



## 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: Pobreza e desigualdade no capitalismo contemporâneo.

### Sistema de Proteção Social Brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza

Lauro Mattei<sup>1</sup>

**Resumo:** Nesse artigo discute-se a importância dos Sistemas de Proteção Social (SPS) enquanto instrumentos de combate à pobreza e à exclusão social. Após fazer uma breve revisão sobre a trajetória desses sistemas no âmbito mundial, apresenta-se a evolução do SPS no Brasil, destacando-se a ausência da formação de um sistema completa, especialmente a partir da crise econômica da década de 1980 e do ideário neoliberal dos anos de 1990. Por fim, mostra-se que as propostas aprovadas recentemente pelo governo atual se caracterizam como um retrocesso, não somente em termos de melhorias da proteção social no país, mas também em termos do futuro da nação.

**Palavras-chave:** Brasil. Pobreza. Sistema de Proteção Social.

### The Social Protection System as an instrument against poverty

**Abstract:** In this article we discuss the importance of Social Protection System as a relevant policy against poverty and social exclusion. After a brief trajectory review of this system in the world, we present the evolution the Brazilian Social Protection System. In this case, we highlighted the uncompleted formation of this system, especially after de economic crisis in 1980s and the neoliberal ideology in 1990s. Finally, the paper shows that governmental proposals that were approved recently are characterized like a retreated not only in terms of social protection of people, but also in terms the future of the nation.

**Keywords:** Brazil. Poverty. Social Protection System.

## INTRODUÇÃO

Os sistemas de proteção social foram implantados inicialmente em alguns países europeus com o objetivo de atender demandas sociais que cresciam com a expansão do sistema de produção capitalista, especialmente após a maturação da revolução industrial e consolidação da divisão social do trabalho. Tal sistema se propôs a disponibilizar um conjunto de serviços públicos com a função de melhorar a condição social das pessoas.

A trajetória desses sistemas é extremamente complexa, uma vez que incorporam ações e políticas nem sempre idênticas ao longo do tempo. Historicamente, pode-se mencionar as iniciativas inglesas das "Poor Laws" e os seguros sociais alemães do tempo de Bismarcki até o moderno Estado de Bem-Estar Europeu do pós-guerra, que de uma maneira geral, explícita mais

---

<sup>1</sup> Professor dos cursos de Graduação em Economia e 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>.

amplamente um conjunto de políticas públicas de proteção social. Isso significa a existência de diversas formas de construção e expansão de políticas, em sua maioria, de cunhos sociais e que pretendiam ser universalizantes.

Desta forma, para se compreender melhor a trajetória das políticas brasileiras de proteção social, que sequer chegaram a formar um verdadeiro sistema de proteção, discute-se inicialmente a trajetória desses sistemas em termos mundiais e também no âmbito da América Latina. Além dessa breve introdução, o artigo é composto por mais três seções. A primeira delas trata de recuperar a trajetória geral dos sistemas de proteção no âmbito global e da América Latina. A segunda seção apresenta e discute a trajetória do sistema de proteção social no Brasil, destacando-se suas diferentes fases e impasses. A terceira seção contém as considerações finais do trabalho, enfatizando-se os retrocessos em curso promovidos pelo governo atual.

## **1-NOTAS SOBRE A TRAJETÓRIA DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL**

O ponto de partida para a constituição de sistemas de proteção social foi a adoção de medidas voltadas ao enfrentamento da pobreza, uma vez que entre os séculos XVII E XIX ser pobre era vergonhoso. Essa agenda se ampliou de tal forma que a partir do pós-guerra teve início a implementação da universalização dos serviços sociais. Essa passagem é importante, uma vez que ela sedimenta a ideia de proteção social enquanto um direito dos cidadãos e não como serviços de caridade. Para tanto, esse sistema deveria assegurar serviços públicos de qualidade a todas as pessoas com necessidades.

Assim, verifica-se que a trajetória do sistema de proteção social nos países desenvolvidos promoveu uma articulação das políticas visando à reprodução de uma ordem social mais equilibrada, situação que ficou conhecida na literatura política como a ordem “social-democrática”. Nesse cenário, coube aos Estados disponibilizar os serviços sociais básicos e garantir o acesso aos mesmos por parte de todos os cidadãos.

