

# Notas sobre as políticas sociais no Brasil: a primeira década do século XXI\* (Notes about social policies in Brazil: the first decade of XXI century)

Beatriz Augusto de Paiva  
Lauro Mattei\*

**Resumo** – O artigo faz uma análise das políticas sociais durante a primeira década do Século XXI, período em que ocorreram alguns avanços, mas também grandes limites para a conformação de um sistema de proteção social universal. Destaca-se que os últimos dez anos foram marcados por modificações nas políticas sociais, porém estas mudanças seguem o caminho da continuidade do período anterior. Isto fez com que essas permanecessem subordinadas às políticas macroeconômicas do país, as quais atuam em perfeita sintonia com a lógica do grande capital. Neste cenário, as políticas sociais atuam apenas para conter os malefícios do capital, não tendo papel mais efetivo no sentido de impor limites a esta lógica perversa. Por isso, concluiu-se que a ampla coesão social que dá suporte ao Governo Lula acaba sendo também um fator limitante das ações das políticas sociais na luta pela efetiva democratização do país.

**Palavras-chave** – Políticas Sociais. Dependência. Governo Lula.

**Abstract** – This article analyze the social policy during the first decade of XXI Century, period of time that we can see some progress, but at the same time we see also huge limits to built a global social protection system. The last ten years were marking by changes in the social policies, but these alterations following the way of continuity of the last period. This option let the social policy subordinated to the macroeconomics policies, which one are following the logic of the international capital. In this scenario, the function of social policies is to hold the bad situation promoted by the capitalism system. In this sense, the article concludes that the social coalition that is supporting the Lula's Government has been worked like a limit to the social policy in its function to build a democratic system in the country.

**Key words** – Social policy. Dependence. Lula's Government.

## Introdução

Desde o fim do regime militar, passando pelos tempos reconciliadores da nova república até a afirmação plena da ofensiva neoliberal durante os Governos Collor/Itamar Franco e os dois mandados de Fernando Henrique Cardoso na década de 1990, o país viveu anos de intensa rearticulação da ordem econômica, política e social com favorecimento explícito aos projetos de acumulação de capital hegemônicos pelo capital internacional e

---

\* Artigo encomendado aos autores especificamente para este número da Revista, recebido no dia 08.12.2009  
\* **Beatriz Augusto de Paiva** é professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis/SC – Brasil, Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Com mestrado também em Serviço Social pela UFRJ. E-mail: biapaiva@cse.ufsc.br. **Lauro Mattei** é professor dos cursos de Graduação e de Pós-Graduação do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis/SC – Brasil, Doutor em Economia pelo IE-UNICAMP. Ambos atuam como pesquisadores no Instituto de Estudos Latino-Americanos – IELA/UFSC (www.iela.ufsc.br). E-mail: mattei@cse.ufsc.br.

seus parceiros nacionais.

Debruçar-se sobre o exame das políticas sociais exige, assim, o cotejo com as duas décadas finais do século XX, quando a questão democrática no país adquire sinuosos e turvos contornos. Naquele intervalo, amplas medidas de ajuste fiscal visando à contenção da inflação e a reorganização do gasto público foram adotadas, de maneira combinada com as modificações institucionais designadas como “Reforma do Estado”. Tudo isso em nome de duas premissas centrais: a “modernização” e a “abertura econômica”. Soares (2001, p. 48) sintetiza esse projeto, a partir do eixo da *Crise do Estado*, considerando seguintes aspectos constituintes, de acordo a definição do MARE: (1º) o aspecto fiscal, entendido como perda de “poupança” pública – financiamento e endividamento são termos que sequer são mencionados; (2º) o esgotamento da “estratégia estatizante” de intervenção do Estado, centrando fogo, mais uma vez, nos compromissos sociais; e (3º) a forma “burocrática” de administrar o Estado (SOARES, 2001, p. 48).

Nessa lógica, o desmonte da estrutura dos direitos sociais afirmados na Constituição de 1988 foi incisivo. Se, por um lado, a atual Constituição é portadora de avanços consideráveis frente à história brasileira, por outro lado as mazelas do legado da desigualdade social e dos longos anos de crises da economia revelaram-se obstáculos para a sua implementação, somados ao contínuo processo de contrarreformas. As constantes ameaças de desregulamentação e as frequentes emendas à Carta Suprema seguem como um dos maiores desafios não só dos juristas e acadêmicos, mas de toda sociedade. Nesse sentido, Comparato (1999, p. 15) observa que:

As constituições republicanas duraram pouco neste país. A mais longa foi a primeira que vigorou por 39 anos. Até o final do regime militar, nenhuma delas morreu placidamente; todas foram aniquiladas por atos de força. A atual malferida por 25 emendas em dez anos de existência passa a sobreviver sob explícita ameaça de morte.

Essa práxis segue recorrente para os dez anos seguintes, uma vez que ao final do segundo mandato do Governo Cardoso 40 emendas tinham sido promulgadas. Já no primeiro ano do Governo Lula, foram aprovadas a contrarreforma da Previdência Social, alterando os direitos dos servidores públicos (Emenda 41), ao lado da modificação de aspectos pontuais do sistema tributário nacional, sem impacto na estrutura fiscal regressiva do país (Emenda 42). Com isso, até maio de 2008 a Constituição Federal havia recebido mais 56 emendas.

O número de emendas já promulgadas e a centena de projetos de emendas que tramitam no Congresso estão a demonstrar que a Constituição atual funciona como uma obra

aberta. A avaliação de Comparato (1999, p. 16), mais uma vez, revela o quanto essa conduta política é deletéria:

Ora, no regime democrático, o atributo maior da soberania popular consiste em constitucionalizar a nação. O poder constituinte pertence ao povo e somente a ele. E esse poder é indelegável, como a própria soberania. Imaginara que não é o povo, ou seus representantes especiais eleitos para o exercício desta tarefa exclusiva, mas sim os próprios governantes que podem dotar o país de uma Constituição, ou reformar a que está em vigor, é uma despautério lógico e político (COMPARATO, 1999, p. 16).

