no Governo

³ A ideia do GT era dar subsídios para o Governo Federal 1) aperfeiçoar o desenho de implementação de políticas de combate à pobreza 2) disponibilizar informações ao público, bem como prestar contas à sociedade das condições de vida dos brasileiros, por meio de instrumentos, tais como, o Radar social e os relatórios anuais dos Objetivos do Milênio.



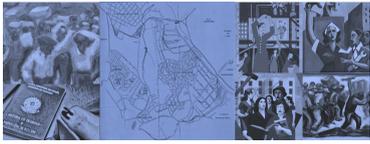
Lula I, em que o IPEA passa a ter forte relevância nas discussões e avaliações sobre programas de transferência de renda formas de objetivar a pobreza.

No ano de 2007, Luiz Henrique Proença Soares deixa o cargo de Presidente do IPEA, e Márcio Pochmann assume a instituição. A indicação de Pochmann foi vista como um sinal de que Mangabeira Unger, na época Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil, queria redefinir as ações de pesquisa do IPEA. Essa mudança sinaliza as mudanças nas relações de poder dentro da instituição.

É válido destacar que no mesmo ano de 2007 ocorreu o denominado “expurgo do IPEA”, que se refere ao afastamento de quatro pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Fábio Giambiagi, Otávio Tourinho, Gervásio Rezende e Regis Bonelli. Além disso, ocorre ainda realização do maior Concurso Público para Técnico de Planejamento e Pesquisa em 2008 realizado pelo IPEA (o último concurso na área havia sido durante a Gestão FHC, no ano de 1997, além da realização de outros dois concursos em 1995 e 1996), compondo um novo perfil de pesquisadores da instituição.

Em fins de 2007, com a vinculação do IPEA à Secretaria de Assuntos Estratégicos, a Diretoria Colegiada do IPEA iniciou um processo de planejamento estratégico institucional, com o intuito de estabelecer os marcos norteadores da gestão Pochmann para pensar temas sobre o desenvolvimento brasileiro. Ao longo de meses de trabalho, a Diretoria Colegiada revisitou a Missão e as Formas de Atuação do órgão; projetou a Visão para 2013; estabeleceu cinco Grandes Desafios Estratégicos a serem enfrentados nos próximos anos; e definiu Sete Eixos Temáticos de pesquisas considerados essenciais para o desenvolvimento brasileiro. O produto deste trabalho resultou na primeira versão do Direcionamento Estratégico do IPEA para o triênio 2008-2010.

A estratégia para cumprir os Sete Eixos temáticos pautados na perspectiva do desenvolvimento foi delineada a partir do Projeto “Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro” (2009-2010), forjado em parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL. Os eixos delineados “alongam” a compreensão do desenvolvimento no contexto brasileiro ou, como ressalta Mattei (2013), forjam um



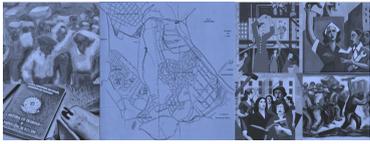
núcleo “Novo Desenvolvimentista” dentro do IPEA. A mudança nas relações de poder dentro do IPEA, possibilitam, neste momento específico, no contexto institucional, a possibilidade de produção e atualização do saber sobre o tema desenvolvimentismo.

No eixo temático 1, a tese da *soberania nacional* é pautada na relevância da autonomia relativa do país para decidir acerca de suas políticas internas e, também, daquelas que envolvem o relacionamento com outros países e povos do mundo. Além disso, a *independência e mobilidade* econômica, financeira, política e cultural, são colocadas como fundamentais no processo de desenvolvimento. No eixo 7 - Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia, enfatiza-se o *papel estratégico do Estado no processo* de desenvolvimento. No eixo 3, Estruturas Produtivas e Tecnológicas Avançadas e Regionalmente Integradas, a ênfase no desenvolvimento recai sobre a construção de uma estrutura produtivo-tecnológica avançada e regionalmente articulada e traz como imperativo a valorização, articulando organização industrial e economia regional. Esses três eixos dialogam tanto com as teses do desenvolvimentismo clássico ou *núcleo duro* do desenvolvimentismo quanto com as teses dos novos desenvolvimentistas, quais sejam, 1) “a necessidade de uma estratégia nacional voltada ao desenvolvimento e bem-estar social” 2) a intervenção estratégica do Estado no processo de desenvolvimento e 3) a relevância da industrialização no processo de desenvolvimento, apontada no eixo 3, que “acopla” a discussão regional, inovação, pesquisa e ciência como condicionantes na estratégia do desenvolvimento.

Novas atualizações ou variáveis são acrescentadas no debate do desenvolvimentismo do IPEA:

O Eixo 2 - Macroeconomia para o Pleno Emprego é pautado na incapacidade do mercado por si só conseguir gerar situações sociais ótimas, daí a relevância de um projeto nacional do Estado sustentável e incluyente;

O Eixo 4 - Infraestrutura Econômica, Social e Urbana sugere que ações de investimento e adequação da infraestrutura e logística de base são uma dimensão fundamental do desenvolvimento nacional. A ênfase central está na atualização da matriz energética brasileira e a expansão adequada da infraestrutura econômica e social



do país, com destaque para a complementaridade entre habitação, saneamento e mobilidade.

Eixo 5 - O eixo sustentabilidade é tratado como dimensão transversal inseparável das demais. Biomas de alta relevância devem ser alvo de proteção e de iniciativas estratégicas. O acesso à água potável e a condições sanitárias adequadas são ativos fundamentais na concepção de desenvolvimento que já se faz imperativa entre os povos do mundo.

Eixo 6 - Proteção Social, Direitos e Oportunidades - reforçam a ideia de que garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão qualificada são não só objetivos teoricamente possíveis como também condições necessárias a qualquer projeto nacional de desenvolvimento.

Esses eixos se aproximam dos estudos Novos Desenvolvimentista, tais como os estudos liderados por Bresser Pereira da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, bem como os estudos de Sicsú, Paula e Michel (2007) do Instituto de Economia da UFRJ e ainda os estudos da escola social-desenvolvimentista da Unicamp. Esses estudos envolvem 1) mercado e estado fortes; 2) Investimento em Infraestrutura econômica e social; e 3) incentivos à tecnologia e inovação. Porém, vale ressaltar que o vocabulário ambiental alinhado ao desenvolvimento aparece mais claramente no núcleo do IPEA. Ou seja, temos nesses acoplamentos realizados a preservação de elementos do “núcleo duro” da noção de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que são incorporadas novas variáveis compatíveis com a noção do novo desenvolvimentismo.

O contexto de modificações presentes no contexto do IPEA em 2007, é marcado pela mudança na ênfase das políticas adotadas no Governo Lula II. A adoção do "Programa de Aceleração do Crescimento – PAC ", em janeiro de 2007, expandiu a demanda agregada por meio do investimento estatal em infraestrutura (lançamento do “Minha Casa, Minha Vida” em 2009), incentivou bancos estatais a expandirem o crédito e as empresas estatais o investimento, retomando assim o receituário keynesiano (Barbosa e Souza, 2010). Como resultado, a taxa de investimento do Brasil subiu de 15,9% em 2005 para 19% em 2008. Outras medidas do lado da demanda incluíram a constante expansão do salário-mínimo, o crescimento dos programas sociais e um



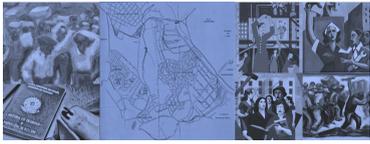
grande aumento no emprego no setor público (Morais e Saad-Filho, 2011). É importante notar que essa virada na política fiscal só foi possível depois que Lula eliminou uma das mais importantes restrições estruturais legadas pelo governo FHC: um acordo condicional com o FMI (BARBOSA E SOUZA, 2010).

