

POLÍTICAS SOCIAIS E EVOLUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CIDADANIA NO BRASIL

Thaís Battibugli¹²³

SUMÁRIO: Introdução; 1. Cidadania, direitos e sociedade civil; 2. Modelos de *welfare state* e os direitos da cidadania; 3. *Welfare* no Brasil: modelo de implantação; Considerações finais; Referências das fontes.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho será analisar o impacto das políticas sociais brasileiras na redução da desigualdade social, da distância entre a renda dos mais ricos e dos mais pobres. Tal redução teria efetivamente entrado na agenda do governo central em algum momento? Teria a política social brasileira apenas acentuado a desigualdade social?

Outra preocupação será definir o modelo de *welfare* brasileiro implantado da história do país, com destaque para as linhas mestras que acompanharam as políticas sociais no século XX e, ao mesmo tempo, para as peculiaridades de cada fase desse sistema. Para isso será utilizado como base teórica o modelo de *welfare* de Gosta Esping-Andersen (1990) e o modelo de expansão dos direitos relacionados à cidadania de T. H. Marshall (1965; 1967).

Entende-se por política social, ações governamentais sobre fenômenos diversos como seguro social, política educacional, assistência médica, obras de infra-estrutura básica, como rede de água, esgoto, com o objetivo de melhorar as condições de vida da população. Vale notar que seu significado, seu conteúdo se altera historicamente e pode sofrer variações de país para país em uma mesma época.

¹²³ Doutora em Ciência Política (USP). Professora da FADIPA-UNIANCHIETA.

1. CIDADANIA, DIREITOS E SOCIEDADE CIVIL

Até o nascimento das sociedades modernas, a pobreza era tratada como mero fato social pela sociedade antiga e medieval, sendo apenas o resultado de uma condição imposta naturalmente pelo nascimento na base da pirâmide social (Ferreira, 2001, p. 129). Somente a partir das sociedades modernas o tratamento dos doentes, o ensino dos ignorantes e a ajuda aos indigentes se tornaram uma preocupação coletiva, um problema social passível de gerenciamento burocrático pelo Estado e de discussões, pressões político-sociais (Swaan, 1988, p. 1; Marshall, 1965, p. 28-29).

A efetivação das políticas sociais foi alvo de inúmeros debates na sociedade. Dentre a elite, os liberais, de um modo geral, não queriam responsabilidade social com os desvalidos e viam a pobreza como um mero fracasso pessoal. No século XVIII, a caridade era tida por parte da elite inglesa como perniciosa ao pobre, ao induzi-lo a indolência, a imprevidência e a falta de empenho no trabalho. Dessa forma, o pensamento liberal se colocava como um entrave à emergência da seguridade social. Apoiavam apenas a política educacional como ponto-chave para a formação de hábitos mais prudentes e a mudança de vida (Bendix, 1996, p. 93-95; Rimlinger, 1971 p. 35). A elite conservadora tendia a apoiar ações do Estado em prol do bem-estar da coletividade, de cunho protetivo, paternalista, de modo a prevenir conflitos.

Já os socialistas reivindicavam democracia política aliada à democratização social, com a instauração de um sistema de políticas sociais que privilegiassem a conquista da igualdade de condições.

Na sociedade moderna, o cidadão é o membro de um Estado. Todos os cidadãos são iguais no que concerne aos direitos e deveres. Para ser um membro integral da sociedade, o cidadão tem de usufruir de direitos civis, políticos e sociais.

Os direitos civis relacionados à cidadania são, entre outros, os direitos necessários à liberdade individual, como a liberdade de pensamento, de imprensa, de ir e vir, de culto religioso, de acesso à justiça. Já os direitos políticos referem-se à liberdade de participar do exercício do poder. Os direitos sociais dizem respeito à prerrogativa de

ter uma vida com o mínimo de bem-estar, com a responsabilidade do Estado de garantir aos cidadãos o acesso a direitos sociais básicos de acordo com os padrões de cada sociedade (Marshall, 1967, pp. 63-64, 76, 104; Bobbio, 1992, p. 63; Castel, 1998, p. 504-505, 522).

Somente no Estado democrático de direito, a cidadania tem condições de se desenvolver plenamente. Tal organização pressupõe um sistema legal que primeiro, preserve as liberdades e as garantias políticas da poliarquia; segundo, garanta os direitos civis de toda a população; terceiro, seja permeada por redes de responsabilidade e mecanismos de fiscalização dos agentes do Estado¹²⁴ (O'Donnell, 2000, pp. 352-353).

