

Estado e Sociedade Civil na História das Políticas Sociais Brasileiras

State and Civil Society in the History of Brazilian Welfare Policies

Maria Luiza Amaral Rizotti*

Resumo: O presente artigo discute os elementos condicionantes das políticas sociais no Brasil através de sistematização dos dados históricos sobre as políticas sociais e os movimentos sociais no país. Procuramos tomar como diretriz de análise a correspondência histórica entre ambos, destacando especialmente os principais acontecimentos voltados para as lutas por melhores condições de vida e pelo aumento dos direitos sociais na legislação brasileira.

Palavras-chaves: Estado brasileiro; movimentos sociais; política social; legislação social.

Abstract: The present article discusses the elements that drive welfare policies in Brazil by means of the organization of historical data on welfare policies and social movements in the country. The historical correspondence between both of them was considered the focus of the analysis, highlighting the main events concerning the fights for better life conditions as well as for the increase of social rights in Brazilian legislation.

Key words: Brazilian State; Social movements; Welfare policies; Welfare legislation.

Introdução

O estudo dos elementos condicionantes das políticas sociais no Brasil não constitui tema inovador no âmbito da produção científica do Serviço Social. Contudo, mostra-se ainda relevante a sistematização de dados históricos sobre as políticas sociais e os movimentos sociais no país. Por sua vez, já há uma importante produção na literatura técnica acerca da especificidade das condições sob as quais se processaram a estruturação e o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. Nesta introdução desejamos retomar este último tema, a partir de uma ótica particular. A comparação sucinta que realizaremos entre as principais características do caso nacional e os traços predominantes nos países europeus nos permitirá vislumbrar em que consistiu tal singularidade.

O período de maior intensidade na instauração de sistemas de seguridade social nos países europeus pode ser determinado a partir do encerramento da Segunda Guerra Mundial. Naquele contexto, a neces-

sidade de reconstrução das economias nacionais européias encontrou uma classe trabalhadora fortemente mobilizada, com crescimento da base social dos partidos de ideário socialista, motivado pela sensação de forte insuficiência do capitalismo e pela presença da União Soviética entre os países vencedores da guerra.

Além disso, a última metade da década de 1940 e as duas próximas foram o palco de um vertiginoso crescimento do socialismo em todo o mundo, através de revoluções políticas que estenderam os regimes socialistas inicialmente por todo o leste europeu e, a seguir, em alguns outros países. Nesse contexto político de difusão do ideário socialista foi que se plasmaram os sistemas de seguridade social da Europa Ocidental, como resposta política daqueles Estados nacionais às demandas das classes trabalhadoras (HOBSBAWM, 1998).

Apesar de constituírem respostas às reivindicações da sociedade civil, a constituição do Estado de Bem-Estar naqueles países inaugurou uma era na qual a manutenção do modelo econômico e social capi-

* Doutora em Serviço Social pela PUC/SP; docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina.

talista encontrou-se fortemente vinculada à implantação de políticas sociais que formavam sistemas de seguridade crescentemente abrangentes. Mesmo inexistindo uma base de negociação que pudesse ser identificada em torno de reivindicações pontuais, ou que se destinasse a atingir o horizonte de um modelo econômico igualitário, esse fenômeno produziu naquelas sociedades o surgimento de uma perspectiva de melhorias progressivas nas condições de vida de suas populações.

Isso se consubstanciaria em estabilidade econômica duradoura, com situações prolongadas de pleno emprego, eficientes sistemas de aposentadoria e ascensão social entre as gerações mais novas – em suma, o ideário dos “30 anos dourados do capitalismo”, nos quais as crises econômicas e sociais da primeira metade do século pareciam seguramente afastadas do horizonte capitalista.

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil constituiu processo plenamente diverso do que apontamos acima. Tendo emergido em seus primórdios de uma situação de economia colonial, o desenvolvimento econômico e social brasileiro esteve sempre subordinado à dominação dos países capitalistas centrais.

Nessa circunstância, o “capitalismo tardio” (MELLO, 1986) que aqui se desenvolveu apresentou alternadamente o predomínio de formas arcaicas e modernas tanto no âmbito econômico – no qual o papel do Estado foi o de articulador fundamental de cada fase de um desenvolvimento econômico de características retardatárias – quanto na esfera política, na qual as marcas do patrimonialismo impediram até o presente a constituição de eficazes formas de controle público das instituições governamentais.

No Brasil, jamais chegou a ser constituído o Estado de Bem-Estar Social. Ao contrário, ao mesmo tempo em que o welfare state europeu era estruturado, o Estado brasileiro dava início a um processo de desenvolvimento amplamente apoiado na utilização do fundo público para a realização dos investimentos essenciais ao desenvolvimento econômico (meios de transporte, comunicações, indústrias de base e geração de energia, entre outros). Toda interferência do Estado no processo de desenvolvimento nacional se processava através de suas funções de agente econômico, cuja atuação visava garantir as formas essenciais de acumulação.

Por sua vez, foram relegados a planos não-prioritários os investimentos em meios de consumo coletivo, consubstanciados, em sua maior parte, nas políticas sociais. Visto que o desenvolvimento econômico experimentado caracterizava-se por uma lógica de extrema concentração de riquezas, a coexistência de um – ainda que frágil – ideário político liberal e de um modelo de desenvolvimento monopolista, ocasionou uma insuficiente resposta das políticas públicas às questões sociais que se colocavam nos diferentes períodos deste século.

Implantou-se aqui um sistema de proteção social que, subordinado pelas instituições políticas e econômicas nacionais, desenvolveu-se marcado pelo papel hegemônico que o modelo de desenvolvimento conservador desempenhou na trajetória brasileira. Ao invés de respostas políticas apropriadas às demandas dos movimentos sociais organizados, as políticas sociais brasileiras caracterizaram-se, de modo geral, como elementos periféricos no sistema de repressão aos movimentos sociais e de controle social que a burguesia nacional logrou empreender ao longo da recente história nacional.

Com isso não pretendemos afirmar a inexistência ou importância menor do papel dos movimentos sociais na configuração dos sistemas de seguridade social no país. Mesmo no contexto de desenvolvimento dependente, as políticas sociais não deixam de ser resultado, em certa medida, da luta dos trabalhadores e da população em geral, que as fizeram necessárias ao modelo de desenvolvimento em evolução.

Por isso, cremos que a interpretação da evolução da política e da legislação social no Brasil deve necessariamente remeter-nos a uma reflexão sobre a trajetória das lutas sociais levadas a cabo pelos movimentos sociais organizados, a fim de esclarecer sua influência no contexto hegemônico de dominação conservadora, que se configurou de modo pendular ora através de aberturas populistas, ora por intermédio do exercício da repressão estatal.

Com o objetivo de realizarmos esta reflexão, recorreremos principalmente ao estudo de Gohn (1995), que analisa em retrospecto os principais movimentos sociais do país desde o final do século passado. Esta discussão nos permitiu analisar não apenas as principais áreas de concentração das lutas sociais no país, mas também as ações dos diferentes interlocutores desses movimentos, tanto no âmbito do Estado quanto no âmbito das classes dominantes.

Paralelamente, procuramos ressaltar na breve retrospectiva histórica das políticas sociais que apresentamos, as lacunas existentes entre os princípios, diretrizes e direitos dispostos na legislação social – que, via de regra, resultaram das reivindicações expressas nas lutas populares – e as ações efetivas do aparelho governamental, o que nos permitiu concluir pelo caráter incipiente dos sistemas de seguridade social na história do país, organizados sob forma centralizadora e sob princípios de alta seletividade.

1 Antes da República: lutas sociais no Brasil do século XIX

Os movimentos sociais que emergiram no contexto brasileiro do século XIX caracterizaram-se, essencialmente, pela inexistência de algum projeto político e social que lhes dotasse de unidade histórica quanto

às estratégias de intervenção e à base social na qual se apoiavam. É certo, porém, que todos os principais movimentos sociais surgidos naquele século possuíam entre suas causas a contestação às condições sociais de vida que se degradavam e a reivindicação por mudanças que proporcionassem sua melhoria. Bandeiras políticas relativas a um projeto de independência nacional ou à conquista de áreas territoriais na fronteira brasileira tinham sua base social ampliada à medida que se encontravam associadas a reivindicações sociais da população da época.

A influência das transformações políticas no contexto internacional também se fazia sentir na motivação dos movimentos sociais do país. Especialmente por intermédio de membros da elite agrária que retornavam da Europa, os ideais liberais da República Francesa chegavam ao Brasil e compunham o substrato de legitimação dos movimentos sociais emergentes. Gohn (1995) contabiliza, para o período da primeira metade do século XIX, o número de quarenta e duas lutas sociais importantes que, entretanto, por aglutinarem em sua base social segmentos muito diversificados, não logravam constituir um projeto de transformação política e social, devido especialmente à dificuldade de superar as divergências entre interesses imediatos dos segmentos envolvidos. Mas, em todos eles, a sustentação do propósito de independência política e financeira do país em relação a Portugal e os ideais de liberdade e igualdade encontravam-se condicionadas à incorporação de reivindicações concretas de melhoria das condições sociais de vida no Brasil.

Dentre as principais lutas e movimentos sociais da época, três episódios merecem ser destacados, pela abrangência de sua base social – composta por militantes oriundos das classes subalternas, trabalhadores e escravos, por estudantes, intelectuais e outros membros da burguesia em ascensão – e pela importância de suas repercussões no período que lhes sucedeu:

- a) O movimento da Cabanagem que, durante dez meses, entre os anos de 1835 e 1836, sucedeu no Pará, chegando a instituir um governo local próprio, que Gohn nos descreve como o primeiro “governo popular de base índio-camponesa da história do Brasil no período imperial” (1995, p. 35);
- b) A Revolução Farroupilha, transcorrida no Rio Grande do Sul, que perdurou por dez anos, entre 1835 e 1845, denominada pelos que dela participaram Guerra dos Farrapos, remetia sua identificação à grande massa de homens livres pobres que constituíam sua base social e que vislumbravam na deposição do Governo Provisório o meio de superação de sua condição de vida marcada pela pobreza e miséria social;
- c) a Revolução Praieira, levante político organizado pelo “Partido da Praia” em Pernambuco, entre os anos de 1847 e 1849, que agregou elites intelectuais

e políticas e uma importante participação popular na oposição ao Governo Imperial, propondo já naquela época a realização da reforma agrária e o fim dos latifúndios rurais.

