

POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: UMA REFLEXÃO PRELIMINAR
SOCIAL POLICIES IN BRAZIL: A PRELIMINARY REFLECTION

Autora: Andressa de Senne¹

Orientadora: Prof^{ra}. Dr^a. Leonice Aparecida de Fátima Alves Pereira Mourad²

RESUMO: O debate acerca das políticas sociais no Brasil vem ganhando destaque nesse período mais recente, suscitado tanto pelos brutais indicadores que traduzem uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, condenando à pobreza largas parcelas da nossa população, quanto pela candente questão da reforma do Estado, identificado como historicamente ineficiente. Dessa forma, ao se discutir as políticas sociais na atual conjuntura brasileira, a questão da lógica do seu financiamento e da prestação de benefícios e serviços, e, neste caso, da sua produção, ocupa lugar central no debate atual, e que se desdobra em termos da compatibilidade entre os objetivos propostos de identificar quais são as políticas sociais utilizadas e integradas no Brasil no período do 1995 a 2002 tendo como metodologia uma pesquisa bibliografia sobre o assunto. É defendida a tese da urgência de se superar a concepção antinômica, que ainda parece prevalecer no país, entre políticas econômicas e sociais, e de se definir uma nova articulação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

Palavras-chave: Políticas Sociais; Brasil; Educação; Classe Social.

ABSTRACT: The debate around the social policies in Brazil have been gaining attention in a more recent period, aroused both by the brutal indexes that translate a society marked by deep disparities, dooming to poverty large amounts of our population, and the burning issue of the State reform, identified as historically inefficient. This way, when discussing the social policies in the current Brazilian conjuncture, the issue of logic of their financing and the installment of benefits and services, and, in this case, of its

¹ Graduanda em Ciências Sociais Licenciatura pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Estagiária do Programa de Pós-Graduação em Educação. E-mail: andressa.senne@hotmail.com

² Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1990-II), História pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1999-II) e Ciências Sociais pela Universidade Luterana do Brasil (2007-II). Tem especialização em metodologia do ensino superior pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1993), mestrado em História da América Latina pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2002) e doutorado em História da América Latina pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2008). Mestre em geografia (2015) pela UFSM e graduanda em Agricultura Familiar e Sustentabilidade da UFSM, Doutoranda em Geografia pela UFSM. Docente do Mestrado Profissionalizante em Ensino de História PROFHIST da UFSM e do PPGHIS-UFMT.

production. It has central place in this current debate, and that unfolds in terms of compatibility between the proposed objectives of identifying which are the social policies utilized and integrated in Brazil in the period between 1995 and 2002, having as methodology a bibliographic research about the subject. It is defended the thesis of the urgency of overcoming the antimonic conception, that still prevails in the country, between economic and social policies, and to define a new articulation between economic and social development.

Keywords: *Social Politics; Brazil; Education; Social Class.*

INTRODUÇÃO

A partir do capitalismo, surge a política social, construída por meio das mobilizações das classes operárias advindas das revoluções industriais no século XIX. A política social foi, então, entendida como estratégia de intervenção do governo nas relações sociais originadas no mundo da produção, ou seja, foi relacionada a um processo de mediação, como estratégia estatal entre interesses conflitivos. O processo de globalização que está em curso provoca profundas mudanças em vários setores da sociedade em um movimento acelerado de reorganização e reordenação social, cultural e institucional subordinado em linhas gerais à economia.

Um dos maiores desafios a ser enfrentado nesse processo está na identificação dos papéis a ser desenvolvido pelo Estado-nação, pois esse tem perdido gradativamente algumas de suas prerrogativas – tanto econômicas políticas e culturais quanto sociais.

As políticas sociais passam a serem discutidas em espaços transnacionais, cujos acordos são impostos e aceitos a ponto de modificarem e influírem na execução e definição das políticas nacionais.

Verifica-se que Políticas Sociais inseridas na sociedade capitalista podem ser estudadas a partir de sua gênese e desenvolvimento, as perspectivas de análise das Políticas Sociais e utas sociais na Sociedade Civil e no Estado, a seguridade social e direitos na Constituição brasileira, a particularidade da assistência social no Brasil, a reforma do Estado e o novo trato à questão social e o debate do Terceiro Setor no contexto das transformações do capital.

