

# O Regime Fiscal e a Política Social no Brasil: Análise Recente e Desafios

Patrícia Andrade de Oliveira e Silva<sup>1</sup>  
Niemeyer Almeida Filho<sup>2</sup>

Recebido em 02 fevereiro de 2019  
Aprovado em 02 de dezembro de 2019

DOI: 10.18829/1903

## Resumo

A política social brasileira se configura como um dos instrumentos públicos utilizados para a diminuição da pobreza e da desigualdade. Especial destaque foi concedido para essa temática após 2004, principalmente após programas sociais como o Bolsa Família e a valorização real e contínua do salário mínimo. No entanto, nos anos recentes (após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff), o atual governo - através da Emenda Constitucional 55 - demonstra que o ajuste fiscal deixará essa política à margem das demais, o que deverá afetar o nível de vida da população carente. Sendo assim, o artigo tem como objetivo analisar quais serão os possíveis efeitos do atual regime fiscal sobre a política social brasileira utilizando como metodologia a revisão bibliográfica e os dados disponibilizada pelo IBGE, Tesouro Nacional, etc. Os resultados já apontam para a elevação da pobreza extrema e da desigualdade, com perspectivas de piora acentuada nos próximos anos.

**Palavras-Chave:** política social, ajuste fiscal, economia política, Brasil.

## Abstract

Social policy in Brazil is one of the government tools used to reduce poverty and inequality. Especially after 2004, it was give emphasis to this area, mainly after social programs such as “Bolsa Família” and the continuous appreciation of minimum wage. However, in recent years (after the impeachment of ex-president Dilma Rousseff), the actual government - through Constitutional Amendment number 55 – made a fiscal adjustment that will leave social policy struggled, which it should affect the population on extreme poverty. Therefore, the article objective is analyze the possible effects of the current fiscal regime on Brazilian social policy, using as a methodology the bibliographic review and the data provided by IBGE, National Treasury, etc. The results already shows the rise of extreme poverty and inequality, with worse perspectives in coming years.

**Keywords:** social policy, fiscal adjustment, political economy, Brazil.

---

<sup>1</sup> Doutora em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Campinas. E-mail: pandrade.eco@gmail.com

<sup>2</sup> Professor na Universidade Federal de Uberlândia, Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. E-mail: nafilho2011@gmail.com

## 1. Introdução

Dentre os principais debates acadêmicos é notável nas ciências sociais aplicadas a relevância das políticas públicas. Segundo Gianezini et. al (2017) e Gelisnki e Seibel (2008), foi somente a partir da década de 1950 que se conferiu às políticas públicas relevância como tema de estudo e de pesquisa no Brasil, com destaque aos aspectos dinâmicos da sua formulação, implementação e efeitos, bem como a análise dos distintos agentes envolvidos. Desde então, são várias as abordagens, as teorias e as vertentes analíticas a respeito dessas políticas, buscando-se captar a diversificação dos processos e da sua gestão em um mundo cada vez mais interdependente e assimétrico.

Uma definição ampla acerca das políticas públicas compreende aquelas ações de Estado voltadas para solucionar questões de toda a sociedade. São muitos os modelos de políticas públicas que podem ser desenvolvidos, de modo que este trabalho vai se ocupar apenas da política social. Esta se define como uma atuação do Estado para a resolução de questões sociais oriundas dos problemas políticos, sociais e econômicos derivados do processo de constituição e reprodução da sociedade capitalista, especialmente a contradição capital-trabalho (YAMAMOTO e OLIVEIRA, 2010). Essa problemática não se constitui como transitória, mas constitutiva do desenvolvimento capitalista nos seus diferentes estágios e manifestações.

No Brasil, segundo Marques e Mendes (2007) e Castro et. al (2012), pode-se entender a política social em seu sentido restrito e constitucional através da seguridade social (assistência e previdência social), mas nesse artigo pretende-se utilizar seu sentido mais amplo, contemplando um conjunto de ações de Estado voltado para diminuir a pobreza extrema e a desigualdade de renda através da inclusão social, em especial as políticas educacionais, de saúde, emprego e a seguridade social.

O levantamento histórico da política social brasileira desde o fim do regime militar (1985 em diante), mostra que esta esteve sempre presente, embora em diferentes perspectivas e com maior ênfase após 2004. O trabalho de Silva (2017) analisa os dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional (2016), demonstrando o aumento da participação nos gastos sociais, passando de 59,9% do Gasto Social Federal (GSF) em 2002 para 67,3% em 2015; e os gastos tributários, aumentando de 17% em 2002 para 38,6% em 2015. Os efeitos desta elevação do gasto social na pobreza e desigualdade foram amplamente sentidos, uma vez que conforme aponta Osório (2015) houve crescimento da renda dos 20% mais pobres de 127% entre 1995 e 2009. Isto fez com que a pobreza extrema durante esse período passasse de 16,4% para 4,7% da população brasileira, ao mesmo tempo em que o Índice de Gini caía de 0,599 para 0,539 e o crescimento real do PIB em 2010 passava a marca dos 7%, configurando um cenário consideravelmente positivo.

No entanto, segundo Singer (2015), com a crise financeira internacional ao final dos anos 2000 e sua contaminação para as áreas produtivas, houve alterações nas exportações brasileiras pela diminuição da demanda chinesa, dificultando a geração de *superávits* primários, comerciais e resultados econômicos positivos. O governo buscou medidas anticíclicas para tratar da crise que não responderam positivamente

pelas baixas expectativas do mercado externo e a deterioração política do governo Dilma. Esses fatores geraram uma grave crise, resultando no *impeachment* da presidente em 2016 e a chegada à presidência do vice-presidente Michel Temer.

Desde o seu plano de governo<sup>3</sup> é evidente a mudança de postura do governo ao optar pelo ajuste fiscal recessivo, com contenção de gastos em áreas anteriormente prioritárias, tais como os programas sociais. Segundo Rossi e Dweck (2016), Fórum 21 et. al. (2016) e Ulhôa e Almeida Filho (2018) o novo governo estabeleceu, através de um Novo Regime Fiscal e da aprovação da Emenda Constitucional 55, um teto para crescimento das despesas vinculadas à inflação para os próximos 20 anos.

Diante desse cenário e partindo do princípio de que a política social no Brasil é afetada pelo regime fiscal vigente, esse artigo questiona: quais serão os possíveis efeitos do Novo Regime Fiscal sobre a política social no Brasil? Para responder à questão acima, o artigo está dividido nas seguintes seções, além desta introdução: 1) Governo e Política Social no Brasil do século XXI; 2) Síntese dos Indicadores Sociais ; 3) Crise Fiscal e a Obstrução da Política Social e, por fim, as 4) Considerações Finais e 5) Referências Bibliográficas.

## **2. Governo e Política Social no Brasil do século XXI**

Antes de realizar uma análise acerca da dinâmica de governo e da política social no Brasil, é importante diferenciar o papel do Estado e do governo. Ademais, é preciso explicitar o que se entende por política social.

Segundo Osório (2005), o Estado capitalista representa uma condensação das redes de poder que são características do sistema capitalista de produção e, por isso, busca privilegiar o interesse das classes dominantes (que controlam as fontes de financiamento do Estado) em detrimento do “Estado de comunidade”.

Seguindo a mesma linha argumentativa, Offe e Ronge (1984) formulam quatro determinações estruturais do Estado no sistema capitalista do pós-guerra (sobretudo o europeu). Estas determinações são a propriedade privada, a exigência de legitimação democrática, a dependência de impostos e a centralidade do processo de acumulação (de produção privada de riqueza). Em sendo assim, a política estatal configura-se como uma estratégia que reproduz essas quatro determinações estruturais do Estado capitalista, engendrando uma hierarquia de funções. Esta hierarquia se apresenta em nível das diversas políticas de Estado.

---

<sup>3</sup> Acesso ao Plano “Uma Ponte para o Futuro” em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>

Está claro que tanto Osorio quanto Offe e Ronge formulam determinações e características estruturais numa escala mais geral. Mesmo assim, é possível extrair desses dois trabalhos referências para se configurar a política social, que vão depender das questões sociais específicas de cada Estado nacional, ou de um período histórico. Foi este o caso do processo de reconstrução da Europa no Pós Segunda Guerra Mundial no qual as questões sociais de sobrevivência básica ganharam proeminência forte o suficiente para elevar o *status* da política social no âmbito das políticas de Estado, viabilizando o Estado de Bem-Estar Social.

Neste sentido, o Estado pode adotar medidas alternativas para atender (de forma parcial ou total) os excluídos. Dentre as medidas, se destacam a criação de zonas de proteção artificial (métodos assistencialistas) e a criação política das condições nas quais esses sujeitos sociais possam desenvolver as suas relações de troca através de instrumentos como: leis, incentivos financeiros, infraestrutura, etc. (OFFE E RONGE, 1984).

Hofling (2001) afirma que as políticas de Estado compreendem o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação governamental (como por exemplo: a legislação, os Ministérios, etc.) e as políticas de Governo são os programas e projetos desenvolvidos para atender às demandas da sociedade de acordo com a orientação política do plano de governo vitorioso nas eleições, que desempenha as funções de Estado por um período determinado. Após a definição da política a ser desenvolvida, o seu ciclo é usualmente dividido em: formulação, implementação, acompanhamento e avaliação. São muitos os modelos de políticas públicas que podem ser desenvolvidos e este trabalho não irá debater cada um deles, mas sim focar na política social.

