

Neodesenvolvimentismo: “uma velha roupa colorida?” Uma análise crítica das políticas sociais para as cidades / *Neodevelopmentalism? “an old coloured clouthing?” A critical analysis of social policies for cities*

ANDRÉA LIMA DA SILVA¹

BRUNA MASSUD DE LIMA²

LUCIANA DO NASCIMENTO SIMIÃO³

Resumo: Na conjuntura mundial de crise estrutural do capital, assistimos um cenário de mobilização dos segmentos dominantes à busca de respostas e soluções às problemáticas socioeconômicas e ambientais desdobradas pela dinâmica de descontrole desse sistema, cujas expressões contemporâneas demonstram um quadro caótico. Associado ao modelo neoliberal, a perspectiva do desenvolvimento no campo das políticas sociais é resgatada, sob nova roupagem, denominada neodesenvolvimentismo. Assim, desdobraremos análise desse movimento de refuncionalização do desenvolvimento, considerando seus impactos nas políticas socioambientais, na particularidade brasileira. Identificamos um quadro de desmonte de direitos historicamente conquistados. O cenário é preocupante, sinaliza a necessidade vital de articulação de forças para a construção de uma alternativa anticapitalista.

Palavras-chave: capital; política socioambiental; neodesenvolvimentismo.

-
- 1 Doutora em Serviço Social. Docente em Serviço Social no Departamento de Serviço Social (Desso) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Tesoureira da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Gestão 2012/2014).
 - 2 Assistente Social formada na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mes-tranda em Serviço Social pelo PPGSS-UFRN (Ativa). Militante na Consulta Popular.
 - 3 Assistente Social formada na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mes-tranda em Serviço Social pelo PPGSS-UFRN (Ativa). Representante Discente Nacional de Pós-Graduação na Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Gestão 2012/2014).

Abstract: In the global context of capital's structural crisis, it has been witnessed a scene of mobilization of the dominant segments in search for answers and solutions to the socioeconomic and environmental issues unfolded by the uncontrolled dynamics of this system, whose contemporary expressions show a chaotic picture. Associated to the neoliberal model, the development perspective in the field of social policies is rescued under a new guise, named neo-developmentalism. Thus, we will analyze this movement of refunctionalization of the developmentalism considering its impacts on environmental policies within the Brazilian peculiarities. We identified a dismantling frame of rights historically achieved. The scenario is of concern and it indicates a vital need for articulated forces towards the construction of a new anti-capitalist alternative.

Keywords: capital; socio environmental policy; neo-developmentalism.

Este artigo tem como objetivo refletir sobre a questão do desenvolvimento e particularmente do chamado neodesenvolvimentismo e das condições para sua efetividade no momento atual de crise estrutural do sistema do capital, que repercute nas dimensões econômica, política, social, ambiental e cultural, analisando ainda a efetividade das políticas sociais relacionadas à garantia do direito à cidade, sobretudo no que se refere às necessidades reais da classe trabalhadora.

A crise do capital e seu processo de produção destrutiva tornou obrigatória a análise sobre a questão ambiental e, conseqüentemente, sobre uma alternativa para o modelo de desenvolvimento hegemônico. Isso porque o atual padrão de desenvolvimento imerso na lógica do mercado e do consumo provocou uma crise ambiental e social sem precedentes para as gerações do presente e do futuro e colocou a discussão sobre desenvolvimento na ordem do dia.

Mas o que é desenvolvimento? De saída constatamos a existência de certa dificuldade em conceituá-lo. Para Singer (1982, p. 21), “há ausência de uma conceituação universalmente aceita”. Isso porque muitos economistas afirmaram que o crescimento econô-

mico conduzia necessariamente ao desenvolvimento, o que lhe conferia na sua conceituação uma conotação estritamente econômica. Tal conceito reducionista de que o crescimento econômico está atrelado ao desenvolvimento já foi objeto de análise crítica na literatura sobre a temática.

Na esteira das reivindicações do pensamento de esquerda que se fortaleceu logo após a II Guerra Mundial com uma agenda política em torno dos direitos humanos e da questão ambiental, o desenvolvimento passa a ser apreendido como um processo que desencadeia, simultaneamente, três importantes dimensões da vida social: a eficiência econômica, a equidade social e a liberdade política.

Condensando estas dimensões, e ampliando ainda mais o conceito de desenvolvimento, surge na década de 1970 o conceito ampliado de desenvolvimento sustentável no marco histórico das Conferências Internacionais sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Apesar dos paradoxos práticos e conceituais da proposta de desenvolvimento sustentável, foram incluídas, nos seus pressupostos, as dimensões econômica, política, social, ecológica, humana, cultural e a dimensão ética.

Para a manutenção de um tipo de sociedade e de desenvolvimento de caráter mercantil e consumista se fazia necessário construir uma proposta eficaz para assegurar o crescimento econômico, de forma menos destrutiva para o meio ambiente, um desenvolvimento ecologicamente sustentável.

As consequências irreversíveis da crise ambiental e as pressões dos movimentos ambientalistas, em nível mundial, para o enfrentamento da questão ambiental impulsionaram a ONU a criar, em 1983, a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD),⁴ com o objetivo de avaliar as agressões ambientais e os possíveis progressos alcançados na resolução desses problemas.