Ideias econômicas keynesianas-heterodoxas, presentes no contexto doméstico brasileiro com a crise financeira de 2008, passam a ganhar relevância nos debates acadêmicos e na agenda político-social-econômica. Vale enfatizar que as concepções dessas versões desenvolvimentistas não são homogêneas. Apesar da existência de um núcleo comum sobre a atuação do Estado no crescimento econômico via indução de investimentos, a forma como esse investimento é estimulado é vista por lentes distintas.

Para Bielschowsky (2014), entre 2003 e 2013, a estratégia de desenvolvimento nacional envolvia três frentes de expansão – i) o alargamento do mercado consumidor doméstico - mercado interno de consumo de massas; ii) os investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, capitaneados pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) entre 2007 e 2014; e iii) a expansão dos investimentos e exportações no amplo segmento dos recursos naturais (agropecuária e extração mineral), principalmente *commodities*. Além disso, temos o lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP em 2008.

Tais medidas elencadas nos parágrafos anteriores dificilmente se aproximam ou são típicas de pacotes de crise neoliberais. Mas, com o aprimoramento dos programas sociais discutidos acima, essas medidas do lado da demanda não prejudicaram o objetivo da estabilidade fiscal. Além disso, em termos relativos, o valor do estímulo direto foi bastante pequeno. Mais importante ainda, o governo federal evitou os gastos deficitários e, em vez disso, escolheu o caminho mais modesto de um corte no superávit primário, que foi reduzido de 4,2% no terceiro trimestre de 2008 para 1% um ano depois (OIT, 2011).

As políticas adotadas pelos Governos Lula I e II ‘acoplam’ as institucionalidades consagradas na década de 1990, por exemplo, a política de metas de inflação e o “tripé macroeconômico, os elementos de cunho mais desenvolvimentista na “Carta ao Povo Brasileiro” proferida em 2002, com o fortalecimento de instituições estatais, tais como o BNDES, a Petrobras, o mercado interno de capitais, políticas sociais, valorização do



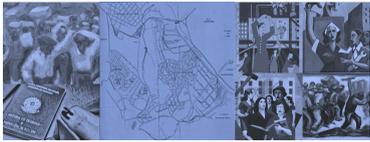
salário-mínimo, consumo de massas, aceleração de crédito. Elementos que estão presentes nas versões do novo desenvolvimentismo.

A indagação pertinente a nossa pesquisa é saber em que medida as medidas de políticas públicas no contexto doméstico brasileiro e os 7 eixos do desenvolvimentismo presentes no contexto institucional do IPEA aparecem nos TDs produzidos pelo IPEA em torno do fenômeno da pobreza entre 2003-2010. Ou seja, em que medida esses itens se hibridizam com as ideias econômicas da cosmovisão neoliberal ou do núcleo duro dessa visão que envolve governança, responsabilidade fiscal, eficiência, eficácia e focalização”? Trataremos de realizar essa análise na próxima seção, quando realizaremos a análise de conteúdo e análise de discurso dos TDs publicados pelo IPEA entre os anos 2003-2010.

4. Análise dos TDs publicados pelo IPEA - Governo Lula (2003-2010)

Na análise desta seção, utilizamos como estratégia metodológica determinados aspectos da linha de análise de discurso sugerida por Pinto (1999, p.10). Ou seja, a forma de análise 1) depende do contexto; 2) relaciona o texto com as forças sociais que o moldaram; 3) trabalha com as marcas formais da superfície textual 4) trabalha comparativamente. A inserção da análise de conteúdo na nossa análise se dá devido o elevado conjunto do corpus textual na análise dos TDS (43 TDs), para isso utilizamos *softwares* estatísticos *Iramuteq* e *Bibliometrix* para filtrar os conteúdos textuais. Após essa filtragem do conteúdo, é possível avançar na análise das marcas deixadas pelos processos sociais de produção ou traços encontrados nos textos inerentes aos contextos: sócio-cultural amplo, contexto institucional e contexto situacional imediato (PINTO, 1999).

Em relação aos mapas temáticos via Análise Fatorial de Correspondências – AFC, referente a análise de conteúdo, servirá para detectarmos e visualizarmos sub-domínios conceituais que serão gerados pelo software *Iramuteq*. O *software* agrupa as palavras de acordo com as áreas temáticas, distribuindo os temas de acordo com a centralidade e densidade. A centralidade mede o grau de interação que uma rede de palavras-chave estabelece com outras redes de palavras-chave. A densidade mede a força interna de uma rede: isto é, o quão intimamente essas palavras se relacionam umas



com as outras. Podemos classificar os temas em quatro grupos com base na centralidade e densidade (Cobo *et al.*, 2015, Callon *et al.*, 1991; Courtial e Michelet, 1994; Coulter *et al.*, 1998).

1. *Temas motores*: temas estruturantes de pesquisa bem explorados e importantes. No mapa estratégico, eles aparecem no quadrante superior direito.
2. *Temas de nicho*: temas muito especializados e periféricos. Localizado no quadrante superior esquerdo.
3. *Temas emergentes ou em declínio*: temas com baixa densidade e baixa centralidade representam temas emergentes ou em declínio. Quadrante inferior esquerdo.
4. *Temas básicos*: temas importantes, mas ainda não bem explorados no âmbito da investigação. Localizados no quadrante inferior direito, esses temas são básicos, gerais e transversais ao objetivo da pesquisa.

Os mapas temáticos, ao apresentarem as transformações que os textos sofrem ao decorrer do tempo, tornando-se mais ou menos relevantes, são oriundos das redes sociais de práticas discursivas, dado que, como pontua Pinto (1999), o processo de produção de textos nada mais é do que um processo de recepção (‘consumo’) de outros textos já dados na contexto cultural e social, onde as relações de poder estão em jogo.

A análise dos mapas de co-citações será relevante na análise da disseminação das ideias econômicas, pois ajuda na compreensão de como estas são produzidas, consumidas e circulam dentro de determinada instituição. Vale ressaltar que a premissa fundamental da análise de cocitação (AC) é que, quando dois ou mais documentos ou autores são citados juntos, em uma pesquisa posterior, há uma proximidade temática, conceitual e/ou metodológica entre os citados, na visão do autor citante (Smiraglia, 2011) e, desse modo, quanto maior o número de vezes que dois documentos são citados juntos, mais provável que eles sejam relacionados em conteúdo (BELLARDO, 1980).

4.1 Análise de conteúdo – Governo Lula I (2003-2006)

Em relação ao Governo Lula I, o mapa temático (2003-2006) – Figura 1 apresenta três clusters bem posicionados em quadrantes separados. Os clusters gerados indicam que os temas motores e básicos tratados dentro do IPÊA são alterados fortemente do Governo FHC I para o Governo Lula II.