Todavia, e de forma contraditória, registre-se que esse arcabouço jurídico-político, ainda que em permanente mutação e disputa, tem apontado para a construção de um Estado com maiores responsabilidades sociais, no sentido de implementar políticas sociais mais próximas às exigências da justiça social, equidade e universalidade. Assim, num contexto pouco favorável às políticas sociais universais, cabe apontar alguns avanços: (a) estruturação dos fundos setoriais; (b) percentuais obrigatórios mínimos a serem aplicados pelos orçamentos de cada esfera de governo na área da educação e da saúde; (c) estruturação dos fundos setoriais, percentuais mínimos nas áreas da educação e da saúde; (d) reconhecimento e institucionalização do controle social, por meio dos Conselhos e Conferências.

Mesmo com esses avanços significativos, nota-se que não se formou um sistema integrado e articulado de planejamento e execução das políticas sociais, o que sobrepõe mais desafios que conquistas, tais como: (1) a ausência de ruptura lógica focalista e fragmentada das políticas sociais; a persistência dos contravalores do clientelismo, elitismo a obscurecerem e exclusão das massas populares; (2) o não reconhecimento dos direitos sociais universais, mas a priorização de serviços fragmentados e de ações focalizadas; (3) gestões resistentes ao controle social, nas quais o espaço dos conselheiros com poder de direcionar o planejamento das políticas é limitado; (4) a participação social ainda ocorrendo através de ações corporativistas e instrumentais, as quais acabam legitimando as próprias ações não universalistas do Poder Executivo; (5) o financiamento do sistema social aquém das demandas e com regressividade diante de um quadro de crescimento das receitas da União; (6) falta de uma política adequada de recursos humanos que trate de planos de carreira, cargos e salários, capacitação nas diversas esferas relativas à política social.

Nesse sentido, o artigo busca discutir alguns aspectos diretamente relacionados ao campo das políticas sociais em âmbito nacional, procurando destacar os últimos dez anos, período em que se observam modificações nada desprezíveis, mas ao mesmo tempo imensas continuidades em relação ao período anterior. Para tanto, o trabalho está organizado em duas

seções: a primeira apresenta um breve histórico do processo de formação do sistema de proteção social no Brasil, realçando as contradições do período recente; a segunda, a trajetória do Governo Lula na esfera social, com destaque para suas políticas e estratégias de ação. Nas considerações finais são destacadas algumas contradições e perspectivas das políticas sociais no cenário econômico e político do país.

## 1 **Breves notas sobre o sistema de proteção social brasileiro: o legado da dependência**

O sistema de proteção social no Brasil<sup>1</sup> iniciou sua estruturação no período do pós-guerra, ganhando relevância durante o regime militar a partir do ano de 1964. No entanto, a política social brasileira sempre esteve subordinada às estratégias de desenvolvimento do país, especialmente durante o regime militar, quando houve expansão dos gastos públicos na esfera social e o sistema de proteção permaneceu atrelado à lógica da política econômica (HENRIQUES, 1999). Tal sujeição obedece à dinâmica da luta de classes; portanto, diretamente tensionada pela lógica da acumulação do capital desde a condição periférica e dependente do capitalismo brasileiro e latino-americano.

O período entre 1964 e 1988 ficou conhecido como a “estratégia conservadora” porque se combinava a expansão da oferta de bens e serviços com a centralização do processo decisório e com a regressividade dos mecanismos de financiamento, processo esse assentado no uso quase que exclusivo de recursos de natureza fiscal (FAGNANI, 1997). Nessa lógica, o caráter redistributivo do sistema ao longo de quase três décadas foi bastante limitado. De certo modo isso ajuda a explicar os elevados índices de concentração de renda no respectivo período, e as razões que levaram a ditadura militar a reformar a estrutura embrionária dos direitos sociais, erraticamente conquistados por segmentos da classe trabalhadora urbana, centralizando-a e restringindo-a. Embora tenha sido um período intenso de formulações, substantivamente elas não visaram a construir um sistema público de organização das políticas sociais.

Ao lado da expansão de ofertas de bens e serviços, o expressivo desenvolvimento das forças produtivas do regime militar não significou o rompimento da estrutural fragilidade da

---

<sup>1</sup> As ações governamentais se concentravam, basicamente, nas áreas de saúde, educação, assistência social, suplementação alimentar e programas habitacionais, para além da já estruturada área da previdência social, pioneira na oferta de proteção pecuniária. Deste ponto de vista, a organização de um sistema previdenciário na sua origem obedece mais aos postulados da capitalização e do seguro social, o qual, embora se aproximasse um pouco mais de um modelo público de proteção social, era detentor de um caráter fortemente segmentado e corporativo (DELGADO, 2001, p. 96).

economia brasileira perante as intempéries e caprichos do ciclo de produção e acumulação ditado pelos países centrais. Não obstante o fim do regime de *exceção*, a dissociação entre crescimento industrial e pujança econômica, de um lado, e o agravamento da concentração de rendas, por outro, têm sido o traço recorrente do modelo econômico brasileiro, a exigir, até os dias de hoje, medidas vigorosas na esfera das políticas sociais públicas, se o país pretende ser conseqüente no aludido “combate à pobreza”.

A sorte a que estão abandonados os países dependentes é caracterizada, conforme ressalta Fernandes (1998), à herança do sistema colonial, do neocolonialismo e do imperialismo. O autor considera também o capitalismo monopolista e a expansão das grandes empresas corporativas que o avanço da lógica capitalista provocou na região.