A política social, segundo Yamamoto e Oliveira (2010), se define como uma atuação estatal para a resolução de questões sociais oriundas dos problemas políticos, sociais e econômicos derivados do processo de constituição da sociedade capitalista, especialmente a contradição capital-trabalho, que mantém parcela da população marginalizada e sem acesso a condições dignas de sobrevivência. Essa problemática não se constitui como transitória, mas constitutiva do desenvolvimento capitalista nos seus diferentes estágios e manifestações. É necessário destacar o caráter governamental dessas políticas que, na maioria das vezes, são extremamente influenciadas pela plataforma do governo em situação, o que coloca em risco a sua manutenção ao longo do tempo devido às trocas de poder e os interesses políticos envolvidos.

A metodologia de análise da política social - tanto a de Estado quanto a de Governo -, pode ser definida através da sua definição constitucional (que regulamenta a proteção social), ou também, como apontam Marques e Mendes (2007) e Castro et. al. (2012), através de um conjunto de políticas que preza pela diminuição da pobreza e desigualdade social e, por isso, vai além da proteção e busca a promoção social. Ainda conforme Castro et. al. (2012), há um amplo espectro de políticas de promoção social (entre elas: desenvolvimento agrário, saneamento urbano, cultura, equidade de gênero, entre outras) no entanto, neste trabalho serão destacadas as políticas de previdência e assistência social (relativas à proteção social),

educação, saúde e do mercado de trabalho (relativas à promoção social). Por outro lado, ao observar o histórico de atuação do Estado brasileiro, é frequente na literatura dominante sobre o Estado, dos anos 1990 em diante (Giambiagi, 2011), a caracterização impressionista do Estado como interventor/centralizador ou regulador. Isto permite caracterizar o Estado brasileiro como centralizador na sua trajetória histórica, além de mostrar o seu foco prioritário no crescimento econômico ao invés de garantir a proteção social. Assim, “nós não temos tradição de Estado regulador, mas de Estado fazedor, protetor; não temos tradição de Estado que regule, que negocie com a sociedade os espaços políticos, o que só hoje estamos aprendendo a fazer”. (BACELAR, 2003, p. 2).

Isso porque um Estado regulador tem por obrigação dialogar com a sociedade civil, enquanto que o centralizador em diversos momentos se assemelha ao autoritário, como por exemplo: a ditadura no período Vargas e a dos governos militares. Ainda segundo a mesma autora, a herança histórica que essa configuração estatal brasileira proporcionou foi uma desigualdade pouco vista em outros países, uma vez que temos um país que consegue se destacar economicamente em poucos anos e, conjuntamente, obtém grande desigualdade social.

Ao final da primeira década do século XXI, o Brasil encontrava-se no segundo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Neste período, houve ensaio de um redirecionamento do padrão de desenvolvimento brasileiro sob inspiração Neoliberal, com duas orientações estruturais básicas: a) uma inserção globalizada e submissa, direcionada aos interesses do mercado e b) a financeirização. Este é também o período da reforma monetária que cria o Real. Esperava-se (ou pelo menos, divulgava-se), conforme atestam os planos de governo (Brasil, 1998), que o efeito positivo da estabilização da economia e do redirecionamento do desenvolvimento sobre os rendimentos dos trabalhadores proporcionaria diminuição da desigualdade, viabilizando melhoria dos níveis de consumo e de bem-estar das camadas mais pobres.

No entanto, o efeito real da combinação desses fatores, segundo Bacelar (2003) foi a elevação das taxas de juros para atrair capital e aumento das emissões de títulos da dívida pública, o que (ao contrário do que se esperava) elevou o desequilíbrio fiscal, através do incremento do serviço da dívida externa e interna. Os efeitos desse desequilíbrio financeiro sobre a política social foram a ampliação do escopo de políticas descentralizadas e a criação de um programa específico para o combate à pobreza, o Programa Comunidade Solidária, único avanço em relação aos governos anteriores. (BRASIL, 1998).

Sendo assim, dentre os governos que adotaram medidas mais incisivas em relação ao combate à pobreza e a desigualdade é necessário destacar os do ex-presidente Lula. Segundo Silva (2017), a “Carta aos Brasileiros” sinalizou para o mercado financeiro que as decisões não seriam tomadas de forma autoritária, mas com alianças entre os setores da sociedade. Essa postura é nitidamente observada durante os dois mandatos do ex-presidente através do chamado presidencialismo de coalizão, com maior concessão aos partidos da base aliada, garantindo a sua governabilidade. Houve melhoria na desigualdade e acesso da

população pobre a um padrão de consumo melhor, incluindo acesso a programas de financiamento de bens de consumo e de capital (residências).

Outra razão para a melhoria social desse período se deve à impressionante dinâmica do mercado internacional de commodities, que permitiram a expansão das reservas internacionais brasileiras e o alcance de uma condição interna favorável a diminuição do estoque da dívida líquida pública.

O plano de governo da primeira gestão Lula tinha como objetivo fundamental crescer “de baixo para cima e de dentro para fora”, reduzindo as disparidades sociais e regionais, gerando um novo perfil de gestão administrativa, buscando articular diversas políticas, tomando o Estado como gestor e promotor de políticas públicas, com enfoque no combate à pobreza e desigualdade social. (Brasil, 2003). No segundo governo, pretendia-se dar continuidade às medidas de aperfeiçoamento institucional e houve a ampliação das medidas de cunho social, com a incorporação de políticas cada vez mais especializadas dentro de cada um dos setores, buscando atender a maior diversidade de público possível, mas, abrindo também margem para um maior número de projetos e maior dificuldade de integração dos programas entre os ministérios.

Um dos fatores mais relevantes para esse cenário positivo foi à valorização real do salário mínimo, com 77% de valorização acima da inflação entre 2002 e 2016<sup>4</sup>, que se transformou em um seguro contra a pobreza, visto a relevância dos rendimentos do trabalho na composição dos rendimentos familiares, cerca de 70% conforme aponta Silva (2017). Além disso, houve um positivo efeito da valorização sobre a previdência social, visto que os reajustes dos benefícios eram realizados através do salário mínimo. Destaque também para a criação do Ministério do Desenvolvimento Social em 2004, que graças a sua *expertise* permitiu o desenvolvimento e a expansão de praticamente todos os programas sociais, mesmo após a crise financeira internacional iniciada em 2008.

No entanto, conforme destacam Marques e Mendes (2007), os governos Lula serviram a dois senhores, fato político inédito na história brasileira: por um lado a política econômica continuou favorecendo os interesses do capital financeiro e do agronegócio, através da elevada rentabilidade das taxas de juros e lucros bancários e, por outro, formulou, implementou e avaliou uma série de iniciativas, direcionada a parcela mais vulnerável e/ou excluída da população brasileira. Essa realidade fez com que muitos críticos ao governo classificassem essas políticas como assistencialistas e passíveis de críticas.

Isso porque, do ponto de vista estrutural, os avanços não foram suficientes para reverter o padrão regressivo da pauta exportadora brasileira (especialmente o peso das *commodities*) o que unido com a apreciação cambial e os juros elevados continuou reprimindo a competitividade da indústria brasileira, mantendo a baixa formação bruta de capital fixo, cerca de 15% do PIB segundo dados do IBGE<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Maiores informações em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/05/politica-de-valorizacao-do-salario-minimo-um-seguro-contr-a-pobreza-diz-deese>>

<sup>5</sup> Acesso aos dados em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=ST37>>

Os governos petistas mostraram que “não haveria impedimento entre o desenvolvimento da política econômica, voltada para o grande capital, em particular o financeiro, e a realização de programas direcionados às parcelas mais pobres da população, tal como o Bolsa Família”. (MARQUES E MENDES, 2007, p. 22). Esse cenário fez com que o ex-presidente Lula deixasse o cargo em 2010 com 80% de aprovação<sup>6</sup> e, devido a impossibilidade de se eleger novamente, foi eleita a substituta do ex-presidente pelo Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff. (SILVA, 2017).

Ao observar o seu plano de governo, fica evidente o entendimento que a crise internacional já havia sido enfrentada sem descontrole inflacionário, com geração de empregos e equilíbrio fiscal. Assim, a ampliação dos investimentos e a expansão das conquistas sociais seriam estratégias fundamentais para a manutenção do crescimento e a política macroeconômica se manteria compatível com o equilíbrio fiscal, o controle inflacionário e a adoção de medidas que dinamizam o mercado interno. (BRASIL, 2011).

De acordo com Silva (2017), ao analisar o primeiro mandato da ex-presidente, a mesma seguiu a estratégia de governo iniciada pelo governo Lula (especialmente a manutenção da política social), porém, diferentemente das expectativas iniciais, as condições internacionais não eram as mesmas e a ausência de estímulo ao crescimento dos Estados Unidos e da União Europeia desacelerou o crescimento chinês, causando uma onda de políticas restritivas, inclusive no Brasil. A deterioração internacional causou um efeito multiplicador negativo nas ações iniciais do governo Dilma, que seguiram o receituário restritivo através da elevação dos juros e contenção de gastos.

Singer (2015) demonstra que após 2012 é iniciada uma política econômica e monetária expansionista ousada que não alcançou o efeito esperado sobre os investidores nacionais, que não responderam positivamente às medidas, pois o cenário internacional também estava deteriorado. Houve perda da rentabilidade e reversão das expectativas sobre o crédito e investimento, fazendo com que a instabilidade contaminasse toda a economia, após anos contínuos de melhoria da qualidade de vida dos brasileiros.

Nesse sentido, Carvalho (2018) salienta que o processo de crescimento do período dos governos petistas entrou em crise devido às lacunas em fatores estruturais da economia brasileira, com destaque para: a fragilidade industrial após a crise internacional (as importações cresceram 103,4% no acumulado entre 2005 e 2010), a valorização do real (encarecendo os produtos nacionais), o caráter inflacionário do setor de serviços (devido aos ganhos salariais dos trabalhadores) e a permanência da concentração de renda no topo da distribuição (os 50% mais pobres aumentaram sua participação na renda total de 11 para 12% entre 2001 e 2015, enquanto que os 10% mais ricos obtiveram uma elevação de 25 para 28%, no mesmo período).