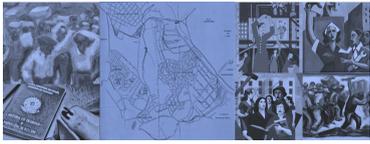
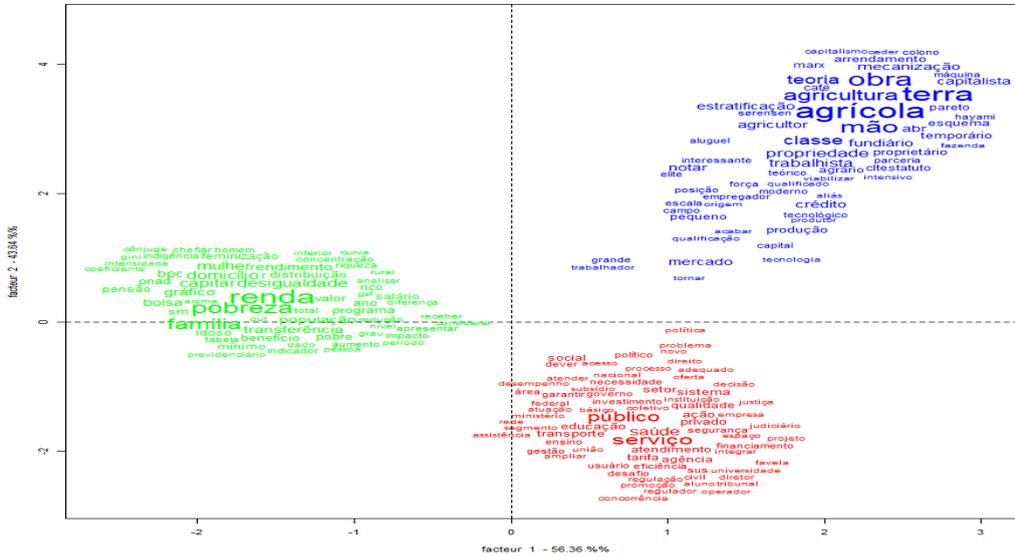


Figura 1 - Representação do mapa temático 2003-2006 - Governo Lula I

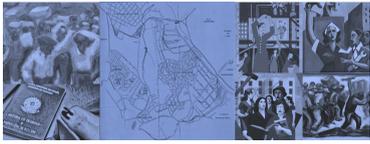


Fonte: Elaborado pelos autores a partir do software *Iramuteq*

Quando analisamos o quadrante de temas motores (cor azul) no *cluster* acima, temos a sinalização de disputas em torno dos conteúdos presentes nos TDs do IPEA, tendo como “motor” debates sobre a “política agrícola” ou “política rural” em torno do tema pobreza. Por um lado, os vocabulários “marx”, “teoria”, “terra”, sinalizam para uma vertente mais vinculada ao tema “Reforma Agrária”, ou a um viés político de lutas sociais. Por outro lado, os vocabulários “crédito”, “qualificação”, “mão de obra”, indicam uma sinalização para um viés mais empresarial ou mais “social-desenvolvimentista”.

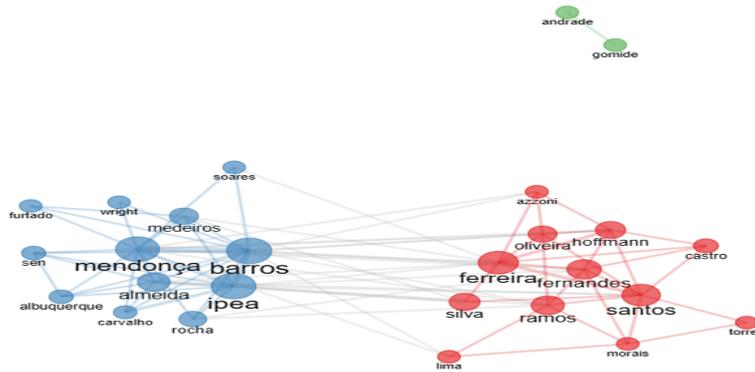
No quadrante de temas básicos (cor vermelha), os vocabulários parecem sinalizar a relevância da discussão multidimensional da pobreza nos TDs do IPEA, debate fortemente disseminado por Amartya Sen nos anos 1990, ao mesmo tempo já capturada no final dos 1990 pelo Banco Mundial. Por outro lado, observamos no *cluster* a presença dos termos: 1) eficiência 2) privado e 3) concorrência, sinalizando, em alguma medida, o viés da eficiência do “Estado capaz” sendo capturado pelo conteúdo dos TDs publicados.

Na Figura 2, temos o mapa de co-citações do Governo Lula I (2003 e 2006), que indica como a rede de saberes científicos produzidos e disseminados sobre o tema



pobreza, são em alguma medida “consumidos” na edificação da construção dos temas em torno da pobreza no IPEA. Nessa figura foram gerados três clusters.

Figura 2 - Mapa de co-citação – artigos publicados pelo IPEA (2003-2006) - Governo Lula I

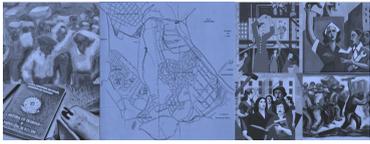


Fonte: Elaborado pelos autores a partir do software *Bibliometrix*

Na parte central-esquerda da Figura 2 (*cor azul*), as referências mais influentes são referentes ao núcleo de pesquisas desenvolvidas dentro do próprio IPEA (Barros e Mendonça, 1994; 1995; 1996; 1997); Almeida (1992; 1994; 1997), Medeiros (1998; 2001; 2002), Rocha (1990; 1998; 2001; 2003) e o próprio IPEA (1997).

Em relação aos trabalhos de Barros e Mendonça (1994, 1995, 1996 e 1997) é importante destacar o texto *Female-Headed households, poverty, and the welfare of children in urban Brazil (1994)*, produzido com o apoio do Banco Mundial. O diagnóstico realizado pela pesquisa, ao direcionar a pesquisa para a “microinstrução família”, enfatiza que as famílias chefiadas por mulheres são pobres não porque há mais crianças ou menos adultos, mas porque as mulheres ganham menos do que homens. Essa constatação se aproxima dos microfundamentos do desenvolvimento ou do foco na análise das instituições presentes nos documentos oficiais do Banco Mundial dos anos 1990. Outra forte aproximação com as ideias disseminadas pelo “Novo Consenso Ampliado” presente no texto se dá por meio da recomendação e defesa de focalização e condicionalidades no desenho das políticas de transferência de renda pró-pobre.

Além desse núcleo de pesquisas do IPEA, podemos destacar a presença de referências as obras *Análise do “modelo” brasileiro (1975)* e *O Brasil Pós - “Milagre” (1981)* ambas de autoria de Celso Furtado e *Inequality reexamined (1992)*; *A decade of*



human development (2000) e *Desenvolvimento como liberdade* (1999) de Amartya Sen. O conjunto de referências citadas indica o fortalecimento de referências específicas da complexidade estrutural do contexto brasileiro. O tema da multidimensionalidade da pobreza passa a ser fortemente “capturado” e “editado” nas discussões do IPEA, no Governo Lula I.

Há outro *cluster* na parte central da Figura 2 (cor vermelha), composto pelas seguintes referências: (Fernandes, 2000; 2003); Santos (1988); Ramos (1995); Ferreira (2000, 2002); Hoffman (2004). Neste núcleo de pesquisas, destacamos as pesquisas de Fernandes (2000; 2003) na formação da agenda de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre gastos sociais no Brasil, elaborada pela Diretoria de Estudos Sociais (DISOC) e pautada em duas perspectivas analíticas. Para Castro (2005), a primeira perspectiva coloca o binômio financiamento-gasto social a partir do conceito de *Política Social*, baseado em certos princípios normativos conjugados aos direitos estabelecidos e às necessidades mais prementes da população brasileira. Essa agenda coloca a definição de um critério do que é “Social” (diferindo do mero agrupamento de dados orçamentários acerca de instituições ou de funções de gasto tidas como “sociais”) por meio de uma abordagem macro. A partir desse critério foi produzido o indicador macroeconômico-social “Gasto Social Federal” (GSF). A segunda perspectiva analítica, adotada nas pesquisas do IPEA, é mais focada na avaliação do impacto das políticas ou dos gastos sociais sobre indivíduos e famílias. Essa leitura do IPEA perpassa o conjunto de referências desse núcleo de co-citações, que “captura” por um lado a discussão da garantia dos “recursos humanos” de um lado, e, por outro lado, capta a “sustentabilidade dos gastos públicos”, sem descartar os aspectos sociais.