4 O resultado do trabalho da citada comissão (CMMAD), foi intitulado “Nosso futuro

A efetivação da proposta do desenvolvimento sustentável como alternativa de controle diante do desenvolvimento predatório do sistema do capital esbarra no principal fundamento desse sistema: o lucro e sua perspectiva crescente de acumulação. No contexto sócio-histórico em que emerge o conceito de desenvolvimento sustentável e a realização de variadas conferências internacionais, com o objetivo de garantir sua implementação, aparecem, não por acaso, outros matizes e concepções acerca do desenvolvimento, dentre elas o desenvolvimento como liberdade.

A abordagem do desenvolvimento como liberdade surge a partir de um ciclo de conferências, proferidas em 1996 e 1997 pelo economista Amartya Sen, então membro da presidência do Banco Mundial,

Deste ponto de vista, a liberdade deve apresentar-se como o fim e o meio para o desenvolvimento, e, conseqüentemente, para a solução dos problemas econômicos, políticos e sociais que atingem os indivíduos em sua vida cotidiana e a superação destes problemas deve integrar, de modo prioritário, a agenda política e as estratégias de um projeto de desenvolvimento eficaz. No centro desse projeto de desenvolvimento está o reconhecimento da liberdade individual.

O desenvolvimento como liberdade aparece, nesta abordagem, como um processo capaz de expandir as liberdades reais que as pessoas necessitam, ou seja, o enfoque central são as liberdades humanas, diferente, então, de outras concepções, que se reduzem à perspectiva de crescimento econômico.

comum”, também, conhecido como Relatório Burtland, que envolto ao projeto neoliberal, lançou a proposta e o conceito do desenvolvimento sustentável como um “processo que permite satisfazer as necessidades da população atual sem comprometer a capacidade de atender as gerações futuras” confluindo assim a produção no contexto da acumulação do capital, com o caráter da preservação, do crescimento econômico com “limites”. É imperativo ressaltar que a concepção dada ao desenvolvimento contida no Relatório Burtland segue a política neoliberal e a defesa da “globalização” apoiada nos mecanismos de mercado. Nestes termos, a proposta de desenvolvimento sustentável é mais uma proposta (re)apropriada pelo projeto hegemônico como alternativa viável para manter a acumulação capitalista em sintonia com o discurso do crescimento econômico e da sustentabilidade ecológica.

A suposta ampliação do conceito realizada por Sen (2000) justifica-se pelo fato do autor considerar que as liberdades humanas dependem de outros determinantes para sua efetivação, como o econômico, o social, os direitos civis e políticos. Na concepção deste autor, os meios para alcançar o desenvolvimento passam, fundamentalmente, pela remoção das principais fontes de privação de liberdade: a pobreza; a carência de oportunidades econômicas e destruições sistemáticas do meio ambiente; pela superação da negligência na prestação dos serviços públicos e pelo enfrentamento dos Estados repressivos que violam direitos humanos.

Foi na era das máquinas a vapor que a desigualdade se expôs com toda intensidade e revelou um traço peculiar para sua produção e legitimação: a exploração da classe trabalhadora. É, portanto, essa determinação sócio-histórica – que não aparece na abordagem sobre desenvolvimento de Amartya Sen (2000) – que se constitui marco histórico preponderante para as privações econômicas, sociais, políticas e ambientais, vividas pela maioria da população.

Há mais de um século, pela crítica da economia política, Marx não só identificou a fonte que obstaculizava a realização das “liberdades” da classe trabalhadora como elucidou o mecanismo da produção da mais-valia e, pela teoria do valor, mostrou que a contradição entre capital e trabalho resultava na deterioração crescente das condições materiais de vida do proletariado, ainda que esta não ocorresse de modo linear e mecânico.

A história nos mostra, que até hoje, as propostas e estratégias de desenvolvimento, sejam elas economicistas ou sustentáveis mantêm intocável a lógica de acumulação do capital e do seu processo destrutivo, que degrada de forma acelerada o meio ambiente. Das ações e estratégias lançadas no bojo destas propostas de desenvolvimento, aparece, não por acaso, o protagonismo uníssono do indivíduo. A atitude proativa do indivíduo é ressaltada como um imperativo para a construção de um “mundo melhor”, menos poluído, com equidade e justiça social.

Desse modo, podemos afirmar que a proposta de Amartya Sen (2000) se coloca nesta perspectiva. A dimensão de liberdade, é centrada no indivíduo, que é o agente principal para a realização do desenvolvimento. A liberdade individual para o autor é o “principal fim e o principal meio do desenvolvimento” (2000, p. 10). Nesse sentido, o indivíduo deve estar em condições para fazer escolhas e participar ativamente dos processos políticos. A liberdade política e as oportunidades sociais, vivenciadas pelo indivíduo, são componentes constitutivos do desenvolvimento (SEN, 2000).

