



Center for Studies on Inequality and Development

Texto para Discussão Nº 92 – Fevereiro 2014

Discussion Paper No. 92 – February 2014

Políticas públicas sociais

Celia Lessa Kerstenetzky (CEDE/UFF)

www.proac.uff.br/cede

Políticas públicas sociais¹

Celia Lessa Kerstenetzky²

(Capítulo preparado para o livro Sistema Político Brasileiro, organizado por Lucia Avelar e Antonio Octavio Cintra, ed. Fundação Konrad Adenauer)

1. Introdução

O que são “políticas públicas”? Trata-se, genericamente, dos programas e ações desenvolvidos direta ou indiretamente pelo Estado, com vistas ao interesse público, ou, de modo mais estrito, dos princípios e propósitos que animam as decisões do Estado em várias áreas onde germina o interesse público, tal como estes se expressam em programas e ações. Mesmo nem sempre encontrando correspondência perfeita em normas constitucionais, as políticas públicas no mínimo não podem ferir esses preceitos e são, sob muitos aspectos, o braço executivo de direitos expressos na Constituição.

Um estudo abrangente implica a análise de suas múltiplas dimensões: onde elas são concebidas - em que nível de governo, por quais atores e em que capacidades --, que exigências impõem em termos de capacidades da administração pública e como estas são atendidas, como se vinculam a direitos, materializando-os e/ou precedendo-lhes, como são introduzidas, monitoradas e avaliadas e quais os mecanismos de retroalimentação, como se articulam com as demandas da sociedade, quais os insumos financeiros para que se desdobrem em ações concretas e quais os seus resultados. A lista extensa não é, contudo, exaustiva e cada uma dessas dimensões tem sido alvo de investigação.

Neste capítulo, concentraremos nossa atenção sobre as políticas públicas sociais e um conjunto restrito de aspectos a elas relacionados.

Grosso modo, há dois paradigmas principais de política pública social: o primeiro a concebe como o conjunto de programas e ações governamentais voltadas para o alívio de situações de pobreza, privação e vulnerabilidade; o segundo enfatiza ações e programas em sua capacidade de resolver problemas sociais, atender necessidades e criar oportunidades (Midgley, 2009). A

¹ A autora agradece a Graciele Pereira Guedes pela competente assistência de pesquisa.

² Professora titular da UFF, diretora do CEDE (www.proac.uff.br/cede) e pesquisadora do CNPq.

segunda concepção é mais ampla. Ao contrário da primeira que pressupõe que problemas sociais são periféricos e residuais, a concepção ampla se apoia no diagnóstico de que a vida social em economias de mercado gera custos e necessidades sociais a requerer intervenção protetora e preventiva. Em tais sociedades, cidadãos membros de uma mesma comunidade política são com frequência ainda que em graus variados entendidos como sujeitos de direitos “sociais” à proteção e prevenção. Estas classicamente envolvem a adoção de intervenções em assistência e previdência, mercado de trabalho, educação, saúde e habitação, mas, na realidade integram uma lista aberta, cujos elementos dependem da emergência de necessidades sociais e reivindicações de grupos sociais.

Neste capítulo adotaremos a concepção ampla. Contra o pano de fundo de contextos sociais, econômicos e políticos, as políticas sociais serão apresentadas como parte integrante do sistema político brasileiro, em coevolução com as concepções de cidadania, as mudanças de regime político e estratégias de desenvolvimento. O objetivo é situá-las na história recente do Brasil, destacando sua articulação com direitos de cidadania e projetos de desenvolvimento. Desse modo, na seção 2, trataremos de brevemente demarcar o lugar das políticas sociais nas sociedades contemporâneas e, em particular, na história do Brasil republicano; na seção 3, nos voltaremos para a evolução recente do conjunto das políticas sociais, tomando como referência a Constituição de 1988; e na seção 4, conclusiva, teceremos considerações acerca das perspectivas das políticas sociais no Brasil.

2. Políticas sociais e sistemas políticos

Legislação e ações específicas de agentes públicos que poderiam ser identificadas como forma ainda incipiente de política social remontam ao início da idade moderna. Mas é seguramente a partir de meados do século XX que esse tipo de intervenção se generaliza e aprofunda a ponto de se tornar um traço comum distintivo das sociedades de mercado.

A generalização da forma mercado nas economias ocidentais se fez acompanhar da disseminação de políticas compensatórias e de seguros coletivos organizados pelo Estado. Tal fenômeno prestou-se a diversas leituras, sendo provavelmente a mais famosa a de Karl Polanyi que enquadrou as políticas sociais como reação autoprotetora de sociedades tradicionais a transformações intensas e perturbadoras como a mercantilização da vida social (Polanyi, 1944).

Muitas dessas intervenções ocorreram sob os auspícios de governos conservadores, estimulados pela percepção dos altos riscos sociais da modernização econômica.

A organização de seguros coletivos baseados em contribuições de trabalhadores e empregadores se generalizou ao longo do século XX, tendo como inspiração a experiência alemã iniciada ainda no século XIX³. Mas com a reforma da política social britânica nos anos 1940⁴, aparece um novo aspecto e uma nova função para a política social: a de materializar direitos sociais. No pós-guerra britânico isso significaria estender a toda a população proteção contra o risco de empobrecimento, proteção esta que seria garantida solidaria e equanimemente pela utilização de impostos gerais. O salto que então se deu foi da concepção de seguros coletivos obrigatórios, organizados pelas distintas ocupações sob a chancela do Estado, para o que se convencionou chamar de seguridade social, em que toda a sociedade contribui para excluir do risco de pobreza qualquer um de seus membros, seja por doença, incapacidade, desemprego, envelhecimento, viuvez ou constituição de uma família. E essa seguridade assumiu a forma não apenas de benefícios monetários como de oferta de serviços, dentre eles a saúde.

