

# POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA RELAÇÃO FUNDAMENTAL

PUBLIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT: A  
FUNDAMENTAL RELATIONSHIP

---

Marisa Rossinholi<sup>1</sup>

## Sumário

1. Introdução. 2. Políticas públicas. 3. Políticas públicas no Brasil, direitos sociais e desenvolvimento econômico. 4. Uma análise do Brasil nos períodos FHC e Lula. 5. Considerações finais. Referências.

## Summary

1. Introduction. 2. Public Policies. 3. Public Policies in Brazil, Social Rights and economic development. 4. An analysis of Brazil under FHC's and Lula's government. 5. Final remarks. References.

## Resumo

A discussão sobre Políticas públicas apresenta-se relacionada ao papel conferido pela sociedade ao Estado, e outra análise ocorre em torno da sua eficiência, envolvendo discussão, aprovação e implantação, além, é claro, dos diversos atores, entre eles, empresas, governo, partidos políticos, sociedade civil organizada, movimentos sociais, universidades, que se apresentam de diferentes formas em diferentes países e momentos. Este artigo apresenta como objetivo geral discutir o contexto no qual estas políticas são implementadas, enfatizando os momentos do Estado de Bem-Estar Social e Neoliberal. Como objetivo específico enfatizam-se os períodos da sociedade brasileira compreendidos entre os governos Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), bem como a influência da Constituição Federal de 1988 nestas políticas. Realizam-se análise bibliográfica sobre a temática e análise documental das políticas públicas no período apresentado. Como resultado verifica-se que a estabilidade econômica se sobrepôs às políticas públicas de cunho social na década de 90 do século XX, sendo que, principalmente ao final da primeira década do século XXI, há uma intensificação das políticas sociais de cunho relativamente assistencialista.

---

<sup>1</sup> Professora do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília – UNIMAR. Mestre em Economia Política pela PUC-SP e doutora em Educação pela UNIMEP.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Direitos sociais. Desenvolvimento econômico.

### **Abstract**

The debate concerning Public Policy is related to the role assigned by society to the State, and another analysis takes place regarding its efficiency involving discussion, approval and implementation and, of course, the various actors that make it, which are companies, government, political parties, organized civil society, social movements, and universities; all of them present themselves in different ways in different countries and times. This article's general objective is to discuss the context in which these policies are implemented, emphasizing the moments of the State of Social Well Being and Neoliberal and, as a specific goal, it emphasizes the periods of the Brazilian society between Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) and Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010) governance, as well as the influence of the 1988 Federal Constitution under these policies. A literature review is performed on this particular theme and also a documentary analysis of public policies in the concerned time. As a result, it appears that economic stability overlapped public policies of social concern in the 1990's, and especially at the end of the first decade of this century there is an intensification of social policies despite a relatively welfarist nature. Key words: Public Policy. Social Rights. Economic development.

## **1 Introdução**

O Estado brasileiro passou por diferentes configurações no que se refere ao fornecimento de bens e serviços públicos. Estes momentos podem ser associados à questão da concepção do papel do Estado.

Nesse contexto, o presente artigo procura discutir como as políticas públicas têm afetado o desenvolvimento econômico brasileiro nas duas últimas décadas. Desta forma, apresenta-se uma revisão conceitual sobre políticas públicas e políticas públicas no Brasil, para depois discutir-se a relação com o desenvolvimento econômico e os períodos da economia brasileira representados pelos governos Fernando Henrique Cardoso 1995-2002 e Luiz Inácio Lula da Silva 2003-2010.

Trata-se de pesquisa bibliográfica, que utiliza o método dedutivo e a análise qualitativa.

## **2 Políticas Públicas**

O estudo de Políticas Públicas apresenta-se como interdisciplinar e diretamente relacionado às políticas sociais, é necessário analisar o papel do governo e a interferência na vida dos cidadãos. É necessário, ainda, analisar a forma de ação do governo. Assim, é de fundamental importância discutir e

compreender o papel que se espera do Estado, como será apresentado adiante, dado que as Políticas Públicas de um Estado de Bem-Estar Social<sup>2</sup> são diferentes daquelas de um Estado Neoliberal.