Outro aspecto relevante, nessa abordagem sobre desenvolvimento, refere-se ao papel dos mercados, que é concebido como parte integrante e fundamental para a obtenção das chamadas liberdades. Há uma clara, e, talvez, ideológica, defesa do mercado, na qual Sen (2000) lança mão de Adam Smith para justificar os mecanismos do mercado (troca e transação), como premissa para o alcance das liberdades básicas. Para Sen (2000, p. 21):

(...) ser genericamente contra os mercados seria quase tão estapafúrdio quanto ser genericamente contra a conversa entre as pessoas... A contribuição do mecanismo de mercado para o crescimento econômico é obviamente importante, mas vem depois do reconhecimento da importância direta da liberdade de troca – de palavras, bens, presentes.

Na perspectiva analítica de Sen (2000), os indivíduos deveriam aproveitar a liberdade que possuem para participar do mercado de trabalho e, desse modo, evitariam que o mercado fosse utilizado como um meio de manter a sujeição e o cativo da mão de obra e o trabalho adscritício existentes em muitos países do Terceiro Mundo. De acordo com Sen (2000, p. 21), “a liberdade de entrar num mercado pode ser, ela própria, uma contribuição importante para o desenvolvimento, independentemente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não para promover o crescimento econômico ou a industrialização”.

Ao defender a concepção positiva do mercado, o referido autor desconsidera o processo histórico que pauta as determinações do mercado capitalista – a ampliação da acumulação por meio da exploração da força de trabalho. O mercado aparece, desse modo, como um poderoso vetor para alcançar o desenvolvimento. Sen (2000) oblitera o real, o mercado caricaturalmente tornou-se humanizado. Mészáros (2000, p. 901) afirma que “não dá para acreditar no conto de fadas de um mercado benevolente”.

O mercado, assim como o desenvolvimento, não é atemporal, nem desenraizado das determinações societárias. No jogo para a manutenção e acumulação das forças de produção e reprodução do capital, a lógica do mercado se altera mediante os interesses econômico-políticos das classes dominantes. Antes absorvia a força de trabalho e mantinha a sujeição e o cativeiro: viveu momentos de forte regulação com reconhecimento dos direitos do trabalho, notadamente nos países centrais. Atualmente, tende a combinar estratégias que, simultaneamente, regulam e destroem direitos: explicitando, na ordem do dia, novas formas de sujeição da classe trabalhadora.

Desse modo, a entrada para o mercado de trabalho não depende de uma vontade subjetiva, de uma atitude proativa do indivíduo, mas passa, substancialmente, pela dinâmica da luta de classes que, sob a égide da mundialização do capital, tem controlado o mundo do trabalho ao submetê-lo à fragmentação e à regressão de direitos, alta competitividade e desemprego estrutural.

Sobre o fato de haver, na relação capital-trabalho, formas adscritivas no processo de produção, Sen (2000) defende um caminho para libertar os trabalhadores e incluí-los no mercado de trabalho. De acordo com este autor, entre “os desafios cruciais do desenvolvimento em muitos países atualmente inclui-se a necessidade de libertar os trabalhadores de um cativeiro explícito ou implícito que nega o acesso ao mercado de trabalho aberto” (2000, p. 22). Mas quais são estes cativeiros? Onde eles se encontram?

Os cativos explícitos e implícitos no mundo do trabalho que Sen (idem) não denomina, têm origem na fundação do sistema de produção e reprodução do capital, na divisão social do trabalho e na exploração da força de trabalho, por meio da extração da mais-valia, como vimos anteriormente.

Na gênese do capital, o mercado necessitava do/a trabalhador/a “livre” para vender sua força de trabalho. No momento atual, o mercado, por meio da regulação e ajustes da reestruturação produtiva, não absorve a força de trabalho como na época da Revolução Industrial. O desenvolvimento tecnológico permite ao capital acumular mais com menor utilização da força de trabalho. A inserção no mercado de trabalho não é facultada à escolha da classe trabalhadora, não depende da liberdade do indivíduo de querer ou não se inserir nesse mercado.

A entrada nele se processa mediante as complexas forças metabólicas do capital, fundadas nos antagonismos de classes e nas contradições da relação capital-trabalho. As privações dos indivíduos ao mercado, que Sen (2000) analisa como um obstáculo ao desenvolvimento, foram gestadas pelo próprio mercado que regula a política, a economia; ajusta, molda, flexibiliza e perverte as relações sociais. A privação da liberdade se dá pelo desemprego estrutural, pela polarização entre os países centrais e periféricos.

Desse modo, a perspectiva de Sen (2000), em defender o mercado como via para o desenvolvimento e para as “conquistas” das liberdades individuais, soa como um forte apelo à humanização das políticas neoliberais. Os “males” do mercado são naturalizados e este é considerado uma das portas de entrada para o desenvolvimento. O mercado tem que ser entendido tal como ele se constitui, sob a égide da mundialização do capital, como um dos principais vetores para as privações das liberdades humanas, como mediador entre a acumulação do capital e a produção crescente da miséria social, econômica e política. Amartya Sen tem razão quando

adverte que o mercado é “impulsionador do crescimento econômico rápido e de padrões de vida”, mas sabemos onde o mercado atua, quem são os seus beneficiários, seus territórios centrais para acumulação e suas periferias.

Diante dos elementos analisados, podemos confirmar que o desenvolvimento como liberdade não representa uma grande novidade. Ao contrário, sob os seus fundamentos, paira um *déjà vu*, pois o seu surgimento aparece num contexto histórico em que é vital para a classe dominante encontrar alternativas para o desenvolvimento hegemônico em “crise”. Foi assim, também, com a proposta de desenvolvimento sustentável via Relatório Brundtland, tal como a proposta do Capitalismo Verde e o que se convencionou chamar de neodesenvolvimentismo, que analisaremos a seguir.