Define-se a poliarquia como uma aproximação imperfeita do ideal democrático, pois parte-se do princípio de que nunca existiu uma democracia plena, todas tiveram e têm suas deficiências (Dahl, 1997, pp. 25-32).

De qualquer forma, um Estado para ser considerado uma poliarquia deve ter elevado grau de institucionalização da competição pelo poder associada à extensa participação política da população (Santos, 1994, p. 80). Além disso, é imprescindível a garantia dos direitos clássicos de associação, liberdade de expressão, formação de partidos, igualdade perante a lei e controle da agenda pública.

As poliarquias se desenvolveram em contexto histórico marcado por continuado processo de acumulação material, elevado grau de urbanização, formando uma sociedade complexa, interdependente, composta por vários grupos de interesse e pressão (Santos, 1994, p. 80-81).

2. MODELOS DE *WELFARE STATE* E OS DIREITOS DA CIDADANIA

Antes de se aprofundar no modelo de *welfare* brasileiro é preciso ter como apoio teórico certos autores que construíram sua matriz de análise a partir de estudos comparativos de políticas sociais. Para o presente estudo será utilizada a análise do sueco Gosta Esping-Andersen. Além disso será

¹²⁴ O termo utilizado em inglês para denominar tais redes é *accountability*.

necessário comparar o modelo de T. H. Marshall de expansão dos direitos da cidadania (civis, políticos e sociais) com o caso brasileiro.

Esping-Andersen sustenta haver três modelos de *welfare state*, formulados a partir de distintas composições entre dois fatores que tem relação dinâmica: a pressão popular e a matriz de poder. O conceito de matriz de poder envolve o Estado e suas instituições, pois se refere ao modo como o poder político é conduzido em suas instituições. A partir dessa ideia pode-se inferir que a expansão dos direitos e da política social vai depender tanto da capacidade de mobilização popular como da receptividade dessas demandas na matriz do poder (Arretche, 1995, p. 26-27).

O primeiro modelo é o liberal, possuindo como característica básica o seguro social a partir de contribuições prévias, de regras de qualificação para o recebimento de modestos benefícios. Há pequena transferência de renda para a população pobre e a clientela estatal é predominantemente formada pela classe trabalhadora de baixa renda. Como alternativa de complementação de renda, as classes mais favorecidas podem adquirir seguro social privado. Dessa maneira, o seguro é feito para que o cidadão opte pelo benefício apenas em último caso, devendo encontrar melhores condições de sobrevivência no mercado (Esping-Andersen, 1990, p. 26-27).

O segundo modelo é o corporativista ou conservador, em que há seguro social particularizado para diferentes classes sociais e categorias profissionais. Dessa forma, os direitos sociais estão condicionados ao critério de classe e de status. Assim, funcionários públicos poderiam ter benefícios não acessíveis a funcionários do sistema privado e trabalhadores do setor privado teriam acesso a benefícios diferenciados dependendo de sua renda. Tal sistema tende a focar principalmente a proteção familiar e companhias de seguro social privadas teriam um mero papel residual (Esping-Andersen, 1990, p. 27).

Já o terceiro modelo é o social-democrata. Tal sistema objetiva dar alto padrão de vida a toda a sociedade, a partir de grandes taxações. Os serviços sociais são universais e de qualidade para todos (Esping-Andersen, 1990, p. 27-28).

Tais modelos são construídos a partir do grau de desmercantilização (*de-commodification*) do cidadão no mercado. Esse fenômeno diz respeito ao quanto o cidadão depende ou não da sua inserção no mercado de trabalho para sobreviver (Esping-Andersen, 1990, p. 22-23). Em sociedade com alto grau de desmercantilização, os serviços sociais são universalizados, o cidadão depende pouco do mercado, pois encontra nas políticas sociais do Estado proteção em caso de acidente, desemprego, doença ou salário muito baixo, independentemente de renda, contribuição ou performance prévia, como no caso do modelo social-democrata, em que há um misto de universalização e desmercantilização. É preciso notar que para tal sistema funcionar plenamente é preciso que o Estado garanta pleno emprego para toda a população economicamente ativa e que tenha taxas elevadíssimas de recolhimento de impostos para poder manter efetivamente a universalização e a desmercantilização.

No modelo conservador, o Estado é visto como responsável por garantir os direitos sociais. Porém, não haveria preocupação com a redução de desigualdades sociais, pois os benefícios são segmentados por classe e status.

Dos três modelos o menos desmercantilizado é, sem dúvida, o modelo liberal, em que não há preocupação com a diminuição da desigualdade social e os benefícios são pequenos e de teto baixo. Tanto no modelo liberal como no conservador quem não consegue contribuir por estar fora do mercado de trabalho ou por não ter renda, não recebe benefícios (Esping-Andersen, 1990, p. 26-29).

