

# A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica / *Social Policy in the Lula Government (2003-2010): Historical Perspective*

---

EDUARDO FAGNANI\*

**Resumo:** O objetivo desse ensaio é analisar a política social do governo do presidente Luis Inácio “Lula” da Silva (2003-2010) na perspectiva da trajetória da proteção social brasileira nas últimas cinco décadas. Argumenta-se que ela se insere numa longa fase de tensões entre paradigmas (Estado Mínimo *versus* Estado de Bem-Estar Social) observadas no período entre 1990 e 2002. Essas fricções, intensas nessa quadra, permaneceram vivas entre 2003 e 2005 e arrefeceram entre 2006 e 2010.

Mais especificamente, inserida nessa trajetória, a política social de Lula compreende duas etapas bem definidas. A primeira – *Mudança ou Continuidade (2003-2005)?* – é marcada pela manutenção da ortodoxia econômica que teve consequências nos rumos tensionados da política social. Conviviam no seio do próprio governo forças defensoras do Estado Mínimo e setores que defendiam os direitos universais.

A segunda – *Ensaio Desenvolvimentista (2006-2010)* – é marcada pelo arrefecimento dessas tensões. A crise financeira internacional (2008) mitigou a hegemonia do pensamento neoliberal e a agenda do “Estado Mínimo” perdeu força. O crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo. A melhoria do mundo do trabalho e das contas públicas abriu espaço para a ampliação do gasto social. Caminhou-se para construção de uma estratégia na qual políticas universais e focalizadas passaram ser vistas como complementares. A despeito dessas inflexões positivas, o espectro do retrocesso ainda permaneceu vivo, embora com menor intensidade.

---

\* Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Professor do Instituto de Economia da Unicamp. Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Trabalho – CESIT/UNICAMP.

**Palavras-Chave:** Política Social; Estado do Bem-Estar Social; Desenvolvimento Social

**Abstract:** The objective of this essay is to analyze the social policy of Luis Inácio “Lula” da Silva’s mandate (2003-2010) under the perspective of the Brazilian social protection path within the last five decades. It’s argued that this policy is inserted in a long period of tensions between paradigms (“Minimum State” versus Welfare State) observed from 1990 to 2002. These frictions, intense in this period, lingered from 2003 through 2005 but weakened between 2006 and 2010.

More specifically, inserted in this path, Lula’s social politics is constituted by two well defined steps. The first step - “*Change or Continuity (2003-2005)?*” – is marked by the maintenance of economic orthodoxy that had consequences in the stressed directions of the social policy. Cohabited in the core of the government itself defensive will of the “Minimum State” and government sectors that defended the universal rights.

The second step – “*Developmental Intents (2006-2010)*” - is marked by the weakening of these tensions. The global financial crisis (2008) interrupted the hegemony of the neoliberal thought and the “Minimum State” agenda lost its strength. Economic growth regained its importance in the government’s agenda. The improvement of the employment universe, also in the world of labor as a whole and that of public accounts created space to the social expenditure amplification. The chosen path was the construction of a strategy in which universal and focused policies became seen as complementary. Regarding these positive inflexions, regression spectrum remains alive, despite lesser intensity

**Key words:** Social Policy; State of Social Welfare, Social Development

## Apresentação

O objetivo deste ensaio é analisar a política social do governo do presidente Luis Inácio “Lula” da Silva (2003-2010), situando-a na perspectiva histórica.

Na trajetória da proteção social brasileira nas últimas décadas, é possível captar dois movimentos estruturais opostos (FAGNANI, 2009 e 2011). O primeiro aponta o rumo da estruturação de políticas inspiradas no Estado de Bem-Estar. Esse processo ganhou impulso na luta pela redemocratização e desaguou na Constituição de 1988. O segundo, ocorrido entre 1990 e 2002, aponta no sentido contrário, da tentativa de desestruturação dessas conquistas:

**Conquistas na Contramão do Mundo (1975-1988)** – Com a emergência do neoliberalismo em escala global a partir da década de 1970, em todo o mundo, os direitos sociais estiveram tensionados por reformas visando ao retrocesso. O Brasil seguiu rota inversa. De meados da década de 1970 até 1988, caminhamos na contramão do mundo. Fomos salvos pelo momento político. O movimento social que lutava pela redemocratização queria acertar as contas com a ditadura. Não havia brechas para a agenda liberal. Após árdua marcha, a Constituição de 1988 restabeleceu a democracia e desenhou o embrião de projeto inspirado no Estado de Bem-Estar Social. Seu âmago reside nos princípios da universalidade (em contraposição à focalização), da seguridade (seguro) e dos direitos sociais (assistencialismo).

**Tensões entre Paradigmas: Estado Mínimo *versus* Estado de Bem-Estar Social (1990-2002)** – O outro movimento aponta no sentido oposto: o da tentativa de impedir a consolidação daquelas bases. Após as primeiras contramarchas (1987-1989), esse ímpeto foi revigorado a partir de 1990, quando o Brasil fez opção tardia pelo neoliberalismo. A agenda do Estado Mínimo ganhou impulso. Nessa visão, o desenvolvimento social prescinde de políticas universais. A “estratégia” resume-se a uma única ação: focalização nos “mais pobres”. Assim, quando incorporamos as bases do paradigma do Estado de Bem-

Estar, ele já estava na contramão do movimento global e passou a viver sob fogo cruzado. Entre 1990-2002, a proteção social viveu tensões entre esses dois paradigmas opostos, com especificidades em dois momentos:

- **Contrarreforma Truncada (1990-1992)** – O curto Governo de Collor foi marcado pela formulação de agenda de reformas liberalizantes, visando à revisão constitucional, prevista para 1993. Todavia, essa revisão não ocorreu devido ao *impeachment*. Enquanto esperava a revisão, o governo buscou desfigurar as conquistas de 1988 no processo de tramitação da legislação complementar.
- **Retomada da Reformas Liberalizantes (1993-2002)** – Nessa etapa, houve antinomia entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado e as possibilidades do desenvolvimento social. Em primeiro lugar, essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, na desorganização do mundo do trabalho, consequência da estagnação econômica, implícita no Plano Real. Em segundo lugar, as políticas monetária, cambial e fiscal adotadas desorganizaram as finanças públicas e limitaram o gasto social. Esse é o pano de fundo para se compreender a desestruturação do mercado de trabalho e o retrocesso da reforma agrária e dos direitos trabalhistas e previdenciários; a ausência de política de habitação popular; a opção pela privatização do saneamento e do transporte público; e o paradoxo das políticas de saúde, assistência social e educação fundamental, nas quais os inegáveis avanços institucionais foram minados pela macroeconomia. A focalização ganhou vigor, sobretudo, após o acordo com o FMI (1998).

Nesse ensaio defende-se o argumento de que a política social de Lula insere-se nessa longa fase de tensões entre paradigmas iniciada em 1990. Entende-se que essas fricções,

*intensas até 2002, permaneceram entre 2003 e 2005 e arrefeceram entre 2006 e 2010.* Em síntese, inscrita nessa trajetória iniciada em 1990, a política social de Lula compreende duas etapas:

- **Mudança ou Continuidade (2003-2005)?** – Essa fase é marcada pela ambiguidade entre a mudança e a continuidade. A manutenção da ortodoxia econômica teve consequências nos rumos tensionados da política social. Além disso, conviviam no seio do próprio governo forças defensoras do Estado Mínimo – aglutinadas, sobretudo, na área econômica – e setores que defendiam os direitos universais. A estratégia social de Lula permaneceu indefinida.
- **Ensaio Desenvolvimentista (2006-2010)** – Nessa quadra, as tensões arrefeceram; e dois fatos contribuíram para isso. O crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo. Houve articulação mais positiva entre as políticas econômicas e sociais. A melhoria do mundo do trabalho e das contas públicas abriu espaço para a ampliação do gasto social. Além disso, a crise financeira internacional (2008) mitigou a hegemonia neoliberal, e a agenda do “Estado Mínimo” perdeu força. A tensão entre os paradigmas arrefeceu. Ações focalizadas e universais passaram a ser vistas como complementares. Porém, com menor intensidade, algumas dessas tensões permaneceram nessa quadra – e continuam vivas nos dias atuais.

Esse texto subdivide-se em duas partes, que correspondem às etapas mencionadas acima.

## **Mudança ou Continuidade (2003-2005)?**

Nesse capítulo, pretende-se sublinhar que a continuidade da ortodoxia econômica limitou o crescimento, a melhoria do

mercado de trabalho e o financiamento da política social. E continuou a haver antinomia entre a estratégia econômica e o desenvolvimento social.