Os mapas temáticos e de co-citações apresentados nas figuras 1 e 2 sinalizam uma aproximação com a versão do ‘Neoliberalismo inclusivo’ disseminada no início dos anos 2000. Porém, em que medida as versões do desenvolvimentismo forjadas no contexto doméstico brasileiro ajudam na compreensão da hibridação entre Neoliberalismo inclusivo e novo desenvolvimentismo? Como os TDs produzidos no IPEA ajudam na compreensão desse híbrido? Esta análise só pode ser efetuada por meio da análise do discurso dos TDs, que será efetuada na próxima seção.

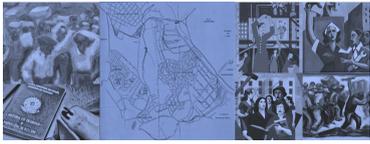


4.3 Análise discursiva do Governo Lula I: As marcas da hibridação do Neodesenvolvimentismo liberal nos TDs do IPEA

É importante ressaltarmos, inicialmente, a controvérsia presente no cenário brasileiro no início dos anos 1990, no que diz respeito aos problemas sociais, especialmente a questão da pobreza. Por um lado, em 1988, com o fim do período militar (1964-1984), temos a promulgação da Constituição Federal – CF 1988, enfatizando em seus “*capítulos sociais*” medidas de caráter universalista. Por outro lado, temos no mesmo período a disseminação das ideias econômicas neoliberais, principalmente das ideias oriundas do Banco Mundial, enfatizando o problema da pobreza como sendo, essencialmente, econômico, destacando o uso eficiente dos gastos públicos, por meio da adoção de transferências de renda focalizadas.

A discussão sobre “as mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não esperados dos avanços da seguridade rural”, no TD 1066⁴, trata da defesa da *política de valorização do salário mínimo*, um dos *instrumentos políticos anticíclicos de viés keynesiano e defendida pelos neo-desenvolvimentistas e social-desenvolvimentismo* como instrumento mitigador da pobreza. Na construção do TD, as disparidades regionais são evidenciadas quando os efeitos não esperados da seguridade rural são destacados no contexto demográfico rural brasileiro, com destaque para: 1) *a redução da pobreza* em áreas rurais da região Nordeste; 2) *a dinamização do Consumo* em economias locais, dado que, segundo o TD “*em 61% dos municípios brasileiros, o valor das aposentadorias excede o das transferências do governo federal pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM)*”, e 3) maior empoderamento do idoso dentro da sua família, em que seu papel tradicional de dependente mudou para o de provedor de redução da pobreza. O conjunto de vocabulários elencados no TD: “*redução da pobreza - "consumo " - "empoderamento "*, sugere uma forte aproximação da versão “neoliberal inclusiva” presente no Banco Mundial como foi enfatizado na seção 2 deste capítulo. Ao mesmo tempo, temos o “acoplamento” da variável-chave da retórica adotada pela vertente social-desenvolvimentistas no contexto brasileiro, no qual

⁴ *Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da seguridade rural*

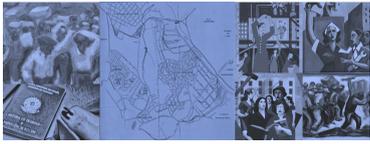


o foco é no consumo de massas viabilizado pelo aumento real do salário mínimo, bem como a defesa da redução das disparidades regionais.

As ideias de multidimensionalidade de Amartya Sen aparecem no TD 1077⁵, em que os aspectos qualitativos do serviço de infraestrutura são evidenciados. Ao tratar do acesso a itens essenciais ou “recursos humanos básicos”, tais como água de rede geral, esgoto, eletricidade, coleta de lixo e sanitário próprio. A melhoria dessas variáveis de infraestrutura é colocada como essenciais na redução da pobreza tanto em áreas urbanas quanto nas rurais, em que a dinâmica do ‘Moderno e Atrasado’ se apresenta. Verifica-se na construção do TD a defesa em torno de um Estado eficiente na utilização de recursos voltados a políticas de infraestrutura na condução do desenvolvimento; ao mesmo tempo, não há críticas à agenda macroeconômica adotada pelo Governo Lula I. Vemos aqui a compatibilidade de uma agenda macroeconômica (metas de inflação, meta fiscal primária e regime de câmbio flutuante) oriunda de uma perspectiva mais “neoliberal”, com a orientação do desenvolvimento em componentes do investimento em infraestrutura econômica e social ou ‘consumo público’, termo adotado por Kerstenetzky (2016), que parece aproximar-se da perspectiva “social desenvolvimentista”. Diante do exposto, verificamos que a ênfase da noção de “recursos humanos” é colocada em função da redução das disparidades regionais e da possibilidade de avançar na garantia de direitos universais, não apenas como um componente de “qualificação de mão de obra para o mercado ou apenas aumentar a produtividade do trabalhador”, como enfatiza a tese de capital humano defendida pelo Banco Mundial.

É importante enfatizar que a produção de um Índice de Pobreza Multidimensional para o contexto brasileiro é forjada após 7 anos da publicação do RDM 2000/01 publicado pelo Banco Mundial sobre a Multidimensionalidade do fenômeno da pobreza. A criação de um índice de medida escalar (indicador sintético) para o contexto brasileiro possibilita avaliações de impacto e focalização dos programas, dado que as “insuficiências” ou “falta de capacitações” podem ser diferentes em contextos distintos e grupos distintos (sexo, idade, cor). Daí temos um instrumento que “captura”, a partir da discussão teórica da multidimensionalidade,

⁵ *Infra-estrutura dos domicílios brasileiros: uma análise para o período 1981-2002*



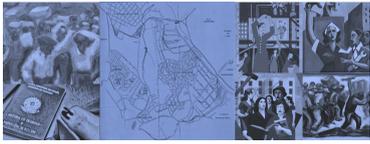
como o gasto social pode ser mais eficiente ao focalizar em determinadas dimensões em ambientes com insuficiências distintas (insuficiência de renda; insuficiência de educação, insuficiência de saúde, insuficiência em habitação, entre outros).

Em relação a noção de privações, termo adotado por Amartya Sen, a privação ao transporte público (direito universal presente na CF 1988) e sua relação com o acesso às oportunidades (saúde, educação, assistência) e atividades essenciais, como “segregadores sócio-espaciais” no contexto brasileiro, são elementos esboçados no TD 1209⁶. A retórica adotada textualmente passa pelos “contornos do neoliberalismo inclusivo”, pela adoção de “políticas focalizadas” como forma de inclusão, seja pelo acesso a oportunidades e pelos “gastos públicos eficientes”, seja através de políticas voltadas para os mais pobres - em especial os desempregados e trabalhadores autônomos informais que não têm direito ao vale-transporte. Verificamos uma retórica estratégica para discutir avanços no direito a universalização (assim como previstos na CF de 1998): para realizar “furos” ou “entrar no debate” em meio às relações de poder presentes no contexto, essa retórica acopla na discussão de políticas focalizadas, por meio das lentes da teoria da multidimensionalidade, o elemento das disparidades sócio-espaciais no contexto brasileiro e a agenda da universalização.

