



## A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

**Eduardo Dalcin Castilha**

Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Graduado em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Santa Catarina; Graduado em Turismo pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná; Especialista em Gestão de Projetos pela Universidade Anhanguera; e Especialista em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal do Paraná, e-mail: [eduardo.castilha@gmail.com](mailto:eduardo.castilha@gmail.com)

**RESUMO:** O objetivo deste artigo foi o descrever a construção histórica dos problemas e políticas sociais por meio de revisão bibliográfica e análise documental, focando na definição de bem-estar social no Brasil e uma breve análise histórica das políticas sociais antes e após a promulgação da Constituição Cidadã Brasileira de 1988. Trataremos de conceitos relevantes à tradição democrática, como justiça e cidadania; e de sua relação com o Estado Moderno, de inspiração republicana. Também se analisou a evolução do tratamento da questão social pelo poder público, ao longo da história. Por fim, enredou-se um importante debate em torno das estratégias de abordagem da questão social e das políticas sociais no Brasil.

**Palavras chave:** Bem estar-social, cidadania, constituição, desigualdade, pobreza, políticas sociais, justiça.

## THE HISTORICAL CONSTRUCTION OF SOCIAL POLICIES IN BRAZIL

**ABSTRACT:** The purpose of this article was to describe the historical construction of social problems and policies through bibliographic review and documentary analysis, focusing on the definition of social welfare in Brazil and a brief historical analysis of social policies before and after the promulgation of the Citizen Constitution 1988. We will deal with

concepts relevant to the democratic tradition, such as justice and citizenship; And of its relation with the Modern State, of republican inspiration. We also analyzed the evolution of the treatment of the social issue by the public power throughout history. Finally, an important debate about the strategies to address the social issue and social policies in Brazil has developed.

**Keywords:** Social welfare, citizenship, constitution, inequality, poverty, social policies, justice.

**DOI N° 10.5935/1981-4747.20190005**

**Recebimento: 29/05/2018**

**Aprovação: 06/12/2018**

---

## **1-INTRODUÇÃO**

Para entendermos algumas instituições sociais atuais, é necessário compreendermos como elas se tornaram o que são hoje. Nenhuma instituição surge pronta ou imutável. Todas elas são fruto de movimentos da sociedade e das suas elites políticas, que vão formando arranjos diferenciados, ao longo do tempo, em virtude de mudanças políticas, econômicas e culturais. Assim, a análise de sua evolução histórica mostra também o conjunto de forças políticas e sociais que está na sua estrutura, bem como as vitórias e derrotas de diferentes grupos de interesse e de seus ideais, no processo de construção institucional do País.

Este artigo visa conhecer a articulação entre fatos históricos, políticos, culturais e sociais que resultaram num processo que ainda está em andamento; na criação e estruturação das políticas sociais no Brasil. Portanto, é preciso conhecer os caminhos já percorridos, os obstáculos encontrados e as oportunidades de avanço.

A pobreza, a desigualdade e a exclusão social têm se constituído em objeto de preocupação no mundo contemporâneo, como se pode constatar pela atenção que têm merecido das agências multilaterais de fomento ao desenvolvimento, quais sejam, a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial. Até a década de 1970, a tendência geral era considerarmos esses problemas como dependentes do crescimento econômico.

De acordo com Reis (2000), o mesmo tem se dado mais recentemente no Brasil, onde há persistência dessas mazelas ao longo do tempo, bem como o crescimento de outras, associadas a elas; a criminalidade violenta, por exemplo, e a ênfase que é dada ao assunto atualmente pelas elites brasileiras. No Brasil, como em muitas outras nações de renda média, o foco das análises tem se deslocado da pobreza, entendida em seu sentido estrito, para o problema da desigualdade. Esta seria, segundo diversos pesquisadores, um importante mecanismo de reprodução da própria pobreza, e que o combate à desigualdade seria mais eficaz se feito por meio de políticas públicas de distribuição de renda do que outras voltadas ao crescimento dela.

O objetivo principal deste artigo foi o descrever a construção histórica dos problemas e políticas sociais por meio de revisão bibliográfica e análise documental, focando na definição de bem-estar social no Brasil.

## **2 Metodologia**

A metodologia é parte essencial de todo trabalho científico. Ela define os rumos a serem seguidos na pesquisa e análise dos dados, bem como a forma como os dados serão levantados e tratados (Silva e Menezes, 2005). De forma mais imediata, uma pesquisa significa buscar respostas para questionamentos e hipóteses propostas.

A pesquisa realizada neste trabalho possui característica exploratória, descritiva e qualitativa, considerando que para Cervo e Bervian (1996) a pesquisa exploratória não fabrica hipótese para ser testada no trabalho, é necessário apenas definir os objetivos e reunir o máximo de conhecimento necessário sobre o objeto de estudo. A pesquisa exploratória aliada a outras técnicas de pesquisa permite a compreensão do processo ao qual o pesquisador se insere, além de proporcionar um embasamento teórico, justificando assim seu uso.