As Políticas Sociais instituídas no Brasil abrangem diferentes áreas e segmentos como a: transferência de renda, saúde, previdência/assistência social, habitação/urbanismo, saneamento básico, trabalho e renda, educação, desenvolvimento rural), bem como políticas sociais focalizadas conforme idade, gênero, etnia, grupos identitários, considerando o contexto brasileiro e internacional.

Neste sentido, a justificativa desta proposta de pesquisa está na necessidade de verificar se há de fato políticas sociais sendo aplicadas no contexto escolhido, o Brasil contemporâneo no período entre 1995 a 2002.

O Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) pode ser compreendido como um conjunto de políticas sociais que se originam, se desenvolvem e se agrupam em quatro diferentes eixos estruturantes das políticas sociais, conforme resumido adiante.

- O emprego assalariado contributivo e, mais recentemente, o trabalho socialmente útil, mas não necessariamente assalariado, em suas mais variadas e heterogêneas formas: política previdenciária contributiva (assalariados do setor privado, funcionários públicos estatutários e militares), política previdenciária parcial e indiretamente contributiva (segurados especiais em regime de economia familiar rural), políticas de proteção ao trabalho do assalariado formal (abono salarial e seguro-desemprego), políticas de proteção ao trabalhador em geral (intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito produtivo popular), e políticas agrária e fundiária.
- A assistência social, a segurança alimentar e o combate direto à pobreza: política nacional de assistência social (BPC para idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais, abaixo de certa linha monetária de pobreza, programas e ações especiais para crianças e jovens em situação de risco social), ações de segurança alimentar (merenda escolar, ações emergenciais como a distribuição de cestas básicas etc.), e ações de combate direto à pobreza (Programa Fome Zero, cujo carro-chefe é o Programa Bolsa Família, de transferência direta de renda sujeita a condicionalidades).
- A cidadania social incondicional: política nacional de saúde pública, que se organiza a partir do SUS e o conjunto de programas que lhe diz respeito, e política nacional para o ensino fundamental.

- A infraestrutura social: políticas nacionais de habitação, inclusive ações de urbanismo, e saneamento básico, inclusive ações de meio ambiente.

DISCUTINDO AS CONCEPÇÕES DE POLÍTICAS SOCIAIS

A principal característica das políticas sociais é a sua transversalidade, por exemplo: a construção de uma estrada rural é, em princípio, uma obra de engenharia e de infraestrutura, porém, vista por outro ângulo ela vai permitir o acesso das crianças locais à escola, melhorando o nível educacional do lugar, como pode, também, facilitar a assistência médica e a circulação da produção com melhoria da renda. Ou seja, melhorando o nível geral das condições de vida da população, fim último de qualquer política social.

É praxe nas ciências sociais, é necessário demarcar os conceitos com mais precisão, para fins didáticos e operacionais. Desta forma a contribuição aos interessados no tema, recorrendo às citações de alguns autores consagrados que, com muito mais respeitabilidade, se dedicaram à tentativa de construir um significado para as políticas sociais.

Para Santos (1989) “(...) Política Social é aquela que ordena escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente. Sendo assim, a política social é em realidade uma ordem superior, metapolítica que justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas.”

De acordo com Maingón (1992), há um consenso de que a realidade da América Latina exige a racionalização das decisões públicas, com o intuito de executar uma distribuição de recursos de forma menos injusta. Daí propõe uma discussão teórica conceitual que busca responder, em primeiro lugar, o que se entende pelo termo “política”: “(...) *procesos, tanto sociales, políticos, como económicos, que conducen a la toma y ejecución de decisiones a través de las cuales se adoptan o se asignan valores a una parte de, o a toda La sociedad*”.

Em seguida Maingón (1992) propõe que a política social “(...) *és una decisión política construída socialmente y por lo tanto és un resultado de la dinámica de processo competitivos o cooperativos entre demandas de distintos grupos y atores com diferentes intereses y valores acerca de lo que disse ser la sociedade*”.

Se concordamos com esta conceituação, a formulação de uma política social deveria ser analisada a partir da lógica do processo político no qual está inserida. Podemos afirmar, então, que as políticas sociais possuem duas partes que se complementam: uma de tipo valorativo, filosófico, ético e moral que tende a definir os objetivos a alcançar; e outra de tipo empírico, prático, que mostra de que maneira se podem alcançar os objetivos estabelecidos.