Se é verdade que a introdução de políticas sociais nacionais não se deu sob os auspícios de regimes democráticos, como atestam os países pioneiros da Europa central (Alemanha, Áustria, França), é igualmente verdadeiro que a introdução de políticas sociais universalistas ocorreu sob democracias e, de modo geral, pelas mãos de partidos ou coalizões trabalhistas e socialdemocratas, emanando de intensa atividade sindical. A constatação se baseia no registro histórico das experiências britânica, dos países antípodas (Austrália e Nova Zelândia) e da Europa nórdica (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia). De mera reação autoprotetora, as políticas sociais de estados do bem-estar universais se voltaram para proativamente materializar concepções alternativas de sociedade aonde o florescimento de mercados viria a conviver com a garantia de direitos sociais, portanto, com redistribuição institucionalizada da riqueza social via benefícios e serviços.

³ O seguro social alemão adotado em fins do século XIX, de natureza compulsória e organizado por categorias profissionais, foi concebido de forma a proteger os trabalhadores assalariados dos riscos vistos como inerentes à participação em uma economia de mercado. Entre eles se incluíam a perda da capacidade de geração de renda em virtude de invalidez, doença, acidente ou idade.

⁴ O assim chamado Relatório Beveridge, coordenado por William Beveridge e publicado em 1942, e que precedeu a reforma da política social inglesa no pós-guerra, representou um rompimento com a noção de responsabilidade individual pela pobreza e a emergência de uma concepção universalista do estado de bem-estar.

Se por um lado a introdução de políticas sociais tem esse aspecto de proteção ou, mais radicalmente, de redistribuição deliberada, a mesma suscitou atenção também por sua relação com o desempenho econômico dos países. Será que a drenagem de recursos para esses fins não causaria danos à atividade econômica, ao desviá-los de outros investimentos ou mesmo demover os agentes econômicos de esforços produtivos por receio de impostos, ou ao garantir renda sem a contrapartida do esforço? Há uma rica discussão em torno a essa temática⁵. Para os propósitos deste capítulo importaria apenas assinalar que na experiência histórica de países hoje desenvolvidos as políticas sociais foram mobilizadas para viabilizar projetos nacionais de desenvolvimento, baseados em industrialização e em sua acompanhante infalível, a urbanização das sociedades. Mesmo naqueles países, como a Inglaterra, que não sentiram tão intensamente o acicate da rápida modernização quanto os países de industrialização tardia, as transformações requeridas para a liberação dos mercados foram de tal monta a exigir intensa atividade legislativa (a legislação fabril e sindical) na linha autoprotetora assinalada por Polanyi. A intervenção ao longo do tempo contribuiu para aliviar pressões sociais e políticas, para garantir a reprodução da força de trabalho, absorvendo custos privados, para tornar as cidades mais habitáveis, ao suavizar males públicos como o analfabetismo, a subescolarização e a insalubridade do ambiente urbano, e, principalmente, para garantir apoio político amplo para projetos nacionalistas.

Nas últimas décadas do século XX e primeiros anos do novo século, período marcado por arrefecimento do crescimento econômico das economias centrais, aumento das desigualdades e transformações estruturais de toda ordem – na configuração da atividade econômica, no mercado de trabalho, nas relações econômicas internacionais, nos paradigmas tecnológicos, na demografia, na estruturação das famílias –, a imposição de um novo padrão de riscos sociais, os riscos sociais das sociedades pós-industriais, suscita a pergunta: a política social ainda tem lugar? A julgar pelo crescimento do gasto social que tem se observado nos últimos 30 anos, é possível afirmar que esse lugar está garantido e parece cada vez mais espaçoso. Até porque, açuladas por riscos sociais crescentes, as demandas vem aumentando, por vezes de maneira inercial, por outras forçando governos democráticos a atendê-las. Em meio a esta dinâmica expansiva, observa-se que certas funções da política social estão crescendo em importância, indicando uma redefinição de estratégias. Tem atraído a atenção o peso crescente de políticas voltadas à

⁵ Ver Kerstenetzky 2012.

provisão de serviços, sobretudo, em países de estado de bem-estar universalistas que lograram conciliar bom desempenho econômico com baixos graus de pobreza e desigualdade. Voltaremos a essas políticas na seção conclusiva deste capítulo.

A trajetória das políticas sociais no Brasil guarda semelhanças com o percurso até aqui descrito, evoluindo de um esquema de seguros coletivos introduzido nos anos 1930 para a concepção de uma seguridade social com características universalizantes na Constituição Federal de 1988, e em direção a um gasto social crescente (ver gráfico 1).

