

37º Encontro Anual da ANPOCS

ST01 Desenvolvimento: Debate Contemporâneo, Experiências e  
Projetos

**O Desenvolvimentismo Através das Políticas  
Públicas de Proteção Social no Brasil no Período  
de 2008 a 2012**

Alexandre Ben Rodrigues

Ligia Mori Madeira

**2013**

## INTRODUÇÃO

O início do século XXI inaugurou um grande desafio ao mundo globalizado quando se trata de desenvolvimento econômico e social. Com a derrocada dos preceitos do Consenso de Washington, os países em desenvolvimento, em particular da América Latina, viram-se obrigados a repensar suas estratégias de desenvolvimento. Após um período de prevalência do neoliberalismo na agenda global (implementado como tentativa de superar o nacional-desenvolvimentismo que nos anos 80 entrou em crise em função do crescimento da dívida externa e das altas taxas de inflação) em que a desregulação dos mercados e as taxas de câmbio sobrevalorizadas foram a regra, os países em desenvolvimento viram-se mais uma vez pressionados pela necessidade de repensar seus modelos de desenvolvimento.

A proposta desse estudo é compreender a importância das políticas públicas de proteção social no modelo de desenvolvimento sócio-econômico em voga no Brasil nesse início de terceiro milênio. Para tanto, buscar-se-á investigar se a postura do Estado brasileiro enquadra-se na noção de desenvolvimentismo, um conceito polissêmico e recorrente na literatura do grande campo das ciências sociais e economia, testando um dos seus pressupostos mais elementares, qual seja, o de que o desenvolvimento é obstaculizado pela concentração de renda, a qual impede um crescimento sustentável endógeno da nação, necessitando com isso equalizar estabilidade macroeconômica com inclusão social produtiva. A alternativa apresentada pelo desenvolvimentismo é a constituição de um Estado capaz de regular a economia, que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional, isto é, que seja voltado para o financiamento da atividade produtiva e da inclusão social e não para a atividade especulativa.

Portanto, parte-se aqui do pressuposto de que o governo federal no Brasil tem buscado nos últimos anos alinhar-se (novamente) à agenda desenvolvimentista, na qual as políticas de proteção social atuam como um sustentáculo da inclusão produtiva e do fortalecimento do mercado interno, atualizando assim a própria discussão acadêmica em torno do desenvolvimentismo. Embora a discussão sobre o tema tenha atraído muito mais a atenção de economistas, interessa a essa pesquisa a dimensão política da ação estatal na relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

As políticas de proteção social no Brasil têm sido referendadas, consensualmente, por organismos e observadores internacionais como uma parte importante no desenvolvimento do país. Tanto é assim que um o relatório *Piso de*

*Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva* produzido pela OIT (Organização Internacional do Trabalho) cita diretamente o caso brasileiro e busca pensar a relação entre investimentos sociais e crescimento econômico para entender o modelo de desenvolvimento que está em curso no Brasil e demais países em desenvolvimento que estão utilizando estratégias semelhantes e obtendo sucesso. O relatório<sup>1</sup> apoia-se no conceito de Piso de Proteção Social, que já é adotado pela ONU e pelo G20 e corresponde a um conjunto integrado e coordenado de políticas de transferência de renda básica combinada com acesso a serviços essenciais de saúde, educação, saneamento, nutrição, emprego, habitação entre outros. A hipótese do estudo da OIT (a implementação de pisos de proteção social pode estimular o crescimento econômico e aumentar a coesão social diante dos efeitos da crise econômica) é corroborada ao final do trabalho, abrindo a possibilidade do aprofundamento dessa abordagem à luz de novos cenários e novos marcos conceituais.

Na linha do que vem sendo evidenciado pelos Organismos Internacionais e teorizado por economistas como Amartya Sen, esse estudo parte do entendimento de que o acesso a políticas de proteção social efetivas promove um aumento de competências dos indivíduos, tornando-os mais capazes de participar plenamente de um ambiente econômico e social que se modifica a cada dia. Tal participação, quando ocorre em larga escala, contribui para o incremento do desenvolvimento humano e para o aumento da capacidade produtiva dos indivíduos. E é partindo da premissa de que um entendimento progressista de desenvolvimento passa pela inclusão de todos os indivíduos no processo de crescimento econômico mais geral da nação (além da satisfação de um conjunto maior de necessidades) que esta pesquisa visa identificar a capacidade do Estado brasileiro que pôr em curso um processo dessa natureza.

A pesquisa fez uso de análise bibliográfica e documental, sendo a análise empírica realizada a partir de dados secundários (indicadores sociais e bancos de dados produzidos pelas agências brasileiras de pesquisa, como o Data Social<sup>2</sup> e Censo do IBGE) análises e pesquisas produzidos pelos setores de monitoramento e avaliação de ministérios do governo federal, por exemplo, os cadernos de balanço das ações realizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério do

---

<sup>1</sup> O referido documento foi produzido em cooperação com outras agências da ONU, publicado em dezembro de 2011 e foi coordenado pela ex-presidente do Chile Michelle Bachelet.

<sup>2</sup> O Data Social é uma ferramenta disponível no site do MDS com dados estatísticos sobre os beneficiários dos programas desse Ministério.

Desenvolvimento Social (MDS) e estudos produzidos por pesquisadores da área de sociologia, ciência política, economia e políticas públicas.

## **A CONVERGÊNCIA ENTRE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA SOCIAL**

O conceito de desenvolvimento é, sem dúvida, um dos mais polissêmicos na grande área das ciências sociais e da economia e se presta a um grande número de definições e adjetivações, sendo de alto valor intuitivo, flexibilidade semântica e servindo aos propósitos mais variados. Em uma pesquisa de ciência política a idéia de desenvolvimento ganha um caráter ao mesmo tempo histórico e sociológico: trata-se aqui de desenvolvimento como ferramenta conceitual que se tornou muito necessária no pós-guerra, em um contexto de construção de tratados, acordos e instituições internacionais<sup>3</sup>; e trata-se também de desenvolvimento enquanto aglutinador da idéia de bem-estar e qualidade de vida a partir de um conjunto de garantias econômicas, sociais e políticas.

O termo Desenvolvimento sempre esteve, historicamente, imbricado exclusivamente com as ideias de crescimento da produção, aumento dos rendimentos, industrialização, progresso tecnológico e modernização social. Ainda que a ONU e o Banco Mundial tenham levado em consideração desde as décadas de 1940 e 1950 os fatores sociais como pré-condição para o desenvolvimento, eles foram ignorados por uma série de razões, entre elas a “correlação desfavorável” entre equidade/eficiência e equidade/crescimento. Na melhor das hipóteses, investimentos sociais eram vistos como ferramentas corretivas das patologias do desenvolvimento econômico. (Mkandawire, 2001).

No entanto, desde o início da década de 1990 o conceito de *Desenvolvimento Humano* está ocupando um espaço central na produção acadêmica e nas diretrizes políticas internacionais, com a noção bastante simples mas direta e eficiente, que situa as pessoas (e o aumento de suas possibilidades e liberdade) como central para o entendimento do desenvolvimento. Ele integra os aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais, tendo esse conceito ganhado vida com a formulação do

---

<sup>3</sup> Em 1945, com o fim da segunda guerra mundial, foi fundada a ONU (Organização das Nações Unidas) com o objetivo de estabelecer uma base de diálogo entre os países no âmbito de uma governança global. Surgiram, ligados à ONU, uma série de outras agências e organismos com finalidades técnicas e políticas mais específicas. Na América Latina destaca-se a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe).

IDH<sup>4</sup> (Índice de Desenvolvimento Humano) como medida comparativa para classificar os países do ponto de vista do desenvolvimento humano, sendo aferido a partir das variáveis de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB per capita. Com a legitimação do IDH no início da década de 1990 e com o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável na Conferência da ONU que ficou conhecida como Rio 92, o debate em torno da readequação da idéia de desenvolvimento à luz dos fatores sociais e ambientais que deveriam estar articulados com o crescimento econômico foi sendo reaquecido para surgir com mais densidade em um período histórico mais favorável.

A perspectiva aberta pelos criadores do IDH estabelece que o desenvolvimento deve servir para a ampliação das capacidades humanas, sendo as principais a de ter uma vida longa e saudável; ser instruído; ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade (Veiga, 2006). Essas condições permitem as pessoas ter a liberdade de fazer as suas escolhas e se tornarem protagonistas dos processos de transformação social, valorizando os processos de constituição da cidadania.