Quanto ao tema micro-instituição família, esta passa a ser evidenciada como elemento central na discussão da pobreza, como trata o TD 1137⁷. A focalização de programas de transferência de renda na figura da mulher é enfatizada. Essa perspectiva de suavização da pobreza com foco em microfundamentos do desenvolvimento já é tratada no Banco Mundial nos anos 1990, como foi enfatizado na *seção 2* deste capítulo. Os argumentos de desigualdades de gênero no mercado de trabalho - *recursos produtivos, como crédito, terra ou capital produtivo, além de baixa presença de mulheres em postos de comando tanto no setor público quanto no privado* são evidenciados na produção do texto. A ênfase central do TD se dá por meio da noção do aumento do “capital humano” como instrumento eficiente na redução da pobreza. Assim temos, neste caso, um ‘consenso’ em torno das políticas de transferência de renda; entretanto, a forma como essa “agenda social” de empoderamento e inclusão é realizada pela ideia de “boa gestão desses recursos - capacidade estatal”. Estas calibram

⁶ *Transporte público e pobreza urbana: um índice-síntese de serviço adequado*

⁷ *A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil.*



a emergência de um “comportamento empreendedor - empresário de si”, via “gastos sociais bem gerenciados”, sem gerar “ameaças ao mercado”. Ou seja, há a construção de um discurso que cria “práticas comportamentais próximas às do mercado que não geram ameaças ao crescimento econômico”.

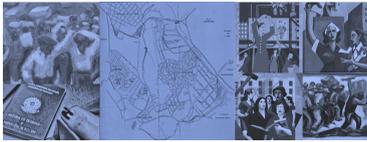
A avaliação da eficiência das políticas sociais focalizadas, buscando mostrar os efeitos sobre desigualdade e renda, os programas Bolsa Família - PBF e Programa de Prestação Continuada (PPC), ganham relevo no contexto doméstico brasileiro do período. A linguagem da "*Agenda da defesa da valorização do salário mínimo defendida pelos novo-desenvolvimentistas*" é enfatizada nas marcas textuais do TD 1228⁸, ao mostrarem o impacto claro sobre a incidência e a intensidade da pobreza pelo BPC e aposentadorias e pensões. Diferentemente desses direitos sociais, o Bolsa Família (quase-direito) teria efeitos limitados, tendo forte impacto apenas sobre a intensidade da pobreza, algo colocado no TD como relevante, mas que contribui pouco para alterar a proporção de pobres na população.

A forma como as políticas públicas voltadas ao setor agrícola brasileiro é evidenciada de duas formas no TD 1180⁹: i) ou por meio da chamada “proteção aos mais pobres”, ou ii) como “criadoras” das causas dos problemas inerentes ao setor. Esses problemas seriam: 1) padrão concentrador do desenvolvimento agrícola brasileiro 2) predomínio da produção em grande escala 3) elevado índice de mecanização e 4) baixa absorção de mão-de-obra não-qualificada. A linguagem desenvolvimentista para a agricultura é trocada por uma retórica de cunho mais liberal, em que encontramos a defesa da desregulamentação do setor de trabalho e da terra, juntamente com a viabilização do acesso ao sistema financeiro privado para pequenos agricultores, assim como redução dos subsídios por parte de políticas do Estado (tais como o PRONAF).

A compatibilidade de uma agenda de eficiência do gasto público e defesa da agenda macroeconômica (oriunda da agenda mais liberal) com a defesa de agenda de desenvolvimento com orientações sociais marcam a retórica presente nos TDs do Governo Lula I. Por um lado, a ênfase da eficiência, competitividade e gasto fiscal disciplinado não são descartados na linguagem textual presente nos TDs produzidos no

⁸ *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade.*

⁹ *Políticas trabalhista, fundiária e de crédito agrícola e seus impactos adversos sobre a pobreza no Brasil.*

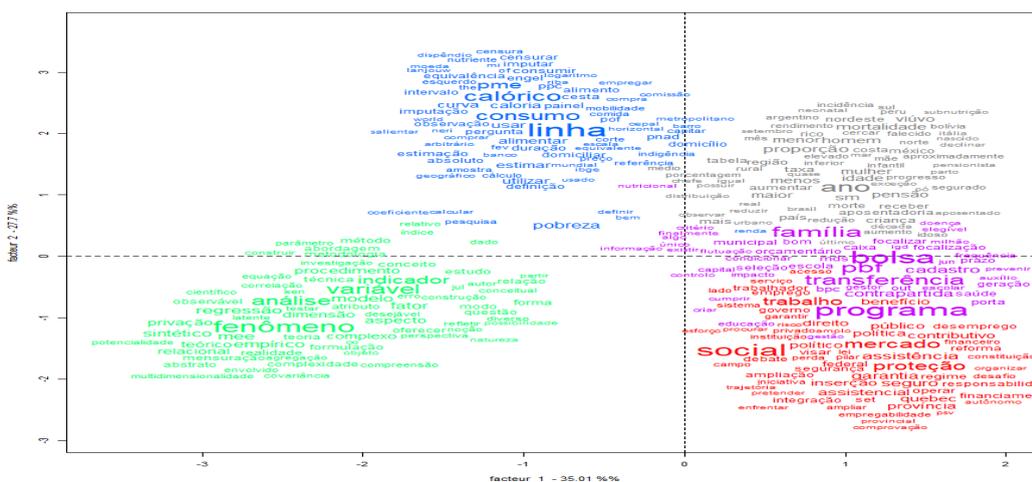


IPEA durante o Governo Lula I. Por outro lado, temos a discussão da formação de uma agenda compatível com a noção de focalização presente nas ideias do Banco Mundial. Infraestrutura social, valorização do salário mínimo e disparidades regionais ampliam ou ‘alongam’ a flexibilização da versão do conceito de neoliberalismo inclusivo já presente no contexto das recomendações do Banco Mundial, o que dá espaço para a cunhagem do termo “Neodesenvolvimento liberal”, de Cornel Ban.

4.2 Análise de conteúdo dos TDs - Governo Lula II

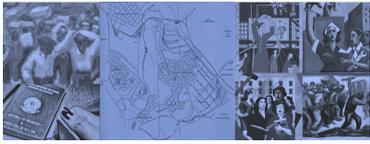
Em relação ao Governo Lula II, o mapa temático (2007-2010) apresenta cinco *clusters* bem interligados, principalmente os que estão posicionados nos quadrantes de temas de nicho-básicos e motores.

Figura 3 - Representação do mapa temático 2007-2010 (Lula II) - AFC



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do software *Iramuteq*

Em relação ao cluster de temas básicos, temos uma mudança de posição do período de 2007-2010: se antes os vocabulários “família” - “transferências” – “PBF” – “Salário Mínimo” (SM) e “assistência” estavam no campo do tema de nicho, no período de 2007-2010 esses itens passam a ser tratados entre temas básicos e motores. Em torno desses vocabulários mencionados, visualizamos mais outros três “Social”, “Proteção” e “Mercado” que parecem sinalizar uma disputa na produção dos TDs sobre os princípios de seletividade - transferências focalizadas entre um viés mais “Político -



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16ª Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

efetivação de direitos sociais” e outro com viés mais “Mercadológico” - aumento da produtividade”

Na Figura 4, visualizamos as co-citações utilizadas na produção dos TDs entre 2007 e 2010. Nessa figura, há seis *clusters*.