---

<sup>6</sup> Para maiores informações, acessar: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/12/16/aprovacao-a-governo-lula-e-de-80-e-bate-novo-recorde-diz-cniibope.htm>>

Esses fatores aliados à crise política (através dos escândalos de corrupção pelo governo e diversas empresas<sup>7)</sup> e a busca contínua pelo tripé macroeconômico colocado em prática desde o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso elevaram a comoção por um ajuste fiscal, que começa a ser aplicado a partir de 2014, após a vitória extremamente acirrada e a reeleição de Dilma Rousseff.

O segundo governo obtinha o desafio de acalmar a população brasileira (que se encontrava extremamente dividida e confusa acerca dos rumos da nação) mas, devido a acusação de cometer atos ilegais, a presidenta foi submetida ao processo de *impeachment*, que se consolidou em agosto de 2016. Após a posse do presidente interino Michel Temer, as diretrizes de governo tornam-se consideravelmente distintas dos governos anteriores, especialmente em relação ao regime fiscal e seu impacto sobre diversas políticas públicas, especialmente a social. O período recente (2014-atual) é marcado por transformações significativas na economia brasileira e será tratado com maior detalhamento na terceira seção desse artigo, pois é necessário demonstrar primeiro quais foram os efeitos das políticas realizadas nos governos petistas sobre as áreas sociais em destaque neste trabalho para, após a sua compreensão, analisar o que está em risco no curto período do mandato complementar de Temer.

### **3. Síntese dos Indicadores Sociais**

Conforme apontado anteriormente, é notável o destaque dado, em especial entre 2004 e 2014, para a política social no Brasil e seus impactos sobre a pobreza e a desigualdade são amplamente reconhecidos. Ao escolher as cinco áreas prioritárias desse trabalho enfocamos não somente na proteção social, como também na promoção social, políticas que em seu conjunto melhoram a qualidade de vida da população. Essa seção será iniciada pela análise das políticas de promoção social (saúde, educação e mercado de trabalho), seguida pelas de proteção social (previdência e assistência social) e, por fim seus efeitos sobre a pobreza e desigualdade no Brasil.

#### *a. Políticas de Promoção Social*

Iniciando a análise com as políticas de saúde, as relações entre o Estado e a saúde, segundo Elias (2004), se originam na era moderna através de uma regulação centrada na reprodução da força de trabalho e expressando as contradições entre o atendimento universal e setorial. Apenas nas Cartas Constitucionais de 1988 que se apresenta uma seção para a saúde colocando-a como direito do cidadão e dever do Estado. Assim foram criadas as bases para a consolidação do sistema universal de saúde pública no Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS).

---

<sup>7</sup> Nesse contexto é necessário destacar a grande exposição midiática da Operação Lava Jato, desenhada pelo Ministério Público teoricamente voltada para o combate à corrupção. Maiores informações em: <<https://portal-justificando.jusbrasil.com.br/noticias/346990606/a-relacao-entre-midia-e-direito-na-operacao-lava-jato>>.



Após 2003, com o destaque para a política social, esperava-se que o desempenho das políticas de saúde atingisse um patamar diferenciado do que foi vivenciado em momentos anteriores. Segundo Silva (2017) a gestão dessa política no país é realizada de forma descentralizada, regulada através das Normas Operacionais Básicas (NOB), Normas Operacionais da Assistência à Saúde (NOAS) e o Pacto de Gestão. Ainda segundo a mesma autora, na sua tentativa de encontrar dados atualizados acerca do tema<sup>8</sup>, destacam-se os programas Mais Médicos, Farmácia Popular e Brasil Sorridente.

No primeiro caso, ao ser criado em 2013, esperava-se aumentar o número de médicos (e atendimentos) em localidades de difícil acesso. É necessário destacar que os resultados são, de maneira geral, estatísticas oficiais do governo federal que demonstram que, até 2016, 18.240 médicos foram alocados em 4.058 municípios, foram criados 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) e foram geradas 5.306 vagas de graduação em Medicina. As polêmicas acerca do programa foram diversas, especialmente pela classe médica brasileira, contestando a qualidade dos serviços prestados por médicos estrangeiros (especialmente os cubanos) contra as avaliações positivas de beneficiários do programa e inclusive propostas para a sua ampliação<sup>9</sup>, demonstrando preconceito<sup>10</sup> por parte de alguns médicos que, dificilmente, ocupariam cargos em áreas remotas.

Em relação aos demais projetos, o Programa Brasil Sorridente atende cerca de 80 milhões de cidadãos e, em 2014, foram realizados quase 130 milhões de procedimentos odontológicos, além da Farmácia Popular que proporciona auxílio farmacêutico para milhões de famílias. Ainda segundo Silva (2017) desafios persistem em relação a coordenação e prevenção das doenças crônicas e na gestão de políticas integradas e intersetoriais.

A dimensão dos desafios a serem enfrentados na área de saúde, apesar de alguns avanços, é claramente perceptível ao analisar os gastos segundo os dados do Tesouro Nacional (2016)<sup>11</sup>. Os dados sugerem que não estamos em um patamar adequado de desenvolvimento nessa área<sup>12</sup>, pois segundo o

---

<sup>8</sup> É necessário destacar que, em sua maioria, os dados mais atualizados disponíveis sobre o sistema de saúde brasileiro provêm do próprio governo federal, evidenciando a carência de pesquisa na área de avaliação de políticas de saúde. Também é importante destacar que, na maioria das vezes, os números são apresentados sem a indicação da demanda total pelo serviço ou qual a porcentagem dessa demanda é atingida.

<sup>9</sup> Maiores informações em:

< <http://www2.camara.leg.br/camara/noticias/noticias/SAUDE/486946-MINISTRO-DA-SAUDE-DEFENDE-AMPLIACAO-DO-PROGRAMA-MAIS-MEDICOS.html>>

<sup>10</sup> Maiores informações em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2013/08/manifestacoes-contras-cubanos-sao-imenso-preconceito-diz-dilma.html>>

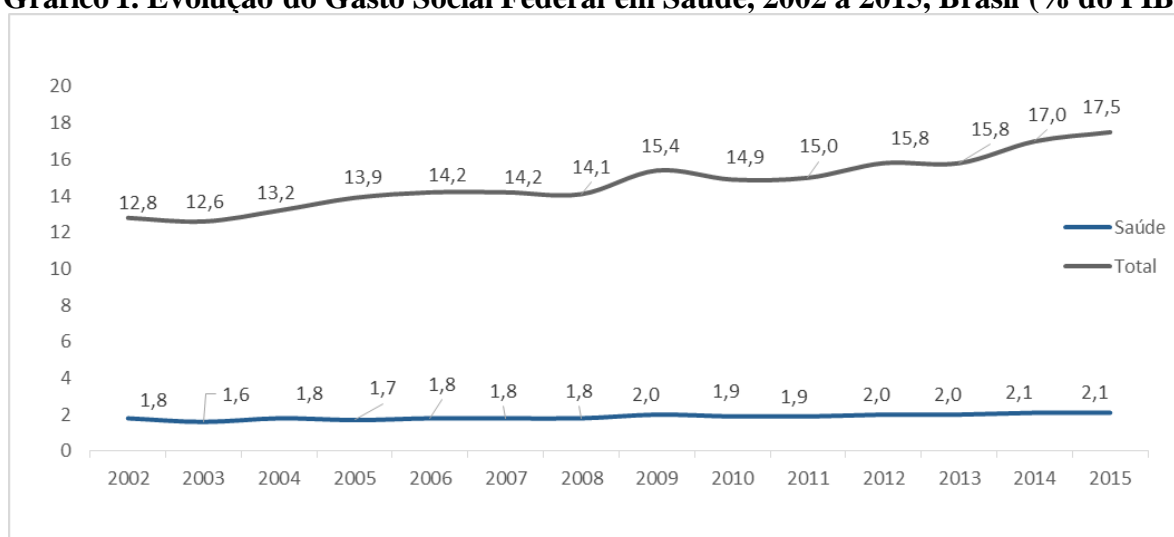
<sup>11</sup> Silva (2017) destaca duas abordagens acerca do dispêndio público social: a) Gasto Público Social (GPS): recursos financeiros brutos empregados pelo governo (União, Estados e Municípios), não computando as transferências intergovernamentais e, b) Gasto Social Federal (GSF): computa exclusivamente os dispêndios da União, inclusive suas transferências para outras esferas de governo. O trabalho do Tesouro Nacional (2016) utiliza a segunda abordagem metodológica.

<sup>12</sup> A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) através da publicação *Health at a Glance*, demonstrou que dos seus 34 países membros, o Brasil apresenta um desempenho abaixo da média dos demais países. Maiores informações em: <<http://emap.fgv.br/dissertacao/comparando-saude-brasil-com-paises-ocde-minerando-dados-de-saude-publica>>

gráfico 1, é notável que o Gasto Social Federal (GSF) em Saúde permaneceu estabilizado perto dos 2% do PIB, o que frente aos desafios para a universalização do acesso à saúde pública é um percentual alarmante.

Sendo assim, uma elevação de mais de 4% nos gastos sociais do período e a estabilidade do volume de recursos destinado a saúde próximo a 2% é seguramente inferior ao que o país necessita para operacionalizar com qualidade o SUS, um Sistema que propõe a universalização do tratamento médico com qualidade. É urgente repensar os desenhos, a gestão, sua intersetorialidade e os mecanismos de ajuste necessários nas políticas de saúde para que outros programas possam alcançar cada vez mais indivíduos, especialmente os mais carentes.