Buscaremos, também, apreender como se efetivam as políticas sociais para as cidades que se configuram como territórios estratégicos para o projeto de expansão e acumulação capitalista no contexto do neodesenvolvimentismo brasileiro, pois compreendemos que a acumulação do capital sempre esteve ligada à questão geográfica. Harvey (2004, p. 40) afirma que sem “as possibilidades inerentes à expansão geográfica, à reorganização espacial e ao desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo há muito teria cessado de funcionar como sistema econômico-político”.

Neodesenvolvimentismo, para quem?: uma análise crítica

O neodesenvolvimentismo é mais uma estratégia ideológica do capital para responder ao processo de deslegitimação que o projeto neoliberal vivencia na contemporaneidade. É, portanto, considerado como “uma nova concepção de desenvolvimento (...) que tem como princípio aliar crescimento econômico com o *combate à pobreza*, o *desenvolvimento humano* e a *sustentabilidade*” (MARANHÃO, 2010, p. 70).

Assim, os organismos multilaterais (a exemplo do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas – ONU) passam a

defender a necessidade de construir “um *novo projeto de desenvolvimento*” partindo do pressuposto de que só uma economia de mercado é capaz de oferecer crescimento econômico, melhoria nas condições de vida da população e liberdades individuais.

Na América Latina, o termo neodesenvolvimentismo faz referência ao projeto nacional-desenvolvimentista que se efetivou na década de 1950 que seguiu as orientações da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL⁵), constituindo um modelo econômico baseado no apoio estatal ao capital privado estrangeiro, principal desencadeador da crise⁶ da dívida que assolou o continente nos anos de 1980 (MENDONÇA, 2012). Em condições históricas apropriadas tal modelo econômico passa a reunir na década de 1990 ações que se referem ao crescimento econômico unido ao desenvolvimento social, ao mesmo tempo em que se inserem na dinâmica internacional financeiro-especulativa (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010).

Todavia, esse projeto tem início em um movimento anterior. Desde o final da década de 1970, quando os países centrais passaram a pressionar as economias periféricas para a abertura de seus mercados, a grande burguesia brasileira não ofereceu resistência aos interesses das potências internacionais, processo que resultou em estagnação entre as décadas de 1980 e 1990 (BOITO, 2012).

No Brasil, a década de 1990 foi marcada por reformas neoliberais estruturais na economia, a partir de “uma imensa recomposição patrimonial da riqueza”,⁷ desencadeada principalmente pela privatiza-

5 Na década de 1960, se constituiu como principal organismo formulador de propostas nacional-desenvolvimentistas para os países latino-americanos (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010).

6 A década de 1980 na América Latina, caracterizada pela efervescência dos movimentos sociais opostos aos regimes autocráticos, foi considerada pela burguesia como a “década perdida”, dada a profunda estagnação econômica (a exemplo do vivenciado no governo José Sarney, no Brasil) e os entraves políticos para a construção de um modelo de desenvolvimento capitalista capaz de garantir a inserção brasileira ao sistema global em curso nos países centrais (ALVES, 2013a).

7 ALVES, Giovanni. *Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil*. Parte I. Blog da Boitempo. 20/05/2013a. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2013/05/20/neo->

ção. Nesse período, a agenda do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) era orientada pela dinâmica da abertura econômica, privatização e desregulamentação estatal.

No marco do neoliberalismo contemporâneo, observa-se no Brasil um momento em que o Estado mantém a característica de transferência de recursos ao setor privado, sobretudo por meio da expansão do agronegócio e dos projetos energéticos e de infraestrutura, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (MENDONÇA, 2012). Ou seja, em termos econômicos não se observa diferenças entre o neoliberalismo e o chamado neodesenvolvimentismo – processo em que este representa senão um novo “padrão de desenvolvimento capitalista no interior da temporalidade histórica do capitalismo global ou bloco histórico do mercado mundial sob o regime de acumulação flexível predominantemente financeirizado”.⁸

Nasce, por conseguinte, de uma crise do modelo neoliberal, vivenciado a partir dos anos 2000, embora não consiga romper com o bloco histórico do capitalismo neoliberal vivenciado nas últimas três décadas. Sob essa ótica, “o neodesenvolvimentismo no Brasil é uma variante do desenvolvimento capitalista possível na periferia capitalista inserida na macroestrutura do sistema do capital no plano mundial”.⁹

Inicia-se na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, e seguido pela atual presidenta Dilma Rouseff e mescla a criação de megaempreendimentos, financiamento público, parcerias público-privadas e programas de transferência de renda. Forma-se, nesse cenário, a frente política neodesenvolvimentista, que representa uma base ampla e heterogênea de sustentação dessa política econômica vivenciada na atualidade (BOITO, 2012).

desenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-nobrasil-parte-i/>. Acesso em: 23/01/2014.

8 ALVES, Giovanni. Os limites do neodesenvolvimentismo. *Fórum*. 23/10/2013b. Disponível em: <<http://revistaforum.com.br/blog/2013/10/os-limites-do-neodesenvolvimentismo/>>. Acesso em: 23/01/2014.

