Contexto histórico das políticas sociais no Brasil

Chesil Batista Silva¹

Marlon Gomes Ney²

Nilo Lima de Azevedo³

Resumo

Diante da pobreza e da desigualdade que aflige uma parcela da população brasileira, estratégias no combate desse problema envolvem aspectos políticos, econômicos e sociais. No contexto histórico e social, esse fenômeno impede que parte significativa da população viva em condição de cidadania. Intervenções Estatais por meio de políticas sociais visam dotar a população mais pobre de alternativas para que consigam sobreviver enquanto não dispõe de outro mecanismo de subsistência. A compreensão histórica das políticas públicas e sociais no Brasil conduz a uma perspectiva de análise também voltada para a reflexão da assistência social e suas interdependências. O objetivo deste artigo é analisar a trajetória das políticas de combate à pobreza e à desigualdade no Brasil e buscou-se evidenciar como algumas decisões governamentais têm afetado a sua efetividade. A partir dessa análise e utilizando uma percepção crítico-histórica, procura-se identificar eventos para possíveis aperfeiçoamentos dos programas sociais. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva. Como resultados deste estudo, conclui-se que o histórico das políticas sociais de combate à pobreza e a desigualdade no Brasil apresenta diversas tentativas de diferentes governantes em diferentes épocas, contudo é evidente que alguns obstáculos são recorrentes ao longo do tempo, incluindo desafios financeiros relacionados ao planejamento orçamentário, falhas administrativas e a fragilização das instituições, acarretando sempre em escolhas trágicas entre a promoção do bem-estar social e o econômico.

Palavras-chave: Política Pública; Políticas Sociais; Proteção Social.

Abstract

Faced with poverty and inequality that afflict a portion of the Brazilian population, strategies to combat this problem involve political, economic, and social aspects. In the historical and social context, this phenomenon prevents a significant part of the population from living in conditions of full citizenship. State interventions through social policies aim to provide the poorest population with alternatives to survive while they do not have access to other means of subsistence. The historical understanding of public and social policies in Brazil leads to an

¹ Universidade Estadual do Norte Fluminense.

² Universidade Estadual do Norte Fluminense.

³ Universidade Estadual do Norte Fluminense.

analytical perspective that also considers social assistance and its interdependencies. The objective of this article is to analyze the trajectory of policies to combat poverty and inequality in Brazil, seeking to highlight how certain government decisions have affected their effectiveness. Based on this analysis and using a critical-historical perspective, the study aims to identify events that could contribute to potential improvements in social programs. This research is bibliographic and documentary, with a qualitative approach of an exploratory and descriptive nature. As a result of this study, it is concluded that the history of social policies to combat poverty and inequality in Brazil has seen various attempts by different governments over different periods. However, it is evident that some obstacles have been recurrent over time, including financial challenges related to budget planning, administrative failures, and the weakening of institutions, which constantly lead to tragic choices between promoting social and economic well-being.

Keywords: Public Policy; Social Policies; Social Protection.

Introdução

O presente artigo discute a política social de combate à pobreza e a desigualdade no Brasil através de um breve percurso histórico que se estende de 1930 a 2023. O argumento central é que a inconstância nas estratégias governamentais impacta negativamente na proteção social e, de forma mais direta, na efetividade dos programas sociais do governo federal. Através dessa análise, utilizando uma percepção crítico-histórica busca-se contribuir para o debate e diagnóstico das políticas públicas de proteção social.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, com uma abordagem quantitativa de natureza exploratória e descritiva. O aporte teórico em torno do qual se sustenta a estrutura desta pesquisa está centrado na problematização de temas relacionados às políticas sociais, especialmente aquelas vinculadas aos programas de transferência de renda do governo federal.

O artigo está estruturado por quatro seções, iniciando com esta introdução. No primeiro tópico, o estudo explora os conceitos e características da política social através de textos clássicos da literatura sobre o tema. O segundo tópico traz um breve histórico das políticas de assistência social e do combate à pobreza no Brasil, seguido das considerações finais.

Conceitos e características das políticas sociais

A política é um conceito amplo relacionado ao exercício do poder de forma geral. Nesse contexto, a política pública trata de questões específicas sobre como administrar os assuntos públicos, ou seja, o modo com esse exercício do poder é traduzido na prática em decisões e ações que solucionem problemas comuns e atendam as necessidades sociais (Manning, 2003). A política, portanto, determina ou, pelo menos, influencia a implementação, manutenção ou expansão das políticas públicas. Dessa forma, a política pode ser analisada e percebida sob diversos aspectos através do estudo das políticas públicas. (Parada, 2006).

Ainda conforme Parada (2006), quando a política se realiza sem desenvolvimento de políticas públicas, o sistema político volta-se para si e seus agentes. Por outro lado, a proposição de políticas públicas que não leve em consideração a dimensão da política enfraquece a governança social. “Ou seja, dentro do governo não se pode esquecer da política e fora do governo não se pode esquecer das políticas públicas. Caso contrário, são atividades que realizam uma longa marcha pelo deserto” (Parada, 2006, p.68)

Para que seja implementada uma política pública de qualidade, se faz necessário uma articulação política em seus objetivos, formulação e origem. Vale ressaltar, segundo Dye (2003), que a política pública não se limita apenas aquilo que o Estado faz, as omissões, a ausência ou desinteresse estatal também configura uma política pública, com consequências reais na vida da população.

