

## **A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: o período de 1930 a 2010**

Autor: Fernando Antônio França Sette Pinheiro Junior – Doutorando em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) e Secretaria de Desenvolvimento e Integração do Norte Nordeste de Minas Gerais do Governo de Minas Gerais (SEDINOR/MG)

**Área temática:** Políticas Públicas

### **Resumo**

Ao se pensar o Estado como provedor de políticas sociais deve-se pensar na dinâmica deste com as famílias e o mercado, visto que sua atividade varia de acordo com a atividade dos demais. O provimento das políticas sociais no Brasil de 1930 até os dias atuais pode ser dividido em quatro grandes períodos, de 1930 a 1964, de 1964 a 1985, de 1985 a 1994 e de 1994 até atualmente. Assim, o estudo visa refletir sobre as políticas sociais no Brasil, e demonstrar que apesar de aparentar que essas são poucas efetivas, evoluímos de maneira significativa.

**Palavras chave:** Políticas Sociais, Estado, Brasil

## **1 INTRODUÇÃO**

A provisão de serviços sociais na maioria dos países é uma mistura de provisão social pública e privada. O Estado e o mercado interagem continuamente ao longo da história e definem as formas de provisão social nos países. Com a análise do mix público-privado tem-se o escopo das necessidades humanas que são dadas como direito social (iniciativa pública) e quais são relegadas ao mercado (iniciativa privada). (Esping-Andersen, 1991)

Para as provisões sociais serem consideradas públicas elas devem ser diretamente legisladas e administradas pelo Estado ou deve existir um mandato governamental para que setor privado forneça o serviço. A relação causal proposta por Esping-Andersen (1991) é que o mix público privado reflita a estrutura de provisão do bem-estar de um país. A partir do momento em que o Estado coloca sobre sua responsabilidade a execução de determinados serviços sociais, esses serviços sociais passam a ser considerados políticas públicas com cunho social, ou seja, são políticas sociais.

Desde 1930 o Brasil passou por um processo de desenvolvimento econômico, modernização social e participação política, acompanhado de períodos autoritários e de crises econômicas. O crescimento da econômica e as mudanças do comportamento demográfico, assim como a melhora as condições de vida das pessoas e o aumento da participação do setor público na prestação de serviços sociais demonstraram a importância de se estudar como ocorre a dinâmica das políticas sociais no Brasil. Mas é válido ressaltar que esse processo de evolução das políticas sociais ocorreu de maneira desigual, sem atender a população que realmente necessita. Com a Constituição de 1988 passa a ficar claro o dever do Estado em prover de maneira universal os serviços sociais básicos, saúde, educação de qualidade e previdência social. O crescimento econômico brasileiro nos anos 2000, proporcionado pela estabilidade econômica e social conquistada nos anos 1990 fez com que esse papel do Estado fosse confirmado.

Porém o Estado tem encontrado dificuldade em manter uma política social universal e de qualidade, principalmente devido ao fato de esse vir atendendo as demandas de atendimento básico. Atualmente, com a maior consciência dos seus direitos, a sociedade reivindica demandas mais complexas, ocasionando um aumento do custo da política social. Concomitante às maiores reivindicações e aumento dos custos, o setor público parece ter chegado ao seu limite de tributação e de aumento da sua rede de serviços. Dessa maneira, o presente trabalho visa entender como o Estado Brasileiro se comporta perante esse mix, ou seja, como o Estado Brasileiro tem interagido com o mercado para a oferta dos serviços sociais durante o último século. Para se fazer essa análise, se faz um corte temporal do período de 1930 a 2012, apresentado as políticas sociais no período e suas peculiaridades, demonstrando a maneira como o governo faz políticas sociais atualmente não tem as mesmas características de períodos anteriores, e mostrando a evolução desta.

## **2 A CONCEPÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

Para que se possa entender o desenvolvimento das políticas sociais, é necessário entender o desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais, conseqüentemente o conceito de cidadania. Marshall (1967) postulava o conceito de cidadania como a igualdade qualitativa entre os indivíduos de uma sociedade, ou seja, como a participação integral na comunidade: todos deveriam ser admitidos como membros completos da sociedade. A cidadania seria, em síntese, o direito de ter direitos.

Em um ensaio de 1873, Marshall (1967) aceitava como certo e adequado um raio amplo de desigualdade quantitativa ou econômica, mas condenava a diferenciação qualitativa entre o homem que era por ocupação, ao menos, um cavalheiro e o indivíduo que não o fosse. Há, portanto, uma espécie de igualdade humana básica, associada ao conceito de cidadania, a qual não é inconsistente com as desigualdades econômicas. No entanto, ele se referia apenas ‘as obrigações e não aos direitos de cidadania, do contrário o Estado assumiria a responsabilidade de conceder esses direitos, o que levaria a atos de interferência.

Nesse sentido, a ideia de igualdade empregada no status de cidadão está dissociada da concepção de igualdade econômica. O conceito de cidadania é dividido em três partes: civil, política e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual (ir e vir, imprensa, pensamento e fé; propriedade, celebrar contratos válidos, justiça); o político se refere ao direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros desse organismo; e o social é tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (MARSHALL, 1967)

Marshall (1967) propõe que a cidadania se constitui através de uma sequência cronológica e lógica. Cronológica, porque primeiro se desenvolvem os direitos civis- aqueles fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei- depois os políticos- direito de participar do governo da sociedade, significando a capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar e ser votado- para então se chegar aos direitos sociais- aqueles que permitem a participação igualitária de todos os membros da comunidade, nos padrões básicos de vida, garantem, portanto, a participação na riqueza coletiva. Lógica, porque o progresso da cidadania está atrelado ao desenvolvimento econômico.