É importante perceber que cada modelo tem em si diferente percepção do que seria a justiça social, variando de preocupação quase inexistente no modelo liberal, a verdadeiro norte, meta principal no modelo social democrata.

Além disso, não há na realidade concreta, país que tenha seguido apenas um desses modelos, cada nação constitui sua política social a partir do que percebe como problema de caráter social, formulando as soluções de acordo com as possibilidades, com as estratégias do poder político (matriz de poder) e com os grupos de pressão da época. É a dimensão mais nacional da política, vista como assunto interno.

T. H. Marshall relaciona as políticas sociais à expansão da cidadania, ou seja, as políticas sociais seriam fruto da expansão dos direitos, da noção de cidadania, tendo como caso concreto a Inglaterra. Para Marshall, o cidadão teria primeiro conquistado direitos civis (direitos fundamentais à vida, liberdade, igualdade perante a lei etc) para depois alcançar os direitos políticos (direito de votar e ser votado), indo finalmente para o terreno dos direitos sociais, definido como o direito a ter vida digna e civilizada, dentro dos padrões de bem-estar vigentes na sociedade (Marshall, 1967, p. 63-64). Segundo Martha Arretche (1995, p. 11-12, 19), o *welfare* para Marshall seria o resultado da ampliação progressiva dos direitos civis, como um subproduto de forças inerentes à industrialização, de processos lógicos e naturais que submetem os atores sociais, como se a expansão da cidadania fosse parte de um processo natural concedido pelo sistema.

Por outro lado, mesmo que o *welfare* tenha sido mero subproduto da industrialização, não se pode descartar da leitura de Marshall a visão de que o crescimento das políticas sociais teria sido marcado também pela pressão pelo bem-estar. Exemplo é a grande depressão econômica inglesa, no final do século XIX, aliada aos movimentos grevistas e de desempregados, que despertou a sociedade para a necessidade de políticas sociais, para a ideia de que o capitalismo sem qualquer tipo de proteção social tenderia a produzir fome e miséria entre milhares de trabalhadores que em nada lembravam pessoas vadias ou improdutivas.

Dessa forma, o Estado passaria a ter responsabilidade pelo bem-estar do povo como forma de responder às pressões sociais, devido às falhas do sistema, como forma de diminuição de conflitos sociais, além de, ao mesmo tempo, atender às forças inerentes à industrialização (Marshall, 1965, p. 27-34, Arretche, 1995, p. 11).

3. WELFARE NO BRASIL: MODELO DE IMPLANTAÇÃO

As políticas sociais brasileiras passaram por quatro fases distintas de desenvolvimento. A primeira, de 1930 a 1943 e a segunda, de 1966 a 1971 foram fases de construção do sistema de proteção social brasileiro, sendo marcadas por períodos ditatoriais, entre 1930-1934, 1937-1945 e

posteriormente entre 1964-1985. A terceira fase se iniciou com a promulgação da Constituição de 1988, marcada por traços social-democratas. A quarta fase, teve recente início, em 2016 e caminha novamente rumo ao modelo liberal e conservador, em franco retrocesso em relação à terceira fase.

É marcante o fato de que o governo federal brasileiro tenha iniciado firme compromisso em garantir certos direitos sociais apenas a partir da terceira década do século XX, enquanto em países como a Inglaterra, Alemanha tal preocupação ganhou corpo já no século anterior (Arretche, 1995, p. 22-23; Marshall, 1965, p. 27-39; Bendix, 1996, p. 110-111, 135; Santos, 1979, p. 100). Em um país marcado por profundas desigualdades sociais que remontam a organização colonial, tal demora contribui, sem dúvida, para a atual manutenção desse quadro inaceitável (Barros; Henriques; Mendonça, 2000, p. 21-22).

Durante a primeira fase, a política trabalhista brasileira foi marcada pelo corporativismo. O poder executivo se tornou altamente centralizado, legislando por decreto-lei. A burocracia de Estado passou a mediar as discussões políticas, com viés meramente técnico e conciliador dos interesses de grupos organizados de pressão, tanto de empresários que participavam diretamente desses órgãos burocráticos, como de trabalhadores, via sindicatos. O Congresso fora esvaziado como instrumento de representação política, sendo esta feita via corporações.

Tal característica se refletiu nas políticas sociais, pois o acesso aos direitos sociais não era garantido a todos. Pelo contrário, era restrito a certos grupos. No caso dos trabalhadores urbanos, apenas os inscritos em sindicatos oficiais, reconhecidos pelo governo, poderiam se beneficiar dos direitos protegidos pelo Estado e da justiça trabalhista.