Seguindo o paradigma de direitos sociais vinculados ao trabalho e baseados em contribuições, políticas sociais nacionais foram inicialmente introduzidas ao longo do período da chamada República Nova, com especial intensidade nas décadas de 30 e 40 do século passado. Esse período marcou a criação e a consolidação de direitos trabalhistas, como a delimitação da jornada de trabalho, o descanso remunerado, o estabelecimento de um salário mínimo estatutário, a regulamentação do trabalho de mulheres, a proibição do trabalho infantil e diversas outras provisões que desde a promulgação da República constavam da pauta de reivindicações do trabalho, mas que praticamente nada haviam avançado até o limiar da República Nova. É também desse período a organização de um esquema nacional de previdência pública por estrato ocupacional, baseado em contribuições do trabalho, do capital e do Estado⁶, que de forma ainda heterogênea ao longo dos segmentos ocupacionais cobria contra riscos como idade, invalidez, doença e falecimento do trabalhador. Datam também desse período os primeiros esforços de nacionalização e institucionalização da provisão de educação e saúde, com a criação do Ministério da Educação e da Saúde.

Esse conjunto de iniciativas é marcado pela influência de fatores internos e externos peculiares. No plano interno, é notório o objetivo de integração das nascentes políticas sociais nacionais com os projetos nacionais desenvolvimentistas dos governantes (orientação que segue inalterada em suas linhas gerais até os anos 1980). Assim, a política social se integra ao esforço de garantir a reprodução e o apoio político da força de trabalho urbana, ambos requeridos pelo projeto de industrialização por substituição de importações que ganha aceleração durante a segunda grande guerra. A constituição de uma cidadania restrita, com direitos sociais garantidos ao trabalho

⁶ Em 1923, surgira a primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões, mas o esquema cobria apenas os ferroviários e apesar de mandatório era organizado por empresa.

regulamentado tomando a dianteira de direitos políticos plenos, torna-se uma marca duradoura muito embora não inédita (o mesmo havia se passado, por exemplo, na Alemanha) da história da política social no Brasil. No plano externo, se destaca a influência de ideias e práticas adotadas em outros países, notadamente os países europeus, com destaque para a Alemanha, esta que até às vésperas da segunda grande guerra era o mais avançado estado social do mundo ocidental e que havia influenciado seus vizinhos na Europa e nossos vizinhos na América Latina.

Ao longo das décadas de 1950 e 1960 chegam até nós pálidos raios do universalismo britânico – que por sua vez começa a se difundir como estilo de política social alternativo na Europa e em algumas das antigas colônias inglesas, chegando mesmo a ser considerado como opção para a reforma da política social alemã sob a ocupação aliada do pós-guerra, sendo logo descartado. No Brasil, o universalismo de Beveridge fez raras aparições antes da Constituição de 1988: em uma tentativa frustrada ainda nos anos 1940 e na uniformização e unificação da previdência levada finalmente a cabo nos anos 1960, e nas sucessivas ainda que tímidas iniciativas de incorporação à proteção social de situações “peculiares” de inserção no mercado de trabalho nos anos 1970 (trabalhadores rurais e informais) que na realidade correspondiam à condição da maioria dos trabalhadores brasileiros. Direitos sociais eram, de forma oscilante, mas de modo geral, um efeito secundário de medidas que tinham outros alvos, principalmente a produção de funcionalidades para o projeto de desenvolvimento via industrialização por substituição de importações.

Como em vários países europeus, também no Brasil a política social entrou no cenário político por via não democrática e foi em ambiente democrático que se transformou qualitativa e quantitativamente, sobretudo sob a condução de governos apoiados em coalizões de centro-esquerda. Porém, à diferença daqueles países, nossa passagem pelo umbral das democracias com direitos políticos plenos tardaria ainda meio século desde a introdução das primeiras políticas sociais nacionais para acontecer.

Na realidade, a redemocratização do país, que tem como marcos simbólicos a Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e a promulgação da nova Carta Constitucional em 1988, postulou a retomada dos direitos políticos e sua extensão a novos grupos sociais (como os analfabetos) em associação com a introdução de direitos sociais universais (como o direito à assistência e à saúde), a extensão de direitos à proteção social a segmentos sem cobertura previdenciária (como

os trabalhadores rurais) e o estabelecimento de um mínimo social para balizar as transferências governamentais. A definição de fontes de orçamento solidárias (como o orçamento da seguridade social) e baseadas em impostos aumentou a segurança financeira das políticas sociais e acentuou seu caráter universalista e redistributivo.

Sendo refundada em uma associação íntima entre direitos sociais e políticos plenos, novidade absoluta na história política brasileira, a nova democracia brasileira, amparada nos preceitos da nova Constituição, vinculou esses direitos de duas maneiras fundamentais: em primeiro lugar, substantivamente, ao postular que cidadãos plenos tenham direitos sociais garantidos e ao listar sob essa rubrica o direito à assistência, à previdência, à educação e à saúde, ao lazer, à moradia, à alimentação, ao trabalho e à proteção à maternidade e à infância. A segunda modalidade de associação desses direitos foi procedimental: a nova Carta introduziu o princípio da descentralização político-administrativa das políticas públicas e o componente de participação popular nos Conselhos⁷ que deliberam sobre essas políticas. Nesse processo, a política social é repatriada para a dimensão da cidadania, desembaraçando-se de sua tradicional vinculação a projetos de desenvolvimento econômico: sua dinâmica passa a ser marcada por sua apropriação pela cidadania.