Para Marshall (1967), a igualdade aplicada à cidadania é composta, primeiramente, pela consagração dos direitos civis (liberdade de ir e vir, direito à propriedade, direito à justiça), que atribuíam aos indivíduos o direito de defender e afirmar todos os seus direitos em termos de igualdade com os outros. O autor coloca que nas sociedades antigas, os direitos civis, políticos e sociais se confundiam e eram fundidos em apenas um. Isso acontecia porque não havia separação do Estado nas suas diferentes funções e os direitos civis de cada um dependiam de seu status na sociedade, não eram universais.

Para Marshall (1967) a primeira grande contribuição do capitalismo para o desenvolvimento dos direitos de cidadania civis foi que, com ele, estabeleceu-se o primeiro direito civil universal: o direito ao livre trabalho, quando todo ser humano passou a ser dono da sua própria mão de obra e livre para trabalhar em qualquer atividade. O autor coloca que os direitos civis eram, em sua origem, acentuadamente individuais, e esta é a razão pela qual se harmonizaram com o período individualista do capitalismo. Esses direitos se tornaram para os trabalhadores um instrumento para elevar seu status econômico e social, ou seja, para reivindicar sua habilitação a certos direitos sociais. Mas o método para assegurar tais direitos é o exercício do poder político, pois os direitos sociais pressupõem um direito absoluto a um determinado padrão de civilização que depende do cumprimento das obrigações gerais da cidadania. Nesse sentido foram os direitos políticos que permitiram que, através da representatividade de novas classes, antes preteridas do exercício do poder político, que as demandas sociais são capazes de entrar na agenda política e modificar a estrutura de

participação na riqueza (compreendida como padrões mínimos de vida, não apenas em aspectos econômicos).

Os direitos sociais foram incorporados ao status de cidadania sob a visão de que os serviços sociais não eram um meio de equalizar economicamente a sociedade, mas um mecanismo de instauração da igualdade de oportunidades: o Estado garantiria o mínimo de bens e serviços essenciais visando igualar o status de cidadão de todos os indivíduos, e não o seu nível de renda. Pode-se dizer que os direitos civis teoricamente, não entram em conflito com as desigualdades de classes sociais instauradas pelo capitalismo, assim como os direitos políticos (de votar e ser votado), em segunda instância, também não. A igualdade perante a Lei era garantida e a liberdade de mercado era mantida em paralelo. Mas, ao desenvolver-se um sentido mais humano de igualdade social, faz-se uma segunda análise da sociedade construída pelo regime capitalista. Mesmo após a instauração formal dos direitos civis, na prática observavam-se falhas de execução concretizadas principalmente pela parcialidade e pelos preconceitos de classe derivados das desigualdades econômicas; no caso dos direitos políticos, essas falhas materializavam-se pela intimidação das classes inferiores pelas superiores no momento do voto.

### **3. O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

Segundo Faria (1998), o regime adotado em um país quanto à provisão de serviços e criação de políticas sociais possui forte relação com os papéis atribuídos à tríade - Estado, mercado e sociedade civil (nos textos denominado como família). A configuração das inter-relações entre essas três instituições são capazes de promover diferentes arranjos de bem-estar social

A provisão das demandas por serviços sociais recai sobre os elementos da tríade. Assim, Estado, mercado e família formam pilares de sustentação para a garantia dos serviços sociais e do bem-estar dos indivíduos. Essas instituições, conforme se estruturam, impactam profundamente uma às outras e são mutuamente impactadas. Por exemplo, a estrutura familiar – o número de filhos, a posição da mulher como dona de casa e no mercado de trabalho, o cuidado com os idosos e com as crianças – influencia as políticas sociais do Estado que são direcionadas para determinada estrutura familiar. Ao mesmo tempo, as perspectivas de futuro dos membros dessa família influenciam a estrutura familiar de acordo com as políticas do Estado. O mercado também influencia e é influenciado à medida que oferece esses serviços sociais suprindo uma demanda não abarcada pelo Estado e pelas famílias, ou ainda, oferecendo serviços com maior qualidade. (FARIA, 1998).

Conforme o papel de cada uma dessas instituições - Estado, mercado e famílias - na provisão desses serviços denota-se uma configuração diferente das formas como os serviços sociais são alocados em determinada sociedade. No entanto, é importante que os arranjos institucionais formem um arcabouço suficiente para a garantia efetiva dos direitos sociais. A intervenção estatal é dimensionada também a partir do tamanho do papel do Estado como garantidor desses serviços. Porém, esses papéis são dinâmicos e se modificam com o tempo, modificando também o ônus da garantia de determinado serviço e fazendo surgir novas demandas sociais (FARIA, 1998).

A partir da segunda metade do século XX marcou o início de uma nova era mundial. Chegava ao fim um período de grandes tensões, marcado, principalmente, por duas grandes guerras, que transformaram a dinâmica global, tanto do ponto de vista socioeconômico, quanto da ótica política e cultural. Na medida em que a sociedade se recuperava de um trauma ainda recente, os governos procuravam rever sua lógica de

ação. Se a geografia física do planeta passava por uma reconstrução sem precedentes, o papel do Estado Nacional experimentava uma reformulação tão grande, quanto a destruição observada por seus territórios. (FARIA, 1998)

Diante desse cenário, o chamado Estado de Bem-Estar Social foi a saída encontrada pelos países para sustentar as reformas demandadas pela população. No decorrer do período pós-guerra, o rápido crescimento de quem recomeçara do zero permitiu a existência de um importante excedente econômico. Tais recursos extrapolaram as necessidades governamentais e ficaram à disposição dos gestores. Impulsionado pelo desenvolvimento e orientado pelas políticas Keynesianas, o “Welfare State” passou, então, por um processo de franca ascensão, marcado, em grande medida, pela proteção do governo aos cidadãos e consequente institucionalização dos direitos de cidadania.