**Gráfico 1. Evolução do Gasto Social Federal em Saúde, 2002 a 2015, Brasil (% do PIB).**



Fonte: Adaptado de Tesouro Nacional (2016).

Em relação às políticas educacionais, Pretto (2003) afirma que a história recente brasileira apresenta grande quantidade de programas voltados para a área educacional com especial interesse na articulação e geração de conexões através de redes de informações com outras áreas, tais como: cultura, saúde, comunicação, etc. Ao observar a gestão das políticas educacionais, Silva (2017) mostra que essa é uma política descentralizada, com grande responsabilidade estadual no ensino superior e municipal na educação infantil e no ensino fundamental. Ainda segundo a mesma autora, essa foi a área com maiores avanços, uma vez que a taxa de analfabetismo das pessoas maiores de 10 anos de idade caiu de 9,2% para 7,9% entre 2008 e 2013, a frequência à escola primária é praticamente universal e o trabalho infantil decresceu de 20% das crianças em 1978 para 6% em 2008.

Em relação ao ensino superior e profissionalizante, a mesma autora demonstra que destacam-se o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), o Programa Universidade para Todos (ProUni), (que atendeu entre 2004 e 2014, mais de 1,4 milhão de estudantes com mais de 50% de bolsas integrais), o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), (que beneficiou cerca de 310 mil estudantes desde 2010) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e o Emprego (Pronatec), com seus 8,1 milhões

de matrículas em cursos técnicos e/ou de qualificação profissional entre 2011 e 2014. Os efeitos desses programas foram uma elevação percentual de jovens de 20 ou mais anos de idade com curso superior de 8% para 15% entre 1998 e 2008, sendo que apenas entre 2012 e 2013, as matrículas aumentaram quase 4% nessa faixa etária. (SILVA, 2017).

Desafios permanecem em relação ao acesso à educação de qualidade, especialmente na educação básica e no atendimento às regiões com acesso remoto, fatos que remontam a necessidade de utilizar inovações tecnológicas para se adequar aos novos tempos, o que coloca o desafio da integração das políticas, da criação de redes entre ministérios e, especialmente nesse caso, a integração entre as políticas educacionais e da ciência e tecnologia.

Para alcançar esse objetivo, é fundamental obter fundos disponíveis para a implementação das políticas, sejam elas de qualquer natureza. Nesse sentido, ao observar novamente os dados do Tesouro Nacional (2016), especificamente os gastos sociais federais para a educação, segundo o gráfico 2, é necessário destacar que os dados estão agregados entre Educação e Cultura, mas ainda assim é possível verificar o aumento de 1% na participação (em relação ao PIB) ao longo de 13 anos.

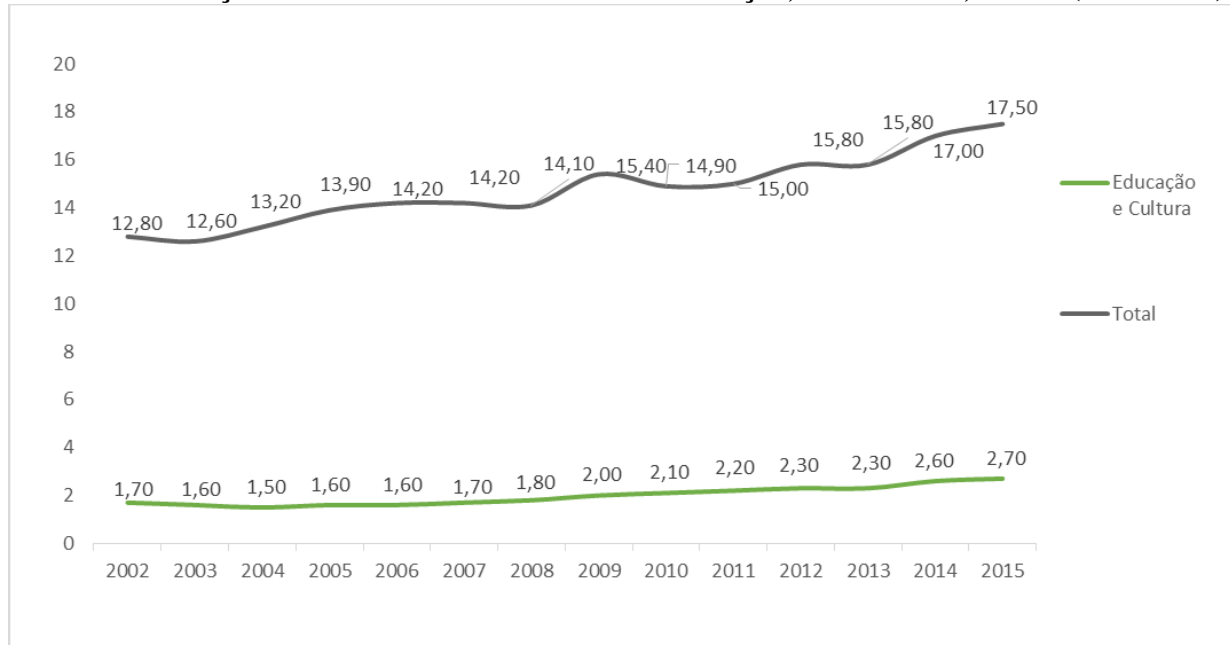
Apesar de apresentar melhor desempenho que os gastos em saúde, ao comparar o montante com outros países pelo mundo percebe-se, segundo reportagem<sup>13</sup>, que “a média de gastos nos países da OCDE nos últimos anos do ensino fundamental e no médio é de US\$ 10,5 mil por aluno, o que representa 176% a mais do que o Brasil”, enquanto que ao observar os gastos no ensino superior no país “a quantia passa para quase US\$ 11,7 mil (R\$ 36 mil), mais do que o triplo das despesas no ensino fundamental e médio”. Dessa forma, é necessário diminuir essas desigualdades que são muito influenciadas pelo modelo de gestão descentralizada, uma vez que os municípios (responsáveis pela educação fundamental) encontram mais dificuldades para captação dos recursos que os poderes estaduais e federais (responsáveis pela educação superior).

Portanto, novas formas de gestão e implementação e acompanhamento de políticas educacionais devem ser repensadas, uma vez que a educação é um dos fatores mais importantes na formação de crianças e jovens, àqueles que serão no futuro responsáveis pelo desenvolvimento do país.

---

<sup>13</sup> Acesso a reportagem em: < <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41236052>>.

**Gráfico 2. Evolução do Gasto Social Federal em Educação, 2002 a 2015, Brasil (% do PIB).**



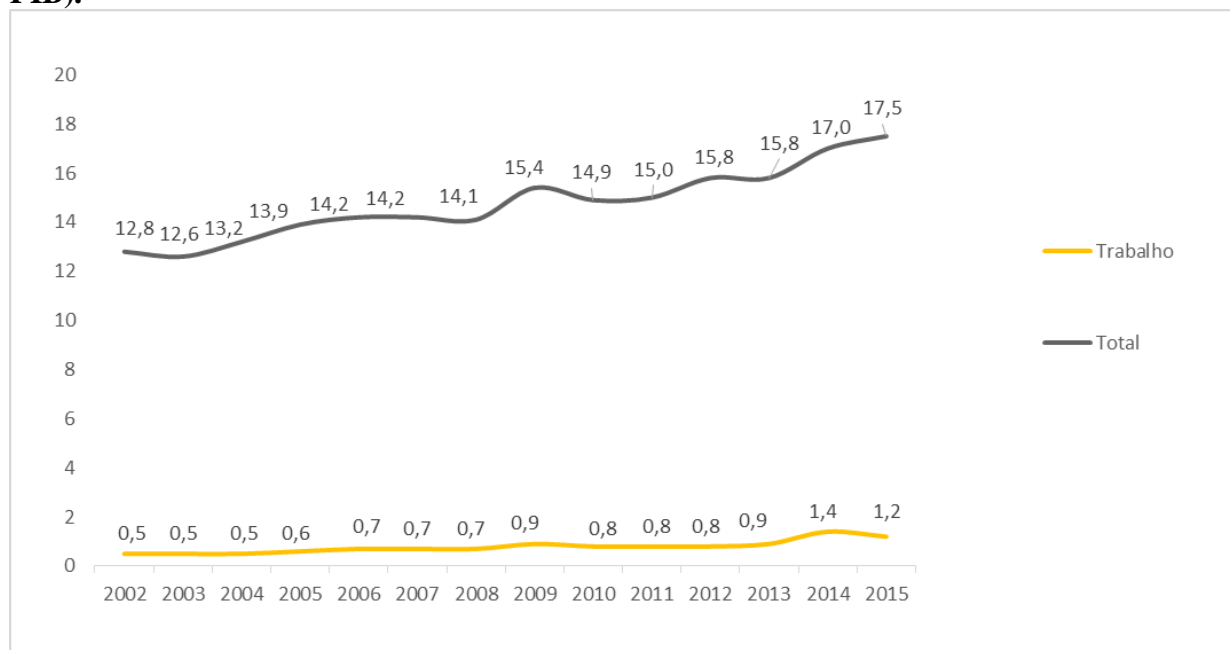
Fonte: Adaptado de Tesouro Nacional (2016).

Em relação ao mercado de trabalho, a sua gestão é realizada de forma centralizada pelo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) que coordena os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Azeredo e Ramos (1995, p. 107) chamam a atenção para o perfil de financiamento dessas políticas no país que é bastante diferenciada dos países desenvolvidos<sup>14</sup>, “uma vez que a lei do seguro-desemprego ao criar o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) determinou que 40% dos recursos sejam transferidos ao BNDES que pode aplicar os recursos que não são utilizados imediatamente e tem por obrigação a garantia da remuneração mínima prevista em lei”, sendo esse um instrumento compensatório e dependente dos ciclos econômicos, pois nos anos de maior crescimento econômico o fundo crescerá de forma mais acentuada.