Fora utilizada a técnica de pesquisa análise documental e revisão bibliográfica considerando que as informações sobre o tema são dispersas e as fontes são sistematizadas.

Segundo Lakatos e Marconi (1992, p. 43-44) a pesquisa bibliográfica “trata-se de levantamento de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita, sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto (...)”.

Nesse contexto, o estudo foi centrado no intuito de descrever a construção histórica dos problemas e políticas sociais e focando na definição de bem-estar social no Brasil.

### **3 Desigualdade e Pobreza**

A primeira diferença é que se trata a pobreza de uma condição que afeta os indivíduos, ou seja, os membros de uma população, e a desigualdade refere-se ao conjunto população em sua totalidade. A pobreza é uma condição de indivíduos ou grupos os quais se encontram privados de meios adequados de subsistência. Já a desigualdade é uma propriedade da distribuição da riqueza, em uma dada população ou sociedade.

Uma das formas mais tradicionais de se caracterizar a pobreza tem sido defini-la como insuficiência de renda. Para medir sua incidência sobre as populações, são utilizados indicadores tais como o PIB (Produto Interno Bruto) per capita de um país e/ou um percentual da renda média/mediana de seus habitantes.

Conforme afirma Rocha (2008), esses instrumentos são adequados para economias amplamente baseadas em trocas monetárias, nas quais o atendimento às diversas necessidades é garantido por meio do dinheiro. Contudo, pode ser um parâmetro problemático, já que, em muitos contextos socioeconômicos, as trocas ou a obtenção do bem-estar não se dão apenas por meio do dinheiro. Muitas pessoas pobres não se utilizam de renda financeira para adquirir bens como alimentos, pois estes muitas vezes são obtidos em suas próprias hortas, pomares e criações.

De qualquer forma, este tipo de indicador é ainda muito utilizado em diversos programas de combate à fome e à miséria, inclusive no Brasil. A partir dele, podemos estabelecer um critério de pobreza absoluta, demarcando quem são os pobres e os indigentes em uma dada população. Ou seja, podemos determinar assim uma “linha de pobreza”, representada por um valor de renda capaz de garantir a satisfação de necessidades básicas, sejam elas alimentares, vestuário, habitação, educação, etc. Por outro lado, de acordo com Rocha (2008), fixar o custo de necessidades básicas não alimentares é ainda mais complexo, já que, além de estas variarem qualitativamente entre os diversos contextos socioculturais, variam também seus custos monetários, de uma realidade para outra. Desta forma, mesmo

uma linha de pobreza absoluta estaria atravessada por critérios relativos.

Contudo, conforme o autor, em países como o Brasil, o uso da renda como critério de pobreza ainda é útil, não só porque a economia é fortemente monetizada, como porque se dispõe, de dados estatísticos suficientes para se estimar a renda mínima necessária à sobrevivência de indivíduos e famílias, bem como para se identificar quem não a alcança. Mas esse critério apresenta, ainda, mais uma limitação, que se refere ao fato de que, ao focalizarmos estritamente a renda das famílias, não contabilizamos os eventuais ganhos de bem-estar de uma população, obtidos por meio de investimentos públicos em serviços essenciais, tais como saneamento, saúde e educação.

No Brasil, este quadro decorre do fato de que nosso processo de industrialização e modernização social, ocorrido a partir dos anos 1930, não incorporou grandes parcelas da população. Desde então, constituiu-se uma sociedade segmentada, composta, de um lado, por indivíduos detentores de direitos sociais, os cidadãos; e de outro, de pessoas sem acesso a serviços e benefícios, os excluídos.

### **3.1 Cidadania e Exclusão**

Tais termos, frequentemente associados, fazem referência ao indivíduo ou grupo de indivíduos, em uma dada população, podendo ser tomados praticamente como antônimos, na literatura contemporânea sobre políticas sociais. A exclusão, em sua semântica original, significa o não pertencimento a determinado grupo ou condição.

Conforme Henriques (2000), a princípio, a exclusão de alguém de determinado grupo não é necessariamente problemática, dependendo de que grupo se esteja analisando. Os estudos desenvolvidos pela Antropologia Social indicam que a construção de identidades sociais, ou seja, o processo de identificação e pertencimento de um indivíduo a um grupo social se faz por inclusões e exclusões. Grupos religiosos, famílias, tribos, nações etc. usam critérios para classificar os “de fora”, os quais são essenciais para que se possa, também, especificar quem está “dentro”. Contudo, quando nos referimos à exclusão no contexto da dinâmica social do mundo capitalista contemporâneo, estamos nos referindo precisamente às barreiras impostas a alguns indivíduos, num determinado país, no seu caminho de acesso a benefícios garantidos pelo Estado, ou mesmo que podem ser adquiridos por meio do mercado.