As tensões entre os paradigmas, presentes desde 1990, mantiveram-se acirradas. Nos primeiros anos do Governo Lula, o principal tema que dominou o debate acerca dos rumos da estratégia social continuava a ser a disputa entre “focalização” e “universalização”. O fato novo foi o pronto acolhimento de pontos da agenda liberalizante no campo social por segmentos do núcleo dirigente do governo, com destaque para o Ministério da Fazenda, que defendia claramente a opção pelo “Estado Mínimo”.

Em consonância com esse posicionamento, a ortodoxia econômica e forças importantes do núcleo do governo também tentavam viabilizar novas reformas do Estado, de caráter liberalizante. Na mesma perspectiva, destaca-se a tentativa de implantar um programa de ajuste macroeconômico de longo prazo, que também representava ameaça às políticas universais.

Esse quadro tensionado refletia-se na indefinição da estratégia social de Lula, inicialmente ancorada no “Programa Fome Zero”, logo substituído pelo Programa Bolsa Família. Outras evidências foram o esvaziamento da proposta original de reforma agrária e as novas pressões para a reforma da Previdência e da Assistência Social.

### **O Continuismo na Estratégia Econômica**

No início do primeiro governo Lula, a situação da economia era crítica. Em 2002, a inflação bateu 12,5%; a taxa de juros (Selic) atingiu 25%. O risco Brasil (EMBI) saltou de 861 pontos (2001) para 1445 pontos (2002). As reservas internacionais atingiram seu menor nível desde 1994. O saldo de transações correntes era negativo. A relação dívida externa bruta/PIB chegou ao patamar

mais alto dos últimos anos (42%). O crescimento da economia continuou pífio (2,7%). A dívida líquida do setor público atingiu o topo desde o início dos anos de 1990 (57% do PIB). As despesas com juros eram elevadas (9% do PIB).

Esse cenário negativo era amplificado pela desconfiança em relação ao Partido dos Trabalhadores e ao presidente operário. Assim, era compreensível que, por um curto momento, a área econômica tivesse de manter a ortodoxia para acalmar os mercados.

Todavia, não foi o que ocorreu. A mesma orientação da era FHC – controle inflacionário por meio de taxas de juros elevada, superávit primário e restrição ao gasto público – seguiu até 2005, mantendo um ambiente econômico recessivo, que continuou colocando limites ao desenvolvimento social. Primeiro, por seus reflexos sobre o mercado de trabalho. Em 2003, a taxa de desemprego aberto atingiu o pico de 13,4%; permaneceu em níveis elevados em 2004 (11,5%) e recuou para 9,5% em 2005. O crescimento anual dos rendimentos médios reais declinou (-5,1%) em 2003; estabilizou-se em 2004; e subiu ligeiramente em 2005 (2,4%).

Segundo, pela restrição do gasto social, em função da necessidade de obterem-se elevados superávits primários para pagar juros e amortizações financeiras. Estudo realizado por Castro, Ribeiro e Carvalho (2007) revela que, entre 2003 e 2005, tanto o gasto social federal como a despesa financeira mantiveram-se no mesmo patamar (em proporção do PIB) observado nos últimos anos do Governo FHC.

### **Focalização *versus* Universalização: O Estado Mínimo na Agenda do Ministério da Fazenda**

A disputa entre “focalização” e “universalização” continuou a dominar o debate, o que reforçava as apreensões sobre os rumos

da estratégia social, que permanecia indefinida. O fato novo foi o pronto acolhimento de pontos da agenda liberalizante no campo social por segmentos do núcleo dirigente do governo, com destaque para o Ministério da Fazenda, que defendia claramente a opção pelo “Estado Mínimo”.

No final do primeiro ano do Governo, o Ministério da Fazenda (2003) divulgou um documento contundente sobre a reduzida “focalização” do gasto social federal que provocou um amplo debate nos meios acadêmicos e governamentais. O documento defende explicitamente a prioridade aos programas de transferências diretas de renda em oposição às políticas universais. Observe-se a seguinte passagem (página 3):

A possibilidade de ampliação dos recursos destinados aos brasileiros mais pobres e de fornecer uma verdadeira rede de proteção social, capaz de amparar a população mais vulnerável, depende de forma decisiva da realização de reformas estruturais que reduzam os privilégios concedidos pelo atual sistema – tanto por meio de gastos diretos quanto através de renúncias fiscais – a grupos de renda mais alta.

O Ministério da Fazenda endossava, assim, a agenda liberalizante, segundo a qual a estratégia de desenvolvimento social dever-se-ia encerrar numa única ação: focalização nos “mais pobres”, sendo esses definidos pelo critério do Banco Mundial (quem recebe até US\$ 2 por dia). Assim, qualquer programa social cujos benefícios fossem superiores a R\$ 120 não seria “focalizado”. Abria-se uma nova etapa de reforma do Estado visando à supressão desses programas.

Para espanto de alguns, tratava-se de documento oficial de um governo popular que sempre se opôs ao neoliberalismo. No ano seguinte, uma atualização do documento voltou a circular (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2004), reeditando as mesmas teses. Mais surpreendente é que ambos os documentos levavam a

assinatura do Ministro da Fazenda, um dos mais fortes do Governo Lula, que avalizava essa visão.

## **Reforma Do Estado**

O clima de apreensão instalado nessa quadra foi reforçado pela tentativa do governo de viabilizar novas reformas liberalizantes requeridas pela ortodoxia econômica, que também representavam ameaças aos direitos sociais conquistados em 1988. As reformas sindical, trabalhista, tributária, previdenciária (Regime Próprio de Previdência do Servidor Público e Regime Geral da Previdência Social) ocuparam o centro dos debates nessa quadra.<sup>1</sup>

No campo das relações de trabalho, foi instituído o Fórum Nacional do Trabalho, cujo objetivo era criar consensos entre trabalhadores e empresas e propor uma ampla Reforma Trabalhista e Sindical. Ao longo dos trabalhos, foi priorizada a Reforma Sindical, objeto de PEC enviada ao Congresso Nacional em 2005.

Em março de 2003, a Proposta de Emenda à Constituição 41/03, que tratava da Reforma Tributária, também foi enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional. Seu principal objetivo era a simplificação da estrutura fiscal, extinguindo-se tributos e reduzindo-se cobranças cumulativas. Além da desoneração da folha de contribuição dos empregadores para previdência social, ela se daria pela a extinção de fontes de financiamento das políticas sociais (Cofins, PIS-Pasep, Salário-educação e CSLL) vinculadas pela Constituição de 1988 ao financiamento das políticas

---

<sup>1</sup> Outra sinalização do ambiente de riscos da manutenção das conquistas de 1988 foi a iniciativa do Deputado Federal Luis Carlos Santos (PSDB-SP) de revisão da Constituição Federal. A PEC 157/2003 objetivava “a instalação no dia 1o de fevereiro de 2007, da Assembléia de Revisão Constitucional, formada pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de revisar a Constituição” por maioria simples. Essa proposta tramitou no Congresso Nacional até 2008 quando foi indeferida.

universais. Era ameaça clara à sobrevivência do artigo 195 que vincula constitucionalmente um conjunto de fontes de receitas para o financiamento dos setores da saúde, previdência, assistência e seguro-desemprego. A supressão dessa cláusula pétrea implicaria uma Carta Constitucional capenga, cheia de boas intenções, mas sem garantias de financiamento. Como veremos mais à frente, essa ameaça permanece viva nos dias atuais.

Junto com a Reforma Tributária, o Executivo encaminhou ao Congresso a PEC n. 40 que tratava da Reforma da Previdência do Servidor Público. Esse fato também sinalizava um impulso em direção à agenda liberalizante. Observe que a originária privatização da previdência no Chile (1981) serviu de paradigma para o reformismo neoliberal nos anos seguintes. Na década de 1990, esse modelo foi implantado em nove países da América Latina (Peru, Argentina, Colômbia, Uruguai, Bolívia, México, El Salvador, Panamá e República Dominicana), em onze países do Leste Europeu e em dois da Ásia.

Alinhado com essa corrente, o Brasil de FHC tentou seguir essa trilha. Em março de 1995, o Executivo encaminhou ao Congresso a PEC n. 33/95 que tratava da reforma da previdência. No final de 1998, após longa tramitação, foi concluída uma etapa importante, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 20/98. Essa Emenda implicou retrocessos na Constituição de 1988. Além de suprimir direitos, seu objetivo último era fomentar o mercado de previdência complementar (RGPS e RPPSP) para o setor financeiro.