9 Ibidem.

A frente pró-desenvolvimentismo é dirigida pela grande burguesia interna (das grandes empresas, agronegócio, empreiteiras e fundos de pensão), envolve ainda, de maneira periférica e pontual, parcela da classe trabalhadora (baixa classe média, operariado urbano, campesinato e trabalhadores da massa empobrecida pelo desemprego e subemprego). Distingue-se claramente da frente política neoliberal, liderada organicamente pela “burguesia parasitária-especulativa”.¹⁰

O capitalismo brasileiro retoma taxas de crescimento econômico um pouco mais elevadas a partir de um programa econômico-social que objetiva o crescimento econômico, sem romper, todavia, com os limites do neoliberalismo ainda vigente. Para alcançar o referido crescimento, tais governos desenvolveram medidas ausentes nas gestões passadas, que dizem respeito a: políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda; elevação na dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para financiamento de empresas nacionais, a partir de taxas de juros favorecidas ou subsidiadas; política externa de apoio às empresas brasileiras ou instaladas no Brasil, política econômica anticíclica com incremento de investimentos em infraestrutura a partir de megaprojetos (BOITO, 2012).

Supõe, sob essa perspectiva, um desenvolvimento pautado pelo equilíbrio entre crescimento econômico e social, a partir da formalização do emprego e intervenção estatal (MOTA, 2010). Implantam-se, portanto, medidas que objetivam garantir a “conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista” (MOTA, 2010, p. 20-21).

Assim, mantém linhas de continuidade com a política macroeconômica anterior (manutenção do superávit primário alto, câmbio flexível e metas de inflação). Nessa medida, o Estado cumpre uma função crucial, colaborar diretamente para alavancar acumulação capitalista, via fundo público, contrarreforma da previdência e pelo PAC.

10 Ibidem.

Por outro lado, no campo do atendimento às necessidades básicas das maiorias, assiste-se a um processo de intensificação das desigualdades sociais e realização de verdadeiras contrarreformas, a exemplo do que ocorreu na previdência e educação, sem falar no aumento das taxas de juros. No Brasil, 10% dos mais ricos detêm quase 75% da riqueza total, ao passo que os 90% mais pobres possuem apenas 25% desta (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010).

As políticas estruturantes, como saúde, previdência e educação, dentre outras, são tomadas como serviços acessados pelo mercado, que se une à tradição patrimonialista e oligárquica da formação social brasileira oposta a qualquer medida universalizante, que não superam a cultura neoliberal de recrudescimento das políticas sociais e destituição de direitos, ou, na verdade, mantêm e aprofundam o processo de financeirização do capital (Ibidem).

O modelo neodesenvolvimentista adotado não foi capaz de trazer avanços reais à classe trabalhadora, por não romper com a lógica de privilégio dos setores da burguesia, significando um modelo que, dentro dos marcos do capitalismo e como todo modelo implementado nessa lógica, está pautado no lucro e não no atendimento às necessidades humanas, mostrando, inclusive, sinais de esgotamento: o BNDES, grande financiador do modelo, já chegou ao limite no volume de recursos utilizados, sendo possível o corte em demais áreas para manter o financiamento dos projetos.¹¹

Para entendermos melhor o significado das estratégias capitalistas que processam modelos de desenvolvimento “repaginados” com anuência e legitimação do Estado brasileiro, analisaremos como se efetivam as políticas sociais para as cidades no âmbito do neodesenvolvimentismo.

11 MENDONÇA, Maria Luisa. A ilusão do neodesenvolvimentismo. *Brasil de Fato*. 17/04/2012. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/9355>>. Acesso em: 22/01/2014.

As políticas sociais para as cidades no contexto do neodesenvolvimentismo

No cenário contemporâneo brasileiro, a questão urbana está necessariamente interligada à tendência histórica revelada nos últimos 20 anos, momento em que políticas sociais relacionadas às cidades vivenciam um processo caracterizado pela ausência de medidas efetivas relacionadas à garantia do direito à cidade, sobretudo no que se refere às necessidades reais da classe trabalhadora. Nessa medida, mesmo que não seja possível negar as iniciativas de criação ou reformulação de instrumentos, normas e leis – momento ímpar no enfrentamento das demandas urbanas, que finalmente são colocadas na pauta da agenda política nacional – ainda vivencia-se uma conjuntura de imensos desafios à consolidação de um modelo democrático e sustentável de vida nas cidades.

Nesse sentido, pode-se afirmar que no Brasil a partir dos anos 1980, os grandes centros urbanos assumem posição de destaque e se configuram como lugar por excelência da produção, do consumo e da circulação de mercadorias e contraditoriamente como lócus da precarização da classe trabalhadora nas cidades, que se revela na acentuação do processo de degradação socioambiental e por um quadro de segregação socioespacial jamais imaginado: é instalado nessas áreas da cidade um modelo de urbanização acelerada e desigual, que exige a definição de novas estratégias no campo das políticas sociais.