O processo de formulação da Política Pública, isto é, discussão, aprovação e implantação, envolve diversos atores, entre eles, empresas, governo, partidos políticos, sociedade civil organizada, movimentos sociais, universidades, que se apresentam de diferentes formas nos países e nos momentos históricos.

A discussão sobre a temática permite várias abordagens. Neste estudo contemplam-se a discussão do papel do Estado e sua mudança em diferentes períodos, enfatizando-se a Constituição Federal de 1988 no caso brasileiro, e a discussão sobre a análise das políticas implementadas em função deste contexto geral. Para a análise das políticas considera-se, entre outros textos, estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID<sup>3</sup>, apesar de críticas que possam ser apresentadas à metodologia adotada pelo mesmo, pois permite uma visão panorâmica sobre a questão.

Realizando uma análise histórica, não há um consenso sobre o início de políticas públicas comprometidas com o desenvolvimento e questões sociais, mas em grande parte dos estudos aponta-se a questão da necessidade de proteção social em função dos conflitos entre capital e trabalho no século XIX. Independentemente de seu início, os autores consideram o *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, situado nas décadas de 1940/50 do século XX, como um Estado comprometido com as questões sociais.

Para Fiori<sup>4</sup>, o Estado de Bem-Estar Social apresenta variantes, conforme estudos da área: *padrão ou modelo residual / ou welfare state liberal*: com interferências pontuais aos comprovadamente pobres e de caráter limitado;

*Modelo ou padrão meritocrático-particularista / ou welfare state conservador e corporativista*: com políticas direcionadas para corrigir a ação do mercado, mas sem mudanças estruturais;

*Padrão institucional-redistributivo / ou regime social-democrata*: com políticas sociais para todos, independentemente de renda e das condições do mercado.

Para o mesmo autor, o Estado de Bem-Estar Social teve seu auge nos anos 1950, em função de uma série de fatores, a saber: a generalização da produção no sistema fordista, levando ao crescimento; o consenso sobre as ideias keynesianas de pleno emprego e crescimento econômico; o clima de solidariedade nacional

---

2 Utiliza-se neste artigo tanto a nomenclatura Estado de Bem-Estar Social como *Welfare State*, compreendendo-as como sinônimas.

3 O BID é um organismo internacional e foi criado em 1959 com objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social e a integração da América Latina e Caribe.

4 FIORI, J. L. Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises. In: *Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.7, n. 2. p. 129-147, 1997.

em função do pós-Guerra; o avanço das democracias e dos sindicatos; o temor dos países capitalistas diante do socialismo, dentre outros.

Em relação às ideias keynesianas, é importante destacar que Keynes criticava a teoria clássica da economia, que, entre outros elementos, apresentava a existência de equilíbrio na economia. Para Keynes, este equilíbrio era apenas uma das possibilidades<sup>5</sup>, porque, em momentos de crise, os agentes econômicos poderiam optar por manter a liquidez do dinheiro e não demandar bens, o que poderia levar à continuidade da crise, sendo necessário o uso de políticas monetária e fiscal expansivas.<sup>6</sup>

As políticas fiscais expansivas podem ter uma relação direta ou não com políticas sociais. Mas a relação entre o crescimento do Estado de Bem-Estar Social e as ideias keynesianas foi visível na história econômica do século XX.

Arretche<sup>7</sup> enfatiza, no mesmo período discutido por Fiori, que a industrialização acelerada, ao garantir o crescimento econômico, permitia mais gastos sociais. Assim, nos países desenvolvidos o Estado de Bem-Estar Social, na maioria das vezes, esteve associado a um mínimo de bens e serviços sociais que também seria responsável por garantir o ajustamento do trabalhador à nova realidade. Neste contexto as políticas públicas aparecem comprometidas com o desenvolvimento econômico.