O primeiro passo foi tornar restritivas as regras de acesso ao RGPS e ao RPPSP. Em complementação, foi estipulado um teto nominal de benefícios extremamente baixo. Com isso, os contribuintes que desejassem uma aposentadoria maior eram forçados a aderir os fundos de previdência complementar geridos pelo setor financeiro.

O segundo passo foi pronta regulamentação do Regime da Previdência Complementar (RPC), voltado para os trabalhadores do RGPS que pretendessem receber acima do teto. Concluiu-se com êxito essa etapa. Hoje o setor financeiro é gestor de saldos expressivos de recursos da previdência complementar privada.

O terceiro passo era fazer o mesmo com a previdência do servidor público. A aprovação da reforma do RPPSP fomentaria a previdência complementar pública, implicando transferir para o setor financeiro a gestão de parte expressiva dos gastos com pessoal dos mais de seis milhões de funcionários ativos dos governos federal, estaduais e municipais. Com o agravante de que, ao contrário do trabalhador privado, no caso da previdência do setor público pretende-se que o empregador (Estado) complemente a contribuição dos seus funcionários.

Assim, a pronta inclusão da reforma da previdência do setor público na agenda do executivo, causava apreensões na medida em que se caminhava para completar o pilar inconcluso da reforma privatizante iniciada por FHC.

Além da reforma da previdência do setor público, a realização de nova reforma da previdência do setor privado também voltou ao debate nacional. Representantes da ortodoxia econômica, dentro e fora do governo, pressionavam pela adoção de novas medidas restritivas – como, por exemplo, a desvinculação do salário mínimo do piso dos benefícios previdenciário e assistencial; e a ampliação do limite mínimo de idade para aposentadorias – sem as quais o “país seria ingovernável” (GIAMBIAGI et al, 2006; TAFNER; GIAMBIAGI, 2007).

As apreensões de que o governo estaria comprometido com esse propósito foram objeto de manifestação formal do Conselho de Segurança Alimentar (Consea) que em julho de 2004 aprovou moção na qual solicitava ao presidente da

República esclarecimentos sobre a posição oficial do governo a respeito de propostas que circulavam na mídia, atribuídas a Ministros de Estado: desvinculação do salário mínimo dos benefícios permanentes da Previdência e da Assistência Social; e desvinculação das contribuições sociais do orçamento da Seguridade Social (IPEA, 2005).

De fato, como veremos adiante, tais apreensões faziam sentido. No primeiro mês do seu segundo mandato, o presidente Lula instituiu o Fórum Nacional da Previdência Social

### **Ajuste Macroeconômico**

Outra sinalização desse ambiente de tensões foi a explicitação, pelo Ministério da Fazenda, de um programa de ajuste de longo prazo – o programa do “déficit nominal zero” –, objeto de acalorado debate em 2005.

De forma simplificada, tratava-se de um programa de ajuste fiscal a ser executado por um período de dez anos. O objetivo era reduzir a razão dívida/PIB, de 50% para 30%. Ao invés de focar no denominador (crescimento do PIB), o plano privilegiava o numerador (redução da dívida). Pretendia-se aumentar o superávit fiscal de 4,5% para 7% do PIB através do corte das despesas correntes (exceto a financeira) em 6,5 pontos percentuais do PIB (NETTO; GIAMBIAGI 2007).

Um ponto que esteve submerso no debate é que a variável de ajuste repousava no sistema de proteção social. Em última instância, o ‘sucesso’ dependia da redução do gasto social e da desvinculação de suas fontes de financiamento (propunha-se aumentar a Desvinculação das Receitas da União – DRU de 20% para 40%) (Giambiagi, 2006). Mais que isso, implicava uma nova rodada de reformas da Previdência Social e das restrições ao acesso

do Benefício de Prestação Continuada (BPC), criado no âmbito da Lei Orgânica da Assistência Social (FAGNANI, 2006).

Todavia, ocorreu um fato surpreendente. No final de 2005, a proposta foi duramente criticada pela ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, que colocou o dedo na ferida, apontando que a pretendida redução da razão dívida/PIB dependia, fundamentalmente, da queda dos juros:

Para crescer, é necessário reduzir a dívida pública. Para a dívida pública não crescer, é preciso ter uma política de juros consistente, porque senão você enxuga gelo. Faço um superávit primário de um lado e aumento o estoque e o fluxo da dívida. Eu me fechei em mim mesma. É uma discussão que tem de ser feita com muita cautela. Discutir ajuste fiscal de longo prazo não é fazer projeção para dez anos com base em planilha. Fazer um exercício de números dentro do meu gabinete e achar que ele será compatível com o nosso País não é consistente (O ESTADO DE S. PAULO, 9 NOV. 2005).

De forma contundente, a Ministra – certamente com o aval do Presidente – desautorizou publicamente o Ministro da Fazenda, bem como a trilha da ortodoxia que vinha sendo seguida. Era um sinal de mudanças que estavam por vir. E de fato vieram, parcialmente, a partir de 2006, com a mudança na cúpula econômica e na orientação da política de governo nesse campo, como mostrarei na segunda parte.

### **Indefinição da Estratégia Social**

Esse cenário se refletia na indefinição da estratégia social de Lula que, no início, estava ancorada no “Programa “Fome Zero”. Todavia, ainda em 2003, esse programa perdeu vigor e o carro chefe passou a ser o Programa Bolsa Família. A proposta de reforma agrária estrutural que havia sido elaborada na campanha presidencial foi esvaziada. A Previdência Social (RGPS e RPPSP)

seguia pressionada, como mencionado, por novas rodadas de reforma. Essas indefinições eram relativamente menores nas áreas de saúde e educação que contam com mecanismos institucionais que garantem maior continuidade.

Simultaneamente, observa-se a lenta emergência de outro movimento, impulsionado por alguns ministérios sociais e pelas forças que se opunham às orientações da cúpula do governo. Os fóruns democráticos de deliberação coletiva, presentes em diversos setores desde 1988, foram se difundindo para outras áreas. No bojo desse processo, gradativamente, emergiram impulsos no sentido de dar continuidade ao processo de consolidação das políticas universais.

#### *Fome Zero ou Bolsa Família?*

Como se sabe, a plataforma da campanha presidencial não estava prioritariamente ancorada nas conquistas de 1988. O combate à fome era o núcleo da estratégia social, e o Programa Fome Zero era o seu carro chefe. Para implantá-la foi criado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate a Fome (Mesa), subordinado diretamente ao presidente da República.

Com larga abrangência, o Fome Zero pretendia catalisar uma diversidade de ações desenvolvidas por diversos ministérios setoriais. Observe-se que, além da transferência direta de renda (Cartão Alimentação), atuaria nas seguintes: reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, programas de desenvolvimento territorial, programas de geração de trabalho e renda, desoneração tributária dos alimentos básicos, distribuição de alimentos, merenda escolar, programa de alimentação do trabalhador; produção para o consumo próprio, bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, construção de cisternas para armazenamento de água (GRAZIANO DA SILVA et al, 2010).

Todavia, a centralidade do Programa Fome Zero teve vida curta. Em outubro de 2003, foi instituído o Programa Bolsa Família, que passou a ser a principal política social de Lula. Esse *status* era preocupante, pois reforçava a tese da “estratégia única” e parecia representar um passo institucional nos rumos desejados pelo Ministério da Fazenda, referidos anteriormente.

De certa forma, Lula (Fome Zero e Bolsa Família) reprisava FHC (Programa Comunidade Solidária), ignorando a luta que diversas forças políticas vinham travando pela consolidação dos avanços sociais de 1988.

### *Esvaziamento da Reforma Agrária*

Outro indicador das tensões e indefinições na estratégia social foi o arquivamento da proposta de reforma agrária “estrutural e massiva” elaborada na campanha eleitoral. O II Plano Nacional de Reforma Agrária, formulado pelo Ministério da Reforma Agrária, tinha pretensões mais tímidas e distantes do projeto inicial, gerando descontentamentos no movimento social.

Críticos da reforma agrária de Lula assinalam a opção do governo pelo modelo do agronegócio e por medidas compensatórias centradas no Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf, criado em 1995) (FERREIRA et al, 2009).

De fato, no governo Lula, o Pronaf foi ampliado e passou a ser o principal programa de desenvolvimento rural. Articulados ao Pronaf foram criados novos programas destinados à agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (2003) e o Seguro da Agricultura Familiar (2004). Além desses, destaca-se o Programa Garantia-Safra, que havia sido instituído em 2002 e foi aperfeiçoado a partir de 2003.