Simultaneamente a essa expansão, a lógica centralizadora deu os novos rumos das instituições estatais. Resultado do amplo esforço de guerra empreendido pelos países mais afetados pelo confronto, a centralização levou a um aumento significativo da capacidade administrativa do Estado. Se a defesa nacional é função exclusiva do poder público, não é difícil imaginar o inchaço pelo qual passou a administração pública, com o advento das atividades bélicas.

Nesse contexto, o “Welfare State” encontrou solo fértil para sua proliferação. Com o excesso de recursos, a teoria de Keynes e a superestrutura administrativa em mãos, o governo pôde, enfim, prover os mais diversos serviços sociais, acelerando a recuperação do pós-guerra e abraçando a população nacional. A partir daí, estava garantido o terceiro grupo de direitos da cidadania de Marshall, oferecido não só de forma legal, mas também na prática social.

De acordo com Faria (1998), o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social, anteriormente explicado, fez com que a participação das famílias na provisão de serviços aos indivíduos diminuísse. Nessa perspectiva teórica, o processo de industrialização, caracterizado pela especialização da atividade produtiva, levou a profundas transformações na sociedade, modificando o papel de instituições tradicionais como a família e provocando a marginalização de alguns grupos sociais. Com isso, novas demandas surgem para o Estado, que passa a assumir a função de garantir determinados padrões mínimos de vida por meio das políticas sociais. Entretanto, somente em países com um dado nível de desenvolvimento teria as condições necessárias para proporcionar certos benefícios e serviços públicos.

Porém, a partir da década de 70, os “Anos de Ouro do Capitalismo” entraram em crise. Nessa época, observou-se baixo crescimento econômico, surtos inflacionários e desequilíbrios fiscais em várias nações do mundo. Assim, com um aumento desenfreado dos gastos públicos e uma dívida cada vez maior levaram o “Welfare State” à decadência, já que o excedente não acompanharia o crescimento das despesas e a capacidade de financiamento se tornaria cada vez mais limitada. Assim, a harmoniosa relação de políticas keynesianas e sociais tornou-se conflitiva. Draibe e Wilnes, (1988) colocam que existem duas principais teorias que buscam explicar o motivo da crise do “Welfare State”, os progressistas e os conservadores.

Draibe e Wilnes (1988) definem os progressistas como aqueles defensores de graus cada vez menores de pobreza, desigualdade e injustiça. Conforme a OCDE, o Welfare State estaria se transformando em um Welfare Society através da customização das demandas e da gestão participativa das comunidades. Além disso, a Welfare Society seria construída através da utilização mais democrática, racional e humana dos recursos. O argumento econômico a favor da existência do Welfare State assentava-se na ideia de se repensar o Estado de Bem-Estar social no sentido de garantir que essa instituição seja

estável inclusive em situações de crise. Para tanto, seria necessário rever as formas de financiamento dos programas sociais e a estrutura tributária do Estado. Os conservadores como aqueles que advogam que os gastos sociais do Estado estariam gerando desequilíbrios orçamentários que, por sua vez, penalizam a atividade produtiva e, assim, produzem inflação e desemprego. Eles entendiam que a intervenção estatal é pernicioso ao funcionamento da economia, pois a emissão de moeda gerava inflação e a tributação encarecia a produção – o que, por fim, produzia desemprego. Mas, ambos entendiam que uma crise econômica representa um dilema para a sociedade: trata-se de uma situação de necessidade de aumento dos gastos sociais e de simultânea queda de receita. Além disso, ambas acreditavam que a inclusão de um novo programa social é sempre acompanhada de mais outro. Assim, Pierre Rosavallon citado Draibe e Wilnes (1988) acredita que a crise do Estado de Bem-Estar Social representa muito mais que uma crise financeira: trata-se do esgotamento de uma forma de provisão social.

De uma maneira geral, o Estado de Bem Estar Social passou a ser repensado a partir da década de 80 do século passado. Tanto conservadores quanto progressistas reconheceram essa crise, todavia, cada um defendeu soluções diferenciadas para a mesma. Os conservadores apostaram na redução do papel centralizador e intervencionista do Estado. Já os progressistas acreditaram na descentralização e autonomização das políticas sociais através de formas mais participativas dos beneficiários (DRAIBE E WILNES, 1988).

Esping-Andersen (1995) coloca que o Welfare State significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. O Welfare State nasceu para responder aos desafios da era industrial e para atender aos interesses do Estado-nação.

O contexto de referência externo é, nos dias atuais, radicalmente diverso. As premissas que guiaram a construção desses Welfare States não são mais vigentes. A busca por um crescimento não-inflacionário induzido pela demanda atualmente é algo quase que impossível. Atualmente, é o setor de serviços e não mais à indústria, a garantia da economia no pleno emprego; além disso, a população está passando por um processo de envelhecendo de maneira ligeira e o papel da família tem mudado, não sendo essa essencialmente dependente do homem, uma vez que a mulher também está participando de maneira mais ativa do mercado de trabalho. Assim, os Welfare States contemporâneos enfrentam grandes desafios, e muitas vezes diversos. Alguns desses desafios são gerados pelo próprio Welfare States, outros são gerados por relações macroeconômicas exógenas ao processo. Um dos problemas endógenos é a incapacidade do sistema de seguridade social atender às necessidades da população, que passa por mudanças na estrutura familiar, na estrutura ocupacional e no ciclo de vida. Isso ocorre principalmente devido ao fato de que os ideais de universalismo e igualdade não são mais aplicáveis à nova estrutura populacional, uma vez que, a classe operária industrial não é mais relativamente homogênea. (ESPING-ANDERSEN, 1995).