Compreende-se, neste estudo, desenvolvimento econômico como a redistribuição dos frutos do crescimento econômico<sup>8</sup>, assim, não se deve realizar apenas uma análise quantitativa da produção, mas sim, um conjunto de fatores.<sup>9</sup>

No momento em que o ciclo econômico se inverteu, entrando em período de recessão, em muitos países de estagflação<sup>10</sup> o Estado de Bem-Estar Social entrou em crise, passando a ser visto como “[...] extenso, pesado e oneroso, o responsável central [...] da própria crise econômica que avançou pelo mundo a partir de

---

5 KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

6 A política monetária caracteriza-se pelas ações governamentais, normalmente coordenadas pelo Banco Central, relacionadas à oferta monetária e taxa de juros. Posta em prática de forma expansiva, reduz os juros e aumenta a moeda disponível podendo não haver demanda, fenômeno este definido por Keynes como armadilha da liquidez. Neste caso, a política fiscal expansiva, caracterizada por aumento dos gastos públicos que estimulem demanda e redução dos impostos, seria fundamental, mesmo que incorrendo em déficit público, pois este seria apenas temporário, o equilíbrio seria cíclico, isto é, no crescimento haveria compensação da renúncia fiscal.

7 ARRETCHÉ, M. T. S. *Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas*. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche\\_1996\\_BIB.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1996_BIB.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2011.

8 SUNKEL, O. Globalização, neoliberalismo e reforma do Estado. In: BRESSER-Pereira, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP/ Brasília: ENAP, 2001, p. 173-195.

9 Apesar da metodologia do Índice de Desenvolvimento Humano sofrer críticas, apresentar-se-á, seus indicadores para o período abordado, bem como outros sobre distribuição de renda e questões sociais.

10 A estagflação ocorre quando um país apresenta recessão e inflação simultaneamente, derrubando a visão de que a inflação é resultante do aumento da demanda e da circulação monetária. Com a estagflação, os gastos governamentais passam a ser apontados pelos monetaristas e neoliberais como responsáveis pela inflação, representando um importante elemento de crítica e combate ao Estado de Bem-Estar Social.

1973/1975”<sup>11</sup>. Se o Estado de Bem-Estar Social tem seu auge nos anos 1940/50, a estagnação dos anos 1970 fez com que as ideias neoliberais ganhassem destaque. Pode-se destacar entre seus principais defensores, no cenário econômico, Milton Friedman, embora sua ideia já não fosse nova, uma vez que havia se originado também nos anos 1940, apesar de pouco destaque naquele momento.

O pensamento neoliberal caracteriza-se pela defesa do livre mercado, pela crítica ao Estado que alterou a ordem natural do mercado, de modo que a ideia presente é que o Estado onera a produção e, ao interferir em demasia neste mercado, leva a distorções e ao desequilíbrio econômico.

Com o crescimento destas ideias, os investimentos sociais diminuíram e os Estados Nacionais vivenciaram um processo de reforma e fragilização das políticas de Estado de Bem-Estar Social; ocorreu uma exacerbada crítica ao keynesianismo ao Estado intervencionista e o desmonte das políticas sociais como uma forma de recuperar o equilíbrio e voltar a crescer.

Discutido o contexto da implementação de Políticas Públicas, objetiva-se a análise das políticas em si, sendo assim, é fundamental ter claro que sua eficácia depende da forma como são discutidas, negociadas, aprovadas e executadas<sup>12</sup>. Em estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento<sup>13</sup> apresentam-se características-chave das políticas públicas, a saber:

*Estabilidade* – em que medida as políticas são estáveis ao longo do tempo.

*Adaptabilidade* – em que medida as políticas podem ser ajustadas quando falham ou quando as circunstâncias mudam.

*Coerência e coordenação* – em que grau as políticas são compatíveis com outras políticas afins e resultam de ações bem coordenadas entre os atores que participam de sua formulação e implementação.

*Qualidade da implementação e da aplicação efetiva.*

*Consideração do interesse público* – em que grau as políticas atendem ao interesse público.

*Eficiência* – em que medida as políticas refletem uma alocação de recursos escassos que assegure retornos sociais elevados.

Além dos fatores apresentados na citação anterior, destaca-se que na análise de estabilidade considera-se a forma como as mudanças jurídicas e

11 FIORI, J. L. Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises. *Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.7, n. 2, p. 16, 1997.

12 BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina – Relatório 2006*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

13 Idem, p. 130.

políticas envolvidas permitiram ou dificultaram a capacidade das empresas em se planejarem, em que medida os novos governos cumpriram compromissos contratuais e obrigações anteriores, a capacidade de estabelecer e manter prioridades e a capacidade de os Estados assumirem e manterem compromissos relacionados às políticas mundiais.

Para análise de implementação e aplicação efetiva considera-se o cumprimento do salário mínimo legal, o controle de evasão de impostos, consistência e regulação ambiental e a implementação efetiva das políticas públicas.