Werneck Vianna (2002), buscando compreender as perguntas a quem proteger; como proteger; e de que proteger, percebeu que as respostas a esses questionamentos por parte das nações foram historicamente diversas em função das estruturas político-institucionais. Com isso, configuraram-se modelos diferenciados de proteção social que podem ser resumidamente explicados a partir de três fases históricas, a saber:

a) **Pobreza como foco:** nesse período as ações governamentais ocorrem simultaneamente à expansão e consolidação dos Estados nacionais, principalmente na Europa Ocidental. Num contexto de transição para o capitalismo, a pobreza se tornou visível e passou a

condicionar as ações governamentais por meio das chamadas “leis dos pobres”, que no fundo buscavam proteger a sociedade das ameaças representadas pela pobreza e pelos próprios pobres;

b) **Foco no trabalho assalariado:** ações para fazer frente aos riscos sociais oriundos do trabalho assalariado tornaram-se predominante no sistema de proteção social, porém em um contexto econômico em que o capitalismo industrial já se encontrava consolidado. Essa fase, que teve início a partir do *modelo bismarckiano* (Alemanha, 1880) e que logo foi difundido por toda a Europa, se baseava no seguro social, cujo objetivo central era estabelecer o controle social, por parte dos Estados nacionais, sobre o mundo do trabalho, porém sem sequer tocar nos problemas centrais da classe trabalhadora. Dessa forma, segundo a autora, a política social perdeu seu caráter assistencialista e ganhou um papel proativo no sistema, seja assegurando alguns direitos sociais, seja hierarquizando o universo dos beneficiários de acordo com as conveniências do sistema;

c) **Do seguro para a seguridade social:** as reformas realizadas pelos países desenvolvidos em seus sistemas de proteção social no pós-guerra apontaram na direção na universalidade como mecanismo de construção da cidadania. A partir de sistemas públicos procurou-se garantir os direitos sociais de todos os cidadãos, naquilo que ficou conhecido como estado de bem-estar social. Nesse período, também conhecido como os “anos dourados do capitalismo”, ocorreu uma produção em larga escala, o consumo de massas e a expansão do emprego e dos salários, resultando numa maior homogeneidade social em algumas regiões do planeta.

Há, ainda, outras interpretações sobre o a trajetória dos sistemas de proteção social no âmbito mundial. Analisando esses sistemas a partir de suas abrangências e trajetórias, Esping-Andersen (1990) os típica em três grupos distintos:

a) **Modelo Social Democrata:** sistema composto por diversos serviços públicos e de transferências monetárias com um caráter altamente inclusivo e universalista. O resultado é a constituição de sociedades bastante igualitárias e garantidoras da cidadania plena. Cita-se como exemplos os países escandinavos;

b) **Modelo Liberal:** sistema assentado na lógica do trabalho onde se procura atender os indivíduos excluídos do sistema econômico, razão pela qual as políticas assumem um caráter mais focalizado. Nesse caso, coexistem políticas de proteção social e índices importantes de desigualdades. Como exemplo desse modelo citam-se os casos dos Estados Unidos e da Inglaterra;

c) **Modelo Conservador:** modelo cujos valores estão fortemente atrelados às concepções religiosas e com um menor grau de comprometimento com a erradicação das desigualdades, uma vez que nesse sistema procura-se preservar determinados privilégios sociais. Como consequência, as políticas públicas são bastante limitadas e os benefícios financeiros dependentes de contribuições pessoais e orçamentos governamentais. Destacam-se nesse modelo os casos da Bélgica e Áustria.

Em grande medida, concepções semelhantes também estiveram presentes em muitos países da América Latina, particularmente depois do período do pós-guerra, quando a industrialização avançou fortemente. Todavia, nessa região o sistema de proteção social, por ter sido implantado de forma imperfeita e incompleta, sequer chegou a se consolidar nos moldes anteriormente descritos, uma vez que não houve a universalização dos serviços prestados e nem a sua estruturação adequada no âmbito dos diferentes órgãos governamentais.

