



**5º Encontro Internacional de Política Social**  
**12º Encontro Nacional de Política Social**  
Tema: "Restauração conservadora e novas resistências"  
Vitória (ES, Brasil), 5 a 8 de junho de 2017

**Eixo: Política social e estratégias de desenvolvimento.**

**A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL ENTRE 2003 E 2014**

**Lauro Mattei<sup>1</sup>**

**Resumo:** O artigo apresenta breve análise sobre a trajetória das políticas sociais no Brasil entre 2003 e 2014, destacando que no início do século XXI ocorreu um reordenamento, tanto das políticas econômicas como das políticas sociais, sendo que nessa última esfera houve uma ação mais efetiva do Estado visando combater a pobreza e a exclusão social. Para tanto, ressalta-se o papel decisivo da combinação de ações de três políticas sociais: o estímulo ao emprego formalizado; a valorização dos salários; e a adoção de programas de transferência de renda. Concluiu-se que no período analisado, apesar de haver uma maior convergência entre as políticas focalizadas e as políticas sociais universalizantes, essa convergência foi incapaz de reverter totalmente situações estruturais responsáveis pela permanência da pobreza e da exclusão social no cenário nacional.

**Palavras-chave:** Brasil; Pobreza; Políticas Sociais.

**The Social Policy trajectory in Brazil between 2003 and 2014**

**Abstract:** This article presents a brief discussion about the Brazilian Social Policy between 2003 and 2014, highlighting the fact that in the beginning of 21Century happened a reorganization in both economic and social policies. In the social sphere where we can see better action against poverty and social exclusion by the State. In this case, is important to recognize the combination of three social policies actions: an increase in formal jobs; an increase in the minimum wage; and the adoption of Conditional Cash Transfer Programs. The main conclusion is that, in spite the fact that happened a better converge between target and universal social policies, there is an impossibility to reversal the structural situation that are responsible for the poverty and the social exclusion in the national scenario.

**Keywords:** Brazil; Poverty; Social Policy.

**INTRODUÇÃO**

Mesmo que os primórdios do século XXI tenham mostrado algumas melhorias em termos das condições sociais, os traços do subdesenvolvimento brasileiro ainda persistem, uma vez que as marcas das desigualdades continuam presentes, especialmente em termos de concentração da renda, de concentração patrimonial – particularmente da propriedade da terra – e de negação do acesso aos serviços públicos de qualidade a uma parcela representativa da sociedade.

---

<sup>1</sup> Professor do curso de Graduação em Economia e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador Geral do NECAT-UFSC e pesquisador do OPPA/CPDA/UFRRJ. E-mail: <l.mattei@ufsc.br>.

É neste contexto que as políticas sociais precisam ser discutidas e analisadas. Para KERSTENETZKY (2015 p.120), “[...] sabe-se que experiências históricas internacionais e mesmo por experiências nacionais recentes que a política social tem parte de sua viabilidade financeira. E mais: não apenas ela se paga como é capaz de catapultar países para patamares elevados de desenvolvimento. Essa, por exemplo, é boa parte da história do desenvolvimento de países europeus do pós-guerra, mas também é parte da história de arranque de economia periféricas no mesmo período”.

No caso do Brasil, em particular, sabe-se que o crescimento econômico que ocorreu no período em análise esteve diretamente relacionado à expansão do mercado interno. Essa expansão, que elevou o consumo doméstico de massa, foi impulsionada, em grande medida, pelas políticas sociais adotados no período considerado. Nesse caso, destacam-se as políticas sociais de valorização do emprego e dos salários; os programas de transferência de renda; a política creditícia a juros baixos, especialmente para as camadas sociais de baixa renda; etc. Com isso, é possível afirmar que a política social contribuiu significativamente de duas maneiras: por um lado, auxiliou na expansão do produto agregado e, por outro, contribuiu para sua própria viabilidade financeira.

Todavia, diversos estudos (MARQUES, 2015; KERSTENETZKY, 2015; LAVINAS, 2015) revelam que essa breve trajetória começou a se esgotar a partir de 2014, o que exigia uma nova propositura governamental com o objetivo de se continuar avançando em direção à constituição de um sistema de proteção universal, em que o conjunto das políticas sociais seria decisivo para atacar o problema histórico da sociedade brasileira: a desigualdade e a exclusão social.

Após essa breve discussão, o artigo está organizado em mais duas seções. A primeira delas discute a trajetória e a abrangência das políticas sociais implementadas no Brasil entre 2003 e 2014, enquanto que na segunda seção discorre-se de forma rápida sobre os impasses atuais da política social frente à nova conjuntura econômica e política do país.