A incorporação ao mercado mundial e às estruturas internacionais de poder numa posição heteronômica envolveu uma forma peculiar de integração nacional, como expõe Fernandes (1998). A internacionalização do capital e a globalização das finanças mundiais impedem que qualquer país possua uma economia homogênea e potencialidades organizadas de desenvolvimento autossustentado efetivo dentro do circuito capitalista. Para as economias latino-americanas, a assertiva é mais contundente ainda, e o modelo econômico da ditadura militar aprofundou tais características. A dominação externa, em todas as suas formas, produziu uma especialização geral das nações como fontes de excedente econômico e de acumulação de capital para as nações capitalistas avançadas. (FERNANDES, 1998, p. 101). Para Fernandes, a marca particular dessa configuração estrutural é que “organiza a dominação externa a partir de dentro e em todos os níveis da ordem social”,<sup>2</sup> o que impede às nações latino-americanas desenvolverem-se econômica, cultural e socialmente em bases autônomas e condiciona as mudanças – que porventura ocorram no continente – aos países centrais. O ciclo de golpes e regimes militares no continente ao longo do século XX é decorrência, portanto, desta dinâmica.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> “[...] desde o controle da natalidade, a comunicação de massa e o consumo de massa, até a educação, a transplantação maciça de tecnologia ou de instituições sociais, a modernização da infra e da superestrutura, os expedientes financeiros ou do capital, o eixo vital da política nacional, etc. [...] mesmo os mais avançados países latino-americanos ressentem-se da falta dos requisitos básicos para o rápido crescimento econômico, cultural e social em bases autônomas” (FERNANDES, 1998, p. 100-101).

<sup>3</sup> A intervenção do Estado abertamente visou à criação das condições mais favoráveis à expansão do capital privado, passando, a partir do golpe de 1964, a atender majoritariamente aos interesses do capital multinacional, nos seguintes termos: “O golpe de 1964 vai instaurar um processo centralizador da União sem paralelo. Aqui se dá um mecanismo de reforço entre o desenvolvimento capitalista e o autoritarismo: sem que se possa dizer que o regime político, por si só, promoveria a expansão econômica, as teses que tentam descolá-lo do desempenho da economia são de um primarismo elementar. [...] É indiscutível que a expansão das forças produtivas no Brasil tinha um largo caminho pela frente; mas ao regime militar coube, exatamente, limpar esse caminho dos ‘escolhos’, dentre os quais se colocavam, precisamente, o movimento dos trabalhadores e, de modo mais geral, ainda que mais vago, um movimento de cidadania apenas balbuciante”

Em direção análoga, ao analisar a configuração econômica particular da América Latina, Marini (2000) particulariza os países dependentes, contrapondo-os estruturalmente às economias dos países avançados. Dependência, na análise do autor, caracteriza a uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em que a produção dos países subordinados é conduzida de tal maneira que garanta a perpetuação dessa condição, o que sustenta a dominação a partir de dentro, tendo em vista a reformulação constante das relações sociais de produção. Nos termos de Marini (2000, p. 106):

[...] ainda quando realmente se trate de um desenvolvimento insuficiente das relações capitalistas, essa noção se refere a aspectos de uma realidade que, por sua estrutura global e seu funcionamento, não poderá nunca se desenvolver da mesma forma como se desenvolveram as economias capitalistas consideradas avançadas. É por isso que, mais que um capitalismo, o que se tem é um capitalismo *sui generis*, que só ganha sentido se o contemplamos tanto a nível nacional como, principalmente, a nível internacional.

De acordo com o citado autor, é justamente o caráter contraditório da dependência latino-americana, a determinar as relações de produção no conjunto do sistema capitalista, que faz com que a América Latina desempenhe funções na economia capitalista mundial que transcendem a mera resposta aos *requisitos físicos induzidos pela acumulação nos países industriais*, ou seja:

Além de facilitar o crescimento quantitativo destes, a participação da América Latina no mercado mundial contribuirá para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais valia absoluta à mais-valia relativa, isto é, que a acumulação passe a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador. No entanto, o desenvolvimento da produção latino-americana, que permite à região coadjuvar esta mudança qualitativa nos países centrais, dar-se-á fundamentalmente com base numa maior exploração do trabalhador (MARINI, 2000, p. 112-113).

Trata-se de uma perspectiva que parte do entendimento da acumulação em escala global através da estruturação da dependência enquanto mecanismo essencial de apropriação do capital. A exploração do trabalho na América Latina, portanto, desempenha uma funcionalidade dual: transformando as relações sociais no interior dos países centrais, haja vista que os produtos alimentícios são fornecidos pelos países periféricos e permitem manter determinado nível de salários aos trabalhadores daqueles países, compensando as perdas, próprias do intercâmbio desigual na relação com as economias centrais, a partir da *superexploração da força de trabalho* caracterizada principalmente pelo pagamento de um salário que sequer repõe as forças gastas pelo trabalhador no ambiente de trabalho. Nos países

---

(OLIVEIRA, 1995, p. 85).

periféricos o destino é a superexploração do trabalho e seu equivalente, uma proteção social focalista e emergencial. Nos países centrais, a transferência de mais-valia da economia primário-exportadora e a contenção da competitividade do trabalho superexplorado permitem maior excedente econômico fundamental para financiar os sistemas amplos de proteção social do tipo *welfariano*.

Assim, do ponto de vista genuinamente latino-americano, na medida em que a forte e contraditória relação de subordinação com o mercado externo, através de uma maior exploração do trabalhador, ajusta as relações de produção internas para a acumulação do capital em escala global, o capitalismo dependente cria de modo crescente o pauperismo das massas, produzindo e reproduzindo a chamada *questão social*, cenário de tensões políticas e de necessidades coletivas a que as políticas sociais devem responder.

Se essa premissa estiver totalmente correta, tornam-se mais críveis as explicações que atribuem ao projeto político de inserção periférica no sistema econômico mundial o peso preponderante para a recusa de um lugar concreto, em termos redistributivos para as políticas de proteção social, no contexto da estrutura econômica mais geral do país. Além do mais, não se pode deixar de registrar que as reduzidas iniciativas no campo da legislação social visavam, no essencial, a uma readaptação dos mecanismos de exploração econômica e de dominação política, imprescindíveis ao novo momento de aprofundamento da expansão capitalista no país.