Assim, Esping-Andersen (1995) coloca que muitos acreditam existir um trade-off entre o crescimento econômico e um sistema de seguridade social universal, generoso e igualitário que alcance toda a população. Dessa maneira, o autor coloca que desde o início da década de setenta, pode-se identificar três respostas diferentes para solucionar a crise do Welfare States frente às transformações socioeconômicas e demográficas. O caminho escandinavo, somente com a mudança em direção a políticas

ativas para o mercado de trabalho, além da expansão dos serviços sociais e da promoção da igualdade de gênero nos anos setenta e oitenta, é que passou a existir um modelo propriamente nórdico, e particularmente sueco. A rota neoliberal há a adoção de uma deliberada de estratégias de desregulamentação orientadas para o mercado durante os anos oitenta, que tinham um forte compromisso com o pleno emprego. E a rota da redução do trabalho, que tem como característica benefícios diretamente atrelados ao emprego e às contribuições de cada um, assim, as carreiras são longas e ininterruptas, e como o benefício é atrelado a cada indivíduo, o bem estar da família fica atrelado aos direitos e renda do provedor masculino.

Dessa maneira, o Welfare State enfrenta problemas em relação a mudança na estrutura da família, com maior participação da mulher no mercado de trabalho, a queda da fertilidade e o aumento da população idosa. Dessa maneira, o Estado teria que suprir o papel que a família tinha, ou seja, deveria estar mais presente com políticas sócias, e principalmente de atenção ao idoso, que é uma parcela da população que vem aumentando a sua participação na população, e requer maior atenção. Algo que alivia o grande peso das políticas sócias por parte do Estado é a menor dependência da família em um único indivíduo, ou seja, o homem, o que os torna mais independentes.

#### **4. AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

A partir desse referencial se apresenta o desenvolvimento das políticas sociais brasileiras dentro de um cenário econômico e político do país. É possível perceber que o drama da desigualdade econômica persiste durante a história brasileira, mesmo em períodos de crescimento econômico.

Entre os anos trinta e a década de setenta, constituiu-se e consolidou-se institucionalmente, no Brasil, o Estado Social. Ao longo do período de constituição do “Welfare State” no Brasil, podemos pensar em duas fases que se destacam: 1930/1943 e 1964/1985, ambas efetivadas sob regimes autoritários, situação que parece referendar a tese das ações preventivas da elite e da busca de formas de legitimação via política social (FAGNANI, 1997). A consolidação desse regime ocorre no período de 1985/1994, em que há o processo de reestruturação do regime democrático brasileiro, e inclusão dos direitos conquistados na constituição. Por fim são apresentados os governos em que houve a implementação desses direitos, demonstrando as conquistadas realmente efetivadas, as dificuldades para isso, além daqueles que todavia estão para ser concretizadas.

##### **4.1 O período de 1930 a 1964**

A área social brasileira desde o período colonial se desenvolveu por meio de ações fragmentadas. Até então as ações sociais ficava de responsabilidade de irmandades religiosas, das sociedades de auxílio mútuo e às Santas Casas de Misericórdia. A partir da década de 1930, o Brasil começa a apresentar mudanças, tanto econômica com a mudança de seu modelo de desenvolvimento econômico – passando de um modelo agrário exportador para um modelo urbano industrial - quanto uma mudança política com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder – um o Estado de caráter populista. É nesse contexto de mudanças que se começam a desenvolver as primeiras políticas sociais no Brasil, com o surgimento de um moderno Estado de Bem Estar Social. (FREITAS, 2005).

O surgimento do moderno Estado de Bem Estar Social, pode ser interpretada por um caráter dual sob a orientação do modelo dual sociedade moderna/sociedade

tradicional, em que se acredita que a sociedade brasileira passava por um momento de atraso ou de subdesenvolvimento para uma situação de desenvolvimento, que ocorria por meio de etapas. Segundo Freitas (2005), os estudiosos trabalham com o pressuposto que o bom caminho que toda nação deveria seguir para se desenvolver é passar de uma sociedade tradicional para uma sociedade de consumo de massa. Para Oliveira citado por Freitas (2005), coloca que foi de fundamental importância a mudança política com a ascensão de Getúlio Vargas e o surgimento de Estado com caráter populista. O populismo brasileiro teve especificidades que tinham o intuito de incentivar e fortalecer os mecanismos de mercado, de maneira a facilitar a realização econômica do liberalismo brasileiro. Essas especificidades podem ser exemplificadas pela criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e de uma legislação trabalhista e previdenciária que criavam novas formas de relação entre o capital e o trabalho. Porém, é válido ressaltar que o sistema previdenciário brasileiro buscava controlar as classes subalternas e principalmente as classes operárias, de maneira a tentar superar a crise de hegemonia que sofria o Estado oligárquico. Assim, a legislação trabalhista, muito antes de afetar as relações de produção agrária, preservou um modelo de acumulação adequado para a expansão industrial. Ou seja, pode-se perceber que essa mudança de modelo econômico, com o surgimento de Estado de Bem Estar Social moderno não provocou alterações no padrão de dominação política e econômica (FREITAS, 2005).

Entre 1943 e 1964, ocorreu uma expansão fragmentada e seletiva, em que nem todas as áreas de intervenção social do Estado operaram plenamente, seja porque a política se dirige a alguns grupos apenas ou porque nem todas as áreas de intervenção social do Estado operam plenamente. Esse período também pode ser caracterizado como uma um período de expansão massiva, em um momento de crescimento com características de política de massas, na qual o acesso amplia-se enormemente, resolvendo pelo primeiro polo do binômio: quantidade - qualidade.