A despeito de terem sido as décadas de 1980 e 1990 fortemente marcadas por conjunturas econômicas adversas, notadamente a crise das dívidas externa e interna que mergulhou a economia brasileira em uma quase estagnação, o impulso político representado pela redemocratização logrou fazer avançar a agenda de direitos sociais. De fato, o início da década de 1990 testemunhou a introdução da aposentadoria rural não contributiva⁸ e a consequente elevação do gasto social, que de resto segue crescendo como proporção do PIB, alcançando em 2008 a cifra de 20%, o dobro do que representava em 1988⁹ (ver evolução do gasto social no gráfico 1, no anexo). A partir do Plano Real, de 1994, a forma principal de financiamento dessa

⁷ Os Conselhos são instâncias de controle e implementação de políticas públicas de interesse da sociedade, instituídos na CF/88. Deles participam representantes da sociedade e do Estado.

⁸ À aposentadoria rural não contributiva tem direito todo trabalhador rural inserido em regime de economia familiar com 180 meses de atividade rural comprovada. Os homens podem se beneficiar dela a partir dos 60 anos e as mulheres a partir dos 55 anos. O valor do benefício é equivalente a um salário mínimo.

⁹ Considerando apenas os sete principais países integrantes da OCDE (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos), o gasto social médio evoluiu de 12,1% do produto em 1960 para 21,9% em 1975 – quase dobrando sua proporção em quinze anos (Pierson, 1998). O Brasil fez proeza comparável entre 1988 e 2008.

expansão foi o aumento da carga tributária – contudo ainda fortemente baseada em tributos indiretos, de conhecida regressividade¹⁰.

Um segundo momento de recuperação da autonomia da política social se dá a partir de meados do século atual, quando ela, sem declinar de sua função precípua, passa a ser explorada também por seus benefícios econômicos diretos, e, talvez ainda mais significativamente, quando as próprias políticas econômicas passam em alguma medida a incorporar uma orientação social. O primeiro aspecto é importante porque implica em que, sem abrir mão de seus propósitos de retificação de desequilíbrios sociais e promoção de justiça social, a política social ganha uma justificativa e um apoio adicionais por sua contribuição para a geração de renda e emprego e consequentemente também de tributos que viabilizem o seu provimento. Esse ponto é tanto mais relevante quanto mais se expandam as reivindicações por direitos e mais incertas se tornem as condições de financiamento. O segundo aspecto sinaliza o fato de que a política econômica foi restringida em sua autonomia, devendo considerar um condicionante social em sua concepção: seus efeitos sobre a equidade devem ser levados em conta junto com os efeitos sobre a eficiência econômica. Em conjunto, na medida em que a política econômica gera menos problemas sociais, menos compensatória precisará ser a política social, e, na medida em que esta coopera no estímulo à atividade econômica mais se libera de restrições impostas pelo marco macroeconômico.

Essa experiência não é inédita no mundo. De fato, a história das reformas nas políticas sociais dos países escandinavos registra que já na década de 1950, na Suécia, e algumas décadas mais tarde também nos demais países nórdicos, políticas sociais foram mobilizadas para uma função adicional, além do tradicional seguro e da garantia de direitos: o investimento social. Nessa capacidade, a política social foi utilizada também visando ao crescimento econômico, mas a um crescimento redistributivo, isto é, crescimento que se apoia em igualdade de oportunidades reais, que ampliam capacidades produtivas da população e promovem progresso econômico mais equilibrado. A igualdade é insumo e produto dessa estratégia. Apesar de não inédita no mundo, a experimentação com políticas sociais economicamente orientadas e políticas econômicas socialmente orientadas (Kerstenetzky 2012) é inédita no Brasil. E é para ela que nos voltaremos

¹⁰ A regressividade tributária diz respeito ao pagamento de tributos equivaler a proporções maiores da renda quanto menor esta for, incidindo desproporcionalmente sobre os rendimentos da parcela mais pobre da população.

na próxima seção, onde analisaremos a evolução recente da política social brasileira, tomando como ponto de partida o referente constitucional e como ponto de chegada os seus efeitos conhecidos.

3. Evolução recente da política social brasileira

O imediato pós-Constituição assistiu ao avanço acelerado da agenda de direitos sociais com a implementação do seguro-desemprego, a regulamentação e implementação da previdência rural, a promulgação da lei orgânica da saúde, que cria o SUS, e da lei orgânica da assistência social, que institui o Benefício de Prestação Continuada¹¹ para idosos e deficientes pobres. Os avanços principalmente na cobertura previdenciária, em combinação com os novos valores dos benefícios, promoveram uma expansão sem precedentes do gasto social: oito pontos percentuais do PIB entre 1988 e 1990 (passando de 10% a 18%).

Em contraste, a estabilização econômica marcou fortemente o período pós-Plano Real, entre 1994 e 2003, razão pela qual este não pode ser considerado um momento particularmente brilhante da política social. Na verdade, o período é paradoxal pois enquanto alguns grandes feitos são realizados, como a criação do SUS, a implementação dos programas de renda, a descentralização das políticas sociais com a partilha de recursos entre União, estados e municípios, e a participação social com a criação dos Conselhos, o gasto social cresce pouco, ligeiramente acima de um ponto percentual do PIB. O país experimenta redução significativa da pobreza, logo em seguida à adoção do Plano Real, confirmando ser a inflação inimiga dos mais pobres, mas o efeito é único e a desigualdade pouco cede. Sob conjuntura internacional desfavorável com os ataques especulativos contra o real, juros elevados para contrarrestar os ataques e garantir inflação baixa, e ajuste fiscal intenso para compensar os juros elevados, o desemprego e a informalidade aumentaram sobretudo no período final, enquanto o salário médio e a massa salarial declinavam. A política social foi alvo de reformas, algumas delas na direção da referência constitucional como a implementação do SUS e os programas de renda, outras em busca de harmonizá-la com o ajuste fiscal como a reforma da previdência e a introdução da

¹¹ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito de valor constitucional, não contributivo, e concedido no âmbito da Assistência Social a todo idoso (65 anos ou mais) e portador de deficiência que possua renda mensal familiar *per capita* de até um quarto do salário mínimo. O valor mensal do benefício é equivalente a um salário mínimo.