O autor afirma que as graves crises econômicas que afetaram o Brasil nas décadas de 1980 e 1990, decorrentes das transformações do capitalismo global, naquele período, contribuíram para a permanência e o agravamento da exclusão, originada em nosso processo de industrialização. Embora formalmente diversos direitos sociais tivessem sido estendidos ao conjunto da população, desde os anos 1970, e especialmente após a Constituição de 1988, poucos são, ainda, os que conseguem usufruir deles.

É neste contexto que o termo “cidadania”, que conforme Marshall (1967), ganha sentido expressando o oposto da exclusão. Um indivíduo que desfruta da condição de cidadão é aquele que goza dos direitos consignados pelo Estado, bem como da possibilidade de acesso a uma renda adequada, que lhe permita desfrutar de um padrão de vida comum a seus concidadãos.

Segundo Marshall (1967), a cidadania implica um sentimento de pertencimento e lealdade a uma civilização, que se constitui em patrimônio comum de uma dada coletividade. Tal pertencimento, por sua vez, se estabelece a partir dos deveres de cada indivíduo para com o Estado, mas também pelos direitos que este Estado lhe garante: direitos civis, que consistem na liberdade individual, como de expressão e circulação, por exemplo; direitos políticos, que fazem referência ao ato de votar e ser votado; e direitos sociais, que dizem respeito a um conjunto de garantias legais que assegurem bem-estar econômico, segurança contra riscos sociais e acesso aos bens e serviços essenciais à sobrevivência.

No caso brasileiro, por exemplo, os direitos sociais começaram a existir em plena ditadura varguista (anos 1930), ou seja, na ausência de direitos políticos. Não obstante, a concepção de Marshall (1967) nos ajuda a compreender por que, aqui, a concessão desses direitos acabou contribuindo para a emergência de uma sociedade “partida”: na medida em que ela se deu sob um regime autoritário, tais direitos foram atribuídos de forma discriminatória e excludente, sem que houvesse a possibilidade dos setores excluídos de reivindicarem sua participação nos benefícios.

### **3.2 Histórico da Proteção Social realizada pelo Estado**

A intervenção do Estado na proteção dos indivíduos sobre os riscos impostos pelo

mercado inaugurou uma nova etapa do desenvolvimento do mundo capitalista ocidental. A importância deste passo pode ser medida pelos altos níveis de desenvolvimento econômico e de bem-estar alcançados pelas sociedades européias, a partir de meados do século XX.

De acordo com Jaccoud (2005), parcelas significativas do gasto público em diversas nações são responsáveis pelos estados de Bem-Estar Social, chegaram à década de 1990 profundamente questionados e acusados de provocarem déficits nas contas públicas, bem como de impedir o crescimento econômico. Estas convicções provocaram uma onda de Reformas do Estado, que buscavam reduzir as responsabilidades deste na proteção social, comprimindo seus gastos e deixando ao mercado a tarefa de prover, comercialmente, esquemas de proteção, tais como planos de saúde e de previdência privados, seguros de vários tipos e financiamentos imobiliários.

A preocupação com a problemática da pobreza e da exclusão social está diretamente associada ao surgimento do capitalismo e da sociedade de mercado. Ambos emergiram na Europa Ocidental num período conhecido como a Modernidade, que vai, aproximadamente, do século XVI ao XIX. Foi neste momento que começaram a aparecer de maneira significativa, os “pobres”: indivíduos que vagavam nas cidades e entre elas, em busca de meios de sobrevivência.

A instituição de sistemas de proteção social só viria a ocorrer, de fato, na virada do século XIX para o XX. Ao longo do século XIX, as Leis dos Pobres foram sendo abolidas, na medida em que se difundiam, no mundo capitalista, as idéias liberais, fundamentadas nas formulações econômico-filosóficas de Adam Smith e David Ricardo. Estes pensadores introduzem a tese de que o bem-estar coletivo, numa comunidade, se daria a partir da busca, por cada indivíduo, do seu máximo interesse individual, num mercado livre e competitivo. Portanto, o Estado não deveria interferir nas relações de mercado nem se ocupar com a provisão do bem-estar de quem quer que fosse, uma vez que este seria obtido por cada indivíduo, por meio de trocas no mercado.

Com o surgimento do Estado Moderno fundado no Direito, enquanto ordenamento normativo da convivência social, a Justiça se torna uma instituição formal, e o que é justo ou injusto depende de sua conformidade ou não com as leis. Contudo, essas mesmas leis podem ser, sob distintos pontos de vista, consideradas injustas. Por isso, como argumenta Kelsen (1963), o conceito de justiça não se fundamenta em critérios objetivos ou racionais, mas em

princípios éticos e morais. Sua definição resulta de um juízo de valor determinado de maneira subjetiva.

