

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Escola de Serviço Social



**A TRAJETÓRIA DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL
BRASILEIRO: A CONTRA-REFORMA DO SISTEMA DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL E AS MUDANÇAS NOS PROGRAMAS DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Autora: Amanda N. Lougon de Souza

Rio de Janeiro
Outubro de 2007

Amanda N. Lougon de Souza

Trabalho de Conclusão de Curso de
Graduação, da Escola de Serviço Social da
Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Silvina Galizia

Rio de Janeiro

2007. 2

AGRADECIMENTOS

Quero deixar expressos meus agradecimentos a todos os que tornaram possível o desenvolvimento e conclusão deste trabalho, além de terem contribuído também para minha vida no decorrer da elaboração do mesmo.

Primeiramente, meu agradecimento à Universidade Federal do Rio de Janeiro e sua Escola de Serviço Social, que me viabilizaram todo o necessário para desenvolver meus estudos de graduação, assim como seu quadro de professores que contribuíram para meu processo de aprendizado.

Minha gratidão ao apoio institucional da Divisão de Assistência ao Estudante (DAE), que através de sua bolsa me possibilitou plena dedicação aos meus estudos.

Minha imensurável gratidão a minha mãe e a minha vó, pelo carinho, amor e dedicação ofertados em todos os momentos de minha vida. Agradeço por todo incentivo e pela confiança que depositaram em mim.

Ao André, companheiro sempre presente, amoroso e solidário. Obrigada pela paciência, especialmente durante o período de construção de minha monografia, pelo apoio e estímulo constante.

A todos os meus familiares, que torcem pelo meu sucesso, em especial aos meus tios José, Ninico e Neném, as minhas tias Eni e Júlia, e aos meus queridos primos André, Isaura, Alessandra, Andréa e Alexandre pelo carinho, apoio e confiança.

A professora Silvina Galizia, mestre e orientadora, que de forma instigante, exigente e confiante me motivou à crítica e à busca do conhecimento. Meus sinceros agradecimentos pela disponibilidade, por todas às vezes que me recebeu em sua casa, durante o período de orientação, pela amizade, pelo afeto e por aceitar prontamente meu convite para orientação deste trabalho de conclusão de curso.

Agradeço ao núcleo de pesquisa LOCUSS - Poder Local, Políticas Urbanas e Serviço Social, especificamente ao grupo de pesquisa “A Reforma do Estado e Assistência Social no Brasil – Mudanças no Sistema de Proteção Social e suas Repercussões nas Políticas Públicas”, coordenado pela professora Alejandra

Pastorini. A esta agradeço pela oportunidade que me foi ofertada para compor seu quadro de pesquisadores, já que tal pesquisa favoreceu meu amadurecimento intelectual, pois me possibilitou maior aproximação com temas importantes que contribuíram de forma significativa na minha formação e ainda contribuiu para a escolha do tema do meu trabalho monográfico. Sou grata ainda por sua atenção, amizade, carinho, exigência e disponibilidade.

Obrigada, aos membros do grupo de pesquisa, pela presença enriquecedora nos debates e pela amizade que construímos nesse espaço, em especial a Ana Carolina, Carolina, Priscilla, Rita, Monique, Christiane e Mariana.

A professora Cleusa Santos, agradeço pelos conselhos enriquecedores, pelo apoio, estímulo e por aceitar compor minha banca de avaliação deste trabalho.

Há muito a agradecer as minhas amigas Aline, Amanda Vermelho, Lorena, Renata e Vanessa, por tudo que construímos juntas durante todo o período de nossa graduação. Obrigada por estarmos sempre unidas nos trabalhos acadêmicos, nas inquietações intelectuais e afetivas, nos risos, nas conversas e por muitos outros momentos que estivemos juntas. Nossa amizade nos tornou “pessoas diferentes” e transcorre o espaço da Universidade.

As minhas supervisoras, Maria da Conceição e Claudete tão importantes no período de minha formação profissional, sou extremamente grata a elas pela dedicação, amizade, compreensão nos períodos de avaliação, pelo afeto e pela ética que orienta as suas atuações enquanto Assistentes Sociais.

À equipe da Penitenciária Moniz Sodré, em especial as Assistentes Sociais Marise e Luciana, as Psicólogas Aline, M rcia e Marina e a  rica e Cátia, pela amizade e pelo apoio oferecido durante o período de estágio.

Aos meus amigos, Danielle Cardozo, Danielle Horta, Fábio, Marcella e Nadjara Luana, agradeço por estarem sempre dispostos a responder minhas inquietações e pela amizade, tão enriquecedora e importante em minha vida.

As minhas “velhas amigas”, Carla, Camilla, Gláucia, Karla e Karla Roberta, que sempre estiveram ao meu lado em diferentes momentos.

NADA É IMPOSSÍVEL DE MUDAR

Desconfiai do mais trivial,
na aparência singelo.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente:
Não aceiteis o que é de hábito
como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural
nada deve parecer impossível de mudar.

BERTOLT BRECH (1898-1956)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
------------------------	----------

Capítulo I: MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	12
---	-----------

Capítulo II: REFORMA E CONTRA-REFORMA DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO.....	36
--	-----------

Capítulo III: A ASSISTENCIALIZAÇÃO DO PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO.....	75
--	-----------

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	89
--------------------------------------	-----------

Introdução

O presente trabalho visa cumprir exigência curricular para a obtenção do diploma em bacharel em Serviço Social e têm como objeto de análise a relação entre os benefícios previdenciários e os programas assistenciais no Brasil, a partir da década de 1990, mas especificamente a relação entre os programas assistenciais e o sistema previdenciário, na atual conjuntura de reforma do sistema de proteção social brasileiro.

O estudo realizado foi de extrema importância, já que permitiu um aprimoramento intelectual do tema, no qual possuía interesse, e possibilitou um amadurecimento teórico da totalidade da minha formação profissional.

O projeto apresentado é extremamente relevante para o Serviço Social, uma vez que é uma profissão que atua diretamente no campo das políticas sociais com o objetivo de viabilizar os direitos da população, assegurando a universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais. Segundo o Código de Ética, é princípio fundamental da profissão “o posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática” (Código de Ética). Além de ser um profissional que pretende atuar diretamente no planejamento, elaboração e execução das políticas sociais.

O Serviço Social é um dos poucos cursos que defende na sua formação profissional a consolidação dos direitos sociais, ampliação da cidadania e a justiça social. E ainda pela dificuldade de sermos reconhecidos como curso que produz conhecimento, levando em consideração que os trabalhos científicos do Serviço Social não interessam ao grande capital. Diante disso é necessário um maior número de trabalhos acadêmicos que analisam criticamente a ideologia neoliberal e que defendam a idéia de políticas públicas universais como um direito do cidadão e dever do Estado.

Do ponto de vista teórico considero este objeto de grande importância, pois o sistema universitário está passando por um momento de aprovação da Reforma Universitária que dá continuidade a política neoliberal. Essa reforma visa privatizar o ensino superior contribuindo para sua degradação e acabando completamente com a idéia de educação como política pública, direito de todos e dever do Estado.

Este tema é de grande valor social, já que o projeto de reformas propostas pelo governo brasileiro desde a segunda metade da década de 1990, reiterou sua adesão ao modelo neoliberal. O Estado continuou a minimizar sua intervenção através das políticas sociais mais setorizadas, fragmentadas e residuais, no entanto, tornou-se amplo para o mercado desconstruindo, portanto, a política de seguridade social.

Assim, a atual contra-reforma do sistema de proteção social difere-se das reformas anteriores, por ser mais restritiva do que as demais, pois a mesma se deu no decorrer da inscrição da seguridade social na Constituição Federal de 1988.

O chamado Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) dos países capitalistas centrais desenvolveram suas políticas sociais¹, até os anos 1970. As políticas sociais deste modelo de Estado tinham o objetivo de estender direitos seguridade social e visavam o pleno emprego, no entanto, com o agravamento da crise do capitalismo, esse modelo não atende mais as demandas do capital e a ideologia neoliberal ganhou espaço primeiramente nos Estados Unidos e Inglaterra, em outros países capitalistas centrais e mais tarde, no Chile e Argentina desde finais de 1980 e na década de 1990, no Brasil, os mesmos passam a visar o atendimento seletivo das políticas sociais.

¹ Entende-se política social como “respostas do Estado burguês do período do capitalismo monopolista (...) as políticas são típicas do período em que o capitalismo alcança a idade de monopólio, ou seja, após o trânsito do capitalismo concorrencial ao capitalismo de monopólio que se realiza aproximadamente entre 1870-1890. O Estado burguês que corresponde ao capitalismo dos monopólios é ele que através das políticas sociais responde as pressões que derivam dos segmentos da população que são afetados pelas várias expressões da ‘ questão social’ ” (Netto, 2003:05).

A Constituição Federal foi resultante do processo de redemocratização do país na década de 1980, após vinte anos de ditadura e esperava-se que os direitos constitucionais fossem concretizados, porém nos deparamos com propostas de reformas, contrárias as reivindicações dos trabalhadores, criando uma situação de insegurança.

A adesão do governo brasileiro ao modelo neoliberal da política social foi confirmada quando se iniciou a proposta de contra-reformas, sendo a da previdência social a que ganhou mais espaço na mídia contrariando, portanto os segmentos da classe trabalhadora que reivindicavam os direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, numa aspiração de se aproximar com as políticas desenvolvidas no Welfare State.

A pressa em incorporar o país ao processo de globalização e a adesão irrestrita à ideologia neoliberal fizeram que o governo implementasse as reformas através de políticas de “ajuste econômico” junto à reestruturação produtiva, agravando a vulnerabilidade social brasileira.

O ideário neoliberal é reforçado através da flexibilização das relações de trabalho e privatização das empresas públicas, sob a justificativa de que eram ineficientes, ocasionando déficits ao país e a redução dos gastos públicos com as políticas sociais,

O projeto de reforma da previdência integrou o conjunto das “reformas estruturais” do Estado propostas pelo governo nos anos 1990, e se constituiu em uma estratégia que visou promover um novo projeto de país, cuja essência é a integração subordinada à economia mundial globalizada. No caso específico da previdência essa estratégia se materializa nos esforços de minimizar a intervenção do Estado, fazendo com que o mercado se torne responsável em atender as necessidades da população que pode acessá-lo.

A introdução das propostas neoliberais no país fez com que as desigualdades sociais, já existentes, se agravassem, pois com as reformas

propostas, direitos antes conquistados pelos trabalhadores através de lutas (greves, reivindicações, dentre outras), fossem desconsiderados. Atualmente, passou-se a privilegiar a flexibilização das relações de trabalho e tal proposta aliada a outras exigências dos neoliberais, das agências multilaterais fizeram com trabalhadores incluídos no sistema formal de trabalho fossem excluídos e os que não eram incluídos dificilmente serão integrados.

Essas mudanças no mundo do trabalho levaram a uma sobrecarga à política de assistência social, pois a massa de desempregados, trabalhadores informais cresceram de uma forma “assustadora”, incidindo diretamente nos programas assistências.

Nota-se que a política de assistência ganha um protagonismo político e social, pois passa a atender uma camada cada vez maior de excluídos do mercado formal de trabalho, mas ao mesmo tempo em que ela atende, “assiste” a alguns grupos ou indivíduos, outros ficam de “fora” devido aos critérios de vulnerabilidade, impostos pelos governos na concessão de benefícios em consonância com os organismos multilaterais.

Com a contra-reforma proposta, a seguridade social brasileira, consubstanciada na Constituição Federal de 1988, com base nos princípios universais e solidários, abre espaço para as estratégias de seletividade e privatização, o que significa uma ameaça aos direitos conquistados pela sociedade.

Para compreender o processo de contra-reforma da previdência e os rebatimentos desta na política de assistência, foi necessário realizar uma reflexão sobre as transformações da sociedade brasileira de acordo com os interesses contraditórios do capital e do trabalho, no qual o Estado pretende se distanciar de suas funções básicas de assegurar a proteção social da população, para defender exclusivamente os interesses do capital, deixando de lado seu compromisso com a seguridade social.

Foi necessária uma delimitação temporal da nossa pesquisa, pois só assim conseguimos analisar o contexto sócio-político-econômico que antecederam a Constituição Federal de 1988 e a introdução de um conjunto integrado de políticas sociais, com a seguridade social.

No primeiro capítulo deste trabalho, procura-se demarcar a trajetória dos sistemas de proteção social no Brasil, especificamente o previdenciário e o assistencial – sua criação, evolução e expansão. Pretendeu-se examinar-los no interior do contexto econômico, sócio-histórico e político, compreende-se que o primeiro é o elemento central que possibilita a discussão dos demais. Tal contexto proporcionou o avanço dos direitos sociais e buscou-se observar a relação histórica entre a previdência e a assistência social no Brasil e o lugar político de cada uma delas determinando um específico padrão de proteção social.

No **segundo** capítulo, analisamos o complexo contexto no qual se desenvolveu o processo de redemocratização do país na década de 1980, incidindo diretamente na nova carta constitucional.

Identificamos as estratégias neoliberais e suas ações econômicas, políticas e ideológicas de reversão dos direitos sociais construídos através de lutas sociais. Buscou-se estudar o desmonte das proteções sociais, a contra reforma da seguridade social e as propostas de reforma que incidiram em mudanças no sistema previdenciário e as modificações e ampliação dos programas de assistência social.