## **1-CARACTERÍSTICAS E TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL ENTRE 2003 E 2014**

A compreensão das mudanças, bem como a análise dos resultados das políticas sociais no Brasil no início do século XXI, requer um cotejamento com a trajetória dessas políticas nas duas décadas anteriores, quando prevaleceu a ordem política sob o domínio da ideologia neoliberal, a qual continha favorecimentos explícitos aos projetos de acumulação de capital hegemônicos pelo grande capital internacional e seus associados internos. Entendemos que é nesse contexto que os direitos sociais emanados a partir da Constituição de 1988 entraram em questionamento, seja pelas contínuas crises econômicas, seja pelas contrarreformas oriundas da ordem neoliberal anteriormente citada.

A partir da década de 1990, “[...] a política deixou de cultivar projetos de transformação social e na economia diversos autores sustentam uma opção passiva pelo modelo liberal. No campo social, no período 1990-2002, houve profunda incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e as possibilidades de desenvolvimento social. A estagnação econômica e o endividamento público agravaram a crise do mercado de trabalho e restringiram as possibilidades do gasto social” (FAGNANI; FONSECA, 2013, p. 12).

Para esses autores, “[...] os valores do Estado Mínimo (focalização, privatização, supressão de direitos, desregulação dos contratos trabalhistas) funcionaram como instrumento do ajuste macroeconômico e da reforma liberal do Estado. É desta perspectiva que podemos perceber a força das ideias que procuravam impor a focalização como estratégia única para se alcançar o bem-estar” (FAGNANI; FONSECA, 2013, p. 12). Para tanto, era necessário eliminar direitos constantes na Constituição, especialmente no capítulo sobre a Ordem Social.

Na Constituição, a parte específica sobre a Seguridade Social, compreendendo ações relativas à saúde, previdência e assistência social, ficou sob responsabilidade do Estado. Além disso, definiu-se como princípios orientadores do mesmo a universalidade da cobertura; a equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais; a diversidade das formas de financiamento; e a introdução de mecanismos democráticos de gestão<sup>2</sup>.

Especificamente na esfera financeira, definiram-se como fontes de financiamento do sistema nacional de seguridade social as contribuições dos empregados e dos empregadores, o

---

<sup>2</sup> Este e os próximos 13 parágrafos fazem parte de trabalho anterior de Paiva e Mattei (2009).

Fundo de Investimento Social (Finsocial)<sup>3</sup>, a parcela dos lucros líquidos das empresas<sup>4</sup>, a receita percentual de jogos<sup>5</sup>, e parcelas dos impostos arrecadados pelos governos Federal, estaduais e municipais.

Todavia, o processo de implantação desse novo sistema de seguridade social foi marcado pela fragmentação política da *Aliança Democrática*<sup>6</sup>, pelo clientelismo político e pela gestão privatista. O somatório desses fatores teve efeitos diretos sobre a eficácia das políticas sociais adotadas posteriormente à Constituição de 1988, uma vez que seus resultados no período continuaram sendo bastante limitados. Este fato, somado à continuidade da crise econômica, corroborou para que a pobreza e a miséria atingissem índices elevadíssimos no início da década de 1990.

Tal década inicia com o Governo Collor (1990-1992)<sup>7</sup>, o qual concentra seu ataque à presença do Estado na vida econômica e social. É o neoliberalismo “a La brasileira” sendo implementado a partir das forças políticas conservadoras e de falsas promessas às massas pauperizadas e expropriadas, inclusive aos setores médios. Na área social, criam-se obstáculos ao funcionamento dos direitos sociais outorgados pela Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que se procurou adiar a implementação da legislação complementar que garantisse aqueles direitos sociais.

Além disso, conforme afirma Marques (1992), leis como a n.8.213/1991 acabaram gerando distorções no sistema de financiamento da seguridade social, uma vez que se permitiu que recursos dessa rubrica passassem a ser mais uma fonte de custeio do Estado brasileiro, ou seja, recursos da seguridade passaram a financiar despesas orçamentárias diversas do Governo Federal.

Sob o manto de uma história desigual e antipopular, reivindicar uma nova organização e um novo sistema econômico, desta vez, voltados essencial e fundamentalmente para a satisfação das necessidades da população como um todo, exigiria recolocar, sob bases concretas, as

---

<sup>3</sup> A partir de 1991 o Finsocial desaparece e em seu lugar criou-se a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

<sup>4</sup> Na Constituição de 1988 isto se chamou Contribuição sobre o Lucro Líquido (CLL).