Mesmo diante de avanços observados em alguns países da região no sentido de construir um estado de bem-estar social (Argentina, Chile e Costa Rica), o que marca a trajetória Latino-americana neste campo é a enorme heterogeneidade das sociedades conformadas nesse espaço geográfico. Levando esse aspecto em consideração, Draibe (1997) elaborou uma tipologia dos sistemas de proteção social na América Latina da forma como segue:

a) **Sistema residual:** representa um padrão pontual de intervenção da política social, cujo caráter é focalizado em indivíduos ou grupos de pessoas vulneráveis da sociedade, sendo que as intervenções tendem a cessar quando o problema encontra-se superado;

b) **Sistema meritocrático-particularista:** parte do princípio de que as pessoas devem estar em condições de resolver suas necessidades via sua capacidade de trabalho. Porém, reconhece a necessidade da política social para resolver problemas causados pelas distorções dos mercados. Neste caso, o sistema assume uma forma complementar às instituições econômicas e sociais;

c) **Sistema institucional-redistributivista:** esse sistema representa o reconhecimento de que o mercado não é capaz de ofertar bens e serviços sociais para todos os cidadãos. Daí a necessidade de políticas públicas de caráter social visando a garantia dos direitos das pessoas. Essa é a forma de proteção social que mais se aproximou do modelo de bem-estar europeu.

Como sabemos, a ordem socioeconômica latino-americana é bastante complexa, porém globalmente marcada pela questão da desigualdade social. Neste contexto, os sistemas de proteção social que foram implantados acabaram, em muitos países, ajudando a aprofundar essa

desigualdade, uma vez que tendiam a proteger as categorias sociais que eram melhor organizadas e dotadas de maior poder de barganha. Aliado a isso, as debilidades institucionais e organizacionais (alta centralização, limitada capacidade regulatória, baixo grau de participação da sociedade, etc.) atuaram no sentido de reduzir a eficiência das ações desenvolvidas.

Esse cenário foi agravado nas duas últimas décadas do século XX pela grave crise econômica que afetou a maioria dos países da região. No bojo das reformas estruturais liberalizantes voltadas à superação da crise econômica em que se encontravam os países Latino-americanos, ocorreram importantes reformas também nos sistemas de proteção social que, como vimos, sequer haviam sido consolidados.

Estas reformas, apoiadas por organismos internacionais – com destaque para o Banco Mundial – são distintas das anteriores, pois partem do pressuposto de que os sistemas de proteção social vigentes na região se esgotaram à luz de um conjunto de fatores que se explicitam de maneiras distintas nos vários países. Dentre esses fatores, destacam-se os déficits financeiros em vários setores; os problemas de gestão; a baixa eficácia dos programas sociais; a desestruturação do mercado de trabalho, com ampliação das formas precárias de trabalho (desemprego, informalidade, terceirização, contratação parcial, etc.); os efeitos do crescimento demográfico, etc.

A partir de então as políticas sociais integrantes do sistema geral de proteção passam a ser comandadas pela premissa da racionalização e eficácia dos recursos, pela descentralização administrativa, pela terceirização de certos serviços para empresas privadas e pela focalização das ações públicas, em particular dos programas governamentais de combate à pobreza. É neste contexto que a América Latina se transformou no principal laboratório dos programas de transferência de renda, os quais se encontram presentes atualmente em dezenas de países e se transformaram rapidamente na principal estratégia de enfrentamento da pobreza.

## **2 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO**

### **2.1 Dos primeiros atos à crise da década de 1980**

Algumas ações que hoje fazem parte do sistema de proteção social do país já existiam desde a fundação da república, embora com formatos distintos. Todavia, um sistema mais organizado e planejado pelo Estado data de 1930, quando Vargas assumiu o poder no país. É a partir desse momento que os temas da saúde, educação, assistência, previdência e regulação do processo de trabalho passam a fazer parte da agenda governamental sequencialmente.

Segundo Matijascic (2015), o atendimento do sistema se dava de forma diferenciada, uma vez que a extensão da cobertura e a disponibilidade de serviços ocorria em função da categoria socioprofissional a qual o trabalhador era integrado à luz da legislação vigente. Nesse caso, o reconhecimento dos direitos sociais era um ato de iniciativa exclusiva do poder executivo federal. O resultado é que os benefícios e seus respectivos valores dependiam do poder de barganha de cada categoria. É desta época a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que pagavam benefícios e disponibilizavam assistência médica.

A esse processo Santos (1981), apud Matijascic (2015),

[...] denominou de cidadania regulada, uma vez que o Estado se antecipou às demandas populares e as categorias socioprofissionais, em vez de buscarem conquistas trabalhistas de forma solidária, competiram entre si pelo acesso a serviços e pelo que foi considerada uma prerrogativa concedida a cada uma delas, não assumindo o formato de uma luta coletiva por direitos sociais, de forma similar à observada, por exemplo, na Europa Ocidental (SANTOS, 1981 apud MATIJASCIC, 2015, p. 9).