Ao destacarmos estes três movimentos, desejamos ressaltar como as aspirações por melhorias na qualidade de vida surgiam associadas, em primeiro lugar, aos ideais de consolidação de regimes mais democráticos no país e de libertação do regime econômico de exploração colonial – a independência política e econômica de Portugal apresentando-se como modo de constituição de um governo próprio, que governasse para os brasileiros e em defesa dos interesses nacionais – e, em segundo lugar, às propostas de transformações de base na economia nacional, com realização de reforma agrária e mudança da estrutura produtiva local. Essa dupla associação constitui, a nosso ver, demonstração irrefutável da identificação da base social dos movimentos analisados.

A exemplo do período que a antecedeu, a última metade do século XIX também foi palco da emergência de um grande número de lutas políticas e sociais no Brasil. De fato, nos últimos cinquenta anos desse século, registraram-se aproximadamente setenta movimentos sociais, das mais diversas origens, que possuíam como estratégias características um amplo leque de ações, abrangendo desde a associação para a prestação de socorro mútuo no âmbito corporativo ou étnico, até as reivindicações pelo fim da escravidão e pela proclamação da República. É certo que as exigências do contexto político nacional e internacional fizeram estas últimas lutas possuírem maior destaque na história nacional.

Contudo, se procedermos à análise desses movimentos como fizemos para aqueles que os antecederam, verificaremos igualmente que a preocupação com as condições de vida das classes subalternas encontrava-se presente nesses movimentos de forma multifacetada, ora novamente a partir de reivindicações de reformas econômicas, ora pela apresentação de reivindicações sociais da população, ora pela composição da base social de militantes que engrossavam suas fileiras. Nesse particular aspecto, Canudos constitui o exemplo maior da associação de várias dessas expressões: como movimento de contestação ao domínio dos latifundiários e de reivindicação da resolução da questão agrária aliava, também, preocupações com o socorro aos pobres e inválidos e com a superação das condições de miséria que caracterizavam a vida da massa pobre sertaneja, da fome em especial – e não era sem razão que o Conselheiro evocava, em suas pregações, as imagens de um mundo de fatura que deveria suceder o fim da luta.

Um aspecto final que desejamos registrar é que esse período demarca o momento a partir do qual as reivindicações populares, expressas nos movimentos sociais, passaram a ser respondidas através de ações assistenciais que, a despeito de seu caráter pontual,

introduziam na pauta política do país a questão da desigualdade social. Além disso, já se pode localizar, no período, o surgimento consistente de organizações da sociedade civil que se destinavam a prover serviços de atendimento às demandas sociais da população. Mas o princípio do século XX seria realmente o período durante o qual essas organizações proliferariam.

2 Da República Velha ao Estado Novo: o primeiro marco das políticas sociais no Brasil

Os primeiros trinta anos do século XX assinalam no Brasil o período de uma dupla transformação. De um lado, o fim do regime escravocrata enfraquecera o domínio político e econômico das antigas oligarquias rurais, promovendo o surgimento de uma nova classe de senhores, cujo principal interesse na cena política nacional foi adequadamente expresso na política do café-com-leite; mas a fragilidade política das novas oligarquias dominantes seria logo evidenciada pelas ações dos novos movimentos sociais, que surgiam como desestabilizadores do *establishment* constituído. De outro, o crescimento das cidades modificava o perfil da população e acelerava o crescimento das carências urbanas no país.

A natureza dessa dupla transformação permite explicar adequadamente a origem e o desenvolvimento das novas lutas sociais que dominaram o cenário político do país, naquele momento. Os movimentos sociais que surgiam caracterizavam-se por reunir, sob uma única bandeira, a reivindicação de ampliação dos direitos de cidadania no país e o objetivo de conquista do poder político no aparelho de Estado. É este também um período no qual as filosofias políticas revolucionárias, de inspiração socialista e anarquista, ganham expressão através da organização de trabalhadores recrutados dentre as fileiras de imigrantes que haviam chegado ao país desde a década de 1910.

No ano de 1914, na cidade do Rio de Janeiro, saques a casas comerciais colocavam em evidência a luta contra a carestia levada a termo pelos movimentos populares da época. A expressão política desses movimentos tornou-se ainda mais evidente com sua unificação no Movimento Contra a Carestia de Vida, que alcançou repercussão em várias das cidades mais importantes do país e culminou com a realização, na capital da República, do comício contra a carestia, que reuniu mais de dez mil pessoas (GOHN, 1995). Em 1917, o movimento de trabalhadores organizados promoveu em São Paulo um conjunto de grandes manifestações, culminando com a deflagração de uma greve geral que reivindicava a redução da jornada de trabalho para oito horas e a regulamentação do trabalho feminino e infantil.

Em 1925, eclodiu no Rio Grande do Sul a Coluna Prestes, que encontraria ampla base social para

crescer no interior do país e que, nos dois anos seguintes, percorreria o Brasil organizando levantes populares contra a deterioração das condições sociais de vida e reivindicando a criação de direitos civis e políticos, tais como a instituição do voto secreto, a extensão do direito de voto às mulheres e o respeito à liberdade de imprensa.

Não obstante o relativo sucesso dos movimentos populares surgidos naquele momento – cuja mais expressiva vitória parece ter sido a organização do movimento sindical nos principais centros do país, com o surgimento de comitês de fábrica que se mostraram eficazes na mobilização dos trabalhadores para reivindicação de melhorias salariais e de condições de trabalho – poucos avanços se fizeram sentir na organização dos serviços sociais demandados pela população.

Como afirmamos anteriormente, o período foi marcado pela proliferação de organizações corporativas e de auxílio mútuo, fazendo os serviços criados dependerem quase que exclusivamente de gestões de cunho privado e filantrópico, cuja ação de maior relevância pode ser registrada nas iniciativas das Santas Casas no campo da saúde e da assistência.

Da parte do Estado, as iniciativas desenvolvidas restringiram-se ao surgimento de novos elementos na legislação que regulava o trabalho assalariado e na edição do Código de Menores, que passou a regular pelo viés da repressão institucional as ações destinada à infância no país. A esse respeito, Oliveira (1989) assinala, apropriadamente, como a ausência do Estado no provimento de políticas sociais nessa época decorreu da inexistência de organização política suficientemente expressiva dos segmentos específicos que a demandavam:

A política social relativa à prestação de serviços, que se refere às demandas gerais da população saúde, educação, saneamento, etc., como não tinha grupos específicos que a demandassem, foi delegada a segundo plano na agenda social do governo, haja vista o reconhecimento social de grupos profissionais (OLIVEIRA, 1989, p. 109).

Apenas na década de 1930 o país seria palco de importantes transformações no papel desempenhado pelo Estado para a proposição de alterações no campo de direitos sociais no Brasil. O regime surgido da Revolução, ao contrapor-se em suas táticas de domínio às oligarquias regionais tradicionalmente instaladas no poder, requeria a constituição, pela primeira vez levada a termo no Brasil, de um projeto político nacional, que estendesse a ação do poder central a todas as regiões do país.

Naturalmente, a ação do governo central teria de afirmar-se por meio de artifícios múltiplos que fossem

capazes de evidenciar o novo papel desempenhado pela União, ao mesmo tempo em que ofuscava a proeminência dos governos regionais. Para tanto, o novo regime utilizou-se do expediente de encerrar o regime político enquanto, concomitantemente, buscava difundir sua presença por meio de políticas públicas diretamente operadas pelos órgãos centrais do poder. A questão social seria trazida, gradativamente, para o centro da ação política do Estado.

A forma de operar tal mudança estaria estreitamente associada aos novos mecanismos de organização do poder instaurados pela Revolução vitoriosa. Para garantir a eficácia do ordenamento político central no nível local, o mecanismo das interventorias, sendo de nomeação imediata do Presidente da República e consistindo num permanente rodízio de governantes regionais, monitorado pelo poder central, mostrou-se de imediato apropriado para os propósitos do governo getulista.

Impedidos que estavam de ganhar a expressão política anteriormente possuída pelos coronéis e governadores do interior do país, os interventores possuíam seu prestígio e sua importância política diretamente vinculados ao sucesso alcançado na implementação das novas ações governamentais das quais estavam incumbidos. Por sua vez, as atribuições próprias das interventorias proporcionavam-lhes realizar um governo centralizador, que poderia, rapidamente e com grande eficácia, executar as novas formas de intervenção do Estado na vida política e social do país.

Na esfera nacional, o principal problema do novo governo residia na necessidade de legitimar-se rapidamente em todas as regiões do país, a fim de impedir o ressurgimento das oligarquias regionais não-aliadas. A ação governamental que perseguiu tal propósito apontará para o desenvolvimento de grandes planos nacionais que vão responder de diversas formas às demandas sociais da classe trabalhadora do país.

Deste modo, de um lado o Estado proporcionaria o desenvolvimento econômico, aliando-se ao processo de industrialização; de outro, produziria um amplo processo de respostas ao agravamento das condições de vida, com a realização de ações de intervenção direta nas condições de reprodução da força de trabalho no país. Neste momento, as bases da política social brasileira seriam construídas de acordo com a marcha da modernização com a qual o país se encontraria, a partir de então, comprometido.

Em síntese, podemos afirmar que a busca da legitimidade política e a necessidade de constituição de um projeto político nacional eram naquele momento os principais elementos a impulsionar a ação governamental na área das demandas sociais. As inovações produzidas nas áreas da Educação e da Cultura, com a instituição da obrigatoriedade do ensino fundamental e a participação governamental na produção e disseminação de bens culturais de caráter nacionalista, constituem exemplos da nova disposição do Estado

em interferir nas respostas às carências sociais historicamente consolidadas no país. Na outra ponta, a iniciativa de implementação de uma legislação trabalhista de abrangência nacional modificava o conjunto de relações de trabalho no Brasil, embora sua eficácia estivesse ainda limitada ao conjunto dos trabalhadores urbanos.

O enfrentamento à questão social havia se tornado, definitivamente, uma bandeira e uma necessidade do regime pós-revolucionário na década de 1930: o caminho ao poder galgado pela nova elite emergente requeria, ainda que de modo centralizador e seletivo, a ação social do Estado para proporcionar a qualificação da força de trabalho e o desenvolvimento econômico correspondentes ao processo de industrialização que se instaurava no país.