No setor previdenciário, cada sindicato organizava a previdência do seu setor e os níveis de benefício eram também diferenciados de acordo com a faixa de contribuição e com o montante arrecadado pela categoria. Assim, a previdência dos bancários poderia oferecer mais benefícios que a dos empregados em transporte rodoviário. Esse sistema, denominado IAP (Instituto de Aposentadoria e Pensão) era regulado pelo Estado e por

representantes de organizações sindicais de patrões, empregados (Carvalho, 2001, p. 113-114).

Estavam excluídos dos IAPs os trabalhadores não-sindicalizados ou sindicalizados em organizações não reconhecidas pelo governo, os trabalhadores informais e os rurais, estes últimos formavam a maior parte da população economicamente ativa, nas décadas de 30 a 50. Vale notar que antes do IAP havia o CAP (Caixa de Aposentadoria e Pensão) de alcance muito mais restrito ainda que o IAP, pois era estruturado por empresas e não por categoria profissional.

Durante a década de 50 se discutiu a unificação e a padronização de benefícios do setor previdenciário para todos os trabalhadores do mercado formal, mas pressões de grupos de interesse, das categorias sindicais fortes que poderiam suprir sozinhas, inúmeros benefícios para a sua categoria, impediram a efetivação das reformas (Mesa-Lago, 1989, p. 4-5).

O grande avanço da política social nas áreas trabalhista e previdenciária ocorreu durante a administração Vargas de 1930 a 1945. O período democrático apenas manteve as conquistas e avançou no âmbito dos direitos políticos e civis (Carvalho, 2001, p. 125-126). Desse modo, pode-se dizer que essa primeira fase perdurou de 1930 a 1966, período em que a política social manteve as características da era Vargas.

Nota-se que a primeira fase de grande desenvolvimento da política social brasileira (1930-1943), foi estruturada não tanto por pressões diretas da sociedade, de trabalhadores que estavam organizados em sindicatos combativos desde a década de 10, mas principalmente por governo ditatorial que espelhando-se no ideário corporativista, queria ser o grande articulador da modernização das relações trabalhistas e o elo conciliador entre patrões e empregados (Santos, 1979, p. 20-21).

Característica constitutiva do modelo corporativista é a negociação por grupos de interesse, não estendida a todos os cidadãos, de forma seletiva, heterogênea e fragmentária (Draibe, 1989, p. 9). Não há preocupação com a estrutura social, atenta-se apenas para os setores considerados estratégicos, tanto do ponto de vista político como econômico. Desse modo, apenas as categorias bem organizadas e com

poder de negociação poderiam formar um IAP e gerar significativos benefícios para seus assegurados.

Ao se comparar essa primeira fase com o modelo de Esping-Andersen, observa-se no governo nacional concepção de política social conservadora, pois os direitos estavam condicionados a critérios de pertencimento a certos grupos, sindicatos, ao mesmo tempo em que havia certos traços liberais, pois o seguro social era garantido a partir de contribuições prévias, sem qualquer preocupação com a transferência de renda para a população pobre. Desse modo, além de se iniciar muito depois de vários outros países a política social brasileira não tinha como meta a elevação do nível de vida da população pobre, deixando intactos os níveis de desigualdade social.

A política social era vista como privilégio de alguns e não como direito de todos (Carvalho, 2001, p. 115). Não era direito de cidadania, mas fundo privado administrado pela tríplice aliança entre patrões, empregados e Estado (Santos, 1979, p. 24). A cidadania era “regulada”, como concessão do poder central, dada aos poucos para os que possuíssem maior poder de negociação com as estruturas técnico-burocráticas do governo. Salta aos olhos que mesmo no período democrático de 1945 a 1964 não houve alterações significativas dessa estrutura tão pouco democrática. Dentre as mudanças significativas estão apenas a Lei Orgânica da Previdência, que uniformizou as normas dos IAPs e do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963, impulsionador da criação de sindicatos rurais. Entretanto, ainda estavam desassistidos do governo os trabalhadores rurais, empregadas domésticas, profissionais autônomos (Santos, 1979, p. 33)

A análise comparativa entre o modelo de T. H. Marshall e esse primeiro impulso de desenvolvimento das políticas sociais brasileiras, revela que no país os direitos sociais precederam tanto os direitos civis como os direitos políticos, pois foram políticas implantadas em período de severa restrição aos direitos políticos e civis da população (1930-1934 e 1937-1945). Qual seria a consequência de tal fenômeno?