Passando das palavras aos indicadores, Kliksberg (2000) nos informa que a CEPAL no seu Panorama Social da América Latina-2000, registra que a população em situação de pobreza cresceu de 1997 até começo de 2000 de 204 milhões para 220 milhões de pessoas. Este mesmo relatório mostra que 43,5% da população do Brasil ganha menos de dois dólares por dia e que 40 milhões de pessoas vivem em pobreza absoluta. Rocha (2003) nos fornece dados mais atuais, retirados do PNAD (2001), no qual o número de pobres no Brasil era de 57,7 milhões de pessoas e o número de indigentes de 15,7 milhões, totalizando aproximadamente 74 milhões de brasileiros carentes de atenção social. A edição de 2005 do “Panorama social da América Latina” (Cepal, 2005) estima que 40,6% da população encontrava-se em situação de pobreza, e que 16,8% viviam em pobreza extrema, ou indigência. Os dados mostram que existem hoje mais pessoas pobres e indigentes, em termos absolutos que em 1990.

Esta lógica que chamamos de “naturalização das políticas sociais”, condiciona a importância e a eficácia das mesmas, tornando-as absolutamente incapazes de enfrentar a realidade da pobreza, levando à permanência e ao crescimento deste quadro de exclusão humana.

A política social é uma política, própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas, de ação e controle sobre as necessidades sociais básicas das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. É uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para o mesmo. Nesta perspectiva, a política social é uma gestão estatal da força de trabalho e do preço da força de trabalho.

Quando se focaliza as políticas sociais (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, etc), os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise. Estes diferentes aspectos devem estar sempre referidos a um contorno de Estado no interior do qual eles se movimentam. Torna-se importante ressaltar a diferenciação entre Estado e governo. Para se adotar uma compreensão sintética

compatível com os objetivos deste texto, é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

As Políticas Públicas devem ser entendidas como o “Estado em ação” (Gobert, Muller, 1987); é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. O Estado não deve estar reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada, políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais.

As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado, são formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social, estando situadas no interior de um tipo particular de Estado configurando em formas de interferência visando a manutenção das relações sociais de determinação social.

As políticas sociais no Brasil estão relacionadas diretamente às condições vivenciadas pelo País em níveis econômico, político e social. São vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, em alguns momentos, em outros como conquistas dos trabalhadores, ou como doação das elites dominantes, e ainda como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão (Faleiros, 1991, p.8). Historicamente, o estudo das políticas sociais deve ser marcado pela necessidade de pensar as políticas sociais como “concessões ou conquistas”, na perspectiva marxista (Pastorini, 1997, p.85), a partir de uma ótica da totalidade. Dessa forma, as políticas

sociais são entendidas como fruto da dinâmica social, da inter-relação entre os diversos atores, em seus diferentes espaços e a partir dos diversos interesses e relações de força. Surgem como “[...] instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora” (Montaño, 2007, p.39).

Nessa perspectiva, esse estudo se justifica pela necessidade analisar quais políticas sociais foram implementadas no Brasil no período entre 1995 a 2002, e se ajudam na legitimação e consolidação da classe trabalhadora.

A política social surge no capitalismo com as mobilizações operárias e a partir do século XIX com o surgimento desses movimentos populares, é que ela é compreendida como estratégia governamental. Com a Revolução Industrial na Inglaterra, do século XVIII a meados do século XIX, esta trouxe consequências como a urbanização exacerbada, o crescimento da taxa de natalidade, fecunda o germe da consciência política e social, organizações proletárias, sindicatos, cooperativas na busca de conquistar o acolhimento público e as primeiras ações de política social. Ainda nesta recente sociedade industrial, inicia-se o conflito entre os interesses do capital e os do trabalho.

Para Vieira E. (1992, p.81), a história do capitalismo testemunha contradição fundamental, de um lado, ininterrupto crescimento do mercado e do consumo e de outro, sua gradativa monopolização.

O processo de acumulação do capital impõe à indústria a necessidade de alargar o mercado e de aumentar o consumo, mas o resguardo e o incremento da rentabilidade do capital já invertido exigem de quando em quando limitações de caráter monopolizador, entravando o próprio mercado e tolhendo as novas possibilidades de sua expansão. O abaixamento do nível de vida da população garante ao mesmo tempo uma taxa média de lucro e também a redução do mercado imprescindível à produção. Dessa forma, pode-se afirmar que não há política social desligada das lutas sociais.