A política social, enquanto política pública com características específicas, pode ser definida, de acordo com Carvalho (2007, p. 75) como “[...] um conjunto de diretrizes, orientações, critérios e ações que permitam a preservação e a elevação do bem-estar social, procurando que os benefícios do desenvolvimento alcancem a todas as classes sociais com a maior equidade possível”.

As políticas sociais têm como característica a sua transversalidade, o que significa que elas permeiam todos os processos sociais em diversas esferas da vida, tais como saúde, educação, seguridade social, trabalho, habitação, entre

outras. Elas não se limitam a um único domínio ou esfera governamental, pois os vários aspectos sociais estão interconectados e integrados de diversas maneiras.

Por exemplo, a pobreza e a desigualdade podem ser resultado de questões múltiplas relacionadas à educação, políticas de emprego e renda, bem como à oferta de serviços públicos, como saneamento básico. Portanto, as políticas sociais devem ser uma preocupação constante nas atividades governamentais, e pensadas de forma complexa e integradas, em vez de serem tratadas como ações isoladas. Reconhecendo a complexidade das interconexões entre diferentes áreas sociais, a política social deve ter como objetivo central a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população em geral, e as difíceis escolhas para atingir esses objetivos (Santos, 1998).

“Política social é toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente. Sendo assim, a política social é em realidade uma ordem superior, metapolítica que justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas” (Santos, 1998).

Na mesma linha, para Maingón (1992) a política social é uma decisão política socialmente construída, sendo resultante de uma dinâmica de diferentes demandas provenientes de grupos e atores com interesses e valores distintos em relação a questões sociais. Nesse sentido considera-se que as políticas sociais podem ser vistas por duas vertentes completares, uma filosófica, ética, moral e valorativa que busca determinar os objetivos a serem alcançados, ou seja, definir o que se quer alcançar, a segunda é prática, empírica que define o como se atingir os objetivos almejados.

Nesse sentido, Ceja (2004) argumenta que a política social é a forma que o Estado utiliza para promover uma sociedade coesa e equitativa, por meio de estratégias e políticas concretas. A política social tem como perspectiva a integração social e a igualdade, facilitando a convergência entre os interesses individuais e os interesses coletivos da sociedade. Em resumo, a política social pode ser compreendida como um conjunto de normas, estratégias e ações com o propósito de promover e preservar o bem-estar social, de modo que seus benefícios alcancem todas as camadas da sociedade de maneira equitativa.

Na história da humanidade, a configuração política e social conhecida como o *Welfare State*, foi a que talvez tenha obtido mais sucesso na busca por objetivos como integração social, desenvolvimento econômico e distribuição mais equitativa dos benefícios desse desenvolvimento, tanto em termos de poder aquisitivo quanto de serviços públicos de qualidade.

Asa Briggs (2000), em seu texto, descreve o conceito de *Welfare State* como um modelo no qual o Estado utiliza intencionalmente seu poder político e administrativo para modificar as dinâmicas e forças do mercado em três direções específicas. Primeiramente, busca-se assegurar uma renda mínima para indivíduos e famílias, independentemente de seu desempenho ou do valor de seu trabalho no mercado. Isso significa que o estabelecimento do valor mínimo do trabalho não ocorre na relação ou negociação de mercado entre empregadores e trabalhadores, mas é garantido pelo Estado. Em seguida, por meio de políticas públicas, procura-se reduzir a insegurança social e os riscos do mercado, que surgem de contingências como doenças, velhice e desemprego, evitando crises pessoais e familiares. Por fim, visa assegurar que todos os cidadãos tenham acesso igualitário aos melhores padrões disponíveis de serviços públicos, independentemente de seu status social ou classe. Em outras palavras, a distribuição é baseada no critério de igualdade de direitos de cidadania, como proposto por Marshall (1967), que leva em conta relação de disputa entre o social e o mercado. Assim, política de *Welfare State* que não se resume à seguridade social, mas se ampliam pro uma gama de outros direitos sociais (Draibe, 1993).

O *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do *welfare state* (Esping-Andersen, 1991, p. 101).

Outro ponto importante, quando se trata de políticas sociais, é a forma como ocorre, ou deveria ocorrer (em termos normativos), a distribuição de recursos críticos, como educação, renda, que proporcionam acesso a bens

determinantes para a qualidade de vida das pessoas. Segundo Gooby (2003) vários estudos diferenciam as políticas igualitárias baseadas na igualdade de oportunidades e aquelas que se fundamentam na igualdade de resultados.

Para o autor, as políticas de oportunidade buscam dar aos indivíduos um ponto de origem igualitário em uma sociedade desigual, enquanto as políticas de igualdade de resultado buscam valorar as posições individuais igualmente. A reivindicação igualitária dos defensores do *Welfare State* é que, no contexto das políticas sociais, os diferentes grupos devam ser tratados com igualdade em termos de status e cidadania. Isso envolve demandas por igualdade no processo de tomada de decisões políticas, que abrangem o acesso à prestação de serviços e benefícios públicos e o tratamento dispensado pelas autoridades administrativas responsáveis pelas políticas de bem-estar. Ao fim e ao cabo, a questão central é se as reivindicações por benefícios e serviços sociais devem ser apoiadas pelo poder do Estado, de modo que os direitos sociais se tornem um elemento fundamental da cidadania no Estado moderno.