Desvinculação de Receitas da União (DRU)¹² visando a superávits fiscais. A forte restrição de recursos foi enfrentada com estratégias de recalibragem dentro das políticas, por exemplo, priorizando segmentos básicos em políticas como educação e saúde, e entre as políticas, por exemplo, priorizando, o crescimento dos programas assistenciais em detrimento de outras áreas.

Em certo sentido, a política social seguiu refém da política econômica, lastreada no postulado divórcio entre eficiência e equidade (ou crescimento e redistribuição), não se registrando novidade significativa na direção de maior autonomia à mesma. Contudo, em anos recentes, o Brasil passa a figurar entre as poucas experiências mundiais de conciliação entre políticas voltadas para a promoção de justiça social e políticas de crescimento, cujos resultados de fato harmonizaram crescimento com redução da desigualdade em ambiente democrático (ver evolução da desigualdade no gráfico 2, anexo).

O núcleo da nova experiência foram as políticas de renda: as transferências governamentais e a política de valorização do salário mínimo. A expansão das transferências governamentais se deu em duas frentes: a previdenciária e a assistencial. No front previdenciário, expandiu-se a cobertura para incluir categorias não cobertas como os microempreendedores individuais e os trabalhadores por conta própria, donas de casa, estudantes e desempregados; no âmbito da assistência, modificações no Benefício de Prestação Continuada ampliam sua elegibilidade (o limite de idade cai para 65 anos, o conceito de deficiência é flexibilizado) e é criado o programa Bolsa Família¹³ reunindo os programas de renda anteriores e ampliando a elegibilidade do Bolsa Escola para famílias em pobreza extrema e sem filhos. Apenas esse programa mais do que dobra o número de famílias que têm acesso ao benefício governamental, chegando a atingir, das iniciais cinco milhões do Bolsa Escola, cerca de 13 milhões de famílias em 2013, algo em torno de um

¹² A DRU, criada em 1994 sob a nomenclatura de Fundo Social de Emergência (FSE), pode ser entendida como um mecanismo que concede maior discricionariedade ao Governo, permitindo a este desvincular até 20% das receitas provenientes de contribuições sociais para o orçamento fiscal. De 2007 a 2010, a DRU foi responsável pela desvinculação de R\$ 195,3 bilhões.

¹³ O Programa Bolsa Família (PBF) se inclui no rol dos programas de transferência condicionada de renda. São elegíveis a ele indivíduos em situação de pobreza (renda familiar *per capita* de até R\$ 140,00) e extrema pobreza (renda familiar *per capita* de até R\$ 70,00). O valor do benefício varia a depender da estrutura familiar – número de crianças, adolescentes até 17 anos, gestantes e nutrízes. Por não se tratar de um direito, nem todos os elegíveis ao Programa são também beneficiários. Em 2012, dos 18,5 milhões de famílias cadastradas no Cadastro Único de Benefícios Sociais (CadÚnico) que possuíam rendimento familiar *per capita* de até R\$ 140,00, 13,9 milhões eram beneficiários do Programa, representando uma cobertura de 75,2%.

quarto da população brasileira. Este grande contingente de pessoas passa a receber transferências de renda que as habilitam a demandar bens e serviços no mercado de consumo.

Ao lado dessa massa significativa de poder aquisitivo adicional, que por si só reduziu a intensidade da pobreza e a desigualdade (segundo estimativas, apenas o Bolsa Família teria sido responsável por um quinto da queda da desigualdade entre os anos de 2004 e 2009, cf. Soares, 2012; Soares, 2011; Soares et al.; 2010;), é preciso situar a política de valorização do salário mínimo. Este vinha historicamente sofrendo desvalorização. Durante boa parte das décadas de 1960, 1970 e 1980, a política de ajuste insuficiente do salário mínimo compunha o ferramental de políticas anti-inflação (Camargo, 1984), violando sua concepção original como política social dos anos 1940 e 1950. Essa orientação começa a se alterar na década de 1990, com as primeiras iniciativas de recuperação de seu valor real. A valorização se acelera a partir de 2005 e, finalmente, desde 2007 se converte em uma política de governo, com critério de indexação pré-definido: a inflação mais o crescimento do PIB nos dois últimos anos. Essa iniciativa tem o efeito normativo de proceder ao resgate do salário mínimo como referência para um padrão de vida decente para o trabalhador brasileiro e sua família (nos termos do Decreto- Lei 2.162/1940 de Vargas e da Constituição de 1946, em que se inclui também a família do trabalhador), mas supera esse efeito ao convertê-lo em um mínimo social uma vez que a Constituição de 1988 o designa como piso para as transferências de renda governamentais. Benefícios constitucionais como aposentadorias e pensões, BPC, seguro desemprego e abono salarial têm seu piso vinculado ao mínimo. Uma consequência é que a valorização do mínimo se transmite não apenas ao mercado de trabalho, sob a forma de salários dos trabalhadores na base da pirâmide ocupacional formal, como a todo o sistema brasileiro de proteção social básica contributiva e não contributiva – um feito que rendeu significativa redução da desigualdade de renda no país e importante impulso ao mercado doméstico de consumo que apoiou o crescimento econômico em anos recentes. A este fenômeno denominei crescimento redistributivo (Kerstenetzky, 2013).