De modo geral, o Estado assume algumas das reivindicações populares, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais dizem respeito inicialmente à consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Certamente, não se estende a todas as reivindicações, mas na aceitação do que é conveniente ao grupo dirigente do momento (Vieira, E., 1992, p.23). E com Faleiros (1991, p.8), pode-se afirmar que: As políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da

riqueza ou dos direitos do cidadão. Sendo assim, pode-se notar que as políticas sociais são implementadas como direitos aos cidadãos brasileiros.

Assim, a construção dos direitos sociais de educação, saúde e proteção social, base da cidadania social, reporta-se a uma estratégia de enfrentar a temática da desigualdade, central no debate político das sociedades modernas. Como afirma Reis (1998), “Ser cidadão é identificar-se com uma nação em particular e ter prerrogativas que são garantidas pelo Estado”. A cidadania social faz parte deste núcleo de prerrogativas, e permite ampliar a aderência entre direitos e obrigações implícitos a este pertencimento por intermédio da garantia de acesso a um conjunto de bens e serviços considerados essenciais. A cidadania social realiza, assim, uma ampliação do espaço público, deslocando para fora do mercado setores importantes da reprodução social e despolitizando os conflitos relacionados à desigualdade (Procacci, 1993).

Segundo Faleiros (1991, p.45 e 80), as políticas sociais devem ser entendidas como produto histórico concreto a partir do contexto da estrutura capitalista; com isso: As políticas sociais são formas de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração capitalista e dentro do processo de hegemonia e contra hegemonia da luta de classes. [...] as políticas sociais, apesar de aparecerem como compensações isoladas para cada caso, constituem um sistema político de mediações que visam à articulação de diferentes formas de reprodução das relações de exploração e dominação da força de trabalho entre si, com o processo de acumulação e com as forças políticas em presença.

A política social brasileira compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade.

Dessa forma podemos verificar como a necessidade da política social, portanto, apresentam claro e inequívoco conteúdo de classe social, e respondem, em última instância, aos interesses das classes dominantes. Isto não significa que se deve, neste momento histórico, negar uma ou outra – ou ambas. O que é fundamental é o fortalecimento daqueles que se encontram fora dos processos decisórios que se dão, em última instância, no âmbito político. Os espaços políticos já existentes – sindicatos, associações, conselhos – e a busca incessante de criação de novos espaços de participação, podem se constituir em um caminho possível de fortalecimento dos indivíduos para que reconheçam sujeito coletivo e imponham mudanças importantes em ambas as políticas,

mudanças estas que venham a favorecer a maioria da população.

FORMAS E TIPOS DE POLÍTICAS SOCIAIS

Além de definir quem, outro desafio é saber como implantar uma política social que atenda os princípios de eficiência e eficácia, ou seja, que possa atingir os objetivos propostos, da maneira mais econômica, no menor prazo possível e com justiça. Esta escolha é racional por um lado, mas vai depender do tipo de Estado, do tipo de governo, das características da sociedade, da orientação ideológica, da disponibilidade de recursos financeiros e, também, dos condicionamentos impostos pela conjuntura internacional. Em outras palavras: como as políticas sociais são, em sentido mais restrito, formas de intervenção do Estado na sociedade civil, os tipos de políticas sociais vão depender das características do sistema político.

Esping-Andersen (1996) criou uma conhecida e utilizada tipologia de regimes de bem-estar, cada qual correspondendo a um modelo de política pública social:

(a) O regime liberal, que minimiza o Estado, individualiza os riscos e fomenta as soluções de mercado;

(b) O regime social-democrata- que caracteriza os países europeus nórdicos e tem uma orientação universalista, igualitarista e comprometida com a noção de direitos;

(c) O regime conservador- que se distingue por ter fortes características corporativistas. O viés conservador se manifesta de maneira mais evidente na repartição dos riscos (solidariedade corporativa) e no familiarismo, ou seja, uma prioridade ao caráter central da família como merecedora de atenção e como responsável pelo bem estar dos seus membros.