#### **4.2 O período de 1964 a 1985**

Segundo Fanai (1997), o período de 1964 a 1985 é marcado pela regressividade tributária, centralização das decisões, privatizações. Nesse período se podem elencar cinco principais características nos setores que foram objeto de intervenção governamental: regressividade dos mecanismos de financiamento; centralização do processo decisório; privatização do espaço público; expansão da cobertura e reduzido caráter redistributivo.

A regressividade dos mecanismos de financiamento era baseada na política de financiamento com restrição da utilização de recursos de natureza fiscal e prevalência de fontes autossustentáveis. A redistribuição era preocupação secundária, o foco estava no crescimento. Os quatro principais setores que sofriam com a regressividade eram: o setor habitacional, em que as fontes de financiamento (FGTS e poupança) eram reguladas pelo mercado e pelas fontes de auto-sustentação, o que é incompatível com o nível da renda da grande população; o setor previdenciário, que era financiado pela União, por meio do Fundo de Assistência e Previdência Social (contribuições de assalariados, empregadores e autônomos); a saúde pública, suplementação alimentar e transporte público que eram totalmente dependentes de recursos do Tesouro, ficando dessa maneira marginalizados; e a educação em que as esferas federal, estadual e municipal compartilhavam a competência de fornecer educação no 1º e 2º grau, além de haver vinculação constitucional de recursos fiscais para financiamento, fazendo com que os governos subnacionais fossem os principais responsáveis pela área. (FAGNANI, 1997).



A centralização do processo decisório fazia com que houvesse uma ausência de controle social e da participação das esferas subnacionais. Isso ocorreu pelo fato de que a reforma tributária foi pautada na concentração do bolo nacional e transferências negociadas e uma forma administrativa baseada na expansão das empresas públicas, que utilizava receita própria para se manter e dava mais agilidade. Além disso, a esfera política foi marcada pela ampliação das bases de financiamento com a criação de fundos para fiscais controlados pela esfera federal para financiamento de políticas e de uma burocracia federal com muitos poderes para determinação das políticas sociais. (FAGNANI, 1997).

A privatização do espaço público foi muito perversa, pois possibilitou a criação de mercados cativos dentro da área pública e superfaturamentos, uma vez que havia o favorecimento de determinados atores dentro do poder público, e em contrapartida os setores empresariais financiavam os governos. Ao se observar a área da saúde, essa privatização causou a difusão de serviços não necessários, mas que remuneram melhor, ocasionando a falta de controle e a elevação dos custos. Na educação, a privatização ocorreu em todos os níveis, do mais básico até o superior, o que provocou um grande aumento dos custos nessa área, além da contratação de professores sem preparo. No setor habitacional, havia o favorecimento de empresas para a construção de casas populares. No saneamento básico, os investimentos estavam mais voltados à satisfação do setor empresarial (construção civil) que da coletividade. Assim, essa interferência provocou ainda as práticas clientelistas, como empreguismo, indicações a cargos públicos, oferta assistencialista de serviços (FAGNANI, 1997).

A expansão da cobertura consistiu no aumento dos serviços oferecidos, refletindo maior capacidade de intervenção do governo nas esferas sociais. Na previdência, aumentou o número de segurados inativos urbanos. Na saúde, aumento do número de internações, consultas. Na educação, aumento da escolarização de sete a quatorze anos e das matrículas. Maior cobertura ainda nos setores de habitação, nutrição e saneamento. (FAGNANI, 1997).

O baixo caráter redistributivo ocorreu em diversas áreas: na previdência, se reflete pelo baixo valor dos benefícios, pelos benefícios dados de acordo com a contribuição, limitada cobertura do trabalhador rural, privilégio a certas categorias. Na saúde, se reflete pelos maiores investimentos serem feitos nas áreas desenvolvidas, pela alta mortalidade e epidemias em virtude da miséria. Na educação, o reflexo se dá pela piora da escolarização na base, baixa eficácia do ensino fundamental (repetência e evasão), baixos salários e capacitação dos professores, reduzida oferta de equipamentos. Na habitação, uma parcela pouco significativa do SFH foi destinada a famílias de baixa renda; altos subsídios dados à classe elevada. No saneamento, baixa parcela das residências servidas por uma rede geral de esgotamento sanitário, negligenciando-se ainda as regiões menos desenvolvidas (como o Norte). (FAGNANI, 1997).

Entre 1981 e 1985 houve um enfraquecimento do autoritarismo, de crise financeira mundial e de abertura para a participação popular. Esses fatores faziam com que houvesse uma pressão por maior redistribuição, além de uma maior necessidade de sanar as carências sociais. As pressões da sociedade civil, aliadas com a crise e a necessidade de sanar novas necessidades, fez com que o governo não fosse capaz de atender as pressões, e houvesse um aumento da pressão sobre o regime autoritário.

Assim, esse período (1964 – 1985), marcado pelo período militar, aumentou a capacidade de intervenção do Estado no campo das políticas sociais, criando novos instrumentos institucionais e burocráticos que aumentaram as possibilidades de gastos do estado neste campo, aumentando a oferta de bens e serviços que atenderam, principalmente, as classes de média e alta renda, não apresentando significativos

impactos na redistribuição de renda e, assim, caracterizando uma modernização conservadora.