Na última década, influenciado também pelo crescimento econômico registrado no período, o mercado de trabalho no Brasil passou a ser demandante de força de trabalho, fato nunca antes visto. Nesse período, o tempo de espera por trabalho e a desigualdade de renda diminuiram mais de 8% entre 2001 e 2008. Um dos principais fatores a serem destacados no mundo do trabalho foi a evolução positiva do salário mínimo que apresentou crescimento acima da inflação de quase 80% entre 2003 e 2015, alterando o perfil de consumo da população, sendo fundamental para a redução da pobreza e da desigualdade.

<sup>14</sup> Segundo os autores, nos países desenvolvidos “os programas de seguro-desemprego são tradicionalmente financiados por receitas orçamentárias, na maior parte das vezes provenientes de contribuições sobre a folha de salários”.

**Gráfico 3. Evolução do Gasto Social Federal em Emprego e Trabalho, 2002 a 2015, Brasil (% do PIB).**



Fonte: Adaptado de Tesouro Nacional (2016).

Mesmo após o ápice da crise internacional entre 2007 e 2008, houve geração de emprego entre 2012 e 2013, pois a taxa de desocupação foi em média de 5,7 % em 2013, 0,2 p. p. abaixo do verificado no primeiro semestre do ano anterior. (SILVA, 2017). Ao observar o gasto social nessa área, o gráfico 3 demonstra que houve elevação da participação dessa área ao longo dos anos, passando de 0,5% do PIB para 1,2% entre 2002 e 2015, comportamento similar ao da educação.

De acordo com a relevância desses recursos, especialmente para a saúde dos trabalhadores, contribuição previdenciária e seguro desemprego, é importante continuar oferecendo esses serviços e realizar articulações para elevar a formalização do trabalho, combater as diferenças salariais de gênero, além da histórica exclusão dos negros do mercado de trabalho e a desigualdade salarial entre as regiões brasileiras.

#### *b. Proteção Social*

Analisando primeiramente a política de assistência social, segundo Silva (2017) nota-se que a sua gestão é realizada de forma descentralizada, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com ações pautadas de duas formas principais: a Proteção Social Básica (prevenção de riscos) e a Proteção Social Especial (para indivíduos e famílias em situação de risco).

As ações e os dados acerca do desempenho dessa política na última década também foram pouco documentados, com exceção de programas com grande destaque, especialmente o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Em relação ao BPC, ainda segundo Silva (2017), ele cresceu cerca de dez vezes entre 2003 e 2009 e, somente nesse último ano, foram emitidos quase 3,2 milhões de

benefícios equivalente a R\$ 16,8 bilhões, cerca de 0,55% do PIB. O dado mais atualizado são os benefícios registrados em 2016, atingindo mais de 4 milhões de beneficiários, fato inédito na história da assistência social no Brasil.

O maior destaque está para o Programa Bolsa Família, que pressupõe condicionalidades que envolvem o acesso a saúde, alimentação, educação e assistência social, buscando sinergias e intersetorialidade com outras políticas. Desde 2004 foram atendidas mais de 6 milhões de famílias utilizando R\$ 3,7 bilhões que se elevaram para cerca de 14 milhões de famílias e R\$ 4 bilhões em 2016. Os impactos positivos do programa mostram que “os gastos com o Bolsa Família representam apenas 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB), mas cada R\$ 1 gasto com o programa “gira” R\$ 2,4 no consumo das famílias e adiciona R\$ 1,78 no PIB”<sup>15</sup>. Dessa maneira, o Bolsa Família é um programa indiscutivelmente positivo, talvez uma das maiores políticas públicas sociais brasileiras de todos os tempos, e seu reconhecimento é amplamente divulgado, inclusive nas mídias tradicionais<sup>16</sup>.

Ao analisar o volume de gastos, fica nítido o impulso proporcionado pela criação desses programas, visto que a despesa passou de 0,5% do PIB em 2002 para 1,5% em 2015, o maior crescimento ao longo do período no comparativo com as outras políticas analisadas até agora, conforme demonstra o gráfico 4. Os efeitos da elevação de gastos e a promoção de programas sociais fizeram com que a assistência social fosse colocada em destaque e com importantes efeitos reais sobre a qualidade de vida da população.

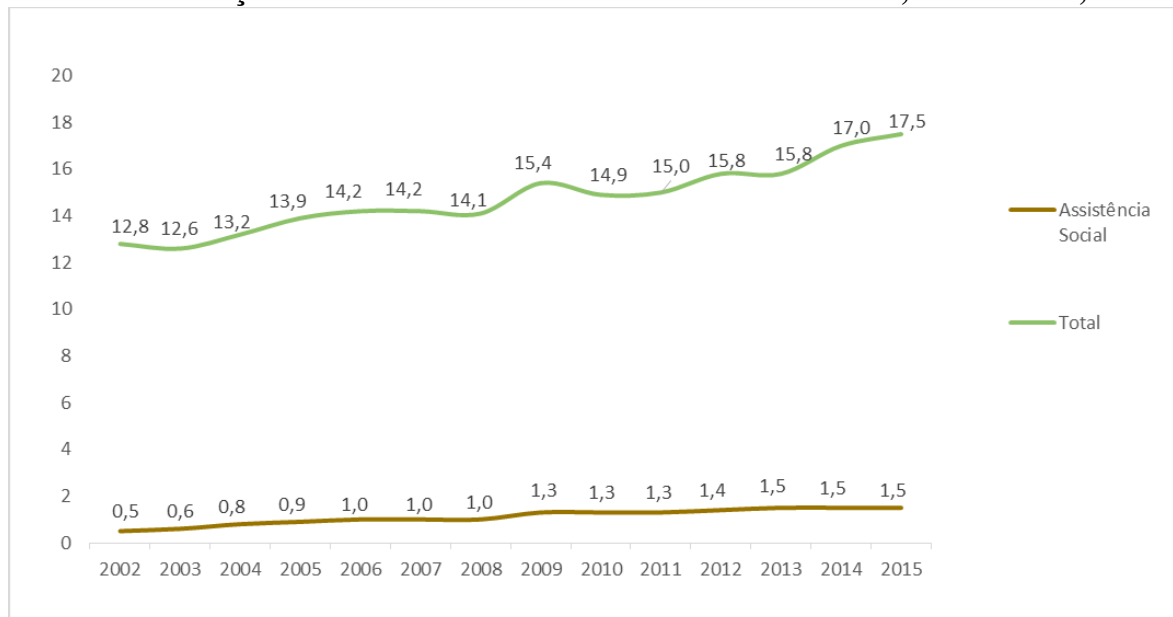
Esse cenário fez com que o MDS refinasse a sua atuação nessa área através da criação do Cadastro Único (CadÚnico), que sistematiza o cadastramento de potenciais famílias beneficiadas e também chamou a atenção de gestores internacionais, desencadeando um processo de compartilhamento e troca de experiências, fatores que reforçam a relevância da assistência social e a necessidade da sua continuidade.

---

<sup>15</sup> Maiores informações em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3305466/ipea-cada-r-1-gasto-com-bolsa-familia-adiciona-r-178-ao-pib>>

<sup>16</sup> Maiores informações no Editorial realizado pelo jornal “Folha de São Paulo”:  
<<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/11/1365943-editorial-raridade-publica.shtml>>

**Gráfico 4. Evolução do Gasto Social Federal na Assistência Social, 2002 a 2015, Brasil (% do PIB)**



Fonte: Adaptado de Tesouro Nacional (2016).

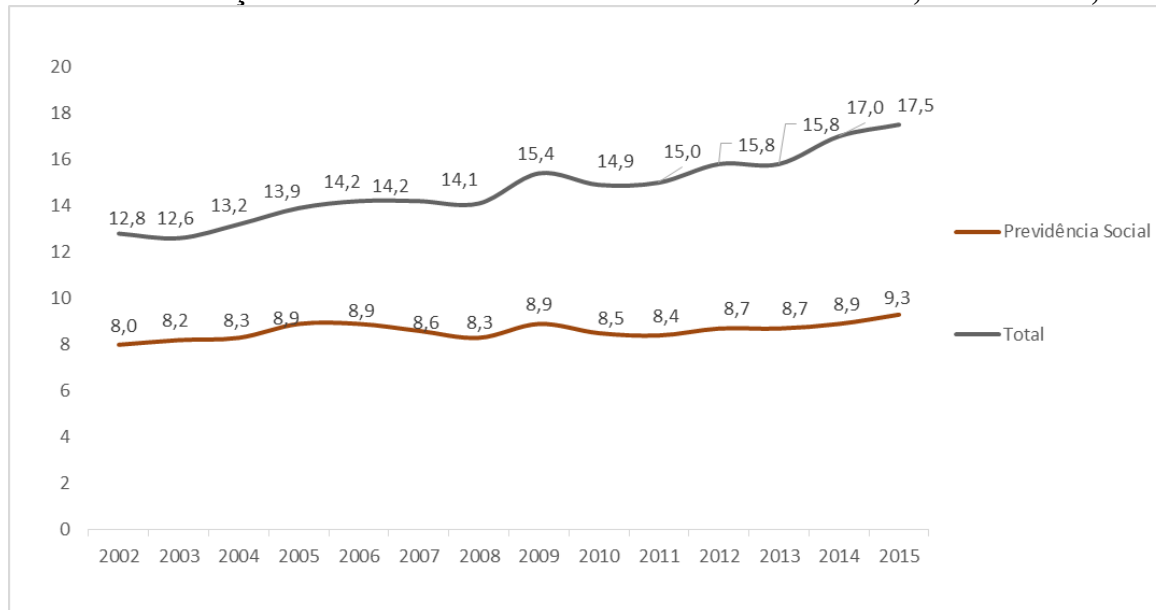
Tal cenário fez com que o MDS refinasse a sua atuação nessa área através da criação do Cadastro Único (CadÚnico), que sistematiza o cadastramento de potenciais famílias beneficiadas e também chamou a atenção de gestores internacionais, desencadeando um processo de compartilhamento e troca de experiências, fatores que reforçam a relevância da assistência social e a necessidade da sua continuidade para atender mais famílias carentes.