Os interesses do grande capital aliado as elites políticas dominantes se pautam na minimização do Estado, através de políticas assistenciais de garantia mínima, o atendimento aos trabalhadores pauperizados, em situação de risco social.

O **terceiro** capítulo registra as propostas de reforma da legislação previdenciária, a desmistificação dos argumentos governamentais para a realização da contra-reforma proposta, baseada em autores que discutem a

temática e o papel desenvolvido pela política de assistência social, em meio às tentativas de reversão dos direitos sociais construídos historicamente ao longo da primeira metade do século XX.

A opção dos governos do Estado por políticas neoliberais tornou a seguridade social ainda mais vulnerável à lógica do mercado, restringindo direitos, o que implica um retrocesso à cidadania e aumento da exclusão social. Assim, a proposta de contra-reforma acaba desconsiderando os princípios de universalidade, equidade e solidariedade.

Segundo Bresser (1992:50): “essa reforma permitirá um Estado mais eficiente, que agirá em parceria com a sociedade civil, será um Estado menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição. Será um Estado que não utilizará burocratas estatais para executar os serviços sociais e científicos, mas contratará competitivamente organizações públicas não-estatais”.

Deste modo, o Estado caminhou para o seu enxugamento, se tornando um Estado Mínimo, que vai subsidiar o desenvolvimento econômico e social complementando as falhas do mercado. “O Estado mínimo é advogado pelo máximo, não pelo mínimo: a uma demarcação do máximo até onde deveria e poderia ir o Estado” (Draibe, 2003). Portanto, este vai atender ao pobre apenas quando nem a família nem a comunidade possam responder, com medidas e recursos focalizados aos extremamente pobres. As ações são desenvolvidas por meio de políticas focalizadas e seletivas como forma de diminuir os gastos no social.

Identifica-se que ocorreu uma mudança na proteção social brasileira, na medida em que há a substituição do trabalho como elemento anteriormente prioritário, através da previdência social, pelo então protagonismo que assume a assistência social na atualidade.

Modelo de Proteção Social Brasileiro

Visando atingir um dos meus objetivos de estudo neste trabalho, considera-se importante remeter-se à natureza e ao significado sócio-histórico da criação, evolução e expansão do sistema de proteção social no Brasil, reconhecendo suas principais características e particularidades.

No final do século XIX, com a queda do regime imperial o Brasil experimentou um alto crescimento econômico, decorrente principalmente, da expansão da exportação do café. O país exportava produtos primários para nações industrializadas e a consumir mercadorias manufaturadas produzidas nos grandes centros industriais.

Neste período, expandiu a relação econômica capitalista exportadora e experimentou um crescimento industrial, oriundo principalmente de investimentos do setor cafeeiro em pequenas manufaturas e da liberdade do trabalho com a abolição da escravatura que aumentou a imigração estrangeira no país. Estes dois fatores associados levaram a criação de uma grande reserva de mão de obra barata para trabalhar nas incipientes fábricas que surgiam nesse momento no país.

Em decorrência do exposto, o país deixou de ser caracterizado como um Estado patrimonial² imperial dependente e passou a caracterizar-se como um novo e mais complexo sistema econômico, porém, seu desenvolvimento capitalista se dá de forma dependente e retardatária³, associado a um modelo de crescimento orientado para exportação. O novo Estado foi marcado também pelo modelo descentralizado de bases rurais – “política de governadores e coronéis”, na qual permaneceram o estilo e a tradição patrimonial imperial.

² O “Estado Patrimonial” opera através de uma elite administrativo-burocrática que busca o controle da sociedade, criando relações de dependência entre autoridade e grupos potencialmente poderosos, controlando-os de cima para baixo (Malloy, 1986:23).

³ (Malloy, 1986:27).

No final do século XIX os processos de desenvolvimento e modernização (urbanização, migração interna e externa, expansão dos transportes e comunicações, etc.), criaram uma massa de trabalhadores que se encontravam localizados principalmente nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo.

O trabalho antes entendido como forma de escravidão será enfocado no novo discurso oficial como valor social. Passa a ser um direito e um dever do homem, uma tarefa moral e um ato de realização, uma obrigação para com a sociedade e o Estado e uma necessidade do próprio indivíduo. Segundo Mestriner (2001:76) “o trabalho é colocado como fonte de propriedade privada justa, como forma de conquista de prosperidade, de cultura intelectual e da proteção do Estado. Por meio dele, o homem conseguirá posição na sociedade e relacionamento com Estado”.

Durante a República Velha (1889 a 1930), as condições de vida e de trabalho da classe operária eram degradantes, pois a jornada de trabalho era muito longa, os trabalhadores recebiam baixas remunerações e a insegurança constante preocupava os operários. Aliado a esses fatores, havia o fato da exploração do trabalho de mulheres e crianças e a pobreza das moradias e das condições sanitárias. Os operários eram afetados inúmeras vezes pelas altas taxas de desemprego e pelo elevado custo de vida nos centros urbanos.

Neste período, os problemas apresentados pela classe operária que emergiu durante a República Velha foram resumidos no conceito de “questão social”. A “questão social” ocupou papel central na política brasileira e sua importância, não se deu apenas pela pressão da classe trabalhadora, mas também pela influência do contexto social interno e externo da época.

Em termos gerais entendemos por “questão social”, segundo Netto (2001), “as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e a burguesia (...)”.

As contradições entre as distintas classes sociais e a desigualdade existente entre as mesmas se tornam mais perversas diante de um contexto social, sinalizado por Netto (2001) como sendo o: das primeiras décadas o século XX que foram marcadas pelo crescimento industrial e pela Primeira Guerra Mundial que desestabilizavam as economias mundiais e a velha ordem europeia. Além disso, a ameaça causada pela Revolução Russa preocupava os governos republicanos. A chamada “questão social” passou a ser a grande preocupação dos políticos do mundo ocidental e identifica-se que ocorreu o acirrando, das manifestações da “questão social”, neste período.

Mais exatamente:

“A “questão social”, tal como manifestada no início do século XIX, não era exatamente a pobreza em si, pois esta sempre fez parte da história da humanidade e por muito tempo foi considerada como inscrita na ordem das coisas e da criação. Tal questão também não se refere às respostas assistenciais concedidas pelos poderes públicos aos miseráveis ou às medidas repressivas dirigidas por um Estado polícia aos “maus pobres”, considerados “perigosos” pela ordem pública. O que assumiu a feição de “questão social” foi, de fato, a constatação da existência de uma massa de trabalhadores pauperizados, a qual não podia ser explicada como o resultado da “vagabundagem” nem ser situada como periférica em relação à estrutura social e ao modelo de produção capitalista” (Boschetti, 2006:282-283).

Após a primeira guerra mundial, foi criado o Tratado de Versalhes, que de acordo com Malloy (1986), procurou definir uma nova ordem econômica para o mundo, que incluía uma abordagem abrangente e aperfeiçoada da “questão social”. O tratado propôs que os governos que o assinassem tomassem a iniciativa, na área política, social e trabalhista com base em um programa mínimo.

O Tratado de Versalhes foi à alternativa encontrada pelos governantes ocidentais capitalistas de conter as influências da Revolução Russa em seus países, principalmente no que diz respeito às repercussões na classe trabalhadora, pois a “questão social” cresceu em relevância ao contexto de crise.

O Estado Liberal, neste período reforçava a credibilidade da ajuda mútua, da assistência - caridade cristã e da filantropia, com o intuito de tentar minimizar os problemas gerados pela relação capital trabalho.

Retornando ao Brasil, apesar destas influências, a elite brasileira procurou ignorar a “questão social” e esta continuou sendo tratada como caso de polícia, pois o Estado, através de seus aparelhos coercivos tentava conter as reivindicações da classe operária.

No início do século XX, as greves na zona rural e urbana, o descontentamento da classe média, levaram a uma busca de harmonização dos interesses de classe. As elites começaram a aceitar a negociação e a discutir a legislação social, para não perder o controle da situação, e para evitar greves e maiores conflitos.

Pode-se concluir que a conjuntura econômica, política e social da década de 1920, mostrou-se favorável à institucionalização das primeiras formas ainda restritas do que serão as políticas sociais. No entanto, esse processo foi acelerado pela “Revolução de 30”, movimento que pôs fim à República Velha.

Tradicionalmente, as primeiras ações de proteção e caridade estavam nas mãos da família, associações de ajuda mútua e organizações como a Igreja, porém o grande conflito social produzido pelas grandes transformações ocasionadas pela industrialização e pela urbanização tornaram-se obsoletas.

A adoção da função da previdência social pelo Estado está ligada à expansão do poder funcional e ao objetivo político de regular o conflito social em nome da ordem pública e da segurança nacional. De acordo com o Malloy (1986), o problema da previdência social estava ligado a outro problema fundamental de interesse de direito do Estado: a ordem pública, a tranquilidade e a estabilidade.

No Brasil, apesar das primeiras formas de programas de previdência social datarem do Império, do período colonial, tais programas eram restritos, a determinadas categorias profissionais (funcionários públicos civis e membros das forças armadas) ⁴. A partir da segunda década do século XX, a previdência foi

⁴ Segundo Sussekund in Araújo (2000), aos empregados do setor público em 1888 foi criada uma Caixa de Socorro para cada uma das estradas de ferro, em 1889 o fundo de Pensões do Pessoal das oficinas da Imprensa Nacional, o montepio obrigatório dos empregados do Ministério da

estendida a empregados do setor privado, porém os critérios legais e administrativos eram diferentes daqueles aplicados aos servidores públicos civis e militares.

A organização da classe trabalhadora – através de suas manifestações, via greves, organização política, dentre outros fatores, incidiram na promulgação da legislação sobre acidentes de trabalho, em 1919 e na Lei Eloy Chaves (Decreto 4.682, de 24 de janeiro de 1923). Esta última determinava a criação obrigatória em cada companhia ferroviária de um fundo de pensão e de aposentadorias – CAP.

A Lei Eloy Chaves previa a criação de um fundo específico (CAP) para cada companhia ferroviária do país, como foi mencionado, portanto desde de o início a previdência social foi orientada para grupos específicos de operários e não para todas as categorias de trabalhadores.

Certamente “o conceito de previdência social não se estendia às amplas categorias sociais, baseada numa noção abstrata de classe ou cidadania, mas se dirigia a grupos que exerciam determinado trabalho” (Malloy, 1986:49).

Este fator fez com que houvesse uma fragmentação do atendimento do Estado, fator este que incide diretamente na segmentação da “questão social”, pois os trabalhadores deixaram de lutar pelos interesses do coletivo e passaram a reivindicar apenas por interesses de sua categoria profissional e, reforçando o que Malloy (1986) denominou de subdivisão em “classes”.

As CAP's foram criadas com o intuito de oferecer quatro benefícios para manter a renda e a saúde de um trabalhador e de sua família em caso de doença, incapacidade, velhice ou morte e estas deveriam funcionar como entidades autônomas semi-públicas, sob supervisão do governo.

O primeiro benefício era a aposentadoria por invalidez e por tempo de serviço, sendo que este era fixado em trinta anos de contribuição. O segundo

Fazenda, além de outras entidades.

estava relacionada a pensões aos dependentes de um empregado morto, O terceiro consistia em cuidados com a saúde na forma de serviços médicos. O quarto estabelecia que a CAP deveria pagar as despesas com funeral dos membros segurados.

Identifica-se o fato de que a lei foi feita para neutralizar aqueles que se opunham a ação radical e direta da classe trabalhadora e para prover a proteção familiar básica contra os riscos importantes que pudessem interferir diretamente na capacidade do trabalhador em exercer sua função.

Com a revolução de 1930, o Estado passou a assumir maiores e complexas funções, recolocando, mas não anulando a função de coerção. O mesmo passou a desenvolver o papel de regulamentação, organização, coordenação, intermediação de uma nova cultura, voltada para atender diferentes exigências. Além de desenvolver funções econômicas, políticas e administrativas amplas para surtir efeitos revolucionários na sociedade, ainda permeada por velhas oligarquias rurais.

Neste período, o país encontra-se ainda diante de uma massa vulnerabilizada em decorrência do fim da escravidão, de um intenso êxodo rural, de uma imigração estrangeira para os centros urbanos e de um contingente de trabalhadores sem qualificação para as necessidades da época. O Estado, portanto passa a repensar suas ações para as camadas mais empobrecidas diferentemente do que assegurava o discurso liberal.

A chamada “questão social” aparecia como um problema formado após o processo de industrialização, como surgimento da classe trabalhadora na sociedade brasileira. As elites brasileiras da época consideravam a ‘questão social’ como ilegítima e esta deveria continuar sendo entendida como caso de polícia através dos instrumentos coercitivos do Estado.

É neste contexto que o chamado Governo Provisório instaura-se com o intuito de reformar alguns quadros institucionais, orientado pelo pensamento liberal não pretendendo modificar a estrutura social brasileira.

As mudanças sociais e políticas foram significativas no tocante aos direitos sociais e uma das principais metas de Getúlio Vargas, ao assumir o governo neste período, foi a criação do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio⁵.

As CAP's foram expandidas a diversas categorias de trabalhadores, porém esta extensão da cobertura continuava restrita a alguns grupos da classe trabalhadora urbana e não houve nenhuma tentativa para expandi-la aos trabalhadores rurais.