Na análise de interesse público considera-se, entre outros elementos, em que proporção as transferências sociais chegam aos efetivamente pobres, verificando-se, de uma certa forma, a concepção de um Estado de Bem-Estar Social liberal ou ainda mesmo assistencialista, uma vez que o BID analisa a política pública para parte da população e não efetivamente como direito de todos.

Com base nesta classificação apresenta uma análise das Políticas Públicas na América Latina e no Brasil a partir dos anos 1980 do século XX: no tópico a seguir, discutem-se os resultados a que o BID chegou para o Brasil.

### **3 Políticas públicas no Brasil, direitos sociais e desenvolvimento econômico**

Para se discutir Políticas Públicas no Brasil é de suma importância pensar na transformação do papel do Estado pelo qual o Brasil passou. O padrão adotado no Brasil foi de um estado assistencialista<sup>14</sup>. Para Sonia Draibe e Liana Aureliano<sup>15</sup>, pelo menos até as reformas dos anos 1980 (saúde e educação, principalmente), o assistencialismo é combinado com o *Welfare State* liberal. Faz-se importante registrar que o art. 3º da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil como sendo, entre outros, o de garantir o desenvolvimento nacional e promover a redução das desigualdades regionais e sociais, e o art. 6º, ao estabelecer os direitos sociais, entre eles a saúde, educação, moradia e alimentação, apresentam características de um Estado de Bem-Estar Social<sup>16</sup>. No tópico a seguir procurar-se-á discutir que, em um primeiro momento pós década-perdida<sup>17</sup> e abertura política, procurou-se garantir a estabilidade econômica para depois discutir-se crescimento e desenvolvimento.

---

14 Importante lembrar a classificação feita por ESPING-ANDERSEN (1991) e apresentada no texto de José Luiz Fiori, conforme tópico anterior, classificando o *Welfare State* como Liberal, corporativista e socialdemocrata, sendo o primeiro a forma mais precária do Estado de Bem-Estar Social.

15 AURELIANO, L; DRAIBE, S. A especificidade do *Welfare State* Brasileiro. *Economia e Desenvolvimento*. n. 3. Brasília, 1989.

16 Voltar-se-á à discussão da Constituição Federal de 1988, posteriormente.

17 A década de 1980 ficou conhecida como década perdida em função dos péssimos resultados econômicos e sociais, entre eles destaca-se uma renda per capita pior ao final da década.

Apresenta-se, a seguir, a análise feita pelo BID com base nas seis categorias citadas anteriormente, lembrando que tal análise apresenta-se em um contexto de Estado que, apesar de discordância por parte de alguns, entrava em um governo com características neoliberais<sup>18</sup>:

**Quadro 1: Características-chave de políticas públicas desde a década de 1980**

País	Estabilidade	Adaptabilidade	Aplicação e implementação	Coordenação e coerência	Consideração do interesse público	Eficiência
Argentina	Baixa	Média	Baixa	Baixa	Média	Baixa
Bolívia	Média	Alta	Média	Média	Média	Média
Brasil	Alta	Alta	Alta	Alta	Média	Média
Chile	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
México	Alta	Média	Média	Média	Média	Alta
Venezuela	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Média	Baixa

**Fonte:** Adaptado de BID, 2007.<sup>19</sup>

No estudo do BID, a estabilidade das políticas públicas para o Brasil foi considerada alta, juntamente com países como Chile e México; vale lembrar os critérios apresentados anteriormente, envolvendo capacidade do setor privado em planejar-se e inserção nas políticas mundiais. Também foram consideradas altas a adaptabilidade, aplicação e implementação e coordenação e coerência (lembrando que o item coerência relaciona-se ao conjunto de políticas).

Destaca-se que a análise do interesse público foi avaliada como média e também a eficiência das políticas; entretanto, na análise feita pelo BID para o período iniciado nos anos 80 do século XX até 2006, e para o conjunto de países aqui apresentados, excluindo-se o Chile<sup>20</sup>, o Brasil apresentava-se com a melhor análise. Não obstante, entende-se que é fundamental a discussão conjunta do conceito de direitos sociais e da própria Constituição Federal de 1988 para a avaliação das políticas públicas.