É preciso notar que na Inglaterra, país que serviu de base para a construção do modelo de Marshall, a cidadania tende a ser ativa,

participante, pois primeiro foi garantida a base dos direitos civis, a liberdade individual, que propiciou aos cidadãos condições de expandir os direitos conquistados para a área política e social, como pressão incessante por mais participação e por mais bem-estar. Além disso, o próprio desenvolvimento capitalista teria como resultado natural a ampliação progressiva dos direitos civis, como subproduto de forças inerentes à industrialização.

A inversão dos direitos de cidadania no Brasil teve como consequência uma cidadania não-ativa, verdadeira “estadania”, pois tais direitos tiveram como ponto de partida o Estado, enquanto poder decisivo e regulador da sua extensão. A população sem direitos civis garantidos ou efetivados, sem participação no processo político não era ator social ativo de peso. O direito social, que foi o primeiro dos direitos a ser realmente efetivado, foi concedido apenas aos grupos mais organizados, mais próximos do poder central. Desse modo, da mesma forma que a implantação dos direitos civis a partir do código de 1916, a implantação dos direitos sociais nessa primeira fase, foi feita de forma precária e insuficiente. Tal inversão, evidentemente, não significa que os caminhos da cidadania ativa e generalizada estejam barrados aos brasileiros, mas, sem dúvida, são fragilizados (Carvalho, 2001, p. 219-220).

A grande questão em relação aos direitos de cidadania no Brasil, porém, não seria a mera inversão da ordem de seu desenvolvimento, ou seja, os direitos políticos efetivados antes dos direitos civis, mas sim a falta de eficácia e mesmo de compromisso das ações governamentais e de setores da sociedade civil na reversão da situação de vulnerabilidade dos direitos civis e sociais. Tal quadro compromete o pleno funcionamento do Estado de Direito no país, pois a cidadania plena, integral não é extensa a todos os nacionais.

Além disso, o longo período de escravidão e o posterior abandono dos ex-escravos à sua própria sorte após 1888, sem condições de se inserir no processo de modernização do mercado de trabalho, contribuiu para a atual condição de subcidadania vivida por milhões de brasileiros. No Brasil, certos cidadãos valem menos que os outros, gozam de menor consideração junto à sociedade e às instituições estatais, são os

subcidadãos. Na condição de subcidadania o indivíduo não tem seus direitos civis assegurados, não tem acesso à justiça formal, está na condição de pária social, sua situação precária seria vista como natural para a parcela mais abastada da sociedade (Souza, 2000, p. 56-57, 267).

Além da ideia de subcidadania, outro conceito que auxilia na compreensão da vulnerabilidade social brasileira é o de desfiliação. O desfiliado é aquele que sofreu algum tipo de desenraizamento econômico e social: vive de empregos informais, instáveis e sem benefícios trabalhistas; pode ter ainda seus laços familiares e de vida associativa enfraquecidos devido à sua condição econômica, entre outros fatores. A trajetória do desfiliado é marcada por uma série de rupturas em relação a estados de equilíbrio relativamente estáveis no passado. Assim, nem sempre o desfiliado foi um supranumerário, nem sempre esteve precariamente inserido no mundo do trabalho e na sociedade (Kowarick, 2002, p. 21 Castel, 1998, p. 530, Castel, 1997, p. 22).

Tanto a noção de subcidadania como a de desfiliação pressupõem a naturalização da condição social precária do cidadão, como se eliminar a pobreza fosse impossível. O subcidadão, porém, nunca teria usufruído a plena cidadania, nem veria a possibilidade de tal fato ocorrer, sendo, de certa forma, também um desfiliado social por estar precariamente inserido na sociedade (Souza, 2000, p. 267).

Note-se que para o Brasil a noção de desfiliação pode ser utilizada somente para as análises após 1980, pois nesse período houve maior precarização do mundo do trabalho com aumento da vulnerabilidade social e econômica, com perdas em relação à situação anterior, com percepção negativa da nova situação. Como exemplo, entre 1990 e 1999, a renda média da família da região metropolitana de São Paulo caiu cerca de 35%, de 1983 a 1993 a população favelada cresceu em torno de 440% em São Paulo, de 430 mil pessoas em 1983, para 1.902 mil pessoas em 1993, representando quase 20% do total da população. A noção de desfiliação não seria válida para as décadas de 1930 a 1970, pois, naquela época, houve real melhora na qualidade de vida da população e havia perspectiva otimista em relação ao futuro, ainda que sob significativa desigualdade social (Kowarick, 2002, pp. 18-19, 22).