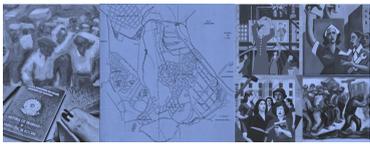
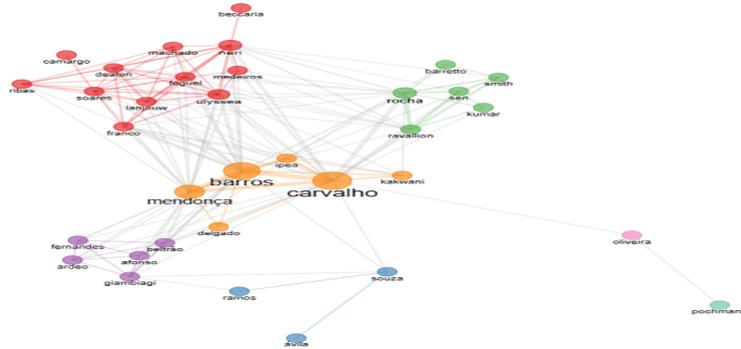


Figura 4 - Mapa de co-citação – artigos publicados pelo IPEA (2007-2010)

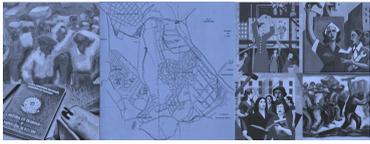


Fonte: Elaborado pelos autores a partir do software *Bibliometrix*

Os *clusters* principais são: na parte central (cor amarela) com referências ao núcleo de pesquisadores do IPEA (Barros, Mendonça e Carvalho, 2007; 2009) evidenciado no governo Lula I, além da própria instituição do IPEA. O conjunto de textos produzidos por esses autores enfatizam o foco em investimentos em transferência de renda na primeira infância como instrumento eficaz na redução da pobreza, possibilitando 1) suprir deficiências nutricionais (necessidades básicas), ou seja, promover o desenvolvimento físico e 2) aumento das capacidades por meio do desenvolvimento do capital humano.

No cluster situado à esquerda-superior (cor vermelha), encontramos contribuições de Neri (2000;2001), Machado (2007;2008), Foguel (2006), Medeiros (2007; 2008) e Ulyseia (2007). O conjunto de textos referenciados enfatizam os efeitos positivos da valorização do salário mínimo como uma das principais políticas na redução da pobreza no contexto brasileiro. Evidenciam o papel das transferências de renda, principalmente, o programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC), na redução da desigualdade e pobreza, além disso, argumentam que os programas não têm efeitos negativos sobre o mercado de trabalho.

As referências do mapa de co-citações indicam maior absorção de textos acadêmicos sobre o tema pobreza produzidos no contexto brasileiro pelo IPEA. Os textos referenciados “validam” a adoção de políticas cunho mais heterodoxo (valorização do salário mínimo) na mitigação da pobreza, ao mesmo tempo, mantem a



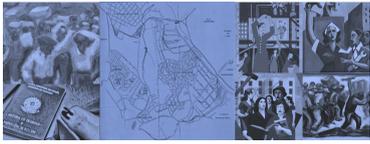
defesa de políticas focalizadas, com custos compatíveis com a capacidade do Estado. A responsabilidade fiscal, disciplina e a eficiência dos resultados na adoção de políticas de transferência de renda focalizadas na redução da pobreza são colocadas como condições na possibilidade de ‘alargamento’ das capacidades estatais, elementos fortemente presentes nas recomendações do Banco Mundial nos anos 1990.

4.3 Análise discursiva dos Textos Lula II

O objeto de análise de avaliação dos efeitos dos programas de transferência de renda, mercado de trabalho, melhorias no sistema educacional e salário mínimo na redução da desigualdade ou pobreza relativa continuam sendo a ênfase das produções do IPEA no início do primeiro ano do Governo Lula. Transformações demográficas, expansão das transferências governamentais e de outras fontes de renda não derivadas do trabalho, bem como mudanças ocorridas no mercado de trabalho (decorrentes da expansão da ocupação ou de uma melhor distribuição da remuneração do trabalho entre ocupados), passam a compor o conjunto de explicações para a queda da desigualdade no país verificada no período entre 2001-2005.

A queda nos indicadores da pobreza, agora avaliada pelas lentes da privação de recursos humanos básicos multidimensional (e não mais biológica), passa a ser explicada pela redução no grau de desigualdade. Ou seja, o crescimento de renda per capita assume um papel secundário nas análises empreendidas. A retórica do “*empoderamento*” e a “*capacidade empreendedora*” dos pobres são enfatizados como fontes de potenciais de desenvolvimento, em que as ideias econômicas de Amartya Sen sobre “oportunidades” ou as “*capacitações*” são usadas para a defesa da formação de talentos e habilidades - capital humano - “indutora de um comportamento empresarial e racional do sujeito pobre” como porta de saída da pobreza.

Quanto à ênfase da política de valorização do salário mínimo como instrumento de redução da pobreza, os textos do Governo Lula II sinalizam uma direção diferente sobre a avaliação da eficácia desta política sobre a redução da pobreza extrema. Essa mudança de direção ocorreu já no ano de 2007, antes do contexto da efetivação da crise financeira do ano de 2008. Mudanças de natureza legislativa-institucional - como apoio ao congelamento do valor real do salário mínimo (SM), concentração dos recursos



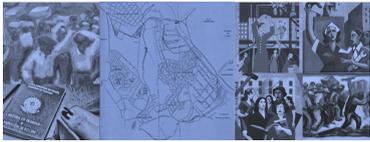
públicos em políticas mais bem focalizadas (e com maior retorno social) são defendidas. A eficácia dos benefícios distributivos associados a aumentos do SM com outras políticas, em detrimento de políticas governamentais mais bem focalizadas, (notadamente o programa Bolsa Família), evidenciam o direcionamento de políticas de aumento do “consumo de massas” (de caráter mais desenvolvimentista) para políticas que atingem uma “populações-alvo” (de extração mais liberal).

A Universalização dos direitos sociais da CF 88 - aposentadoria e pensões, consagrados - passa a ser alvo de avaliações sobre o viés da “alocação eficiente dos gastos públicos e seu papel na geração de empregos”. O caráter regressivo da previdência social na redistribuição de renda continua na ênfase das pesquisas do IPEA no ano de 2008. No TD 1264¹⁰ as causas dos efeitos regressivos são elencadas: 1) aposentadoria mais precoce; 2) expectativa de vida maior; e 3) maiores salários no fim do ciclo de vida trabalhista (que constitui a base do cálculo dos benefícios) dos beneficiários com maior nível de renda. Esses fatores concomitantemente tornam a distribuição de renda pior. Por outro lado, as causas apontadas para o crescente déficit do sistema previdenciário brasileiro estão relacionadas a: 1) composição do mercado de trabalho; 2) flexibilização dos contratos trabalhistas (redução da remuneração através do salário fixo e aumento através da participação nos lucros – parcela sobre a qual não incidem as alíquotas de contribuição); 3) estrutura demográfica (ou seja, transição demográfica com aumento da proporção de idosos beneficiários); 4) legislação – a Constituição de 1988 ampliou significativamente os benefícios. Por fim, há o aumento da informalidade – segundo a pesquisa, devido ao aumento das alíquotas previdenciárias (que acaba reduzindo a arrecadação e desestimulando a contratação formal de trabalhadores). A linguagem adotada se sustenta em elementos presentes no Banco Mundial dos anos 1990; ao mesmo tempo, apoiam mudanças na legislação com relação à informalidade - flexibilização.