Em relação a previdência social, essa é uma das temáticas dentro da política social de maior debate dos últimos tempos e não é pretensão deste trabalho detalhar toda essa discussão, uma vez que muitos fatos ainda estão se desenvolvendo. Em relação a gestão dessa política, ela é centralizada e realizada pela Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda e pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e é executada através do seguro social contributivo, dividido em: Regime Geral da Previdência Social (RGP) e o Regime Próprio da Previdência Social (RPP), somente para os funcionários públicos e, após a Constituição de 1988, os trabalhadores rurais também passaram a ser beneficiários especiais. (SILVA, 2017).

De acordo com IPEA (2010), historicamente houve uma ampliação dos regimes de previdência no Brasil, desde o número de beneficiários até o valor médio dos benefícios. Nos anos 1980, cerca de 7% da população recebiam aposentadorias ou pensões e esse percentual passou para os 10% em 1995 e 12% em 2008. O Anuário Estatístico da Previdência Social<sup>17</sup> mostra que em 2013 foram concedidos 5,2 milhões de benefícios, uma elevação de 6,3% em relação ao ano anterior. Observando os gastos na previdência, como os benefícios estão vinculados ao salário mínimo, a sua participação nos gastos totais é expressivamente superior aos demais casos, e esse percentual é superior a 50% do GSF total.

<sup>17</sup> Acesso em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/AEPS-2013-v.-26.02.pdf>>

**Gráfico 5. Evolução do Gasto Social Federal na Previdência Social, 2002 a 2015, Brasil (% do PIB)**



Fonte: Adaptado de Tesouro Nacional (2016).

Em relação ao tipo de regime, o Tesouro Nacional (2016) mostra que no RGP, 77% dos benefícios são direcionados à clientela urbana de até um salário mínimo, com maior participação das pensões por morte e aposentadoria por tempo de contribuição, diferentemente do caso da clientela rural que, em 99,7% dos casos são aposentados por idade. Silva (2017) destaca que os benefícios destinados à clientela rural são um mecanismo relevante de combate à pobreza, contribuindo para a redução da desigualdade e melhoria da qualidade de vida dessa população que é, historicamente, a mais afetada pela pobreza no país.

Um dos grandes debates em relação à previdência social diz respeito às mudanças demográficas em curso no país, pois o envelhecimento da população irá impactar diretamente sobre a gestão previdenciária e, segundo Silva (2017) sinais de alerta foram colocados em evidência no início de 2016 quando a arrecadação líquida do INSS foi de R\$ 27,1 bilhões e a despesa com benefícios do Regime Geral de Previdência Social foi cerca de R\$ 35,6 bilhões, gerando um debate ainda em construção acerca da existência desse *déficit* e das atuais propostas de reforma da previdência. Esse tema, por ser atual, será discutido na seção 4 devido a necessidade de se contextualizar a proposta dentro da conjuntura econômica e política em crise.

De acordo com o que foi apresentado até o momento, percebe-se que o início do século XXI apresentou uma expansão considerável da política social, com diferenças fundamentais desde os planos de governo psdbista e os governos petistas, sendo os últimos os que conseguiram servir “as regras do mercado” e implementar de maneira contínua programas voltados para a erradicação da pobreza e para a proteção e promoção social.

Essa conclusão obtém respaldo ao analisar os indicadores de pobreza e desigualdade brasileiros nesse período, uma vez que, segundo Osório (2015) e Souza (2012), a pobreza extrema entre 2004 e 2014



passou de 16,4% para 4,7% e o Índice de Gini caiu de 0,570 para 0,515, queda expressiva e nunca antes registrada para esse indicador. Houve crescimento expressivo da renda média domiciliar *per capita*, que passou de R\$549,83 para R\$ 861,23 no mesmo período e, ao ser comparado com o Poder de Paridade de Compra de dezembro de 2011 utilizado e recomendado pelo Banco Mundial para comparações internacionais, o incremento na renda foi de US\$ 6,31 durante o período.

Entretanto, com a chegada da crise política e econômica a partir de 2014 no segundo governo Dilma, as medidas de contenção de gastos e, posteriormente ao *impeachment*, as reformas e emendas parlamentares aprovadas apontam para um cenário delicado para a política social e é sobre esse tema que a próxima seção irá se debruçar, demonstrando fatos e dados que apontam as perspectivas futuras.

#### **4. Crise Fiscal e a Obstrução da Política Social**

Conforme visto no tópico anterior, apesar da elevação nos gastos sociais na última década, o mesmo só foi realizado através de uma postura política dos governos petistas que privilegiou a conciliação de classes e manteve a política econômica da mesma forma como realizada nos governos anteriores, evidenciando a política social como política de governo. Esse cenário ainda foi beneficiado pela aparente bonança internacional através da demanda chinesa, o que foi revertido especialmente após a crise internacional de 2007/08.

As medidas anticíclicas colocadas em vigor a partir de 2009, segundo Oliveira (2012) geraram uma elevação da despesa pública líquida de 16,6% em 2008 para 18% do PIB/ano em 2009, enquanto que a receita líquida se manteve estável em 34,28% do PIB/ano. Uma vez que o governo Dilma continuou com as políticas desenvolvidas pelo governo anterior, essa elevação da dívida pública foi constante e, segundo Gobetti e Orair (2015), a dívida líquida alcançou 33,2% do PIB em 2015 devido, entre outros fatores, a elevação da conta de juros que passou de 4,8% do PIB em 2013 para 8,9% em 2015. Ao mesmo tempo, o *superávit* primário seguiu a tendência mundial sendo cerca de 2% do PIB em 2013, passando para *déficits* nos anos seguintes, evidenciando uma série de idiosincrasias nas interações das políticas macroeconômicas brasileiras.

Segundo Silva (2017), outros agravantes após a reeleição da ex-presidente Dilma foram: a crise política que acomete atualmente o Brasil através da divulgação na mídia de diversos casos de corrupção, fazendo com que ao longo dos primeiros catorze meses no poder, a presidente demitisse 8 de um total de 39 ministros por escândalos deflagrados e a queda expressiva do PIB após 2013 (com destaque para o ano de 2016) gerando uma das maiores depressões econômicas da história brasileira. A situação se agravou após os erros da política econômica (explicitados anteriormente) e a deflagração da Operação Lava Jato

acerca de esquemas de corrupção envolvendo membros da base aliada, do governo petista e também a prisão do ex-presidente da Câmara, Eduardo Cunha<sup>18</sup>.

A somatória dessas crises desencadeou o *impeachment* da ex-presidente e o novo plano de governo, conforme analisado nas outras sessões, trouxe como uma das demandas fundamentais para o restabelecimento do crescimento econômico no país uma mudança radical no regime fiscal que afetará incisivamente os gastos públicos.

Dessa forma, antes de analisar as alterações fiscais que serão realizadas pelo governo interino, é importante entender que, segundo Rossi (2015, p. 22) o regime fiscal em vigor no Brasil é o “de *superávit* primário onde se estabelece metas para o resultado fiscal do setor público, considerando suas despesas não financeiras”. A exclusão da conta de juros é devido à falta controle do governo em relação ao seu pagamento, que não pode ser alterado sem rompimento de contrato.

Ainda segundo o mesmo autor, o principal objetivo desse regime (em teoria) é conter o excesso de gastos e garantir a responsabilidade fiscal. Entretanto, a realidade mostra que se busca obter sustentabilidade para a dívida pública, uma vez que a relação matemática estabelecida é:

$$s = (r - g) * d$$

Sendo *s* o *superávit* primário, *r* como a taxa de juros real implícita na dívida líquida, *g*, a taxa de crescimento econômico real e, por fim, *d* como a dívida pública líquida sobre o produto. De acordo com a equação, quanto maior o crescimento da economia e menor a taxa de juros, menor o *superávit* necessário para estabilizar a dívida pública e vice-versa. (ROSSI, 2015).

É nítido mais uma vez que o modelo de regime fiscal brasileiro não inclui a conta de juros na sua definição por não poder romper os contratos, ou seja, prevalece o interesse pró-capital, além de que a única forma de conseguir equilíbrio das contas públicas é via *superávit* primário, desconsiderando qualquer outra alternativa.

Nesse sentido, Ulhôa e Almeida Filho (2018) e Rossi e Dweck (2016) argumentam que o novo regime fiscal implementado a partir do plano de governo de Michel Temer tem como objetivo principal aprofundar a regra fiscal anterior, com destaque para a geração compulsória de *superávit* primário, baseada na retórica de que é necessário conter a expansão dos gastos públicos e retomar o crescimento econômico brasileiro.

O Novo Regime Fiscal materializou-se a partir da aprovação pelo Senado da Emenda Constitucional (EC) 95 que fixou limites para as despesas primárias que, para Ulhôa e Almeida Filho (2018, p.3), “no caso do exercício de 2017, foram fixadas às despesas pagas em 2016, acrescidas de 7,2%, sendo que nos períodos posteriores estará condicionada ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)”.