A ideia de desenvolvimento humano implica também que as questões econômicas e sociais não podem ser tomadas isoladamente e embora o desenvolvimento econômico seja condição para o desenvolvimento social, ele pode não ser suficiente quando o regime político em vigor não mobiliza os benefícios do crescimento econômico em prol da distribuição de renda e da redução da desigualdade social<sup>5</sup>. Os novos modelos de desenvolvimento que pretendam dialogar com a complexidade do mundo globalizado devem atuar frontalmente nessa que é uma das maiores deficiências dos países em desenvolvimento, qual seja, a concentração de renda que precisa ser controlada pela política econômica através de uma política de salário mínimos e de investimentos na área social (educação, saúde, assistência social seguridade social, etc.), não apenas por razões distributivas, mas também porque a desigualdade é uma fonte de instabilidade política, o que cria uma barreira ao crescimento econômico (Przeworski e Curvale 2006).

---

<sup>4</sup> O IDH foi desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e Mahbub Ul Haq e é utilizado desde 1993 no relatório anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

<sup>5</sup> Um estudo publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2003, chamado de *"Makin Global Trade Work For People"* analisa uma série de casos de países em desenvolvimento que no contexto da globalização deparam-se com o aumento da pobreza apesar do crescimento econômico e da ampliação das relações comerciais com outros países.

Trata-se, portanto, de superar a visão economicista de desenvolvimento, ampliando os indicadores que formam nossa concepção e incluindo aí um conjunto de liberdades substantivas, como a do acesso aos serviços sociais básicos, como parte da ideia de desenvolvimento, alargando seu escopo para abarcar também o problema da desigualdade e da justiça social. Essa ampliação permite o aumento das liberdades e da qualidade de vida dos cidadãos, dando centralidade à justiça distributiva e à igualdade de oportunidades (Sen, 1999). A retomada dos estudos sobre o desenvolvimento econômico vem, portanto, seguindo um curso no qual a política social é pensada a partir da relação entre Estado, desenvolvimento econômico e sistemas de proteção social, enfatizando os aspectos que evidenciam o efeito das referidas políticas sobre o crescimento econômico e seu conseqüente impacto sobre o desenvolvimento social (Draibe, 2011).

É possível falar, tal qual Amartya Sen, em alguns tipos de liberdades que concretizam a autonomia e a felicidade do indivíduo: liberdades políticas através de eleições e livre expressão do pensamento; liberdades econômicas com a participação no comércio e na produção; oportunidades sociais através do acesso a políticas de saúde e educação; garantias de transparência e; segurança protetora. Amartya Sen estende o conceito de liberdade observando-a no seu viés substantivo, instrumental, real, humano entre outras, assumindo a noção de *capacidades* através dessas liberdades (Ribeiro e Menezes, 2008). Aumentar as liberdades dos cidadãos incrementa suas capacidades individuais de produzir seu bem-estar. De acordo com as palavras de Amartya Sen:

“O que a perspectiva das capacidades faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e causa da pobreza e privação, desviando a atenção principal dos meios (a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e correspondentemente para as liberdades de poder alcançar esses fins”(Sen, 1999, pg.112).

Com sua crítica ao racionalismo econômico que define as condições de renda como foco absoluto, Amartya Sen amplia o entendimento sobre o que é desenvolvimento.

## **A RETOMADA DO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL**

É nesse contexto de retomada do conceito de desenvolvimento, agora sob novas implicações e tendo que dar conta de um processo mais complexo de necessidades humanas que a própria ideia de *Desenvolvimentismo* resurge no debate. Uma vez que o

que está em jogo para o Brasil é a busca de um caminho que o permita fazer parte, definitivamente, do conjunto dos países economicamente consolidados e socialmente igualitários e considerando que a primazia das forças do mercado não lograram tal êxito e não extinguiram da agenda as mesmas carências que o Estado percebia até a década de 1980, o desenvolvimentismo volta a estar no centro do debate.

Por desenvolvimentismo pode-se entender o processo de crescimento econômico com mudança estrutural da sociedade, a partir da ação indutora do Estado. Nesse caso, para haver desenvolvimento deve haver mais do que crescimento econômico e modernização pura e simples, mas um projeto social subjacente que priorize a efetiva melhoria das condições de vida da população, sustentada por uma vontade política arquitetada no âmbito do Estado (Furtado, 2004). No que diz respeito à experiência brasileira com o desenvolvimentismo, três elementos são fundamentais e constituem o arcabouço dessa linha de atuação política: a defesa da industrialização; o intervencionismo estatal em favor do crescimento; e visão de um projeto nacional em oposição às interferências estrangeiras (Fonseca, 2004).

O marco desenvolvimentista no Brasil é sem dúvida década de 1930. A partir desse período há uma clara tentativa de o Estado promover a modernização brasileira, o que acaba não se consolidando totalmente devido a grande dualidade existente no período, no qual setores industriais nascentes conviviam com resquícios de setores tradicionais e de economia agro-exportadora (Furtado, 1970). Contudo, a atuação do Estado foi altamente interventora, garantindo políticas pró-industrialização e complexificando a máquina institucional para garantir a participação do Estado na economia nacional e superar o modelo agro-exportador do período pré-30 (Fonseca e Mollo, 2012).

Apesar das dificuldades para a modernização do país, calcada nos conflitos sociais e na deficiência do modelo de gestão, pode-se dizer que entre os anos 1930 e 1970, o Brasil e outros países latino-americanos cresceram em ritmo muito acelerado, a partir da formulação de estratégias nacionais de desenvolvimento que implicavam na proteção da indústria nascente nacional e investimentos diretos em infra-estrutura. Esse modelo, identificado como nacional-desenvolvimentismo tinha por objetivo promover o desenvolvimento econômico articulado com um projeto de nação em que os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias e os trabalhadores estivessem engajados em um mesmo objetivo, tendo o Estado como o principal instrumento de ação coletiva e a competição internacional como tática de ampliação do mercado

consumidor, para finalmente conquistar um padrão de crescimento econômico desejado (Bresser-Pereira 2011{A}). No entanto, esse crescimento acelerado não impediu que uma elevada desigualdade estrutural se consolidasse no país, fruto, entre outras coisas, da ausência de políticas públicas voltadas a essa questão.

No caso brasileiro, mesmo após o golpe militar em 1964, o ideário reformista e desenvolvimentista ainda estava presente e passou a se definir a partir da concentração de riqueza que visava aprofundar o projeto de industrialização e a abertura da economia ao capital externo. No entanto, depois da fase inicial de substituição de importações nos setores de bens de consumo, a continuação da industrialização implica um aumento substancial da relação capital-trabalho, com duas consequências: concentração de renda e diminuição da produtividade do capital (Furtado, 1966). Na década de 1970 as ações desenvolvimentistas foram mantidas a partir do financiamento externo e dos investimentos em infra-estrutura no período conhecido como “milagre econômico”, mas a chegada da década de 1980 consolidou a crise da dívida e o aumento da inflação, justificando com isso o surgimento da doutrina neoliberal, assentada sobre as estratégias de liberalização financeira, mercados livres, e esvaziamento das funções do Estado como promotor do desenvolvimento econômico e social.

Durante os governos militares o modelo de *Welfare State* que predominou estava baseado nas políticas assistencialistas com fim de reduzir o impacto do desenvolvimento capitalista e em políticas produtivistas com o objetivo de incluir a população no sistema econômico. O sistema de políticas sociais, que chega aos anos 80, delineava-se com as seguintes características: programas de transferência monetária e de prestação universal de serviços básicos, com um esforço do Estado de garantir de 15% a 18% do PIB para os gastos sociais; uma certa complexidade institucional garantidas por burocracias profissionais e culturas institucionais específicas; a inserção desse sistema no conjunto de bens políticos devido à possibilidade de barganha, clientelismo e corporativismo em torno das políticas sociais. Apesar das relativas melhoras nos indicadores sociais ao longo do tempo e da participação ativa do Estado, o desempenho das políticas sociais não foi satisfatório para o conjunto da população. As ações existiam mas não serviam para alterar o quadro de desigualdade e pobreza. Havia a compreensão de que uma relação determinista estava posta no âmbito do desenvolvimento do país: o crescimento econômico geraria automaticamente o desenvolvimento social. Porém, o vertiginoso crescimento da população brasileira,



aliado à fragmentada estrutura institucional do Estado, expunham a ineficácia e a incapacidade do país de dar conta da demanda social crescente (Draibe, 2002).