Como vimos, o Estado desempenha um papel fundamental ao modificar as dinâmicas do mercado e, portanto, influenciar como os recursos são distribuídos em um cenário de recursos limitados (escassez), assim, suas ações e decisões devem ser cuidadosamente consideradas. Segundo Santos (1998), as sociedades não dispõem de recursos suficientes para satisfazer todas as vontades de seus indivíduos. Essa escassez como realidade dada, posta, vai além da dimensão econômica e política, trazendo consigo consequências muitas vezes subestimadas na esfera do pensamento ético. Questões práticas e econômicas são necessárias, mas não suficientes para a justa distribuição de recursos escassos. A justiça não se limita a escassez, também implica em escolhas éticas (por vezes trágicas) que justifique pelos valores e equidade as escolhas tomadas.

A descoberta de que a opção entre equidade (justiça) e eficiência (administração da escassez) constitui genuíno dilema foi apenas a antecâmara para a luminosidade maior do espaço inteiro da sociedade: toda escolha social é uma escolha trágica no sentido radical de que, mesmo decisões altamente benéficas reverberam, em algum lugar, metamorfoseadas em mal (Santos, 1998, p.37).

Nesse contexto, a política social pode ser vista como uma "metapolítica", ou seja, aquela que determina as prioridades dentro das próprias prioridades, por isso as escolhas são trágicas e sua fundamentação em critérios de justiça essencial. Nesse sentido, também pode-se considerar "a seguinte proposição: chama-se de política social toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consciente e coerente" (Santos, 1998, p.37).

Uma vez analisado o conceito e as características fundamentais das políticas sociais, é possível desenhar um panorama histórico das políticas de assistência social e combate à pobreza no Brasil. O objetivo é compreender a evolução dessas políticas ao longo do tempo, as estratégias adotadas e os desafios enfrentados pelos governos nacionais na busca por soluções na luta contra a pobreza e desigualdade. Ao traçar esse breve histórico, é possível melhor contextualizar as políticas atuais, colaborando para a análise da efetividade das decisões governamentais.

Breve histórico das políticas de Assistência Social e combate à pobreza no Brasil

No século XIX a pobreza era interpretada como um fenômeno proveniente de um comportamento individual, este modelo de interpretação era decorrente do "laissez-faire" teoria econômica que apresentava a pobreza como uma situação de vida lamentável, no entanto, inevitável, uma vez que, fazia parte da condição humana e a forma de enfrentá-la seria, portanto, a indução ao trabalho necessário para à sociedade. Na Europa, em países como Inglaterra, França, Holanda e Alemanha, foram adotadas políticas públicas que consideravam a pobreza um fenômeno biologicamente predeterminado, proveniente da fraqueza individual, incapacidade, inabilidade ou pura incompetência, baseados neste modelo interpretativo as ações públicas implementadas combinavam um mix de assistencialismo e punição, modelo político este denominado como "Lei dos Pobres" (Marshall, 1967) (Townsend, 1984).

No Brasil, esta interpretação se manteve até o período da década de 1930, onde o Estado ainda não considerava a pobreza como uma questão a ser tratada por ele, neste momento histórico a pobreza ainda não era entendida

como uma questão social. No entanto, no decorrer desta década o assistencialismo social começa a ser introduzido e passa a figurar como política pública, sendo uma ação programática governamental (Sposati *et al.*, 1995).

No início da década de 1940 a dicotomia entre assistência social e promoção social se torna mais intensa segundo Vieira (1983). As políticas governamentais passam a enfatizar com maior expressão a dimensão assistencialista, implementando programas de prestação de serviços sociais básicos e de pronto socorro social de “solução” imediatista, que seria por sua vez, um auxílio financeiro ou material subsidiado para população em situação agravada de subsistência. Neste período, estas ações de pronto socorro social, passam a ser compreendidas como ações assistências governamentais.

De acordo com Vieira (1983) o pensamento reproduzido pelo então presidente Juscelino Kubitschek (1956/1961) era o de que, na medida em que se acelera o desenvolvimento nacional as lutas internas do sistema socioeconômico se reduzem e o movimento egoísta e reacionário dos interesses individuais se dilui. Havendo o bastante para todos, eventualmente seria eliminada a necessidade de disputa para possuir as migalhas pelos indivíduos das economias estagnadas e facilitada a implementação prática de uma justiça social. Desta maneira, se considerava que os programas de política social deveriam ser subordinados e interligados ao desenvolvimento econômico e a seus planejamentos.

Neste mesmo período, organismos internacionais começam a exercer influência na definição de programas voltados ao atendimento da população excluída do Brasil, principalmente a Organização das Nações Unidas – ONU com programas destinados para regiões com dificuldades econômicas e sociais, propondo a adequação de fundos financeiros e enquadramento as práticas internacionais alinhados a um modelo de estado de bem-estar social, no entanto, já se utilizava da desculpa de escassez de recursos financeiros como impedimento para a concretização de políticas sociais abrangentes no país (Silva, 2006).