<sup>5</sup> A Caixa Econômica Federal (banco oficial) mantém um sistema de jogos e apostas. Uma parte do valor arrecadado é destinado ao financiamento do sistema de seguridade social.

<sup>6</sup> Coalizão de forças políticas que deram sustentação ao Governo Sarney (Março de 1985 a Março de 1990), o qual implementou as primeiras políticas sociais oriundas da nova Constituição.

<sup>7</sup> Este mesmo movimento se repete no governo temporário de Itamar Franco (1993-1994).

semelhanças entre a postura reformista-conservadora histórica do Estado e das classes dirigentes, o que se convencionou chamar de ação redistributivista.

Delgado (2001) lembra que a postura reformista-conservadora no Brasil tem se caracterizado pelo artifício de combinar automaticamente desenvolvimento econômico sem distribuição de renda, a qual é suplementada apenas através de estratégia de gotejamento na ampliação da oferta de serviços sociais, em geral discricionários, meritórios e particularistas. Segundo essa mesma análise, a reorientação aos órgãos responsáveis pela condução das políticas sociais “[...] para uma atuação que fosse mais efetivamente redistributiva não se chocava, entretanto, com a ampliação dos espaços de atuação da iniciativa privada em áreas da política social, até porque estas se conservavam sob controle quase exclusivo do Estado” (DELGADO, 2001, p. 175). Assim, é preciso observar que o redistributivismo integra a ideologia capitalista, no enfoque tipicamente liberal, embora contraditório com a lógica da dependência, como já dito.

Nesse sentido, outras refrações contra-reformistas passam a se somar às anteriores, no trânsito da socialdemocracia tropical. A estabilidade econômica obtida durante o Governo Cardoso (1995-2002) esteve ancorada fortemente nos preceitos do ajuste econômico proposto pelo *Consenso de Washington*, em que a desregulamentação dos mercados, a liberalização comercial e a reforma do Estado figuraram como elementos centrais. A partir daí estavam dadas as condições para as reformas nos programas de seguridade social, uma vez que a retomada do crescimento econômico e as mudanças no papel do Estado foram consideradas essenciais para se obter melhorias na esfera social.

Registre-se que nesta lógica já aparecia, ainda em 1995, a contradição central na definição das políticas sociais, uma vez que passaram a se confrontar duas posições antagônicas. Por um lado, a concepção embasada na tradição universal que consagra os direitos à saúde, educação, previdência e assistência social como direitos inalienáveis dos cidadãos tendo o Estado como portador desses benefícios e, por outro, a concepção neoliberal que enfatiza os princípios da seletividade e da focalização dos gastos públicos junto às camadas mais necessitadas da população.

É nesse contexto que o Governo FHC lançou em 1996 o programa de desenvolvimento social para o país, em torno da estratégia da *comunidade solidária*. Nele nota-se a existência de um grupo de medidas que visava introduzir políticas focalizadas para enfrentar as “situações

agudas de fome e de miséria”, à revelia do sistema de direitos consagrados na Constituição de 1988, numa clara transferência de responsabilidades estatais para a sociedade civil e para as instâncias subnacionais. Para tanto, as políticas de combate à pobreza deveriam focalizar suas ações com base em critérios técnicos de “necessidades e de eficácia”, visando a descentralização e a articulação entre as diferentes esferas governamentais (federal, estadual, municipal).

O modelo implementado nos anos de 1990 é antagônico às orientações constitucionais. Netto (1999) demonstra que o projeto político-econômico conduzido no país nas últimas décadas não exclui a política social, mas a situa numa perspectiva inteiramente diversa daquela que está inscrita na Constituição de 1988. O projeto em curso interdita a costura e a concretização de políticas sociais capazes de efetivamente restringir a *voracidade do capital*. Nesse aspecto, a política social passa a existir inteiramente subordinada à orientação macroeconômica que, por sua vez, é constituída de acordo com os ditames do grande capital. O autor ainda complementa, afirmando que o projeto político da grande burguesia brasileira, sintonizado com a *mundialização* (globalização), não exclui a vigência de políticas sociais. O que ele exclui é uma articulação de política social, pública e imperativa, cujo formato tenha como suposto um Estado que ponha limites políticos democráticos à lógica do capital; o que o projeto político do grande capital exclui é um padrão de política social, pública e imperativa, que tenha por eixo uma função democrática-reguladora em face do mercado.