### **Espaços Democráticos de Controle Social: Impulsos para a Consolidação das Políticas Universais**

Em meio a tanta indefinição, observa-se a lenta emergência de outro movimento, impulsionado por ministérios setoriais e forças

políticas que se opunham às orientações da cúpula do governo. Note-se que a abertura de espaços democráticos de pressão e controle social é uma inovação do caso brasileiro pós Constituição de 1988. Especialmente nas áreas da Saúde, Assistência Social e Educação, diversos mecanismos foram implantados, com destaque para as conferências nacionais (precedidas pelas municipais e estaduais).

A partir de 2003, esses mecanismos foram se difundindo para outros setores como Segurança Alimentar e Política Urbana. Da mesma forma, essas mobilizações contribuíram para o avanço da construção institucional de uma diversidade de políticas coordenadas pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos – direitos da pessoa portadora de deficiência, direitos dos idosos, promoção da igualdade racial e de gênero e combate ao preconceito sexual.<sup>2</sup>

A atuação desses fóruns contribuiu, em grande medida, para que, gradativamente, emergissem impulsos no sentido de modificar a estratégia social original do governo.

### *Seguridade Social*

Esses mecanismos influenciaram a reorientação da ação do governo nas áreas que compõem a Seguridade Social, especialmente no tocante à assistência social e à segurança alimentar. Nesse sentido, destaca-se a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) e a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (2004).

Refletindo em parte essas mobilizações, em meados de 2004 ocorreram importantes modificações institucionais. O

<sup>2</sup> Observe-se que em 2004 realizou-se a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, cujo documento final serviu de base para a elaboração do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, implantado a partir de 2005. Nesse ano, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência realizou a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. No campo do combate ao preconceito sexual e promoção da cidadania, destaca-se a realização, em 2008, da I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, com o tema direitos humanos e políticas pública (NATALINO et al, 2009).

Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome (Mesa) foi extinto. O Ministério da Assistência Social passou a ser denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDSCF) com a competência de articular as ações nos campos da Assistência Social, Segurança Alimentar e de Transferência de Renda. Mesmo com a centralidade do Programa Bolsa Família, essa decisão recolocava as políticas de assistência social e de segurança alimentar nos rumos que vinham sendo trilhados desde 1988.

Em 2005, foram dados passos adicionais no processo de construção da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas): aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No caso da Segurança Alimentar, nesse ano foi instituído o Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional (Susan).

A partir de 2004, o Programa Bolsa Família foi-se consolidando pela unificação dos vários programas de transferência de renda criados por FHC (Programa Bolsa Escola, o Programa Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás) e Lula (Cartão Alimentação, criado no âmbito do Fome Zero) (JACCOUD et al, 2009).

No caso da política de saúde, as indefinições da estratégia do novo governo eram relativamente menores. Isso porque o Sistema Único de Saúde (SUS) é fruto de uma construção progressiva desde meados de 1970, consagrada na Constituição de 1988. Dispõe de mecanismos institucionais que o torna menos maleável às mudanças de orientação dos governos, afirmando-se como uma política de Estado.

No final de 2003, ocorreu 12ª Conferência Nacional de Saúde, cujo objetivo era deliberar sobre as diretrizes nacionais para o setor. Seguindo as recomendações da Conferência, em 2004 o Ministério da Saúde lançou o Plano Nacional de Saúde para o período 2004-2007, no qual se destaca a ênfase no aprofundamento

do Programa de Saúde da Família, voltado para a atenção básica, a criação do Programa Farmácia Popular, a reestruturação da atenção de urgência e emergência (Samu) e o lançamento do Programa Brasil Sorridente (PIOLA et al, 2009).

No caso da Previdência Social, a manutenção da ortodoxia econômica continuou a representar limites financeiros ao seu financiamento. Esse cenário foi propício, como mencionado, para a emergência de pressões por novas rodadas de reforma, tanto no RGPS quanto no RPPSP. Mesmo assim, destaca-se uma medida positiva: o Estatuto do Idoso, aprovado pelo Congresso em outubro de 2003 e que, dentre outras inovações importantes, reduz a idade mínima para requerer o benefício do Benefício de Prestação Continuada de 67 para 65 anos.

### *Educação*

A política educacional também é fruto de um longo processo de construção coletiva e dispõe de instrumentos formais que asseguram maior continuidade – exemplos: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e Plano Nacional de Educação, com vigência decenal. Assim, o avanço institucional dessa política prosseguiu durante o Governo Lula.

O triênio 2003-2005 é marcado pela definição das prioridades do Ministério da Educação (MEC). O ponto de partida foi a divulgação do documento “Alinhamento Estratégico – MEC”, que organiza os fundamentos que iriam nortear a concepção do Plano Plurianual da educação para 2004-2007. Dentre as ações estruturais formuladas nessa quadra – que serão maturadas posteriormente – destaca-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e a reforma da educação superior.

Em 2004, foi criado o Programa Universidade para Todos (Prouni) que oferece bolsas de estudo em instituições privadas a estudantes de baixa renda e instituiu uma política afirmativa em favor de negros e indígenas (CORBUCCI et al, 2009).

## **Reorganização da Política Urbana**

Desde o final dos anos de 1980, houve um esvaziamento das políticas nacionais de habitação, saneamento e transporte público. Desde então, o Brasil não contou com efetivas políticas nacionais de habitação popular, saneamento ambiental e transporte público (FAGNANI, 2005).

Refletindo o progressivo fortalecimento do movimento social em torno da reforma urbana, em 2002 o PT elaborou o Projeto Moradia, que se tornou o núcleo da ação do Ministério das Cidades instituído por Lula. Visando à elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Ministério das Cidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades (2003) e a segunda (2005), ambas precedidas por conferências municipais e estaduais (MARICATO, 2006).

O Conselho das Cidades, eleito na primeira Conferência Nacional, começou a funcionar no início de 2004. Nesse mesmo ano, o Conselho aprovou as propostas da Política Nacional de Habitação, Política Nacional de Saneamento, Política Nacional de Trânsito, Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano, a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos, o Programa Nacional de Regularização Fundiária, dentre outras.

No caso da política habitacional, foi criado o Sistema Nacional de Habitação, dividido nos subsistemas voltados para o mercado e para a habitação popular. Nesse caso, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), formado com recursos fiscais do Orçamento Geral da União (OGU), para subsidiar as ações voltadas para as famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Outra medida relevante foi a decisão de utilizar recursos subsidiados do FGTS em programas voltados para as famílias com renda inferior a cinco salários mínimos.

Todavia, em que pesem esses esforços, na prática a política de habitação popular continuou a ter alcance reduzido, dados os poucos recursos do OGU repassados para o FNHIS. Refletindo a antinomia entre a política econômica e o desenvolvimento social, o patamar de transferências anuais situou-se próximo a R\$ 1 bilhão, absolutamente insuficiente para enfrentar os problemas estruturais acumulados nessa área. Da mesma forma, os recursos subsidiados (FGTS) representaram parcela reduzida do total de recursos aplicados.

No caso da política de saneamento ambiental, foi aprovada a nova Política Nacional e instituído o Sistema Nacional de Saneamento. Todavia, permaneceram intactos inúmeros entraves financeiros que limitavam os investimentos no setor – com destaque para o alto grau de endividamento de estados e municípios, que os impedia de contratar novos empréstimos.

Em 2006, o Congresso Nacional aprovou o novo marco de regulação do setor. Mas a medida, em última instância, só definiu as regras para a participação do setor privado – o que trará respostas pouco efetivas para enfrentar as dificuldades crônicas existentes.

No caso do transporte público, foi criada a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, com a finalidade de formular e implantar a política para o setor. Porém, o Ministério das Cidades não contava com recursos orçamentários para implantar uma política de investimentos compatível com a magnitude dos problemas. O BNDES, por meio da concessão de empréstimos e financiamentos (aos governos estaduais e ao setor privado), supria, em parte, essa necessidade.

## **Ensaio Desenvolvimentistas (2006-2010)**

Nesse capítulo pretende-se sublinhar que, com a mudança na cúpula da área econômica, ocorrida em 2006, o crescimento

voltou a ter destaque na agenda, o que não se via há 25 anos. Desde então, passou a haver uma articulação mais convergente entre os objetivos macroeconômicos e sociais, o que também não se via há algum tempo. Esse movimento foi benéfico para o mundo do trabalho e para as contas públicas, abrindo maior espaço para a ampliação do gasto social.