A ênfase na preferência da adoção de programas focalizados de transferência de renda no Brasil em detrimento da valorização do salário mínimo é tratada no TD 1283¹¹. O grau de focalização do Benefício de Prestação Continuada – BPC e o Bolsa

¹⁰ *Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria*

¹¹ *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*



Família, atendendo os mais pobres, com gastos mínimos e impactos extremamente positivos sobre a redução da pobreza e da desigualdade, mostram um "direcionamento" na postura do uso eficiente dos recursos por parte do Estado e resultados significativos na mitigação do problema.

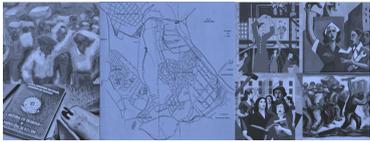
4.3.1 Lula após-expurgo e entrada de novos pesquisadores IPEA (2009)

Em que medida a mudança nas relações de poder com a entrada de novos técnicos de Pesquisa e Planejamento após o concurso realizado pelo IPEA em 2008, sob gestão do Presidente Pochmann, altera a produção do saber sobre a pobreza dentro do IPEA? Essas alterações podem ser verificadas imediatamente ou vão se dando de forma menos intensa e se aprofundam ao longo do tempo?

O debate sobre os processos de esgotamento dos programas sociais contributivos e não contributivos, iniciada no segundo governo Lula, perduram no ano de 2009. A ênfase recai sobre o apontamento de “falhas” do projeto desenvolvimentista, em que a defesa da inclusão gradativa do conjunto de trabalhadores via mercado de trabalho moderno e protegido não havia se concretizado. Os argumentos se alinham com a defesa de programas focalizados, em especial o PBF. São debatidas sugestões em torno ou do valor máximo do benefício - associado a um teto de renda onde o montante a ser recebido seria calculado pela diferença entre a renda da família e o teto garantido pelo Estado - ou a instituição de um mecanismo de indexação do valor do benefício.

A ênfase na avaliação positiva do PBF, que o Banco Mundial chegou a classificar como uma “revolução silenciosa”, forja uma retórica de disputa de eficiência em torno dos programas sociais brasileiros. Por um lado, a opção do uso de uma quantidade mínima de recursos do PBF (quando comparadas a outros programas sociais, em especial, a Previdência Social) tem maior impacto na vida da população de baixa renda.

Por outro lado, o reconhecimento do sucesso em torno do PBF sobre a pobreza, ou seja, como um exemplo de “*best practices*” que motivou adaptações em programas de transferência de renda em quase 20 países, concede espaço para outra inflexão dentro do IPEA: a forma como seria definido uma linha de pobreza. Em meio à dificuldade de universalizar conceitos e metodologias de linha de pobreza, seja ela absoluta,



relativa, multidimensional ou administrativa, o TD 1381¹² sugere uma adequação na vertente adotada para “ver-definir” a pobreza para o contexto doméstico. A dificuldade de achar um valor justo ou ideal do benefício - devido à complexidade do fenômeno da pobreza - altera a ênfase da discussão. Assim, a ênfase na definição da linha de pobreza para elegibilidade de programas de transferência de renda é recolocada no “campo político-administrativo”, que necessariamente levaria em conta limitações orçamentárias (aspectos econômicos), mas seria decidida politicamente com a “consciência de que se está decidindo, de fato, uma linha de pobreza.”

A ênfase das contrapartidas ou das condicionalidades das famílias também ganha espaço na agenda social do PBF. O TD 1424¹³, ao defender a carência de oportunidades à *lá Sen*, “prioriza” os aspectos econômicos, por meio do acoplamento a políticas e programas de transferência de renda para a área de trabalho e renda, a chamada “porta de saída”. O debate coloca em relevo a distinção entre “geração de oportunidades” e “renda mínima universal”.

A relevância de um sistema educacional de qualidade por parte das famílias pobres com crianças é posta em debate no fim do Governo Lula II, a partir do TD 1478¹⁴. Dada as condições de redução nos níveis de mortalidade infantil e subnutrição nas famílias mais pobres, o foco no debate sobre a dimensão da educação é retomado no ano de 2010. O argumento econômico de o retorno dos investimentos no “capital humano” ser mais elevado na primeira infância conduz o debate. A noção de “capital humano” é lida por um viés de “emancipação do sujeito empresário de si”; ao mesmo tempo, a noção de “privação de capacidades” de Sen é usada como fundamento na elaboração dos argumentos no combate à pobreza. A tensão entre “capital humano” (Becker) e “capacidades” (Sen), está presente na estratégia discursiva do Banco Mundial, quando se trata da compreensão do conceito de desenvolvimento econômico no início dos anos 1990. Essa tensão é intensificada após 1995.

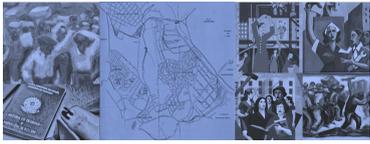
5. Notas conclusivas

Na análise empreendida neste trabalho, não diagnosticamos nos dois primeiros anos do Governo Lula II uma mudança em torno das pesquisas sobre o tema pobreza,

¹² *Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais.*

¹³ *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras.*

¹⁴ *Determinantes do desenvolvimento na primeira infância no Brasil.*

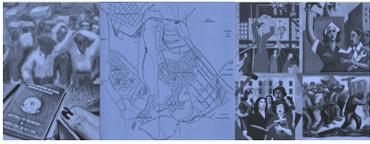


mas uma continuidade da agenda forjada na gestão Arbix (2003-2006). A ênfase recaiu na avaliação das contribuições do sistema educacional, salário mínimo e programas focalizados na pobreza absoluta, mas como foco na pobreza relativa - Desigualdade.

Apesar da crise financeira de 2008 e a volta das ideias de cunho mais keynesiano- heterodoxo para o centro das discussões e práticas econômicas do Governo Lula II, não verificamos no contexto situacional imediato uma forte alteração na agenda de recomendações de políticas públicas do IPEA entre os anos de 2008 a 2010, apesar da entrada dos novos técnicos de Pesquisa do IPEA, com a realização do concurso efetuado em 2008.

Em relação à extensão do conceito de pobreza ampliada pela noção de “Capacitações” e “Multidimensionalidade” disseminadas por Amartya Sen no Banco Mundial ainda nos anos 1990, verificamos que o ‘consumo’ desta extensão ocorre de forma mais intensa nos TDs do IPEA apenas no segundo Governo Lula. Apesar da possibilidade de ativação das capacidades estatais em “dimensões mais frágeis em contextos distintos”, a partir da noção de ‘Capacitações’, *não se verifica* um abandono das noções de “Governança - Focalização - Disciplina fiscal” presentes nas recomendações do Banco Mundial. Assim, essa extensão empreendida, possibilita que o Estado brasileiro amplie a adoção de políticas em torno da pobreza ou na área social além de um “pacote único” de recomendações presentes nas reformas estruturais ou Consenso de Washington Ampliado, possibilitando o acoplamento das ideias desenvolvimentistas (sejam de cunho social-desenvolvimentista ou do Novo-desenvolvimentismo), em conjunto com as ideias neoliberais (ortodoxas).