Maigón (1998), também nos apresenta uma tríplice tipologia, de acordo com as formas de Estado e de sua relação com a sociedade:

(a) tipo liberal ou neoliberal- que define as políticas sociais como compensatórias e complementarias das políticas econômicas de ajuste e se apóia na idéia geral de que o Estado é ineficiente e ineficaz;

(b) tipo neo-estruturalistas - que considera as políticas sociais como fator que determina fortemente o bem-estar-social e a qualidade de vida dos setores menos privilegiados da população. Reconhece que o Estado tem um papel prioritário como coordenador e regulador da relação Estado-sociedade civil e que a busca de equidade social é o principal objetivo das políticas sociais;

(c) tipo economia social de mercado- trata de combinar as premissas dos tipos anteriores, reconhecendo que o foco ou sujeito das políticas sociais deve ser o setor mais pobre da população. Implica numa modificação da estrutura do gasto social, de forma mais seletiva, o que contribuirá para elevar a eficácia e a eficiência dos serviços públicos.

De um extremo político a outro, podemos sintetizar as tendências entre um enfoque de orientação marxista, com uma responsabilização do Estado na promoção de mais justiça social e na redistribuição dos bens econômicos; e outro enfoque mais liberal, que privilegia a oferta de serviços sociais pelo mercado, com mais eficácia e eficiência; e outro, uma terceira via mediadora, que propõe uma atenção social pública apenas para os setores menos privilegiados da população, de forma subsidiária e transitória.

Registramos ainda uma série de outras tipologias que procuram, enquadrar as políticas sociais de acordo com a forma como são concebidas e praticadas. Como por exemplo: a distributiva e a redistributiva; e a universalista e a particularista (ou corporativa). Percebe-se que as tipologias são variações em torno de mesmos temas, e que não são excludentes, pelo contrário, são complementares, como nos parece ser o caso brasileiro, mescla dos três tipos.

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. Entre os avanços da Constituição de 1988 na determinação da responsabilidade estatal em função da necessidade de proteção social dos cidadãos, pode-se destacar: i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto

constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; iii) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; iv) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e v) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego.

O quadro 1 apresenta informações sobre o conjunto principal de programas que compõem hoje as políticas de saúde e educação, assim como apresenta o percentual médio do Gasto Social Federal (GSF) realizado em cada política. Observa-se neste quadro que as políticas da saúde e educação foram responsáveis por 21% do total do GSF no período 1995-2002. Os gastos federais referentes à Saúde representaram 13,7% do GSF, enquanto os programas ligados à Educação representam 7,3%, aí incluídos todos os níveis de ensino e mais a área de cultura. Para fins analíticos, é importante identificar a participação da esfera nacional nos gastos nestas duas áreas. Na saúde, as estimativas elaboradas para o ano de 2002 indicam que o governo federal é responsável por 53% das despesas públicas, tendo ficado os estados responsáveis por 22%, e os municípios, por 25%. Na educação, considerados todos os níveis de ensino, a União foi responsável em 2000 por 24,2% dos gastos públicos, os estados por 46,1%, e os municípios, por 29,5%. Considerado apenas o ensino fundamental, estes valores são, respectivamente, de 11,9%, 47,2% e 40,9%.

Quadro 1

**Brasil: abrangência da ação social do Estado em âmbito federal
Políticas organizadas com base nos Direitos Incondicionais de Cidadania**

Eixo estruturante	Políticas de âmbito federal	% GSF 95/02	Principais Programas
Direitos Incondicionais de Cidadania Social	1. Saúde	13,7	1.1 SUS: Atendimento Ambulatorial, Emergencial, Hospitalar e Farmacêutico 1.2 SUS: Prevenção e Combate a Doenças (inclui campanhas públicas) 1.3 Saúde da Família
	2. Ensino Fundamental ¹	1,3	2.1 Ensino Fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos)
Outras	3. Outras	6,0	3.1 Ensino Médio/Superior/Profissionalizante 3.2 Cultura
	Total	21,0	