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

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

A Constituição Federal de 1988 contém um capítulo específico sobre a Seguridade

Social, compreendendo ações relativas à saúde, previdência e assistência social, ficando sob responsabilidade do Estado a organização do referido sistema. Além disso, definiram-se como princípios orientadores do mesmo a universalidade da cobertura, a equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais, a diversidade das formas de financiamento e a introdução de mecanismos democráticos de gestão.

Especificamente na esfera financeira, definiram-se como fontes de financiamento do sistema nacional de seguridade social as contribuições dos empregados e dos empregadores, o Fundo de Investimento Social (Finsocial),<sup>4</sup> a parcela dos lucros líquidos das empresas,<sup>5</sup> a receita percentual de jogos<sup>6</sup> e parcelas dos impostos arrecadados pelos governos Federal, estaduais e municipais.

Todavia, o processo de implantação deste novo sistema de seguridade social foi marcado pela fragmentação política da “Aliança Democrática”,<sup>7</sup> pelo clientelismo político e pela gestão privatista. O somatório desses fatores teve efeitos diretos sobre a eficácia das políticas sociais adotadas posteriormente à Constituição de 1988, uma vez que seus resultados no período continuaram sendo bastante limitados. Esse fato, somado à continuidade da crise econômica, corroborou para que a pobreza e a miséria atingissem índices elevadíssimos no início da década de 1990.

Essa década inicia com o Governo Collor (1990-1992),<sup>8</sup> o qual concentra seu ataque à presença do Estado na vida econômica e social. É o neoliberalismo “a la brasileira”, sendo implementado a partir das forças políticas conservadoras e de falsas promessas às massas pauperizadas e expropriadas, inclusive aos setores médios. Na área social, criam-se obstáculos ao funcionamento dos direitos sociais outorgados pela Constituição de 1988, ao mesmo tempo que se procurou adiar a implementação da legislação complementar que garantisse aqueles direitos sociais.

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

<sup>4</sup> A partir de 1991, o Finsocial desaparece e em seu lugar criou-se a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

<sup>5</sup> A Constituição de 1988 denominou de Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL).

<sup>6</sup> A Caixa Econômica Federal (banco oficial) mantém um sistema de jogos e apostas. Uma parte do valor arrecadado é destinada ao financiamento do sistema de seguridade social.

<sup>7</sup> Coalizão de forças políticas que deram sustentação ao Governo Sarney (março de 1985 a março de 1990), o qual implementou as primeiras políticas sociais oriundas da nova Constituição.

<sup>8</sup> Este mesmo movimento se repete no governo temporário de Itamar Franco (1993-1994).

Sob o manto de uma história desigual e antipopular, reivindicar uma nova organização e um novo sistema econômico, desta vez, *voltados essencial e fundamentalmente para a satisfação das necessidades da população* como um todo, exigiria recolocar, sob bases concretas, as similitudes entre a postura reformista-conservadora histórica do Estado e das classes dirigentes e o que se convencionou por ação redistributivista.

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

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

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

É neste contexto que o Governo Cardoso lança em 1996 o programa de desenvolvimento social para o país, em torno da estratégia da *comunidade solidária*. Nele nota-se a existência de um grupo de medidas que visava introduzir políticas focalizadas para

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

O modelo implementado nos anos 1990 é antagônico às orientações constitucionais. Netto (1999) demonstra que o projeto político-ecônomico conduzido no país nas últimas décadas não exclui a política social, mas a situa numa perspectiva inteiramente diversa daquela que está inscrita na Constituição de 1988. O projeto em curso interdita a costura e a concretização de políticas sociais capazes de efetivamente restringir a *voracidade do capital*. Nesse aspecto, a política social passar a existir inteiramente subordinada à orientação macroeconômica que, por sua vez, é constituída de acordo com os ditames do grande capital.

O autor ainda complementa: o projeto político da grande burguesia brasileira, sintonizado com a *mundialização* (“globalização”), não exclui a vigência de políticas sociais. O que ele exclui é uma articulação de política social, pública e imperativa, cujo formato tenha como suposto um Estado que ponha limites políticos democráticos à lógica do capital; o que o projeto político do grande capital exclui é um padrão de política social, pública e imperativa, que tenha por eixo uma função democrática-reguladora em face do mercado.

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

No bojo desta concepção geral foram implementados, com certa aura salvacionista, os primeiros programas de transferências de renda no Brasil a partir de 1997, período que se verifica uma forte incompatibilidade entre os programas de ajustamento macroeconômico do país e a retórica de desenvolvimento social do Governo Cardoso (FAGNANI, 1999). Em grande medida, essa incompatibilidade era inevitável, graças às constantes restrições ao crescimento econômico do período que obrigatoriamente causaram efeitos negativos na esfera social, fragilizando as fontes de financiamento do sistema de seguridade e ampliando a

desproteção social da população pobre.

## 2 Políticas sociais e Governo Lula (2003-2010)

*Como o passado que não quer passar*, o que é perene no desenho dos atuais programas englobados sob a insígnia do atual governo desde o Fome-Zero, passando pelo Programa Bolsa-Família, cisternas no semiárido nordestino e uma ou outra ação pontual em termos de segurança alimentar, é que tais iniciativas estão longe de revelar uma potente articulação política e social que seja capaz de enfrentar o mesmo pensamento conservador que naturaliza a pobreza e condena as iniciativas de investimento público no campo dos direitos sociais.

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

É também oportuno ressaltar que esses vetores comprimiram o errático e neófito sistema de direitos sociais dos países latino-americanos, onde, a exemplo do Brasil, o impacto das medidas neoliberais foi ainda mais intenso. Fomentou-se não só a descaracterização das responsabilidades governamentais, frente aos direitos sociais recém-afirmados, mas, também e sutilmente, a reedição dos esquemas controladores junto aos grupos familiares por meio de medidas neoconservadoras e coercitivas, continuamente requisitadas e implementadas, como resposta estéril, mas desmobilizadora, frente às reais problemáticas sociais. Põe-se em marcha uma nebulosa combinação no campo socioassistencial: (1) ao dedicar-se à moldagem de condutas e subjetividades, apossando-se da dinâmica privada das famílias, (2) acaba por contribuir para o arrefecimento da conflitualidade social e política da sociedade de classes – na medida em que recusa e abandona a perspectiva da participação popular protagônica.