Para os liberais, a justiça social tem por fundamento o mérito do indivíduo. Isto é, o direito a receber algo deve corresponder a um esforço anteriormente realizado. Segundo este princípio, portanto, a justiça é feita quando é dado a cada um conforme o seu “mérito”. Ao princípio do mérito se opõe, por sua vez, aquele que se fundamenta na ideia de necessidade. Isto é: justo é aquele sistema ou ato que distribui benefícios segundo as necessidades de cada um; ou, pelo menos, que o faz de modo a satisfazer as necessidades básicas de todos. Vale notar que é o princípio da necessidade que está na base dos programas políticos dos partidos socialistas e social-democratas, desde o século XIX, mas que só se converteram em experiências concretas no século XX.

Com base no princípio da necessidade, e a partir das lutas operárias pela redução da jornada de trabalho, ressurgem, ao final do século XIX, os sistemas de proteção social. Além do interesse dos capitalistas em conter a expansão do nascente movimento operário de ideologia socialista, também contribuíram para este fato o próprio amadurecimento do capitalismo industrial e sua necessidade de maior e melhor organização do mercado de trabalho.

### **3.3 Os Estados de Bem-Estar Social na história atual**

Ao final dos anos 70, passados menos de 50 anos de sua fase áurea, o Estado de Bem-Estar Social foi colocado sob forte questionamento. Para tanto, contribuíram fatores como o envelhecimento da população, nos diversos países (menor número de nascimentos com maior longevidade), o que aumentou muito os gastos com aposentadorias e pensões, e a redução dos postos de trabalho, motivada pelas inovações tecnológicas, o que levou à drástica queda da arrecadação tributária sobre o trabalho assalariado. Cada vez mais, portanto, passaram a recair sobre o tesouro dos Estados os encargos com os programas sociais.

Ainda na década de 70, a economia mundial entra em crise, em consequência dos choques do petróleo e da redução das taxas de crescimento. Estes teriam sido os determinantes para que o capital transbordasse para além das fronteiras dos Estados nacionais,

dando início ao estabelecimento de uma nova ordem econômica mundial e à chamada globalização.

O fenômeno da globalização, para Gordz (1999), teria sido motivado pela separação entre os interesses do Estado e os interesses do capital. A crise do crescimento revelou que o Estado não era mais capaz de contribuir para a expansão do capital, conforme ocorreu no pós-guerra, por meio das políticas keynesianas. A introdução de inovações tecnológicas, por sua vez a automação, a microeletrônica e os novos materiais, entre outras, transformaram o processo produtivo, as comunicações e os transportes, ampliando em escala geométrica o fluxo do comércio internacional e dos capitais. Ocorreu, ainda, o surgimento de instituições supranacionais voltadas para a redução das barreiras entre as trocas internacionais de bens e serviços, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), que levou o mercado financeiro a se descolar das economias reais, ocasionando a desterritorialização do capital financeiro e sua predominância sobre o capital produtivo.

Para enfrentar a volatilidade do capital, a saída apontada a partir do campo conservador neoliberal foi o corte de gastos do Estado. O Estado de Bem-Estar Social passou a ser visto como oneroso, inflacionário e inimigo do crescimento econômico. Caberia, assim, suprimi-lo ou reduzi-lo ao mínimo, transferindo-se a prestação de serviços sociais de saúde, educação, habitação, previdência social, para os agentes privados, com financiamento dos próprios usuários.

De acordo com Standing (1999), a era da regulação pelo Estado foi então substituída pela era da regulação pelo mercado. Isto significou, entre outras coisas, a passagem de uma sociedade estável para a classe trabalhadora sustentada pelo pleno emprego, pelo consumo de massa e pelos direitos do trabalho para outra, marcada pela flexibilidade e a insegurança.

### **3.4 Breve histórico das Políticas de Proteção Social no Brasil**

A situação social observada no Brasil contemporâneo reflete a história das políticas sociais no País, especialmente o fato de que, nos primeiros 40 anos de sua industrialização e modernização, apenas algumas poucas categorias de trabalhadores podiam contar com direitos básicos de proteção social. A maneira como esses direitos foram inicialmente atribuídos também determinou sobremaneira o nível das desigualdades entre os brasileiros, assim como

a exclusão de vastos de seus contingentes da condição de cidadania.

A partir da década de 1960, e a despeito das marchas e contramarchas verificadas na normalidade democrática do País, a proteção social garantida pelo Estado foi sendo progressivamente ampliado, o que se refletiu também no maior comprometimento do orçamento público com serviços e benefícios sociais. Mas ela só avançou de forma mais consistente durante a reconstrução democrática dos anos 1980, tornando possível a inscrição, na Carta Constitucional de 1988, de um projeto de Estado de Bem-Estar Social universalista.