As políticas sociais iniciadas a partir da década de 1930 destinaram-se então a permitir alcançar, concomitantemente, os objetivos de regulação dos conflitos surgidos do novo processo de desenvolvimento econômico e social do país e de legitimação política do Governo. Para compreendermos como isso se tornou possível, faz-se mister relacionarmos os novos serviços sociais realizados pelo poder público às emergentes necessidades de reprodução e qualificação da força de trabalho nacional.

Com efeito, a política de substituição de importações iniciada pelo governo getulista sustentava-se na introdução no país de um padrão tecnológico exterior à dinâmica econômica nacional que, se de um lado proporcionava a modernização das formas tradicionais de produção e a rápida criação de um eficiente parque industrial, de outro encontrava à sua disposição fartos contingentes de força de trabalho, cuja qualificação não correspondia à requerida e cujo volume era demasiadamente superior ao demandado pelas indústrias que surgiam.

Como resultado dessa inadequação inicial, a integração da força de trabalho ao setor produtivo ocorreria de forma parcial, e sua maior consequência consistiria na cisão do mercado de trabalho urbano, resultando, de um lado, em uma elite operária integrada ao moderno parque produtivo e, de outro, em amplo conjunto de trabalhadores, cujo precário vínculo empregatício tornava impraticável a efetiva integração econômica e social. Ao mesmo tempo, as características políticas do regime influíam negativamente na possibilidade de organização política dessa nova classe social urbana, chegando a ocorrer apenas nos maiores centros urbanos do país a organização da atividade sindical eficaz e da luta política operária por melhores condições de vida e de trabalho.

A descrição que apresentamos acima explica porque as políticas sociais nascidas no período não surgiriam determinadas diretamente pelas demandas populares expressas nos movimentos sociais da época, mas encontrariam sua origem na iniciativa estratégica do Estado. Respondendo à necessidade

seletiva de garantia apenas parcial das condições básicas de reprodução da força de trabalho no país, o Estado desempenhava o papel de guardião dos interesses da nova elite industrial e, ao mesmo tempo, interferia nas possibilidades de organização política reivindicatória, sempre presente devido à intensificação das relações de trabalho assalariado.

Foi da ação centralizadora do Estado que surgiram as iniciativas de intervenção social consolidadas desde então. Tal qual a ordem social competitiva que se instaurava, as políticas sociais que lhes davam parte da sustentação necessária convergiam para a integração apenas parcial da força de trabalho nacional. Ao lado da resposta privatista, a questão social no Brasil produzia, a partir de então, a ação estatal seletiva, como forma de manipulação econômica e controle político das massas de trabalhadores urbanos.

A Constituição Federal de 1934, primeira constituição do país a possuir um capítulo referente à ordem econômica e social, foi também pioneira na definição de responsabilidades sociais do Estado. Entre as novas iniciativas governamentais no campo das políticas sociais, foi instituída a assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante¹. Seu texto final incluiu ainda temas como o salário mínimo, a jornada de trabalho de oito horas, o repouso semanal remunerado, o direito a férias anuais, a indenização em caso de demissão sem justa causa, a aposentadoria por idade, invalidez ou acidente de trabalho, a concessão de pensão aos dependentes por morte do trabalhador, além de outras medidas de caráter preventivo que, sob responsabilidade da União, dos Estados e dos municípios, formavam o sistema de seguridade social do trabalhador na época. No campo específico da assistência social foram criados serviços de amparo aos desvalidos, serviços de socorro às famílias de prole numerosa, serviços de proteção à maternidade e à infância, além de ter sido regulamentado o trabalho infantil (KUGELMAS e ALMEIDA, 1987).

Se, por um lado, a introdução dessas obrigações do poder público no novo sistema legal indicava um salto de qualidade nos serviços sociais existentes, expressando novas determinações políticas e ideológicas na relação entre o Estado e a sociedade civil, por outro, as formulações da política social introduzidas pelo modelo adotado na esfera governamental, além de manifestamente assistencialistas, eram correntemente utilizadas como instrumentos de controle e repressão das reivindicações por melhores condições de vida promovidas por segmentos organizados da classe trabalhadora.

A própria preocupação com o tema da ordem econômica e social na Constituição de 1934 decorreu, primariamente, das mudanças que se faziam sentir nas relações econômicas e sociais e que se origina-

vam do desenvolvimento industrial recente. A esse respeito, Lonzar assim se refere:

O crescimento e a organização da força de trabalho industrial, aliado às péssimas condições de trabalho, desencadeavam o que se passou a chamar embate entre capital e trabalho. O crescimento e a organização da burocracia estatal, além de uma certa autonomia do Estado em relação à sociedade, traziam à luz um segundo embate, entre a iniciativa privada e a estatização, correlatamente vai surgindo uma terceira questão com a expansão do capital através da propriedade da terra. A disputa aqui envolverá o capital privado, o trabalho e o Estado (1987, p. 45).

Com a instalação do Estado Novo, no ano de 1937, um novo período pode ser demarcado para aquele modelo inicial de organização das políticas sociais no país. Revogada a Constituição de 1934, a nova Carta Constitucional apresentava grandes retrocessos no que tange às liberdades políticas e aos direitos sociais dos cidadãos. Somando-se a isso, o novo panorama político do país, após a instauração da ditadura varguista, tornava extremamente difícil a sustentação desses direitos pela via da mobilização popular. Embora não tenham sucumbido por completo, as manifestações populares que reivindicavam melhores condições de vida foram reprimidas com força cada vez maior, a ponto de terem suas conseqüências neutralizadas pelo aparelho de Estado.

Conjuntamente, a edição de uma nova legislação trabalhista interferiu na estrutura de organização do movimento sindical, atrelando-o ao Estado e reforçando o corporativismo no interior das categorias de trabalhadores. Como alternativa legítima para manifestação das demandas populares, restaram as ligas de bairros, que na época desenvolveram suas atividades ativamente nas lutas por infra-estrutura urbana, reivindicação dotada de grande apelo popular no contexto de urbanização acelerada que se desenvolvia, sobretudo, nos entornos dos grandes centros urbanos.

Entre os retrocessos que podemos registrar na Constituição de 1937 encontram-se a limitação do direito à educação universal, a ampliação do controle estatal sobre a organização sindical trabalhista e a redefinição das competências dos governos regionais e locais nas ações de política social, resultando em grande centralização de ações e chegando ao ponto de restar aos municípios tão somente a administração de cemitérios.

Nesse contexto legal e político, as ações das políticas sociais desenvolvidas terão caráter apenas

¹ Neste mesmo período vive-se no Brasil o reflexo da crise econômica mundial, e duas medidas tornaram-se primordiais na política econômica: o controle cambial como uma alternativa para a dívida externa e a redefinição no campo da agricultura, com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool e do Conselho Nacional do Café.

incipiente, servindo prioritariamente como método de controle dos movimentos sociais emergentes e de reafirmação da legislação social corporativa, incorporando de forma parcial e controlada as reivindicações populares, através de procedimentos clientelistas na relação entre o Estado e os setores organizados da sociedade civil.

É nesses termos, enquanto mediadora da relação entre capital e trabalho, que se desenvolveram as iniciativas governamentais da época, com destaque da criação da Legião Brasileira de Assistência em 1938 e do Departamento Nacional da Criança, vinculado ao Ministério da Saúde. No âmbito das ações privadas, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Social da Indústria (SESI), respectivamente em 1942 e 1946, acentuaria o caráter conservador das ações sociais da época.

A análise do caso particular da política de assistência social apenas reafirma a conclusão que apresentamos no parágrafo anterior. A década de 1940 foi o período no qual o Estado, ao lado dos tradicionais programas de atenção a crianças carentes e aos idosos, iniciou novas linhas de atuação na área, tais como os programas de enfrentamento à pobreza realizados na época. Entretanto, os novos programas apresentavam-se fortemente condicionados por uma concepção assistencialista, o que resultava em ações pontuais, fragmentadas e de alta seletividade, com alijamento significativo de parcelas da população que não possuíam acesso aos serviços demandados por suas carências, originadas da nova situação de desenvolvimento do país². Este era o limite do primeiro marco das políticas sociais no Brasil.

3 Populismo e Políticas Sociais no Brasil

O período subsequente ao fim do Estado Novo, compreendido entre os anos de 1945 e 1964, registra na história brasileira o predomínio da política populista. As bases dessa política populista encontravam-se estabelecidas desde o período final do governo Vargas, no qual a conjuntura política internacional e a emergência de movimentos sociais que contestavam o regime autocrático no país, colocavam em xeque a continuidade do governo Vargas. O Estado Novo seria encerrado com a deposição de Vargas e a convocação de uma nova Assembléia Nacional Constituinte, a realizar-se no ano de 1946.

A nova Constituição Federal registrou mudanças no capítulo da Ordem Econômica e Social, acentuando o papel do Estado no desenvolvimento econômico e atribuindo-lhe a responsabilidade da justiça social. Seu texto final registrava ainda a necessidade de conciliação da ordem econômica, devendo esta última

encontrar-se em conformidade com os princípios de justiça social. Conforme o artigo 145:

A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios de justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único. A todos é assegurado que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social (DUARTE, 1947, p. 91).

De acordo com esses princípios, a Constituição definiu como competência da União a responsabilidade pela defesa permanente contra endemias e pela regulamentação da legislação social. Além disso, retomou o disposto na Constituição de 1934, tornando obrigatória a assistência à maternidade, infância e adolescência. Garantiu ainda o direito de aposentadoria integral aos trabalhadores, motivada por acidente de trabalho ou invalidez.

Os novos direitos sociais prescritos na Constituição de 1946 teriam de ser implementados no contexto da política populista, e esta peculiaridade parece ter estabelecido o limite possível de sua efetivação. De fato a abertura do regime político brasileiro, que sucedeu o período do Estado Novo, proporcionaria pequenas modificações no âmbito da política social no país. A instauração de um período democrático na República Nova possibilitava o crescimento do papel político das classes trabalhadoras, fazendo vir à tona a premência da ação pública do Estado na garantia de condições de vida adequadas à população pauperizada.

Por sua vez, a característica populista herdada da era do Estado Novo moldava as possibilidades de relacionamento do Estado com a sociedade civil organizada: emergiria no quadro de relações políticas democráticas a tutela do Estado sobre os movimentos sociais e as formas de representação das classes populares da época.