---

<sup>18</sup> Maiores informações em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/10/juiz-federal-sergio-moro-determina-prisa-o-de-eduardo-cunha.html>>

Ainda segundo os mesmos autores, foram suspensas as vinculações das despesas da saúde e educação que a partir de 2018 serão fixadas até o limite da variação do IPCA, sendo que em casos específicos o Presidente da República e o Congresso Nacional poderão determinar alguns gastos a serem corrigidos para além dessa variação, desde que seja possível compensar a sua elevação em diminuição de gastos em outras pastas. As exceções, àquelas que não serão afetadas pela limitação da despesa primária foram: a) os créditos extraordinários: referentes a gastos considerados urgentes (intercorrências de guerra ou calamidade pública); b) gastos eleitorais e, c) elevação do capital das estatais não-dependentes.

Rossi e Dweck (2016) simularam os efeitos do regime sobre a saúde e educação e, no longo prazo, o investimento mínimo em educação será de 14,4% da Receita Líquida sem Impostos (RLI) em 2026 e 11,3% em 2036, enquanto que na saúde seriam investidos 12% da Receita Corrente Líquida (RCL) em 2026 e 9,4% em 2036, lembrando que anteriormente a aprovação da emenda, pelo menos até 2014, o governo destinava cerca de 15% da receita líquida para a saúde.

É perceptível que o atual regime fiscal terá impactos profundos nas políticas públicas e, por consequência nos indicadores de desigualdade e pobreza, com o objetivo alcançar uma elevação do *superávit* primário e do crescimento econômico. Entretanto, segundo as análises e reportagens recentes<sup>19</sup>, em 2017 o PIB brasileiro cresceu 1%, o que já seria algum indicador positivo frente às quedas anteriores, mas, o país ainda “vai de zumbi econômico a morto-vivo”, pois o crescimento só será sustentado quando houver uma alteração nos rumos da política econômica e mudanças institucionais profundas”. Essa análise se confirmar, já que o IBGE divulgou que o crescimento econômico do primeiro trimestre de 2018 alcançou apenas 0,4%<sup>20</sup>, .

O que até pouco tempo era um presságio de más notícias para as políticas públicas (e especialmente as sociais) com a aprovação da EC 55, após os dados disponibilizados pela mídia e pela Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2017) essas possibilidades se transformaram em realidade. Isso porque em relação a saúde e educação<sup>21</sup>, “as despesas diminuiram 3,1% em 2017, descontada a inflação. Em termos nominais, o gasto total nas duas áreas ficou congelado, saindo de R\$ 191,2 bilhões para R\$ 191,3 bilhões, segundo levantamento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), feito com base em dados do Tesouro”.

Segundo relatório anual disponibilizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em maio de 2018 (com base nos dados do orçamento brasileiro de 2015)<sup>22</sup>, o governo brasileiro destina para a saúde

---

<sup>19</sup> Acesso a reportagem em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2018/03/radicalismo-de-mercado-nao-levara-economia-a-terra-dos-vivos.shtml>>

<sup>20</sup> Acesso a reportagem em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pib-sobe-0-4-no-1-trimestre-aponta-ibge,70002330737>>

<sup>21</sup> Acesso a reportagem em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,gastos-do-governo-federal-com-saude-e-educacao-em-3-1-em-2017,70002179425.amp>>

<sup>22</sup> Acesso a reportagem em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/estado/2018/05/17/porcentual-de-orcamento-para-a-saude-no-brasil-e-proximo-ao-do-africano-diz-oms.htm>>

um percentual de 7,7% de seu orçamento geral, bem abaixo da média mundial e próximo de países africanos que investem, em média, 6,9% dos seus gastos para a saúde.

Além disso, um estudo realizado pela revista internacional “Plos Medicine” divulgou, em maio de 2018, que devido ao modelo do atual ajuste fiscal brasileiro são esperadas 20 mil mortes a mais de crianças até 2030, uma vez que o percentual de crianças em situação de desnutrição já cresceu 0,5% entre 2016 e 2017<sup>23</sup>. Na educação os efeitos também começam a ser contabilizados, pois mais de 170 milhões de jovens (entre 19 e 25 anos) abandonaram seus cursos de graduação devido a elevação do desemprego, falta de crédito e queda nos rendimentos, conforme aponta dados do IBGE compilados pela consultoria LCA, demonstrando que essa evasão aumentou mais de 45% entre 2016 e 2017<sup>24</sup>.

Em relação à assistência e previdência social, vale destacar a proposta de Reforma da Previdência que está em votação e que pretende estender a idade mínima para requerer a aposentadoria, elevar o tempo mínimo de contribuição, entre outras medidas, também com o pressuposto de que a previdência social está deficitária e é necessário que o trabalhador faça concessões para continuar com a sua garantia a aposentadoria<sup>25</sup>. Na assistência social os programas continuam em vigor, mas o congelamento dos gastos já afeta o reajuste dos valores dos programas, pois espera-se que em 2018 o Bolsa Família seja reajustado em 2,95%, enquanto que em 2017 o reajuste foi de 16,39%<sup>26</sup>.

Por último, o mercado de trabalho merece destaque uma vez que, além da PEC 55, a Reforma Trabalhista também foi aprovada<sup>27</sup> durante o governo interino e, com ela, mudanças foram realizadas para elevar e flexibilizar a jornada de trabalho, além da flexibilização dos contratos de trabalho. Ainda não se sabe quais efeitos ao mercado de trabalho são somente fruto da conjuntura econômica ou da reforma, mas os indicadores demonstram clara e contínua elevação do desemprego, bem como diminuição nos rendimentos. O IBGE (2017) mostra queda no nível de ocupação de 60 para 55% da força de trabalho entre 2012 e 2016, bem como a elevação da desocupação de cerca de 5% para mais de 10% no mesmo período.

Silva (2017) apontou que dentre as diversas rendas que compõem o rendimento total familiar existe um peso significativo da renda do trabalho, portanto, o rendimento foi severamente afetado pela queda do

---

<sup>23</sup> Acesso a reportagem em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2018/05/com-ajuste-fiscal-brasil-pode-ter-20-mil-mortes-a-mais-de-criancas-ate-2030.shtml>>

<sup>24</sup> Acesso a reportagem em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/crise-tirou-170-mil-jovens-da-faculdade.70002315629>>

<sup>25</sup> Sobre a Reforma da Previdência, consultar: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2017/11/22/reforma-da-previdencia-nova-proposta.htm>>. Sobre os apontamentos da CPI do Senado de que a Previdência não é deficitária <<https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2017/10/previdencia-brasileira-nao-e-deficitaria-aponta-relatorio-da-cpi>>

<sup>26</sup> Acesso a reportagem em: <<https://oglobo.globo.com/economia/reajuste-do-bolsa-familia-sera-no-minimo-de-295-22458669>>

<sup>27</sup> Maiores informações em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-07/reforma-trabalhista-veja-principais-mudancas-enviadas-sancoa-presidencial>>

emprego, especialmente aquele relacionado às camadas mais carentes da população, pois o rendimento médio mensal dos trabalhadores mais pobres do Brasil diminuiu R\$ 76 em 2016 e R\$ 47 em 2017<sup>28</sup>.

Em um cenário de queda da ocupação e diminuição dos rendimentos das camadas mais pobres é evidente que a pobreza e a desigualdade também evoluiriam negativamente. O IBGE (2017) mostrou que o Índice de Gini em 2016 foi de 0,525, ou seja, houve uma elevação da concentração de renda uma vez que a mesma chegou a ser 0,515 em 2014.

Em relação a pobreza, o IBGE considerou a linha de pobreza de US\$ 5,5/dia, e chegou à conclusão de que no país 25,4% da população brasileira estava em condição de pobreza em 2016, com predomínio da região Nordeste (43,5%) e menor porcentagem na região Sul (12,3%). Para complementar essa informação, entre os extremamente pobres (linha de extrema pobreza US\$ 1,90/dia) a situação se agravou, passando de 6,5% da população em 2016 para 7,2% em 2017, segundo reportagem<sup>29</sup>.

Diante da evidência dos números apresentados, é notório que os efeitos das políticas econômicas colocadas em curso e, em especial, o novo regime fiscal vigente está colocando a política social em uma posição marginal e os efeitos sobre a população carente do país já se colocam como desastrosos e passíveis de piora nos próximos anos. Essa constatação é um alerta da iminente dependência da política social aos planos de governo e, por isso, a cada 4 anos sempre estão em risco os esforços realizados, de acordo com a prioridade estabelecida por cada governante. Infelizmente nenhuma outra proposta para equilíbrio das contas fiscais foi considerada e, entre elas, vale destacar uma reforma tributária progressiva, a taxação de grandes fortunas, dos lucros e dividendos, entre outras. As razões para a inexistência ou dificuldade de aprovação de qualquer uma dessas propostas é que elas, todas, afetam o rendimento dos grandes capitalistas de alguma forma e, por isso, novamente serão as políticas voltadas à proteção e promoção social que serão sacrificadas.

## 5. Considerações Finais

A análise realizada orientou-se por desvendar os impactos do novo regime fiscal sobre a política social brasileira. Para tanto, foi preciso elucidar que essa política faz parte de um conjunto das políticas públicas que são, em sua essência, o governo brasileiro em ação através da elaboração de programas e projetos sociais. Foi necessário destacar também que o Estado capitalista mantém uma série de redes de poder que envolvem a classe capitalista dominante (pagadora de impostos e juros) e, por isso, servirá

---

<sup>28</sup> Maiores informações em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/04/renda-media-dos-trabalhadores-mais-pobres-cai-a-r-47-por-mes-em-2017-diz-ibge.shtml>>

<sup>29</sup> Maiores informações em: < <http://www.valor.com.br/brasil/5446455/pobreza-extrema-aumenta-11-e-atinge-148-milhoes-de-pessoas>>

fundamentalmente aos interesses desta e atuará junto as camadas mais carentes da população somente se sua ação não exigir um conflito com a classe dominante.