De acordo com Oliveira e Teixeira (1985), o ano de 1923 como o marco inicial deste processo, foi estabelecida a primeira política pública de previdência social para trabalhadores, por meio do Decreto n. 4.682, conhecido como Lei Eloy Chaves. O decreto determinava a criação obrigatória, em cada ferrovia do País, de um fundo de aposentadorias e pensões, as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs). A proposição foi baseada na legislação argentina e contou com o lobby dos ingleses, proprietários da São Paulo *Railway Company*. Três anos depois (1926), o sistema das CAPs foi estendido aos trabalhadores de docas e navios e, posteriormente, a outros setores produtivos. As CAPs eram organizadas por empresas, e o Estado não participava nem do seu financiamento nem da sua administração, tendo apenas um papel de controle.

A Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, desencadeou grandes transformações no País. Ela marcou o início da Era Vargas, que durou até 1945, e da qual o País emergiu bastante diferente do que quando entrara. Naqueles 15 anos, o Brasil se industrializou fortemente, o que provocou mudanças substanciais na estrutura ocupacional da população e na sua alocação entre setores econômicos. A quantidade de pessoas empregadas na indústria cresceu muito, o que provocou o crescimento das cidades e dos problemas sociais típicos da escassez urbana: falta de saneamento básico, de habitação e de assistência à saúde.

Segundo Oliveira e Teixeira (1985), este período corresponderia à segunda fase da seguridade social pública em nosso país. A partir de 1933, Vargas criou diversos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), que eram instituições vinculadas aos sindicatos de trabalhadores, destinadas a prover a estes a assistência médica e outros benefícios sociais, tais como aposentadorias e pensões. Assim como os sindicatos, os IAPs eram tutelados pelo Ministério do Trabalho.

Para Vianna (1998), a composição da cesta de benefícios de cada IAP estava associada ao poder de pressão de cada categoria e de seu sindicato, junto ao Ministério do Trabalho. Este período corresponde ao momento da construção do Trabalhismo e do partido que veio a representá-lo. Isto foi feito por meio da cooptação das lideranças sindicais, que ofereciam seu apoio ao Partido Trabalhista Brasileiro em troca de privilégios como benefícios sociais específicos para suas categorias profissionais. O governo, por sua vez, estimulava a competição entre as categorias, a partir da concessão de benefícios diferenciados, entre os IAPs. Isto resultou num sistema de proteção social muito heterogêneo e estratificado, que acabou impactando negativamente a estrutura social, reforçando a desigualdade em seu interior.

De acordo com Santos (1979), os sindicatos, embora tivessem alcançado o direito de se articularem com partidos, ainda seriam alvo de uma política bastante repressiva durante o Governo Dutra. Esta época ficou conhecida também como “populista”, uma vez que os governos pareciam preocupados exclusivamente em responder às demandas mais estridentes dos grupos organizados da sociedade, mesmo que isto implicasse um aumento de gastos sem previsão das devidas fontes de recursos. O populismo, neste sentido, é também a característica que marca a Política Social deste período, pelo menos até 1960, na medida em que a expansão dos benefícios sociais permanecia sendo feita por meio de barganhas políticas particularizadas entre sindicatos e o Estado.

Desta forma, podemos afirmar que o gasto social aumentou consideravelmente com relação ao período anterior (1930 a 1945). E, só em 1960, este quadro começou a se alterar, quando da aprovação pelo Congresso da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que, após tramitar por 14 anos, estabeleceu a homogeneização dos planos de contribuição e de benefícios entre os diversos institutos. Com isso, pôs fim, também, ao processo de utilização da previdência como objeto de barganha entre lideranças sindicais e governo. Em 1966 os diversos Institutos são unificados no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), já sob uma ordem política autoritária, inaugurada com o Golpe Militar de 1964. Aparentemente, o regime fechado teria sido condição necessária para tal unificação, que fora tentada diversas vezes, mesmo durante a ditadura Vargas. Fazendo uso dos dispositivos autoritários, o governo conseguiu calar as lideranças sindicais, que até então resistiam à unificação dos Institutos.

Segundo Santos (1979), as oligarquias sindicais foram os setores que mais resistiram à

unificação do sistema previdenciário, à medida que a autonomia e independência dos IAPs e seu atrelamento aos sindicatos conferiam grande poder político aos seus líderes. No Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a representação dos trabalhadores e dos empregadores no conselho gestor foi extremamente reduzida, e a hegemonia, no novo Conselho da Previdência, passou a ser exercida pelos representantes do governo militar. Por outro lado, a unificação da previdência social tinha justificativas técnicas, tais como racionalidade e eficácia administrativa e necessidade de saneamento financeiro.