Esta é uma das razões que explicam por que políticas sociais de natureza liberal e meramente integrativas, fortemente ampliadas no Governo Lula, têm sido avaliadas como instrumento poderoso de manipulação política junto aos segmentos sociais excluídos, como é o caso atual dos beneficiários de novos programas sociais a exemplo do programa Bolsa Família. Registre-se que o êxito das ações do Governo Lula na área social repercute no

amortecimento do conflito social no Brasil, especialmente após a massificação dos programas de transferência de renda, processo este que, indiretamente, afeta e inibe o protesto das classes sociais subalternas.

Desse modo, duas tendências opostas emergem neste cenário. De um lado se verifica um *desvalor* às políticas assistenciais de natureza não contributiva – com forte presença do Bolsa-Família – voltadas aos segmentos populares mais pauperizados e, de outro, constata-se uma expansão do sistema de proteção social do país, no que propõe o SUAS – Sistema Único de Assistência Social, que passa a ser portador de um projeto (contraditório) de enraizamento do Estado no provimento das políticas sociais através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em todo país. Vale a pena recordar que equipes profissionais obrigatórias são alvo de decreto ministerial, com exigência de concursos públicos, donde a participação de assistente social e psicólogos é prioritária.

Porém, se a temática da família ganha centralidade nas propostas ditas inovadoras, o tema da pobreza, sufocado da sua dimensão estrutural, permanece confinado como um problema da esfera do consumo e da estrutura familiar; por essa razão as medidas são tão tímidas. Por mais que a pobreza seja aguda e reconhecida em seu potencial explosivo, se trata mesmo é de esterilizá-la, sobrepondo ações diversas e pulverizadas, que não atacam a raiz da questão.

O risco de se atuar na lógica do ajustamento de comportamentos individuais não é pequeno, haja vista o esforço em empreender e divulgar as chamadas condicionalidades para que as famílias tenham acesso aos benefícios, bem como os serviços de apoio sociofamiliar cujas referências tendem a uma nebulosa combinação; dedicar-se à moldagem de condutas e subjetividades, apossando-se da dinâmica privada das famílias, acaba por contribuir para o arrefecimento da conflitualidade social e política da sociedade de classes – na medida em que recusa e abandona a perspectiva da participação popular protagônica.

A manutenção do modelo econômico e o cumprimento dos compromissos que garantem a crescente acumulação pelo setor parasitário-financeiro do grande capital exigiram o acionamento de medidas claramente impopulares, com repercussão direta ou indireta na materialidade da implementação dos direitos sociais, no espaço das políticas públicas, a saber: (a) ampliação do superávit primário; (b) manutenção das altas taxas de juros; (c) intensificação das medidas de ajuste fiscal; (d) contrarreforma da previdência para o funcionalismo público; (e) demarcação legal para as parcerias público-privado, em atividades econômicas estratégicas para o país; (f) reforma universitária errática e pontual; (g) tentativa de privatização do SUS, pela proposta de transformação das unidades de saúde em

organizações sociais; (h) continuidade da proposta de proteção social de caráter focalista e meritocrático, com a restrição ao princípio da universalização firmada em 1988; (i) incentivo ao agronegócio, com a protelação das medidas para reforma agrária; (j) insensibilidade ao desmatamento da Amazônia; entre outros.

Nesse sentido, há um óbvio continuísmo entre os governos Cardoso e Lula da Silva, embora certamente com nuances igualmente decisivas. Porém, ao examinarmos o comportamento do gasto social, este dado se complexifica.

A Tabela 1 apresenta a evolução do total de gastos públicos na área social entre 2000 e 2008, além dos gastos específicos com assistência social e com o programa Bolsa Família no mesmo período. Inicialmente nota-se que o gasto social, enquanto proporção do PIB, cresceu quase 2% ao longo do período considerado, situando-se na faixa de 13,5% atualmente (US\$ 225 bilhões). Registre-se que a maior parte do gasto social ocorre com os setores de saúde, educação e previdência social, sendo que esta última atividade consome sozinha ao redor de 40% desses gastos.

Tabela 1  
O Programa Bolsa em termos de PIB, Gasto Social (GS) e Assistência Social (AS) do Governo Federal (2000-2008)

| Ano  | Gasto Social*<br>% do PIB | Assistência Social |         | Bolsa Família** |         |         |
|------|---------------------------|--------------------|---------|-----------------|---------|---------|
|      |                           | % do PIB           | % do GS | % do PIB        | % do GS | % da AS |
| 2000 | 11,57                     | 0,38               | 3,24    | 0               | 0       | 0       |
| 2001 | 12,08                     | 0,41               | 3,38    | 0,14            | 1,13    | 33,59   |
| 2002 | 11,93                     | 0,44               | 3,67    | 0,15            | 1,22    | 33,43   |
| 2003 | 12,10                     | 0,5                | 4,11    | 0,2             | 1,65    | 40,45   |
| 2004 | 12,28                     | 0,71               | 5,83    | 0,29            | 2,34    | 40,38   |
| 2005 | 12,63                     | 0,74               | 5,83    | 0,3             | 2,38    | 40,88   |
| 2006 | 13,05                     | 0,91               | 6,97    | 0,3             | 2,33    | 33,51   |
| 2007 | 13,05                     | 0,93               | 7,12    | 0,3             | 2,28    | 32,17   |
| 2008 | 13,45                     | 1,00               | 7,43    | 0,32            | 2,36    | 31,87   |

Fonte: SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal / Secretaria do Tesouro Nacional) e MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

\* Inclui gastos com Saúde, Educação, Habitação, Assistência, Cultura, Trabalho, Saneamento, Previdência Social e Direitos da Cidadania;

\*\* Os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação foram federalizados apenas em 2001. Depois de 2003, são unificados sobre o nome de Programa Bolsa Família.