O caráter assistencial existente nas políticas públicas foi reforçado durante a ditadura militar, ou seja, “A questão social passa a ser tratada a partir

da articulação repressão/assistência atendendo aos interesses de determinados segmentos sociais especialmente a burocracia estatal e os setores empresariais que se especializam na produção de bens e serviços” (Silva, 2006, p. 34).

Reformas fiscais, monetárias e financeiras foram implementadas no país década na de 1960. Tendo como objetivo desacelerar a força inflacionaria e em paralelo, almejava alavancar a economia. Nesse cenário, os temas relacionados à política social encontravam empasses no âmbito de financiamento dos programas, uma vez que, o orçamento fiscal não poderia ser pressionado pelos gastos sociais, desta forma, a proteção social encontrava-se em subordinação à economia e as reformas institucionais não buscavam à estruturação de um sistema de proteção social, privilegiando, desta forma, setores da economia em avaria das políticas sociais (Fagnani, 1997).

Logo, o combate à pobreza e as políticas de assistência social e foram inviabilizadas, este fato é resultante da falta de compatibilidade com o modelo de autofinanciamento determinado pelo estado, por redução de recursos fiscais a fundo perdido. Ao fim da década de 1960 e início da década de 1970 a pobreza e a exclusão estavam associadas a miséria pontual e isolada, que superariam com o desenvolvimento econômico (Silva, 2006).

Uma alteração no discurso do governo referente à pobreza foi notada em decorrer do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974 / 1979), com temáticas relativas à execução de uma política social, objetivando reduzir a pobreza elevando a renda real em todas as classes. No entanto, O surgimento de inúmeros programas, heterogeneidade de políticas sociais, lideranças de grupos e falta de recursos financeiros fez com que muitos dos novos programas se tornassem viáveis apenas para a imagem governamental, sendo insignificantes como instrumento para a resolução de problemas das classes trabalhadoras com escassos acessos pela população (Coimbra, 1985)

No final da década de 1970 cursou com o surgimento de programas sociais, primordialmente na área rural nordestina. Tais programas contaram com recursos do Banco Mundial, na ordem de US\$ 4 bilhões, emergindo pelo agravo da crise econômica. No início dos anos de 1980, as políticas sociais participavam de uma área de destaque da ação estatal, com esforço financeiro do estado em

relação à proteção do assistencialismo social, desta forma, a falta de capacidade administrativa e a centralização do poder proporcionou pouca transparência para o sistema de política social, o que, fadidamente, abalou a eficácia e efetividade das ações (Draibe, 1998).

Com a transição da ditadura militar a partir de 1985 para a nova república, os sítios de discussão de reformas no sistema de proteção social foram expandidos. Questões emergenciais pertinentes à fome, pobreza e desemprego objetivavam à curto prazo, medidas de caráter estrutural priorizando o crescimento econômico, aumento de salários, amplificação do emprego e implementação de renda. Neste momento foram disseminados Programas de Prioridade Sociais – PPS (1985 / 1986) com planos emergenciais para o combate à miséria, à fome e ao desemprego. Foi sugerido melhor aproveitamento dos programas já existentes assim como, dos recursos disponíveis, abdicando as teorias que defendiam que o desenvolvimento social ocorria espontaneamente por meio do crescimento econômico (Nepp, 1998).

Fagnani (1997) destaca que o governo, a fim de aumentar a inclusão social, redefinir aspectos financeiros, universalizar o acesso e maximizar os impactos sociais, prioriza novas estratégias para as políticas sociais. Neste período há o lançamento do Plano Cruzado, que para a população mais pobre teve efeito positivo, principalmente, sobre o índice de inflação e altos investimentos em 1986.

Com a Constituição em processo de criação e as reações da ineficiência do Plano Cruzado, várias comissões representativas da sociedade civil foram criadas, objetivando a criação de propostas de reformulação do padrão de ação social do Estado (Silva, 2006).

Em 1988 a implementação da Constituição trouxe um modelo organizacional universal e igualitário de proteção social para o Brasil, substituindo o modelo particularista-meritocrático por um modelo redistributivo-institucional. Segundo Draibe (1998) a Constituição introduziu o conceito de seguridade social, ampliando a percepção dos modelos de assistência, gerando reconhecimento dos direitos sociais básicos da população. Antes deste momento de implementação constitucional, a assistência social não era

considerada como um dever do Estado e, tampouco, um direito do cidadão, estando vinculada a políticas clientelistas e ações filantrópicas (Cabrera, 2015).

De acordo com a Constituição/1988:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - Universalidade da cobertura e do atendimento;

II - Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - Irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - Equidade na forma de participação no custeio;

VI - Diversidade da base de financiamento;

VII - Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. (Brasil, 1988).