Quanto menos equidade mais privilégios: é o esperado. Assim, contingentes expressivos são deixados à deriva do mercado, ou da suposta benemerência familiar, ou da comunidade solidária [sic], para fazer jus a alguma proteção social, em geral precarizadas em termos de qualidade dos serviços e de alcance das medidas. De acordo com o princípio da discriminação negativa, *da segmentação dos usuários*, setores particularistas paulatinamente vão se apropriando de fatias discrepantes do fundo público, diante da ausência de políticas públicas universalizadoras dos direitos sociais, ao sabor de uma agenda visivelmente impopular.

No bojo dessa concepção geral foram implementados, com certa aura salvacionista, os primeiros programas de transferências de renda no Brasil a partir de 1997, período que se verifica uma forte incompatibilidade entre os programas de ajustamento macroeconômico do país e a retórica de desenvolvimento social do Governo FHC (FAGNANI, 1999). Em grande medida, essa incompatibilidade era inevitável devido às constantes restrições ao crescimento

econômico, as quais causaram efeitos negativos na esfera social, fragilizando ainda mais as fontes de financiamento do sistema de seguridade e ampliando a desproteção social da população pobre.

Assim, após duas décadas de crise econômica e vigência do credo liberal, cujas consequências econômicas e sociais são bastante conhecidas por todos, o século XXI começou com a emergência de governos progressistas em muitos países da América Latina, governos esses que se colocavam como alternativa ao projeto neoliberal, merecendo destaque o caso do Brasil que, sob a liderança do Governo Lula, articulou regionalmente essa ofensiva anti-neoliberalismo.

Para ANDERSON (2013), neste início do século XXI, o neoliberalismo segue aprofundando seu poder no mundo. Mas, com todas as restrições e ressalvas necessárias, na América do Sul a direção adotada tem sido a contrária, com maior ênfase no papel do Estado e no controle público e menos nas privatizações. Com isso, segundo o autor, o continente passou a ser o portador de uma esperança que não existe em nenhum outro lugar do mundo hoje.

Essas mudanças na ordem política propiciaram diversas modificações na esfera econômica e também na lógica vigente das políticas sociais. Especificamente no campo econômico<sup>8</sup>, nota-se uma inflexão da agenda a partir de 2003 em relação à lógica que persistia desde o início dos anos de 1990, quando os ditames do *Consenso de Washington* se impuseram sobre o país. Neste processo, o debate sobre desenvolvimento retomou seu espaço na agenda pública brasileira devido a dois fatores básicos: o fracasso das reformas políticas e econômicas das duas últimas décadas do século XX propostas pelas agências multilaterais (FMI e Banco Mundial) e o grave problema social decorrente da exclusão de milhões de pessoas do acesso aos mercados (trabalho, de bens, etc.) e aos serviços básicos, como saúde, educação, habitação e saneamento.

Nessa retomada foram discutidos alguns aspectos fundamentais que deveriam fazer parte de um novo projeto nacional desenvolvimentista, tendo como premissa analítica o modelo que vigorou no pós-guerra (Modelo de Substituição de Importações) e que teve o Estado como ator fundamental na indução do desenvolvimento. Partindo do pressuposto de que os tempos

---

<sup>8</sup> Este e os demais parágrafos sobre a dinâmica econômica no período em análise estão baseados em Mattei (2013) e Mattei (2015).

mudaram e os desafios são de natureza distinta procurou-se construir uma nova agenda de debates e um conjunto de proposições, como forma de se contrapor alternativamente à ortodoxia convencional.

Assim, o chamado *Novo Desenvolvimentismo* afirmou que a indústria brasileira já está madura e que, portanto, não faz mais sentido no estágio atual manter um protecionismo indiscriminado que já deveria ter sido eliminado a partir dos anos de 1960/1970, período em que a combinação de um modelo exportador com o desenvolvimento do mercado interno deveria ter sido a estratégia central, que apenas agora está sendo proposta. Além disso, afirma-se que no atual estágio produtivo não faz mais sentido a existência de um “Estado-Empresário”. Todavia, isto não quer dizer que se defenda a ideologia do “Estado Mínimo”, ao contrário, propõe-se o fortalecimento do Estado nos campos político, social, regulatório e administrativo.