### 4.3 O período de 1985 a 1994

Fanai (1997) coloca que nesse período o governo passa a reconhecer sua dívida social e compromete-se com seu resgate. Havia a necessidade de mudanças profundas na economia e sociedade, por meio da focalização das prioridades sociais inadiáveis. Dessa maneira, medidas emergenciais foram adotadas (combate à fome, desemprego) em consonância com as estruturais (crescimento econômico, aumento dos salários, descentralização política para ampliar a participação e o controle). Dessa maneira, pode-se dizer que essa reforma social parte de duas iniciativas: a do executivo e a do legislativo.

Assim, o período entre 1985 e 1988 é caracterizado pela transição democrática, que reforçava a importância de um Estado de Bem-Estar, criando instituições mais democráticas e sólidas, visando um projeto democrático e redistributivo, que levantou a bandeira da construção de um Estado Social, universal e igualitário.

De 1988 a 1993, o sistema de políticas sociais constituiu uma área importante de ação do Estado. Porém, seu desempenho esteve sempre aquém das necessidades sociais da população, mesmo no período de sua expansão acelerada. Os programas, até mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades que marcam a sociedade brasileira.

A transição democrática no Brasil foi, na verdade, um pacto conservador inter elites, com forte caráter “negociado” e “pelo alto” que acabou por gerar uma fissura na coalizão governista com sérios impactos nos rumos das políticas sociais no país. Enquanto um grupo queria a expansão dos direitos sociais, o outro, constituído pelos setores conservadores - com epicentro no Executivo federal - buscava obstruir esse processo tanto na Assembleia Nacional Constituinte como na regulamentação constitucional complementar. Nesse momento há uma primazia das ações assistencialistas-clientelistas, com fragmentação e sobreposição de programas em todos os setores, que por muitas vezes eram geridos com inúmeras denúncias de corrupção e favorecimento, que mancharam tal filosofia.

Um problema enfrentado nessa época eram as distorções na regulamentação constitucional complementar: diversas manobras foram adotadas para retardar a efetivação dos novos direitos, dificultando sua regulamentação. Um dos focos foi o financiamento da seguridade social, que deixou de contar com muitos recursos, que foram retidos, apesar da institucionalização do Orçamento da Seguridade Social, na Constituição de 1988, com o objetivo de impedir a prática de apropriação dos recursos destinados aos programas sociais para cobrir déficits públicos. Porém, a peça era descumprida, fazendo a seguridade financiar os cofres da União. O resultado é que a união passa a ser financiada pela seguridade, e não o contrário (JACCOUD, 2005).

Neste momento, segundo Fanai (1997), o financiamento da seguridade fica comprometido pelo descumprimento deliberado de alguns mecanismos constitucionais. Havia a previsão de que a União transferisse recursos oriundos do Tesouro Nacional e de contribuições sociais para a seguridade social, o que não ocorreu, afetando novamente os prazos e distorções das regras constitucionais. Esses recursos que seriam destinados a financiar o Finsocial, a contribuição sobre o lucro e o Pis-Pasep eram retidos no Tesouro Nacional e não atendiam ao seu fim. Outro fator a ser considerado é o impacto causado pelo não cumprimento do Orçamento da Seguridade Social, uma vez

que, sem ele, não existia qualquer controle sobre eventuais excessos de arrecadação, que deveriam ser atrelados à seguridade, sendo esses livremente alocados ao sabor da União.

Segundo Draibe (1989), as outras áreas de política social seguiram um comportamento que espelhava tanto o movimento mais geral da economia quanto o do financiamento e do gasto público: corte e reduções nos anos piores, pequenas recuperações nos melhores. Ou seja, a Constituição reforçou, diversificou e fez convergir fontes e receitas, tendendo a diminuir o peso das contribuições no financiamento do gasto social e a sensibilidade desse último às oscilações na economia.

De maneira a minimizar os problemas ocasionados pela desregulamentação constitucional, houve a formulação de uma nova agenda de reformas constitucionais, com um redesenho dessas que apontavam para um distanciamento das concepções universalistas e equânimes dos direitos sociais, acentuando-se a seletividade, visando atender os mais carentes. Além disso, se percebeu uma fragmentação burocrática da política social, em virtude da ausência de decisões e o não enfrentamento do processo de descentralização das políticas. O Governo mostrava-se ainda muito permeável às práticas clientelistas, numa tentativa de obter ampla base de apoio (FAGNANI, 1997).

#### **4.4 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume o poder em meio a uma crise em função dos gastos desnecessários com as políticas sociais, sendo os males das políticas a falta de planejamento e coordenação, as superposições de competências entre os entes da Federação, a indefinição de prioridades, a pouca capacidade redistributiva das políticas sociais e com a carência de critérios transparentes para a alocação de recursos. Assim se deveria descentralizar (processo seria mais transparente e possível de ser acompanhado), flexibilizar (abertura de setores para investimentos privados - privatizações), pelo estabelecimento de parcerias com iniciativas da sociedade civil (terceiro setor) e focalização (consistia no estabelecimento de critérios para selecionar a população-alvo de um programa entre aqueles que dele mais necessitassem). Dessa maneira, o governo FHC busca uma conciliação da estabilização com as metas de reforma e melhoria da eficiência das políticas públicas (JACCOUD, 2005).

O primeiro mandato do governo FHC foi de estabilização monetária com liberalização comercial e privatizações. Houve um crescimento acompanhado de um aumento do consumo e da renda. Segundo Jaccoud (2005), houve um crescimento do gasto social até o fim deste mandato (em média 22%), porém em 1997, a instabilidade econômica mundial e risco de colapso no balanço de pagamentos reduziu o crescimento e aumentou o desemprego. Assim, no segundo mandato observa-se um ritmo de crescimento mais lento.