O governo Itamar Franco teve início em 1992, após a finalização do governo José Sarney (1985 / 1990) e breve período de governo Fernando Collor (1990 / 1992). O então governo vigente apresentou avanços substanciais na implementação de programas de assistência social e combate à desigualdade e a pobreza, aderindo ao Plano de Combate à Fome e a Miséria – PCFM e com a sanção da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, descrito na Lei 8.742/93 (Silva, 2006). No entanto, segundo Draibe (1998) vários obstáculos surgiram dificultando a implementação do PCFM, entre os principais, se destacava as restrições financeiras, a dificuldade em se controlar o clientelismo, a precariedade e o mau funcionamento das instituições públicas e a dificuldade de se articulação entre as esferas governamentais. Por outro lado, a LOAS define em seu artigo primeiro que:

Art.1. A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LEI 8.742, art. 1º) (Brasil, 1988).

A referida lei ainda destaca os objetivos da assistência social:

- I - A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - O amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - A promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - A garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família". (Brasil, 1988).

A LOAS salienta em seu art. 2º a necessidade de integração das políticas sociais para o enfrentamento da pobreza:

A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. (Brasil, 1988).

Apesar de estar previsto na Constituição Federal de 1988 no Artigo 203, o Benefício de Prestação Continuada – BPC dependia de regulamentação. A LOAS no Artigo 20 define o BPC como: “garantia de 1(um) salário-mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família” (Lei 8.742, Art. 20). Cabe o destaque que o BPC substituiu benefícios já existentes como: o auxílio funeral, auxílio natalidade e a renda mensal vitalícia.

Com o compromisso de combater a fome e a pobreza e de fazer justiça social para o povo brasileiro, assumi a presidência da república Fernando Henrique Cardoso em 1995. Como políticas de assistência social e promoção da inclusão social e da cidadania, criou-se um conjunto de ações beneficiárias de resolução imediatista para a população em situação de vulnerabilidade, nas áreas de saúde e educação. Nesse contexto, programas inovadores como o Alfabetização Solidária (PAS), o Capacitação Solidária (PCS) e a Universidade Solidária (UNASOL) foram criados. No entanto, não foram estipulados fundos financeiros específicos para os programas, resultando em baixa capilaridade,

segundo Peliano *et al.* (1995) é importante destacar que a situação econômica nacional a época era de estabilidade monetária e crescimento econômico. No entanto, no que se refere a assistência social houve avanços com a criação do Fundo Nacional e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) sendo este o órgão responsável pelo fundo. Outro marco relevante foi a extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA), enfatizando o direito social enquanto norma dos programas sociais e rompendo com clientelismo histórico. Vale destacar também a descentralização dos recursos federais com a utilização de repasses automáticos para municípios e estados, possibilitando previsibilidade orçamentária e ações mais bem planejadas (Silva, 2006). A SNAS então começa formular ações para a implementação da LOAS, com ênfase no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e no Programa de Erradicação Infantil (PETI), este criado em 1996, objetivava a erradicação do trabalho infantil em situações penosas, insalubres, degradantes ou perigosas, tanto na zona rural quanto na urbana (Brasil, 2017).

O Plano Real implementado em 1994 por Itamar Franco gerou efeitos econômicos positivos de redução da inflação e estabilização monetária, efeitos estes que conseqüentemente auxiliaram na redução dos níveis de pobreza e desemprego no Brasil. Por outro lado, em 1997 a crise asiática passa a gerar impactos negativos no Brasil, os resultados dos indicadores sociais começam a estagnar ou retroagir, mesmo com o país apresentando ampla redução da inflação. Visando melhorar as finanças públicas e com comprometimento em continuar investindo em programas sociais, foi criado um novo plano fiscal, além da aquisição de um empréstimo junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) no valor de US\$ 41 bilhões (Silva, 2022).

Durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999/2003), as agitações econômicas do período levaram a agravamento da situação do desemprego e renda do povo brasileiro, o aperto fiscal e o empréstimo junto ao FMI não foram suficientes, gerando um embate sobre os gastos públicos da agenda social. Nesse sentido, por meio da Comissão Mista Especial o Congresso Nacional chegou à conclusão de que haveria possibilidade de se combater a pobreza e a desigualdade sem que houvesse um aumento nos

gastos públicos, sendo necessário apenas aperfeiçoar as políticas públicas, de tal maneira a evitar o aumento dos gastos com a agenda social (Comissão Mista Especial, 1999).

Em 2001 os programas de transferência direta de renda voltam a se destacar no âmbito governamental graças a criação da Rede de Proteção Social (RPS) que envolvia os seguintes programas: Previdência Rural (1971), Renda Mensal Vitalícia (1972), Abono Salarial do PIS/PASEP (1977), Seguro Desemprego (1988), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1995), Benefício de Prestação Continuada (1996), Bolsa Alimentação (1998), Bolsa Escola (2001), Agente Jovem de Desenvolvimento Humano (2001), Bolsa Qualificação (2001), Auxílio Gás (2002) e Seguro Safra (2002). No entanto, fica evidente que mesmo com a criação do RPS os programas permanecem fragmentados (Silva, 2006)