É nesse sentido que a política social surge como promotora de iniciativas que buscam garantir direitos sociais aos cidadãos. Neste trabalho foi utilizada uma definição de política social mais ampla do que àquela encontrada na Constituição Federal, que engloba não somente as políticas de proteção social (assistência e previdência social) mas também as políticas de promoção social (educação, saúde e mercado de trabalho).

Ao observar-se o histórico dessas políticas no Brasil neste século é notável a maior participação das mesmas nos governos petistas, fato comprovado pela elevação do gasto social entre 2002 e 2015 de 12,8% para 17,5% do PIB. Os principais destaques do período foram a assistência e todos os programas de acesso à educação superior, sendo que os efeitos dessas políticas sobre os indicadores de pobreza e desigualdade são amplamente reconhecidos.

É importante destacar que esse esforço só conseguiu ser realizado através da manutenção do bem-estar da política macroeconômica sustentada pelo antigo e contínuo tripé macroeconômico, em um regime fiscal que preza pela obtenção de *superávits* primários constantes para que a dívida pública e os rendimentos de juros se mantenham em patamares aceitáveis, segundo as metas impostas a cada ano.

No entanto, as medidas anticíclicas tomadas pelo governo para sustentar a economia interna frente à crise internacional de 2007-08 levaram, no longo prazo, a elevação da dívida pública e da taxa de juros. Esse cenário, especialmente após 2014, com a reeleição da ex-presidenta Dilma, se uniu com os escândalos de corrupção e passou a exercer forte pressão para o *impeachment* da presidenta, realizado em agosto de 2016. Esse cenário instável comprometeu severamente o crescimento econômico a partir de 2014, chegando inclusive a ser apontada como a maior depressão de toda a nossa história.

A chegada do seu vice ao poder, Michel Temer, trouxe consigo um plano de governo que tem como estratégia fundamental o controle de gastos do Estado, da dívida pública e da inflação. Sem discutir os diversos mecanismos existentes para melhorar a capacidade de geração de receitas pelo Estado, o governo conseguiu aprovar a Emenda Constitucional número 55, que fixou limites as despesas primárias de acordo com a variação da inflação pelos próximos 20 anos, desvinculando, por exemplo, as despesas com saúde e educação.

Diversos analistas, na época, apontavam para os perigos dessa medida sobre a capacidade do governo de promover melhores condições de vida, especialmente para àqueles mais necessitados. Infelizmente essas projeções já se mostram em 2018 como realidade, uma vez que o crescimento econômico continua inexpressivo e bem abaixo do necessário para reverter a crise e, em conjunto, uma queda brusca em investimentos nas políticas públicas, com efeitos reais sobre a correção dos valores dos programas assistenciais, sobre o repasse de verbas para a saúde e educação (que culminaram na elevação da desnutrição

infantil e a evasão universitária) e, especialmente sobre o mercado de trabalho, através da elevação de 5% para mais de 10% no número de desocupados entre 2012 e 2016.

Portanto, são nítidas as consequências negativas desse “novo regime fiscal” para a política social brasileira, com tendência de piora para os próximos anos, bem como a sua dependência acerca das prioridades estabelecidas pelos planos de governo. Alternativas devem ser discutidas, com destaque para a necessária reforma tributária (buscando um sistema mais progressivo), taxaço de grandes fortunas, dos lucros e dividendos, entre outras medidas que façam com que as classes capitalistas também sejam responsabilizadas pela crise em que vivemos.

## Referências

- AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas Públicas de Emprego: Experiências e Desafios**, Revista Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, nº 12, p. 92-116, 1995.
- BACELAR, Tania. **As Políticas Públicas no Brasil: Heranças, tendências e desafios**. In: Santos Junior, Orlando Alves dos...[et al.]. (Organizadores). *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, p. 1-10, 2003.
- CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: Do Boom ao Caos Econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos; CHAVES, José Valente; DUARTE, Bruno Carvalho. **Gasto Social Federal: Prioridade Macroeconômica no período 1995-2010**, Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, nº 9, p. 1-30, setembro de 2012.
- ELIAS, Paulo Eduardo. **Estado e Saúde: Os Desafios Do Brasil Contemporâneo**, Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo: 18(3), p. 41-46, 2004.
- FÓRUM 21; FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (FES); GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA (SEP); PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: Finanças públicas e política fiscal no Brasil**. São Paulo, Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), 2016.
- GELISNKI, Carmem Rosario Ortiz; SEIBEL, Erni José. **Formulação de Políticas Públicas: Questões Metodológicas Relevantes**, Revista de Ciências Humanas, EDUFSC, Florianópolis, v. 42, n. I, p. 227-240, 2008.
- GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A.C. **Finanças Públicas - Teoria e Prática**. 4a. edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GIANEZINI, Kelly; BARRETO, Leticia Manique; GIANEZINI, Miguelangelo; LAUXEN, Sirlei de Lourdes; BARBOSA, Gabriel Dário; VIEIRA, Reinaldo de Souza. **Políticas Públicas: Definições, Processos e Constructos no séc. XXI**, Revista de Políticas Públicas. DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v21n2p1065-1084>, p. 1066-1084, 2017.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Fatos e Versões sobre a Política Fiscal**, Revista de Conjuntura, Conselho Regional de Economia do Distrito Federal, Brasília: nº 56, ano XIV, p. 14-31, maio/agosto de 2015.
- HOFLING, Eloísa de Matos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**, Revista Cadernos Cedes, São Paulo: Ano XXI, nº 55, p. 30-41, 2001.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira**. Brasília: Estudos e Pesquisas, nº 38, 2017.

IPEA. **Balço da Política Social no Novo Milênio**. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; FERREIRA, Helder; CAMPOS, André Gambier; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. *Perspectivas da Política Social no Brasil*, Brasília: livro 8, p. 58-71, 2010.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. **Servindo a dois senhores: As políticas sociais no governo Lula**, Revista Katál. Florianópolis, v. 10, nº 1, p. 15-23, 2007.

MONNERAT, Giselli Lavinas; SOUZA, Rosimary Gonçalves. **Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos**, Revista SER Social, Brasília: v. 12, n. 26, p. 200-220, jan./jun. 2009.

OFFE, Claus; RONGE, Volker. **Teses sobre a fundamentação do Estado Capitalista e sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista**. In: OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro. Editora Tempo Brasileiro, p. 122-139, 1984.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Do Inferno da Estagnação ao Céu de Brigadeiro do Crescimento (2009-2010)**. In: OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Política Econômica, Estagnação e Crise Mundial: Brasil, 1980-2010*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue (Pensamento Brasileiro), 2012.

OSÓRIO, Rafael. **Desigualdade e Pobreza**. In: CALIXTRE, André; VAZ, Fábio. *PNAD 2014 – Breves Análises*. Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, nº 22, p. 3-7, dezembro de 2015.

OSORIO, Jaime. **El Estado como Cuestión Política**. In: OSORIO, Jaime. *El Estado en el Centro de la Mundialización, La Sociedad Civil y el Asunto del Poder*. Editora FCE, p. 19-62, 2005.

PRETTO, Nelson. **Educação e Inovação Tecnológica: Um Olhar sobre as Políticas Públicas Brasileiras**, Revista Pedagógica UNOCHAPECÓ. Chapecó: Ano 5, nº 11, p. 25-40, 2003.

REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional: Presidente Fernando Henrique Cardoso**. IPEA/IPLAN. Documentação Oficial, 1998.

REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional: Presidente Luís Inácio Lula da Silva**. IPEA/IPLAN. Documentação Oficial, 2008.

REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional: Presidenta Dilma Rousseff**. Documentação Oficial, 2011. Disponível em: [http://www.casacivil.gov.br/uploads/reduzido-mensagem-ao-congresso\\_2011\\_parte1.pdf](http://www.casacivil.gov.br/uploads/reduzido-mensagem-ao-congresso_2011_parte1.pdf)

ROSSI, Pedro. **Regime Macroeconômico e o Projeto Social-Desenvolvimentista**, Texto para Discussão 2029. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), p. 1-48, 2015.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. **Impactos do Novo Regime Fiscal na Saúde e Educação**, Cadernos de Saúde Pública. São Paulo: 32(12):e00194316, p. 1-5, 2016.

SILVA, Patricia Andrade de Oliveira e. **Social Policy in Brazil (2004–2014): An overview**, Policy in Focus. Working Paper nº 155, Brasília, p. 1-24, 2017.

SINGER, André. **O Lulismo nas Cordas**, Revista Piauí, São Paulo, edição 111, p. 32-37, dezembro de 2015.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **Poverty, Inequality and Social Policies in Brazil, 1995-2009**. Brasília, International Policy Center for Inclusive Growth. Working Paper nº 87, p. 1-25, february 2012.

TESOURO NACIONAL. **Gasto Social do Governo Central, 2002 a 2015**. Brasília, 2016.



ULHÔA, Wander Marcondes Moreira; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **Estado e Políticas Públicas sob o “Novo Regime Fiscal”**. *In*: Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia Política, Universidade Federal Fluminense. Niterói: 12 a 15 de junho de 2018, (mimeo).

YAMAMOTO, Oswaldo Hajime; OLIVEIRA, Isabel Fernandes. **Política Social e Psicologia: Uma Trajetória de 25 Anos**, Psicologia: Teoria e Pesquisa, vol. 26 n. especial, p. 9- 24, 2010.