

## **Estudo da Trajetória do Sistema de Proteção Social Brasileiro até a Abertura Democrática**

Julianne Alvim Milward (FGV Online)

O estudo desenvolvido buscou reconstituir a trajetória de formação e desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro até meados dos anos 80, quando se deu a fase de abertura democrática no país, em virtude da necessidade de se forjar um Sistema como até então não existia, implantado por meio da promulgação da última Carta Constitucional, em 1988. O período anterior a essa grande mudança de regras do país se configura como o propósito desse estudo, tendo em vista a importância de se compreender os motivos da demanda por um novo contrato social, por meio da análise da trajetória de construção do sistema de proteção nacional até então. A investigação foi efetivada por meio de um viés conceitual institucionalista econômico, com o intento de se compreender o jogo, as regras, os atores e as instituições que conformaram esse Sistema. A pesquisa realizada caracterizou-se pelo seu caráter exploratório e analítico-descritivo. Quanto aos processos utilizados para a sua investigação, a pesquisa foi bibliográfica e constituiu-se em um estudo de caso. O artigo completo encontra-se dividido em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. Na segunda seção tem-se a apresentação da forma como surgiu a política social no Brasil e a dinâmica da construção de seu sistema de proteção social. A terceira seção tratou desse Sistema no período desenvolvimentista, correspondente a trajetória da industrialização nacional.

No estudo salientou-se que o surgimento no Brasil da política social e o seu posterior desenvolvimento não podem ser vislumbrados sem ter em vista o quadro de formação do capitalismo nacional. O país encontra-se localizado na periferia do sistema capitalista e apresenta características próprias em virtude de sua trajetória histórica, quanto ao seu processo de formação do capitalismo. A inserção do Brasil na dinâmica do mercado mundial, desde o período de sua colonização, se deu pelo seu caráter de subordinação e dependência ao mercado mundial, apesar da alteração histórica das condições dessa relação – Brasil Colônia, Império e República. A sua formação social foi caracterizada pela heteronomia e pela dependência. A absorção do liberalismo, por sua vez, possibilitou uma mudança do horizonte cultural das elites e a organização moderna dos poderes; entretanto, isso não significou a dinamização da construção de uma ordem nacional autônoma, em toda a sua dimensão. Isso é vislumbrado por meio da efetivação de um desenho formal moderno e liberal das instituições como a burocracia e a justiça, que na realidade eram regidas por relações de clientela (SCHWARZ *In*: BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006). Pode-se dizer que o Estado nacional *“nasceu sob o signo de forte ambigüidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes”* (FERNANDES *In*: BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006).

A difusão do trabalho assalariado e do regime democrático constitui os alicerces dos sistemas de proteção social nas economias centrais, mas que no Brasil foi efetivamente introduzida somente a partir da abolição da escravatura, em 1888 e da implantação do regime político republicano, no ano seguinte (POCHMANN, 2004). O Brasil foi o último país a abolir o trabalho escravo, isso significou uma transição extremamente conservadora para o assalariamento, dada pela imigração de mão-de-obra européia e asiática, deixando a população negra (os ex-escravos) excluída da possibilidade de imediata integração pelo emprego salarial. A implantação do regime republicano, por sua vez, não se deu por meio de participação popular, e seu avanço, ao longo do tempo, não se traduziu em maior democratização política do país, sobretudo quando temos em vista o período ditatorial que se explicita em 1937. O quadro estrutural que a sociedade brasileira apresentou no início do período republicano significou uma demora no processo de conscientização operária e busca por ações de cunho político.

As primeiras manifestações operárias, registradas no início do século XX, procuravam obter dos empresários e dos políticos algum tipo de proteção ao trabalho que levasse à criação de uma legislação social no país. Essas questões sociais no período da República Velha (1889-1930) foram vislumbradas como um ‘caso de polícia’, enfrentadas por meio do uso da repressão e autoritarismo das forças públicas e privadas –, revelando uma atitude defensiva dos governos que se sucederam.