Além disso, a crise financeira internacional (2008) mitigou a força do “pensamento único” e a agenda do “Estado Mínimo” perdeu impulso. A tensão entre os paradigmas arrefeceu. Caminhou-se para a consolidação de uma estratégia social ancorada tanto na defesa e consolidação das políticas universais como no avanço das ações voltadas para o combate da pobreza extrema.

Porém, embora com menor intensidade, as tensões entre paradigmas permaneceram vivas. O novo encaminhamento da Reforma Tributária (2008), a realização do Fórum Nacional da Reforma da Previdência Social (2007) e a insegurança jurídica da Seguridade Social ilustram esse ponto.

### **Crescimento Econômico e Crise Internacional**

O crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo a partir do final de 2006. A despeito da postura conservadora do Banco Central e da ausência de coordenação da política macroeconômica (fiscal, monetária e cambial), houve uma inflexão positiva na postura Ministério da Fazenda, da Casa Civil e dos Bancos Públicos.

No campo político e ideológico, emergiu um cenário favorável para a ampliação do papel do Estado na economia e na regulação dos mercados. O colapso financeiro internacional (2008) interrompeu um longo ciclo de hegemonia do neoliberalismo em escala global. Muitos dos dogmas do “pensamento único” passaram a ser questionados. Instituições como BIRD e FMI

reconheceram o fracasso das políticas inspiradas pelo Consenso de Washington. Este cenário abriu uma nova brecha para a ampliação do papel do Estado na consolidação do sistema de proteção social consagrado pela Constituição de 1988.

Antes mesmo da crise internacional, a postura desenvolvimentista do governo brasileiro havia sido reforçada. Prova disso foi o lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando a impulsionar investimentos públicos e privados na área da infraestrutura econômica e social. Com a crise internacional, novas medidas anticíclicas foram adotadas com sucesso (IPEA, 2011).

Entre 1990 e 2005, o PIB cresceu a taxas médias anuais próximas de 2,5%. No triênio 2006-2008, esse patamar saltou para cerca de 5%; retrocedeu (-0,2%) em 2009 (crise global); e avançou para 7%, em 2010. As contas públicas melhoraram, a arrecadação cresceu e a relação dívida líquida do setor público/PIB declinou de 60% (2002) para 40% (2010).

Esse desempenho abriu maior espaço para a ampliação do gasto social. Também foi benéfico para o mundo do trabalho. Entre 2003 e 2010, a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,4% para 5,7%); o rendimento médio real mensal dos trabalhadores subiu 18%; e mais de 15 milhões de empregos formais foram criados (apenas em 2010, foram criados 2,5 milhões de vagas); a renda domiciliar *per capita* cresceu 23,5% em termos reais; e, o PIB *per capita* (US\$) passou de 2.870 para 8.217. Em consequência, as fontes de financiamento da política social – amplamente apoiadas na contribuição do mercado formal – apresentaram melhoras.

Uma das estratégias adotadas para enfrentar os efeitos sociais da crise foi a decisão de eleger o social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico (MERCADANTE, 2010). Conjugou-se, com êxito, estabilidade econômica, crescimento, distribuição de renda, inclusão social e promoção da

cidadania. Como vimos, o crescimento teve impactos positivos sobre o mercado de trabalho, dando vigor ao mercado interno e criando um ciclo virtuoso entre produção e consumo.

Para isso contribuiu o fortalecimento do sistema de crédito, que praticamente dobrou entre 2003 e 2010 (de 24% para 46% do PIB). Parte desse montante foi dirigido para pessoas físicas. Destaca-se ainda o acesso ao crédito de segmentos da população marginalizados do sistema bancário. A democratização do crédito também realimentou a cadeia do consumo impulsionando o mercado interno.

Outra medida importante foi a valorização real do salário mínimo, que experimentou notável crescimento real entre 2003 e 2010. Além de ampliar a renda do trabalho, a valorização do salário mínimo teve impactos positivos sobre a renda dos beneficiários da Seguridade Social, outro núcleo central da impulsão do mercado interno e da mitigação dos efeitos sociais da crise.

Observe-se que em 2010 a Seguridade Social concedeu cerca de 33,4 milhões de benefícios diretos, assim distribuídos: INSS urbano (15,7 milhões); INSS Rural (8,1); Assistência Social (3,6) e Seguro-desemprego (6,1). O caráter distributivo desses programas fica mais evidente se também contabilizarmos os seus beneficiários indiretos. Segundo o IBGE, para cada beneficiário direto há 2,2 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, a Seguridade Social beneficia, direta e indiretamente, cerca de 106 milhões de pessoas, quase a metade da população do País. Mais de 2/3 desses benefícios equivalem ao piso do salário mínimo.

Para os setores mais vulneráveis, destaca-se a consolidação e expansão do Programa Bolsa Família, que atende mais de 40 milhões de pessoas e contribuiu para que a porcentagem de pessoas que vivem em miséria extrema declinasse entre 2003 e 2010. Cerca de 28 milhões de brasileiros suplantaram a questionável “linha de pobreza” monetária definida pelo Banco Mundial.

No campo da habitação, outra medida anticíclica foi o lançamento de um novo programa, denominado “Minha Casa, Minha Vida”, com o objetivo de construir um milhão de novas moradias nos próximos anos; o programa inovou ao adotar mecanismos mais flexíveis de financiamento, o que favorecerá o acesso à habitação dos estratos de baixa renda (IPEA, 2011).

### **Nova Estratégia Social**

Como mencionado, desde 2003 observa-se a lenta emergência de um movimento das forças que se opunham às orientações iniciais da estratégia social. A mobilização social nos debates realizados nos diversos fóruns democráticos fortalecidos nessa etapa representou uma frente de defesa, e gradativamente contribuiu para a gestação de uma nova estratégia social marcada pela convergência entre focalização e universalização.

Portanto, no período 2006 e 2010, assiste-se à consolidação do Programa Bolsa Família e demais ações focalizadas, bem como à continuidade do processo, em marcha desde 1988, de consolidação das políticas universais.

### *Seguridade Social*

Houve continuidade do processo de consolidação do Sistema Único da Assistência Social (Suas) e do Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional (Susan) (JACCOUD et al, 2009). No caso da Assistência Social, destaca-se a o encaminhamento de projeto de lei – que ainda tramita no Congresso Nacional – que estabelece novos objetivos para o Suas e sua composição descentralizada e participativa; reduz para 65 (sessenta e cinco) anos a idade mínima para o idoso receber o benefício de prestação continuada; define a proteção social básica e especial; e cria os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializado em Assistência Social (Creas).

No caso da Segurança Alimentar, destaca-se a aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Em 2007, foram publicados decretos que alteraram a estrutura básica do Sisan na esfera federal, passando a contar com as seguintes instâncias: Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan). Outros passos adicionais foram dados em 2010, com a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Ao longo do período 2003-2010, o Programa Bolsa Família ampliou-se significativamente. O número de atendidos passou de 3,6 milhões para 12,8 milhões de famílias. Além dessa ampliação do alcance do programa, destaca-se a decisão do governo de aumentar o valor dos benefícios e de incluir jovens com 16 e 17 anos, que passaram a contar com o chamado Benefício Variável Jovem (BVJ).

Na política da saúde, novas medidas foram adotadas visando a avançar na consolidação institucional do SUS (PIOLA et al, 2009). Esse esforço concentrou-se no chamado “Pacto pela Saúde”, cujo objetivo é rever o processo normativo do SUS, buscando estabelecer novas diretrizes e metodologias e a cooperação entre os gestores dos três níveis de governo.

Na mesma perspectiva, em 2008 foi lançado o Programa Mais Saúde (PAC da Saúde), que apresenta um plano de investimentos prioritários do Ministério da Saúde voltados para a organização da atenção básica.

Todavia, em que pesem esses impulsos institucionais, a séria questão do financiamento da saúde, dependente da regulamentação da EC 29, não foi equacionada até 2010. Mais grave foi a extinção da CPMF pelo Congresso Nacional em 2007, agravando o problema financeiro do setor.

Na Previdência Social, o principal destaque é melhoria das contas financeiras do segmento urbano que voltou a ser superavitário – o que não ocorria desde 1997. A maior formalização do mercado de trabalho ampliou o percentual da PEA contribuinte da previdência, que havia declinado de 66,4% para 61,7% entre 1992 e 2002. Com a melhora do cenário econômico, esse patamar subiu para 66,9% em 2009.