Já os gastos com assistência social, aqueles diretamente voltados às populações mais pobres, representam uma proporção ainda relativamente pequena em relação ao PIB, mesmo que tenham praticamente dobrado sua participação no período analisado. Porém, quando se considera a proporção desses gastos assistenciais em relação ao gasto social total nota-se que eles mais que dobraram ao longo do período, ou seja, passaram de 3,24% em 2000 para 7,43% em 2008. Isso implicou um crescimento expressivo do montante dos recursos,

passando-se de 2,5 bilhões de dólares em 2000 para quase 17 bilhões de dólares em 2008. Todavia, não devemos creditar de forma simplista a corrosão da efetivação dos direitos sociais fundados no mundo do trabalho à expansão das políticas sociais compensatórias, a exemplo dos argumentos da precarização ou *assistencialização* da seguridade social, motivados pela ampliação de espaço e investimento em torno da implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Assim, o crescimento do investimento socioassistencial não deve ser tomado como um vetor a mais na precarização, uma vez que na condição periférica do capitalismo dependente brasileiro o contingente de trabalhadores superexplorados, sem cobertura previdenciária, segue como uma questão estrutural, a exigir, portanto, medidas compensatórias de massas, sem as quais a sobrevivência de milhões de cidadãos, especialmente os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, estaria ameaçada.

Do ponto de vista das transferências de renda, nota-se que após a unificação dos diversos programas em 2003 houve um relativo crescimento do volume de recursos transferidos às populações pobres. Assim, a participação do gasto do Bolsa Família em relação ao PIB passou de 0,2%, em 2003, para 0,3%, em 2008. Já em relação ao gasto social, o programa passou a responder por mais de 2% em 2008. Finalmente, observa-se também que as transferências de renda realizadas pelo Bolsa Família respondiam por aproximadamente 32% dos gastos em Assistência Social no ano de 2008.

Independentemente dos dados acima expostos, o cenário de investimento financeiro destinado à área social é preocupante, uma vez que a expressiva expansão dos gastos socioassistenciais se faz com a redução relativa de investimentos nas áreas de educação e saúde, especialmente. Deste modo, nota-se que não se interrompeu a tendência neoliberal de desconstrução da ideia-força do direito social, conquistado na luta dos trabalhadores pelo acesso ao excedente, que deveria ser potencializado pelas estratégias organizativas populares e pelas medidas de fortalecimento subjetivo e político e de pertencimento a um projeto coletivo de classe, como um governo radicalmente democrático deve pautar.

Por exemplo, o quadro de falta de financiamento ao sistema de saúde pública gera o inevitável: uma intensa repressão de demanda, insuportável congestionamento nos pronto-socorros e consultórios de especialidades, precarização da atenção básica preventiva e o predomínio de intervenções tardias, com suas doenças preveníveis não prevenidas, com doenças agravadas não atendidas precocemente, mortes evitáveis não evitadas e expansão da saúde privada, via planos de saúde para classe média.

Em tempos de capitulação política e de naturalização das desigualdades sociais, não é

de se estranhar que a principal medida do Governo Lula na área da Previdência Social tenha sido concluir a contrarreforma do Governo FHC, no que diz respeito aos direitos dos servidores públicos, instituindo a cobrança de contribuição também aos aposentados e o fim do regime jurídico único para os novos concursados, ou seja, promovendo o cancelamento do direito à aposentadoria integral que havia sido conquistada em 1988.

Dessa forma, empreendeu-se algo improvável se considerarmos o fato de que ao longo de todos esses anos o Partido dos Trabalhadores (PT) – partido do Presidente Lula – sempre se posicionou no parlamento contra tal medida, além do fato de que boa parte do apoio eleitoral obtido pelo Presidente Lula foi fruto também deste compromisso, o qual parece ter sido rapidamente esquecido. Além disso, deve-se recordar ainda que a base social sindical do PT era fortemente apoiada no funcionalismo público e que o impacto nas contas da previdência social seria, como é, inexpressivo. Depreende-se daí que esta ação serviu apenas para provar às elites e à opinião pública em geral que o governo dos trabalhadores poderia cortar na própria carne, atacando direitos consagrados, ao invés de encaminhar a luta pela sua extensão também para o conjunto dos trabalhadores do setor privado.

Paralelamente a isso, no Governo Lula ainda existem boicotes explícitos ao Sistema Único de Saúde (SUS). A definição do percentual de recursos financeiros federais, previstos na Constituição Federal para o SUS, permanece descumprida pela gestão econômica. Desde 2003, a comparação internacional entre os gastos correntes revela que se investimos cerca de 3,2% do PIB brasileiros na saúde, tal índice representa porcentagem menor do que a da Bolívia, Colômbia, África do Sul, Rússia, Venezuela, Uruguai, Argentina (cerca de 5,12%), Cuba (6,25%), EEUU (6,2%) Japão, Inglaterra, Austrália, Portugal, Itália, Canadá, França, Alemanha (8,1%). A cada ano o Conselho Nacional de Saúde, amparado na Procuradoria da República do Distrito Federal,<sup>9</sup> publica “Recomendação alertando ao Ministério da Saúde, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão” que acatem, integralmente, os seguintes termos:

Recomenda à União Federal, nas pessoas dos Excelentíssimos Senhores Ministro da Fazenda, Guido Mantega; Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo Silva; e Ministro da Saúde, José Gomes Temporão, que adotem as medidas necessárias para suplementar as aplicações em ações e serviços públicos em saúde, o valor de R\$ 5.485.494.079,56 (cinco bilhões, quatrocentos e oitenta e cinco milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil, setenta e nove reais e cinquenta e seis centavos), em atendimento às exigências do artigo 77 do ato das disposições constitucionais transitórias, além de adotar as seguintes providências:

<sup>9</sup> Recomendação nº 001/2009/PP/PRDF, transformada em Recomendação CNS nº 016, de 13 de agosto de 2009, do Plenário do Conselho Nacional de Saúde, em sua Ducentésima Reunião Ordinária. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/Web\\_comissoes/cofim/index.html](http://conselho.saude.gov.br/Web_comissoes/cofim/index.html)>. Acesso em: 30 out. 2009.