Portanto, o processo de modernização da sociedade brasileira desenvolveu-se maneira seletiva, incluindo plenamente alguns e precariamente muitos outros. Marca constitutiva dessa cidadania seletiva seria a ausência de uma economia emocional uniforme na sociedade, em que os cidadãos tivessem a mesma organização afetiva, racional e valorativa, compartilhando o sentimento de igualdade e respeito perante o outro (Souza, 2000, p. 44, 56-57, Kowarick, 2002, p. 10).

A segunda fase da evolução da política social brasileira teve início em 1966 com a reforma previdenciária unificadora do seguro social por categoria (IAP), dando origem ao INPS (Instituto Nacional de Previdência Social). Com o INPS foi criado teto máximo e mínimo de pagamento de benefício e para contribuições, houve a padronização das aposentadorias dos trabalhadores brasileiros, com perdas para as categorias de IAP mais robusto.

O INPS além de padronizar, universalizou o atendimento aos trabalhadores do sistema formal e englobou os autônomos, domésticos e rurais (Draibe, 1989, p. 12). De sistema gerido por empregadores, empregados e Estado, a partir de 1966, o governo passou a ser o único controlador. Sem dúvida, a criação da nova instituição estatal representou grande avanço no âmbito das políticas sociais, pois pela primeira vez essa deixou de ser marcada pelo caráter meramente corporativista e liberal para ter traços, ainda que tênues, do modelo social-democrata.

O governo implantou programas de financiamento habitacional, o BNH (Banco Nacional da Habitação), criou programa de extensão do sistema de saneamento, de distribuição de material escolar, alimentos e remédios.

Universalizar, porém, não significou a diminuição das desigualdades sociais. Os motivos dessa não-redução são claros: a política econômica do governo pregava primeiro que se deveria “crescer bolo para depois dividir”, e assim, reduzir desequilíbrios, argumento sem qualquer base para concretização real, dessa forma, mais uma vez não se atacou pontualmente as desigualdades sociais tão presentes no país (Santos, 1979, p. 104).

Em segundo lugar, o governo militar centralizou as políticas sociais em Brasília, tanto no âmbito de sua criação como no de sua administração, ou seja, toda a liberação de verba e a compra de materiais (alimentos, material escolar, remédios) originavam-se na capital federal, abrindo ampla margem para o surgimento de uma estrutura de corrupção, desvio de verbas, favorecimentos a certas empresas etc., com sistema em si ineficiente para gerir recursos e conseguir atingir seu público-alvo, já que parte dos recursos se perdia pela teia burocrática. Além disso, alguns programas acabaram por financiar preferencialmente a classe média, como o BNH, assim, a classes mais necessitadas foram as menos beneficiadas, ao mesmo tempo em que o Estado diminuiu investimentos na educação e manteve o patamar na saúde (Santos, 1979, p. 104).

Portanto, o período militar, embora tenha conquistado avanços significativos no que se refere às políticas sociais não teve como alvo preferencial o combate à pobreza, com renda de US\$ 5,50/dia per capita e à extrema pobreza, com renda de até US\$ 1,90/dia per capita (IBGE, 2018). Simples reconhecimento da universalidade da cidadania não garantiu a diminuição da injustiça, nem ultrapassou a “cidadania regulada”. No entanto, de certa forma, contribuiu para a constituição de uma cidadania mais generalizada na esfera social ao iniciar processo universalizante na previdência social, ao passo que na área política e dos direitos civis houve imenso retrocesso (Santos, 1979, p. 83-84).

A terceira fase se inicia em 1988, com a promulgação a Constituição cidadã ante ao extenso leque de direitos sociais, civis e políticos assegurados. Houve a universalização do acesso e a expansão da cobertura previdenciária, com certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema e a redefinição de patamares mínimos dos valores de benefícios sociais, com comprometimento maior do Estado e da sociedade no financiamento de todo o sistema de bem-estar (Draibe, 1989, p. 29).

O sistema previdenciário brasileiro englobou, nessa fase, o plano Beveridge inglês de 1942, no que diz respeito à unificação e uniformização dos serviços médicos públicos. Pelo plano Beveridge todos os cidadãos teriam direito a benefício nacional mínimo para lhes assegurar o direito

de não passar necessidades básicas. O sistema nacional ainda assimilou o sistema corporativista alemão no tange à diferenciação dos benefícios pagos em função da renda auferida antes da aposentadoria, ao contrário do benefício padrão (*flat benefit*) do caso inglês (Relatório *Beveridge*), assemelhando-se ao modelo conservador. Tem, ainda, traços comuns ao programa americano pelo seu aspecto contratualista entre o segurado e o Estado, não sendo, portanto, direito inerente à cidadania, como na fórmula inglesa (Santos, 1979, p. 106; Rimlinger, 1971, p. 148-153).