Esses fatos abriram brechas para que a extinção do “fator previdenciário” voltasse ao debate político ao longo de 2009. Além disso, a partir de 2006, destacam-se várias medidas que visam a ampliar o acesso de segmentos marginalizados da previdência social e a formalização (Lei do Super Simples; nova regulamentação aos segurados especiais da Previdência Rural; e novo incentivo tributário para a formalização trabalhador doméstico) (DELGADO et al, 2009).

A criação da Receita Federal do Brasil – fundindo a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria de Receita Previdenciária em uma só entidade – foi outra mudança importante, visando à maior eficácia na arrecadação e na cobrança de dívidas acumuladas. Também merece destaque a maior agilidade do processo de concessão da aposentadoria urbana por idade (apenas 30 minutos). A regulamentação da previdência complementar do setor público, iniciado com a Emenda Constitucional n. 41/2003 continua tramitando no Congresso (RANGEL et al, 2009).

### *Educação*

Diversas medidas que vinham sendo delineadas no triênio anterior amadurecem nessa etapa, com destaque para a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Outra iniciativa foi a elaboração do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, uma espécie de pacto nacional pela melhoria da qualidade da educação básica.

Também merece destaque o início do processo de reforma da educação superior que visa a ampliar o orçamento das instituições federais e a expandir a rede pública.

No campo da formação dos docentes da educação básica, sublinhe-se a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), uma rede de instituições públicas de ensino superior voltadas para oferecer cursos a esses profissionais. Outra medida importante foi a regulamentação da determinação constitucional de estabelecer um piso salarial para professores da educação básica da rede pública de ensino (CORBUCCI et al, 2009).

No financiamento da educação, o avanço mais importante foi a aprovação (2009) da PEC n. 96, que estabelece que a Desvinculação das Receitas da União (DRU) deixará de incidir gradativamente no orçamento da Educação até não ser mais cobrada, em 2011. A DRU é um mecanismo que autoriza o governo a reter 20% de toda arrecadação sem justificar no projeto de orçamento a destinação dos recursos. O ministério da Educação estima que o setor tenha perdido cerca de R\$ 100 bilhões desde 1996, quando a DRU foi instituída.

### *Desenvolvimento Rural*

Como mencionado, a partir de 2003 a proposta de reforma agrária estrutural foi esvaziada e o desenvolvimento rural passou a se ancorar em medidas compensatórias voltadas para o apoio da agricultura familiar. Esse eixo da ação do governo avançou com a aprovação da Lei da Agricultura Familiar (2006), que institucionaliza a categoria agricultor familiar, e pela adoção de uma série de medidas voltadas para a ampliação e adequação do Pronaf.

Outra medida importante foi a criação do programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008. Voltado à superação da pobreza nas áreas rurais, prioriza a integração de ações de diferentes áreas e níveis de governo em localidades com baixos

Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) e baixos indicadores de dinamismo econômico (MERCADANTE, 2010).

### *Relações de Trabalho*

No campo das relações de trabalho, abandonou-se o objetivo inicial de realizar a Reforma Trabalhista e Sindical. As iniciativas por parte do governo tomaram a forma de medidas pontuais, por vezes negociadas em fóruns específicos.

Um dos exemplos bem sucedidos foi a comissão instituída com o objetivo de formular uma Política de Valorização Gradual do Salário Mínimo. Encaminhada ao Congresso Nacional (2006), essa política prevê uma fórmula de cálculo da ampliação do benefício baseada na variação do PIB de dois anos anteriores acrescida da inflação no período. O acordo definiu o mínimo de 2007 e os critérios de reajuste entre 2008 e 2011.

De fato, a valorização real do salário mínimo foi uma política buscada ao longo de todo o Governo Lula. Observe-se que entre o início de 2003 e o início de 2011, o salário mínimo praticamente dobrou em termos reais.

Nesta etapa o Governo Lula também aprovou medidas visando a diminuir a flexibilidade das contratações, com destaque para a Mensagem Presidencial solicitando ao Congresso Nacional a ratificação da Convenção 158 da OIT. Por iniciativa do Congresso, merece nota a aprovação de lei que aumentou a proteção aos estagiários.

### *Maior Articulação entre as Políticas Econômica e Urbana<sup>3</sup>*

Nessa quadra, houve maior articulação entre a política econômica e a política urbana. Destaca-se a decisão da área econômica de ampliar a capacidade de endividamento de estados e municípios para a contratação de operações de crédito voltadas

<sup>3</sup> Baseado em Mercadante (2010).

à habitação popular e saneamento ambiental. A reduzida margem de endividamento desses entes federativos era um dos principais entraves ao financiamento dessas políticas observado desde o início dos anos de 1990.

Outra decisão importante foi a inclusão do saneamento e habitação no Projeto Prioritário de Investimentos (PPI)<sup>4</sup>. Até 2007, os recursos do PPI eram destinados basicamente para investimento em logística.

Na área habitacional, foram adotadas medidas de desoneração tributária, que estimularam o setor da construção civil. Além disso, merece destaque a decisão do Conselho Monetário Nacional, que obrigou os bancos a investirem 65% dos recursos captados por meio dos depósitos de poupança em operações financeiras imobiliárias, revogando resoluções anteriores que permitiam aos bancos aplicarem tais recursos em títulos da dívida pública.

Essas medidas positivas foram fundamentais para viabilizar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nessas áreas. O PAC Habitação, lançado em 2007, veio reforçar os instrumentos de política habitacional.

Na mesma perspectiva, se coloca o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, dentre inúmeras medidas anticíclicas para fazer frente à crise internacional. O Programa prevê a construção de um milhão de casas populares até 2011 e investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões. Essa maior articulação entre a política econômica e a política habitacional fica evidenciada pela expressiva evolução dos investimentos no setor. Comparando os anos de

---

<sup>4</sup> O Projeto Piloto de Investimento (PPI) foi lançado em 2005, com o objetivo básico de melhorar a qualidade e eficiência do gasto público, por meio de rigoroso processo seletivo dos projetos, planejamento detalhado das ações, garantia do fluxo de recursos necessários ao seu andamento e monitoramento da execução física e financeira. Os gastos referentes ao PPI podem ser abatidos da meta de resultado primário do Governo Federal. A despesa adicional, por sua vez, não traz maiores consequências para a dinâmica da dívida pública no curto prazo, diante dos valores envolvidos.

2003 e 2009, o patamar de aplicações saltou de R\$ 7,9 para R\$ 69,9 bilhões.

Essa maior articulação com a política econômica também ocorreu no saneamento. O PAC Saneamento previa investimentos de R\$ 40 bilhões até 2010, visando à expansão das redes de distribuição de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e limpeza urbana. Com o PAC também houve forte ampliação dos investimentos federais no setor: de um patamar de R\$ 2,7 bilhões (média do período 2003-2006) para o patamar de R\$ 12 bilhões (2007-2008).

Em 2010, merece destaque a aprovação da lei que criou a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, cujo objetivo é incentivar a reciclagem de lixo e o correto manejo de produtos usados com alto potencial de contaminação, além de definir as responsabilidades compartilhadas entre sociedade, empresas e níveis de governo.

### **Tensões Imanentes**

A despeito das inflexões positivas nos rumos da estratégia social, o espectro do retrocesso permaneceu vivo nessa quadra, embora com muito menor intensidade. O novo encaminhamento da Reforma Tributária (2008), a realização do Fórum Nacional da Reforma da Previdência Social (2007) e a insegurança jurídica da Seguridade Social ilustram esse ponto.

#### *Reforma Tributária*

Como mencionado, em 2003 o governo encaminhou ao Congresso Nacional a PEC n. 4, que trata da Reforma Tributária. Após longa tramitação o projeto foi reformulado. Em 2008, foi encaminhada uma nova proposta (PEC n. 233) que ainda tramita no Congresso. O principal objetivo da PEC é simplificar a estrutura fiscal, extinguindo-se tributos e reduzindo-se cobranças

cumulativas sobre um mesmo produto, em diversas etapas de produção e circulação da mercadoria. Em termos sintéticos, propõe (CESIT, 2008):

- A criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA-F), com a extinção de quatro tributos federais: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS); Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação e a Comercialização de Combustíveis (CIDE); e Contribuição Social do Salário-educação.
- A extinção da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL), incorporada ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).
- A destinação de percentuais da arrecadação do IVA-F e as do IR e IPI para as ações de governo antes atendidas pelas contribuições – definindo a emenda 38,5% para seguridade social e 6% para o amparo ao trabalhador; e, enquanto não editada Lei Complementar, 2,5% para o ensino fundamental.
- A desoneração gradativa da folha de contribuição dos empregadores para previdência social.
- A unificação nacional da legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), eliminando-se a “guerra fiscal”.