Observa-se, assim, nas últimas décadas no Brasil o acirramento das expressões da questão social, no contexto de contrarreformas que levaram ao corte de gastos públicos e à privatização de aparelhos estatais; à restrição de recursos para as políticas sociais o que provocou o desmonte das políticas públicas de caráter universal, ampliando a seletividade típica dos programas especiais de combate à pobreza e da mercantilização dos serviços, que favorecem apenas a capitalização do setor privado e desresponsabilizam cada vez mais o Estado na garantia dos direitos sociais – apresentados como “privilégios” de trabalhadores/as e “geradores de desequilíbrio fiscal” (NETTO; BRAZ, 2007).

Nesse processo em que se relaciona a ineficiência dos mecanismos de controle urbanístico (a exemplo do Estatuto da Cidade¹²), a ocupação do solo e a dinâmica desigual do mercado de terras urbano, constata-se pouco avanço na consolidação dos novos marcos regulatórios das cidades. No Brasil, poucos municípios avançaram na regulamentação dos instrumentos (urbanísticos e tributários) que dão suporte a uma nova política urbana fundamentada na reversão da lógica de produção e apropriação do território e no reconhecimento dos conflitos socioambientais.

Em contrapartida, é importante ressaltar que esse movimento não pode ser pensado de forma linear e harmônico, sendo marcado por conflitos entre as classes, bem como pela resistência dos grupos populares frente a essa ofensiva conservadora. Assim, o Brasil urbano se apresenta na contemporaneidade com traços que combinam dois mecanismos complementares – a livre mercantilização e a perversa política de desigualdade no que diz respeito a toda e qualquer forma de apropriação do solo urbano. Isto permitiu a aliança entre as forças protagonistas do projeto capitalista atual, os interesses das organizações multilaterais e frações locais da burguesia mercantil, e cria um terreno propício para difundir ideologicamente a ideia de um novo modelo de desenvolvimento pautado na eficiência do mercado e do Estado neoliberal.

Desse modo, o mercado imobiliário aglomerou força especial como protagonista desse crescimento urbano, inclusive exercendo expressiva influência na elaboração dos planos e projetos para as cidades, atuando como agente ativo e importante na definição de onde alocar moradias, de quem poderia ocupá-las e de como esta ocupação seria permitida.

12 Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais que regulam o uso da propriedade urbana. Na atualidade, o Estatuto da Cidade tem sérios desafios relacionados à sua real capacidade de efetivação no modo de sociabilidade vigente. Após dez anos de criação, destaca-se em particular a timidez no enfrentamento da questão fundiária urbana, principalmente no que se refere aos eixos de mais difícil implantação nas cidades brasileiras, que são justamente os que visam combater a especulação imobiliária.

Para analisarmos o desmonte dos direitos sociais que vem sendo feito no Brasil, é possível trazer como referência a Carta Magna de 1988, que significou um dos mais importantes avanços na política pública brasileira, com possibilidade de estruturação tardia de um sistema amplo de proteção social, mas, o que se observa atualmente é que ainda não existe a materialização das premissas legais que tratam da questão em tela, que permanecem inconclusas e geram diversas dificuldades às populações vítimas das desigualdades socioeconômicas e territoriais no país, restringidas ao acesso universal a bens de consumo coletivos e direitos sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Assim, as possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o trinômio articulado para essas políticas: privatização, focalização e descentralização. Privatização enquanto obtenção de bens e serviços apenas para os que podem pagar; focalização em oposição à universalidade, criando seletividade e políticas pobres para os pobres, a partir de critérios restritivos e mobilização da solidariedade individual e voluntária; e descentralização, vista como desconcentração e desresponsabilização do Estado (Ibidem).

Nas grandes cidades, os territórios da periferia materializam e explicitam essa desresponsabilização estatal a este modelo desenvolvimentista: segregação socioespacial; habitações insuficientes e de má qualidade; inexistência de infraestruturas básicas; baixa possibilidade de acesso rápido e confortável aos lugares de trabalho; malha viária e equipamento de transporte coletivo deficientes, e tantos outros (PAVIANI, 1996). Acresça-se a estes problemas, já observados ao longo do processo de urbanização brasileira, a alocação de orçamentos defasados em relação à pressão das demandas urbanas por políticas sociais. Como expõe Salvador (2012, p. 149):

O orçamento público no capitalismo brasileiro é refém dos rentistas do capital financeiro, obstaculizando a construção de um sistema de proteção universal. Os ricos neste país continuam não pagando impostos, pois suas rendas são isentas da tributação. Ao mesmo

tempo em que a maior parcela do orçamento é destinada ao capital portador de juros, por meio do pagamento de juros e amortização da dívida pública.

O Estado, pressionado em garantir níveis elevados de superávit primário, diminui seu investimento público por meio da oferta de um amplo sistema de proteção social e redireciona o fundo público para o atendimento das necessidades do capital financeiro internacional. Soma-se a essa realidade que as políticas sociais advêm principalmente de impostos em um sistema tributário regressivo (que onera mais os trabalhadores/as e não incidem sobre os lucros e patrimônios capitalistas), o qual acaba não representando um instrumento de redistribuição de renda (SALVADOR, 2012).