1. Abster-se de computar o Programa Bolsa Família, ou qualquer outro de natureza assistencial, como gasto em saúde, a exemplo do procedimento utilizado em 2005, o qual deverá ser oportunamente recomposto.
2. Incorporar os valores financiados com recurso do Fundo para Erradicação da Pobreza – FECEP em ASPS, utilizados em ações típicas e ordinárias de saúde, na base de cálculo do exercício posterior.
3. Promover as alterações necessárias para que os restos a pagar em ASPS cancelados sejam automaticamente, desconsiderados dos valores computados como ações para fins de atendimento aos limites mínimos e conseqüentemente repostos no período imediatamente posterior, sem dupla contagem. (CNS, 2009).

Assim, o subfinanciamento do SUS impossibilita a expansão da oferta de serviços públicos gratuitos e com qualidade para atender às necessidades da população, conforme está inscrito na Constituição. Como um direito social altamente valorizado no mercado privado, já que a saúde é uma necessidade humana vital, a disputa com o setor privado não ingressou na agenda de prioridades do Governo Lula, onde interesses e pressões de mercado dos produtores de equipamentos, de medicamentos, de tecnologias e de prestadores de serviços e corporações poderosas mantêm-se intactos.

### 3 Considerações finais

A vitória da coalizão política que levou Lula à presidência do Brasil em 2003 sinaliza outros dilemas que, em parte, explicam por que não se efetivam as esperadas transformações substantivas em termos de política econômica e do desenho da proteção social. Diferente dos governos anteriores, o Governo Lula assegurou uma ampla coesão social, através de um paradoxal processo de cooptação dos movimentos sociais contestatórios. Este é, sem dúvidas, um elemento importante que merece destaque nas reflexões sobre as políticas sociais e a questão democrática para a sociedade brasileira. Com a fragmentação da luta social e de uma oposição popular, fragiliza-se o caminho para a pressão a favor dos compromissos sociais prementes.

A cooptação de lideranças dos movimentos sociais pelo Governo Lula, sendo muitas dessas lideranças chamadas a exercer cargos de confiança na estrutura governamental, é uma das hipóteses mais relevantes para se explicar o refluxo da luta social, bem como a passiva aceitação dos desígnios neoliberais que o atual Governo abraçou. Entretanto, para entender a importância desta cooptação é preciso desvelar seu caráter distinto; não se trata apenas de buscar individualmente protagonistas da cena política de esquerda para ocupar postos privilegiados na burocracia estatal. Mais do que isso, opera-se uma cooptação que resulta num verdadeiro transformismo das bases de luta e da composição dos interesses de classe

organicamente vinculados aos trabalhadores.

Assim, sabedores que a determinação econômica é decisiva na percepção da essência dos fenômenos sociais em sua totalidade, há um processo que pode ser considerado novo e ameaçador ao mesmo tempo: trata-se da incorporação de estratos da classe trabalhadora ao circuito de financeirização da economia. Para a demarcação dessa questão, Martins (2007) demonstra que a financeirização da economia, no período pós-FHC, consolidou uma especial inflexão, ao alterar sua composição, sobretudo no que se refere à estrutura da dívida interna e à magnitude da dívida externa.

A política monetária, que aliou forte valorização do real ao brutal ajuste das contas públicas e aos altos juros, permitiu ao Governo Lula o fiel e rigoroso pagamento dos compromissos da dívida externa. Haja vista que as reservas acumuladas são maiores que os números ainda pendentes, é factível afirmar que hoje a dívida externa está quase integralmente quitada, portanto, ela não é mais o elemento central da vulnerabilização externa e engrenagem decisiva da dependência.

Mas a dinâmica da financeirização segue incólume na montagem dos sistemas de privilégios e na lógica de acumulação e pauperização que aprisiona parte da sociedade há décadas. Se a dívida externa brasileira relativamente encontrou seu termo no governo Lula, o mesmo não se deu com a dívida interna, dado que esta processou profunda alteração na sua composição. Nos anos 1990, Martins (2007, p. 38) alerta que “a ampliação da dívida vem incorporar, entre um dos seus importantes investidores, os fundos de pensão das empresas estatais e ex-estatais”. Além dos seus detentores tradicionais (atores nacionais como bancos comerciais nacionais, fundos de investimento financeiro, fundos de investimentos, etc.), passam a ter papel destacado como credores do país. Nesta reestruturação os números apresentados pelo autor são crescentes e alarmantes:

[...] operou-se a perpetuação da expansão da dívida interna, que desde 1995 salta de 25% do PIB para 35,5 % do PIB em 1998, apesar do extenso programa de privatizações conduzido sob a liderança do governo federal, do aumento expressivo da arrecadação orçamentária e da forte ampliação da dívida externa – de 5,6% em 1995 para 14,5% em 2002. Ao final do governo FHC, em 2002, a dívida interna havia alcançado 41,5 % do PIB. (MARTINS, 2007, p. 38).

Mais além da magnitude da dívida interna, Martins (2007, p. 38) chama atenção para o complexo sistema de poder econômico e político que se desenvolve originalmente com a chegada de Lula à presidência. Neste “um grupo altamente estratificado de trabalhadores integra-se à financeirização da economia brasileira e amplia significativamente sua influência sobre as políticas públicas”. Se a ação política de fração dos trabalhadores, estimulada pela

participação dos fundos de pensão nos ganhos especulativos da dívida interna, reforça os aspectos mais deletérios e contraditórios da política econômica, há um poderoso desafio a ser enfrentado: *como superar esta unidade perversa de interesses entre o segmento parasitário-financeiro do grande capital e o novo segmento parasitário-financeiro que representa os trabalhadores nos Fundos de Pensão?*

Ressalta-se ainda, neste novo cenário, que:

A contradição entre as políticas praticadas por esta fração de classe e o conjunto da classe trabalhadora mostra a complexidade dos conflitos sociais que se desenvolvem no país e a necessidade de mobilizar-se o debate e a opinião pública para superar estas práticas corporativistas, antes que elas propiciem a volta da hegemonia dos velhos grupos burgueses sobre o Estado – até aqui profundamente desgastados – renovados por um programa de corte mais desenvolvimentista. (MARTINS, 2007, p. 38).