Ainda em 2001, foi criado o Cadastro Único (CadÚnico) para programas sociais do governo federal, trata-se de um sistema de registro, identificação e seleção de requerentes beneficiários, o sistema surge com o objetivo de integrar e unificar os cadastros dos beneficiários, uma vez que, até este dado momento cada programa possuía seu próprio cadastro. Entretanto, após doze meses de sua implementação, em seu cadastro constavam apenas cerca 5 milhões de famílias, aproximadamente 52% das famílias com renda mensal per capita de até 1/5 salário-mínimo. A justificativa apresentada para a baixa adesão foi a possível falta de documentos por parte da população requerente. Além do fato de que várias famílias que não estavam enquadradas nos critérios tiveram seus cadastros feitos de forma irregular. Em 2002 os programas que faziam parte do CadÚnico eram: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Criança Cidadã, Bolsa Alimentação e o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (Silva, 2006). Vale salientar que foi neste processo que surge como forma de inovação, a definição das mães como responsáveis financeiras do recebimento dos benefícios e a simplificação dos pagamentos serem feitos por meio do Cartão Cidadão, que se trata de um cartão magnético que permite a realização de saques em espécie dos valores pagos pelos programas sociais nas agências da

Caixa Econômica Federal e em sua rede credenciada (Paiva; Falcão; Bartholo; 2014).

Os programas de transferência direta de renda se tornam a prioridade para o combate da pobreza e da fome no país em 2003, no início do primeiro governo do Presidente Luiz Inácio da Silva (Lula). Neste momento da história o Brasil passava por uma situação econômica complexa, com inflação anual acumulada em 12,53%, equivalência do dólar em 4 reais para cada 1 dólar, escassez de linhas de crédito e com uma dívida externa pesada que afligia brutalmente as contas públicas, no entanto, mesmo diante do cenário desafiador uma das primeiras iniciativas do governo foi implementar o programa de segurança alimentar Fome Zero (IPEA, 2015). Visando uma maior assertividade, inicialmente se buscou avaliar as iniciativas anteriores, para posteriormente criar estratégias mais articuladas para o combate a fome. Junto com o Fome Zero foram criados: o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a implementação de um novo projeto de transferência de renda o Programa Bolsa Família (PBF). O Fome Zero teve suas ações divididas em quatro bases: ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, articulação, mobilização e controle social (Paiva *et al.*, 2014).

Durante o Governo Dilma Rousseff (2011) foi implantado o Plano Brasil Sem Miséria, organizado de forma multidimensional em três eixos de atuação. O primeiro tinha o objetivo de proporcionar rendimentos mínimos e estáveis para a população carente, o segundo envolvia a inclusão produtiva, ofertando oportunidades de ocupação, qualificação e geração de renda e o terceiro objetivava à melhoria do acesso aos serviços públicos, com ênfase nas áreas de saúde, educação e assistência social. As ações eram desenvolvidas de forma articulada, possibilitando a potencialização dos resultados. O Plano Brasil Sem Miséria se baseou em políticas já desenvolvidas no governo anterior, principalmente no PBF que não só manteve sua continuidade como foi ampliado,

articulado e revigorado, uma vez que, se tratava de um experiência de sucesso (Brasil, 2015).

Em 2016 já no governo Michel Temer houve a implantação do Programa Criança Feliz, que tinha como finalidade a promoção do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, o público-alvo definido pelo programa foi: gestantes, crianças de até 6 anos e suas famílias beneficiárias do BPC, crianças de até 6 anos e suas famílias beneficiárias do PBF e crianças de até 6 anos que foram afastadas de suas famílias por questões relacionadas a medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente. Cabe ressaltar que neste programa não havia disponibilização de recursos financeiros para seus beneficiários (Brasil, 2021b).

A pandemia de covid-19 agravou ainda mais as desigualdades e a pobreza no Brasil, dados estes que já vinham em declínio desde o início do Governo Jair Bolsonaro em 2019, que diante da situação pandêmica foi obrigado a conceder um novo recurso financeiro para a população o Auxílio Emergencial. Tratou-se de um benefício concedido pelo governo federal destinado aos microempreendedores individuais (MEI), autônomos, trabalhadores informais e desempregados, e tinha como objetivo gerar proteção emergencial a estas pessoas durante o enfrentamento da pandemia. Mais de 30% dos brasileiros tiveram de ser amparados no início do auxílio que era de R\$:600,00 tendo seu valor reduzido a partir de setembro de 2020 para R\$:300,00. Enquanto estava em atuação, o auxílio começou a ter seu valor alterado, seguindo um conjunto de regras que mudavam de acordo com a composição familiar: se a família for composta por apenas uma pessoa, o benefício é de R\$ 150,00 por mês; se a família for composta por mais de uma pessoa, o benefício é de R\$ 250,00 por mês; se a família for chefiada por mulher sem cônjuge ou companheiro, com pelo menos uma pessoa menor de dezoito anos de idade receberá, mensalmente, R\$ 375,00. Disponibilizados até quatro parcelas, desde que a família continue atendendo aos critérios de seleção do Auxílio. Nas situações em que for mais vantajoso para a família, o Auxílio Emergencial substituirá, temporariamente, o benefício do Programa Bolsa Família, ainda que haja um único beneficiário no grupo familiar (Silva, 2022).