Nesse período inicial observa-se que muitas categorias de trabalhadores foram excluídas do sistema, com destaque para os trabalhadores rurais, trabalhadores domésticos, trabalhadores por conta própria, etc. Este foi um longo percurso que somente seria modificado integralmente na Constituição de 1988, com a adoção do capítulo específico sobre direitos sociais.

O sistema de proteção social com características mais universais no Brasil<sup>2</sup> começou a ser construído no período do pós-guerra, ganhando relevância durante o regime militar a partir do ano de 1964. No entanto, a política social brasileira sempre esteve subordinada as estratégias de desenvolvimento do país, especialmente durante o regime militar quando houve expansão dos gastos públicos na esfera social e o sistema de proteção permaneceu atrelado à lógica da política macroeconômica geral (Henriques, 1999).

O período entre 1964 e 1988 ficou conhecido como a *estratégia conservadora* porque combinava a expansão da oferta de bens e serviços com a centralização do processo decisório e com a regressividade dos mecanismos de financiamento, processo

---

<sup>2</sup> As ações governamentais se concentravam, basicamente, nas áreas de saúde, educação, assistência social, suplementação alimentar e programas habitacionais.

este assentado no uso quase que exclusivo de recursos de natureza fiscal (FAGNANI, 1997). Nesta lógica, o caráter redistributivo do sistema ao longo de quase três décadas foi bastante limitado. De certo modo, este é um fato que ajuda a explicar os elevados índices de concentração de renda no respectivo período.

A centralização do processo de decisão na esfera do Governo Federal foi favorecida pelo regime político militar, o qual impediu que organizações de representação da sociedade tivessem qualquer participação ou envolvimento na definição e condução das políticas sociais. Assim, a ausência de participação política e a falta de controle social possibilitaram ao Estado a adoção de um sistema que, com o passar do tempo, foi sendo tomado por interesses particulares e clientelistas, com impactos negativos sobre os próprios resultados das políticas sociais.

Este modelo de intervenção estatal começou a se esgotar na década de 1980. Contribuíram para isso a crise financeira internacional que teve fortes repercussões no país e o próprio esgotamento político do regime militar. Segundo Fagnani (1999), o agravamento da crise econômica na década de 1980 potencializou as demandas sociais, ao mesmo tempo em que restringiu o espaço das ações governamentais. Com o retorno do país à normalidade política, permitiu-se que demandas sociais voltassem à agenda pública, especialmente entre 1986 e 1998, quando se discutiu e foi elaborada a atual Constituição do país.

## **2.2 Do neoliberalismo da década de 1990 aos dias atuais**

A Constituição Federal de 1988 contém um capítulo específico sobre a Seguridade Social, compreendendo ações relativas à saúde, previdência e assistência social, ficando sob responsabilidade do Estado a organização desse sistema. 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.

Especificamente na esfera financeira, definiram-se como fontes de financiamento do sistema nacional de seguridade social as contribuições dos empregados e dos empregadores, o Fundo de Investimento Social (Finsocial)<sup>3</sup>, a parcela

---

<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).

dos lucros líquidos das empresas<sup>4</sup>, a receita percentual de jogos, além das parcelas dos impostos arrecadados pelos governos Federal, estaduais e municipais.

Todavia, o processo de implantação deste novo sistema de seguridade social foi marcado pela fragmentação política da *Aliança Democrática*<sup>5</sup>, pelo clientelismo político e pela corrupção. O somatório desses fatores teve efeitos diretos sobre a eficácia das políticas sociais adotadas posteriormente à Constituição de 1988, uma vez que seus resultados até o final do século XX continuaram sendo bastante limitados. Este fato, somado à continuidade da crise econômica, corroborou para que a exclusão social e a pobreza atingissem índices elevadíssimos durante a década de 1990.

Para Paiva e Mattei (2009), embora a atual Constituição seja portadora de avanços consideráveis frente à história brasileira, as mazelas do legado das desigualdades sociais e dos longos períodos de crise na economia revelaram-se em obstáculos reais para sua implementação. A isso se soma, ainda, o contínuo processo de contrarreformas que se transforma em ameaça real aos avanços contidos na Carta Suprema.