A extensão dos direitos trabalhistas era um elemento chave no governo de Vargas pois, através da concessão de alguns benefícios, neutralizava-se a organização dos sindicatos, dos trabalhadores que lutavam por melhores condições de trabalho. Ao neutralizar a organização dos trabalhadores buscava atrair segmentos do trabalho e reforçar a confiança dos mesmos no governo revolucionário, o que se entendeu como cooptação .

O órgão responsável pela cooptação dos trabalhadores e de intelectuais que discutiam a temática trabalhista foi o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio que acabou empregando os intelectuais como conselheiros e administradores e os sindicatos cooptados passaram a ser legalizados podendo, portanto, participar do sistema trabalhista e dele se beneficiar.

O Ministério utilizou-se deste princípio para controlar grupos de trabalhadores organizados em outros sindicatos, pois seus membros não apoiavam o sistema e não estavam dispostos a colaborar com o regime, com isso os sindicatos eram considerados ilegais diante o Ministério.

⁵ A partir do Decreto nº. 19.671-A de 04 de fevereiro de 1931, que dispõe sobre a reorganização do Departamento Nacional do Trabalho.

As mudanças nas relações entre Estado e sociedade, a partir da década de 1930 evidenciavam-se pelo avanço da legislação trabalhista e previdenciária e pela criação da rede de instituições responsáveis pela sua operacionalização.

O contrato de trabalho registrado em carteira torna explícito os termos da relação contratual entre empregador e empregado, passando a ser objeto de fiscalização do Estado, principalmente no que diz respeito ao salário, jornada e condições de salubridade. As demandas do movimento operário suscitaram novas formas de intervenção, conforme Araújo (2000:40), reunindo “sob a jurisdição do Estado, duas ordens de problemas: o da acumulação e o da equidade”.

Esta década sofreu grandes reflexos econômicos da crise 1929, devido a queda nos preços do café, principal produto de exportação brasileiro da época e este fator fez com que ela torna-se bastante agitada, social e politicamente.

Os resultados da dinâmica do capitalismo e das suas contradições refletem-se diretamente na organização/divisão do trabalho na sociedade brasileira, pois se cria uma massa de trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho.

Na medida em que esta massa de trabalhadores vai crescendo, o atendimento assistencial existente nas relações primárias (famílias, vizinhos), passa para a esfera das entidades filantrópicas, confessionais e do estado, ou nas três instâncias, e esta massa revela-se como uma ameaça à ordem pública. A preocupação pela manutenção da ordem vigente faz com que sejam criados severos controles, punições nas práticas de assistência, alegando que estas possuíam um caráter reabilitador e ao mesmo tempo de prevenção.

De acordo com Araújo (2000), a exclusão acentuou-se em decorrência do estatuto de um trabalho “livre” que não encontra espaço na sociedade para seu exercício: mãos-de-obra, para ser comprada e vendida, tornam-se dependentes das redes de proteção social, das formas de vigilância e de enquadramento presentes na sociedade brasileira.

A estratégia utilizada para área social deixava evidente a orientação política liberal pela qual o estado guiava-se – já que passa a realizar alianças com organizações sociais existentes. Segundo Mestriner (2001:73) "esta aliança favorecerá ao Estado, pois essas organizações sociais eram marcadas ou pelo trabalho das congregações religiosas ou pelas associações de auxílio e defesa mútua das etnias e das carentes, filhos de operários, ou ensino de alfabetização das classes populares". Tais associações desempenham funções relegadas pelo Estado e as alianças serviram para ocultar os problemas existentes.

Ainda de acordo com a autora (2001:81), o problema a ser enfrentado era "o amparo aos necessitados, a grande massa restante da escravidão, de "homens livres" e imigrantes empobrecidos, e não o da liberdade".

Apesar das alianças formadas, a pobreza era um problema que havia se expandido e começou a ser tornar incômodo, já que estava relacionada às relações de trabalho implementadas e a desproteção do Estado, tal questão passa a ser colocada como preocupação para este último.

Neste período, Vargas apresenta-se "corporificando funcional e pessoalmente o Estado", já que o mesmo visa manter uma relação direta com a população, pois se responsabiliza em atender as demandas da população ao mesmo tempo em que é considerado líder da nação, esses fatores sobrepõem-se ao projeto liberal que o orienta.

Desta maneira as intervenções do Estado junto as categorias que são atendidas pelas CAP's, possuem um caráter "paternalista", personificando, no entanto a figura do presidente do país e esse fator faz com que somente através do trabalho os indivíduos e do pertencimento as caixas de aposentadorias "os homens se transformaram em cidadãos do Estado"(Gomes, 1982:141).

Assim, segundo Gomes (1982) "o governo começa a relacionar práticas ideológicas – elaboração de um discurso de legitimação da dominação com práticas políticas, não manifestantes ideológicas, como por exemplo, a produção

de regras legais para a montagem de uma política e de formas de amparo social”. (In: Mestriner, 2001:153).

Em relação aos trabalhadores formais ocupados, o regime estendeu a cobertura da previdência social e no ano de 1933 foi criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM). Uma das inovações introduzidas por esse instituto em relação ao regime anterior das Caixas de Aposentadoria e Pensões foi quanto à base associativa. As Caixas reuniam os trabalhadores por empresa, à nova instituição (IAP's) congregava todos os membros de uma mesma categoria profissional.

Apesar das inovações trazidas pelos IAP's⁶, a previdência social continuou a ser um sistema **particularizado** que visava dividir a população trabalhadora em setores distintos.

A proteção foi estendida em um primeiro momento aos trabalhadores de exerciam atividades fundamentais para o país naquele momento que eram os que trabalhavam na construção de estradas de ferro, serviços públicos, docas e marítimos. Posteriormente, os trabalhadores do setor do comércio e bancos tornaram-se protegidos pelo sistema e por fim os trabalhadores do setor industrial que neste momento estava em desenvolvimento.

Conclui-se, portanto, que a extensão dos IAP's seguiu a lógica de visibilidade que os setores profissionais possuíam na sociedade naquele período pois, a concessão dos benefícios foi orientada pelo poder reivindicatório dos diferentes segmentos.

⁶ Progressivamente outros Institutos foram criados, incorporando os trabalhadores até então reunidos nas Caixas de Aposentadoria e Pensões: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC) e Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), ambos criados em 1934; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), criado em 31/12/1936; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados do Comércio, Transportes e Cargas (IAPETC), em 1938; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado (IPASE), que organizou em 1938 a entidade destinada aos servidores públicos, criada em 1926.

A proteção foi um direito conferido aos trabalhadores através do governo Vargas, mas o direito a esta era baseado na responsabilidade do segurado em contribuir para sua proteção e em cada categoria os benefícios eram proporcionais à sua contribuição mensal.

Os benefícios do sistema em cada categoria continuaram sendo os de aposentadoria e pensões, auxílio-funeral e auxílio-doença. As CAP's e os IAP's deveriam prestar cuidados de saúde, porém a distribuição desses benefícios variavam entre as diferentes categorias. Em relação à gestão os IAP's e as CAP's foram estabelecidas como entidades públicas autarquias, sob a supervisão direta do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio.

No período de 1933 e 1946, todas as Caixas se transformaram em Institutos. Porém, neste período de migração das Caixas de Aposentadoria para os Institutos, identifica-se que o último Instituto a ser criado foi o dos Ferrovários e Empregados em Serviço Público (IAPFESP), pois estes se organizaram com intuito de resistir ao fato de se submeterem ao controle do Estado através do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio. Eles foram os primeiros a se organizar, ainda no Império, os primeiros atingidos pela Lei Eloy Chaves em 1923 e os últimos a aceitar a modificação de sua entidade em autarquia.

Através da Constituição de 1934 foi instituído que em cada categoria profissional apenas um sindicato seria reconhecido oficialmente. O trabalho não era reconhecido como categoria livre, pois os trabalhadores eram impedidos de escolher as organizações que os representava. A Constituição refletia a posição assumida pelo Estado na regulação das relações trabalhistas e sociais e a legislação sindical promulgada também neste período, “reconhecia aos sindicatos o direito de lutar por seus interesses econômicos e demandar, entre outras coisas, como órgão colaborador do poder público” (Santos, in Araújo 2000:70). Com isso, os sindicatos, cooptados pelo governo, tornaram-se a extensão do Estado no controle da classe trabalhadora, harmonizando as relações entre capital e trabalho.

O governo passava a intervir diretamente nos sindicatos através do Ministério e passou a influenciar as eleições para a escolha de representantes dos trabalhadores. Os sindicatos que fossem contrários a essas determinações sofriam cortes de fundos do governo.

As medidas criadas para cada IAP's serão destinadas apenas para categorias formalmente contratadas e sindicalizadas. Como dito anteriormente, este fator faz com que nem a massa de trabalhadores que se encontram em outros segmentos da economia e nem os trabalhadores sem vínculo formal de trabalho sejam abarcados pela legislação.

Ocorre, no entanto a fragmentação dos trabalhadores no acesso ao direito, pois se prioriza os trabalhadores urbanos aos rurais, e dentre os urbanos, os que exercem funções consideradas fundamentais para a economia da época.

Com o crescimento acelerado do proletariado urbano, criou-se uma massa de trabalhadores excluídos do sistema de proteção desenvolvido pelo Estado e esse fator fez com que grupos de trabalhadores se organizassem e começassem a reivindicar pela inclusão na legislação “trabalhista”. É neste período que o governo “vai abandonar as idéias reformadoras de ordem liberal e instala-se definitivamente como um Estado Novo” (Mestriner 2001:87).

No que se refere os direitos sociais, de 1930 a 1945, pode-se dizer que há uma estreita relação entre os direitos previdenciários e trabalhistas, pois é neste período que ocorre a expansão dos mesmos.

Em 1943, é criada a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto nº. 5. 452 de 01/05/1943) como instrumento mais importante de intercâmbio de interesses entre assalariados e empresários, sistematizando toda a legislação trabalhista e previdenciária. (Mestriner, 2001:89). Cria-se, portanto, instrumentos legais que possibilitam os trabalhadores com vínculo formal reivindicar por seus direitos.

As transformações trazidas pelo desenvolvimento capitalista colocam novas exigências para o operariado, pois se cria a necessidade de uma maior especialização da mão-de-obra para que possa ser empregada no manuseio das novas máquinas. Intensificava-se o ritmo de trabalho e novos elementos se apresentavam como a regulação e acumulação cada vez mais acentuada da força de trabalho.

Visando qualificar o operariado e também a mão-de-obra dos jovens, cria-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI que passa a ser gerido pela Confederação Nacional da Indústria. O Estado neste período, de acordo com Mestriner (2001:93) passa a não só intervir nas atividades profissionalizantes, mas a pressionar o empresariado industrial a assumir diretamente encargos no processo de qualificação tecnológica da força de trabalho coletiva. Busca-se preparar os jovens, homens e mulheres para uma futura incorporação nas indústrias.

Neste contexto, expandem-se as associações mutualistas que passam a amparar os imigrantes empobrecidos pelas condições de trabalho, com alimentação, vestuário, auxílio-moradia, questões de saúde e educacionais. São construídas casas para operários, alojamentos para imigrantes, serviços de colocação em emprego e outros atendimentos.

A filantropia disciplinadora passa a ser um elemento político relevante, neste período e se efetivará através de ações assistenciais fragmentadas e emergenciais, já que será uma forma de compensação pela não inclusão da grande massa de trabalhadores excluídos do emprego formal.

O Estado, então, exerce duas funções para os distintos trabalhadores: regula os trabalhadores formais através da Previdência Social e aos do exército industrial de reserva via filantropia e benemerência.

As respostas dadas às reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e melhoria salarial, foram por intermédio das ações

assistencialistas, e estas passaram a ser um instrumento de controle social e político, disciplinando as relações sociais. Estas ações possuíam um caráter burocrático e estavam a serviço dos interesses do Estado.

A concessão de benefícios aos trabalhadores passa a ser utilizada como um elemento que assegurava as pressões sociais. O populismo consolida-se neste período, pois o Estado assume um papel de legitimador do poder e obtém aprovação popular nas ações desenvolvidas.

Assim, as ações voltadas para os trabalhadores formais com carteira profissional, ganham o status de direito, e para as massas populares (desempregados, autônomos, e etc.), desvinculados da Previdência Social, é reservado apenas a filantropia.

Segundo Mestriner (2001), a Constituição de 1937 coloca que o trabalho é dever de todos (art.136), o que implica crime o não-trabalho. Num movimento de punição, define que não merece garantia de atenção àquele que não trabalha e não produz.

Percebe-se que os indivíduos que se encontravam fora do mercado formal de trabalho não eram considerados cidadãos, com isso não tinham o mesmo direito dos demais trabalhadores. Os mesmos eram considerados responsáveis por sua condição social e a própria legislação do período assegurava que as ações desenvolvidas pelo Estado aos trabalhadores informais, desempregados, dentre outros, fossem baseadas apenas na filantropia e na benesse.

Estes fatores faziam com que os trabalhadores informais fossem considerados dependentes das ações assistenciais, que eram desenvolvidas de maneira fragmentada.

Em 1940 é criada primeira campanha assistencialista que abrangeria todo o território nacional, a partir de então se instaura uma relação direta entre a

assistência social e o primeiro-damismo, pois Getúlio Vargas encarrega sua esposa, dessa nova função.