Ainda durante a presidência de Jair Bolsonaro, o PBF foi substituído pelo Auxílio Brasil (AB) por meio da Medida Provisória N° 1.061 de 2021 que trouxe algumas mudanças em relação ao seu antecessor, foi aberta a possibilidade de acesso ao programa para famílias compostas por apenas um indivíduo, houve o aumento do valor do benefício para R\$:400,00 e disponibilizada a possibilidade de aquisição de empréstimos consignados para os beneficiários do auxílio, onde as parcelas dos empréstimos são descontadas na fonte, antes do recebimento do recurso por parte das famílias, impossibilitando a inadimplência. Em 2022 em meio ao período eleitoral onde o então presidente concorria à reeleição, foi aprovada a Lei N° 14.469 que aumentou o AB para R\$:600,00 até o final daquele mesmo ano (Figueiredo, 2022).

De acordo com o Banco Central do Brasil - BCB (2022) o país no período de 2021 e 2022 estava em meio a um período inflacionário perigoso onde políticas monetárias contracionistas seriam fundamentais para o controle da economia nacional, desta maneira medidas como o aumento da taxa básica de juros se fez necessário, no período entre 01/2021 e 12/2022 a taxa Selic foi elevada da 2% para 13,75%. Políticas contracionistas visam reduzir a concessão de crédito, reduzindo o poder de consumo da população para desta maneira controlar a inflação, o que por sua vez se torna ineficaz com a liberação de uma nova linha de crédito consignado e a inclusão de homens solteiros (principal público de apoio ao governo Bolsonaro) para recebimento do AB. Outro ponto crítico desta linha de crédito consignado junto ao AB é o endividamento dos beneficiários, que por necessidade e por falta de conhecimento específico sobre o assunto acabaram por precarizar ainda mais sua renda familiar, uma vez que, parte do benefício passou a ficar retido para o pagamento das parcelas.

Em 2023 volta ao poder o presidente Lula após uma eleição turbulenta e polarizada. Por meio da Medida Provisória N° 1.164 de 03/2023 o AB foi substituído novamente pelo Programa Bolsa Família, que teve suas características de condicionalidades mantidas, manteve o valor R\$:600,00 pagos as famílias, excluiu a possibilidade de crédito consignado para os beneficiários e as famílias de um único indivíduo do programa. Além deste ponto, foi incluída a possibilidade que famílias que começaram a ter renda superior ao valor limite

da condicionalidade pudessem manter o benefício de forma reduzida por até 24 meses, com o intuito de inibir a pobreza transitória (Brasil, 2023).

Considerações finais

Diante da análise da problemática levantada no campo da política social de transferência de renda percebe-se um alto índice de complexidade em função do elevado quantitativo populacional em situação de vulnerabilidade social, como também pela especificidade de cada grupo social. Os programas de assistência social e combate à pobreza no Brasil, basicamente tiveram início na década de 1940, com ênfase em uma dimensão assistencialista de caráter imediatista, com a implementação de programas de serviços sociais básicos. A partir do governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956 / 1961) as políticas sociais passam a ser vinculadas e subordinadas ao desenvolvimento econômico, ficando à mercê de seus planejamentos, dentro de uma lógica de mercado onde um possível crescimento econômico seria capaz de melhorar as condições de vida da população. Com o fracasso desta visão econômica, a partir de 1960 os temas relacionados as políticas sociais encontraram entraves no âmbito do financiamento dos programas sociais, inviabilizando a política de combate à pobreza e assistência social, tal percepção perdura até a atualidade, vide Emenda Constitucional 95/2016, conhecida popularmente como “Teto de Gastos” e o PLP 93/2023 conhecido como “Novo Arcabouço Fiscal”.

A partir da década de 1980 o governo se esforçou para implementar políticas de assistência social, no entanto, não houve capacidade administrativa e orçamentaria para tal, uma vez que, múltiplos projetos e diversos agentes econômicos demandavam assistência, exigindo escolhas trágicas de alocação que não eram suficientes. Com a Constituição de 1988 a assistência social passou a ser considerada um direito do cidadão e um dever do Estado. Em 1992 o então presidente Itamar Franco, sancionou a Lei Orgânica de Assistência Social e instaurou o Plano de Combate à Fome e a Miséria, no entanto, este segundo não obteve êxito por conta de obstáculos antigos e conhecidos como a precariedade das instituições públicas e restrições orçamentarias. Com o mesmo discurso de combate à fome e a pobreza no Brasil assume Fernando Henrique

Cardoso em 1995, vários programas de assistência à saúde e educação foram implementados, no entanto, mesmo com o país passando por estabilidade monetária e desenvolvimento econômico não foram criados fundos específicos para manutenção destes programas. Em relação aos programas de assistência social, os recursos federais foram descentralizados, com repasses para estados e municípios permitindo maior autonomia para a implementação de programas sociais.

Mais uma vez o discurso de combate a miséria e a desigualdade, assume a presidência Luís Inacio Lula da Silva, priorizando programas de transferência de renda direta, com destaque para o Programa Bolsa Família, que conseguiu atingir índices elevados de atendimento, sendo considerado o maior programa de transferência de renda no país. Dando continuidade à linha temporal, assume Dilma Roussef que expande o atendimento dos programas de assistência social no Brasil, como o Programa Brasil Sem Miséria. Em 2016 a então presidente Dilma Roussef sofre um “golpe” e perde o poder, dando início ao governo Michel Temer que novamente sobrepõem a política econômica à política social, criando o já citado “Teto de Gastos” que limitou a expansão das políticas sociais no Brasil. A partir de 2020 com a pandemia de covid-19 houve um agravamento da desigualdade e da pobreza no Brasil, obrigando o governo Jair Bolsonaro a conceder o Auxílio Emergencial, extinguindo na sequência o PBF, o substituindo pelo Auxílio Brasil de cunho clientelista. Em 2023 volta ao poder Lula, que retoma o PBF em vigor até a presente data.