Dessa forma, na estratégia *novo desenvolvimentista* o Estado continua tendo papel de destaque, porém com funções distintas daquelas exercidas no período anterior. Dentre suas principais funções atuais, destacam-se: a) ter capacidade para regular a economia, estimulando um mercado forte e um sistema financeiro a serviço do desenvolvimento e não das atividades especulativas; b) fazer a gestão pública com eficiência e responsabilidade perante a sociedade; c) implementar políticas macroeconômicas defensivas e em favor do crescimento; d) adotar políticas que estimulem a competitividade industrial e melhorem a inserção do país no comércio internacional; e) adotar um sistema tributário progressivo, visando reduzir as desigualdades de renda.

Além disso, a estratégia *novo desenvolvimentista* prevê uma ação forte do Estado na área social com o objetivo de reduzir a pobreza e as desigualdades. Para tanto, devem ser fortalecidos os programas sociais universais, sobretudo nas áreas de saúde, educação, nutrição e assistência social, combinados com ações focalizadas, como o programa de renda mínima.

Essa estratégia de desenvolvimento assentada na defesa da produção do país e do mercado doméstico se explicitou, em parte, em algumas políticas econômicas, paralelamente à adoção de políticas distributivas e de articulação de um sistema de proteção social voltado à erradicação de um dos principais flagelos sociais: o elevado índice de pobreza da população brasileira. As ações governamentais no sentido de combater as desigualdades sociais estabeleceram um novo ciclo de crescimento que poderia ter resultado na construção de um novo



padrão de desenvolvimento do país. Para isso, foi decisiva a combinação de políticas macroeconômicas com três políticas sociais setoriais: estímulo ao emprego formalizado; valorização dos salários, especialmente do salário mínimo; e programas de transferência de renda.

No âmbito macroeconômico merecem ser destacados três aspectos centrais. O primeiro, é que durante o período em apreço o país conseguiu manter as taxas de inflação sob controle, o que garantiu a estabilidade monetária e possibilitou uma expansão dos fluxos financeiros internacionais em direção ao Brasil, ao mesmo tempo em que se criou uma situação de estabilidade em relação às contas externas. Como consequência desse cenário, o país passou a ter maior relevância no contexto mundial. Pode-se citar como prova desse novo prestígio a realização em solos brasileiros de dois megaeventos esportivos globais: a copa do mundo em 2014 e as olimpíadas em 2016.

O segundo aspecto diz respeito à estratégia de inserção comercial global adotada pelo país atrelada ao circuito internacional das commodities, especialmente daquelas baseadas no uso intensivo dos recursos naturais, tanto as de natureza agropecuária como aquelas oriundas das atividades extrativas minerais. Com isso, o país se fortalece como um dos grandes exportadores mundiais. Esse fenômeno, conhecido na literatura econômica como a reprimarização das exportações brasileiras, não decorre apenas do bom desempenho dos preços de algumas commodities no mercado mundial impulsionados pela crescente demanda chinesa, mas também pela falta e/ou baixa competitividade de produtos industriais do país frente aos demais concorrentes no comércio internacional. De todo modo, ao final do ano de 2011 o país obteve mais um recorde no comércio externo, quando as exportações superaram as importações agregadas em mais de 30 bilhões de dólares.

Finalmente, o terceiro aspecto diz respeito à política macroeconômica de valorização do mercado doméstico. Em grande medida, isso ocorreu em função da forte expansão do crédito, sobretudo por parte dos bancos públicos, em condições bastante favoráveis, o que se tornou um fator determinante para impulsionar as atividades econômicas. Com isso, apenas em termos do comportamento do emprego, nota-se que entre 2003 e 2010 foram gerados mais de 14 milhões de postos formais de trabalho, o que contribuiu decisivamente para reduzir a precariedade do mercado de trabalho, com redução das taxas de informalidade. Além disso, a política de

valorização do salário mínimo no período entre 2003 e 2010 promoveu uma recuperação de 60% do valor dessa base salarial. Com isso, a renda *per capita* dos brasileiros, que estava estagnada havia mais de duas décadas, cresceu a uma taxa média de 2,8% ao ano durante o período entre 2003 e 2011. Esses indicadores provocaram efeitos positivos sobre a concentração de renda, fazendo com que a distância histórica entre a renda média da camada dos 10% mais ricos em relação aos 10% mais pobres fosse reduzida de 53 vezes, em 2002, para 39 vezes, em 2010. A consequência disso, segundo o governo, foi que aproximadamente 20 milhões de brasileiros teriam deixado a condição de pobreza e ingressado no mercado de consumo de massa.