Diante de uma campanha voltada ao assistencialismo, inaugura-se em 1942, a Legião Brasileira de Assistência Social – LBA, instituição federal que passa a assumir um caráter estritamente assistencialista tendo como pontos fundamentais a figura da primeira dama e a benemerência (filantropia) realizada através do trabalho feminino das damas da elite brasileira. O Estado, portanto passa a estimular o voluntariado, principalmente o realizado por mulheres.

De acordo, com Mestriner (2001:108) “A intervenção governamental nesse campo dá-se efetivamente pela delegação de responsabilidade à sociedade civil, mobilizada não só pelo discurso ideológico governamental, mas também pelas novas teses da Igreja católica que, como em todos os momentos críticos é levada a desempenhar papel de intermediação”.

Com isso, a igreja passa a atuar na implementação das ações assistenciais, com o intuito de estabilizar as tensões existentes entre Estado e movimento operário, pois centrará suas ações para que seja estabelecido o controle social, ideológico dos trabalhadores e para que ocorra a “harmonização das classes em conflito” (Mestriner, 2001:109). Para que seus objetivos sejam alcançados são criadas instituições que irão atuar diretamente como os operários.

A partir de então se identifica que as ações de assistência social são feitas visando apenas atingir as exigências propostas pelo Estado e pela burguesia, tais como: neutralizar os conflitos de classe, ajustar os indivíduos, frear as reivindicações do operariado, intensificando o controle estatal.

Consolida-se, com isso uma filantropia disciplinadora que associa educação intelectual, moral, física, saúde e higiene, amparo social, respondendo às exigências de relações sociais disciplinadas para se obter massas e elites sincronizadas (Mestriner, 2001:100).

Pode-se concluir que no primeiro período governado por Vargas o sistema de previdência social ajudou a minimizar o conflito social e a estabilizar a força do trabalho, pois reduziu as inseguranças presentes na vida cotidiana dos trabalhadores que possuíam vínculo formal de trabalho e tinham suas categorias reconhecidas pelo Estado e de seus familiares.

Outro elemento identificado neste período foi que as seqüelas da “questão social” ganharam um espaço considerável no programa de governo, correspondendo a uma nova fase da evolução do capitalismo e das relações políticas da sociedade brasileira. A “questão social” passou a representar todos os males e problemas do país e com isso, a sociedade deveria unir-se para enfrentá-la.

Diante de um contexto interno marcado pela queda de Vargas e por uma situação internacional abalada pela Segunda Guerra Mundial, instaura-se no país o período governado pelo presidente Eurico Gaspar Dutra.

Dutra cria um novo perfil de relação com a nação, pois instala para a área social um novo aporte assumindo a responsabilidade social, não só pela regulação do trabalho, mas também pela educação pública.

“Dutra incentiva a criação de serviços nas esferas municipais e estaduais de governo para a atuação na área social. Tais organismos, e principalmente secretarias de Estado e a LBA, lançam mão ainda da incorporação de instituições sociais para ampliar sua ação, reproduzindo, assim, o comportamento tradicional do governo federal” (Mestriner, 2001:118).

O amparo social será conservado reafirmando o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS como instituição mediadora da filantropia desempenhada pelo Estado, tanto para os indivíduos que não se encontram no mercado formal de trabalho quanto para os trabalhadores pobres.

A ampliação das instituições sociais neste período vai ser estimulada também pela Constituição Federal de 1946, que levará o país ao retorno da democracia e criará novas perspectivas para a área social.

A Constituição de 1946 conservou os direitos civis, políticos e sociais, com restrições ao direito de greve que deveriam ser autorizados pelo tribunal do Trabalho. A restrição ao direito de greve, foi à forma encontrada por este governo para tentar conter a reivindicação dos trabalhadores, atendendo, portanto os interesses do capital e do próprio Estado em manter a ordem vigente.

Neste momento, intensificou-se o entrelaçamento entre as políticas de assistência, por meio da expansão de serviços e benefícios de assistência médica e diversos tipos de auxílio, e no âmbito da previdência ocorreu uma divisão entre os trabalhadores em atividade e os desempregados.

Aos trabalhadores formais a Constituição garantia proteção social via trabalho e aos desempregados e trabalhadores informais, era reservada a assistência social.

O sistema previdenciário expandiu-se em relação aos beneficiários e despesas, porém foi marcado pela forte desigualdade entre os usuários e de restrição a algumas categorias profissionais. Observa-se que os direitos sociais eram claramente vinculados ao trabalho, destinado apenas aos trabalhadores e seus dependentes.

Após este período, Vargas retorna ao poder, porém com uma outra imagem, diferenciando-se da figura onipotente e autoritária construída no Estado Novo. E de acordo com Mestriner “Vargas volta-se para uma política previdenciária, que reforçará o paternalismo nos termos de uma proteção social assistencialista” (2001:120).

Durante todo o seu segundo governo, Vargas utiliza-se do “populismo” como forma encontrada para sua legitimação no poder e para a aprovação popular, sendo a concessão de benefícios à forma de abrandamento das pressões. O Estado assume o papel de grande ativador social, fortalecendo pelo discurso ainda mais a imagem do Estado protetor.

Porém, o crescimento da classe operária, da “questão social”, o aumento do custo de vida e as pressões externas contra o nacionalismo econômico do governo, levam o presidente Vargas a sair da cena política em 1954.

Após o governo de Vargas é eleito um novo presidente para o país – Juscelino Kubitschek que, ao contrário de seu antecessor, pautará sua proposta de governo em uma associação e internacionalização da economia brasileira, através da implementação do Plano de Metas.

Neste período, estimula-se o fato de que somente através do desenvolvimento econômico o país solucionará seus problemas sociais. Com isso, minimiza-se a preocupação com o empobrecimento da classe trabalhadora, já que o alcance do desenvolvimento será amplo o bastante para melhorar as condições das populações mais pobres.

Embora se agravasse a situação da classe trabalhadora e a pobreza em geral, Juscelino pouco investiu no social, mantendo apenas o que herdou dos seus antecessores e em especial de Vargas.

Em 1960, ao final do mandato de Kubitschek é promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que define a unificação dos benefícios dos vários institutos, porém, na realidade, não incorpora este objetivo, pois o que ocorre é uma uniformização de planos, permanecendo, portanto a diversidade dos IAPs. Há a incorporação dos trabalhadores autônomos à previdência social e definiu-se um período mínimo de contribuições de cinco anos para uma aposentadoria aos 60 anos (mulheres) e 65 anos (homens). Contemplava ainda uma série de benefícios e serviços, inclusive o serviço social e a alimentação.

Paralelamente à previdência social, ações assistenciais continuavam a ser desenvolvidas pela LBA e, entre 1945 e 1964, esta instituição consolidou-se como organismo público dotado de estrutura administrativa e corpo de funcionários próprios, expandindo e instalando-se em todo o país.

De acordo com Sposati (1992), em 1945 a LBA estava presente em 90% dos municípios brasileiros, tornando-se uma instituição assistencial que atuava nas mais diversas situações sociais, assegurando serviços nem sempre contínuos e sistemáticos.

Tais serviços não eram considerados direito e a esposa do presidente da república assumia a presidência de honra da instituição desde sua criação, exercendo um importante papel na legitimação das ações desenvolvidas, já que estas eram conduzidas pela lógica da benevolência e ajuda moral.

Com o fim do governo de Juscelino, assume o poder Jânio Quadros que procura se distanciar das diretrizes de seu antecessor, pois constrói um ideário de recuperação da administração econômico-financeira, com base em um nacionalismo direcionado ao fortalecimento da soberania nacional, independência da política externa e implementação de uma nova política de desenvolvimento para o país.

Sua proposta de governo pauta-se em uma série de reformas estruturais e utilizava-se do moralismo para o envolvimento do povo. A moralização seria a resposta para a crise de autoridade nos organismos oficiais e privados, fazendo do valor os preceitos éticos na aplicação dos fundos públicos.

Devido ao desgaste de sua imagem e das pressões, Jânio Quadros renuncia e com isso seu vice João Goulart, assume a Presidência da República e coloca-se como “discípulo” de Vargas, identificando-se com as classes e suas reivindicações.

Goulart tinha um projeto de governo, no qual visava acabar com o subdesenvolvimento do país aliado a medidas inflacionárias através das reformas. A partir de então, ocorre à implementação do Plano Trienal, que acaba por não conseguir reduzir a inflação e não obtém taxas de crescentes de expansão do produto real.

O não sucesso do Plano Trienal faz com que o governo comece a sofrer críticas e acusações em relação a implementações de reformas estruturais que passaram a ser consideradas perigosas pelos conservadores.

Com isso, a gestão de Goulart, segundo Mestriner (2001:139) “não é menos conturbada que a de Jânio Quadros e acaba por aprofundar as contradições políticas e sociais que vinham dos governos dos seus antecessores, gerando o golpe de 1964”.

O regime político autoritário que se instalou no Brasil em 1964, caracterizou-se por forte censura, ausência de eleições, controle do Congresso Nacional pelo poder militar e pela repressão violenta aos opositores, considerados subversivos por lutarem, de forma armada ou não, pela derrubada do sistema autoritário e sua substituição pelo sistema democrático.

“O Estado dominante se une fortemente às forças econômicas dominantes, colocando fim a política de massas. Constrói uma tecnocracia estatal, privilegiando principalmente o planejamento; reforça o processo de internacionalização, aprofundando as relações do país com o capitalismo internacional e colocando-o à mercê dessas relações, num processo de acumulação ampliada do capital”. (Mestriner, 154:2001)

O país, portanto, abre-se aos monopólios internacionais para a aplicação do capital estrangeiro, privilegiando o mercado externo em detrimento do mercado nacional e este fator ocasionou uma “crise” na economia nacional.

As manifestações da “questão social” eram controladas através da coerção e da violência predominante em todos os governos do período militar e a partir de então as ações assistenciais serão utilizadas para amenizar o estado de empobrecimento da população, inclusive dos trabalhadores.

Em relação à previdência social, as principais características deste regime eram pautadas na: gestão estatal dos Institutos definidos por categorias profissionais, que acabavam por excluir algumas categorias de trabalhadores, bem como a população pobre desempregada ou não trabalhadora; sistema bipartite

entre empregadores e trabalhadores; e um conjunto de benefícios que dificultavam a definição do modelo existente.

Ocorreram várias mudanças, no sistema previdenciário a partir do governo militar e uma dessas mudanças fora realizada em 1966 quando o governo reuniu vários institutos de aposentadoria e pensões em um único organismo, o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, que amplia o atendimento hospitalar e ambulatorial, utilizando-se da rede pública e da privada.

A partir de então, esse Instituto passou a englobar quase todos os trabalhadores assalariados urbanos inseridos no setor privado. Os trabalhadores rurais, os empregados domésticos e os trabalhadores autônomos continuaram excluídos do sistema. Inicialmente vinculado ao Ministério do Trabalho, o INPS passou a integrar o Ministério do Trabalho e da Previdência Social a partir de 1971.

Em 1971, a partir do desmembramento do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, cria-se o Ministério da Previdência e da Assistência Social – MPAS. Pode-se considerar a incorporação da assistência no MPAS, pois a LBA integra-se ao MPAS e passa a desenvolver novos programas e projetos na área da assistência social. Estreitando-se portando a relação entre estes dois setores.

A maior parte dos autores consultados⁷ concordam que a criação do Ministério da Previdência e da Assistência Social fez parte de uma estratégia governamental de utilizar a previdência como instrumento de legitimação do regime autoritário. Pois, a expansão da previdência social foi uma estratégia de extensão dos direitos sociais em detrimento dos direitos políticos. A repressão política seria, assim, “compensada” com a relativa ampliação dos direitos sociais.

No âmbito da assistência social, o caráter tradicional permanece e as práticas assistencialistas são realizadas como compensação à miséria que se dissemina no país e ao achatamento salarial.

⁷ Boschetti (2006); Oliveira e Teixeira (1985).

“As práticas assistencialistas ganham estrutura e racionalidade, desenvolvendo um aparato estatal que cresce e se burocratiza continuamente, durante todo o período, desmembrando serviços, programas, e projetos, seguindo a lógica da segmentação de necessidades, problemas e faixas etária.” (Mestriner, 2001:164).

Esta lógica de retalhamento social, na qual se criam serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, compõe uma prática setorizada, fragmentada e descontínua, que pendura até hoje na sociedade brasileira.

Novamente o país encontra-se dividido em “dois mundos”, havia o mundo dos indivíduos considerados cidadãos e dos “outros” que não estavam inseridos no mundo do trabalho assalariado. Estes não eram considerados cidadãos, já que não integravam o sistema previdenciário (direitos previdenciários). “A estes, considerados “outros” restava apenas o acesso às políticas de assistência social”. Boschetti (2006:95)

Para atender a esta população excluída do mercado formal de trabalho foram criados fundos sociais, provenientes de doações financeiras de grupos, associações sociais de instituições governamentais, e estas doações se caracterizavam pela lógica caridosa baseadas no voluntariado. Apesar disto pode-se considerar que o Estado brasileiro, se aproxima de um dos tipos ideais identificados por Titmus (In Fleury, 1984: 105), que é o Modelo Meritocrático - Particularista de Proteção Social, que consiste na estreita relação entre o desempenho do trabalhador no mercado e os benefícios que faria jus a receber como forma de suplementar seus ganhos em situações especiais, como aquelas que envolvem a perda de sua capacidade laboral. Nestes casos, este sistema atuaria como instrumento de preservação de uma determinada condição perdida, garantindo um ganho proporcional.