As décadas de 1980 e 1990 significaram, do ponto de vista do debate e da ação governamental, uma retração do espaço das ideias desenvolvimentistas. Apesar disso, as pressões sociais pela garantia da democracia e de serviços públicos mais qualificados trataram de posicionar o tema das políticas sociais dentro do amplo espectro da reforma do Estado, tão em voga nesse período. Com o término do ciclo de governos militares e com a nova constituição em gestação, a garantia dos direitos sociais precisava encontrar seu espaço, mesmo em um Estado mínimo e pouco interventor na economia, como estabelecia a doutrina neoliberal que começava a ganhar adeptos no Brasil.

No entanto, na virada para o século XXI, a pertinência do debate sobre modelos de desenvolvimento tornou-se ainda mais candente, trazendo para a agenda global a perspectiva keynesiana, agora reformulada à luz das crises do sistema de mercado neoliberal que se configuraram durante a década de 1990. É nesse contexto que os conceitos de *Novo-Desenvolvimentismo e Social Desenvolvimentismo* começam a se constituir, a partir dos trabalhos de neo-keynesianos, como os economistas Paul Davidson e Joseph Stiglitz e do neo-estruturalismo da CEPAL, fundamentados sobre a premissa da necessidade de transformação da estrutura produtivas dos países em desenvolvimento aliada a garantia da equidade social, articulando desenvolvimento econômico com distribuição de renda. No Brasil, importantes centros de pesquisa têm sido os responsáveis pela veiculação desse debate, se destacando a Fundação Getúlio Vargas (São Paulo) fundamentando o chamado Novo Desenvolvimentismo, a UNICAMP (São Paulo) e UFRJ (Rio de Janeiro) fundamentando a perspectiva Social Desenvolvimentista<sup>6</sup>, e ainda a UFRGS (Rio Grande do Sul) discutindo o próprio desenvolvimentismo e a atualidade desse conceito.

As variações entre as duas abordagens não interessam aqui. Interessa apenas ressaltar a atualidade do paradigma desenvolvimentista na compreensão sobre o desenvolvimento brasileiro e as razões para que ele se dê. Nesse sentido, toma-se o conceito de novo-desenvolvimentismo, bastante recente na literatura em economia e ciências sociais, porém mais recorrente na bibliografia sobre o tema do que o social

---

<sup>6</sup> O termo social desenvolvimentismo tem sido largamente utilizado pelo atual Ministro da Fazenda, Guido Mantega, definindo-o também como uma síntese entre crescimento equilibrado e inclusão social (Mantega, 2007).

desenvolvimentismo, para exemplificar e orientar o entendimento sobre esse fenômeno.

O novo desenvolvimentismo pode ser definido da seguinte forma:

“O novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, idéias, instituições e políticas econômicas através das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos. Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia; é uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento. É o conjunto de idéias que permite aos países em desenvolvimento rejeitarem as propostas e pressões dos países ricos por políticas econômicas e de reforma, como a liberalização da conta de capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas são tentativas neo-imperialistas de neutralizar o crescimento econômico dos países concorrentes.” (Bresser-Pereira, 2011 {A}, Pg.17).

A formulação do novo-desenvolvimentismo acompanha, portanto, um movimento de transformação na orientação do Estado no contexto dos países emergentes. Uma orientação que é uma ruptura com o chamado “velho desenvolvimentismo” e com o neoliberalismo e suas variantes, funcionando teoricamente como um guia para a compreensão das mais recentes transformações por que passam os países emergentes, levando em conta suas experiências concretas de superação das crises que foram recorrentes durante a década de 1990.

Em relação ao “velho desenvolvimentismo” (ou nacional-desenvolvimentismo), o novo-desenvolvimentismo busca discutir a questão do protecionismo, assumindo que a indústria nacional já não necessita desse tipo de proteção, uma vez que ela se tornou competitiva, com a superação do modelo de substituição de importações para o modelo de exportação com a promoção de um mercado interno robusto. Também o papel do Estado muda, abrindo espaço para os investimentos privados, embora continue tendo papel de destaque na consolidação de setores estratégicos através da poupança interna e não dos déficits públicos como era comum no período nacional-desenvolvimentista. Por outro lado o novo-desenvolvimentismo também se diferencia da postura neoliberal que substituiu historicamente o modelo nacional-desenvolvimentista. Para essa, o mercado tem condições de organizar o conjunto da sociedade e substituir o próprio Estado que fica relegado ao segundo plano. O novo-desenvolvimentismo aposta no mercado com uma estratégia pragmática, utilizando-o apenas como ferramenta para resolver os

problemas econômicos, embora com muitas limitações, pois não é capaz de atuar na distribuição de renda e nem impedir algumas consequências econômicas do próprio mercado como a tendência a sobrevalorização da taxa de câmbio e a depreciação salarial frente ao aumento da produtividade. A regulação da atividade econômica, combinada com uma participação eficaz do Estado na correção das deficiências do mercado.

Resta agora indagar se estaria vivendo o Brasil um momento de emergência de um novo paradigma de crescimento econômico com desenvolvimento social, através de políticas desenvolvimentistas atualizadas à luz da globalização e do insucesso do neoliberalismo.

## **O DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO ATRAVÉS DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

Após a apresentação do referencial teórico e da revisão bibliográfica acerca da temática sobre desenvolvimento e políticas sociais, inicia-se agora a análise propriamente empírica do trabalho para dar conta da interrogação da pesquisa. Nessa primeira parte da análise o objetivo é verificar se é possível caracterizar as ações governamentais como parte de um modelo de desenvolvimento e não como respostas emergenciais a demandas sociais. Para tanto vamos reconstituir o itinerário do país na consolidação das políticas sociais e espaço que elas ocupam atualmente na atuação governamental no Brasil.

A compreensão da discussão sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo passa necessariamente pela avaliação dos modelos econômicos em voga no final do século XX, capitaneados pelos Estados Unidos e Europa. As noções de neoliberalismo e globalização ajudam a configurar o movimento de liberalização financeira, livre comércio e redefinição do papel do Estado, principalmente no que diz respeito à condução da política econômica.

Os numerosos casos malsucedidos<sup>7</sup> de implementação desse receituário durante a última década do século XX impulsionaram uma reinterpretação da economia globalizada, uma vez que o desenvolvimento ainda vinha se dando de forma muito irregular nos diversos países, fazendo cada vez menos sentido a aplicação de um conjunto de regras gerais e a primazia do mercado para solucionar esses problemas.

---

<sup>7</sup> Entre 1990 e 2003 o crescimento da economia da América Latina alcançou uma média de 2,7%, sendo esse o nível mais baixo do pós-guerra para um período equivalente (Machinea, 2004).

Essas ocorrências explicitaram o fato de que o Estado continuava a ser mais necessário do que nunca, cabendo a discussão de que tipo e com que qualidade a intervenção estatal deveria ser aplicada.

Dessa forma, pode-se falar hoje em um período Pós-Consenso de Washington, ou seja, um período Pós-Neoliberal, no qual a discussão gira em torno das melhores estratégias e ferramentas para orientar a intervenção estatal, uma vez que existem diferentes caminhos para o desenvolvimento e admite-se a existência de várias formas de capitalismo e de arquiteturas institucionais, sobre as quais o Estado deve incidir como coordenador com uma perspectiva sustentável e de longo prazo. Ainda que a perspectiva neoliberal ortodoxa encontre ressonância em importantes centros de produção e difusão do conhecimento e suas teses tenham sido relativamente atualizadas à luz do seu fracasso em épocas anteriores, é possível afirmar que uma nova perspectiva tenha ganhado espaço muito rapidamente (Diniz, 2009). O Pós-Consenso de Washington é, portanto, esse período de transformação de paradigmas e de experiências governamentais que questionam o neoliberalismo, a partir do qual um grupo de países (em especial os BRICS<sup>8</sup>) de renda baixa e média tem assumido o protagonismo na economia global, alterando a correlação de forças políticas e realinhando o centro de poder.