Impulsionado também por políticas de expansão do crédito, parte importante do novo ímpeto aquisitivo se dirigiu a bens de consumo, estimulando ainda o comércio, os serviços e a construção civil. Empregos novos foram gerados com vigor ainda maior que o crescimento da renda, a maior porção deles foram empregos formais, com piso no mínimo e proteção social – o que explica boa parte do aumento da cobertura previdenciária que se verifica no período.

Segundo estimativas recentes, os efeitos multiplicadores de renda de políticas sociais como o programa Bolsa Família, gastos em saúde e em educação são significativos, chegando a superar os efeitos sobre a renda e o produto exercidos por outros itens da demanda agregada como exportações e investimentos na construção civil (Castro et al., 2011).

Ao lado das “políticas sociais economicamente orientadas” é possível identificar certa modulação das políticas econômicas por objetivos sociais. Destacam-se alguns condicionantes das políticas monetária, creditícia e regulatória recentes. Dentre os primeiros está a busca deliberada por redução da taxa de juros básica da economia, o que tem implicações sobre o acesso ao crédito e a ampliação do espaço para a política fiscal em virtude da redução dos encargos financeiros do governo. Quanto às políticas de crédito, sobressaem o crédito consignado para os aposentados do regime geral da previdência social, que tornou o crédito bancário acessível a um segmento financeiramente excluído da população, e as várias formas de crédito direcionado, especialmente para a agricultura familiar e aquisição de imóveis. No que diz respeito às políticas regulatórias, registra-se uma ênfase no interesse público e dos consumidores em geral em detrimento da tradicional prioridade à lucratividade das empresas, perceptível, por exemplo, nas tarifas sociais de energia. Ademais, as políticas de investimento público se voltaram com mais intensidade para a infraestrutura urbana e social, especialmente para a habitação¹⁴.

O período entre 2010 e 2013 foi em boa parte marcado por arrefecimento do crescimento econômico. Estímulos fiscais em 2008 e 2009 foram suficientes para proteger o país dos efeitos mais desastrosos da crise financeira internacional que havia provocado súbita retração de crédito e mercados, mas a segunda década do século XXI ainda testemunha retração do nível de atividade econômica internacional já afetando o ritmo de crescimento no país. O governo brasileiro intensificou o esforço fiscal a partir de 2010 e o nível de atividade econômica se reduziu, a despeito de desonerações fiscais, queda de juros e, mais recentemente, desvalorização cambial. Contudo, não obstante o baixo crescimento, os indicadores de emprego, desemprego e informalidade, assim como a pobreza, a pobreza extrema e a desigualdade, seguem a tendência

¹⁴ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado no âmbito do Governo Federal, em 2007. Dentre seus objetivos gerais se incluíam a aceleração do crescimento econômico; o aumento do emprego; e a melhoria das condições de vida da população brasileira, especialmente habitação. Voltado para investimentos em setores considerados estruturantes do país, como infraestrutura, logística e energia, o Plano teve como concepção a retomada do planejamento.

de melhora. Os principais parâmetros de política social foram mantidos -- expansão das transferências e valorização do mínimo -- e é provável que sigam exercendo efeitos benéficos na linha do crescimento redistributivo, baixo porém consistente e mais equilibrado, ainda impulsionado pelo consumo de massas. Até quando é difícil prever, pois já se prenunciam alguns gargalos, dentre eles dificuldades que requereriam mais, não menos, política social, sobretudo provisão suficiente e adequada de serviços sociais universais como a educação.

E é justamente nesta seara onde a política social avançou menos. O financiamento do SUS ainda não foi satisfatoriamente equacionado, sobretudo no que respeita a participação da União. A educação segue ainda muito subfinanciada, a despeito do aumento de gastos nos últimos anos, boa parte do qual foi absorvido pela repetência escolar. O transporte público ainda é um gargalo nas grandes cidades, insuficiente e de baixa qualidade, sendo alvo de minguado subsídio e pesando exageradamente no bolso dos mais pobres. E, não obstante, é no segmento dos serviços onde a política social melhor poderia realizar suas potencialidades: promover segurança econômica, honrar direitos sociais e contribuir para o progresso econômico.

4. Perspectivas para a política social

Em que pese a recente inflexão da política social, a partir da Constituição de 1988 e mais recentemente com a queda sustentada da desigualdade e da pobreza, os níveis de pobreza e iniquidade no Brasil ainda são assombrosos. Nossos resultados são louváveis especialmente quando comparados com o nosso próprio passado, porém se colocados em perspectiva internacional continuam inaceitáveis, sobretudo para um país que galgou o posto de sexta maior economia do mundo. Em 2012, o Brasil ocupava a 85ª. posição entre 187 países na ordenação do IDH, sendo classificado como um país de Índice de Desenvolvimento Humano elevado; na classificação do IDH ajustado à desigualdade, o país decaiu para a posição 97.