A simplificação da estrutura tributária é alvissareira. Todavia, há dois pontos críticos na proposta de reforma que ainda tramita no Congresso. Primeiro, a ausência de objetivos voltados para a justiça fiscal, na medida em que a PEC não sinaliza a construção de um sistema tributário progressivo, pautado pela tributação da renda e do patrimônio (POCHMMAN, 2008; KHAIR, 2008).

Segundo, a ameaça latente de desmonte das bases de financiamento das políticas sociais conquistadas pela Constituição de 1988 (SALVADOR, 2008; DELGADO, 2008; SENA, 2008; CARDOSO JR.; BARBIERI, 2008). Observe-se que por detrás da simplificação e racionalização esconde-se o fim das vinculações, a desoneração da folha de contribuição dos empregadores para previdência social e a extinção de fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade Social (Cofins; PIS; Contribuição Social do Salário-educação; e CSLL).

A concretização dessas mudanças – sem a garantia constitucional de vinculação de recursos – fragiliza o financiamento da educação e enterra o Orçamento da Seguridade Social (artigo 195 da Constituição Federal), afetando a sustentação dos gastos em setores como previdência social (INSS urbano e Previdência Rural), Assistência Social, Saúde, Seguro-Desemprego, geração de emprego e capacitação profissional (Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT).

Eliminar a vinculação constitucional de fontes de financiamento significa ampliar o poder discricionário da área econômica. A sociedade dará um cheque em branco para a ortodoxia econômica. Sabemos todos que nos momentos de aperto fiscal os gastos sociais são os mais penalizados.

Esse espectro de retrocesso permanece vivo nos dias atuais. A PEC 233/08 continua tramitando no Congresso.

#### *Fórum Nacional da Previdência Social*

Também ilustra esse ponto o fato de que, cedendo às pressões por novas rodadas de reforma da Previdência Social (RGPS), no primeiro mês do segundo mandato o presidente da República assinou o Decreto n. 6010 instituindo o Fórum Nacional da Previdência Social com as seguintes finalidades: I – promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados

e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social; II – subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas infralegais pertinentes; e III – submeter ao Ministro de Estado da Previdência Social os resultados e conclusões sobre os temas discutidos no âmbito do FNPS.

Os debates permaneceram ao longo de todo o ano de 2007. Em função de divergência entre as posições dos atores envolvidos (trabalhadores, empresários e governo) e das inflexões na política econômica e social ocorridas nessa fase, não foram dados novos encaminhamentos à questão (LOPES, 2009; FAGNANI, HENRIQUE e LÚCIO, 2008).

### *Insegurança Jurídica da Seguridade Social<sup>5</sup>*

A insegurança jurídica na Seguridade Social também ilustra a manutenção, em menor escala, do espectro da ameaça aos direitos universais nessa quadra.

Determinados setores resistem a aceitar os avanços de 1988 no campo da Seguridade Social. Desde então, todos os governos optaram por descumprir princípios fundamentais da Organização da Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e dos mecanismos que asseguravam o controle social (Conselho Nacional da Seguridade Social<sup>6</sup>. Após 22 anos, parecem persistir cinco aparentes inconstitucionalidades, sumarizadas a seguir.

A primeira aparente inconstitucionalidade é que o Poder Público jamais organizou a Seguridade Social (SS) como rezam os artigos 165, 194, 195, 201 e 59 (Disposições Transitórias). A Constituição de 1988 instituiu a SS integrada pelos setores da Saúde, Previdência e Assistência Social e Seguro-Desemprego

<sup>5</sup> Baseado em FAGNANI (2011-b).

<sup>6</sup> Artigos 165, 194, 195 e 59 (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)

(art. 194). O art. 59 dos Atos das Disposições Constitucionais Provisórias (ADCP) estabeleceu prazos claros: “Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá seis meses para apreciá-los”. O parágrafo único complementa: “Aprovados pelo Congresso Nacional, os planos serão implantados progressivamente nos 18 meses seguintes”. Esses prazos não foram observados.

Essa determinação foi mantida pela Lei Orgânica da Seguridade Social (1991) e pela Emenda Constitucional 20/98. Mas o Executivo jamais formulou o Projeto de Lei de Organização da Seguridade Social conforme reza, rigorosamente, a Carta Magna. Optou por formular projetos de lei setoriais separados e institucional e financeiramente desarticulados.

Para financiar a SS, a Constituição introduziu o Orçamento da Seguridade Social (OSS), um conjunto de impostos gerais e contribuições de empregados e empregadores vinculados ao financiamento dos setores da Saúde, Previdência, Assistência e Seguro-Desemprego (Art. 195). A segunda aparente inconstitucionalidade é que o Executivo jamais apresentou o OSS, rigorosamente como reza a Carta Magna. Em primeiro lugar, o ponto de partida da montagem do OSS são os planos de custeio e de benefício dos setores que integram a SS (Art. 59 do ADPC).

Em segundo lugar, uma vez consolidado o OSS, suas fontes e usos devem ser apresentados anualmente numa peça única visando à transparência e ao controle social: o parágrafo 5º do Art. 165 determina que a Lei Orçamentária Anual compreende o Orçamento Fiscal, o Orçamento das Empresas Estatais e o Orçamento da Seguridade Social, “abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder

Público”. Esses preceitos constitucionais não foram cumpridos, com rigor, pelo Executivo.

A terceira aparente inconstitucionalidade é a captura dos recursos do OSS para outras finalidades não previstas na Carta de 1988. Diversos estudos mostram que as contas do sistema sempre foram superavitárias. Em 2009, por exemplo, o superávit foi de R\$ 32,6 bilhões, capturado pela área econômica.

Em quarto lugar, destaca-se o desrespeito aos mecanismos de controle social. Para fiscalizar e verificar se o Executivo organizou a SS de acordo com o previsto no Art. 194 e se os recursos do OSS não foram desviados (Art. 195), a Constituição determina que ao organizar a SS o Poder Público deve observar o seguinte princípio: “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (Parágrafo único do Art. 194).

A idéia era criar o Conselho Nacional da Seguridade Social, fato ocorrido com a Lei 8.212/91. Entretanto, esse Conselho nunca foi constituído. E, mais grave, em 2001, a Medida Provisória 2.216-037 revogou os artigos da LEI que o havia instituído. Fica minha pergunta aos juristas: uma MP tem força legal para extirpar um dos núcleos centrais da Organização da Seguridade Social determinado pela Constituição da República?

Outra aparente inconstitucionalidade é a forma como o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) apresenta os dados da Previdência, desde 1989. O MPAS não considera a Previdência como integrante da Seguridade. Parte do princípio de que a folha de salário do trabalhador urbano deve cobrir o gasto com o INSS urbano e do INSS rural. O resultado é um “rombo” da Previdência, em função dos gastos do INSS rural – na medida em que a Previdência Urbana é superavitária.

Ora, insisto que os artigos 194 e 195 rezam que o INSS rural (não contributivo) deve ser coberto pelas receitas de impostos (Cofins, CSLL etc.). Ao apresentar “déficit” do INSS Rural, o MPAS comete o mesmo equívoco de sentenciar o “rombo” das contas do Legislativo, do Judiciário e das Forças Armadas (também financiadas por impostos).

## Notas Finais

Com as inflexões ocorridas a partir de 2006, caminhou-se no sentido de construir uma nova estratégia de proteção social baseada no desenvolvimento econômico com estabilidade, distribuição da renda e convergência entre as ações universais e focalizadas.

Todavia, a consolidação desse esforço requer ainda um longo caminho. No caso das políticas sociais universais clássicas (saúde, educação, previdência, assistência e seguro-desemprego) dois desafios são crucialmente graves e têm de ser enfrentados. Primeiro, construir mecanismos de controle e regulação do setor privado na gestão das políticas sociais. Em alguma medida, isso depende da flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal, continuamente burlada pela contratação de organizações sociais e outros mecanismos, cujos dispêndios não são contabilizados como “despesas de pessoal”.

Segundo, restabelecer bases de financiamento sustentáveis consagradas na Carta de 1988, o que requer medidas complexas tais como: extinção da Desvinculação das Receitas da União; reforma tributária progressiva; aplicação integral dos recursos do Orçamento da Seguridade Social na Seguridade Social; assegurar bases sustentadas de financiamento do SUS, com a regulamentação da Emenda Constitucional 29 e o restabelecimento da CPMF; e, ampliar o gasto público com educação, reduzido em comparações internacionais.