Afora o Brasil fazer parte dos BRICS, a validade conceitual da noção de pós-neoliberalismo tem uma especial relevância para os países latino-americanos, onde o fenômeno apresenta-se com um caráter inicialmente político e ideológico, com as vitórias eleitorais de partidos críticos ao neoliberalismo e que vai se materializar nas tentativas de regulação do capital especulativo, renegociação com agências multilaterais como o FMI<sup>9</sup>, e a busca da cessação das reformas pró-mercado, o que tecnicamente não significa um rompimento com a economia de mercado propriamente dita (Moraes, 2009). Os redirecionamentos e novos enfoques da política, mais do que as rupturas, marcam essa nova conjuntura para a América Latina, reincorporando a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento e abrindo espaço político para o que pode-se

---

<sup>8</sup> Denomina-se BRICS o conjunto de países emergentes de melhor desempenho econômico e de consolidação do desenvolvimento endógeno nos últimos anos, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Ainda não formam um Bloco Econômico, mas já caminham em direção a uma aliança política em torno de interesses comuns.

<sup>9</sup> O Fundo Monetário Internacional (FMI) criado em 1944 para assegurar a regulação do sistema financeiro mundial e promover a cooperação monetária possui uma estrutura de tomada de decisão bastante desigual, na qual todos os países em desenvolvimento (cerca de 150 listados pelo órgão) não somam mais do que 40% dos votos.

chamar de uma *nova esquerda*, de inclinação heterodoxa e flexível para com o capitalismo, incorporando, inclusive, sujeitos sociais e temáticas historicamente relegadas pela esquerda tradicional (Moreira, 2007).

O Brasil do século XXI herdou da década de 90 a superação do problema crônico da inflação através do Plano Real, embora isso não tenha significado que o país alcançasse níveis de crescimento desejáveis e que possibilitassem um incremento nos níveis de emprego e de distribuição de renda. Ou seja, a pura e simples estabilização econômica não gerou desenvolvimento no sentido aqui discutido, uma vez que as políticas distributivas de renda e outros benefícios não foram implementadas (Michel, 2005). Ainda assim, uma primeira geração de reformas das políticas sociais foi iniciada com a Constituição de 1988 e uma segunda com o Governo Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995<sup>10</sup> na tentativa de amenizar a desigualdade social, sendo essa a principal determinante estrutural da pobreza no país, tanto do ponto de vista da distribuição de renda como da distribuição de oportunidades de inclusão social e econômica, conforme atestavam alguns estudos desse período (Barros et al, 2001).

Embora durante a primeira metade da década de 2000 não tenha havido avanço em relação à taxa de câmbio, que continuou sobreapreciada, pode-se notar que a partir do terceiro ano do governo Lula uma reorientação na política econômica foi operada e se manifestou no apoio à empresa nacional através do BNDES e em uma política distributiva baseada principalmente no aumento do salário mínimo e na expansão do Programa Bolsa Família. A política distributiva criou mercado para a indústria brasileira, compensando, assim, a perda que ela sofria pela contínua apreciação do Real (Bresser-Pereira, 2012). Além disso, algumas iniciativas do governo anterior na área da transferência de renda condicionada como o Programa Bolsa Escola e o Programa Bolsa Alimentação ajudavam a fundamentar os investimentos em assistência social, saúde e educação (Mattos, 2011). Contudo, essas ações não estruturavam-se como eixos para uma política desenvolvimentista já que não tinham uma amplitude quantitativa para o atendimento da demanda social existente.

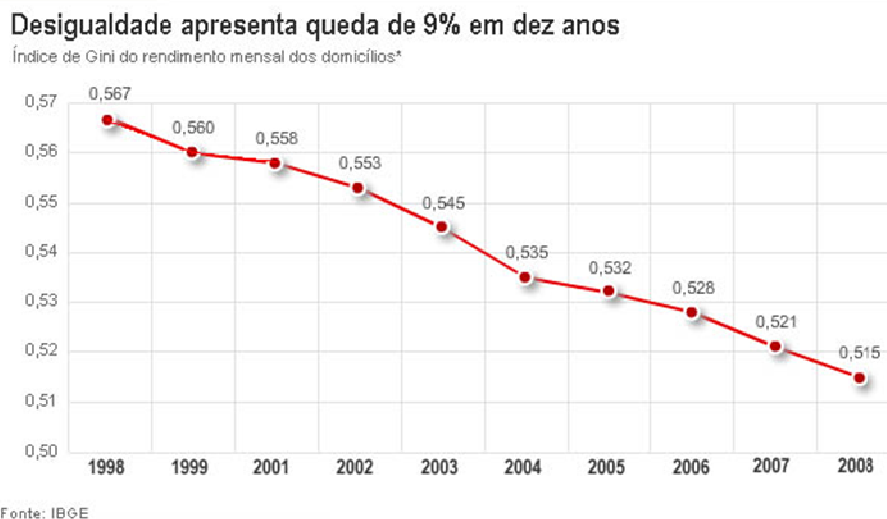
O início do Governo Lula em 2003 foi marcado pela manutenção de alguns eixos fundamentais da política macroeconômica que vigorou nos anos 1990 (metas de inflação, superávit primário, entre outros) mas também pela massiva ampliação dos

---

<sup>10</sup> Nesse período foi criado o primeiro programa federal de transferência de renda condicionada, chamado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). A gestão do programa era feita em parceria com os governos estaduais, indicando a tendência à gestão federativa compartilhada (Mattos, 2011).

programas de proteção social, com o aumento de recursos para as ações de transferência de renda e salário mínimo (que entre 2002 e 2010 cresceu 57%). Isso possibilitou uma queda importante no Coeficiente de Gini<sup>11</sup> de 0,596 para 0,543 entre 2001 e 2009 (Fonseca, 2010).

Gráfico 1: Índice de Gini no Brasil.



Fonte: IBGE, 2008.

É recorrente entre os analistas do Governo Lula o entendimento de que o governo alterou sua inclinação ao logo dos dois mandatos presidenciais. Se os três primeiros anos foram marcados pela prevalência de algumas medidas identificadas com o neoliberalismo, a visão desenvolvimentista surgiu com bastante ênfase de 2005 em diante, apoiada em três pilares: estímulo fiscal e monetário para elevar a capacidade produtiva da economia; aumento de recursos para o salário mínimo e programas de transferência de renda; e aumento dos investimentos e planejamento a longo prazo. Essas medidas se mostraram exitosas do ponto de vista da elevação média do PIB que subiu de 3,2% (2003-2005) para 5,1% (2006-2008) (Barbosa e Souza, 2010).

A partir de 2005, o governo introduz de modo deliberado no país um conjunto de políticas sociais economicamente orientadas e também políticas econômicas socialmente orientadas. O crescimento da economia entre os anos de 2005 e 2008 foi fortemente baseado nessa medida, assim como a gestão da crise em 2008 e 2009

<sup>11</sup> O coeficiente de Gini é uma medida usada para calcular a desigualdade de renda. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm).

(Kerstenetzky, 2012). No momento em que a crise global<sup>12</sup> era iminente em 2008, o Brasil mantinha uma taxa de crescimento satisfatória (quase 6% ao ano) e ao longo de 2009 as medidas de expansão do mercado interno, da oferta de crédito e dos estímulos fiscais garantir a equalização dos efeitos da crise, criando as bases para a recuperação do PIB em 2010, o que demonstra a estabilidade da economia brasileira nos últimos anos (Fonseca, 2010).