Nossa redistribuição apesar de apontar no sentido correto ainda é financiada regressivamente, o que acaba diminuindo sua intensidade. É bem verdade que mesmo os países que conseguem promover redistribuições fortemente igualitárias precisam se apoiar em impostos pagos por todos e não apenas pelos mais ricos, mas o caso brasileiro e o latino-americano são aberrações, já que a maior porção dos tributos é regressiva ao contrário do que ocorre nos países desenvolvidos. Na região, padecemos de um subdesenvolvimento tributário.

Além dos impostos, os próprios gastos e usos são insuficientes e inadequados para promover uma equalização mais efetiva da renda. Hoje se sabe, graças à experiência dos países que lograram os maiores esforços redistributivos, que parte significativa deles se dá por meio da estrutura de oportunidades. A ênfase em serviços é responsável, por exemplo, pelos menores índices de transmissão das desigualdades entre gerações nos países escandinavos. Dentre os serviços se destacam a educação, os cuidados e o mercado de trabalho.

A ênfase nesses serviços não é gratuita. Do ponto de vista da promoção de bem-estar é nas famílias e nos mercados de trabalho onde se localizam as maiores fragilidades institucionais nas sociedades contemporâneas. As famílias têm sido objeto de verdadeira revolução, multiplicando-se as suas formas de modo a serem cada vez mais frequentes famílias não convencionais, uniparentais, formadas por apenas um indivíduo ou por indivíduos sem laços consanguíneos, e quando são famílias convencionais os dois adultos tendem a estar no mercado de trabalho. Essas características enfraquecem a família como instância provedora de bem-estar e de cuidados, especialmente para os membros dependentes. Por outro lado, em virtude do aumento da expectativa de vida e da redução das taxas de fecundidade, o envelhecimento populacional é uma realidade inapelável e a crescente necessidade de cuidados, um imperativo da contemporaneidade. O cuidado a membros dependentes na ausência de serviços externos recairia sobre o indivíduo independente, em geral a mulher na família, reduzindo ou impedindo sua participação econômica e criando vulnerabilidade à pobreza. Esse em geral é o cenário enfrentado pelas famílias mais pobres: menor participação econômica das mulheres. Quanto ao mercado de trabalho, tem sido também objeto de transformações radicais que em muito tem aumentado situações de polarização: um grupo seleto de trabalhadores qualificados, bem inseridos e bem remunerados de um lado e, de outro, um volumoso e flutuante grupo de trabalhadores subqualificados, com inserção precária e baixa remuneração. Isso decorre do peso crescente do setor de serviços na economia, tipicamente com um mercado de trabalho mais desigual, o que é intensificado pela economia do conhecimento, que expande empregos seja na ponta tecnológica (bons empregos, altos salários) seja nos serviços ao consumidor (empregos precários, baixos salários). A educação, na ausência de provisão universal e de qualidade desde a primeira infância, interage com essas instituições intensificando o seu potencial inequalizante. A ausência de serviços de cuidados aos dependentes e de políticas ativas de mercado de trabalho tem o mesmo efeito de deixar as rédeas soltas à desigualdade. De fato, os países com maior

sucesso redistributivo dedicam um bom conjunto de instituições e recursos para esses serviços. No caso dos serviços de cuidado, trata-se de prover cuidados no domicílio preferencialmente, de modo a permitir que as mulheres no núcleo familiar possam participar do mercado de trabalho. Quanto às políticas ativas de mercado de trabalho, a ênfase tem sido em políticas de qualificação que permitam inserção de melhor qualidade ou mobilidade ocupacional. As políticas de educação incorporam o princípio da educação ao longo da vida, começando com creches e educação infantil, extensiva e de qualidade: quanto mais cedo a intervenção melhores as perspectivas de vida e mais baixas as desigualdades sociais entre as novas gerações. É importante lembrar, ainda, que a equalização de oportunidades via serviços fortifica a atividade econômica, promovendo crescimento redistributivo, e contribui para o financiamento da própria política social.

Se não nos ativermos exclusivamente aos elementos geradores das desigualdades de renda, observando também as desigualdades de bem-estar, outro conjunto de serviços ajuda a esclarecer a persistente divisão social que existe no Brasil, que é o acesso diferenciado a serviços de saúde de qualidade, segurança pública, transporte, áreas de lazer e bens culturais.

Certamente, temos que somar a esses condicionantes um mercado de trabalho onde a informalidade é traço estruturante e a extremamente desigual distribuição de riqueza no país, que nos colocam em clara desvantagem em relação a países socialmente desenvolvidos (Kerstenetzky 2012). De todo modo, a possibilidade de redução significativa das desigualdades que torne o Brasil não o campeão da desigualdade, mas da redistribuição (entendida em sentido amplo) depende essencialmente ainda que não exclusivamente da inflexão de nossa política social na direção da provisão universal e de qualidade de serviços sociais públicos – em atenção aos males públicos e necessidades sociais identificados pela cidadania.

5. Referências:

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

CAMARGO, J.M. *Minimum Wage in Brazil Theory, Policy and Empirical Evidence*. Rio de Janeiro: **Texto para Discussão, Departamento de Economia da PUC-Rio**, n. 67, 1984.

CASTRO, J. A.; MOSTAFA, J. ; HERCULANO, P. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicado IPEA, n. 75**. Brasília: Ipea, 2011.