### **3.5 A Política Social pós Constituição de 1988**

Os anos 1980 foram marcados por forte recessão econômica, não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina, por conta da crise da dívida externa dos países da região. Inflação, estagnação econômica e desemprego, que caracterizaram a economia deste período, viriam a reduzir as receitas oriundas de tributos e contribuições, comprometendo os investimentos públicos e, conseqüentemente, o gasto social no País.

Conforme Almeida (1995), diante deste cenário a Previdência Social foi afetada por um crescente déficit contábil, não só pela redução de sua receita, ocorrida pela queda no ritmo de incorporação de novos contribuintes, mas também pelo aumento das suas despesas, decorrente do amadurecimento do sistema. É nesta década também que o Brasil foi tomado por uma grande expansão dos movimentos sociais de oposição ao regime militar. A redemocratização permitiu novamente a mobilização dos diversos interesses societais, e de sua vocalização nas arenas decisórias.

A movimentação pela derrubada do regime de exceção que teve seu ponto alto na campanha pelas “Diretas Já”, em 1984, trouxe em sua esteira um conjunto de demandas da sociedade organizada relativas a uma nova configuração do sistema público de proteção social, baseado na universalização, democratização e descentralização das políticas sociais. As demandas por reconstrução da democracia e da cidadania trouxeram para o centro do debate também a questão das desigualdades sociais e a da pobreza, que assolavam um grande contingente da população.

Os movimentos sociais apontavam a necessidade da efetivação de um conjunto de

direitos sociais universais, para toda a população, ao lado dos direitos políticos. Segundo Almeida (1995), a questão da descentralização das políticas sociais também era uma reivindicação importante naquele momento. Identificava-se como a própria luta contra o autoritarismo, na medida em que sua histórica ineficiência, assim como a corrupção que as assolava, era percebida como consequência da extrema centralização decisória e falta de transparência do governo federal, que ocorrera durante a gestão dos militares.

A nova Constituição Federal, promulgada em 1988, reflete amplamente estas demandas. Tornou-se conhecida como “a Constituição Cidadã” exatamente por trazer em seu texto um extenso capítulo sobre a Ordem Social, que veio a garantir amplos direitos sociais a toda população. Ao menos, na letra da lei, como veremos adiante. Seu Artigo 194 especifica:

[...] A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social”.

À semelhança dos regimes de Estado de Bem-Estar Social democratas, a Constituição brasileira adotaria como categoria central o conceito de Seguridade Social, para expressar o novo pacto que se pretendia construir: um pacto que se fundaria na solidariedade da sociedade para com o indivíduo em situação de risco social. Este formato era bastante distinto do Seguro Social, que marcara o sistema de proteção social brasileiro desde a Era Vargas.

Segundo Vianna (1998, p. 2):

[...] a opção pela expressão Seguridade Social, na Constituição brasileira de 88, representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade, sugerindo a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente. Resultou de intensos debates e negociações, e significou a concordância (relativa, na verdade) de diferentes grupos políticos com a definição adotada pela OIT: seguridade indica um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa – por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho –, como também à insuficiência de renda, por exemplo.

De acordo com estes princípios, a Constituição introduziu modificações importantes na proteção social aos brasileiros. Em primeiro lugar, equalizou os benefícios previdenciários dos trabalhadores rurais aos dos urbanos, garantindo àqueles que sobrevivem da agricultura

familiar a condição de segurado especial, isto é, beneficiário isento de contribuição. Além da inclusão previdenciária do trabalhador rural pobre, a Constituição determinou também a concessão de um benefício não contributivo aos trabalhadores com mais de 65 anos ou portadores de deficiência, cuja renda mensal familiar fosse inferior a um quarto do salário-mínimo por pessoa.

Para Vianna (1998), este benefício, que depois foi regulamentado e batizado com o nome de Benefício de Prestação Continuada (BPC), é o substituto de outro, a “Renda Mensal Vitalícia”, de propósitos semelhantes, que foi instituída no País em 1974 e extinta em 1991, com a importante diferença de reduzir em cinco anos (de 70 para 65) a idade para que o candidato se habilitasse. Tanto este benefício quanto a aposentadoria rural têm tido significativa importância no combate à pobreza desde que foram regulamentados, ainda que o universo de seus beneficiários potenciais não tenha sido plenamente atingido. Para implementar o conceito de Seguridade Social como uma ampla rede de proteção aos riscos sociais inerentes ao modelo econômico e à perversa distribuição de renda do País, a Constituição previu também a criação do “Orçamento da Seguridade Social” e a unificação dos Ministérios da Saúde, Previdência e Assistência Social, no Ministério da Seguridade Social, o que favoreceria a integração dos recursos e a sinergia das ações de todas estas pastas.