Apesar de termos duas formas de proteção social, uma voltada para os trabalhadores formais (previdenciária) e outra voltada para os desempregados (assistência), percebe-se que o Modelo Meritocrático Particularista, predomina no país, pelo fato de possuir um importante papel político. Pois através das

intervenções pautadas na lógica liberal desenvolvia alguns serviços de preservação e complementação da renda dos trabalhadores, fazendo com que as pressões da classe trabalhadora fossem minimizadas atendendo as exigências do governo.

Através desta citação, pode-se caracterizar o Modelo Meritocrático Particularista presente no país até a década de 1980:

“Do ponto de vista do peso político (administrativo, recursos financeiros) e de cobertura, as políticas previdenciárias/contributivas têm uma presença direta do Estado, diferente ao ocorrido na área da assistência, no sentido de que a preocupação pelo atendimento das populações mais pobres ou das pessoas não formalmente ocupadas não formava parte das prioridades estatais até então”. (Galizia e Pastorini, 2007:12)

Vale ressaltar que a condicionalidade essencial para usufruir os benefícios oferecidos da Lei Eloy Chaves, esta diretamente relacionada à forma de cidadania existe no país deste período, que é a Cidadania Regulada⁸, na qual somente os trabalhadores formais possuem acesso aos benéficos disponibilizados e os demais indivíduos que não possuíam registro formal de emprego encontravam-se a margem desta “política”, pois eram atendidos por “ações de assistência social”. Tais ações possuíam um caráter preventivo e punitivo, que não visavam garantir direitos de cidadania.

Isso se deve aos benefícios assistenciais que são concedidos aos indivíduos que demonstram incapacidade de suprir por si mesmo suas necessidades, e devem ser feitos por meio de testes de comprovação de sua condição de pobreza, de vulnerabilidade social. Outra questão presente nas práticas assistencialistas é o fato de mesmo recebendo tais benefícios estes indivíduos não são considerados cidadãos detentores de direitos, já que sua condição de vulnerabilidade social é o fator decisório para a concessão ou não de um determinado benefício.

⁸ O conceito de cidadania regulada encontra-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. (Santos in Fiori, 1994:07).

É criado, em 1977 o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS coordenado pelo MPAS e possuía o objetivo de formular e propor as políticas de previdência, assistência médica, farmacêutica e de assistência social.

O SINPAS era composto pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INPS), Instituto Assistência de Médica da Previdência Social (INAMPS), Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS), além da empresa de processamento de dados da Previdência Social a DATAPREV. Compondo também o SINPAS temos a LBA, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Central de Medicamentos (CEME).

Identifica-se, neste momento o agravamento da estabilidade econômica marcada pela falência do chamado milagre econômico e pelas crises internacionais do petróleo, com conseqüente aceleração do processo inflacionário, crescimento da dívida externa, recessão, desemprego e aumento da pobreza. Estes fatores suscitam os trabalhadores a lutarem por melhorias nas condições sociais.

Inaugura-se na sociedade brasileira de acordo com Mestriner (2001:180) “o debate sobre os direitos humanos, bem como sobre a crescente exclusão dos benefícios urbanos à maioria dos brasileiros, e a urgência de atendimento por meio de políticas sociais”.

Tal debate suscitou a abertura política nos anos 80, que “exigia novas medidas capazes de resolver à imensa dívida social herdada pelos governos autoritários” (Boschetti, 2006:98), pois foi resultante de lutas sociais e políticas para a retomada de um processo democrático que foi reprimido por mais de 20 anos, na sociedade brasileira.

Reforma e Contra-Reforma do Sistema de Proteção Social Brasileiro

Neste capítulo trabalharemos a complexidade da reforma e contra reforma da seguridade social nas décadas de 1980 e 1990, com o intuito de observar os movimentos do sistema de proteção social. Para isto veremos o contexto econômico, político e social das diferentes conjunturas pelas quais passou o país.

Os anos 1980 foram marcados pelo fim do regime ditatorial e pela transição para um regime democrático, que exigia uma nova Carta Constitucional, na qual fossem expressas a nova realidade política do país e os anseios por uma nova ordem social e política.

A partir desta necessidade, foi eleita a Assembléia Constituinte em 1986, que procurou adotar uma forma de organização que assegurasse ampla democracia na elaboração da Carta Constitucional. Foram criadas comissões temáticas, divididas em subcomissões por assunto, realização de sessões públicas com participação ativa de lideranças políticas e sindicais, bem como de técnicos e especialistas, que permitiu que os interesses contraditórios viessem a se confrontar, além da atuação de lobbies⁹ que teve influência nas decisões dos constituintes.

A participação dos diversos segmentos da sociedade permitiu a introdução de algumas exigências populares e foi extremamente importante para a garantia de direitos sociais, em um contexto marcado por mudanças.

De acordo com Emir Sader (1990), o desafio na participação de segmentos da sociedade não era só romper com o autoritarismo, mas superar todo o legado histórico de relacionamento entre Estado e sociedade, que exigia total reformulação do Estado, adoção de um novo modelo de desenvolvimento e um padrão mais autônomo de relação internacional. Os novos movimentos sociais

⁹ Lobbying – “forma de realizar todas as tentativas profissionais, inclusive por meio de solicitação pessoal, que objetivem induzir o Legislativo e o Executivo, principalmente, a votar ou agir numa determinada direção sobre um projeto ou uma questão polêmica” (Vianna, 2001:170).

que foram surgindo e que lutavam na defesa dos direitos humanos, contrastavam com toda essa cultura autoritária, patrimonialista e clientelista, ainda presente.

Segundo Araújo (2000:78), “a Constituição Federal de 1988 procurou consolidar os fundamentos do Novo Estado, da “Nova República”, e selar o coroamento das lutas por justiça social e pela redemocratização do país, que não haviam cessado desde 1964, embora com alguns retrocessos em razão da repressão política e dos atos institucionais dos governos da ditadura”. Apesar disto, pode-se considera-la um avanço considerável quanto aos direitos civis, políticos e sociais.

A Constituição de 1988 introduz, no seu artigo 194, o conceito de seguridade social, compreendido como um conjunto integrado de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à assistência e à previdência social. De acordo com o parágrafo único deste mesmo artigo:

“Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade com base nos objetivos, de: universalidade de cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distribuição das prestações dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade das formas de participação no custeio; diversidade das bases de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”.

A seguridade social, inscrita na Constituição de 1988, é definida por princípios que norteiam as políticas que a compõe¹⁰. O primeiro princípio, a **Universidade da Cobertura**, não significa que seriam assegurados direitos iguais para todos. Este princípio indica que a política de saúde torna-se direito de todos os cidadãos, a de assistência é destinada a quem dela precisar e possui estreita relação com a impossibilidade de inserir-se no mercado formal de trabalho, e a previdência passa a ser um direito para quem contribuir para o sistema através de um trabalho formal.

¹⁰ Vale ressaltar que estou caracterizando todos os princípios presentes na Constituição Federal de 1988, de acordo Behring (2003:30-31).

Em relação à última política, segundo a partir da Constituição, qualquer pessoa, mesmo que não esteja exercendo atividade remunerada pode contribuir para a previdência como autônomo.

Um outro princípio previsto é o da **Uniformidade e da Equivalência dos Benefícios** que visa à unificação dos regimes urbanos e rurais no âmbito do regime geral da previdência. Através da contribuição os trabalhadores rurais, passam a ter direito aos benefícios dos trabalhadores urbanos, porém este princípio não abrange os trabalhadores dos setores privados e públicos, pois ainda há uma diferenciação entre as categorias, apesar da Constituição.

A **Seletividade e a Distribuição na Prestação de Benefícios e Serviços**, não abrange os direitos assistenciais, e abre também a possibilidade de tornar seletivos tanto os benefícios da previdência quanto da saúde.

A **Irredutibilidade do Valor dos Benefícios** tem como finalidade nortear que os benefícios concedidos para que não sejam inferiores ao salário mínimo vigente no país, além de serem ajustados de acordo com a inflação.

A **Diversidade das Bases de Financiamento** têm duas implicações. A primeira é que as contribuições dos empregadores não devem ser mais baseadas somente sobre a folha de salários, devem incidir sobre o faturamento dos lucros, visando tornar o financiamento da seguridade mais redistributivo e progressivo. A segunda implicação obriga o Governo Federal, os Estados e os municípios a destinarem recursos fiscais ao orçamento da seguridade social.

A **Constituição** reafirma o sistema de repartição simples¹¹ para a previdência e amplia suas fontes de financiamento, sendo esta financiada pela

¹¹ O Regime de Repartição Simples está vinculado à idéia de que a previdência é um seguro coletivo e que é o Estado quem tem a responsabilidade de oferecê-lo aos seus cidadãos independente da atividade que exerceram e da quantidade que contribuíram quando ativos. As contribuições efetuadas são repartidas pelos beneficiários sob diversos critérios distributivos. Este sistema funciona com o pagamento de benefícios a cada exercício com base na receita corrente não se constituindo reservas como acontece no de capitalização. Os recursos são “repartidos” entre os beneficiários. Esta forma constitui um mecanismo de redistribuição que se entende como um seguro coletivo e vinculado à idéia de seguridade social mais ampla. (Teixeira, 1990 in Galizia, 2002:59-60).

folha de salários, pela contribuição sobre o lucro líquido e o faturamento da empresa – Contribuição para o Financiamento da Seguridade (Cofins) e também, por percentual sobre concursos de loterias, cabendo ao Estado a responsabilidade pela complementação em caso de déficit no caixa da seguridade social, com recursos fiscais.

O último princípio previsto na Constituição de 1988 refere-se ao **Caráter Democrático e Descentralizado da Administração**, “mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (art.194, incisoVII, Constituição Federal). Tal princípio passa a assegurar a participação dos cidadãos na tomada de decisões, porém deixa claro que os mesmos e os empregadores não são os responsáveis por administrar as instituições responsáveis pela seguridade social. A responsabilidade ainda continua sendo do Estado. (Behring, 2003:32)

Entende-se que os princípios acima descritos, têm como finalidade nortear a seguridade social, para que esta possa articular as políticas que a compõe, deixando de lado os as antigas práticas vigentes no país, como a desarticulação e as ações segmentadas, garantindo, portanto a proteção social para os cidadãos.

A partir de então, pode-se citar o artigo 194, da Constituição Federal, que reforça a necessidade de articulação das diferentes políticas, pois entende que deve ocorrer: “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”.

Identifica-se que o conceito de seguridade social foi tardiamente incorporado na Constituição Federal, pois o mesmo passou a ser implementado a partir da segunda guerra mundial nos países desenvolvidos e especificamente na Europa, com o intuito de desenvolver ações governamentais de proteção social.

Compreende-se Seguridade Social como um termo utilizado a partir da década de 40, para expressar a idéia de superação do conceito de seguro social

no que diz respeito à garantia de segurança das pessoas em situações adversas. (Vianna, 2001)

Segundo a autora, neste esquema de proteção a sociedade passa a se solidarizar com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. A mesma ressalta ainda que o risco a que qualquer um, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social, pública.

O conceito de seguridade no Brasil é utilizado de forma mais restrita do que nos países nórdicos europeus, pois nestes há a incorporação de outros programas sociais, além da saúde, previdência e assistência social.

Mota (1996) identifica que tais ações foram utilizadas nos países desenvolvidos, em meados dos anos 40, já que os mesmos haviam consolidado um conjunto de políticas sociais, vindo a formar os chamados estados de bem-estar social – Welfare State.

De acordo com a mesma autora a seguridade social esta relacionada, historicamente, com a emergência da “questão social”. Isto é com o surgimento da pobreza como problema social e com a necessidade de algum tipo de proteção social para minorar a situação de miséria e pobreza que surge com a formação do proletariado urbano-industrial.

No Brasil, inaugura-se a articulação das áreas de saúde, da previdência e assistência social regidas sob o princípio da universalização dos direitos e equidade social estendendo-as não só aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, mas aos desempregados, às donas de casa, entre outros. Esta lógica contrapõe à cidadania regulada o direito universal.

Apesar dos avanços, de acordo com Boschetti (2000), o sistema de seguridade social instituído pela Constituição Federal brasileira, apresenta uma

lógica fundada em duas modalidades de proteção social: assistência e seguro social.

Pode-se caracterizar tal afirmação a partir do fato em que a política de saúde passa a ser fundada nos princípios de universalidade, gratuidade, não-contributividade, redistributividade e descentralização, adquire sentido de direito universal e incondicional do cidadão para os serviços e benefícios de saúde.

De acordo com que foi exposto, identifica-se que a política de saúde aproxima-se ao modelo de beveridgiano¹², pois neste há o princípio de universalidade de atendimento, entre outros elementos.

A política de previdência social continua vinculando-se à lógica de seguro social, caracterizando-se por ser contributiva, pois o direito só é assegurado mediante prévia contribuição (com exceção para trabalhadores rurais). O montante dos benefícios é proporcional à contribuição. Alguns benefícios são seletivos e focalizados – como o salário família. E sua organização é centralizada no Governo Federal.

Em relação ao financiamento, a previdência social brasileira orienta-se por uma lógica, na qual as fontes de recursos são fundamentalmente asseguradas pelos próprios trabalhadores. Considera-se que a previdência social brasileira aproxima-se do modelo bismarckiano¹³ alemão de proteção social.