Cumprir notar que embora o serviço médico público nacional seja utilizado por cerca de 75% da população, esta, em grande parte, utiliza esse serviço por não dispor de recursos para pagar planos privados, já que a capacidade de atendimento dos postos e dos hospitais públicos é pequena ante a alta demanda (ANS, 2019). Nesse ponto, o *welfare* brasileiro se aproxima mais do modelo liberal, pois a clientela do Estado está nas classes mais carentes.

Nota-se que o *welfare* nacional caminhou lentamente e com percalços rumo à desmercantilização até 2016, quando se tem início a quarta fase do processo de evolução das políticas sociais no Brasil, com o congelamento dos gastos públicos, investimentos sociais através de novo regime fiscal a imperar por vinte anos pela emenda constitucional 95/2016, com retrocesso nessa evolução com a interrupção da redistribuição de renda levada a cabo na última década (2003-2014), principalmente com a política de valorização do salário mínimo. Nessa quarta fase houve ainda reformas na área trabalhista em 2017 e previdenciária, iniciada em 2016 e atualmente em fase final de aprovação (2019), a prenunciar de forma clara que o modelo brasileiro caminha para a mera assistencialização da previdência e a focalização dos serviços apenas nos mais pobres, nos moldes do modelo liberal com pequena transferência de renda. A vitória do estado mínimo como política para pobres marca a derrota da política de universalização e da integração social que inspirou a evolução do estado social moderno (Kerstenetzky, 2017, p. 1-2; 30; Mariano, 2017, p.1).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desmercantilização seria extremamente necessária ante a desigualdade social existente no país. Se é difícil para a população pobre ter condições de comprar o alimento do dia nos padrões calóricos ideais, imagine-se então o quanto é virtualmente impraticável financiar seu seguro-social nos moldes liberais ou ter acesso a assistência médica privada.

Deve-se notar, porém, que pela tradição brasileira, direitos formalmente assegurados nem sempre correspondem a direitos efetivados, ainda mais quando se trata da parcela da população de baixo capital social e financeiro. Os cidadãos brasileiros separam-se por desigualdades em virtude de raça (há grande disparidade de renda entre brancos e população de cor), sexo, emprego e grau de escolaridade. As oportunidades individuais de renda e trabalho variam de acordo com a região, mas também segundo a predominância rural ou urbana, com o tipo de atividade desenvolvida (industrial ou agrícola).

O sistema de bem-estar tem como desafio maior a redução drástica do nível de desigualdade social entre os mais ricos e os mais pobres. Deve-se também identificar e atacar os casos graves, onde há a congregação de fatores que impedem a melhoria das condições de vida da população, como ser negro, ter baixa escolaridade, morar em favela, estar desempregado. Desse modo, as políticas sociais devem focalizar primordialmente os mais pobres para elevar seu padrão de vida na área da educação, saúde, moradia, emprego e renda e não apenas mantê-lo com modestos benefícios assistencialistas (Barros; Carvalho, 2003, p. 5).

O sistema social nacional foi ao longo de sua trajetória marcado pela ineficiência, má gestão de recursos, superposições de competências, de agências, de clientes-alvo e de objetivos, com grave desperdício ao limitado orçamento social. Os programas tendem a não beneficiar os mais carentes, há perda considerável de recursos antes de chegar ao público alvo, aliada a quase total ausência de mecanismos de controle e avaliação. Os programas são instáveis, descontínuos, de alcance limitado, muitos com cunho assistencialista. Os recursos provenientes da área fiscal para

programas sociais são bastante residuais, se apóiam mais nas contribuições previdenciárias, fundos sociais, contribuindo para o déficit previdenciário. Os fundos sociais geridos segundo a lógica de mercado, tem de ser rentáveis, assim, são aplicados menos em saneamento e mais em habitação para alta renda e sofrem considerável diminuição com a queda do emprego e da massa salarial (Draibe, 1989, p. 15-16).

Sabe-se que o Brasil não é um país pobre, tem um PIB considerável, mas continua sendo um país de muitos pobres. Assim, não há falta de recursos para erradicar a pobreza, é preciso dar mais eficácia às ações sociais (Barros; Henriques; Mendonça, 2000, p. 15, 21). É mister a redistribuição de renda, de preferência em espécie e não *in natura* (alimentos), pois dar renda é forma das menos custosas e das mais eficazes, de se realizar políticas sociais compensatórias de modo a combater, ao mesmo tempo, pobreza e desigualdade (Lavinias, 2000, p. 558-559).