Para tanto, este orçamento deveria dispor de fontes diversas e exclusivas de financiamento, oriundas de contribuições de toda a sociedade: trabalhadores e empresários; União, Estados e municípios; além das receitas oriundas de loterias. Contudo, a regulamentação dos dispositivos constitucionais que lhe dariam consistência legal foi sistematicamente obstruída nos anos seguintes. Para isso pesaram, de um lado, restrições econômicas e orçamentárias. A inflação no período chegava a 1.500% ao ano.

Nesse período ocorreu a eleição de Fernando Collor de Mello em 1989, que postergou o quanto pôde a regulamentação dos artigos da Ordem Social, dando grande contribuição para a descaracterização do projeto da Seguridade Social. Collor também transformou o então Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), vinculando-o, como no passado varguista, ao Ministério do Trabalho. Com este ato, logrou reverter o modelo proposto na Constituição, fundado no princípio da necessidade,

retomando a idéia de proteção social como mérito, expressa num seguro social, de caráter contratual e individual.

De acordo com Médici e Maciel (1995), o gasto social em 1992 foi de apenas US\$ 43 bilhões, quando este já havia atingido a marca de US\$ 50 bilhões, antes da promulgação da Constituição. A área da Saúde foi especialmente atingida, sofrendo uma redução de mais de 30% nos seus gastos, entre 1990 e 1992. O Governo Itamar Franco, que substituiu o de Collor após seu impeachment, em fins de 1992, retomou o processo de regulamentação infraconstitucional da Seguridade Social dando início à sua subsequente aplicação, sempre de maneira estranha à que havia sido prevista no texto da Carta Magna. Quando isto, por fim, ocorreu, as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social permaneceram em Ministérios independentes, e as diversas receitas do Orçamento da Seguridade foram divididas e centralizadas no Tesouro.

Conforme Oliveira e Teixeira (1985), foi com a Constituição de 1988, que previa, no seu “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (Art. 3), uma revisão de seu próprio texto, num prazo de 5 anos, em 1993, que foram colocadas em debate diversas propostas de reforma previdenciária, por meio de privatização e individualização do sistema de previdência social. Tal proposta, entretanto, não prosperou, tendo encontrado fortes resistências, tanto no parlamento, quanto no interior da própria burocracia previdenciária. Um dos argumentos contra ela foi o que alegava os altos custos de transição desta reforma. Estes custos foram estimados em cerca de 2,5 vezes o PIB do País, o que tornaria a privatização contraproducente.

O déficit nas contas da previdência, por outro lado, levou o Ministério da área a suspender os repasses que fazia ao Ministério da Saúde, desde o início dos anos 1980. Isto fez com que esta área sofresse uma enorme crise de financiamento em 1993, que só foi parcialmente sanada com a criação da CPMF (Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira), cuja receita seria em princípio exclusivamente destinada à área. Com o tempo, contudo, o governo federal também transferiu parte desta receita para outras áreas, deixando a Saúde em condições bastante precárias.

A orientação para conferir prioridade a políticas focalizadas, assim como a de ampliar a participação do setor privado na provisão dos serviços sociais, em forma de empresas ou ONGs, decorria das recomendações do \**“Consenso de Washington”*, que então se espalhavam

por toda a América Latina. Esta orientação, por sua vez, viria a distanciar ainda mais a política social praticada do modelo universalista previsto na Constituição.

Conforme Castro e Cardoso Jr. (2005), o fato é que a política social brasileira se tornou, de 1988 para cá, um composto de medidas e ações universalistas como a Saúde e a Educação Fundamental, com outras de caráter meritocrático, os programas contributivos da previdência social, bem como com programas focalizados em alguns segmentos da população (como o Bolsa Família), sem que haja necessariamente uma efetiva complementaridade entre estas políticas.

Contribuíram para isso dois acordos firmados com o FMI – um em 1998 e outro 2002 – que estabeleciam metas rígidas de superávit fiscal; bem como a crise cambial que afetou o País, no início de 1999. Ambos implicaram uma desaceleração da economia e profundos cortes nos investimentos públicos, especialmente na área social. O valor do gasto social do governo FHC em 2002 foi o mesmo do realizado em 1998, R\$ 219 bilhões, segundo apuração de Castro e Cardoso Jr. (2005), uma vez que, nos anos anteriores (de 1999 a 2001), tal número se apresentou ainda inferior (R\$ 213 bilhões, em média).