¹² Modelo Beveridgiano – Sistema de proteção social inaugurado na Inglaterra, sob a coordenação de sir William Beveridge, e implementado nos países do norte da Europa, após a segunda guerra mundial, fundado nos princípios de universalidade do atendimento, uniformidade quanto ao montante e modalidade de benefícios, unificação do aparato institucional e combinação da lógica contributiva e não-contributiva no financiamento do sistema de proteção social.

¹³ Modelo Bismarckiano – Sistema de proteção social implementado na Alemanha a partir da segunda metade do século XIX, sob o governo do chanceler Otto Von Bismarck, a partir da criação de caixas de aposentadorias e pensões compulsórias, financiadas por trabalhadores e empregadores, de base contributiva, e benefícios proporcionais à contribuição, fundados no princípio do seguro social. Inspirou a criação das caixas brasileiras, após 1923, conhecidas como os embriões da previdência social. Modelo que caracterizamos como Meritocrático Particularista no Capítulo I, que se tornou predominante até os anos 1980 no Brasil.

Quanto à política de **Assistência Social**, orienta-se também pelo modelo Beveridgiano e tem como legislação que a regulamenta a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº. 8.742, de 07/12/1993; Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica. (Diário Oficial da União, 1999)

A LOAS reforça “a assistência social, como direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social, não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. (Brasil, 1993)

A partir de então, se pode considerar através da leitura de Vianna (2001), que a assistência social, em vez de ser pensada antecipadamente como política voltada para clientela-alvo, deve estar voltada em princípio para todos, embora utilizável por quem dela precisar. Ou seja, tem caráter universal na medida em que todos os cidadãos são potencialmente seus clientes e vale supor que qualquer um pode, com efeito, “cair em desgraça” e ser levado a uma situação em que venha a necessitar de assistência.

A Seguridade Social brasileira, ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro e a lógica da assistência, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência.

Vale salientar que as políticas que constituem o tripé da seguridade social deveriam ser unificadas em um único Ministério, que seria o da Seguridade, pois a gestão deveria ser integrada. Porém, nos adiantando, isto não ocorreu, já que as políticas de saúde, assistência e previdência social foram regulamentadas por leis distintas e institucionalizadas em Ministérios diferentes, além de terem suas receitas estipuladas separadamente.

“A permanência de ministérios setorializados, e sem articulação entre eles na definição de uma política de seguridade social, reforça a fragmentação

e independência de cada política. Além de ministérios específicos (com exceção da assistência, que está alojada em uma Secretaria no Ministério da Previdência e Assistência Social, o que revela a imbricação destas políticas), cada uma das políticas possui seus fundos orçamentários próprios e conselhos e conferências também específicos” (Boschetti, 2003).

Observa-se que o período, no qual a discussões acerca da nova Carta Magna e de um novo sistema de proteção social, fora marcado por uma grande crise econômica e social, que provocou um aumento na dívida externa e interna do país e um enorme empobrecimento da população.

O período de transição democrática, para Coutinho (2000) foi caracterizado por uma dinâmica contraditória, pois para o autor o processo de “projeto de abertura” da política brasileira, fora encaminhada “pelo alto”. Na medida em que o período de transição acabou por reproduzir traços do “prussianismo”¹⁴ ou seja, ocorreu de forma vertical, e apesar da participação de segmentos da população durante a aprovação da Constituição Federal, estes não obtiveram muita de suas reivindicações abarcadas nos processos de tomada de decisão.

E segundo o autor, foram adotadas duas iniciativas durante a transição democrática, a primeira refere-se à adoção de uma estratégia repressiva mais seletiva, voltada “apenas” para os setores mais radicais da sociedade civil e a segunda que possuía o objetivo de cooptar os setores mais moderados da oposição, incluindo-os subalternamente no bloco do poder.

E o processo, considerado de abertura, pelo qual o país se encontrava, continha uma pressão por parte dos movimentos sociais, e tal pressão pode ser compreendida a partir do fato em que o autor identifica que este se deu através de rupturas parciais e progressivas caracterizado pela combinação de processos “pelo alto” e de movimentos vindos “de baixo”.

¹⁴ A caracterização de “via prussiana” na transição democrática, para o autor, contou com a articulação entre as diversas esferas da classe dominante e as decisões tomadas de cima para baixo. Além de considerar o fato em que a ditadura militar possibilitou a criação de condições políticas para a implantação de uma forma dependente de capitalismo que acentuou a exclusão de grande parcela da população dos bens produzidos pelo progresso e das decisões políticas.

Coutinho caracteriza este processo como sendo uma transição “fraca” e ressalta riscos desse tipo de transição:

“Uma transição desse tipo – que poderíamos chamar de fraca – implicava certamente uma ruptura com a ditadura implantada em 1964, mas não com os traços autoritários e excludentes que caracterizam aquele modo tradicional de se fazer política no Brasil” (Coutinho, 2000:93)

E tal tipo de transição acabou elecando algumas consequências para a Nova República, nas quais se destacam: a centralidade de decisões no poder executivo, que gera um desequilíbrio entre sociedade civil e Estado, a continuidade de práticas clientelistas de cooptação de favores; o predomínio de líderes populistas que exercem sua representação diretamente e defendem as formas de democracia representativa em detrimento dos mecanismos de democracia de base; e a tutela militar.

As contribuições dadas pelo autor fazem com que notemos que a transição do autoritarismo para um regime democrático, não abarcaram as reivindicações sociais e nem tão pouco a efetivação real da seguridade social, já que como foi dito anteriormente o conjunto de políticas que a compõe continuaram sendo tratadas de forma individual.

Na mesma direção de Coutinho in Netto(1999), sinaliza que o processo de derrota da ditadura e sua substituição, por um regime democrático – processo que se iniciou nos anos setenta e atravessou a década de oitenta, a mobilização política de amplos setores populares alcançou tal magnitude que não foi possível evitar que se criassem as bases jurídico-institucional para reverter boa parte daqueles traços de extrema exploração e dominação.

“A Constituição de 1988 consagrou este profundo avanço social, resultado das lutas conduzidas por duas décadas, pelos setores democráticos: sem ferir a ordem burguesa (no interior da qual é indispensável eliminar a exploração dos trabalhadores e a reprodução da miséria), ela assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam “dívida social” (Netto, 1999).

Além das consequências da forma de transição democrática, deve-se acrescentar a este debate em primeiro lugar questões econômicas e político-

administrativas como recessão, déficit público, inflação, crise fiscal, que levaram a escassez maior de recursos, aumentando com isso, as necessidades por proteção social.

E em segundo lugar questões externas, é importante considerar outros fatores determinantes neste período, que são as condicionalidades impostas pelas agências multilaterais de crédito que pressionam para pagamento de dívidas, pois estas passaram a impor novos determinantes que tornaram o Estado menos presente, levando ao enxugamento do mesmo e conseqüentemente da oferta de benefícios e serviços públicos. Tais condicionalidades foram aceitas pelo governo brasileiro que afetaram a economia do país e por conseguinte a sociedade brasileira. Trataremos deste ponto com maior ênfase no decorrer de nosso trabalho.

O país estava diante de uma transição política-administrativa e de uma “esperança” de que a “dívida social” brasileira seria “paga” através das políticas de seguridade social, mas o contexto internacional, era inverso ao do momento pelo qual o país estava passando. O capitalismo vive uma forte crise recessiva que se expressa nas quedas dos preços do petróleo, em 1973 e 1979, que incidiram no freiamento do crescimento da produção. Politicamente, ocorreu a queda do socialismo entre 1989 e 90, “eliminando do mapa geopolítico a referência concreta que em boa parte justificava a “humanização generosa” do capitalismo pela via da seguridade social”. (Vianna, 2001). No âmbito internacional os sistemas de proteção social (Welfare State) estavam sob fortes pressões para seu desmonte.

É nessa conjuntura que os Estado de bem-estar social recebem duros ataques e as políticas sociais desenvolvidas vão deixando de receber recursos governamentais, tornando-se precárias e incapazes de atender as demandas que eram colocadas pela população, esta deve recorrer ao mercado para satisfazer suas necessidades.

Para Pastorini (2001:159), “a democracia como elemento legitimador vai perdendo protagonismo por diferentes motivos. Por um lado, essa perda é dada

pela crescente globalização tanto política quanto econômica que faz com que cada vez mais os diferentes Estados-nação perdem autonomia e liberdade”.

Segundo Held, 1991:

“na perspectiva da globalização, o Estado liberal democrático é com frequência caracterizado como um Estado capturado na teia de interconexão global, permeado por forças supranacionais, intergovernamentais e transnacionais é incapaz de determinar seu próprio destino. A globalização é frequentemente apresentada como uma força homogeneizadora, redutora da ‘diferença’ e da capacidade dos Estado-nação de agir independentemente na articulação e busca de objetivos políticos e internacionais: o estado-nação democrático territorial parece fadado ao declínio e a crise”. (In Pastorini, 1995:159)

Diante deste quadro político internacional, o governo Sarney, empossado em 1985, põe em execução um quadro de reformas institucionais, visando o desenvolvimento econômico e o enfrentamento da “questão social”, num clima bastante conflituoso.

Neste período o governo brasileiro, através das reformas realizadas em diversos setores governamentais, estava começando a se adequar às exigências econômicas propostas pelas agências multilaterais, além de sofrer pressões dos grupos defensores das expectativas neoliberais que estavam sendo introduzidas no país.

É no cenário de crise econômica-financeira e social que se gesta o governo Sarney num contexto internacional onde, as novas tendências mundiais estavam pautadas na minimização do Estado e no controle econômico. Contraditoriamente as novas tendências impostas ao país aprova-se a Constituição Federal em 1988. Esta citação reproduz adequadamente a conjuntura:

“...o Brasil da Nova república conheceu dias carregados de esperança e decepção, num processo de transição nada coerente ou harmonioso, Enquanto se lutava pela democracia e por direitos sociais, o país aprofundava sua crise econômica, não só resultante do legado autoritário, mas pela política adotada em 1986 e pela sequência de planos de estabilização e congelamentos...” (Mestriner,2001:196).

Em 1989, é eleito Fernando Collor, que teve sua ascensão política após ter governado o estado de Alagoas e o mesmo se caracterizava por ser um político

conservador, que construiu sua carreira política na cultura do clientelismo e do coronelismo nordestino.

O então presidente tinha como plano econômico e social de governo, um projeto de reconstrução nacional. Tal projeto segundo a Folha de São Paulo, 1991 (in Mota,1995:106), estabelece linhas gerais de seu programa – redução do Estado (...) que deve se dedicar a funções essenciais na área da saúde, educação e infraestrutura, liberalização da economia (...) para que o mercado se recomponha e a competitividade alcance níveis internacionais, abertura da economia ao mundo e resgate da dívida social.

Através deste plano de governo, nota-se a tendência à incorporação do ideário neoliberal, que acaba marginalizando algumas funções do Estado em seu processo de desenvolvimento, fazendo com que o mercado se torne o centro da regulação social.

“Neste contexto, a crescente participação e intervenção do Estado na economia e na esfera social é duramente criticada e responsabilizada pela crise econômica-financeira que os diferentes Estados atravessaram. Os neoliberais expressam a necessidade de reduzir a intervenção estatal, e obviamente as suas políticas sociais, àquelas essencialmente necessárias para garantir o desenvolvimento do mercado ou onde este não pode (ou não deve) intervir” (Pastorini,1995:156).

Ao adotar tais idéias para o país, o presidente Collor acaba priorizando a área econômica, pois é por esta que interessa aos setores neoliberais. Com esta escolha subordinam-se outras áreas/questões relevantes para o país, tais como: direitos sociais, redução da pobreza, geração de emprego, entre outras.

Neste sentido, de acordo com Mota (1995), uma das medidas prioritárias do então governo foram as seguintes: reforma administrativa, entendida como medida saneadora das instituições governamentais, a privatização das empresas estatais, como meio de retirar algumas áreas produtivas da esfera estatal e a reforma da previdência social, como medida de equilíbrio do orçamento fiscal e adequado à situação do emprego na crise.

A opção de minimizar socialmente o Estado, torna secundário o tratamento das consequências da “questão social” e portanto da seguridade social. Assim, acabam retrocedendo os preceitos estabelecido na Constituição Federal, pois o que pode-se observar deste governo foi o fato de que as políticas sociais continuaram a ser desenvolvidas no anterior esquema, as de assistência de maneira paternalista e clientelista, obedecendo a forma de governar do presidente e agora acrescida de outras implicações impostas pelo pensamento neoliberal.

O governo Collor, tratou de desconstruir os princípios universalizantes, distributivos e não-estigmatizadores da Seguridade Social, inscritos na Constituição Federal de 1988. Com uma agenda liberalizante, de integração subordinada da economia nacional à internacional e, de acordo com o Consenso de Washington¹⁵ (1989), privatizante, desregulamentadora do mercado de trabalho e dos direitos trabalhistas e sociais até então conquistados, concebeu a política social de uma forma minimalista e com um viés estritamente neoliberal.

O governo enviou ao Congresso uma proposta de Reforma Constitucional, que teve como pilares a abertura econômica, a privatização, a internacionalização da economia e, quanto às políticas sociais, a sua privatização, focalização e seletividade. Como não conseguiu ampla base hegemônica para a realização da reforma pretendida, passou a direcionar suas ações através de emendas e vetos presidenciais. Esse direcionamento foi dado às políticas de Seguridade Social em seu conjunto. Mas, dada as especificidades de cada uma delas, o impacto neoliberal.