O governo federal respondeu à crise com uma série de medidas para que a economia do país voltasse ao seu ritmo normal o mais rápido possível. Dentre esse conjunto de medidas, destaca-se como de maior relevância ao objetivo da análise aqui proposta, as ações tomadas antes da crise e que evitaram uma queda maior na atividade econômica como o aumento da rede de proteção social. Desde 2003 o governo vinha elevando a quantidade de recursos para a transferência de renda, passando o valor dos 6,9% do PIB em 2002 para 8,6% do PIB em 2008. Com a chegada da crise o governo decidiu manter inalterada as previsões de investimentos para 2009 (Barbosa e Souza, 2010). Pode-se, nesse sentido, ilustrar com alguns dados o resultado das principais ações estatais para a melhoria da qualidade de vida da população. O aumento contínuo da renda no Brasil desde 2003 corroboram as afirmações feitas até aqui:

**Tabela 1: Rendimento Domiciliar no Brasil.**

<b>ANO</b>	<b>Rendimento Domiciliar Per Capita (R\$)</b>
<b>2003</b>	359,66
<b>2004</b>	388,97
<b>2005</b>	433,85
<b>2006</b>	487,67
<b>2007</b>	524,62
<b>2008</b>	589,24
<b>2009</b>	631,27
<b>2011</b>	762,32

Fonte: Data Social/MDS, 2012

Quanto às políticas sociais desenvolvidas no período, destaca-se a política de valorização real do salário mínimo e expansão das transferências de renda

---

<sup>12</sup> Em 15 de setembro de 2008 o mercado financeiro mundial foi afetado pela quebra do banco de investimentos norte-americano Lehmann Brothers, gerando uma desconfiança generalizada sobre o sistema bancário mundial (Barbosa e Souza, 2010).

governamentais. Entre estas últimas destacam-se os dois programas mais importantes da assistência social: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), além do seguro desemprego e o abono salarial. A quantidade de pessoas diretamente afetadas pela valorização do salário mínimo, seja no mercado de trabalho seja via seguridade social, é calculada em quarenta milhões. No Programa Bolsa Família estão mais de doze milhões de famílias e no seguro desemprego mais de seis milhões de pessoas. Essas iniciativas seguiram o espírito da universalização de direitos sociais garantido pela Constituição Federal, além de terem sido responsáveis pela inédita expansão da demanda de consumo doméstica experimentada pelo país (Kerstenetzky, 2012).

Também os gastos sociais continuaram recebendo investimentos. Com uma pequena quebra no ano mais forte da crise (2008), os valores foram aumentados no ano seguinte. O conjunto do Gasto Social Federal (GSF)<sup>13</sup> total de 2011 alcançou R\$ 672,4 bilhões, o que corresponde a 16,23% do Produto Interno Bruto (PIB) do ano passado. A estimativa aponta para crescimento real, acima da inflação, de 7,6%, com continuidade do aumento dos últimos anos, embora em ritmo um pouco inferior ao ocorrido entre 2006-2009, em função do menor crescimento do PIB (Castro *et al.*, 2012). A tabela a seguir apresenta esses dados:

**Tabela 2: Trajetória do Gasto Social Federal no Brasil.**

<b>ANO</b>	<b>Gasto Social Federal -Percentual do PIB-</b>
<b>2007</b>	14,38
<b>2008</b>	14,19
<b>2009</b>	15,54
<b>2010</b>	15,54
<b>2011</b>	16,23

Fonte: Siafi/SIDOR, 2011.

Importante também é a análise do Gasto Social Federal per capita. Entre os anos de 1995 e 2002, o GSF *per capita* cresceu 32% em termos reais; já no período de 2003 a

<sup>13</sup> O Ipea considera gastos sociais federais o recurso aplicado em previdência social, benefícios a servidores públicos, saúde, assistência social, alimentação e nutrição, habitação e urbanismo, saneamento básico, trabalho e renda, educação, desenvolvimento agrário e cultura. O Ministério da Previdência Social concentra a maioria dos recursos executados na área social com 52%. Em seguida estão os ministérios da Saúde (13,8%), Trabalho e Emprego (9,5%), Educação (11,3%) e Desenvolvimento Social e Combate à Fome (8,1%).



2010 cresceu 70%. Aparentemente, nova aceleração ocorreu a partir de 2008. Em parte instigado pela resposta à chegada da crise internacional no país, esse novo ritmo de crescimento do GSF não deu sinais de frenagem em 2010 (Castro *et al.*, 2012).

As políticas públicas com caráter de bem-estar social têm contribuído para consolidar um perfil redistributivo ao crescimento econômico do país de uma maneira inédita. Fenômenos subsidiários da crise econômica de 2008 ou ainda mais estruturais, como a desindustrialização, tornam-se menos agressivos em função do aumento da renda e da inclusão social que tem produzido a diminuição da pobreza no país. Uma pesquisa realizada pela empresa internacional de consultoria *Boston Consulting Group* (BCG)<sup>14</sup>, aponta que o Brasil foi o país que melhor utilizou o crescimento econômico nos últimos cinco anos para elevar o padrão de vida e o bem-estar de sua população. De acordo com a pesquisa, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu a um ritmo médio anual de 5,1% entre 2006 e 2011, enquanto os ganhos sociais obtidos no período são equivalentes aos de um país que tivesse registrado expansão anual de 13% da economia. O documento cita ainda os programas de transferência de renda como os principais responsáveis por esse resultado.

Portanto, a sustentação do crescimento econômico com a redução da desigualdade social enfrenta uma série de desafios. Dentre eles, e são inúmeros, interessa a essa pesquisa a arquitetura institucional das políticas públicas de proteção social frente à necessidade da sua expansão, universalização e maior eficiência. Para tanto, o último capítulo analisa essas tendências e seus resultados recentes.

## **O PAPEL DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

As políticas sociais na América Latina entraram em uma nova etapa a partir dos anos 1990, com os chamados Programas de Transferência Condicionada, com viés focalizado e buscando atender as famílias com elevado nível de pobreza e exigindo delas algumas contrapartidas, como a presença das crianças na escola, por exemplo. Esses programas foram amplamente apoiados pelos organismos internacionais, contribuindo para a redução da desigualdade e o aumento da renda (Thome, 2010). No Brasil, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

---

<sup>14</sup> A pesquisa foi divulgada em novembro de 2012 e comparou indicadores econômicos e sociais de 150 países, criando o Índice de Desenvolvimento Econômico Sustentável (Seda) com base em 51 indicadores coletados por meio de diversas instituições, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), Nações Unidas e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Está disponível no site [www.bcg.com](http://www.bcg.com).

em 2004 marca uma mudança em direção à maior institucionalização das políticas sociais no conjunto maior das políticas públicas, consolidando o seu caráter permanente de ação de Estado.

No sentido contemporâneo do termo, as políticas de proteção social estão diretamente ligadas à intervenção estatal em prol da redução das desigualdades e promoção de oportunidades no âmbito da economia. Por isso, é mais a integração do indivíduo pobre na sociedade e na dinâmica política que interessam, do que a sua simples ampliação de renda, centralizando a desigualdade como uma das preocupações fundamentais do Estado contemporâneo (Jaccoud, 2009). Entende-se para fins de pesquisa a noção de Proteção Social tal qual ela aparece definida pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 que afirma que a proteção social deve afiançar a segurança de sobrevivência (com rendimentos e autonomia), de acolhida e de convívio familiar, a partir de uma abordagem preventiva das situações de desproteção do indivíduo. Além disso, a proteção social tem caráter não-contributivo quando o indivíduo não depende de nenhuma filiação prévia a qualquer instituição pública (como é o caso da previdência social) para receber os benefícios e constitui-se no foco da análise aqui empreendida.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, consolidou a Proteção Social não-contributiva, ao ampliar seu escopo para além da vinculação com o emprego formal, fundamentando uma política de assistência social amplamente inclusiva e prevendo suas condições orçamentárias (IPEA, 2007). Assim, o sistema brasileiro de proteção social está organizado em três pilares: a política de previdência social; a política de saúde através do Sistema Único de Saúde (SUS); e por fim a política de assistência social, o qual abarca o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) as ações de transferência de renda, como o Programa Bolsa-Família e mais recentemente o Programa Brasil Sem Miséria (Jaccoud, 2009).

O Programa Bolsa Família (PBF) foi lançado em 2003 e fundamentou a consolidação e a ampliação do sistema de proteção social no Brasil. Ele parte da renda familiar *per capita* mensal para definir os extratos pobres e extremamente pobres da população, unificando algumas ações do governo anterior (Bolsa Escola, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação) com a principal ação até então do governo Lula que era o Programa Fome Zero. O BF foi instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04. Possui três eixos principais: (1) transferência de renda, que promove alívio imediato da pobreza; (2) condicionalidades, que têm como objetivo

reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e (3) programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (exemplos: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos).

O aumento de investimentos no PBF também deve ser observado. A seguir, um gráfico que exemplifica a expansão do programa na relação com o orçamento geral do governo federal:

Gráfico 2: Expansão do PBF de 2003 a 2012.



Fonte: Ministério da Fazenda, 2012.