A década de 1990 iniciou com o Governo Collor (1990-1992)<sup>6</sup>, o qual concentrou 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 de excluídos socialmente<sup>7</sup>. Na área social, criaram-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 de número 8.213/1991 acabaram gerando distorções no sistema de financiamento da seguridade social, uma vez que se permitiu que recursos desta rubrica passassem a ser mais uma fonte de custeio do Estado brasileiro, ou seja, recursos da seguridade passaram a financiar despesas orçamentárias diversas do próprio Governo Federal.

A estabilidade econômica obtida durante o Governo FHC (1995-2002) esteve ancorada fortemente nos preceitos do ajuste econômico proposto pelo *Consenso de*

---

<sup>4</sup> Na Constituição de 1988 isto foi denominado de Contribuição sobre o Lucro líquido (CLL).

<sup>5</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>6</sup> Este mesmo movimento se repete no governo temporário de Itamar Franco (1993-1994).

<sup>7</sup> Um dos slogans do Governo Collor era a defesa dos “descamisados” (leia-se dos pobres).

*Washington*, em que a desregulamentação dos mercados, a liberalização comercial e a reforma do Estado figuravam 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 emergiu, 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 neste contexto que o Governo FHC lançou em 1996 o programa de desenvolvimento social para o país. Nele nota-se a existência de um grupo de políticas que visava introduzir políticas focalizadas para enfrentar a *situação aguda de fome e de miséria*. 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 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 passar a ser inteiramente subordinada à orientação macroeconômica que, por sua vez, é constituída de acordo com os ditames do grande capital. O autor ainda complementa, 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 democrático-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 desta concepção geral começaram a ser implementados os primeiros programas de transferências de renda no Brasil a partir de 1997, período em que se verifica uma forte incompatibilidade entre os programas de ajustamento macroeconômico do país e as estratégias de desenvolvimento social do Governo FHC (Fagnani, 1999). Em grande medida, essa incompatibilidade ocorreu devido ao fato de que as constantes restrições ao crescimento econômico do período tiveram efeitos negativos sobre a esfera social, fragilizando as fontes de financiamento do sistema de seguridade e ampliando a exclusão social da população pobre.

As primeiras experiências com programas de transferência de renda no Brasil precederam os programas do Governo Federal e ocorreram inicialmente apenas em algumas localidades (HALL, 2008; IPEA 2008; CUNHA; PINTO, 2008; ROCHA, 2008; SOARES; SÁTYRO, 2009). Essas experiências pioneiras, especialmente no município de Campinas (SP) e de Ribeirão Preto (SP), estavam mais assentadas na filosofia de garantia de uma Renda Básica de Cidadania (RBC), a qual se constitui, segundo seus principais defensores<sup>8</sup>, num dos caminhos mais eficientes para se erradicar a pobreza.

Posteriormente, inspirados nas experiências pioneiras de Campinas, de Ribeirão Preto e do Distrito Federal, esses programas passaram a se proliferar por diversas regiões do país (LAVINAS, 1998). No entanto, este processo ocorreu de forma atabalhoada e sem as condições técnicas operacionais e financeiras que a implantação

---

<sup>8</sup> No Brasil o Senador Eduardo Suplicy (PT) é o principal expoente desta corrente, tendo escrito um livro clássico sobre o assunto: “Renda Básica de Cidadania: a saída é pela porta” (2002). Além disso, esse Senador conseguiu aprovar, em 2004, um projeto de sua autoria que instituiu no país a RBC.

deste tipo de política exigia (ROCHA, 2008). Com isso, muitas dessas experiências foram sendo abandonadas nos anos seguintes.

Na esfera do Governo Federal os primeiros programas de transferência de renda surgem no ano de 1997 no âmbito do programa *Comunidade Solidária*<sup>9</sup>, o qual procurou promover reformas profundas na política social (saúde, educação, previdência, habitação e assistência social), visando focalizar o gasto público e aumentar sua eficiência, num ambiente de ajustes macroeconômicos que se opunham à expansão do gasto governamental na área social.