Registre-se, ainda, que durante a crise financeira global que eclodiu a partir de 2008 o governo optou pela adoção de políticas anticíclicas, especialmente no âmbito fiscal e monetário, medida esta que se mostrou extremamente acertada, uma vez que o Brasil foi um dos países menos afetado pela crise no primeiro momento. Para tanto, políticas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), foram essenciais para manter a demanda em expansão e, com isso manter o crescimento econômico numa trajetória ascendente. Assim, em termos do desempenho agregado da economia, observa-se que o crescimento do PIB apresentou uma trajetória positiva com taxas médias de 3,6% ao ano entre 2003 e 2011. Todavia, devemos reconhecer que este crescimento médio não é nada excepcional, considerando-se que para atender ao aumento vegetativo da força de trabalho seria necessária uma taxa média de 5% ao ano.

Como efeito correlato desse crescimento econômico, observou-se que as receitas tributárias cresceram no período considerado. Isso melhorou significativamente as contas públicas e abriu espaço para a expansão dos gastos sociais governamentais. Com isso, a conjugação entre crescimento econômico e expansão do gasto social foi decisiva para melhorar o caráter redistributivo do país, a mobilidade social e o próprio consumo das famílias.

Segundo CASTRO et al. (2012), entre 2003 e 2012 a desigualdade social entre os assalariados declinou bastante, sendo que o rendimento médio real mensal do conjunto dos trabalhadores subiu 30%, enquanto que o mesmo rendimento dos 20% mais pobres cresceu ao redor de 70%. Com isso, percebe-se que a elevação da renda do trabalho teve uma participação decisiva no combate à desigualdade social. Nesse mesmo estudo, estima-se que a contribuição

dos programas de transferência de renda (Bolsa Família em especial) teve uma participação de aproximadamente 13% na redução da desigualdade.

Esses indicadores são extremamente relevantes porque eles nos colocam novamente diante da visão neoliberal da política social. Por isso, os defensores do “Estado Mínimo” procuram minimizar os efeitos cumulativos derivados da articulação entre as políticas econômicas e sociais, credenciando as melhorias observadas quase que exclusivamente aos programas de transferência de renda. Reconhecemos o papel essencial desempenhado por esses programas, especialmente para aquelas camadas da população que estão submetidas à condição de pobreza extrema, porém não podemos concordar com os defensores da ideologia do “menos Estado e mais mercado” de que as transferências de renda condicionadas são o caminho exclusivo para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.

Avaliamos que essa talvez seja uma das principais heranças da política social do período em análise, uma vez que a estratégia governamental não adotou a falsa dicotomia entre focalização versus universalização. Ao contrário, buscou-se construir canais de convergências cada vez mais efetivos entre as esferas econômica e social, ainda que problemas estruturais relativos às políticas sociais persistam, tendo em vista as históricas disparidades regionais e socioeconômicas que ainda estão presentes na sociedade brasileira.

Diversos autores destacam, ainda, outros aspectos desse *modelo social*. Lavinias (2015), por exemplo, afirma que o crédito consignado a partir do ano de 2003 é uma das grandes arquiteturas desse modelo, uma vez que vincula acesso prioritário a linhas de crédito aos funcionários públicos e assalariados formalizados com taxas de juros menores, benefício que no ano seguinte é estendido também aos aposentados e pensionistas. Com isso, segundo a autora, essa medida torna-se o colateral que faltava e que é garantido pelo Estado, para além da renda do trabalho, cujos salários tiveram uma trajetória sustentada de recuperação.

Além disso, a autora cita mais três aspectos relevantes neste vigoroso processo de inclusão crédito-financeira, para além da simples bancarização. O primeiro diz respeito ao programa Bolsa Família, regulamentado em 2003. Após essa regulamentação, milhões de beneficiários do programa ampliaram seu acesso ao sistema de crédito e, com isso, aumentaram

o consumo doméstico, fazendo com que esse mercado praticamente dobrasse no período considerado. O segundo aspecto está relacionado à regulamentação dos programas de microcrédito, permitindo que a grande maioria desses empréstimos fossem destinadas ao financiamento do consumo das famílias, processo que esteve vigente até 2013 quando as regras desses programas foram alteradas, obrigando-se que 80% desses recursos fossem destinados à esfera produtiva. Finalmente, o programa *Inclusão Bancária* de 2008 promovia a abertura de contas simplificadas, especialmente em bancos públicos e posteriormente a emissão de cartões de crédito para inclusão dos setores sociais mais vulneráveis ao sistema financeiro e ao mercado de consumo de massa.