O Programa Bolsa Família já atinge 25% da população brasileira. Um em cada quatro brasileiros recebe o benefício, que já representa 0,46% do PIB. Estima-se que a cada R\$ 1 investido no PBF, R\$ 1,44 volta para a economia, uma vez que o recurso repassado a determinada família é gasto por ela em alimentação, material escolar, medicamentos, etc., gerando empregos e uma nova dinâmica social, principalmente nas pequenas cidades do Brasil. Impera, portanto, a lógica do investimento de médio prazo nessa ação do governo (Brasil, 2012). Conforme afirmação feita no início desse artigo, a crise de 2008 e o cenário macroeconômico desfavorável não impactaram negativamente no crescimento do número de famílias beneficiadas pelo PBF:

**Tabela 4: Total de Famílias Beneficiárias do PBF.**

<b>ANO</b>	<b>Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)</b>
<b>2008</b>	10.557.996
<b>2009</b>	12.370.915
<b>2010</b>	12.778.220
<b>2011</b>	13.352.306
<b>2012</b>	13.834.007

Fonte: Data Social/MDS, 2012

Já no mês de junho de 2011, através do Decreto 7.492, o governo federal promoveu uma nova adaptação institucional para ampliar o escopo das políticas de proteção social no país, com a criação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). O BSM chegou com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Um ponto positivo consiste no reconhecimento de que a pobreza é multidimensional, ou seja, não é decorrente exclusivamente da insuficiência de renda. Com o objetivo de alcançar os que estão à margem da política social, embora façam parte do público-alvo potencial, o governo introduzirá parâmetros de seleção não-monetários como qualidade de moradia, energia elétrica, saneamento, etc. Em consequência dessa concepção, o BSM prevê a integração de políticas públicas para garantir, além da transferência monetária, provisão de serviços públicos universais e inclusão produtiva. Desse modo, o Plano conjuga ações em três eixos principais: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva com objetivos de elevar a renda *per capita* e as condições de bem-estar dessa população (Brasil, 2011A).

Entre as varias dimensões que podem ser analisadas do BSM, uma é fundamental para a aferição da melhora das condições que propiciam o aumento das capacidades dos indivíduos. Trata-se da educação; e alguns dados gerais sobre o investimento na área auxiliam a explorar essa questão:

**Tabela 10: Percentual de Investimento em Educação/Relação ao PIB por Nível de Ensino.**

<b>ANO</b>	<b>Investimento em todos os níveis de ensino</b>	<b>Educação Básica (Infantil, Fundamental e Médio)</b>	<b>Educação Infantil</b>	<b>Ensino Fundamental de 1ª a 4ª Série</b>	<b>Ensino Fundamental de 5ª a 8ª Série</b>	<b>Ensino Médio</b>	<b>Educação Superior</b>
<b>2000</b>	<b>3,95</b>	<b>3,23</b>	<b>0,34</b>	<b>1,32</b>	<b>1,06</b>	<b>0,52</b>	<b>0,73</b>
<b>2005</b>	<b>3,9</b>	<b>3,22</b>	<b>0,33</b>	<b>1,36</b>	<b>1,1</b>	<b>0,44</b>	<b>0,69</b>
<b>2010</b>	<b>5,07</b>	<b>4,29</b>	<b>0,4</b>	<b>1,63</b>	<b>1,52</b>	<b>0,76</b>	<b>0,79</b>

Fonte: Data Social/MDS, 2012

A cada ano uma parte maior do PIB está sendo direcionada à educação e os resultados desses investimentos correlacionados com o público-alvo das políticas de proteção social já têm sido medidos. Em 2010, o sucesso da ação de incentivo ao desempenho escolar foi verificada a partir do desempenho dos alunos do PBF em relação à média das escolas públicas. A taxa de evasão escolar para os alunos do programa era de 7,2% para alunos do Ensino Médio e de 3% para alunos do Ensino Fundamental. No mesmo ano, a média geral era de 11,5% para o Médio e de 3,5% para o Fundamental (Censo, 2010). Isso demonstra a eficácia do PBF em auxiliar na elevação da auto-estima e na manutenção das possibilidades de ampliação da escolarização.

Em uma pesquisa realizada entre 2002 e 2003 (Martini e Castanheira, 2012), quando as ações de proteção social no Brasil não estavam estruturadas como hoje, já evidenciava que os programas de assistência social elevam diretamente a renda das famílias, permitindo que possam alocar seus recursos em níveis mais altos de consumo e acumulação de capital humano. Tal observação empírica contrasta com a noção segundo a qual os gastos assistenciais fazem com que as famílias beneficiárias simplesmente aumentem seu nível de consumo sem se preocupar com a poupança e a educação dos filhos.

Em um estudo longitudinal mais recente (Glewwe e Kassouf, 2010) com os censos escolares de 1998 a 2005 e que analisou o impacto do BF no rendimento dos alunos (taxa de matrícula, aprovação e abandono) em escolas públicas com e sem beneficiários do programa e constatou que o PBF foi responsável pelo aumento das matrículas, aumento das taxas de aprovação e diminuição da evasão escolar em todas as séries do ensino fundamental. Um outro estudo sobre o efeito do PBF sobre o desempenho médio das escolas brasileiras (Camargo, 2011) indica que o programa

auxilia diretamente na redução do abandono escolar, embora tenha constatado também que o desempenho dos alunos não foi necessariamente maior, sobretudo nas escolas que já possuíam baixos índices de aprovação e de desempenho nas avaliações do governo federal. Isso indica que a qualidade do ensino ainda precisa ser incrementada para garantir um salto de qualidade efetivo na capacitação das crianças e adolescentes beneficiados pelos programas de transferência de renda mas já demonstra um avanço na garantia da permanência na escola.

A proposta de fomentar o desempenho escolar como contrapartida existia desde 2003, mas só recentemente pôde ser aferida, pois não havia um sistema para verificar a frequência das crianças. Atualmente o MDS recebe a cada dois meses informações das frequências de todas as escolas que possuem alunos do programa, tendo 15 milhões de estudantes acompanhados por bimestre e que atualmente, na sua média, possuem desempenho superior às crianças não beneficiadas pelo BF. Isso demonstra que a capacidade das famílias em conscientizar esses jovens está aumentando, ainda que o acesso à renda seja o principal argumento. A criança aprende desde cedo o valor de ir a escola e o governo cumpre sua função de promover a cidadania e a inclusão social sustentável e de longo prazo.

No caso do público de 16 e 17, que responde pelos maiores índices de evasão escolar no Brasil, sobretudo aqueles que estão fora do ensino regular compatível com sua idade, o acompanhamento do PBF tem sido efetivo aumentar a cobertura de jovens na sua frequência escolar:

**Tabela 11: Jovens de 16 a 17 anos acompanhados na frequência escolar.**

<b>ANO</b>	<b>Total de jovens público da educação</b>	<b>Número de jovens acompanhados na frequência escolar</b>	<b>Percentual de jovens acompanhados na frequência escolar (%)</b>
<b>2009</b>	1.876.812	1.459.761	77,78
<b>2010</b>	1.448.975	1.109.682	76,58
<b>2011</b>	1.095.874	872.876	79,65
<b>2012</b>	1.290.029	1.050.728	81,45

Fonte: Data Social/MDS, 2012.

Outros dados podem ser agregados ao argumento central dessa pesquisa para compreender melhor o impacto das ações de proteção social na escolarização das crianças e jovens. Mas por hora pode-se afirmar que do ponto de vista da Teoria das Capacidades, o investimento no período da infância é uma tentativa de romper com o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza, influenciando no fértil período de formação das capacidades do indivíduo, que terá impacto decisivo na sua fase adulta. Capacidades como a sociabilidade, a produtividade econômica e a qualidade de vida são orientados pelas condições e atributos desenvolvidos durante a infância (Sen, 2003).

Uma dimensão importantíssima aqui são as “portas de saída” do programa, ou seja, a nova etapa de empoderamento/autonomia/capacitação que o indivíduo pode acessar. A grande maioria que se desliga do PBF é porque conseguiu emprego melhor. No entanto, 56% do público do BF tem menos de 18 anos e a porta de saída para esse perfil é a escola. Por outro lado, 72% daqueles com mais de 18 anos que estão no PBF trabalham (Brasil, 2012).