GUERREIRO, M. **Análise dos gastos sociais brasileiros na perspectiva do estado de bem-estar social: 1988 a 2008**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF, Niterói, 2010. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/Dissertacao_02_Maria_Pandolfi_Guerreiro.pdf>. Acesso em: agosto de 2013.

IPEADATA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: agosto de 2013.

KERSTENETZKY, C. L. The Brazilian Social Developmental State: A Progressive Agenda in a (still) Conservative Political Society. In: Michelle Williams. (Org.). *The end of the developmental state?* 1a.ed.Londres e Nova York: Routledge, 2013, v. , p. 01-21 (no prelo).

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão: A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier. 2012

MIDGLEY, J. *The Definition of Social Policy*. In: MIDGLEY, J.; LIVERMORE, M. (Eds.). **Handbook of Social Policy**. Londres: Sage, 2009. p. 3 - 20.

PIERSON, C. **Beyond the Welfare State – The New Political Economy of Welfare**. Cambridge: Polity Press, 1998.

POLANYI, K. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 1944.

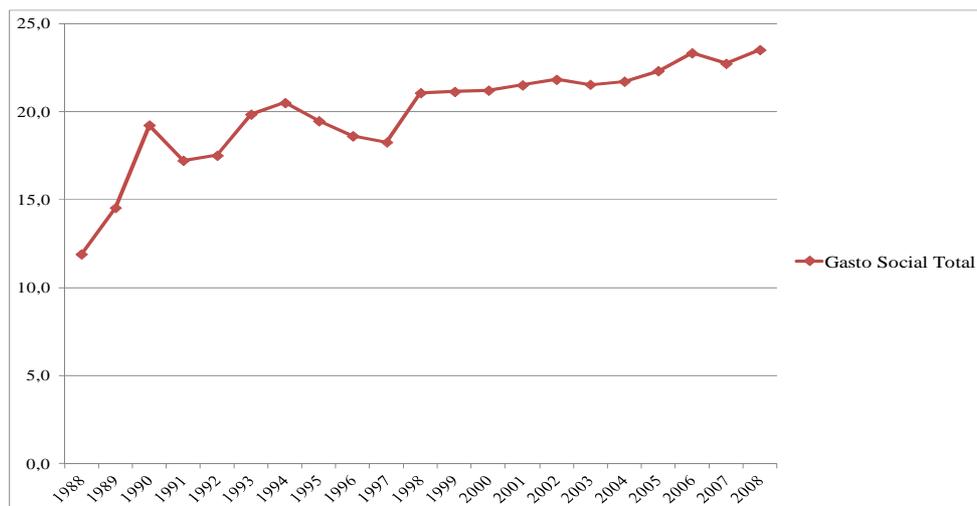
SOARES, S. A Desigualdade de Renda entre 1995 e 2009 e tendências recentes. **TD CEDE n. 51**. 2011. Disponível em: < <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD51.pdf>>. Acesso em: agosto de 2013.

SOARES, S. Bolsa Família: A Summary of Its Impacts. **One Pager IPC-IG n. 137**. 2012. Disponível em: < <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager137.pdf>>. Acesso em: agosto de 2013.

SOARES S., SOUZA, P. H.; OSÓRIO, R. G; SILVEIRA, F. G. Os impactos do benefício do programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: ABRAHÃO, J. ; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, vol 2, 2010, p. 27-52.

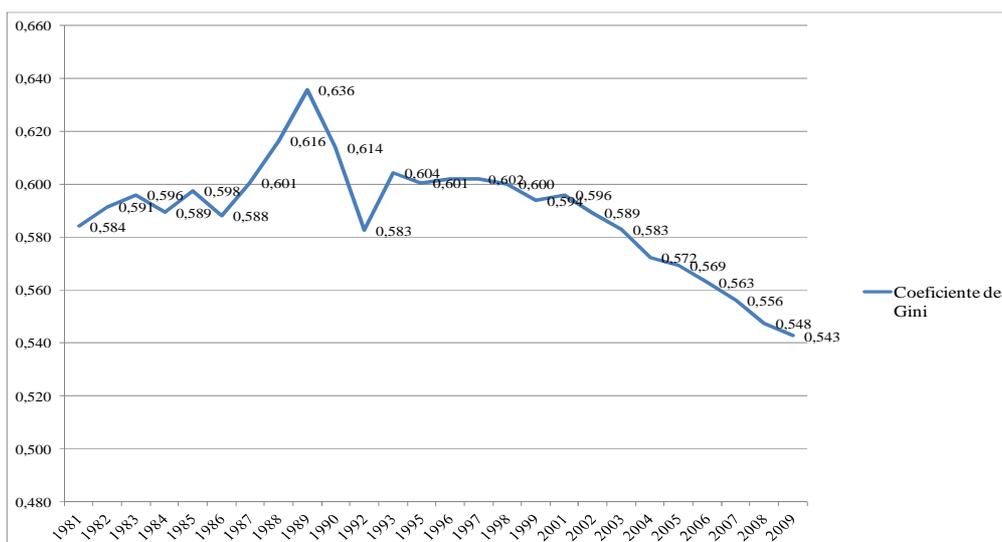
Anexo

Gráfico 1 – Evolução Gasto Social Total (%PIB) -1988-2008



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados constantes em Guerreiro (2010).

Gráfico 2 – Desigualdade de Renda no Brasil (1981-2009) medida pelo Coeficiente de Gini



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do IpeaData.