Segundo Soares (2001), o período Collor significou o desmonte do padrão anterior sem a substituição de um novo padrão de proteção social. A política social foi compreendida através de uma visão seletiva, liberal e focal das obrigações sociais do Estado e o seu objetivo primordial foi o combate à inflação. As áreas da saúde, assistência e previdência são distribuídas em três ministérios diferentes,

¹⁵ Consenso de Washington – propõe a subordinação do social ao econômico, afirma que as propostas dos organismos internacionais estão centradas no incentivo à desregulação do mercado de trabalho, vez que transformam o emprego informal como meio de luta contra pobreza. (Pereira, 1994, In Mota, 1995:145).

em oposição ao conceito de Seguridade Social, mas os recursos foram unificados e subordinados à área econômica.

Mestriner (2000) aponta o fato de que, o governo Collor terminará após dois anos e sete meses, condenando pela sociedade, Congresso e Justiça, num processo de impeachment que vai desvendar um enorme esquema de corrupção e de manipulação da coisa pública. A mesma autora ressalta ainda que sua trajetória 'espetacular' não será sem consequência.

O orçamento destinado às políticas sociais foi reduzido significativamente, levando-as a quase uma ineficiência, devido à falta de recursos. E as instituições e serviços se encolhem e se deterioram não conseguindo enfrentar o processo de privatização.

A área de **Assistência Social**, a partir de 1990, foi sistematicamente boicotada pelo governo Collor, através do veto integral ao texto da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), regulamentadora dos preceitos constitucionais e que, se implementada, traria uma concepção e uma ação pública radicalmente diferente do tradicional assistencialismo brasileiro.

A assistência social ganha status de política pública após a Constituição Federal de 1988, visando romper com o tradicional papel desempenhado por esta política em diferentes conjunturas políticas no país.

Na LOAS, a assistência é concebida como uma política, isto é, um processo complexo que envolve as dimensões **racional**, a assistência social informada por estudos, pesquisas, diagnósticos e permanente avaliação quanto a resultados e impactos, **ética**, com o combate às iniquidades sociais como uma responsabilidade moral a que nenhum governo pode abdicar e **cívica** a política de assistência social deve ter vinculação com os direitos de cidadania. E, além de ser uma política deve constituir-se como pública: uma ação pública que compromete e compete a todos, o Estado na sua execução e a sociedade, no exercício do controle democrático.

A assistência social, na direção da LOAS, tem uma dimensão distributiva em contraposição à dimensão contributiva da previdência. Volta-se para a pobreza absoluta, mas também para a pobreza relativa e/ou para a desigualdade social e rompe com a visão contratualista de proteção social, baseada na ética capitalista do trabalho.

Ao analisar os gastos sociais Soares (2001), ressalta que o financiamento da Seguridade Social previsto na Constituição Federal de 1988 é uma “peça de ficção” e a especialização das fontes (contribuições para a Previdência; FINSOCIAL para a Saúde e a contribuição sobre os lucros, para a Assistência Social faz com que a Seguridade Social fique sujeita às oscilações da economia e fragmentada em seu orçamento).

Quanto à **Previdência**, desde 1992 instalou-se uma comissão, na Câmara dos Deputados, para a elaboração da Reforma da Previdência, com o envio de propostas de trabalhadores (representados pela Central Única dos Trabalhadores - CUT - e Força Sindical) e capitalistas (representados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, Federação Brasileira de Associações de Bancos - FEBRABAN, Instituto Liberal) com inúmeros ataques (por parte dos setores industrial, bancário e financeiro) à concepção de Previdência Social pública, de repartição e baseada numa concepção de solidariedade de classes (Mota, 1995).

Com a Constituição Federal de 1988, houve a extensão de benefícios e a equalização de valores dos mesmos, entre as áreas urbana e rural. Foram realizadas inúmeras críticas a tal concepção de Previdência e desde a Constituição de 1988 a existência do debate referente à “Reforma da Previdência” é tratada como um ponto chave de Seguridade Social, sobrepondo-se às áreas da Saúde e da Assistência.

Com a destituição de Collor, em outubro de 1992, assume a presidência da República o seu vice, o político mineiro Itamar Franco, que se depara com um país arruinado e tomado pela corrupção. Os problemas econômicos e sociais, neste

período acabam tomando dimensões extraordinárias, e pode-se dizer que tais problemas são decorrentes do período ditatorial aprofundados na gestão anterior.

Apesar do quadro econômico-social grave, Itamar Franco tomou posse sem propostas e compõe um ministério frágil, com amigos e conterrâneos, num estilo provinciano de fazer política e a proposta deste governo pauta-se em investir no desenvolvimento, pretendendo rever o programa de privatização e de abertura às importações. Neste momento, as pressões neoliberais já haviam ganhado grandes proporções no país.

Diante de um quadro em que a inflação crescia assustadoramente e a popularidade governamental estava abalada, pouco se é realizado para reverter esta situação. Apenas no final do mandato presidencial, o governo reformulou uma política de estabilização introduzida pelo ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que leva a inflação decrescer, com isso é implantado no país um novo padrão monetário – “o real”, de valor equivalente ao dólar. Após esta reformulação na política de estabilidade o governo obterá melhor crédito com a população.

A pressão neoliberal vai repercutir em todos os setores do órgão público, em especial naqueles essenciais, que são sempre atingidos pela tendência privatista e pela necessidade dos cortes financeiros. Assim, educação, saúde, previdência, assistência social, apesar de estas serem consideradas áreas básicas para população serão as primeiras a sofrerem com o impacto da crise do Estado.

Neste contexto, assume a presidência do país o então ex-ministro da Fazenda de Itamar Franco o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que pautará seu discurso aceitando economicamente, politicamente e socialmente os preceitos neoliberais na implementação dos “ajustes estruturais”.

Vianna (1998) aponta que a Seguridade Social, no Governo Collor e principalmente no Governo Fernando Henrique Cardoso, foi reduzida à discussão da Reforma da Previdência.

De acordo com Galizia (2002:115) “a implementação generalizada dos planos de estabilidade e “ajustes estruturais” pela maioria dos governos dos países latino-americanos determinou a entrada definitiva na dinâmica global e a aceitação, em grande parte, das pressões e condições, não só econômicas senão político-sociais, sugeridas ou recomendadas pelas agências multilaterais, encarregados de monitorar a implementação dos “ajustes”, as quais incluem as reformas focalizadoras e privatistas de proteção social”.

As propostas de reformas das agências multilaterais dos sistemas de proteção social conseguiram ser “universalizantes”, pois foram feitas para serem aplicadas a qualquer realidade, condições e momento, podendo, portanto, ser definidas como soluções a-históricas, naturais, a-temporais e a-políticas. (Galizia, 2002:176)

As medidas neoliberais colocam em evidência a necessidade de reformas estruturais que visam integrar o país à nova ordem econômica globalizada, exigindo ampla abertura da economia e desregulamentação do mercado de capitais, favorecendo as importações e a entrada de capital estrangeiro. Visando assegurar a reforma brasileira houve a necessidade de aliar as propostas neoliberais com a reestruturação produtiva.

Inicia-se, portanto um desmonte da seguridade social, levando ao retrocesso social e de acordo com Tavares in Behring (2003), ocorre um aumento da “nova” pobreza, que é acompanhada por uma pauperização das políticas sociais. Ainda segundo a autora, há o aumento pela demanda de benefícios e serviços vinculados à produção de um Estado de Mal-Estar, resultante da contenção/limitação/desintegração das incipientes experiências de seguridade social no Brasil.

Pode-se afirmar que na década de 1990, a concepção progressista de Seguridade Social inscrita na Constituição Federal de 1988 visava um novo padrão de cidadania, com direitos civis, políticos e sociais, mas foi duramente atacada durante os governos Collor e Fernando Henrique Cardoso.

O governo de FHC aderiu ao projeto do grande capital, pois sua base parlamentar reuniu antigas e novas oligarquias do país, possibilitando com isso a inviabilidade do projeto social inscrito na Constituição Federal de 1988, já que possuíam um discurso, no qual considerava como primordial a modernização do país para que o mesmo pudesse ingressar no bloco dos países centrais.

De acordo com Netto (1999), o primeiro governo de FHC operou eficientemente contra a alternativa social proposta na Constituição em dois planos: no plano jurídico, dando forma a uma reforma/revisão constitucional que acabou por retirar da Carta elementos fundamentais e substancialmente, no plano prático-concreto, dando curso a um “modelo de desenvolvimento” que subtraiu as bases de sustentação econômico-financeiras para uma eventual implementação de uma determinada alternativa.

O primeiro governo de FHC procurou atender as reivindicações impostas pelo capital, assim acabou reduzindo as políticas sociais, os direitos sociais, contrapondo-se a Constituição Federal de 1988. Porém, vale dizer que, tal governo buscou priorizar determinadas políticas sociais que eram convenientes ao projeto político que está sendo desenvolvido no país.

Como mencionado anteriormente, a concepção de seguridade social proposta pela Constituição de 1988, procurava tardiamente desenvolver políticas sociais, como as desenvolvidas na Europa (Welfare State) e tinha como objetivo romper com antigas práticas implementadas no país.

A concepção de seguridade social enfrentou grande resistência da burguesia brasileira, pois esta buscou sintonizar-se com o projeto neoliberal no

país que prioriza a desarticulação da política social pública. Este fator faz com que o Estado desregule e submeta às políticas sociais a ordem econômica.

A teoria neoliberal parte do pressuposto de que o mercado é o único meio para obtenção da liberdade política. E o mesmo desempenha um duplo papel na promoção de uma sociedade livre, já que de um lado garante liberdade econômica, que é parte da liberdade entendida no seu sentido amplo e, portanto, um fim em si própria. E em segundo lugar, o mercado é instrumento para a obtenção da liberdade política. Teixeira (1998)

Com isso, ocorre a necessidade da teoria neoliberal em identificar o mercado como um mecanismo intranscendível (Teixeira, 1998), no processo de produção e reprodução da vida social.

O projeto político-social do governo FHC possui aspectos que visam “abater” a seguridade social, pois contém elementos que vão contra a sua efetivação, deixando nítida a desresponsabilização do Estado em relação à efetivação das políticas sociais e esses elementos são: a **mercantilização** e a **privatização**.

As agências multilaterais recomendam que os “ajustes estruturais”, devem ser realizados sem que haja um questionamento, pois são ditos como primordiais para a área social. A partir de então são realizadas uma série de propostas e ações que visam alcançar o êxito dos “planos de ajuste”.

De acordo com os documentos¹⁶ do Banco Mundial, para a área da saúde, “sugerem-se serviços clínicos curativos mínimos essenciais (públicos) para todos (sem interesse em melhorar a qualidade e quantidade dos existentes), e maior desenvolvimento da atenção através do setor privado (seguros sociais ou privados)”. Essas recomendações, impostas pelas agências multilaterais, incentivam ainda que setor privado preste serviços para o setor público.

¹⁶ In Galizia (2004:185).

Tais propostas reduzem os serviços de saúde, tornando-os mínimos e com uma qualidade baixa, visando que o atendimento seja realizado para os setores mais vulnerabilizados da população, que não podem acessar os serviços privados via mercado.

As recomendações, propostas são as seguintes¹⁷:

Individualização dos riscos, onde cada indivíduo seja responsável pelo seu próprio atendimento;

Focalização dos benefícios para que os recursos escassos e serviços públicos de qualidade insuficientes se destinem aos que estejam em piores condições sócio-econômicas;

Privatização como complemento das estratégias anteriores, deslocando a maior quantidade possível de serviços para a sociedade civil e/ou o setor privado mercantil.

Para o setor previdenciário, partem do pressuposto de que o sistema de repartição encontra-se insuficiente e com diversos problemas, com isso “indica-se definitivamente sua substituição por regimes obrigatórios de capitalização individual” (Galizia, 2004:185).

As agências multilaterais apresentam imposições, considerações “inquestionáveis” sobre o setor previdenciário brasileiro:

- O sistema de capitalização obrigatório, sintonizado e assentado na política macroeconômica atual, aumentaria a poupança global e conduziria a um aumento do investimento produtivo e ao crescimento econômico;
- A concorrência entre regimes e a independência desses da dinâmica política outorgará eficácia ao sistema.

¹⁷ De acordo com Galizia (2004).

Para que se possa colocar em prática tais imposições, considerações foram necessárias algumas medidas foram necessárias:

- Os regimes públicos deverão ser abertos, porém, limitados a prestações mínimas, básicas, universais, uniformes ou através de testes de meios, relacionadas com uma contribuição mínima; a maior parte dos benefícios deveria ser imperativamente obrigatória e confiada aos fundos de pensão privados (focalização/privatização);
- A maior parte dos benéficos deveria ser proporcionada por regimes de capitalização, com aportes e contribuições definidas (e segundo taxas específicas), porém, sem garantia de qualidade de benefícios a receber (privatização);
- A questão do regime de capitalização deve ser organizada através de órgãos privados, podendo o Estado prover uma pensão mínima, um tipo de assistência social sob comprovação de recursos (privatização/focalização).

Essas medidas impostas pelas agências multilaterais visam separar “as funções ‘mínimas’ de redistribuição das máximas de lucros para o capital. O fundamental nesta nova lógica é a maximização sem desviá-las para fins redistributivos” (Galizia, 2004:186).