Jaccoud (2005) analisa a política social brasileira nos governos FHC por meio dos eixos estruturantes do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), que agrupa por semelhança as diversas políticas sociais, segundo as motivações específicas que lhes deram origem (natureza teórica), mas também de acordo com o sentido ou fundamento principal que elas vão assumindo ao longo do tempo. Essa metodologia permite a reclassificação das políticas à medida que elas mudem de status, vale dizer, à medida que o seu fundamento explicativo se transforme com a própria mudança de sentido que a sociedade lhe atribui. Assim, os eixos são – Trabalho e Emprego (sistema previdenciário – geral e dos funcionários, Políticas de amparo ao trabalhador, Políticas de organização agrária e fundiária), Assistência Social e Combate a pobreza, Direitos incondicionais de cidadania social e infraestrutura social.

Segundo Jaccoud (2005), a evolução dos gastos por eixo no primeiro governo FHC demonstra que o eixo com maior crescimento foi o do trabalho e emprego, representando 70% do crescimento do gasto no período, seguida pela assistência de combate à pobreza. Porém, no segundo mandato FHC sofreram da fragilidade da economia nacional em face da crise mundial (alta do câmbio e pressão sobre a dívida externa). Por isso, há uma queda nos gastos sociais e adoção de mecanismos de contenção, como a LRF. O eixo do trabalho foi o mais expressivo, mas teve quedas, enquanto o mais sacrificado foi o da infraestrutura urbana. Os gastos com assistência apresentaram constante aumento, enquanto os com cidadania incondicional tiveram variações, aumentando e diminuindo. Em geral, os gastos que estavam em ascensão, sofreram uma queda no primeiro ano da crise e depois se recuperaram em ritmo muito lento, o que veio a sinalizar uma nova postura governamental quanto às políticas sociais (JACCOUD, 2005).

#### **4.5 O Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

Durante o período militar foi amadurecido um sistema conservador, que seria criticado nos anos 90 definindo uma agenda de reforma social que caminharia na direção da descentralização, da participação dos beneficiários, na eficiência dos gastos, entre outras. Assim, quando o presidente Lula assumiu o governo parte importante da agenda social proposta já havia sido implementada, apresentando resultados positivos contra a pobreza e melhorias na educação e saúde, todavia a redução das desigualdades não foi minimizada.

A temática das políticas sociais passa a ser trabalhada durante o governo Lula direcionada pela necessidade de eficácia dos gastos sociais e maior efetividade dos programas e ações. Entretanto, o primeiro semestre de governo limitou-se a continuidade de um modelo ortodoxo de política econômica, com ênfase ao controle inflacionário, inclusive restrição dos gastos públicos. Os resultados foram positivos, alcançando menores taxas de inflação e a partir da postura recessiva, diminuíram-se os preços e estabilizou a economia.

Dada essa postura restritiva, de início as políticas sociais foram mais contidas, todavia algumas medidas político administrativas foram incididas. Dentre elas pode-se citar, segundo IPEA (2003), a estruturação das novas políticas embasadas nas novas instituições, como foi a política nacional de segurança alimentar e nutricional; a racionalização dos recursos públicos, unificando os programas de transferência de renda; multiplicação de fóruns democráticos de deliberação coletiva e a promoção de reformas, tais como a da Previdência e Tributária.

O contexto de ajuste fiscal implantado desde o governo de FHC e mantido no governo Lula, de acordo com Druck e Figueiras (2007) acabou por delimitar as políticas sociais ao sinônimo de política social focalizada; na qual volta-se para as classes mais pobres e miseráveis criando programas de complementação de renda. Sendo assim, para os autores, “esse casamento de políticas econômicas ortodoxas e políticas focalizadas de combate a pobreza, veio acompanhado da redução relativa das já limitadas políticas universais” (DRUCK E FIGUEIRAS, p. 29, 2007). Ocorreu então, um aprofundamento do modelo de práticas de políticas focalizadas iniciadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, que segundo afirmam Druck e Figueiras (2007), “tanto do ponto de vista dos montantes transferidos quanto do número de famílias atingidas, assumiram uma dimensão nunca antes vista.” (DRUCK E FIGUEIRAS, p. 30, 2007)

Segundo IPEA (2004) na área social algumas mudanças podem ser citadas como significativas, como foi o caso da criação do Ministério da Assistência Social

(MAS) que assumiu uma postura central na condução dos programas sociais do governo e a unificação dos programas de transferência de renda, criando o programa de Transferência Direta de Renda com Condiionalidades, resultando no Programa Bolsa Família. (CASTRO, 2005)

De acordo com a análise desenvolvida pelo IPEA, o governo conseguiu suprir, parte considerável, das demandas sociais históricas existentes no cenário brasileiro. Alterações significativas podem ser apresentadas pela multiplicação de espaços de participação social (como, por exemplo, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social) e a estruturação de políticas embasadas nas demandas históricas, nas quais pode-se citar a Política de Promoção de Igualdade Racial e a Política Nacional para a Juventude. Entretanto, a implantação efetiva dessas mudanças sociais deparou-se com limitações políticas e econômicas, como foi o caso das “dificuldades imensas em conseguir transpor a primazia das políticas fiscal e monetária por quaisquer alternativas que se coloquem em disputa, ainda que coerentes e consistentes macroeconomicamente.” (IPEA, p.8, 2005).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou apresentar a importância das políticas sociais, e o aumento da sua importância na política brasileira nos últimos anos. Como já exposto nesse trabalho Marshall coloca que para a constituição da cidadania existe uma ordem cronológica (diretos civis, políticos e sociais) que deve ser seguida, e dentro dessa lógica se tem os direitos sociais, ou seja, a política social. Percebe-se que no caso brasileiro, a política social se iniciou em períodos que havia opressão dos direitos políticos. A explicação da existência de direitos sociais sem direitos políticos é o fato de que os últimos apresentam um conteúdo e um alcance arbitrário, sem o envolvimento da sociedade sobre a execução dessas políticas.