O modelo de bem-estar nacional deve deixar de lado soluções meramente assistencialistas para ocupar-se de formas de seguro social. O conceito de seguro social está ligado à ideia de que há uma dívida social a ser paga pelo Estado, sendo direito de cidadania. Tem caráter redistributivo que pode ser mais ou menos acentuado de acordo com o modelo de *welfare* seguido pelo país. O seguro é, sem dúvida, o eixo mais importante da política de bem-estar.

Os programas assistencialistas têm limites claros: são mais frágeis do ponto de vista da legitimidade, ao não resolver o problema estrutural da desigualdade social, apenas reitera-o, criando até certa dependência nas pessoas que participam desses programas, pois não estabelece condições para que o cidadão saia definitivamente da linha de exclusão social.

Tal tarefa deve ser realizada de forma coordenada entre governo central e estados. Para isso, é imprescindível haver centralidade de informações sobre os programas sociais de modo a integrá-los para que o sistema seja realmente eficaz e não desperdice recursos. No entanto, não se deve deixar de estimular a descentralidade de soluções. Além disso, é importante haver mecanismos de avaliações externas periódicas de todos os programas sociais em que participe a esfera federal, estadual e

municipal, mesmo em caso de parcerias com organizações do terceiro setor (Barros; Carvalho, 2003, p. 5-11).

Nem a crise generalizada no setor do bem-estar social iniciada na década de 70, nem a inversão dos direitos de cidadania (sociais, civis, políticos), ou a mais recente crise político-econômica (2015-) podem servir de desculpa para a paralisia e a ineficácia de setor tão necessário em país com tantos pobres como o Brasil.

REFERÊNCIAS DAS FONTES

ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar) (2019). **Dados Gerais**. Disponível em: <https://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-gerais>. Acesso em 05 de set. 2019.

ARRETCHE, Martha T. S. (1995). Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)**, Rio de Janeiro, n. 39, pp. 3-40, 1º sem. 1995.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela (2003). **Desafios para a política social brasileira**. Texto para discussão nº 985. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2003.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane (2000). A estabilidade inaceitável: a desigualdade e a pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BENDIX, Reinhard (1996). **Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança**. São Paulo: Edusp, 1996.

BOBBIO, Norberto (1992). **A Era dos Direitos**. Editora Campus. Trad. Carlos Nelson Coutinho, 1992.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. **A Influência do Relatório Beveridge nas Origens do Welfare State Britânico (1942-1950)**. Monografia Graduação em Ciências Sociais. Unesp Araraquara, 2010.

CARVALHO, José Murilo de (2001). **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTEL, Robert (1997). As armadilhas da exclusão. In: BOGUS, Lucia; YASBEK, Maria Carmelita; BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela (Orgs.) **As Metamorfoses da Questão Social**. São Paulo: Educ, 1997, p. 15-48.

CASTEL, Robert (1998). **As Metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

DAHL, Robert A (1997). **Participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

- DRAIBE, Sônia Miriam (1989). As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **Para a década de 90 – Prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília:IPEA/IPLAN, 1989.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990). **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, Oxford:Blachwell Publishers, 1990.
- FERREIRA, Delson (2001). **Manual de Sociologia: dos Clássicos à Sociedade da Informação**. São Paulo: Atlas, 2001
- IBGE (2018). **Síntese de Indicadores Sociais**. Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.
- KERSTENETZKY, Célia Lessa (2017). Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, V. 36, julho de 2017, pp. 15-34
- KOWARICK, Lucio (2002). “Viver em risco: sobre a vulnerabilidade do Brasil urbano. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, nº 63, julho de 2002, pp. 9-30.
- LAVINAS, Lena (2000). Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- MARIANO, Cynara Monteiro (2017). Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, nº 1, vol. 4, jan.-abr 2017.
- MARSHALL, T. H. (1967). Cidadania e classe social. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MARSHALL, T. H. (1965). **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.
- MESA-LAGO, Carmelo (1989). **Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America**. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1989.
- O’DONNELL, Guillermo (2000). “Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial” in MENDEZ, Juan E., O’DONNELL, Guillermo, PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Democracia Violência e Injustiça**. O Não-Estado de Direito na América Latina. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- RIMLINGER, Gaston V (1971). **Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia**. New York: John Wiley & Sons, Inc, 1971.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1979). **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1994). **Razões da desordem**. Capítulo III – Fronteiras do estado mínimo – indicações sobre o híbrido institucional brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1988). Gênese e apocalipse. Elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. **Novos Estudos Cebrap**, nº 20, pp. 110-118, março de 1988.

SOUZA, Jessé (2000). **Modernização Seletiva**. Uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: UnB, 2000.

SWAAN, Abram de (1988). **In Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in Modern Era**. New York: Oxford University Press, 1988.