Fonte: Disoc/lpea. Elaboração dos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante ainda estar longe, pelo que as evidências estão a indicar, essa articulação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social — ainda em larga medida pensada em termos dicotômicos —, há sinais de progressiva superação de várias outras dicotomias que vêm permeando o debate (e o embate) em torno das políticas sociais, tais como público versus privado, Estado versus mercado, centralização versus descentralização, universalização versus focalização, Estado versus sociedade. De fato, a diversidade dos rumos que vêm tomando as distintas políticas sociais neste período mais recente sinaliza que, em um país com tamanho grau de desigualdade social, não se coloca a questão Estado versus mercado, uma vez que aquele assume papel central na garantia de acesso a serviços e benefícios sociais básicos, fator fundamental para a superação da pobreza, como já assinalado; que público não se restringe ao estatal, mas que se trata do controle público e da obediência à res publica na prestação daqueles serviços e benefícios; em consequência, que não se trata de substituir progressivamente o Estado pela sociedade, mas, ao contrário, tornar o Estado mais permeável à sociedade; que a focalização dos programas sociais não exclui, ao contrário, deve partir da concepção universalista dos direitos sociais como direitos de cidadania; e, finalmente, que a descentralização das políticas sociais favorece, mas não garante de modo automático, a democratização, a maior eficiência e a maior eficácia dessas políticas, tal como estão a demonstrar experiências recentes de descentralização na área de saúde, por exemplo, setor que mais vem avançando nesse processo.

Por fim, dois programas recentes apontam para novas formas de articulação entre Estado e sociedade: o Programa de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida, com origem na sociedade civil, mas absorvido pelo governo federal em 1993, e que associou ações governamentais e iniciativas de organização social — os comitês locais; e o recentemente instituído Programa Comunidade Solidária, que vem enfrentando sérios problemas na sua efetivação, derivados não só das restrições orçamentárias e da falta de agilidade dos aparatos institucionais governamentais, mas sobretudo da falta de definição clara e precisa do papel que cabe ao nível central e do lugar que o próprio programa ocupa no conjunto das políticas sociais do atual governo.

Em síntese, retomando as observações anteriores, esses dois programas expressam, independentemente da análise do impacto do primeiro e de projeções de possíveis impactos do segundo no enfrentamento da pobreza, dois movimentos em

sentido oposto: o Programa de Combate à Fome, partindo da sociedade para o Estado, e o Programa Comunidade Solidária percorrendo o caminho inverso. Ambos, no entanto, sofrendo do mal crônico das políticas e programas sociais no Brasil: insuficiência e instabilidade de recursos disponíveis, uma vez que continuam a prevalecer os ditames econômicos sobre os sociais. Enquanto for assim, os programas e as políticas de combate à pobreza, por mais que pensadas como políticas compensatórias das desigualdades geradas pelo mercado, estarão condenados a uma reduzida efetividade, quando não à reprodução da desigualdade que se propõem combater. Talvez não seja, portanto, fruto do acaso a frequência com que a expressão resgate da dívida social continua presente nos textos atuais, quando a questão central que se apresenta hoje é alçar à condição de cidadãos — o que não se restringe ao acesso a serviços e benefícios sociais básicos — o enorme contingente de pobres de nossa sociedade. Mas isso implica deslocar o enfoque das políticas sociais do eixo da necessidade para o da cidadania.

Considerarmos que o Brasil inclui a educação como despesa social, sendo este um ponto polêmico com relação ao setor social: considerar suas despesas como gastos ou como investimentos, o que muda totalmente a forma de inserção política da política social nos programas de governo.

Quanto ao Gasto social per-cápita, dados de 2003, a média latino-americana era de 610 US\$ e a do Brasil era de 676 US\$, acima da média regional. Este dado deve ser lido com cuidado, pois nem sempre um maior gasto nominal e/ou per-cápita significa maior atenção social. O fato é que mesmo registrando aumento do gasto social no Brasil (nominal e per capita) verifica-se que isto não significou uma redução da pobreza e nem da extrema desigualdade que caracteriza do país; e que o crescimento do gasto social direto é bem menor que o crescimento do gasto com juros do serviço da dívida pública.

Cálculos recentes do IPEA estimam que seriam necessários cerca de 30 bilhões de dólares para resolver o problema da pobreza no Brasil, ou seja, 70% de uma arrecadação da CPMF anual. Um montante modesto comparado aos benefícios relativos à eliminação da pobreza, lembrando que esta seria uma ação permanente e não conjuntural. A pergunta que não quer calar é por que não se resolve o problema então? A resposta é mais ou menos óbvia e fica a cargo da inteligência dos leitores descobri-la.