A ausência de participação da sociedade civil no processo decisório fez com que no período de 1964 a 1985 o sistema social brasileiro apresentasse uma regressividade dos mecanismos de financiamento, uma vez as políticas sociais apresentavam baixa utilização de recursos fiscais, sendo financiado em sua maioria através de fontes de caráter autossustentáveis. A centralização do processo decisório surgido na estratégia conservadora também é algo marcante, com a contrapartida da ausência de controle social e a exclusão dos governos subnacionais (dos estados e municípios). Outra característica marcante do período autoritário é sua capacidade em atender interesses particulares e clientelistas. Além disso, há um baixo caráter redistributivo, que se apresentava de forma aglutinada com os outros traços estruturais da política social do regime militar.

Assim, esse período foi marcado pelo período militar, aumentou a capacidade de intervenção do Estado no campo das políticas sociais, criando novos instrumentos institucionais e burocráticos que aumentaram as possibilidades de gastos do estado neste campo, aumentando a oferta de bens e serviços que atenderam, principalmente, as classes de média e alta renda, não apresentando significativos impactos na redistribuição de renda.

O período de 1985 a 1988 é caracterizado pela transição democrática em que se apresentam as bandeiras por um projeto de Estado democrático e redistributivo, que levantou a bandeira da construção de um Estado Social, universal e igualitário. O período de 1988 a 1995 surge o Orçamento da Seguridade Social, institucionalizado na Constituição de 1988, com o objetivo de impedir a prática de apropriação dos recursos

destinados aos programas sociais para cobrir déficits públicos. Porém, a peça era descumprida, fazendo a seguridade financiar os cofres da União.

No período de 1995-2002 houve descentralização, mudança na maneira de provisão e o aumento da focalização das políticas sociais. Em relação à descentralização destaca-se o rearranjo das competências. No que se refere ao aspecto da provisão dos serviços sociais, foi introduzida a flexibilização dos gastos sociais, permitindo a abertura de setores para investimentos privados (privatizações) e de parcerias com iniciativas da sociedade civil (terceiro setor). Em relação a focalização, o governo passou a estabelecer critério para selecionar a população-alvo que iria receber determinado benefício.

No período de 2003-2010, os esforços foram voltados para uma maior eficácia dos gastos sociais e maior efetividade dos programas e ações. Nesse período se buscou por meio da estabilidade econômica construir uma agenda de proteção social baseada na distribuição da renda e convergência entre as ações universais, como a melhora nos serviços de saúde e educação, além de serem mais focalizadas para população mais carente. Além disso, houve melhora na gestão dos programas sociais, principalmente nos focalizados e unificados. Por fim, é necessário que haja aprimoramento do modelo e dos métodos de cadastramento das famílias, uma vez que muitas das famílias mais pobres não têm ainda oportunidade para constar em tais cadastros.

Os avanços das políticas sociais no Brasil é algo inegável desde a Constituição de 1988, entretanto é necessário manter atenção nas lições aprendidas até aqui para que haja inovações suficientes que garantam políticas sociais e gasto público realmente eficientes.

## REFERÊNCIAS

CASTRO, Alba Tereza Barroso de. A Política Social do Governo Lula. *In.*: II Jornada Internacional de Políticas Públicas Mundialização e Estados Nacionais: a questão da emancipação e da soberania. São Luís, 2005.

DRAIBE, Sônia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas *In.*: **Ciências Sociais Hoje**, 1989. São Paulo, ANPOCS/Vértice, pp. 13-61

DRAIBE, Sônia e WILNES, H.(1988) “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura *In.*: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v.3, n.6 p. 53-78, ANPOCS.

DRUCK, Graça e FILGUEIRAS. Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula *In.*: **Revista Katál**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 24-34 jan./jun. 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a04.pdf>> Acesso em: 23 fev. 2012

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As Três Economias Políticas do Welfare State. *In.*: **Revista Lua Nova**, No.24, 1991, pp.85-116.

ESPING-ANDERSEN, G (1995) O futuro do Welfare State na nova ordem mundial .; **Revista Lua Nova** No 35, pp 73-111.

FAGNANI, E. (1997) Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92 *In.*: **Economia e Sociedade**, (8): 183-238

FARIA, Carlos. A. (1998) Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem Estar Social. *In.: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais* No 46 pp. 39- 71

FREITAS, Maria Raquel Lino de. Desenvolvimento e Políticas Sociais no Brasil Considerações sobre as Tendências de Universalização e de Focalização. *In.: 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil*. 2005. . Disponível em: <  
<http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/economia/meco10.pdf> >  
Acesso em: 15 maio. 2012

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. Conjuntura e Política Social. *In.: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. nº7. 2003. . Disponível em: <  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/CONJUNTURA7.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/CONJUNTURA7.pdf)> Acesso em: 23 maio. 2012

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. Conjuntura e Política Social. *In.: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. nº8. 2004. Disponível em: <  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/CONJ\\_POL\\_SOCIAL8.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/CONJ_POL_SOCIAL8.pdf)> Acesso em: 23 maio. 2012

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. Conjuntura e Política Social. *In.: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. nº10. 2005. Disponível em: <  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/CONJ\\_POL\\_SOCIAIS10.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/CONJ_POL_SOCIAIS10.pdf)> Acesso em: 23 maio. 2012

JACCOUD, Luciana (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo* Brasília – DF, IPEA, 2005. Cap. 5

MARSHALL, Tomas. Humprey (1967) *Cidadania, Classe Social e Status*, Rio de Janeiro ZAHAR,