A transformação dessa visão – ‘a questão social em um problema de estado’ – se dará somente a partir de 1930, após a Revolução, que alterou o jogo político interno que até então prevalecia no país – por mais de quatro séculos –, dependente significativamente das classes proprietárias rurais. É a partir desse momento, que se tem o estabelecimento do projeto de industrialização no país. O nascimento da proteção social no Brasil se deu pela vinculação com o trabalho – e se estruturou em função da inserção na estrutura ocupacional e do acesso benefícios vinculados a contribuições pretéritas –, tendo como marco o início dos anos 30, após a Revolução. Tem-se a construção do ‘Estado de Compromisso’ – um processo de conciliação nacional, apoiado no industrialismo, no nacionalismo e no trabalhismo.

Em 1964 tem-se o golpe militar, resultante de uma profunda crise institucional, inaugurando uma nova etapa do modelo desenvolvimentista. O crescimento econômico se acelerou, a inflação foi contida, e o governo passou a buscar legitimidade expandindo as políticas sociais. A consolidação do sistema nacional de políticas sociais se deu, mais especificamente, nos anos 70. A partir desse momento tem-se uma fase de expansão acelerada, com a obtenção de *‘feições mais duradouras’* desse sistema, sob o manto autoritário e tecnocrático do regime militar instaurado em 1964. A dinâmica social na década de 70 residiu na combinação da rápida extensão do assalariamento – baixos salários para a maioria dos trabalhadores – a elevados graus de concentração da renda. O modelo de crescimento econômico adotado pelo governo, dado pela ‘teoria do bolo’, ampliou o *gap* social. A intervenção social do Estado encontrava-se alicerçada, principalmente, na capacidade contributiva dos trabalhadores formalmente vinculados ao mercado de trabalho. Sendo assim, os direitos sociais passaram a ser condicionados pela inserção dos indivíduos na estrutura produtiva e a cidadania, como contrapartida do *Welfare State*, vai se dar sob a forma regulada – pela condição de trabalho (SANTOS, 1994). A institucionalidade do sistema de políticas sociais, consolidado nessa década, foi marcada pelo *“binômio forte centralização, fragmentação institucional e corporativismo versus fracas capacidades estatais e participativas”* (DRAIBE, 1998). Resultou assim na reduzida transparência do sistema, contribuindo tanto para a baixa *accountability* dos programas quanto para a inibição da força dos mecanismos de correção, modernização ou inovação institucional. Isso foi duramente criticado na década seguinte, dado que a promessa desenvolvimentista de incorporação das massas ao sistema admitia amplas possibilidades de melhoria. Esse sistema, no início da década de 80, passou a ser submetido às múltiplas e desencontradas pressões da democratização, da crise e dos ajustamentos.

O estudo conclui que a Previdência Social constituiu, no Brasil, desde os anos 30, o eixo da institucionalidade organizadora de políticas sociais de âmbito nacional. Pode-se afirmar que foi a partir do sistema previdenciário que as possibilidades de um Estado de Bem-Estar no país começaram timidamente a tomar forma. O longo processo de expansão e consolidação desse sistema de proteção nacional se acelerou nos anos 70, auge da ditadura militar instalada em 1964. Essa conjugação entre autoritarismo no campo da política e ‘generosidade’ no campo social trouxe distorções ao sistema, tanto do ponto de vista do funcionamento das instituições produtoras de políticas sociais, quanto no que concerne às relações entre os atores sociais e os agentes econômicos. O resultado, amplamente diagnosticado nos anos 80, quando a transição para a democracia ganhou fôlego, foi um sistema amplo, mas ineficiente e regressivo, em termos do seu financiamento e, sobretudo, inócuo em termos da garantia de direitos e da extensão da cidadania.

A década de 80 foi marcada pelo movimento de pressões de vários grupos da sociedade, tendo em vista a redução das desigualdades econômicas e sociais existentes no país e a inclusão de grandes contingentes populacionais ao estatuto da cidadania. O resgate da dívida social foi um dos elementos que se fez presente na promulgação da última Carta Constitucional em 1988, marco da abertura democrática, por meio da construção de um sistema de proteção universal e inclusivo, não mais fragmentado como até então. A constitucionalização dos direitos sociais estendeu a cidadania a toda população brasileira e institucionalizou, na letra da Lei, o Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Essa Carta representou, assim, o estabelecimento de um novo contrato social, cujo desdobramento seria uma transformação institucional de grande envergadura com base em novas regras (Regras Maiores) de convivência.