Krell, A. apresenta a seguinte conceituação para direitos sociais:

18 Para a maioria dos autores, o Governo Collor de Mello, iniciado em 1990, é identificado com o início da aplicação de ideias neoliberais no Brasil, em um momento de crítica a um Estado “pesado”, entre elas, privatizações, reforma administrativa do Estado, abertura comercial, favorecimento ao capital internacional especulativo.

19 BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Op. cit., p 135. Países selecionados em função da relevância para a pesquisa aqui realizada.

20 O Chile tem sido utilizado como exemplo a ser seguido pela América Latina em diversas áreas, exemplo para as políticas de investimento em Educação.

São os Direitos fundamentais do homem-social dentro de um modelo de Estado que tende cada vez mais a ser social, dando prevalência aos direitos coletivos antes que aos individuais. O Estado, mediante leis parlamentares, atos administrativos e a criação real de instalações de serviços públicos, deve definir, executar e implementar, conforme as circunstâncias, as chamadas “políticas públicas” (de educação, saúde, assistência, previdência, trabalho, habitação) que facultem o gozo efetivo dos direitos constitucionalmente protegidos.<sup>21</sup>

Conforme já citado, a Constituição Federal de 1988 tratou no artigo 6º dos direitos sociais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010).<sup>22</sup>

Apresenta uma clara associação entre direitos sociais e direitos do trabalho ao discutir no artigo 7º os direitos dos trabalhadores, dentro do capítulo II “Dos Direitos Sociais”, neste caso, o Estado brasileiro pode ser associado ao modelo apresentado anteriormente como meritocrático. Não menos importante observar que o Artigo 170, pertencente ao capítulo “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”, insere, juntamente com os princípios da propriedade privada e da livre concorrência, as questões da redução das desigualdades sociais e regionais e a busca pelo pleno emprego. Compreende-se desta forma que naquele momento, apesar da influência das ideias neoliberais para a atividade econômica, a Constituição Federal não deixou de contemplar a preocupação com as questões sociais e também com o pleno emprego. Conforme Anita Kon<sup>23</sup>, por pleno emprego compreende-se:

O pleno emprego significa a utilização da capacidade máxima de produção de uma sociedade e, evidentemente, deve ser utilizada para elevar a qualidade de vida da população. [...]  
Para os neoclássicos, o conceito de pleno emprego, em economia, tem como base o estado de equilíbrio entre a oferta e a demanda

21 KRELL, Andreas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Frabris Editor, 2002. p. 19-20.

22 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Atualizada até a EC nº 71 de 29 de novembro de 2012. Brasília, DF: Senado, 2012.

23 KON, A. Pleno emprego no Brasil: interpretando os conceitos e indicadores. *Revista Economia & Tecnologia*. v. 8, n.2, p. 5-22, abr./jun., 2012.

dos fatores de produção, com capacidade máxima de produção da sociedade instalada.

Sendo assim, não haveria o fenômeno do desemprego, porque ao se ler se objetiva o pleno emprego, pode-se entender que o texto Constitucional está preocupado em garantir equilíbrio na economia e o crescimento econômico, além do próprio desenvolvimento ao apresentar os direitos sociais. Feitas estas discussões, e com base no conceito apresentado de desenvolvimento, buscase a seguir algumas reflexões sobre a relação entre as políticas públicas e o desenvolvimento brasileiro, lembrando que, se o texto constitucional apresentar apenas a identificação do Estado com os valores anteriormente discutidos sem uma efetiva ação e uma concretização normativa, estar-se-á diante um caso de simbolismo constitucional<sup>24</sup>, no sentido de que a inclusão destas questões no texto constitucional é importante e fundamental, mas não é uma garantia da efetividade.

#### **4 O Brasil nos períodos FHC e LULA**

Sem dúvida alguma, o distanciamento histórico permite uma análise mais imparcial e completa das políticas públicas, mantendo-se a dificuldade em isolá-las e realizar análise de resultados.

Assim, não se objetiva analisar resultados ou impactos, mas sim a coerência do discurso dos períodos dos dois últimos presidentes em relação às políticas realizadas e ao texto constitucional, para em futuro estudo, associá-las às influências para o setor empresarial. As descontinuidades e os problemas de interrupção no primeiro governo pós-Constituição Federal de 1988 fizeram com que se optasse pelas discussões das políticas públicas nos governos Fernando Henrique e Lula.