Para a autora, esses movimentos conjugados foram decisivos para consolidação e expansão do mercado doméstico, uma vez que o crédito, que no ano de 2001 representava 22% do PIB, no ano de 2014 situou-se em 58%, sendo que o crédito à pessoas física respondia por 47% de toda essa massa creditícia. Registre-se, ainda, que 2/3 de todo o crédito destinado às pessoas físicas foram de rubrica livre destinada ao consumo em geral. Isso significa que, tanto pequenos tomadores de crédito quanto os tradicionais, fizeram parte dessa expressiva expansão do sistema entre 2003 e 2014.

Essa trajetória histórica de inclusão das parcelas mais vulneráveis da população ao sistema de crédito tem uma contrapartida que não pode ser desconsiderada: o aumento do nível de endividamento das famílias. Dados recentes do Banco Central do Brasil revelam que este nível de endividamento se situava ao redor de 49% da renda das famílias, percentual que no início da série aqui considerada não ultrapassava a 20%. Esse indicador é um grave complicador no âmbito do cenário macroeconômico de crise e recessão em que o país se encontra atualmente e, mais agravante ainda, em uma sociedade que permanece com altas taxas de desigualdade e com um nível de renda média da classe trabalhadora muito baixo.

E essa situação social nos conduz a um campo ainda mais complexo. Menezes e Simpson (2015) entendem que o nível de renda é condição necessária, porém não suficiente para superar a pobreza e a desigualdade no Brasil. Para esses autores, é preciso que haja uma verdadeira revolução no acesso e no melhoramento da qualidade dos serviços públicos visando à universalização da cidadania, isto porque as melhorias verificadas nos níveis de renda das

famílias em condição de pobreza não foram acompanhadas por avanços correspondentes nos serviços públicos, o que pode comprometer o projeto maior de resgate da cidadania de amplas camadas da população que vivem em condições de miséria e pobreza, especialmente em um período marcado por crises econômica e política.

## **2- CONSIDERAÇÕES FINAIS: ALGUNS DESAFIOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS FRENTE À CRISE ECONÔMICA E POLÍTICA ATUAL**

Fazendo parte de um sistema de proteção social ainda incompleto, as políticas sociais no Brasil se ressentem de sua trajetória histórica e de contingências e conjunturas que impõem um ritmo nem sempre adequado à realidade e, sobretudo, às exigências e demandas sociais do conjunto da sociedade brasileira.

Esse parece ter sido o caso da história das três últimas décadas das políticas sociais brasileiras, as quais permaneceram comprimidas entre o ajuste estrutural da economia, especialmente durante as décadas de 1980 e 1990, e a expansão e declínio do credo político neoliberal que, como vimos em diversas passagens desse texto, concebe a política social fortemente focalizada e desconectada das demais esferas, particularmente da esfera econômica.

De alguma forma, esse último aspecto transparece mais claramente quando analisamos a trajetória específica de cada política social e sua respectiva participação no gasto social total do governo federal. Por um lado, vimos que a área de assistência social – puxada pelos programas focalizados de transferência de renda – apresentou a maior taxa de crescimento do gasto social do governo federal e, por outro, notamos que as áreas de saúde e educação – que exigem políticas cada vez mais universais – tiveram reduções sequenciais em suas participações no gasto social total entre 1995 e 2010, mesmo em um cenário de expansão do gasto agregado, principalmente após o ano de 2003.

Todavia, mesmo que em algumas áreas o valor absoluto do gasto tenha sido expandido, o país ainda permanece com baixo nível de investimento social, comparativamente ao nível de investimentos sociais internacionais. Neste caso, destacam-se os setores da habitação e urbanismo e saneamento básico como sendo os mais críticos, tendo em vista a necessidade de

elevado grau de investimentos exigido nesses setores, bem como a realidade crítica do país nessas áreas, herança de uma trajetória de construção social marcada pela desigualdade.

Assim, chama atenção que a ordem social que emanou da Constituição de 1988, além de não ter sido devidamente implementada, acabou sofrendo alguns reveses importantes, os quais são repostos a cada momento. Exemplo disso ocorreu durante a década de 1990 quando, sob o domínio do ideário político neoliberal, buscou-se reduzir ao máximo as conquistas sociais contidas na Carta Magna ao não se implementar projetos transformadores que efetivamente fossem capazes de ampliar o desenvolvimento social do país. Procedimento semelhante vem ocorrendo nesse momento no país, quando o atual governo impõe o congelamento dos gastos sociais por vinte anos e, ao mesmo tempo, tenta impor uma reforma previdenciária e trabalhista altamente prejudicial à classe trabalhadora.