Todavia, o ambiente macroeconômico do período impôs restrições à ação do governo no âmbito das políticas sociais. Assim, entre 1995-1998, enquanto as despesas financeiras da união (juros, encargos e amortizações da dívida pública interna e externa) aumentaram de 37% para 58%, os gastos sociais passaram de 25,5% para 26% (FAGNANI,1999). Este fato ajudou a consolidar ainda mais a visão da focalização das ações e dos gastos governamentais na esfera social<sup>10</sup>.

Segundo esse autor, o modelo institucional e operacional deste tipo de política social foi inspirado em experiências de outros países que também adotaram programas sociais compensatórios para minimizar os efeitos negativos das políticas de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado que foram implementadas a partir dos anos de 1990, especialmente na América Latina.

Desta forma, o Brasil, juntamente com o México, foi o país da América Latina que rapidamente passou a fazer uso das políticas focalizadas de transferência de renda como mecanismo de combate à pobreza no bojo das reformas dos programas sociais. Isto explica o fato desse país deter a maior cobertura de beneficiários e um dos maiores percentuais de gasto em toda a região.

No início do Governo Lula (março de 2003) foi criado no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome o Cartão Alimentação – que correspondia ao programa cupom de alimentos na versão original do Programa Fome

---

<sup>9</sup> O programa Comunidade Solidária era o nome do programa guarda-chuva que englobava todas as ações do Governo Cardoso na área social. Uma correlação pode ser feita ao programa “Fome Zero” do Governo Lula, do qual o programa Bolsa Família é uma das ações.

<sup>10</sup> Registre-se que no primeiro período do Governo Cardoso foram aprovadas as leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); aprimorado o Sistema Único de Saúde (SUS); e implementada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), já aprovada em 1993. Além disso, foi realizada a primeira fase da reforma do sistema previdenciário.

Zero (PFZ) – também com o objetivo de transferir renda para parcelas da população que se encontrava em estado de insegurança alimentar e nutricional.

Em Outubro de 2003 foi criado o programa *Bolsa Família*, com o objetivo de unificar todos os programas sociais de transferência de renda já existentes anteriormente (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás). Além desse objetivo geral, o programa pretendia dar maior agilidade ao processo de liberação mensal dos recursos financeiros às famílias necessitadas, bem como reduzir os entraves burocráticos e facilitar o sistema de controle de recursos, visando aumentar sua transparência junto à sociedade. De uma maneira geral, o programa Bolsa Família articula-se a partir de três aspectos básicos: ampliação dos serviços de saúde, educação e nutrição, através dos mecanismos de condicionalidades; integração dos programas de transferência renda com os demais programas de assistência e proteção social; e busca da superação direta da pobreza através da focalização das transferências monetárias decorrentes das ações governamentais.

De um modo geral, segundo Paiva e Mattei (2009)

[...] as ações ainda permanecem sob o império da despolitização e operadas pela perda de vínculo de classe destas políticas públicas com as disputas históricas da sociedade. Por um lado, não se combate a destinação dos recursos públicos ao velho sistema de privilégios e, por outro, não se assegura a alocação adequada de recursos para ações de erradicação das desigualdades sociais. Dessa forma, configura-se uma ação política governamental ambígua, que oscila entre o plano humanitário e uma versão ainda estigmatizadora da pobreza (PAIVA; MATTEI, 2009, p.185).

Em grande medida, isso ocorre porque as ações e iniciativas no campo social, embora tenham sofrido uma expansão expressiva na última década, ainda estão longe de revelar uma articulação definitiva entre as esferas econômica, política e social que seja capaz de enfrentar e vencer o pensamento conservador que naturaliza a pobreza e a exclusão social, condenando seguidamente as iniciativas de expansão do investimento público implementadas no sentido de fortalecer e garantir os direitos sociais assegurados na Carta Magna do país.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo do texto vimos que a trajetória de implementação dos Sistemas de Proteção social caminhou no sentido de promover melhorias nas condições de vida da

população, especialmente da classe trabalhadora. Assim, foram constituídos em várias partes do mundo, particularmente no pós-guerra, sistemas que foram capazes de atender as demandas sociais da população pobre, de tal forma que a pobreza e a exclusão passar a ter uma tendência regressiva.

No caso brasileiro nota-se a lenta trajetória de organização de um sistema mínimo de proteção social forjado até a década de 1980. A partir desse período, a crise econômica, por um lado, e a ideologia neoliberal, por outro, colocaram em xeque até mesmo os desígnios do capítulo dos Direitos Sociais presentes na Constituição de 1988. Com isso, verificamos que um sistema com características universalizantes não conseguiu ser estabelecido no país, além do que os problemas de financiamento desse sistema permanecessem recorrentes, ao mesmo tempo em que a diversidade de demandas sociais do país não consegue ser atendida.