Contudo, essa tutela parcial do Estado não chegou a impedir por completo a organização política de importantes grupamentos, em todas as esferas da sociedade. No contexto dos governos populistas, podemos enumerar ao menos dois grandes movimentos de organização política cuja base social, majoritariamente formada no interior da classe média, representavam essa organização: a Juventude Universitária Católica e a Ação Popular, cuja estratégia de atuação consistia na formação massiva de quadros políticos junto ao movimento estudantil, aos movimentos camponeses e aos movimentos operários.

Além desses, no campo trabalhista os movimentos de reivindicação tornavam-se gradativamente mais

² O resgate histórico da política de seguridade social no Brasil foi feito com muita propriedade por Maria Luiza Mestriner, em dissertação de Mestrado apresentada na PUC/SP, em 1992, sob o título "Assistência e Seguridade Social no Brasil".

politizados – como demonstra o fato de que a greve geral de 1953, que chegou a paralisar mais de 300 mil trabalhadores, tenha obtido como principais resultados a afirmação do direito de greve e a reforma ministerial, que levaria João Goulart ao Ministério do Trabalho (GOHN, 1995).

No meio rural, por sua vez, as manifestações importantes, transcorridas principalmente nas regiões sul, norte e centro-oeste, expressavam, com destaque cada vez maior, as bandeiras das reformas de base, nelas incluídas a reforma agrária e a luta pela posse da terra – o que, especialmente no caso da reforma agrária, se de um lado era entendido como uma necessidade fundamental, naquele período de liberdade democrática, de outro era interpretado pelas facções conservadoras como crescimento da influência comunista na sociedade brasileira. Originava-se daí uma grande reação política às reformas propostas, cuja principal consequência foi polarizar em torno de concepções ideológicas opostas do debate que se travava, impedindo que as bandeiras das reformas se generalizassem como reivindicações nacionais.

A despeito dessa polarização, um amplo leque de reivindicações da sociedade civil, que se estendia desde as lutas em torno de políticas sociais específicas até o movimento pelas reformas de base, emergiu dos movimentos sociais que eclodiram no período e que encontravam expressão no momento de liberdade política, com restauração dos direitos políticos individuais, da liberdade de expressão e dos partidos políticos.

As manifestações que expressavam a necessidade de melhores condições de vida chegaram a reunir grande número de participantes. Dentre elas, destacamos aqui as três mais importantes: as “passeatas da panela”, ocorridas entre 1951 e 1953, com a participação de aproximadamente 500 mil pessoas; a “greve geral contra a carestia”, ocorrida em 1959; e o “movimento contra a carestia de vida”, que atingiu várias regiões do Brasil (GOHN, 1995).

No campo específico das políticas sociais, os movimentos sociais surgidos expressavam reivindicações, cujo atendimento não se vinculava apenas a demandas emergenciais da população, mas requeria transformações mais consistentes na sua condição social de vida. Em virtude disso, nem sempre essas demandas foram rapidamente incorporadas às prioridades dos governos populistas, evidenciando a incapacidade que o populismo possuía de responder com eficácia aos movimentos sociais que emergiam fora de seu controle político.

Este foi o caso do movimento pela casa própria, que transcorreu nos anos de 1961 e 1962 e fez surgir nos institutos de funcionários e industriários as iniciativas de criação de conjuntos habitacionais e da reivindicação de transporte coletivo, que culminou com os episódios do “quebra-quebra dos bondes no Rio de Janeiro” e do “protesto contra o aumento da

passagem de ônibus” em São Paulo, respectivamente nos anos de 1956 e 1958. E, como exemplo mais contundente dessa nossa tese, o movimento pela “reforma de base na educação”, que foi publicamente iniciado em 1947, e cuja eficácia, após 14 anos de existência, foi apenas parcial, resultando em 1961 na consolidação de uma legislação básica e geral para a educação em todo o país e no fortalecimento da escola pública.

Ao analisarmos as características fundamentais dos governos populistas, compreendemos o motivo pelo qual apresentavam esta dificuldade na incorporação efetiva das reivindicações populares de maior profundidade. Isto se devia, fundamentalmente, ao fato de que no contexto do populismo, a ação política institucional orientava-se pela expansão pontual de benefícios sociais, sem que tal expansão consistisse realmente no reconhecimento de novos direitos sociais, ou sequer no estabelecimento de políticas duradouras.

Assim, se por um lado a instituição de novos benefícios na legislação social da época constituía-se padrão de manejo da questão social pelo Estado Democrático – até mesmo contribuindo essencialmente para sua legitimação – por outro, não se constituía transição para uma legislação social renovada no país, reforçando o caráter seletivo pelo qual havia se caracterizado historicamente o conjunto das políticas sociais brasileiras.

Respondendo a demandas localizadas, a nova legislação social confinava ao limite do parlamento a luta política das classes subalternas, sem proporcionar ao órgão legislativo mecanismos reais de intervenção na ação governamental, que garantissem a efetiva expansão dos direitos sociais para as camadas populares. Nem mesmo o controle administrativo das ações governamentais era possível, em face da organização político-administrativa que caracterizava o ordenamento institucional do país.

Nessa circunstância, a burocracia estatal era encarregada da organização de um sistema de políticas sociais fadado ao insucesso. Componente essencial da ação executiva, o desempenho ineficaz das políticas sociais deixaria evidente a ausência de correspondência entre o mandato legislativo e a efetividade dos direitos sociais que dele decorria. E isso na melhor das hipóteses, já que, via de regra, a operacionalização dos serviços provedores desses direitos encontrava-se a cargo de entes indefinidos do Estado, circunstância na qual a burocracia adquiria aparente autonomia de gestão que, a despeito de não encobrir os traços patrimonialistas dos governos da época, servia de mote para atribuir-lhe a responsabilidade pela ineficácia das ações governamentais.

Desse modo, a inconsistência das ações de governo, dissociadas de políticas sociais consistentes, não apenas não resultava em questionamento do modelo populista de exercício do poder, como até servia para

sua reafirmação, uma vez que este aparecia como antítese do aspecto impessoal que a burocracia imprimia à gestão dos serviços públicos. No final das contas, embora superasse a tradicional resposta da força repressiva para as demandas sociais da população, a forma de tratamento da questão social pelos governos democráticos populistas veio acrescentar-lhe uma das características determinantes da questão social no Brasil, a saber, o caráter corporativo da expansão dos direitos sociais no país. Devemos ressaltar, porém, que tal característica não surgiu nas políticas sociais brasileiras a partir do período populista. Os fundamentos do corporativismo na política social brasileira remontam ao período do Estado Novo (CASTRO, 1988).

Como conseqüência desse “populismo burocrático”, as políticas sociais daquela época nasceram marcadas por particularismos corporativistas e algumas categorias profissionais passaram a possuir o monopólio de representação no interior da máquina estatal. Do ponto de vista legal, desde o princípio da República Nova as instituições corporativas pelas quais parcelas da classe trabalhadora obtinham acesso aos direitos sociais encontraram acolhida nos diplomas legais que então se fizeram vigentes. De fato, a instauração da primeira legislação social extensiva no país transcorreu mediante a institucionalização continuada de tais instituições, e não pode ser compreendida sem elas. Como exemplo, podemos apontar o caso da organização do primeiro sistema previdenciário no país, que nasceu limitado àquelas categorias de trabalhadores cujo potencial de organização, ou relativa influência na estrutura administrativa do Estado, possibilitava impor ao erário público o ônus de sua sustentação financeira (a princípio, os ferroviários e outros segmentos do funcionalismo público), obtendo amparo na legislação para a organização e manutenção de seus fundos de pensão.

Mas foi durante o período populista que, finalmente, a extensão de direitos sociais no país encontrou-se definitivamente selada pela marca corporativa, em virtude de sua associação às modificações na legislação trabalhista vigente, quase sempre impulsionadas pela pressão política daquelas camadas e categorias mais bem organizadas e plenamente integradas à ordem social competitiva.

É significativo o sentido da criação de novos serviços e de reestruturação da gestão dos serviços sociais existentes na época. Isso porque o modelo de cooptação instaurado pelas políticas populistas de Estado encontrar-se-ia alinhado a iniciativas de privatização daqueles serviços de alguma maneira rentáveis, tais como os serviços médicos, previdenciários e de produ-

ção de habitações e, no período, ganharia força o modelo de prestação de serviços sociais sob gestão do empresariado – como atesta a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (SENAI), com o objetivo de adequação da força de trabalho às demandas emergentes das empresas. Isso também porque àqueles serviços cujas características eram impróprias à gestão privada – os serviços assistenciais, em particular – foi dada nova formulação, que sinalizava um reforço aos modelos de gestão científica, com a criação de serviços próprios (tais como creches, hospitais e lactários vinculados à Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a criação da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM), encarregada da difusão de serviços de atendimento social a crianças em situações de risco, a partir da perspectiva da educação e da prevenção. A preocupação com a reformulação dos serviços de políticas sociais estender-se-ia ainda ao campo da Previdência Social, resultando na promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, que estabeleceu a uniformização dos benefícios previdenciários (MESTRINER, 1992).

Dessa reestruturação parcial, desenvolveu-se um modelo de financiamento das políticas sociais que expressava contundentemente as contradições do regime populista. De um lado, os serviços para os quais foi possível criar fontes de financiamento que contavam com a contribuição de empregados e empregadores (o exemplo mais importante aqui é política previdenciária, à qual encontravam-se agregados os serviços de assistência médica, habitação e saneamento básico); de outro, políticas inteiras dependentes exclusivamente do orçamento fiscal, tais como a saúde pública, a educação, a suplementação alimentar e o transporte de massas (FAGNANI, 1989)³.

A combinação desse modelo de financiamento com os mecanismos de cooptação do Estado populista – que procurava antecipar-se às demandas sociais dos movimentos organizados, esvaziando-lhes os conteúdos de reivindicação e produzindo respostas seletivas às demandas apresentadas – redundou no enfraquecimento dos direitos sociais da população, sendo os benefícios e serviços das políticas públicas configurados como privilégios de setores particulares da sociedade civil, oriundos de uma negociação política regulada e injusta. Isso se tornou ainda mais evidente com a interferência de organismos internacionais, que condicionavam o apoio financeiro externo ao Brasil ao cumprimento de reformas sociais pelo governo federal.