Conclui-se que o percurso histórico apresentado relacionado as políticas sociais de combate a pobreza e a desigualdade apresenta diversas tentativas de diferentes governantes em diferentes épocas, contudo é perceptível obstáculos que em suma se repetem no decorrer do tempo, tais como questões financeiras, de planejamento orçamentário, falhas administrativas e precarização das instituições. Acarretando sempre em escolhas trágicas entre o social e o econômico.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL, Diretoria Colegiada. Nota. Copom eleva taxa Selic para 13,75% a.a., 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17704/nota>. Acesso em 26 de jun. 2024.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL, Lei Federal Nº 8.742. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Brasília: DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRASIL, Medida Provisória Nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 ago. 2021.

BRASIL, Medida Provisória Nº 1.164, de 2 de março de 2023. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 mar. 2023.

BRASIL, Ministério da Cidadania. Ações e Programas, Criança Feliz. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/crianca-feliz>. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Guia de políticas e programas. -- Brasília, DF: MDSA, Assessoria de Comunicação, 2017a.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Plano Brasil sem Miséria. Cadernos de resultados 2011/2014. 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernode-graficosbsm-35anos.pdf. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. Lei Nº 14.469, de 16 de novembro de 2022. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 nov. 2022.

BRIGGS, Asa. The Welfare State in Historical Perspective. In: PIERSON, Christopher & CASTLES, Francis. The Welfare State – A reader. Cambridge: Polity Press, 2000.

CABRERA, Cecilia Correa. Características e tendências dos programas de transferência de renda na América Latina: destaque às experiências, brasileira e peruana. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Brasília, 2015.

CARVALHO, Ailton Mota de. Políticas sociais: afinal do que se trata. Agenda Social, v. 1, n. 3, p. 73-86, 2007.

CEJA, Concepción M. "La política social mexicana de cara a La pobreza". *Geo Crítica Scripta Nova*, Revista eletrônica de geografia y ciências sociais, Universidad de Barcelona, VOL III, num. 176, novembro de 2004, p. 48-49.

COIMBRA, M. Dois modelos de intervenção nutricional no Brasil: PNS e PROAB. In: CASTRO, C.M.; COIMBRA, M. (Orgs). *O problema alimentar no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP/Almed, 1985.

COMISSÃO MISTA ESPECIAL. Relatório Final da Comissão Mista Especial – destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Congresso Nacional. Brasília, DF, 1999.

DRAIBE, S. M. *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas*. Campinas. SP: Unicamp, 1993.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. Pearson, 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 85-116, 1991.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores do Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 8, p. 183-238, 1997.

FIGUEIREDO, Erik Alencar de. *Expansão do Programa Auxílio Brasil: uma reflexão preliminar*. 2022.

GOOBY, Peter Taylor. Equality, rights and social justice. *Policy World*, p. 42-48, 2003.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, v. 23. Brasília: IPEA, 2015.

LAHERA PARADA, Eugenio. *Coletânea de políticas públicas: volume 1: política y políticas públicas*. 2006.

MAINGÓN, Thais. *Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica*, Caracas, Venezuela: Cuadernos Del Cendes N° 19, enero/abril 1992.

MANNING, Nick. Social needs, social problems and social welfare and well-being. In: *The Student's Companion to Social Policy*. Wiley, 2003. p. 19-25.

MARSHALL, Thomas H. Cidadania. classe social e status. Tradução de Meton Porto Gadelha. 1967.

NEPP. Brasil 1986: Relatório sobre a Situação Social do País. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1988.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, p. 25-46, 2014.

PELIANO, Ana Maria; RESENDE, Luís Fernando; BEGHIN, Nathalie. Comunidade Solidária: Uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza. Rio de Janeiro: Planejamento e Políticas Públicas, nº 12, jan/jun., 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Transferência de Renda, de 12 de abril de 2021. 2021. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/gestao_de_beneficios/transferencia_de_renda/index.php?p=2009. Acesso em: 22 nov. 2024.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A trágica condição da política social In: Santos Wanderley Guilherme dos (org) Políticas públicas e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SILVA, CHESIL BATISTA. ESTUDO DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETA E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL. 2022.

SILVA, Tiago Falcão. Mito de Sísifo ou a grande transformação? A experiência brasileira com programas de transferência direta de renda. Dissertação (Mestrado em Economia e do Trabalho Social) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.posgraduacaoredentor.com.br/link/?id=2585613>. Acesso em: 15 jun. 2024.

SPOSATI, Aldaíza; BONETTI, Dilséa Adeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

TOWNSEND, Peter. Responses to Poverty: Lessons from Europe. London: First American Edition Heinemann Educational Books, 1984. p. 1-27.

VIEIRA, Edvaldo Amaro; Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel. São Paulo: Cortez, 1983.