É nesse contexto que deve ser compreendida a ação do governo atual que visa reintroduzir no cenário nacional a concepção de Estado Mínimo. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241/55) recentemente aprovado pelo Congresso Nacional é o maior exemplo de regressão social, uma vez que congela os gastos primários do governo (saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, defesa nacional, etc.) por um período de vinte anos, o que significa, na prática, o adeus ao desenvolvimento social do país. Isto porque, estima-se que para os próximos 10 anos (2016-2025) somente nas áreas de saúde e educação deverá ocorrer uma redução dos gastos *per capita* da ordem de 6%. O fato é ainda mais grave se considerarmos que o ritmo de crescimento populacional, segundo o IBGE, deverá ser de 0,8% aa nesse período, o que significa que mais de 20 milhões de pessoas estarão demandando serviços sociais governamentais.

Além disso, a mudança constitucional atingiu em cheio a política de valorização do salário mínimo que estava em curso no país desde 2004. Com isso, buscou-se desvincular as correções do salário mínimo das taxas de crescimento do PIB, como forma de reduzir as despesas previdenciárias e assistenciais e, ao mesmo tempo, garantir o aumento das taxas de lucros das empresas. Na prática, essas medidas irão reduzir efetivamente o poder de compra da classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, voltar a ampliar a desigualdade social.

Na sequência da aprovação da PEC 241/55, esse mesmo governo encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de reforma da previdência social e, segundo consta, em

breve deverá encaminhar a proposta de reforma trabalhista. Todas essas propostas remontam ao debate do início dos anos de 1990 quando vigorava a tese governamental do *Menos Estado e Mais Mercado*. Ao final daquela década vimos o desastre social que tomou conta de parcelas expressivas da população jogada à margem da sociedade.

É nesta direção – e diante dos fatos políticos recentes - que reconhecemos a existência de um grande retrocesso, não somente em termos de desarticulação de um sistema de proteção social que sequer veio a se constituir adequadamente, mas especialmente em termos do futuro da nação.

## REFERÊNCIAS

ATTANASIO, O., TRIAS, J., VERA-HERNANDEZ, M. Old and new welfare: the relative effects on child nutrition. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS. 3.; 2008. **Anais...** Santiago de Chile: FAO/ONU, 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Federal no. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que instituiu o Programa Bolsa família**. Brasília (DF), 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Uma estratégia de desenvolvimento social**. Brasília(DF), 1996. (Coleção Documentos da Presidência da República).

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Superar la pobreza mediante la inclusión social**. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

DRAIBE, S. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, n.11, p.3-21, 1997.

ESPING-ANDERSEN, G. **Three Worlds of Welfare Capitalism**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1994-1992. **Economia e Sociedade**, v. 8, p. 183-238, jun. 1997.

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

HENRIQUE, W. **O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil**. 1999. Tese (Doutorado em Economia)-Instituto de Economia Universidade de Campinas, Campinas, 1999.

IPEA. Pobreza e Mudança Social. **Comunicado da Presidência**, n. 9, set. 2008.

IPEA. Desigualdade e pobreza no Brasil metropolitano durante a crise internacional. **Comunicado da Presidência**, n. 25, ago. 2009.

LAVINAS, L. **Programas de garantia de renda mínima**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 596).

MALUCCIO, J.A. Household targeting in practice: the Nicaragua red de Protección Social. **Journal of International Development**, v. 21, p.1-23, 2009.

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

MATIASCIC, M. **Política social brasileira**. Brasília (DF): IPEA, mar. 2015. (Texto para Discussão, n. 2062).

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à pobreza: o caso Programa Bolsa Família. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, ano 16, n. 33, p.147-176, 2012.

MATTEI, L. Políticas sociais de combate à pobreza no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA BRASA. 13.; 2016. **Anais...** Providence (EUA): 2016.

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.

PARDO, M. **Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina**. Santiago de Chile, CEPAL, 2003. (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, n. 20).

PAZ, J. et al. **América Latina y el Caribe**: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. (Serie Estudios Población y Desarrollo, n. 53).

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília (DF): IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n.1424).

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