Desse modo, faz-se essencial compreender que a atuação estatal nos diversos espaços urbanos dependerá de uma multiplicidade de determinantes, que vão desde a necessidade e existência de recursos, até interesses políticos e econômicos (RODRIGUES, 1985) dos agentes envolvidos, bem como pressão dos setores da sociedade civil, a exemplo dos movimentos sociais organizados, detentores de uma capacidade de articulação e pressão popular imprescindíveis para o alcance de conquistas sociais no âmbito dos direitos humanos e políticas públicas. Ou ainda, segundo Quaini (2002, p. 134-5) citando Engels:

[É a conclusão a que chega Engels, que afirma que] (...) A solução da questão da habitação não traz consigo a solução da questão social, mas, ao contrário, somente a solução da questão social, isto é, a abolição do MPC, tornará ao mesmo tempo possível a solução da questão da moradia. Querer resolver a questão da habitação e, ao mesmo tempo, querer conservar os grandes aglomerados urbanos atuais é um contrassenso. Mas os grandes aglomerados urbanos modernos serão eliminados somente através da abolição do MPC.

Nesse sentido, as desigualdades socioterritoriais são cada vez mais acirradas a partir das novas configurações da questão urbana: de um lado, observa-se o aumento das favelas ou o adensamento daquelas

já existentes; intensificação da precariedade nas condições de vida da classe trabalhadora nos centros urbanos, dos despejos forçados, do desemprego e baixos salários, do trabalho temporário e informal, sem falar na criminalização dos movimentos sociais e da pobreza em si, tratada como “caso de polícia”; e, por outro lado, a privatização e precarização dos espaços e serviços públicos, que impede o acesso universal aos bens de consumo coletivo, intensificando ainda mais tensões e conflitos nas cidades.

Uma política que vem sendo implementada desde 2007 e que merece destaque para a análise do seu funcionamento é o PAC, que, segundo o governo federal, visa estimular o crescimento da economia brasileira, por meio de investimentos públicos e privados em obras de infraestrutura.

Ao analisarmos criticamente constatamos que o PAC foi criado no sentido de retomar a tese clássica que compreende a *liberdade do mercado como a melhor opção para resolver as problemáticas socioeconômicas*, retirando o poder interventivo estatal e o substituindo pelo mercado, entendido como a força propulsora do desenvolvimento econômico e das relações sociais (SANTOS; YAAKOUB; COUTINHO; MARCH, 2010).

Assim, o direcionamento para setores relacionados à energia (geração e transmissão; e petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação e transporte); e logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias), explicita o cariz neodesenvolvimentista presente no projeto (Ibidem).

Apesar da aparente retomada do protagonismo estatal na sua intervenção, a partir das análises das propostas e objetivos¹³ do PAC, é

13 Com ênfase na remoção dos obstáculos ao crescimento – acrescido do incentivo ao investimento privado, os objetivos do programa visavam: 1) aumentar os investimentos públicos em infraestrutura; 2) incentivar o investimento privado, e 3) remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos). No que se refere ao crescimento, eles foram subdivididos em cinco blocos: 1) investimento em infraestrutura; 2) estímulo ao crédito e ao financiamento; 3) melhora do ambiente de investimento; 4) desoneração e aperfei-

possível observar que a presença do Estado maximiza cada vez mais a produção capitalista. Esta refuncionalização do Estado se adequa aos objetivos não só do grande capital industrial como também do capital bancário e especulativo e traz consequências nefastas para a área social, como é possível constatar no processo de reformas na educação, saúde e previdência, além dos processos de precarização do trabalho (BRAZ, 2007).

Sobre este último elemento, quando analisadas as propostas do PAC, percebe-se que os encargos trabalhistas e previdenciários surgem como os principais empecilhos para a acumulação do capital. Dessa forma, propõe-se um modelo que privilegia a contenção dos gastos com pessoal, processo que gera perdas de direitos sociais, vistos como obstáculos ao crescimento e alvos de sistemáticas contrarreformas, objetivando a promoção de mudanças nas leis, a fim de favorecer o capital em detrimento das condições de vida da classe trabalhadora (SILVA, 2007).

Tal reorientação da intervenção estatal se adapta não somente aos objetivos do grande capital industrial, como também do capital bancário e especulativo, nos marcos da crise estrutural do capitalismo contemporâneo. É nesse contexto que o PAC, além de procurar obter o apoio massivo da população, por meio de um discurso notadamente neodesenvolvimentista, acaba por atrair grandes investidores pelo investimento que faz na área de infraestrutura e das desonerações tributárias, que são as fontes de maiores lucros e oportunidades de negócios.

Considerações finais

As estratégias que o Estado utiliza para promover a acumulação do capital nos remete para a análise da cidade como produto de relações sociais contraditórias que surgem e se aprofundam no curso do desenvolvimento do capitalismo e que indicam a possibilidade de ingresso –

çoamento do sistema tributário; e 5) medidas fiscais de longo prazo (SANTOS; YAAKOUR; COUTINHO; MARCH, 2010).

pleno ou precarizado – aos espaços coletivos ditos privilegiados, à infraestrutura, aos serviços urbanos e à moradia adequada.

Para enfrentar esse novo contexto de aprofundamento da mercantilização da cidade contemporânea é necessário pensar um novo modelo de produção do espaço urbano, materializado em um projeto de cidade e de organização da vida social que expresse a sobreposição das necessidades humanas frente aos interesses mercadológicos e que negue a intensificação da segregação social, garantindo a promoção da função social da cidade, a gestão democrática e a promoção de padrões de sociabilidade com base na representação de interesses coletivos.