Há de forma nítida uma defasagem entre as ideias disseminadas pelo Banco Mundial e as ideias disseminadas pelo IPEA na discussão do tema da pobreza. Ou seja, há certa lentidão no processo de “viagem” das ideias de seus centros produtores até sua plena adaptação e eventual transformação para consumo local. Isso se dá justamente pelo fato de os contextos serem distintos e as condições sociais de produção e absorção dessas ideias serem distintas. Em um trabalho futuro, verificaremos se, no Governo Dilma, houve influência das novas ideias sobre a pobreza devido aos novos economistas que entraram no IPEA a partir de 2009. Também verificaremos se novas ideias

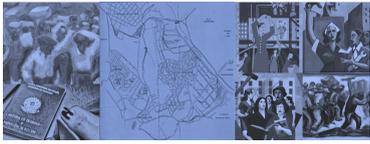


XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16ª Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



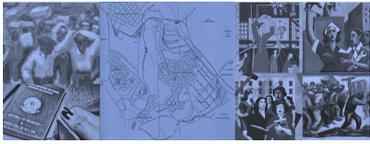
ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

desenvolvidas no Banco Mundial a partir da segunda metade da década de 2000 influenciaram a produção nos TDs do IPEA.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAN, Cornel. Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy?. **Review of International Political Economy**, v. 20, n. 2, p. 298-331, 2013.
- BARBOSA, Nelson; SOUZA, JAP de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, p. 57-110, 2010.
- BARBOSA-FILHO, Nelson H. An unusual economic arrangement: the Brazilian economy during the first Lula administration, 2003–2006. **International Journal of Politics, Culture, and Society**, v. 19, p. 193-215, 2008.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. O modelo de desenvolvimento proposto por Lula e Dilma. **Brasil debate**, 2014.
- BOCKSTETTE, Valerie; CHANDA, Areendam; PUTTERMAN, Louis. States and markets: The advantage of an early start. **Journal of Economic growth**, v. 7, p. 347-369, 2002.
- BROCK, Karen. **It's Not Only Wealth that Matters--It's Peace of Mind Too: A Review of Participatory Work on Poverty and Illbeing**. Washington: World Bank, 1999.
- COBO, Manuel J. *et al.* 25 years at knowledge-based systems: a bibliometric analysis. **Knowledge-based systems**, v. 80, p. 3-13, 2015.
- COULTER, N., MONARCH, I., KONDA, S. (1998). Software engineering as seen through its research literature: A study in co-word analysis. **Journal of the American Society for Information Science**, 49, 1206-1223
- CALLON, M., COURTIAL, J.P. and LAVILLE, F. Co-word analysis as a tool for describing the network of interactions between basic and technological research: The case of polymer chemistry. **Scientometrics**, 22(1), 155-205. 1991
- CALLON, Michel. Is science a public good? fifth mullins lecture, virginia polytechnic institute, 23 march 1993. **Science, Technology, & Human Values**, v. 19, n. 4, p. 395-424, 1994.
- _____. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St. Brieuc Bay. In: LAW, J. (Ed.). **Power, action and belief: a new sociology of knowledge?** London: Routledge & Kegan Paul, p.196-233, 1986.
- CRAIG, D.; PORTER, D.: The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion strategies in the rise of 'inclusive' liberalism. **Review of International Political Economy**. **University of Auckland**, v. 11 n.2, p.226-263, May. 2005.
- EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American sociological review**, p. 748-765, 1999.
- GIAVAZZI, Francesco; TABELLINI, Guido. Economic and political liberalizations. **Journal of monetary economics**, v. 52, n. 7, p. 1297-1330, 2005.
- GOND, J.-P; BOXENBAUM, E. **The Glocalization of Responsible Investment: Contextualization Work in France and Québec**. J Bus Ethics, 2013.



INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION (OIT); INTERNATIONAL INSTITUTE FOR LABOUR STUDIES. World of Work Report 2011. Making markets work for jobs. **International Labour Organisation. International Institute for Labour Studies**, 2011.

IPEA. *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*. 2008

ISLAM, Roumeen et al. **World development report 2002: building institutions for markets**. 2001.

KAPUR, D; WEBBER, R. 2000. ‘Governance-related Conditionalities of the IFIs’, G-24 **Discussion Paper Series 6**, Geneva, UNCTAD.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Consumo social e crescimento redistributivo: Notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, p. 29-45, 2016.

LATOUR, B. **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

LAURENTI, Ruy. Objetivos de desenvolvimento do milênio. **Revista da Associação Médica Brasileira**, v. 51, p. 3-4, 2005.

LAVINAS, L. **The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian Paradox**. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

LOPES, Dawisson Belém. Relações econômicas internacionais, isomorfismo institucional e democracia na América Latina: explicando as convergências (inesperadas?) entre Uruguai, Brasil e Honduras. **Dados**, v. 50, p. 611-652, 2007.

MATTEI, Lauro. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 33, p. 41-59, 2013.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, p. 507-527, 2011.

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana. **Opinião Pública**, v. 26, p. 158-192, 2020.

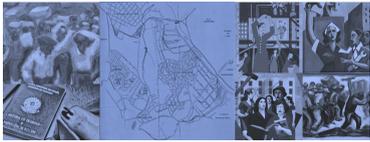
PEREIRA, J.M.M. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). **Tese (Doutorado)**. Doutorado em História. Universidade Federal Fluminense – UFF. 382f. 2009.

PINTO, M.J. **Comunicação e Discurso: introdução à análise de discursos**. São Paulo: Hacker, 1999.

PNUD. **Relatório Anual PNUD**. Organização das Nações Unidas (ONU). 2018.

RICHARDSON, J. L. **Contending Liberalisms in World Politics: Ideology and Power**. Boulder: Lynne Rienner, 2001.

RODRIK, Dani. **Depois do neoliberalismo, o quê?** Texto apresentado no seminário “Novos rumos do desenvolvimento no mundo”, BNDES, Rio de Janeiro, 12-13 de setembro. 2002.



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

RUCKERT, A. Towards an Inclusive-Neoliberal Regime of Development: From the Washington to the Post-Washington Consensus. **Labour, Capital and Society**. University of Ottawa, v. 39, n.1, p.34-67, abril, 2006.

SILVEIRA, A.M. A indeterminação de Senior: Perspectivas e realizações de um programa de pesquisa. **Economia**. n.23. p-159-183. UFPR, 1999.

SMIRAGLIA, R.P. ISKO. 11's Diverse Bookshelf: an editorial. **Knowledge Organization**, v. 38, n.3, p. 179-186, 2011.

STIGLITZ, J.E. Is there a Post-Washington Consensus? In: SERRA, N., STIGLITZ, J. E. (Org.) **The Washington Consensus Reconsidered: Towards a new global governance**. New York: Oxford University Press, 2008. p.41 a 56.

VERNENGO, Matías et al. Money and inflation. **A handbook of alternative monetary economics**, p. 471-489, 2006.

WEAVER, Catherine. Hypocrisy trap. In: **Hypocrisy Trap**. Princeton University Press, 2008.

WORLD BANK. **Development and Poverty Reduction Looking Back, Looking Ahead**. 2004.

WORLD BANK. **World development report 1997: The state in a changing world: Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997 : o estado num mundo em transformação (Portuguese)**. The World Bank, 1997.

WORLD BANK. POVERTY, Attacking. World Development Report 2000/2001. **Ravi Kanbur and Nora Lustig, Eds**, 2001.

WORLD BANK. **Building institutions for markets**. World Bank Publications, 2002.