O início dos anos 1990 do século XX, no Brasil, caracteriza-se pela influência das ideias neoliberais em função dos péssimos resultados da década de 1980, a receita oferecida pelo consenso de Washington<sup>25</sup> de se utilizarem políticas monetárias e fiscal restritivas para controlar a inflação, junto com a abertura da economia, deixa as políticas sociais e o desenvolvimento econômico em um segundo plano.

A análise de políticas públicas neste contexto torna interessante a afirmação feita por Fernando Henrique Cardoso após seu governo<sup>26</sup>:

---

24 Sobre a questão do simbolismo constitucional utiliza-se NEVES, M.. A constitucionalização simbólica. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

25 O conjunto de medidas formuladas sobre a influência e coordenação de instituições como FMI e Banco Mundial, que deveriam ser adotadas pelos países da América Latina para superarem a crise dos anos 80, apresenta forte influência das ideias neoliberais e prega a redução do Estado. Entre estão as medidas, abertura comercial, redução de gastos públicos e privatizações.

26 BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Op. cit., p 1. Afirmação feita em 2003.

A democracia tem método próprio para a definição de políticas públicas. As decisões resultam de uma adaptação negociada de interesses, de acordo com normas transparentes definidas no espaço público [...] As políticas não refletem a suposta onisciência de tecnocratas esclarecidos, mas representam a depuração de interesses legítimos, um concerto de vontades, entre elas a do próprio governo.

Se for considerado que os interesses da sociedade, e do próprio governo, no momento apresentavam-se relacionados à queda da inflação em primeiro plano, ficando as políticas públicas voltadas para a área social, bem como o desenvolvimento econômico para um período posterior, as políticas do início deste governo apresentam-se coerentes, mas a análise do texto constitucional mostra um descompasso com as políticas implementadas.

No primeiro governo FHC apresenta-se a discussão da necessidade de reforma do Estado, apontado como responsável pela crise em função da excessiva atuação no setor produtivo, do processo de endividamento público e processo inflacionário. Também se discutia a reforma do aparelho do Estado, sendo necessário melhorar a governança e a possibilidade de implantação de políticas públicas<sup>27</sup>. Bresser-Pereira apresenta ainda como causas da crise a crise fiscal causada pelo segundo choque do petróleo<sup>28</sup>, aumento mundial da taxa de juros<sup>29</sup>, excesso de gastos estatais comparativamente com as receitas, crise na forma de intervenção do Estado e na Administração burocrática.<sup>30</sup>

Ao analisar o governo Fernando Henrique Cardoso, Sonia Draibe<sup>31</sup> observa que

poucas foram as reformas radicais das políticas sociais nos dois ciclos reformistas da história brasileira recente. No governo Fernando Henrique, *reformas parciais* ocorreram no ensino fundamental, na previdência social e na saúde, e foram *introduzidas* ou iniciadas na educação infantil, no ensino médio, nos programas de inserção produtiva (microcrédito) e nos programas de combate à pobreza. Mas sobre a área social como um todo incidiram mudanças que, não configurando reformas no sentido aqui tratado, ainda assim não deixaram de alterar-lhe a fisionomia.

---

27 BRASIL. Câmara de Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/secom/colecao/plandi.htm>>. Acesso em: 10 maio 2007.

28 Trata-se de elevado aumento do preço do petróleo pelos países produtores e endividamento dos países que não apresentavam auto suficiência, neste último caso, o Brasil.

29 O aumento da taxa de juros mundial ocorreu em função do aumento das taxas da economia norte americana.

30 BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Ed.34, 2002.

31 DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo social*. 2003, vol.15, n.2, p. 76, 2003.

A mesma autora destaca a importância da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993<sup>32</sup>, como política pública fundada nos direitos sociais básicos, bem como a criação Conselho Nacional da Assistência Social (Conanda), Fundo Nacional da Assistência Social, os conselhos e os fundos estaduais e municipais, a criação do programa Comunidade Solidária, programas Bolsa-Alimentação (na área de saúde), Agente Jovem (na Secretaria da Assistência Social) e auxílio-gás (2002), o Bolsa-Escola, de (1998), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de 1995, e outros programas de transferência preexistentes.