Há um mito de que quem entra no programa pára de trabalhar, ou de que o indivíduo é pobre por não trabalhar. A pobreza está associada ao trabalho em um emprego vulnerável ou degradante e o PBF tem auxiliado direta e indiretamente aos indivíduos obterem um emprego melhor. A renda e o emprego aumentaram mais no Brasil exatamente nas cidades onde há maior presença do PBF, provando ele não é incompatível com o emprego. O próprio Censo tem mostrado que a queda de natalidade aconteceu principalmente na população pobre do Brasil, que registrou redução muito maior do que nas outras faixas de renda, corroborando a tese de que o programa não aumentou o “efeito preguiça”, ou seja, que as pessoas não pararam de trabalhar por receber o benefício. E demonstra-se também que as famílias não usam o dinheiro para gastar mal, pois as pesquisas indicam melhora de alimentação das famílias, assim como maior aquisição de materiais usados em higiene pessoal e educação (Brasil, 2012).

O objetivo da combinação de um relaxamento da restrição orçamentária da família com a exigência de contrapartidas é criar um círculo virtuoso: o acesso à renda melhora a situação nutricional presente das famílias pobres e compensa o custo de oportunidade de manutenção de suas crianças e adolescentes na escola. A exigência de frequência escolar para a continuidade do recebimento do benefício financeiro reforça a demanda por acesso ao sistema educacional e incentiva o envolvimento dos pais com a educação de seus filhos. O cumprimento de uma agenda de compromissos na área de atenção básica à saúde previne a ocorrência de diversas doenças e fatores de risco que

poderiam comprometer as oportunidades de uma vida plena no futuro. Assim, crianças melhor nutridas e saudáveis freqüentariam a escola em condições de alcançar um melhor desempenho e desenvolver suas capacidades nas diversas dimensões da vida – econômica, social, política, cultural (Campos Filho, 2007).

De um ponto de vista da análise de longo prazo, pode-se dizer que quanto mais inclusivo for o alcance da educação, sobretudo a básica, e também os serviços de saúde, maior será a probabilidade de os pobres e potencialmente pobres superar sua condição de pobreza, a partir do aumento do seu potencial de obter renda (Sen, 1999). Contudo, também caberá ao governo propiciar um ambiente favorável e o acesso dos trabalhadores, agora mais qualificados, aos postos de trabalho, a partir da promoção de um cenário de desenvolvimento econômico pleno, uma vez que a política social por si só não pode resolver os problemas estruturais macro-econômicos de inclusão produtiva (Campos Filho, 2007).

Cabe dizer, por fim que as pessoas e famílias em condição de vulnerabilidade extrema sofrem de uma série de privações e de carências, mas também apresentam potencialidades e ativos que podem ser mobilizados, desde que exista um suporte efetivo e articulado pelas estruturas e processos e traduzidos por meio das políticas públicas. A adoção de formas mais flexíveis e relacionais de gestão pública, aderentes às necessidades das pessoas, das famílias e dos territórios e desenvolvidas pelos diversos setores de forma mais integrada, constitui estratégia potencialmente mais exitosa (Bronzo, 2009). Alterar condições de vulnerabilidade implica ampliar a base de ativos, fortalecer o repertório de respostas, expandir capacidades e fronteiras de pensamento e ação. Trata-se de produzir empoderamento e alterar as relações de poder, do lar às relações sociais mais amplas, dando ao indivíduo maior controle sobre a sua vida (Sen, 1997).

Embora os dados apresentados aqui sejam parciais e apresentem uma parcela muito pequena dessa realidade complexa que forma o universo das políticas de proteção social, esse último capítulo evidenciou que a ampliação de escopo que ocorre do programa Bolsa Família para o Plano Brasil Sem Miséria impactou positivamente na ampliação do acesso às políticas de educação e saúde que complementam o acesso à renda. Também foi possível constatar que o desenho dessas novas ações vai ao encontro de políticas públicas calcadas no desenvolvimento humano e no crescimento econômico sustentável e as adaptações institucionais e a qualificação de gestão pública promovida



pelo governo federal no período de 2008 a 2012 tem servido ao propósito de construir um outro modelo de desenvolvimento econômico e social.

Dentre os limites encontrados na pesquisa destaca-se, principalmente, a falta de acesso a dados sobre a qualidade do serviço público oferecido e a percepção do público-alvo sobre essas políticas. Contudo, entende-se que os dados oferecidos a essa conclusão foram suficientes para garantir os objetivos da investigação proposta.

## **CONCLUSÃO**

Afora o argumento de que o desenvolvimentismo é um fenômeno enraizado profundamente na formação social brasileira e que tende a aflorar quase que naturalmente quando as condições são permissíveis (Fonseca et al., 2010), foi perceptível ao longo da pesquisa a singularidade do atual momento histórico e da importância da retomada do debate sobre desenvolvimentismo.

Essa pesquisa procurou contribuir com mais alguns elementos para auxiliar no debate sobre o desenvolvimentismo, mesmo reconhecendo o fato de que as políticas sociais são apenas uma parte de um conjunto de ações estatais que devem operar de maneira sincrônica e coordenada em torno de um projeto unificado e de longo prazo, com vistas a caracterizar um modelo como desenvolvimentista. No entanto, três elementos aparecem como centrais na explicação do bom desempenho das políticas sociais do governo federal no período analisado: o contexto macroeconômico através do crescimento sustentável e da criação de milhões de empregos; o enfrentamento da crise de 2008/2009 através de políticas anticíclicas que deram um retorno satisfatório; e o fortalecimento das instituições e do aparato governamental.

Todos esses fatores serviram de pano de fundo para a análise das políticas de proteção social e o papel que estas assumiram no modelo de desenvolvimento proposto pelos Governos Lula e Dilma. Ainda que analisar o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria seja já um lugar-comum na pesquisa acadêmica na área de políticas públicas em função dos numerosos trabalhos sobre o tema, buscou-se aqui articular referenciais teóricos ainda pouco utilizados no Brasil como o Novo-Desenvolvimentismo e a Teoria das Capacidades de Amartya Sen e a partir deles referendar os resultados da análise de dados.

Fazendo eco às teses de Amartya Sen pode-se dizer que o desenvolvimento é um processo econômico, social e político em que as escolhas das pessoas são expandidas e

maximizadas a partir de novas oportunidades que lhe são ofertadas na relação Estado/Mercado. Isso permite a cada pessoa levar uma vida feliz e realizada pelo fato de deter as capacidades e oportunidades para ser o que deseja. Tal proposta de desenvolvimento foi percebida através dos dados quantitativos e qualitativos analisados, embora tenha tornado-se muito claro a necessidade de um maior aprofundamento das questões levantadas, sobretudo quanto ao impacto das ações de proteção social na ampliação da capacitação escolar das crianças e jovens. A revisão bibliográfica sobre essa temática evidenciou um grande número de posições e resultados ambíguos e inconclusivos a esse respeito.

No entanto, do ponto de vista do modelo de desenvolvimento que vem sendo adotado pelo governo e do desenho das políticas públicas de proteção social é possível concluir que está em curso um padrão de ação governamental focado na redução das desigualdades sociais e na capacitação dos indivíduos a médio e longo prazo como forma de garantir sustentabilidade aos resultados econômicos do país que tem sido positivos. O fortalecimento das capacidades dos indivíduos e das famílias é uma estratégia fundamental, cuja concepção envolve aspectos e dimensões relacionais e de natureza psicossocial e abrange, para além de recursos físicos ou financeiros, capacidades humanas e também recursos imateriais (ideias, habilidades, saberes etc.) e sociais.

Há, de acordo com os dados analisados, a constatação de que o entendimento do governo é que distribuir renda não é suficiente, sendo necessário também oferecer condições a população em condição de vulnerabilidade de construir suas próprias bases para um futuro econômico sustentável e no qual ela esteja mais capacitada para garantir isso. E isso tem sido feito através de investimentos que são em grande medida para obter resultados a médio longo prazo também, o caracteriza essas ações como parte de um modelo e não como contingências imediatistas.