A amplitude dos conflitos sociais submetidos a pressões desmobilizadoras torna latente sua complexidade, deixando sob névoas vitais interesses e projetos contestatórios à ordem neoliberal. A sombria relação entre o governo Lula da Silva e frações da classe trabalhadora no circuito parasitário dos papéis da Dívida Pública eleva para patamares inéditos as contradições decorrentes das práticas corporativistas, produzindo um novo antagonismo no interior da classe trabalhadora brasileira, desta vez velado e por isso facilmente absorvido pelos esquemas de dominação do capital. Martins (2007, p. 38) ainda ressalta que a “conversão deste segmento estratificado de trabalhadores, através da alta burocracia sindical que gerencia os fundos de pensão, faz-se em detrimento da situação social do conjunto da classe trabalhadora”.

Aqui repousa a face mais desafiadora deste dilema que corresponde, como dito, à imperiosa necessidade de debate e de mobilização da opinião pública contra a dinâmica de sacralização dos juros pagos pelo governo aos detentores dos títulos da dívida pública, em detrimento das necessidades de ampliação do gasto social e da redução dos juros. Essas medidas são absolutamente indispensáveis para o cumprimento das obrigações constitucionais referentes aos direitos sociais, sobretudo se aliadas a uma verdadeira reforma tributária que dote a política fiscal de um potencial de justiça distributiva ainda desconhecida num país de contribuintes assalariados e pobres e de capital imune ao pagamento de impostos.

Em síntese, cabe ressaltar que os últimos anos foram marcados pela reativação das atividades econômicas, com elevação das taxas de crescimento; pela recuperação do poder de compra dos salários, especialmente do salário mínimo; e pela expansão dos programas governamentais de transferência de renda, os quais desempenharam importante papel no

combate à pobreza no Brasil. Assim, a combinação de crescimento econômico com redução da desigualdade de renda foi decisiva para reduzir as taxas de pobreza do país durante a primeira década do século XXI.

No caso específico dos programas governamentais deve-se registrar que ações de complemento da renda familiar, tanto através de subsídios como de transferências monetárias diretas, já faziam parte da agenda de programas sociais de combate à pobreza, tanto no Brasil como em outros países da América Latina. No caso brasileiro, a lei que criou o Bolsa Família previa a integração das ações do programa com outros serviços sociais visando o desenvolvimento das capacidades das famílias.

Esse tipo de política social está fortemente orientado pela ideia da focalização, a qual tem como pressuposto as análises de custo-impacto. Por isso, as ações destinam-se preferencialmente aos grupos mais vulneráveis da população visando, por um lado, gerar compensações sociais devido às contradições (ditos desajustes) criados pelo modelo de desenvolvimento econômico (desemprego, queda da renda, aumento da desigualdade social, etc.) e, por outro, proteger minimamente aquela parcela de cidadãos confinados à impotência da pobreza frente à concentração de renda, propriedade, riqueza e poder historicamente consolidados.

Todavia, do ponto de vista político, é inequívoca a ampliação dos canais de participação, intensificando o processo de socialização da política, ainda que restrita aos fóruns tradicionais e novos de democracia representativa, tais como os conselhos de direitos e de políticas públicas. A participação institucionalizada, restrita ao momento das urnas, é parte desta estratégia política advinda do contexto pós-ditadura militar, emperrando um processo real de redemocratização no país. Os espaços de controle social, através desse modelo representativo e restrito, acabam por reproduzir os mesmos problemas da democracia representativa, isto é, o distanciamento das massas e das suas reais necessidades, a corrupção, a representação de interesses pessoais e privados, a burocratização, etc.

É importante considerar também que a dificuldade de luta dos movimentos sociais se ampliou muito nos últimos anos, à medida que as transformações econômico-sociais das últimas décadas foram tornando cotidianamente mais difícil a reprodução material da grande maioria da população. A partir da dura realidade da vida, que a torna mais embrutecida e penosa a cada dia, a ausência de condições materiais para participação dos sujeitos de direitos, que ocupam seu cotidiano na tentativa de garantir a sua reprodução material, social e a de sua família, é percebida como uma fatalidade. Indignada com a desigualdade e injustiça, a população acaba resignada. E se a dificuldade de reproduzir a vida não gera condições

automáticas para haver consciência e disponibilidade para convicção da expectativa e estímulo para a participação, aí sim é mais urgente, possível e necessário um novo conteúdo ideológico para as políticas sociais, efetivamente dedicado ao protagonismo popular.

### Referências

COMPARATO, Fabio K. Réquiem para uma Constituição. In: LESBAUPIN, I. (Org.). *O desmonte da nação*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

DELGADO, Ignácio Godinho. *Previdência Social e mercado no Brasil: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira*, São Paulo: LTr, 20.01.

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

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

FERNANDES, Florestan. Padrões de dominação externa na América Latina. In: PERICÁS, Luís Bernardo; BARSOTTI, Paulo. *América Latina: história, ideias e revolução*. São Paulo: Xamã, 1998. p. 95-112.

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

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini*. Organização e apresentação de Emir Sader. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso, 2000. p. 105-165.

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

MARQUES, R. et al. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. Brasília: MDS (Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate), 2005.

MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 1, p. 35-43, jun. 2007.

OLIVERIA, Francisco de. Vulnerabilidade Social e Carências de Direitos. In: *Cadernos Abong – série especial de subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social*, São Paulo: set. 1995.

PAULO NETTO, José. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova, *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Cortez, v. 79, p. 5-26, 2004.

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

SOARES, Laura Tavares. O Estado brasileiro e as políticas de saúde. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. *Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001. p. 45-57.