As deficiências crônicas na infraestrutura urbana estão longe de terem sido enfrentadas. Nos últimos 20 anos, percebe-se a ausência de políticas nacionais de habitação popular, saneamento e transporte público. Apesar dos avanços recentes, as ações na habitação popular não chegam às famílias com rendimento mensal per capita inferior a três salários mínimos (80% das famílias estão nessa faixa). Metade da população urbana não tem seus domicílios ligados à rede de esgoto, e apenas 20% dos municípios tratam o esgoto coletado. No transporte público, seguimos a rota inversa do que indica a experiência internacional, segundo a qual o sistema baseia-se na preponderância do transporte coletivo sobre o individual; e dentro o transporte coletivo, prevalece a oferta de metrô e trens metropolitanos, sobre os ônibus.

Temos ainda vivo o problema da Reforma Agrária. Esse tema deixou de ser ‘questão’ para os países centrais que a fizeram em nome da modernização do capitalismo. O Brasil, ao contrário, teve vários ensaios abortados e, aqui, o tema permanece atual.

Finalmente, a transferência monetária aos mais pobres deve ser um dos eixos da estratégia. Como mencionado, o equívoco é pretender fazer desse eixo a própria ‘estratégia’. Entre os desafios, destaca-se o encontro de “portas de saída”, pela maior articulação do Programa Bolsa família com as ações de capacitação, microcrédito e economia solidária.

**Submetido em 9 de maio de 2011 e aceito para publicação em 25 de maio de 2011**

## **Referências**

CARDOSO Jr, J.C.; BARBIERI, C.V. *Reforma Tributária e o Financiamento das Políticas de Trabalho e Renda no Brasil*. IN: *Tributação, equidade e financiamento da política social*. Carta Social e do Trabalho, n.8, Campinas: Cesit-IE-Unicamp, 2008. Publicação eletrônica (www.eco.unicamp.br)- ISSN 1980-5144.

CASTRO, J. RIBEIRO, J. A; CARVALHO, B. Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Texto apresentado no Congresso Anual da Sociedade de Economia Política realizado em São Paulo em junho de 2007.

CESIT. *Tributação, equidade e financiamento da política social. Carta Social e do Trabalho*, n.8, Campinas: Cesit-IE-Unicamp, 2008. Publicação eletrônica ([www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br))- ISSN 1980-5144.

CORBUCCI, P. et al. *Vinte Anos da Constituição federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira*. Políticas Sociais – Acompanhamento e análise. BRASILA: IPEA, 17, vol.2, 2009

DELGADO, G. et al. *Seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania*. Políticas Sociais – Acompanhamento e análise. BRASILA: IPEA, 17, vol. 1, 2009

DELGADO, G. *Reforma Tributária e suas Implicações para os Direitos Sociais - Seguridade Social*. IN: *Tributação, equidade e financiamento da política social. Carta Social e do Trabalho*, n.8, Campinas: Cesit-IE-Unicamp, 2008. Publicação eletrônica ([www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br))- ISSN 1980-5144.

FAGNANI, E. (2005) *Déficit Nominal Zero: A Proteção Social na Marca do Pênalti*. Carta Social e do Trabalho, n.2, Campinas: Cesit-IE-Unicamp. Publicação eletrônica ([www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br))- ISSN 1980-5144.

FAGNANI, E. Juro Cumprir a Constituição. *O Estado de S. Paulo*, 26 de janeiro de 2011, página A2.

FAGNANI, E. *Como conquistar o desenvolvimento social*. Le Monde Diplomatique Brasil. N. 43, fevereiro de 2011 ([www.diplomatic.org.br](http://www.diplomatic.org.br))

FAGNANI, E. Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Campinas: IE/UNICAMP, 2005, Tese de Doutorado (PARTE IV – Capítulo 2).

FAGNANI, E. *Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988-2008)*. Rio de Janeiro: Fundação Fiocruz, Revista Ciência & Saúde Coletiva, volume 14, n.3, maio-junho, 2009.

FAGNANI, E; HENRIQUE, W; LÚCIO, C.G. *Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. IN: Fagnani, E. (Organizador). Debates Contemporâneos - Economia Social e do Trabalho, n. 4. São Paulo:

Editora LTr; Campinas: IE-UNICAMP, 2008, 584 páginas (ISBN 978-85-361-1202-2)

FERREIRA, B. et al. *Constituição Vinte Anos: Caminhos de descaminhos da reforma agrária*. Políticas Sociais – Acompanhamento e análise. BRASILA: IPEA, 17, vol. 2, 2009

GIAMBIAGI, F. *A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?* Rio de Janeiro: IPEA, 2006-A (TD-1169);

GIAMBIAGI, F. et al. *Diagnóstico da previdência: o que foi feito e o que falta reformar?* Rio de Janeiro: IPEA, 2006 (TD-1050).

GONZALEZ, R. e outros. *Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e A dinâmica Constituinte Políticas Sociais – Acompanhamento e análise*. BRASILA: IPEA, 17, vol. 2, 2009

IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, número 10, Fevereiro de 2005 ([www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)).

JACCOUD, L. et al. *Assistência social segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas, e recentes desafios (1988-2008)*. Políticas Sociais – Acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 17, vol. 1, 2009

KHAIR, A. *Prioridade à Justiça Tributária*. IN: *Tributação, equidade e financiamento da política social*. Carta Social e do Trabalho, n.8, Campinas: Cesit-IE-Uncamp, 2008. Publicação eletrônica ([www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br))- ISSN 1980-5144.

LOPEZ, F. G. Fórum Nacional da Previdência Social: Consensos e Divergências. Texto para Discussão n. 1432. Brasília: IPEA, novembro de 2009.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: *Políticas Sociais – Acompanhamento e análise*. BRASILA: IPEA, 12, 2006.

MERCADANTE, Aloizio. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil. Análise do Governo Lula (2003-2010)*. Tese Doutorado: Campinas: IE/ UNICAMP, 2010.

MINISTÉRIO da Fazenda. O Gasto social do governo central: 2001 e 2002. Brasília, novembro de 2003 ([www.Fazenda.gov.br](http://www.Fazenda.gov.br)).

MINISTÉRIO da Fazenda. O Gasto social do governo central: 2002 e 2003. Brasília, novembro de 2004 ([www.Fazenda.gov.br](http://www.Fazenda.gov.br)).

NATALINO, M. et al. Constituição e política de direitos humanos: antecedentes, trajetórias e desafios. *Políticas Sociais – Acompanhamento e análise*. BRASILA: IPEA, 17, vol. 3, 2009

NETTO, A. D.; GIAMBIAGI, F. *O Brasil precisa de uma agenda de consenso*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007 (Boletim de Conjuntura Econômica, 71, Dez de 2005, Nota Técnica) [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

PIOLA, S. e outros. *Vinte Anos da Constituição de 1988: o que significaram para a saúde da população brasileira*. Políticas Sociais – Acompanhamento e análise. BRASILA: IPEA, 17 vol. 1, 2009

POCHMANN, M. *Tributação que aprofunda a desigualdade*. IN: *Tributação, equidade e financiamento da política social*. Carta Social e do Trabalho, n.8, Campinas: Cesit-IE-Unicamp, 2008. Publicação eletrônica ([www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br))- ISSN 1980-5144.

RANGEL, L. et al. *Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte Anos Após A promulgação da Constituição federal de 1988*. Políticas Sociais – Acompanhamento e análise. BRASILA: IPEA, 17 vol. 1, 2009

SALVADOR, E. *Reforma Tributária Desmonta o Financiamento das Políticas Sociais*. IN: *Tributação, equidade e financiamento da política social*. Carta Social e do Trabalho, n.8, Campinas: Cesit-IE-Unicamp, 2008. Publicação eletrônica ([www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br))- ISSN 1980-5144.

SENA, P. *A Educação e a Reforma Tributária*. IN: *Tributação, equidade e financiamento da política social*. Carta Social e do Trabalho, n.8, Campinas: Cesit-IE-Unicamp, 2008. Publicação eletrônica ([www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br))- ISSN 1980-5144.

SILVA, J.G. *Fome Zero: A experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. Algumas propostas para o aprimoramento do nosso sistema. IN TAFNER, Paulo; GI AMBIAGI, F. (organizadores). *Previdência Social – debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.