Enfim, em meados da década de 1960, o padrão de constituição das políticas sociais brasileiras já havia incorporado por completo as formas determi-

³ O Banco Mundial, em negociações com o governo brasileiro, foi o principal organismo internacional a interferir sobre o padrão das políticas sociais no país. Como conseqüência mais importante dessa interferência, perderam força as ações de regulação no campo do trabalho e sobrevieram medidas de atenção às necessidades sociais ligadas ao saneamento básico e à educação. Tais medidas foram impostas, sobretudo, pelo modelo de desenvolvimento econômico adotado em toda a América Latina, e no Brasil em particular, que tornava indispensável a constituição de políticas globais para o atendimento à questão social que se apresentava.

nantes que caracterizariam as respostas à questão social no país. Em primeiro lugar, o privatismo, exemplificado pela transferência de parcela preponderante dos serviços prestados para a órbita de instituições organizadas no interior da sociedade civil, mantendo – agora sob forma mais sofisticada – a articulação de pequenos núcleos de poder social em torno da assistência pública. Em segundo lugar, o caráter seletivo das políticas implementadas, destinadas quase que exclusivamente aos segmentos sociais incorporados ao mercado de trabalho (isto é, à nova dinâmica econômica e social originada com a industrialização acelerada), o que ocasionava uma extensão vagarosa e parcial dos serviços públicos às classes subalternas. E, em terceiro lugar, o caráter corporativo das políticas sociais desenvolvidas, que impunha um traço de iminente desigualdade na criação e expansão dos direitos sociais adquiridos pela classe trabalhadora, recaindo sobre aqueles contingentes mais numerosos e menos organizados, o ônus da falta de assistência pública às demandas coletivas de vida e trabalho.

4 Políticas Sociais no Autoritarismo Recente

No princípio da década de 1960 o contexto político brasileiro prenunciava uma era de grandes transformações sociais. Nos mais diversos campos da vida nacional eclodiam movimentos sociais de amplitude abrangente. Das ligas camponesas, no meio rural nordestino, ao movimento pelas reformas de base no centro-sul desenvolvido, as reivindicações populares do período produziam permanente mobilização no interior da sociedade, dotando de grande expressão as bandeiras de lutas sociais das classes subalternas. Como vimos, o contexto político populista podia oferecer respostas apenas parciais aos movimentos de reivindicação popular.

Mas, a extrema politização do período não mobilizaria apenas as classes populares. Dada a extensão da mobilização por reformas na época, os setores conservadores da sociedade esboçariam rápida reação às manifestações populares, através da legitimação de organismos institucionais que funcionariam como porta-vozes do pensamento conservador e de iniciativas de mobilização de forte apelo moral, que tinham por propósito opor-se às propostas reformistas, resguardando o *status quo* existente sob o véu de valores ideológicos tradicionais⁴. O resultado desse embate político seria a derrubada do governo constitucional do país, seguido da instauração de um regime ditatorial, sustentado e regido pelas forças militares nacionais. Chegava ao fim a era dos governos populistas no Brasil.

O advento da ditadura militar brasileira transformou por completo a conjuntura política e social do país, antes francamente favorável ao crescimento dos movimentos sociais. O regime autocrático estabeleceu uma forte repressão a toda espécie de mobilização popular, relegando as lutas sociais em curso ao plano da ilegalidade e tornando necessária, para manter em evidência as reivindicações por melhorias na qualidade de vida da população, a incorporação da bandeira política de restauração do Estado de Direito no país. Com efeito, o autoritarismo burocrático que se prenunciava e a repressão violenta às organizações da sociedade civil deixavam sem alternativa política os movimentos sociais constituídos. Se as respostas parciais dos governos populistas a suas reivindicações haviam lhes parecido insuficientes, eram agora preferíveis à ausência total de respostas por parte do novo regime.

Do ponto de vista dos movimentos sociais, contestar a legitimidade política dos governos autoritários apresentava-se como única forma de abrir espaço para as reivindicações populares na agenda política do período. Os governos militares, de sua parte, necessitavam alcançar algum grau de legitimidade, a fim de superar a fase inicial de instabilidade que se seguiu ao golpe de Estado de 1964. O caminho encontrado para buscá-la seria uma consistente intervenção sobre os rumos do desenvolvimento econômico e social do país, modificando-lhe o caráter e construindo uma alternativa às propostas reformistas que haviam orientado a constituição dos movimentos sociais nos primeiros anos da década de 1960. Se retornarmos à análise das causas que determinaram o fracasso do modelo populista, evidenciaremos claramente como essa alternativa poderia ser construída.

O colapso do populismo no país possui um significado mais profundo que a simples substituição das frações de classe instaladas no aparelho do Estado brasileiro. O populismo distinguia-se das formas tradicionais de exercício do poder por supor, antes e no decorrer dos processos de legitimação, que implementava uma estratégia política de desenvolvimento econômico.

A longo prazo sua própria estabilidade política requeria a identificação das ações políticas dos governos, com um consistente processo de desenvolvimento do país, de modo que o agudo clima de instabilidade verificado no seu último período pode ser em parte creditado à crescente insuficiência de respostas governamentais à crise social que se avizinhava do horizonte nacional. Essa deficiência demonstrava aos setores organizados da população – fossem oriundos das classes subalternas ou vinculados aos setores conservadores da sociedade – que o modelo populista já não serviria a qualquer das propostas de desenvolvimento econômico-social em curso.

⁴ A "Marcha da Família, com Deus, pela Liberdade", transcorrida no Rio de Janeiro na década de 1960, consistiu numa das manifestações mais importantes dessa reação conservadora, e evidenciava em sua própria denominação os valores ideológicos incorporados ao discurso anti-reformista da época.

Em torno da questão social se daria, portanto, o primeiro confronto por busca de legitimidade entre os movimentos sociais populares e o governo autocrático-militar. De um lado, figuraria a expressão de reivindicações políticas e sociais ainda identificadas com a perspectiva desenvolvimentista do período anterior, que procurava afirmar a preservação de direitos adquiridos na legislação social vigente e expandir os serviços destinados à população, a fim de universalizar-lhes o acesso⁵; de outro, estaria o projeto político-institucional do novo regime, orientado para a busca de estabilidade social e a afirmação da nova ordem política no país.

Sob essa ótica, podemos lançar luz ao sentido das mudanças introduzidas pelos governos militares na legislação social brasileira. Basicamente, essas mudanças estiveram direcionadas para fornecer respostas às reivindicações que impulsionavam os movimentos populares de contestação ao regime, propondo, de um lado, a ampliação qualitativa dos benefícios existentes – como, por exemplo, a extensão de direitos previdenciários a trabalhadores rurais e empregados domésticos – e, de outro, uma expansão quantitativa dos serviços governamentais, que era apresentada ao público como solução para a universalização do acesso aos serviços de educação e, mais especialmente, de saúde e habitação. Não obstante a veiculação dessa imagem, o objetivo real de tais medidas era a limitação da base social dos movimentos populares emergentes, e seu resultado concreto consistiu na centralização expressiva das políticas de desenvolvimento, no acirramento do controle de seus serviços pela burocracia governamental e no recrudescimento das práticas clientelistas antes minimizadas com o encerramento do populismo. Sob o manto de uma falsa neutralidade gerencial, as políticas sociais do período adquiriram um traço contundentemente tecnocrático e, amplamente burocratizadas, se encontrariam à mercê dos grupos e associações de interesses individuais e corporativos que gozavam de ascendência sobre as instâncias decisórias de governo.

Dessa transformação inicial emergiria um novo padrão de políticas sociais no país, no qual a União implementaria uma forma de gestão centralizada dos programas sociais em desenvolvimento, substituindo o antigo modelo fragmentado de gestão e unificando sob seu controle os recursos, serviços e benefícios setoriais. Com isso, o governo militar conseguia dar uma resposta diferenciada das anteriores à questão social no país, procurando auferir dividendos políticos capazes de dotar da estabilidade necessária o novo regime.

Se, por um lado, não se tratava ainda de qualquer ampliação significativa dos direitos sociais no país,

por outro, a readequação dos programas sociais existentes possibilitava ao governo realizar um novo conjunto de ações estratégicas, que se anunciavam com o propósito de diminuir as disparidades do desenvolvimento regional brasileiro, mas que se reduziam, na prática, ao direcionamento de grandes quantias financeiras para os cofres da União, que se faziam necessárias para equilibrar o orçamento público e responder às demandas por novos investimentos sociais.

O exemplo particular da política de previdência social ilustra precisamente o que afirmamos acima. A reforma previdenciária da década de 1970 foi iniciada com a ampliação da cobertura dos benefícios existentes, que foram estendidos, entre outras categorias, aos trabalhadores rurais, empregados domésticos e trabalhadores autônomos. Paralelamente, o aparelho governamental de administração previdenciária foi reorganizado, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social e a transferência dos hospitais e lactários para a alçada do Ministério da Saúde. Ao mesmo tempo, novas fontes de recursos para as políticas sociais eram definidas, com a criação de fundos de financiamento constituídos por poupança compulsória, a saber, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Assistência ao Servidor Público (PASEP).

Centralizavam-se, no âmbito do Governo Federal, os serviços e recursos das políticas sociais no país, impondo um esvaziamento das ações e responsabilidades dos governos regionais e locais, com a ausência de Estados e municípios na execução dessas políticas públicas. A questão social era incorporada ao regime autocrático como ação estratégica de manutenção da estabilidade política e social no país.

Desse modo, foi levada a termo uma significativa reformulação dos mecanismos de gestão e de controle das políticas sociais que, por força do contexto político daquele momento, redundaria de imediato na exclusão da participação popular em qualquer forma de controle sobre as políticas desenvolvidas. Movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos encontravam-se alijados do processo de discussão e avaliação das políticas, reforçando-se ainda mais o caráter tecnocrático de sua gestão. Nas palavras de Paula:

Eliminaram-se, assim, todos os mecanismos de controle público, considerando ainda que as diretrizes básicas das políticas sociais não eram sequer objeto de discussão no Congresso Nacional (PAULA, 1992, p. 124).

⁵ A reivindicação por serviços de acesso universalizado, por prematura que aparente ser, encontrou consistente base política para sua proliferação, porque parecia simbolizar a retomada da proposta de edificação de uma sociedade igualitária num contexto de progresso econômico, desenvolvimento social e melhoria das condições de vida, que as camadas populares haviam projetado no período de sucesso das políticas econômicas desenvolvimentistas no país.