Para esta autora a estabilidade e o crescimento econômico eram elementos necessários, mas houve atenção também às políticas públicas sociais, havendo o estabelecimento de alguns programas universais, mas com focalização das políticas públicas. No caso da educação e saúde, considera que houve políticas universais.

Amélia Cohn<sup>33</sup> observa que existia uma contradição entre a política econômica, restritiva e as políticas públicas sociais, na medida em que a política econômica contribuía para os problemas sociais. Observa, ainda, que as mesmas apresentavam-se de forma fragmentada.

Outra característica importante do período foi a descentralização das políticas públicas, cujo exemplo pode ser visto na área da educação.

Dado importante de ser analisado é o crescimento per capita, que não é sinônimo de desenvolvimento, uma vez que apresenta resultado quantitativo, de média de 1,4% no período FHC.

Superado o período de alta inflação e com o Governo Lula que se elege, tendo entre outros argumentos, a necessidade da melhoria das políticas públicas, instaura-se um novo debate refletido na literatura brasileira. Não obstante, há uma continuidade na política econômica com expectativa de controle de gastos públicos e aumento do superávit primário.

Entre as políticas públicas destaca-se o Programa Fome Zero, dirigido às populações de extrema pobreza e o Bolsa Família, que unificou programas criados na gestão FHC (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás), ampliando seus recursos.

Para parte dos autores, as políticas sociais no Brasil estariam restritas aos mais pobres entre os pobres. Não obstante esta discussão, o período que compreende o segundo mandato do Ex-Presidente Lula tem como característica um maior investimento nas políticas públicas.

Rosa Maria Marques e Aquilas Mendes<sup>34</sup> discutem o Bolsa Família:

---

32 Portanto, anterior ao governo FHC.

33 COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. *Tempo Social* - Rev. Sociol. USP, S. Paulo, v. 11, n. 2, p. 183-197, out. 1999.

34 MARQUES, R. M., MENDES, Á.. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *Rev. Katálysis*.v. 10, n. 1, p. 15-23, 2007.

Apesar de o Bolsa Família não constituir um direito, sendo um benefício decorrente de um programa governamental, a rigor não pode ser comparado com as tradicionais políticas assistencialistas, voltadas para segmentos excluídos “minoritários” que, no falar da literatura, estavam à margem da dinâmica da sociedade.

Se no cenário interno tal fato encontra respaldo nas desigualdades sociais/regionais e necessidade de atendimento ao inciso III do artigo 3º da Constituição Federal do Brasil de 1988, externamente, a crise econômica mundial de 2008 fez com que houvesse justificativa econômica para retomada de políticas keynesianas.

Neste contexto, Bonavides<sup>35</sup> discute a possibilidade que a crise leve à geração de um *Estado Máximo*, com ampliação da participação do mesmo. Justifica-se, assim, a volta de políticas fiscais expansivas, isto é, que pretendem estimular a demanda agregada e a produção. No Brasil, não se pode falar em política expansiva plena em função da elevadíssima carga tributária, mas é possível analisar que houve um maior comprometimento com os gastos públicos sociais, que não gerou déficit público, em um primeiro momento, em função do período anterior de crescimento e aumento do orçamento federal.

Indicadores do IBGE mostram, entre 1999-2003, um aumento da população que ganha até dois salários mínimos ou não é remunerada, passando de 62,4% para 67,3%. Mas para o período entre 2002 e 2003 o IPEA aponta elevação da taxa de pobreza de 34% para 39%, com sua queda posterior para 33% em 2004, não havendo assim nenhuma transformação significativa. Conforme mencionado antes, um dado que apresenta controvérsias em função da metodologia, mas que pode auxiliar na discussão é o Indicador de Desenvolvimento Humano – IDH<sup>36</sup>.

**Tabela 1: IDH no Brasil – anos selecionados**

Ano	Valor do IDH
1990	0,600
1995	0,634
2000	0,665
2005	0,692
2010	0,715
2011	0,718

**Fonte:** Organização das Nações Unidas, 2011.

35 BONAVIDES, P. Do estado neoliberal ao estado neo-social. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, DF, n. 287, dez. 2008.

36 O IDH varia de 0 a 1 (quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano) e é calculado com base em três dimensões básicas do desenvolvimento humano – uma vida longa e saudável, o conhecimento e um padrão de vida digno. As três variáveis analisadas, dessa forma, são relacionadas à saúde, educação e renda.