---

\* Consenso de Washington é uma conjugação de grandes medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do International Institute for Economy, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser receitado para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

Já no período presidencial de Lula, que principiou em 2003, a situação se alterou muito. Em seu início, o governo não só manteve os rigores do ajuste fiscal, como os aprofundou, na medida em que fixou metas de superávit primário superiores às que teriam sido acordadas com o FMI. O próprio ano de 2003 foi muito negativo para a economia brasileira, em consequência dos temores do mercado financeiro quanto à eleição de Lula. Contudo, a partir de 2004, o crescimento foi retomado, mantendo trajetória ascendente até o final de 2008, quando se abateu sobre a economia global a crise originada da bolha imobiliária americana. Neste período, a arrecadação do Tesouro tanto a tributária, quanto a previdenciária cresceu expressivamente, permitindo maior folga nas contas públicas. O governo Lula preferiu manter a mesma orientação de seu antecessor, de focalização dos gastos

sociais. O carro-chefe de sua política foi o Programa Bolsa Família, voltado aos segmentos mais pobres. No restante da área social, os gastos públicos totais encolheram.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste artigo, nos dedicamos a explorar alguns conceitos essenciais ao debate contemporâneo sobre a Questão Social e seu enfrentamento pelo Estado. Assim, analisamos os significados dos termos Pobreza, Desigualdade, Exclusão e Cidadania, tal como são utilizados na literatura; e as relações que estes termos guardam entre si. Tratamos, em parte, a história da Proteção Social promovida pelo Estado, assim como a das políticas sociais no Brasil, desde os seus primórdios, buscando deixar clara a importância da política e do Estado como instâncias necessárias à superação da dívida social que o País tem com grande parte de seus cidadãos.

O Estado não se importava com as necessidades básicas da população, não criava políticas sociais e, quando as criava, as poucas políticas sociais eram só pra conter a população, ter o controle e conseguir manter a ordem no país. O que era de direito da população era tratado como se fossem benefícios concedidos a população pelo governo, configurando o descaso total (baixos salários, más condições de moradia, de trabalho, de ensino, saúde...).

Na era Vargas foram conquistados alguns direitos sociais importantes, mas com o golpe militar de 1964, todos os direitos foram caçados tanto políticos como, civis. Atrocidades foram cometidas a todo momento. Cidadãos foram caçados, presos, torturados e mortos.

Nos anos 70 o Brasil se encontrava em meio a uma grave crise, caracterizada pela alta inflação, desemprego, baixos salários e a dívida externa. Em meio a esse contexto o serviço social se fortalece nas lutas sociais junto com sindicatos e trabalhadores. Com o fim da ditadura em 1986, o código de ética profissional do assistente social rompe com o conservadorismo e se torna um marco na história do serviço social.

Nos anos 90, o governo neoliberal não consegue conter a crise que o Brasil enfrenta e só faz piorar por causa das privatizações do governo neoliberal: desemprego como jamais se tinha visto, acompanhado da alta inflação que castigaria o país e a população por vários anos até o país conseguir se recuperar.

Assim, então, podemos entender que o estado de Bem-Estar Social pode ser definido como aquele que assume a proteção social de todos os cidadãos, patrocinando ou regulando fortemente sistemas nacionais de Saúde, Educação, Habitação, Previdência e Assistência Social; normatizando relações de trabalho e salários; e garantindo a renda, em caso de desemprego.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo e Políticas Sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 28, n. 10. São Paulo: ANPOCS, 1995.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 4.ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. 19 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

CAMARGO, J. M. A. G. **Flexibilidade e Produtividade no Mercado de Trabalho Brasileiro**. In: CAMARGO, José Márcio Antônio Guimarães de (Org.). *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil*, Rio de Janeiro: FGV, 1996.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **A Questão do Trabalho Urbano e o Sistema Público de Emprego no Brasil Contemporâneo: décadas de 80 e 90**. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA. p.127-177.

CASTRO, J. A. de; CARDOSO JUNIOR, J. C. **Políticas Sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002**. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. **Metodologia científica**. 4.ed. São Paulo. Makron Books, 1996.

GORDZ, A. **Reclaiming Work: beyond the wage-based society**. Cambridge: Polity Press, 1999.

HENRIQUES, R. **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

KELSEN, H. **General theory of law and justice**. Cambridge: Harvard University, 1946.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia do trabalho científico**. 4.ed. São Paulo. Atlas, 1992.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MÉDICI, A. C.; MACIEL, M. C. **A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo; 1980-92**. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1995.

OLIVEIRA, J. A. de A.; TEIXEIRA, S. M. F. In: **Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1985.

REIS, E. **Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 42. ANPOCS, 2000.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil. Afinal, do que se trata?**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. São Paulo: Campus, 1979.

SCHWARTZMAN, S. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA, E. L. da.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4.ed. Florianópolis: UFSC/PPGEP/LED, 2005.

STANDING, G. **Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice**. London: MacMillan Press; New York: St. Martin Press Inc., 1999.

VIANA, A. L. D.; ELIAS, P. E.; IBAÑEZ, N. (orgs). **Proteção Social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005.

VIANNA, M. L. T. W. **A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, IUPERJ, 1998.