Esta compreensão implica enfatizar, portanto, o imperativo de se fazer cumprir a função social da cidade e da moradia, objetivando alterar o padrão de vida que rege a realidade de milhares de pessoas imersas em um cenário de verdadeiro caos urbano.

Ao mesmo tempo, é fundamental que a classe trabalhadora, nesse processo, assuma o desafio de imprimir uma contra-hegemonia capaz de alterar o projeto das classes dominantes e promover o verdadeiro cumprimento dos direitos coletivos referentes ao acesso pleno às cidades, como forma de assegurar a distribuição e o uso equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades existentes nesse espaço pela concreção das políticas sociais.

Tais reivindicações não são novas. A reforma urbana não é um projeto recente em nosso país, pelo contrário, faz parte do programa de reformas de base no início da década de 1960. Nessa época, já se discutia que a solução para o problema da moradia vincula-se à necessidade de se colocar em prática um planejamento territorial capaz de resolver as problemáticas relacionadas com a falta de moradia, observadas, por exemplo, nas ocupações e posses de terras sem uso social, quer públicas, quer privadas, pela população de baixa renda (SANTOS, 2008).

A comunidade e os movimentos populares urbanos fortalecidos têm poder irrefutável na perspectiva do alargamento de direitos e gestão

democrática das cidades, dado seu compromisso com a emancipação política. No entanto, o desafio contemporâneo é mais abrangente, pois trata-se de construir no cotidiano de violação de direitos, um projeto político capaz de reunir a vida das maiorias e suscitar necessidades mais profundas e radicais, como forma de fomentar a liberdade e igualdade e transformar as cidades em espaços vitais para outra sociabilidade.

Contudo, de que maneira isso poderá ser resolvido dependerá do nível de organização das classes trabalhadoras em nível mundial e, conseqüentemente, da correlação de forças entre as classes sociais, sendo que a organização do espaço será fruto do desenrolar desse processo contraditório.

As manifestações contemporâneas em diversos lugares do mundo imprimem visibilidade aos limites do capitalismo e de certa forma exercem determinada pressão popular frente ao Estado, fazendo emergir a compreensão de que, no percurso dos embates, é possível se forjar sujeitos políticos que conseguem aglutinar forças sociais e dar sentido e dimensão de classe às lutas travadas em decorrência de contradições que o sistema do capital não se mostra capaz de superar. Um projeto societário fundado na superação da propriedade privada ressurgiu como questão objetiva para o atendimento das necessidades humanas. As tarefas subjetivas, além de diversas, são extremamente complexas.

Referências

ALVES, Giovanni. *Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil*. Parte I. Blog da Boitempo. 20/05/2013a. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2013/05/20/neodesenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-no-brasil-parte-i/>>. Acesso em: 23/01/2014.

_____. Os limites do neodesenvolvimentismo. *Fórum*. 23/10/2013b. Disponível em <<http://revistaforum.com.br/blog/2013/10/os-limites-do-neodesenvolvimentismo/>>. Acesso em: 23/01/2014.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOITO, Armando. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. Fórum Econômico da FGV: São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20%20PAPER.pdf>>. Acesso em: 19/01/2014.

BRAZ, M. O PAC e o Serviço Social: crescimento para quê e para quem? *Serviço Social e Sociedade*, ano 28, n. 91, 2007.

CFESS. Projeto Ético-Político do Serviço Social: 30 anos na luta em defesa da humanidade. *CFESS Manifesta*, 2009. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/congresso.pdf>>. Acesso em: 15/11/2011.

EDITORIAL. Contradições e perspectivas para as forças populares. *Brasil de Fato*. 30/05/2012. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/9686>>. Acesso em: 22/01/2014.

HARVEY, David. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. 2. ed. São Paulo: Paz e terra, 1993.

MARANHÃO, Cesár H. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amarthya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, A. E. (Org.) *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: UFPE, 2010.

MENDONÇA, Maria Luisa. A ilusão do neodesenvolvimentismo. *Brasil de Fato*. 17/04/2012. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/9355>>. Acesso em: 22/01/2014.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, A. E. (org.) *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: UFPE, 2010.

MOTA, A. E.; AMARAL, A. S.; PERUZZO, J. F. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, A. E. (Org.) *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: UFPE, 2010.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PAVIANI, Aldo. A lógica da periferização em áreas metropolitanas. In: *Território: globalização e fragmentação*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

QUAINI, Massimo. *Marxismo e geografia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1985.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN. *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, C.; YAAKOUB, M.; COUTINHO, L. R. S.; MARCH, C. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? *SER Social*, n. 26, p. 116-146, jan.-jun./2010. Disponível em: <seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/download/>. Acesso em: 22/10/2011.

SANTOS, Regina Bega dos. *Movimentos sociais urbanos*. São Paulo: Unesp, 2008.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, C. *O PAC do governo Lula e o processo de dependência e exploração da economia brasileira*. 2007. Disponível em: <<http://www.conlutas.org.br/downloads/Texto%20do%20ILAESE%20sobre%20o%20PAC.pdf>>. Acesso em: 15/11/2011.