Para terminar uma breve informação sobre o gasto social do Governo Central do Brasil, por áreas. A previdência social, compreendendo o regime geral da previdência social e o regime jurídico único dos funcionários federais, absorve a maior parte dos recursos alocados na área social (65,8%); duas outras áreas de destaque são a saúde e a

educação, com 12,8% e 5,3% dos gastos respectivamente. Nestas últimas, grande parte das ações da União é executada de forma descentralizada por Estados e, principalmente, municípios.

Eliminar a pobreza e fazer com que os dependentes da assistência social se auto sustentem é a grande tarefa de todos e sobre a qual paira um consenso retórico, desde os mais altos fóruns mundiais, até os governos de todos os países, passando pelas empresas e pela sociedade civil. Todavia a realidade é diferente e desafia o entendimento, pois a pobreza tem aumentado em termos numéricos em todo mundo, na América Latina, e no Brasil, mostrando o fracasso das políticas econômicas e das políticas sociais que, em conjunto, são causa e solução para o problema.

Para isto é preciso integrar as ações sociais, ao contrário da visão setorialista; é preciso definir bem quem são os necessitados de atenção social (focalizar as ações); é preciso que sejam políticas assistencialistas e inclusivas e não assistencialistas populistas; é preciso que tenham um caráter mais permanente e com fontes de financiamento independentes do ciclo econômico; e é preciso um crescimento da economia que crie oportunidades de trabalho e de sustentação para a população carente.

Os quatro eixos propostos – do Emprego e do Trabalho, da Assistência Social e Combate à Pobreza, da Cidadania Social e da Infraestrutura Social – não devem, assim, ser lidos de forma estanque, mas sim como um conjunto de situações que vão se formando ao longo do processo histórico de desenvolvimento dos sistemas nacionais de proteção social, cuja fotografia em dado momento não é, vale ratificar, o resultado final, mas simplesmente parte de um processo dinâmico e contraditório de construção.

Sendo assim, 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.

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

CEPAL. La protección social de cara AL futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, Montevideo, Uruguay, 2006.

ESPING-ANDERSEN, G. “Power and distributional regimes” – In: Politics & Society. 14, n. 2, p. 223-256 (1985).

FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais. São Paulo: Cortez, 1980.

FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. São Paulo: Arte Nova, 1977. HAYEK, Friedrich. O caminho da servidão. Porto Alegre: Globo, 1977.

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> Acesso em: 21 novembro. 2016

KLIKISBERG, Bernardo. Diez Falacias sobre los problemas sociales de America latina, Washington, octubre de 2000: INDES/BID.

MAINGÓN, Thais. Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica, Caracas, Venezuela: Cuadernos Del Cendes Nº 19, enero/abril 1992.

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

MARX, Karl. Manuscritos econômicos e filosóficos e outros textos escolhidos. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MONTAÑO, C. A natureza do serviço social: um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2007.

OFFE, Claus. Algumas contradições do Estado Social Moderno. Trabalho & Sociedade: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho, vol. 2, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

_____. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PASTORINI, A. A categoria: questão social em debate. São Paulo, SP: Cortez, 2004 (Questões da nossa época, v. 19).

PIANA, M.C.; CANÔAS, J. W. Educação: direito social a ser efetivado. Serviço Social e Realidade. Franca, SP, v. 16, n. 1, p. 201-218, 2007.

PROCACCI, Giovanna. Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados Del Bienestar. In: SOLEDAD, Garcia; STEVEN, Lukes. (Comps.). Ciudadanía: Justicia Social, Identidad y Participation. Siglo XXI. Madrid, 1999.

REIS, Elisa. Processos e escolhas: estudos de sociologia política. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, 244p.

SANTOS, Wanderley G. “A trágica condição da política social”. – In: ABRANCHES, S.H.; SANTOS, W.G; COIMBRA, M.A. (orgs.) Política Social e combate à pobreza. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1989, p.33-63.

SAWAIA, Bader (Org.). As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes, 1999.

SMITH, Adam. A riqueza das nações – investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VIEIRA, E. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano 18, n. 53, p. 67-79, mar/1997.

_____. Democracia e política social. São Paulo: Cortez, 1992. (Polêmicas do nosso tempo, 49).

_____. Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel 1951-1978. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1995. 240 p.

_____. Os direitos e a política social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.