Em grande medida, isso ocorreu porque aquelas conquistas confrontavam o ideário do *Consenso de Washington*, especialmente nas estratégias macroeconômicas que promoviam profundas incompatibilidades entre as esferas econômica e social. E o remédio oferecido para isso foram as políticas sociais compensatórias. Essa é a razão que explica a grande aceitação, a partir de então, dos programas sociais focalizados, em particular dos programas focalizados de transferência de renda como antídotos à pobreza e à exclusão social.

Além disso, essa lógica liberal das políticas sociais também é útil para se compreender, no caso brasileiro, a expansão e diferenciação da composição do gasto social. Se é verdade que esse gasto se expandiu fortemente, especialmente durante a primeira década do século XXI, também é verdade que essa expansão ocorreu mais fortemente nas áreas de transferência direta de renda, sem o correspondente investimento em áreas cruciais, como são os casos da saúde, educação e saneamento básico.

Mesmo reconhecendo-se que durante os governos Lula I e II e Dilma I (2003-2014) se buscou uma maior convergência entre programas focalizados com políticas sociais universais, essa convergência foi muito tímida e até mesmo incapaz de reverter situações estruturais responsáveis pela permanência da pobreza e da exclusão social no cenário nacional. E o principal sintoma disso foi que com a nova crise econômica que tomou conta da economia brasileira a

partir de 2014, alguns indicadores responsáveis pela pobreza inverteram sua trajetória recente e voltaram a crescer, com destaque para o desemprego e o processo de informalidade que vai tomando conta do mercado de trabalho novamente.

Esse cenário extremamente adverso recoloca para a agenda pública do país alguns desafios urgentes. Em primeiro lugar, é preciso preservar e ampliar as conquistas da última década, mesmo que diante de uma grave crise político-institucional que afeta o país desde o final do processo eleitoral de 2014, quando as forças conservadoras, inconformadas com a derrota eleitoral, interditarão as agendas econômica e política de tal forma que acabaram levando ao impedimento da presidente democraticamente eleita. A principal razão que sustenta esse argumento (preservar e ampliar as conquistas recentes) é que a desigualdade social brasileira ainda figura entre uma das maiores do mundo.

Nesse contexto, o segundo aspecto relevante é a necessidade de construção de uma agenda de desenvolvimento com o objetivo claro de se combater problemas históricos do país, apresentando soluções para as questões sociais contemporâneas. Neste caso, dois grupos de temas emergem como prioritários: os estruturais e os conjunturais. Em termos, destacamos alguns dos desafios principais, mesmo reconhecendo que a amplitude desta lista não seja integralmente contemplada e considerada.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. O Brasil e a América Latina. **Revista Carta Maior**, 15 out. 2013.

CASTRO, J. A. et al. Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. **Nota Técnica**, Brasília (DF): IPEA, n. 9, set. 2012.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.12, p.1-19, jun./dez. 1995.

DELGADO, Ignácio Godinho. **Previdência Social e mercado no Brasil**: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira, São Paulo: LTr, 2001.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. **Economia e Sociedade**, v.13, 155-178, Dez. de 1999.

FAGNANI, E. Política social e desenvolvimento. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, ano 3, n. 26, dez.2015.

FAGNANI, E.; FONSECA, A. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. v. 1 e 2. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

LAVINAS, L. (2015). Modelo social em crise. **Política Social e Desenvolvimento**, ano 3, n.18, p. 31-38, abr. 2015.

MARQUES, R. M. **Previdência social**: a nova legislação e as propostas de reforma de governo. São Paulo: FUNDAP, 1992. (Texto para Discussão, 4)

MATJASCIC, M. **Política social brasileira**: conquistas e desafios. Brasília (DF): IPEA, mar. 2015. (Texto para Discussão, 2062).

MATTEI, L. The Brazilian rural development model in the context of green economy. **GLU Working Paper**, Geneva: International Labor Office (ILO), n. 33, 2015.

MENEZES, F.; SIMPSON, M.D. Universalização dos serviços públicos para universalização da cidadania. **Política Social e Desenvolvimento**, ano 3, n.16, p. 5-8, dez. 2015.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LEUSBAUPIN, Ivo (Org.), **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 75-89.

PAIVA, B.A.; MATTEI, L. Notas sobre as políticas sociais no Brasil: a primeira década do século XXI. **Revista Textos & Contextos**, v. 8, n. 2, p.175-194, jul./dez.2009.

WERNECK VIANNA, M. L. T. **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Rio de Janeiro, dezembro de 2002. 8p. (não publicado).