Desprovido de mecanismos de controle público, o novo padrão de políticas sociais do país reproduziria muito do que havia de pior nos modelos que o antecederam. Sobretudo a seguridade social seria organizada com forte caráter assistencialista. Além disso, os serviços criados ou encampados pelo governo federal se tornariam progressivamente mais seletivos, restringindo-se o atendimento da população e confiando-se parte expressiva dos serviços a iniciativas filantrópicas. De modo geral, foi regra no período a redução ou negação de direitos estabelecidos na legislação, ora por força da crise financeira da previdência social, ora como efeito dos modelos privatizantes realizados na saúde, ora finalmente pelo descaso aberto do Estado em relação aos excluídos do sistema formal previdenciário.

No final da década de 1970 o modelo de desenvolvimento instaurado pelo regime militar daria seus primeiros sinais de esgotamento. O fim do “milagre econômico brasileiro” já podia ser sentido nos últimos anos da década e, no período de 1977 a 1982, agravaram-se as condições gerais de vida da população, fazendo ressurgir, agora com força renovada, os movimentos sociais de reivindicação.

Em 1979, aconteceu em São Paulo e em Belo Horizonte o movimento das favelas. Nestas mesmas cidades, no período subsequente, somaram-se a este os movimentos de luta por creche. O transporte coletivo também foi motivo para manifestações em muitas cidades brasileiras e obteve grande repercussão até mesmo entre os setores patronais, pois desempenhava função estratégica na determinação das possibilidades de recrutamento da força de trabalho pelas empresas. Em 1982, o Movimento Contra a Carestia ganharia expressão nacional, reunindo sob suas bandeiras amplas reivindicações populares e promovendo mobilização em todo o território nacional.

Os anos 80 seriam identificados como a “década perdida”, especialmente pelo período recessivo que o país conheceu entre 1981 e 1983. Nesse contexto de grave crise econômica, a atividade industrial no país caiu em quatro por cento, ocasionando um crescimento acelerado do desemprego e acentuada defasagem no valor real dos salários pagos para a força de trabalho. Ambas as circunstâncias agravavam ainda mais as já comprometidas condições de vida, porque resultavam, numa ponta, na generalização da pobreza e, noutra, na geração de uma importante crise fiscal, que tornava ainda mais precária a manutenção das políticas sociais conduzidas pelo Estado:

O aumento do desemprego e da miséria ocorrido no período de 1979 a 1983 ampliou o já dramático quadro de carências sociais: desnutrição, profusão de doenças endêmicas, baixa taxa de escolarização, favelização da população urbana e aumento da mortalidade infantil nas áreas mais carentes. Em face do aumento das demandas sociais, a oferta de bens e serviços públicos

revelou-se aquém das necessidades, ampliando o déficit social (MEDEIROS, 1989, p. 189).

Antevendo os efeitos da crise social dos anos 80, o governo federal já concluía, ainda durante a crise do petróleo, que os recursos fiscais de que disporia seriam por demais precários para a manutenção das políticas sociais sob sua responsabilidade. Pressionado por um desempenho econômico aquém do esperado, e pela perspectiva de degradação do quadro econômico futuro que a conjuntura internacional prenunciava, o governo federal recuou na sua política de investimentos sociais e em infra-estrutura, passando a adotar um programa de controle rígido do orçamento público.

Os efeitos dessa nova condição financeira seriam rapidamente sentidos no campo das políticas sociais. O sistema educacional passou a ter seu orçamento limitado a percentual fixo da arrecadação auferida, e perdeu rapidamente sua capacidade de investimento, abandonando as metas de médio e longo prazo anteriormente traçadas para o setor. O sistema previdenciário, diante da perspectiva de restrição financeira, redimensionou suas alíquotas de arrecadação e limitou os benefícios pagos, buscando obter por meio dessas medidas o equilíbrio orçamentário perdido com a insuficiência de recursos do tesouro nacional para sua manutenção. O caráter seletivo das políticas sociais foi ainda mais acentuado pelo novo conjunto de normas administrativas, que passaram então a regular o acesso aos direitos sociais previstos na legislação.

O regime autoritário havia definitivamente optado pela reforma conservadora das ações do Estado. Coerentemente com sua opção política, tratava no momento de produzir o ajustamento conservador necessário à manutenção das suas prioridades institucionais no governo (DRAIBE, 1988). Que para isto fosse necessário tornar ineficaz o frágil sistema de seguridade social, construído ao longo dos anos anteriores, pouco importava na estratégia global do governo federal, que buscava reequilibrar a situação econômica do país, se possível retomando as bases do antigo surto de crescimento experimentado durante o período do “milagre econômico”.

Segundo a ótica governamental, a forma fundamental de tal retomada deveria consistir na imposição à população de contingenciamento no consumo, necessário à geração de poupança interna capaz de catapultar os níveis de produção da economia nacional, para esperar os frutos do crescimento a ser alcançado. Não havia, na estratégia anunciada pelo governo, qualquer menção à necessidade premente de combater a pobreza, nem sequer ampliar o acesso da população pauperizada às políticas sociais. Ao contrário, na expressão de um analista da época, resume-se a atitude governamental em relação a estes contingentes: “aos condenados da terra, o equilíbrio fiscal” (FIORI, 1997, p. 79).

O colapso do regime militar teria no agravamento das condições de vida das classes subalternas do

país uma de suas facetas mais reveladoras. Em contrapartida, os movimentos sociais que nele ressurgiram apontavam claramente as necessidades sociais que os motivavam, e a restauração do regime democrático como etapa necessária à reversão da aguda crise social que se experimentava. Devido a essa percepção, as ações políticas protagonizadas por aqueles movimentos convergiram em sua quase totalidade para campanhas pela restauração do Estado de Direito e das liberdades civis e políticas no país.

A reivindicação de democracia política surgia, pela primeira vez na história recente do país, dotada de um caráter substantivo, através da associação direta entre os objetivos da restauração democrática e de melhoria na qualidade de vida da população. Mais que um valor formal, a reivindicação por democracia consistia realmente num instrumento para o resgate das desigualdades sociais brasileiras.

Não era sem razão essa associação. De fato, a resistência ao regime autoritário e a luta pela democracia constituíam outra vez o único caminho político possível para a classe trabalhadora da sociedade. O agravamento da crise econômica fizera o governo optar definitivamente por assegurar apenas a segmentos da elite nacional os investimentos públicos necessários à sua integração no mercado competitivo. A economia nacional crescera em valores, sem que isso se refletisse positivamente na condição geral de vida da população trabalhadora. Ao contrário, os níveis de desigualdade social aumentavam rapidamente. A bandeira política da democracia substantiva, como forma de alcançar o resgate das condições dignas de vida da população, convertia-se realmente na única possibilidade concreta de instauração das condições de bem-estar social almejadas.

Podemos compreender, portanto, que no momento de busca das liberdades democráticas, ao lado da mobilização estritamente política – da qual o Movimento pela Anistia foi o exemplo maior – novas bandeiras sociais tenham ganho expressão, especialmente com a emergência do movimento sindical paulista. Preconizando o confronto organizado contra a política econômica governamental, o movimento sindical protagonizou, no principal centro econômico do país, as greves que contribuíram para o esgotamento final da legitimidade do regime militar.

Finalmente, o desencadeamento do Movimento contra a Carestia, ao qual já nos referimos anteriormente, desnudou aos olhos da população os limites do governo autoritário, ao mesmo tempo em que embalava a eleição de governos oposicionistas nos principais Estados da Federação. A tarefa para esses governos oposicionistas ia além de realizar um período de liberdades democráticas formais: deveriam tornar-se instrumentos de minimização das desigualdades sociais, gerando maiores níveis de integração social e melhora nas condições de acesso dos trabalhadores aos benefícios do crescimento econômico. Consistia,

como objetivo de longo prazo, na busca da consolidação de uma democracia social no país. Todavia, o reordenamento das políticas sociais no país somente seria iniciado após o final do último governo militar.

5 Políticas Sociais na Transição Democrática: o período da Nova República

O contexto político e econômico da primeira metade dos anos 80 recolocou a questão social na agenda pública da sociedade brasileira. O esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado em forte desempenho das exportações primárias, que se fizera sentir desde os fins da década anterior e que se acelerou naqueles anos, aprofundou ainda mais a crise econômica e social vivenciada. Politicamente, a emergência de novos e mais intensos movimentos sociais tornara o problema da “dívida social” parte obrigatória do debate em torno da transição para a democracia. O resgate da “dívida social” passou a consistir, a partir de então, em bandeira política legitimadora da instauração de uma nova ordem democrática.

Cardoso (1994) apresenta-nos uma análise dos movimentos sociais na fase da transição para a democracia no Brasil, interpretando-os de acordo com o papel que desempenharam na constituição das novas políticas públicas do período. De acordo com a autora, duas grandes fases identificam os movimentos sociais da época. A primeira, que remonta ao último ciclo do período militar, caracterizou-se por uma “emergência heróica dos movimentos”, que cumpriam o papel de combater frontalmente as políticas desenvolvidas pelo aparelho governamental. A segunda, tipicamente localizada nos processos de ascensão das oposições ao poder (tanto na esfera estadual, quanto na esfera federal), caracterizou-se por uma progressiva institucionalização desses movimentos, que passaram a interagir diretamente com as agências governamentais encarregadas do planejamento e gestão das políticas públicas.

De fato, a vitória maciça das oposições nas eleições estaduais de 1982 criou as condições políticas necessárias para que se pudesse forjar uma resposta democrática das agências públicas de desenvolvimento às reivindicações apresentadas pelos movimentos sociais. De modo gradual e constante, a adoção de uma nova postura política na gestão das agências públicas passou a incorporar suas demandas, chegando-se a criar, em alguns casos, esferas de participação popular, na forma de conselhos não-deliberativos. Se isso ainda era pouco no que tange à necessidade de constituição de formas de controle público sobre a definição das políticas de governo e sobre a execução dos serviços destinados à população, por outro lado, representava um importante canal através do qual os movimentos sociais podiam exercer pressão sobre as instâncias de decisão governamental.