Não menos importante é a análise do Índice de Gini<sup>37</sup> apresentada na Tabela 2:

**Tabela 2: Índice de Gini no Brasil – anos selecionados**

Ano	Valor do IDH
1995	0,567
2001	0,558
2005	0,532
2008	0,544
2012	0,519

Fonte: IBGE, 2012.

Verifica-se, assim, que tanto no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH como no Índice de Gini houve melhora dos indicadores, apesar do Índice de Gini ainda representar um dos piores do mundo e o IDH garantir apenas a 84ª posição entre os países. Na análise da economia atual, é sabido que o crescimento econômico brasileiro vem sendo estimulado pelo lado do consumo, com base no endividamento pessoal. Assim, são de grande importância estudos que analisem as políticas sociais e o desenvolvimento econômico, enfatizando o desenvolvimento como algo contínuo que traga melhorias para a sociedade e não apenas aumento do PIB.

## 5 Considerações finais

O Texto ora apresentado procurou discutir os elementos determinantes para estabelecimento de Políticas Públicas, enfatizando papel atribuído ao Estado e o processo de formulação da política, envolvendo discussão, aprovação e implantação. Assim, foram apresentadas as discussões sobre Estado de Bem-Estar Social nas suas diversas configurações e o estabelecimento do neoliberalismo, considerando que ambos, em diferentes momentos, exerceram grande influência nas Políticas Públicas.

Discutiu-se, ainda, estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que considera as categorias estabilidade, adaptabilidade, coerência e coordenação, qualidade da implementação e da aplicação efetiva como fundamentais de serem analisadas, colocando o Brasil em uma boa posição a partir dos anos 1980 do século XX.

<sup>37</sup> Ao contrário do IDH, o aumento do índice de Gini apresenta-se de forma negativa, pois mede o distanciamento da distribuição de renda de uma distribuição ideal, variando também de 0 a 1.

Ao discutir-se especificamente os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, verificou-se que, no primeiro, havia uma maior preocupação com a estabilidade econômica, apesar do estabelecimento de algumas importantes políticas; no governo Lula, verificou-se que, no primeiro mandato, a preocupação com a política econômica se sobrepôs, mas também houve ganhos.

De forma geral, a análise realizada permite verificar a melhora de indicadores como IDH, Índice de Gini e nível de renda, mas estes mesmo indicadores ainda apontam para um país cujas diferenças sociais tornam as Políticas Públicas ainda mais fundamentais.

## Referências

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- ARRETCHE, M. T. S. *Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas*. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche\\_1996\\_BIB.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1996_BIB.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2011
- AURELIANO, L; DRAIBE, S. A especificidade do Welfare State Brasileiro. *Economia e Desenvolvimento*, Brasília, n. 3, 1989.
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina – Relatório 2006. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- BONAVIDES, P. Do estado neoliberal ao estado neo-social. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, DF, n. 287, dez. 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Atualizada até a EC nº 71 de 29 de novembro de 2012. Brasília, DF: Senado, 2012
- \_\_\_\_\_. Câmara de Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/secom/colecao/plandi.htm>>. Acesso em: 10 maio 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Ed.34, 2002.
- DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo social*, vol.15, n.2, p. 63-101, 2003.
- COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. *Tempo Social - Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, v. 11, n. 2, p. 183-197, out.1999.
- FIORI, J. L. Estado de Bem Estar Social: padrões e crises. *Revista de Saúde Coletiva do Rio de Janeiro*. n. 7. v. 2, p 129-147, 1997.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- KON, A. Pleno emprego no Brasil: interpretando os conceitos e indicadores. *Revista Economia & Tecnologia*. v. 8, n.2, abr./jun., p. 5-22, 2012.

KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Frabris Editor. Porto Alegre, 2002.

MARQUES, R. M., MENDES, Á.. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *Revista Katálysis*.v. 10, n. 1, p. 15-23. 2007.

NEVES, M. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

SUNKEL, O. Globalização, neoliberalismo e reforma do Estado. In: BRESSER-Pereira, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP/ Brasília: ENAP, 2001.p. 173-195.

---

Recebido em 14/11/2012

Aceito para publicação em 15/12/2012