No entanto, há que se reconhecer que esse processo é ainda incipiente do ponto de vista da qualidade do serviço público prestado à população. A adoção de um novo modelo de desenvolvimento passa também pelo aprofundamento da reforma gerencial para dar conta de políticas públicas cada vez mais inter-setoriais e multidimensionais. E mais do que isso, não podemos imaginar uma reforma do Estado que dote as políticas públicas de um maior grau de impessoalidade, transparência, eficácia e efetividade sem a mudança de uma série de comportamentos arraigados culturalmente na nossa sociedade, como o descaso com a coisa pública, o individualismo acima do bem geral, a

corrupção e a impunidade. É sob a moralidade pública que as instituições podem ser reinventadas e o desenvolvimento de um país pode de fato emergir e, portanto, sob um Estado de Direito capaz de pautar-se pela equidade de tratamento e justiça social (Frischtak, 2009).

Essas são questões que devem permanecer vivas na agenda de pesquisa da ciência política quando se pensa a ação estatal e as políticas públicas. Não há outra forma de garantir o bem comum e a construção de um país mais igualitário.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BARBOSA, Nelson e SOUZA, José Antonio Pereira de. **A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda**. In: SADER, Emir e GARCIA, Marco Aurélio (orgs.). Brasil: Entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Boitempo, 2010.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosana. **A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil**. São Paulo: IPEA, 2001.

BRASIL. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010

BRASIL. **Plano Brasil Sem Miséria: 1 Ano de Resultados**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: Maio de 2012.

BRASIL. **Decreto nº 7.492 - Institui o Plano Brasil Sem Miséria**. Presidência da República, Casa Civil, Sub-Chefia de Assuntos Jurídicos, 2 de junho de 2011(A).

BRASIL. **Lei 12.513 – Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**. Presidência da República, Casa Civil, Sub-Chefia de Assuntos Jurídicos, 26 de outubro de 2011 (B).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os Três Ciclos da Sociedade e do Estado**, Extraído de [www.bresserpereira.org.br/papers/2012](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012), Versão de 5 de março de 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Antigo ao Novo Desenvolvimentismo na América Latina**. In: OCAMPO, J. Antonio e ROSS, Jaime (orgs.). Handbook of Latin America Economics, Oxford University Press, 2011.

BRONZO, Carla. **Vulnerabilidade, Empoderamento e Metodologias Centradas na Família: Conexões e uma Experiência para Reflexão**. In: MDS/ UNESCO. Concepção e Gestão da Proteção Social Não-Contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.

CAMARGO, Pedro Cavalcante de. **Uma Análise do Efeito do Programa Bolsa Família sobre o Desempenho Médio das Escolas Brasileiras**. Dissertação apresentada

ao Programa de Pós-Graduação em Economia de Ribeirão Preto – Universidade de São Paulo: São Paulo, 2011.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima.** Tese de Doutorado, 231 p. Escola Nacional de Saúde Pública – Doutorado em Saúde Pública. Rio de Janeiro, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido; CHAVES, José Valente e DUARTE, Bruno Carvalho. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010.** Nota Técnica N.9 do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Brasília: IPEA, 2012.

COSTA, Delaine. **Considerações sobre o Programa Bolsa Família: implicações para o empoderamento e a autonomia das mulheres.** IBASE/REDES/FINEP. Brasília: 2008.

DINIZ, Eli (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no Novo Milênio.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DINIZ, Eli. **Globalização, Estado e Trajetórias Nacionais: Dilemas do Desenvolvimento e o Futuro do Brasil.** In: SICSU, João e CASTELAR, Armando. Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009.

DRAIBE, Sonia. **Brasil, 1980-2000: Proteção e Insegurança Sociais em Tempos Difíceis.** Chile: PNUD, 2002.

FONSECA, Pedro. **Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil.** Revista Pesquisa e Debate. São Paulo: PUCSP, 15(2), 2004.

FONSECA, Pedro e MOLLO, Maria de Lourdes R. **Desenvolvimentismo e Novo Desenvolvimentismo: Raízes Teóricas e Preciões Conceituais.** No prelo, 2012.

FONSECA, Pedro; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. **O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo?** Versão atualizada do trabalho apresentado no World Economy Meeting XII, Santiago de Compostela, 2010.

FRISCHTAK, Cláudio R. **Os Caminhos do Desenvolvimento: Antigas Questões e Novas Perspectivas.** In: SICSU, João e CASTELAR, Armando. Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009.

FURTADO, Celso. **Brasil: Tempos Modernos.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1970.

FURTADO, Celso. **Os Desafios da Nova Geração.** São Paulo: Revista de Economia Política, Vol.24, n.4(96), outubro-dezembro, 2004.

FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1966.

GLEWWE, Paul e KASSOUF, Ana Lucia. **Qual é o Impacto do Programa Bolsa Família na Educação?** Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI). Brasília: 2010.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise, 1995-2005**. Caderno Ipea, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 13, edição especial, 2007.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise, 2000 – 2012**. Volume 1. Caderno Ipea, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios**. In: MDS/ UNESCO. *Concepção e Gestão da Proteção Social Não-Contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado de Bem-Estar e o Brasil**. Notas para a *Magister Conference*. IV Seminário Anual do Departamento de Economia Aplicada. UNAM, México, 2012.

MAGALHÃES, Edgar Pontes de. **Combatendo a Pobreza e Enfrentando as Vulnerabilidades: Desafios para a Articulação entre o Programa Bolsa Família e a Proteção Social Básica**. In: MDS/ UNESCO. *Concepção e Gestão da Proteção Social Não-Contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.

MANTEGA, Guido. **Panorama da Economia Brasileira**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2007.

MACHINEA, Jose Luiz (org.) **Desarrollo Productivo em Economias Abiertas**. Puerto Rico: CEPAL, 2004.

MADEIRA, Ligia e HELLMANN, Aline. **Políticas Sociais para o Desenvolvimento: O Papel do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Guia dos Programas e Políticas do MDS. Brasília, 2012.

MARTINI, Ricardo Agostini e CASTANHEIRA, Helena Cruz. **Efeitos de Programas de Assistência Social sobre a Frequência Escolar nos Estados Brasileiros: uma análise baseada em dados da pesquisa de orçamentos familiares**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n.39. Brasília: IPEA, 2012.

MATTOS, Bartira Koch. **Uma Abordagem Seniana do Programa Bolsa-Família**. Dissertação – Mestrado em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2011.

MICHEL, Renaut e SILVA, José Cláudio Ferreira da. **A Macroeconomia da Concentração de Renda e da Estagnação**. In: SICSÚ, João, DE PAULA, Luiz Fernando e MICHEL, Renault (org.) *Novo Desenvolvimentismo: Um projeto nacional*

de crescimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

MKANDAWIRE, Thandika. **Social Policy in a Development Context**. Switzerland, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2001.

MORAES, Wallace dos Santos de. **Estado, Capital e Trabalho no Contexto Pós-Neoliberal na América Latina – Algumas Hipóteses de Pesquisa**. In: Ponto de Vista, n.1, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

MOREIRA, Carlos. **Los Dilemas de La Nueva Izquierda Gobernante em America Latina**. Nueva Época, Año 20, n.54. Mexico: UAM, 2007.

OSORIO, R. G. *et al.* **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea (Texto para Discussão, n. 1.647) 2011.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. **O Nacional-Desenvolvimentismo e o Novo-Desenvolvimentismo no Brasil: Expansão Externa, Interna e o Discurso Social-Democrata**. Achegas.Net - Revista de Ciência Política, nº 45, jan/jul 2012.

PRZEWORSKI, Adam and CURVALE, Carolina. **Explica la política la brecha econômica entre Estados Unidos y América Latina?** In: FUKUYAMA, Francis (org.) *La Brecha entre América Latina y Estados Unidos*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

RIBEIRO, Claudio Oliveira e MENEZES, Roberto Goulart. **Políticas Públicas, Pobreza e Desigualdade no Brasil: Apontamentos a partir do Enfoque Analítico de Amartya Sen**. Revista Textos e Contextos, v.7, n.1, pp.42-55, Porto Alegre, 2008.

SEN, Amartya. **The role of early childhood investment in development**. In: MORAN, Ricardo (ed.) *Escaping the poverty trap: investing in children in Latin America*. Washington: Inter American Development Bank, 2003.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Gita. **Empowerment as an approach to poverty**. Working paper series; 97.07 - background paper to the Human Development Repor. India: Indian Institute of Managment, 1997.

THOME, Debora. **Bolsa Família – Um novo modelo de política da social democracia?** Rio de Janeiro: Ponto de Vista, n.8, agosto, 2010.

VEIGA, José Eli da. **Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v.20, n.03, pp.83-94, jul/set, 2006.