Não se presume, entretanto, que o processo de incorporação das demandas sociais pelas agências governamentais tenha transcorrido sempre de forma progressiva e linear. Ao contrário, isso constituía um processo tenso e contraditório, por vezes errante, no qual se operavam mudanças em ambos os pólos da relação. Se, de um lado, as mudanças no interior da esfera governamental tinham de se produzir no sentido da criação de novos espaços institucionais de interação com a sociedade civil organizada, de outro, a dinâmica dos movimentos sociais em curso era profundamente afetada pela necessidade de forjar consensos entre setores cuja atuação concentrava-se em áreas comuns. Quando esses consensos não eram construídos, pela existência de propostas inconciliáveis ou devido à dificuldade de afirmação de lideranças, os movimentos não logravam interferir consistentemente sobre os processos de decisão no aparelho de Estado. Via de regra, essa insuficiência ocorreu naqueles setores da classe trabalhadora cuja condição de vida, seja em virtude de laços históricos recentes a unílos, seja em virtude do esvaziamento da participação popular, não lograva a formação de uma clara identidade social, tal como os movimentos das populações de favelas e de loteamentos clandestinos nos grandes centros urbanos.

Mas o papel central desempenhado pelos movimentos sociais no contexto da transição para a democracia consistiu na afirmação de direitos sociais na nova ordem que se inauguraria. Com efeito, para o reconhecimento dos direitos sociais no país, foi essencial a reconstituição de espaços públicos de discussão, através dos quais foi possível trazer para o interior da nova ordem institucional, entre outros, os aspectos da assistência social que anteriormente se encontravam tradicionalmente circunscritos ao âmbito da esfera privada. Isso produziu imediatamente uma nova politização da questão social no Brasil e permitiu a incorporação dos estratos excluídos da sociedade à arena da negociação política.

Referindo-se ao processo de constituição dos direitos na sociedade moderna, Telles salienta a condição de negociação na qual:

[...] os direitos operam como princípios reguladores das práticas sociais, definindo as regras das reciprocidades esperadas na vida em sociedade através da atribuição mutuamente acordada (negociada) das obrigações e responsabilidades, garantias e prerrogativas de cada um (1994, p. 92).

A colocação da autora certamente não esgota a abordagem que poderíamos fazer sobre o papel das relações de classe (isto é, da luta política) na constituição do direito contemporâneo. Contudo, interessa-nos aqui apenas destacar as condições sob as quais tem

de transcorrer a negociação política para afirmação e reconhecimento dos direitos sociais na esfera institucional. Num contexto democrático, a etapa final das lutas sociais que resultam na instituição de novos direitos ou, simplesmente, na expansão da abrangência de direitos antigos, tem de processar-se naturalmente através de intensa negociação política nas esferas decisórias do poder.

No processo de negociação política por direitos sociais os grupos envolvidos apresentam, na maior parte das vezes, diferenças de identidade e propostas, originárias da diversidade de condições concretas de vida que experimentam, da desigualdade social que caracteriza a inexistência (ou ineficácia) dos direitos e dos diferentes resultados da crise social sobre os segmentos envolvidos nessa negociação. Em face dessas diferenças, a consolidação de processos democráticos no espaço público torna-se fator estratégico para possibilitar a expressão das diferentes demandas e perspectivas sociais, que abrem caminhos de negociação entre forças contrárias. Numa pesquisa sobre os processos de constituição dos direitos sociais em contextos democráticos, Dagnino (1994) salienta como a afirmação de direitos extrapola a conquista legal, conformando-se como um processo de permanente evolução das lutas e conquistas políticas dos sujeitos sociais demandantes. Dessa perspectiva, em oposição a qualquer definição exterior aos movimentos sociais, somente podemos identificar a criação de direitos a partir da expressão, por parte dos próprios sujeitos sociais ativos, dos pleitos que os moveram e da maneira como almejam implementá-los.

Isso é ainda mais evidente quando se analisa a resposta dos agentes sociais à definição de “ordem democrática”: dentre as alternativas de definição apresentadas, os entrevistados na pesquisa da autora citada escolheram como mais importante aquela que expressava a igualdade social, sem discriminação de sexo, raça ou classe social. Mais que uma idéia abstrata sobre a consistência formal da ordem democrática, essa expressão aponta para a perspectiva da constituição de uma democracia substantiva:

O que esses resultados indicam é que a existência do autoritarismo social e da hierarquização das relações sociais é percebida mais do que a desigualdade econômica ou inexistência de liberdade de expressão, organização sindical e partidária, como um sério obstáculo à construção da democracia (DAGNINO, 1994, p. 106).

O caminho através do qual os benefícios e serviços sociais deixariam de ser apresentados como “concessões”, para se converterem em “direitos” das populações necessitadas, conduziria, portanto, à edificação de uma nova ordem democrática. Tratava-

se naquele momento de instaurar no país, talvez pela primeira vez em sua história, uma democracia social.

Por isso, a reconstituição de espaços públicos, que responderiam às novas demandas sociais, e a politização da questão social no Brasil resultariam, em primeiro lugar, num questionamento crescente do autoritarismo burocrático que vigorava sobre a gestão das políticas sociais no país e, em segundo lugar, na transformação do caráter facultativo com que haviam nascido os serviços sociais governamentais, incorporando-se às funções do Estado a prestação de serviços obrigatórios e permanentes, destinados ao atendimento das demandas sociais dos segmentos populacionais pauperizados, que deveriam ter, a partir de então, suas demandas acolhidas em totalidade no âmbito das políticas sociais. O antigo benefício seria então transformado em direito, não apenas por concessão governamental, mas porque a nova ordem democrática preconizaria o direito fundamental de todos os cidadãos, o “direito a ter direitos”, fundamento da cidadania e dos pilares da nova ordem democrática, a participação política e a igualdade social (DAGNINO, 1994).

Essa percepção inovadora sobre os direitos sociais no país caracterizou o momento inicial de restauração democrática, especialmente no que concerne ao tratamento dado à questão social, e orientou um esforço pela busca de novo ordenamento institucional, que possibilitasse alcançar maior efetividade nas políticas governamentais em resposta às demandas sociais existentes. O governo da Nova República inicia sua trajetória num contexto no qual a gravidade da questão social tinha de ser claramente reconhecida pelos órgãos do Estado: a introdução de agentes políticos autônomos, portadores dos interesses da classe trabalhadora da sociedade na política brasileira, proporcionou um rompimento com a tradição de tutela aos movimentos sociais. A consolidação da ordem democrática e a resposta às demandas sociais existentes teriam de ser forjadas num único processo de luta política que se iniciava nos quadros da abertura: confundiam-se mutuamente a luta pela reforma agrária e a extensão da legislação trabalhista ao campo, a reorganização das instituições de representação da sociedade civil e a bandeira da escola pública e gratuita, a criação de Conselhos de representação popular e a edificação do Sistema Único de Saúde.

Os movimentos sociais que haviam despontado no final do ciclo militar aceleravam-se, intensificando sua atuação nos primeiros anos da Nova República. O envolvimento da sociedade civil nas lutas de reivindicação protagonizadas pelos movimentos organizados emprestava-lhes ainda mais legitimidade, alcançando à posição privilegiada a expressão das demandas sociais da população. A reivindicação por novas políticas sociais era dirigida diretamente ao Estado, forjando-se as bases do consenso político que resultaria na configuração do novo ordenamento constitucional brasileiro.

Nesse processo, a identidade coletiva dos movimentos e lutas sociais teria de ser constituída a partir da similaridade de carências na vida cotidiana dos segmentos da população envolvidos. De fato, a substituição da tradicional noção de “segmentos necessitados da população” pela de “cidadãos possuidores de direitos sociais” mostrou-se como concretização final dessa identidade coletiva. O conteúdo amplo de seu significado consistia concretamente na conjunção das aspirações por liberdade política e igualdade social, que orientava o processo de abertura democrática e a mobilização dos movimentos sociais daqueles anos.

O resultado mais importante dessa conjunção seria a formação de um novo paradigma para as políticas sociais no Brasil. Em oposição ao antigo padrão autoritário e excludente, as propostas dos movimentos sociais em relação às políticas sociais convergiam para o objetivo de superar o caráter seletivo dos serviços públicos destinados à população. As expressões desse objetivo tomaram as mais diversas formas, conforme as áreas de atuação dos diferentes movimentos: o movimento sindical empunhou a bandeira de reformas profundas na legislação trabalhista, como meio de alcançar melhorias nas condições de vida da população; o movimento dos sem-terra, os sindicatos de trabalhadores rurais e a Pastoral da Terra retomaram com mais intensidade a reivindicação por reforma agrária, situando-a como questão fundamental para a consolidação da ordem democrática no Brasil; de outra parte, movimentos ligados a lutas étnicas e de sexo, associações de bairros, grupos ecológicos e toda sorte de “movimentos de minorias” também se mobilizavam com o propósito de construir uma “democracia para todos”, na qual os direitos sociais exerceriam o papel de fundamento do novo pacto social.

A ação dos movimentos sociais influenciou a formação da agenda governamental da época. Os objetivos das novas políticas públicas refletiam esta influência e se relacionavam à necessidade de constituição das bases de uma transição pactuada, instrumento necessário para alcançar a realização das aspirações políticas e sociais que haviam inspirado a luta democrática. O momento requeria uma sinalização clara de que as reivindicações populares se encontravam no horizonte governamental, mas ao mesmo tempo condicionava estreitos limites às ações do Estado, originados do agravamento do quadro econômico e social e da duradoura crise fiscal que se iniciava no país.

A saída encontrada pelo governo da Nova República foi a proposição de medidas modificadoras das políticas setoriais que, se não eram tidas como transformadoras do modelo de seguridade social existente, ao menos incorporavam medidas emergenciais de atendimento às reivindicações sociais mais agudas. Isso foi, ao mesmo tempo, a força e a fraqueza do pacto social da Nova República: se, de um lado, deu ao governo margem de manobra para operar a proposta

de transição pactuada, de outro delimitou estritamente as iniciativas de mudança do padrão das políticas sociais do país.

Nesse contexto, a institucionalização dos movimentos sociais a que nos referimos no início dessa seção demonstrava-se uma estratégia eficaz de afirmação dos direitos sociais da população. A evidência maior desse fenômeno foi a formação, tanto nas esferas de governo quanto nos meandros da sociedade civil, de um consenso político em torno da necessidade premente de resgate da “dívida social” do país. Estava claro que a legitimidade da transição pactuada para a democracia dependeria fundamentalmente de alguma minimização das desigualdades sociais, alcançada através da intervenção governamental nos rumos do desenvolvimento econômico e social do país. A legislação social, nesse contexto, ganhava o sentido preciso de instrumento, pelo qual a sociedade civil poderia influir nas ações do Estado, provocando no interior do aparelho governamental respostas institucionais às demandas dos segmentos desassistidos das classes subalternas.

A fim de responder à necessidade de redução das desigualdades sociais, o governo federal propôs duas metas essenciais à sociedade civil: elevar as taxas de crescimento econômico para reverter o quadro de crise social no médio e longo prazo e, de imediato, atender a situações emergenciais referentes à condição de vida a que se encontravam submetidos os estratos mais pauperizados da população. A operacionalização dessas metas balizou a proposta e implantação do I Plano de Desenvolvimento da Nova República.

As postulações contidas no documento apontavam para a necessidade de enfrentar o quadro de desigualdades sociais com profundas alterações no âmbito econômico e com ações de curto prazo para as situações de emergência. Contudo, apesar de expor a preocupação em associar crescimento econômico à recuperação de melhores condições de vida e de definir segmentos prioritários para a extensão das políticas sociais, as metas a serem alcançadas e as estratégias a serem implementadas não se encontravam bem delineadas, o que dificulta a avaliação que podemos realizar *a posteriori* para identificar o progresso de sua efetiva implementação e o grau de eficiência que possa ter alcançado.

Quanto à extensão dos direitos sociais no país, pela modificação da legislação social vigente e da ação governamental nas políticas sociais, a análise não nos deixa dúvidas quanto ao caráter completamente negativo do resultado produzido. O que se constatou foi a dificuldade de levar a termo as reformas estruturais necessárias, sobretudo nos campos da seguridade social, da educação e da saúde. A ausência de consolidação de um novo padrão de intervenção governamental nestas áreas frustrou as propostas “progressivas” que mobilizavam grupos organizados, e desgastou a base política do governo, imobilizando as ações dos órgãos de políticas sociais.

Desta forma, as políticas setoriais desenvolvidas no período da Nova República encontraram-se eivadas de contradições demasiado fortes, que poderiam ser resumidas numa contradição central: a inexistência de um padrão de financiamento dos serviços e benefícios sociais relacionado à diversidade quantitativa e qualitativa de demandas nas diferentes regiões do país. Esta ausência de uma forma adequada de distribuição equitativa de recursos constituiu a causa mais importante das distorções intra e inter-setoriais no desenvolvimento das políticas sociais e do fracasso de programas destinados a combater a pobreza. Como uma grande parcela dos recursos financeiros disponíveis encontrava-se comprometida com o subsídio a programas destinados às necessidades da classe média (principalmente no campo da habitação, mas também nos da previdência social, saúde e educação), pouco recurso sobrava para aqueles programas dirigidos para o atendimento à população mais pauperizada, ocasionando aguda ineficiência nos serviços a eles vinculados e a acentuação da condição de pobreza daquela população (CASTRO e FARIA, 1989).

A despeito dessa condição inicial, é preciso assinalarmos os avanços conquistados pela ação dos movimentos populares que reivindicavam melhorias nas políticas sociais governamentais. Ainda que de forma inconstante e diversificada, podemos apontar uma recuperação no padrão de gastos e investimentos, especialmente nas políticas de seguridade social (nas áreas da saúde e previdência social), além das áreas de nutrição, educação, cultura e trabalho (CASTRO e FARIA, 1989).

Os serviços de atenção à saúde, por exemplo, começaram a ser reorganizados a partir da perspectiva de uma reforma sanitária e das diretrizes que acabaram por constituir o sistema único e descentralizado. A proposta de criação do Sistema Único de Saúde era, aliás, bandeira de atuação unificadora dos diversos movimentos sociais que atuavam na área e que abrangiam desde a organização corporativa dos profissionais da área, até segmentos de grande participação popular, como as pastorais e associações de usuários. Contudo, a adoção dessas novas diretrizes não alcançou a solução para importantes problemas existentes na época, tais como a necessidade de subverter a ênfase dada aos serviços curativos e individuais – em detrimento dos serviços preventivos e coletivos que se faziam necessários – e a ineficiência dos programas nacionais de combate a endemias que, falhando no controle dessas enfermidades, provocaram a volta ao cenário nacional de doenças há muito erradicadas: a febre amarela, a malária, a dengue e a tuberculose.

Também no campo da Previdência Social, as mudanças propostas não lograram produzir resultados consistentes na melhora dos benefícios previdenciários praticados no país: o maior crescimento de recursos foi verificado com a criação do seguro-desemprego. Pouco se fez no que tange ao pagamento de aposentadorias e pensões. Em função do déficit corrente nas

contas da Previdência que persistia nos últimos anos do período militar, o governo federal elegeu como prioridade alcançar o equilíbrio orçamentário e, para isso, engendrou ações a fim de obter maior eficiência nas operações de arrecadação e de controle dos pagamentos efetuados, ao mesmo tempo em que iniciava estudos para reestruturação administrativa do sistema. Como resultado da contribuição do grupo de trabalho constituído com essa finalidade, foi elaborada uma nova proposta de Lei Orgânica da Previdência Social e ampliou-se a participação popular na gestão da política previdenciária, com a criação de conselhos comunitários regionais e do Conselho Superior da Previdência Social, que contavam com a participação de representantes dos trabalhadores, da classe patronal e do Estado. Assim, abriram-se dois canais de participação popular dentro da rígida estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social (CASTRO e FARIA, 1989).

Finalmente, para a política de Assistência Social podemos verificar, nos relatórios da época, um aumento no nível de recursos empregados (CASTRO e FARIA, 1989). Porém, o agravamento da crise social no país durante os primeiros anos da Nova República e após o fracasso do Plano de Estabilização Econômica, operado pelo governo federal, fez aumentar de forma mais que proporcional o número de usuários dos serviços assistenciais, sem produzir um efetivo aumento do gasto com a política de assistência social.

Além disso, a assistência social foi a única área na qual não se produziram avanços significativos na forma de gestão dos serviços, acentuando-se, em muitos casos, o assistencialismo, o clientelismo e a seletividade de seus serviços, que haviam marcado toda sua história anterior. Apenas no início da década de 1990, após a instauração da nova ordem constitucional e a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social, é que mudanças significativas se fizeram sentir na gestão da política de assistência social levada a cabo no país.

Enfim, podemos caracterizar sumariamente o governo da Nova República como o momento no qual se colocaram definitivamente os desafios da universalização, descentralização e nova hierarquização dos serviços nas políticas sociais brasileiras. Sem dúvida, foi a diversidade de reivindicações trazidas à tona pelos vários movimentos sociais em atuação no país, que conferiu a importante dimensão possuída pelas inovações de gestão e de participação política introduzidas no período. Mas, apesar disso, a resposta governamental (e não apenas no nível federal, mas também nas esferas regionais e locais) foi quase sempre marcada pelo clientelismo, privilegiando-se ações emergenciais de pronto-atendimento e retomando-se, nos casos das políticas com mecanismos de arrecadação financeira, a perspectiva privatista. A afirmação da responsabilidade governamental na realização das políticas sociais só viria definitivamente na nova ordem

constitucional de 1988, mas não como revolução no padrão de serviços prestados à população: desde então as lutas populares seriam direcionadas para a consolidação da primazia do Estado e a efetivação dos direitos sociais consignados na nova Carta Constitucional.

Conclusão

Na análise que empreendemos no corpo deste trabalho tornou-se evidente a origem histórica das características que marcaram a política e a legislação social no Brasil até o advento da nova ordem constitucional: o privatismo, oriundo da presença quase exclusiva das iniciativas da sociedade civil frente à ausência permanente do Estado; a seletividade dos serviços, determinada pela flagrante insuficiência em sua oferta, frente à crescente demanda das classes subalternas; e a centralização na gestão da política social, oriunda do modelo político prevalecente no país, sobretudo nos grandes períodos de regime autocrático que marcaram o século XX.

Este quadro começou a ser alterado a partir da abertura democrática da década de 80, na qual se introduziram princípios e diretrizes de descentralização, participação popular e universalização do acesso para as diferentes políticas sociais em execução no país. Naquele momento, a ação da sociedade civil organizada passou a ter um papel fundamental na consolidação desse novo modelo de política social, gerando um novo marco de direitos, consagrados na nova constituição do país e definidores do novo paradigma das políticas sociais.

Referências Bibliográficas

- CARDOSO, R. C. L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (Org.) *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.
- CASTRO, M. H. R. Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. *Revista ANPOCS*, n.25, p.57-79, 1988.
- CASTRO, M. H. R.; FARIA, V. E. Política social e consolidação democrática no Brasil. In: MOURA, A. S. (Org.). *O Estado e políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.
- DAGNINO, E. *Anos 90 políticas sociais e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Campinas, ANPOCS, 1988.

DUARTE, J. *Constituição Brasileira de 1946*. Rio de Janeiro, 1947. v. 3.

FAGNANI, E. et al. Recessão e financiamento das políticas sociais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, maio/junho 1989.

FIORI, J. L. *Os moedeiros falsos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

GOHN, M. A. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.

HOBBSAWM, E. *Era dos extremos - o breve século XX 1914-1991*. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

KUGELMAS, E.; ALMEIDA, C. A. A ordem econômica e social na Constituição de 1934. In: FUNDAP. *Processo Constituinte - A Ordem Econômica e Social*. São Paulo: FUNDAP, 1987.

LONZAR, W. A ordem econômica e social nas Constituições Brasileiras a partir de 1934. In: FUNDAP *Quadro comparativo. Processo Constituinte; a ordem econômica e social*. São Paulo: FUNDAP, 1987.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Os impactos sociais da crise econômica, políticas sociais e transição democrática. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 23. p.175-227, maio/jul. 1989.

MELLO, J. M. C. *Capitalismo tardio*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MESTRINER, M. L. *Assistência e seguridade social: oposições e aproximações*. 1992. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, V. R. Política de assistência social no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 31, p. 98-118, dez, 1989.

PAULA, L. F. R. de. Estado e políticas sociais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, out/dez. 1992.

TELLES, V. da S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org). *Anos 90 políticas sociais e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.