Para a área da assistência social é reservado, programas focalizados em grupos mais vulnerabilizados da população, que não conseguem suprir suas necessidades através do mercado e não estão incluídos no sistema formal de trabalho, na previdência social. Os programas são voltados para o alívio da pobreza, porém possuem um caráter extremamente emergencial e compensatório e contam com o apoio do Estado e da sociedade civil.

Esses programas incorporam como elementos centrais¹⁸:

¹⁸ Cf. BIRD – “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial” (1995) in Pastorini e Galizia (2007).

- **Parcerias** entre instituições públicas e organizações da sociedade civil (dentre elas, empresas privadas, associações voluntárias, ONGs) com o intuito de buscar *sinergias* para reduzir a pobreza;
- **Focalização** das ações assistenciais para as populações comprovadamente necessitadas, como forma de obter mais eficácia e eficiência dos programas sociais, assim como da utilização dos escassos recursos;
- **Caráter** compensatório dos programas definido como essencial para atender uma falta ou necessidade individual, geralmente entendida como ausência de rendimentos que permita a sobrevivência biológica;
- **Solidariedade** entendida como engajamento ético de quem está preocupado com a situação de miséria em que vive parte da população mundial; dessa forma se substitui a ética da solidariedade que cimenta as políticas universais, pela ética da eficiência.

As propostas de reforma pretendem combinar as estratégias de privatização dos sistemas permanentes, como é o caso da previdência social e da saúde e “selecionar” os benefícios da assistência social.

Pode-se caracterizar, portanto as políticas sociais, de acordo com tais elementos. Já que a privatização tem estreita relação com a política de assistência social, pois a responsabilidade da mesma é transferida para a sociedade civil, que deve construir redes de proteção social com as quais o Estado poderá se tornar parceiro.

Entende-se privatização¹⁹, como forma de “deslocar a produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo. Ela foi apresentada como uma resposta que alivia a crise fiscal evita irracionalidade no uso de recurso”.

¹⁹ Com base em Issuani in Draibe (1993) appud Pastorini (1995:120).

Diante deste contexto a política de assistência social, assume “um caráter de não política” ²⁰, perdendo com isso o estatuto de direito social inscrito na Constituição de 1988.

“(…) no âmbito da assistência, o projeto de FHC reduz o protagonismo do Estado a uma espécie de pronto-socorro social, donde um enfrentamento á questão social caracterizado pelo focalismo das ações e seu caráter intermitente, derivado da natureza de uma intervenção basicamente pelo ‘Comunidade Solidária’” (Netto, 1999).

Pode-se dizer que a **focalização**, faz com que os índices de vulnerabilidade social, “selecionem” os mais pobres dentre os pobres e estes precisam comprovar a sua condição de extrema pobreza, para se tornarem público-alvo dos programas de assistência social desenvolvidos.

E em relação à **mercantilização**, abarca as políticas de saúde e de previdência social, pois o Estado desempenha um papel residual e busca atribuir ao mercado à gestão e a organização dos seguros sociais e dos serviços de saúde, rompendo, portanto com a concepção de seguridade social pública.

A **privatização** também pode caracterizar a previdência social, no momento em que são criados os planos de previdência complementar, com isso acaba gerando uma “dualidade discriminatória” (Behring, 2003) entre os que podem e os que não podem pagar.

Os direitos da seguridade social na década de 1990 enfatizam o mercado via planos privados de saúde e previdência, ou transferem as responsabilidades para a sociedade sob a justificativa do voluntariado e da solidariedade.

As medidas impostas pelas agências multilaterais, para o Brasil vão na “contramão” do que foi estabelecido pela Constituição de 1988, através das reformas dos anos 90, “que consagram os projetos onde predominam as propostas de conservação de sistemas mistos (contributivos e universais)” (Galizia, 2004:188). Tais como:

²⁰ Sposatti in Netto apud Lespaubian (1999:33).

- Em **aposentadorias e pensões** aceitam-se os regimes de repartição complementados com sistemas voluntários de capitalização individual. Estes estão, fundamentalmente, assentados sobre a necessidade de solução de uma “duvidosa crise financeira” do sistema, supostamente provocada por benefícios muito amplos; possíveis futuros problemas demográficos, e uma recuperação de argumentos que reclamam que o sistema é injusto por não alcançar a população não formalmente ocupada e mais pobre. As reformas oficiais anunciam, também, a suspensão de privilégios para funcionários públicos e civis.
- Na proteção à **saúde** sustenta-se o sistema privado autônomo existente para setores de trabalhadores que ocupam os melhores lugares do mercado de trabalho, e conserva-se o sistema público universal, porém cada vez mais restrito, ineficiente e insuficiente, com prestadores públicos e privados, para a atenção da maior parte da população que não tem acesso ao sistema contributivo-privado.
- Na área da **assistência social**, visa-se a implementação de um conjunto pouco diversificado de programas compensatórios, condicionados e focalizados. Estas ações e programas que se apóiam na idéia da parceria entre o Estado e a sociedade civil contribuem para que o primeiro delegue parte de suas responsabilidades para a segunda e o mercado, facilitando ao mesmo tempo o acesso aos recursos públicos ao setor privado, utilizando a subsidiariedade (financeira e jurídica) como principal mecanismo. Através da subsidiariedade, o Estado (por via das subvenções, parcerias, convênios e outros tipos de contratos), passa a alimentar a prática e programas sociais baseados na cultura do favor e do clientelismo.

Mota, (1995) in Behring (2003), que aborda as tendências da seguridade social no contexto do avanço da hegemonia do capital por meio do fomento de

uma cultura da crise - tendo em vista conquistar um consenso ativo na população²¹ - chega à conclusão semelhante quando afirma que “a tendência é privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e com as propostas de redirecionamento de intervenção do Estado” (1995:122).

Portanto, segundo Teixeira (1998), cabe ao poder estatal unicamente a função de determinar as regras do jogo, interpreta-las e fazer vigorar as regras estabelecidas. Assim, o Estado protege a liberdade dos indivíduos, preserva a lei e a ordem, reforça os contratos privados e promove o mercado competitivo. Em síntese, desde que o Estado cuide dos direitos de propriedade e reforce os contratos privados, o mercado, por si só, promoverá a distribuição eficiente dos recursos e, assim, o bem-estar geral da sociedade.

De um lado, a **Saúde** foi atacada sem ser realizadas mudanças do texto constitucional com a deliberada redução de gastos no setor público, o que reforçou o sistema dual já existente na área de Saúde: para aqueles detentores de capacidade aquisitiva, a rede privada - na forma dos seguros de saúde que se multiplicaram na década de 1990 (com cerca de 40 milhões de usuários), já para os pobres, o atendimento na rede de saúde pública, deteriorado e com profissionais de saúde desgastados quanto às péssimas condições de trabalho.

Boschetti (2001), na mesma direção, afirma que a regulamentação dos planos de saúde, em franca expansão - associada à baixa qualidade do atendimento da saúde pública-esvazia o SUS e favorece os empresários do setor.

Apesar da estratégia de descentralização com gestão colegiada (isto é, o controle social – através dos Conselhos de Saúde) para o fortalecimento²² da Saúde Pública os seus usuários, efetivamente, não se constituem como um grupo de pressão, sem efetiva condição de vocalização de suas demandas.

²¹ Esta seria uma novidade das elites econômico-políticas no Brasil, considerando os processos anteriores de condução das mudanças. A burguesia estaria construindo um novo conformismo, agora num contexto democrático, e buscando tornar-se dirigente (Mota, 1995:108-115).

²² Bravo, Matos (2001) e Vianna (2001).

Em relação à **Assistência Social**, o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Programa Comunidade Solidária, cria-se um paralelismo de ação na área de **Assistência Social**. Apesar da regulamentação da LOAS, em 1993, as ações governamentais voltadas para essa área foram de extinção de programas, de redução de pessoas beneficiadas, de concentração de recursos no Benefício de Prestação Continuada (BPC) – único benefício constitucionalmente assegurado, de focalização das ações em famílias em situação de extrema pobreza, de redução de recursos nas ações e serviços continuados, e de fortalecimento de programas de transferência de renda, na modalidade de bolsas (Boschetti, 2001).

A **Assistência Social** foi reduzida ao assistencialismo, caridade pública, com forte instabilidade institucional. Com o esvaziamento do Conselho Nacional de Assistência Social (que tem como função básica, a de controle social, além da formulação e a fiscalização da execução da Política Nacional de Assistência Social), houve a possibilidade do retorno de uma concepção de assistência social fortalecedora da relação clientelista, que não estabelece critérios transparentes na área e compreende a assistência social como uma função do “**Terceiro Setor**”²³, com a transferência de recursos públicos para entidades filantrópicas e/ou ONGs, e não como uma política pública.

Montaño (2000) aponta a funcionalidade do discurso e da defesa do “**Terceiro Setor**” durante os anos de 1990, período de contra-reforma do Estado, cujo objetivo foi o ataque sistemático às conquistas sociais inscritas na Constituição Federal de 1988. Segundo esse discurso, haveria o “Primeiro Setor” (o Estado), o “Segundo Setor” (o Mercado) e o “**Terceiro Setor**” (composto por organizações privadas, porém de caráter público e com “fins sociais”). Este último seria composto pela infinidade de organizações sociais (Organizações Não-Governamentais, fundações, entidades sem fins lucrativos em geral).

²³ Baseada em Pereira (2000); Raichelis (2000) e Montaño (2002).

O Estado se limitaria a exercer funções estratégicas como segurança, o Mercado seria a esfera do lucro e da competição, enquanto ao “Terceiro Setor”²⁴ restaria a “responsabilidade social” por áreas como as de saúde e de educação.

Os desempregados e os trabalhadores informais, não segurados pela previdência social, são muitas das vezes abordados por programas de combate à pobreza de caráter, emergenciais, residuais e temporários que acabam sendo ineficazes. Esta lógica é orientada pelas agências multilaterais, que prevêem redes de segurança para as vítimas do contexto econômico, introduzindo cláusulas sociais aos empréstimos feitos ao país.

Os indivíduos sem vinculação profissional continuam sendo não-cidadãos, para eles é reservado o espaço da assistência social, cujo objetivo não é elevar sua condição de vida, mas amenizar sua condição de miséria. O indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído. (Telles, 1999)

Há um retorno à família e às organizações sem fins lucrativos, as redes de segurança, o que faz com que segundo Yazbek (1993) ocorra a refilantropização da assistência social, que implica uma precipitada volta ao passado sem esgotar as possibilidades da política pública, sobretudo da assistência social, na sua formatação constitucional.

Para Sposati, “o “mérito da necessidade” define a natureza perversa de uma relação com o Estado que cria a figura do necessitado, que faz da pobreza um estigma pela evidencia do fracasso do indivíduo em lidar com os azares da vida e que transforma a ajuda numa espécie de celebração pública de sua inferioridade, já que o seu acesso depende do indivíduo provar que seus filhos

²⁴ Tal conceito – o de “Terceiro Setor” – é extremamente ideologizante, visto que (i) compartimenta a sociedade de uma forma aclassista e vela o fundamento gerador da “questão social”, isto é, a divisão da sociedade em classes; (ii) parte do pressuposto que o Estado deve se limitar ao mínimo, pois ele não seria “naturalmente” competente para exercer funções de cunho social, e, (iii) por fim, é extremamente funcional ao capital, pois abre novos espaços – os relativos às políticas sociais - de capitalização que antes eram preenchidos pela ação estatal. (Montão, 2000)

estão subnutridos, que ele próprio é um incapacitado para a vida em sociedade e que a desgraça é grande o suficiente para merecer a ajuda estatal” (In Telles, 1993:95).

“A assistência social na verdade se traduz no registro da carência desse mundo sem sujeitos que é o chamado mercado informal de trabalho no qual está submergida sua clientela potencial. É esse um mundo do que se estrutura nas fronteiras ambíguas entre a legalidade e a ilegalidade, um mundo que parece flutuar ao acaso de circunstâncias sem explicar sua relação com as estruturas de dominação e poder da sociedade, um mundo onde não existe contrato formal de trabalho, direitos sociais, e representação profissional (...)” (Telles, 1999:96).

O debate em torno da **Previdência** gira em torno de suas possibilidades atuariais, porém não há problemas de financiamento da Seguridade Social²⁵, pois as contribuições sociais e as fontes de financiamento previstas na Constituição Federal de 1988 são suficientes para o seu suprimento. Contudo, tais contribuições foram, ao longo da década de 1990, utilizadas com outros objetivos, como, principalmente, o pagamento dos “serviços da dívida” (ANFIP, 1998).

Reforçando o desmonte da seguridade social, vista pelos neoliberais como a vilã das dificuldades econômicas, é encaminhado o Decreto 99.350, de 27/06/1990, que criou o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), em substituição ao antigo INPS. Essa mudança na nomenclatura denunciava a opção política do governo com vistas à substituição do conceito de seguridade social da Constituição de 1988.

A substituição do antigo INPS pelo INSS representa uma estratégia política para atender a grupos interessados na privatização da previdência, tendo como pano de fundo a idéia de fragmentação das políticas sociais.

Boschetti (2003) identifica que a lógica do seguro que sustenta a previdência brasileira desde sua origem não foi eliminada e vem sendo reforçada nas reformas ocorridas na década de 1990, que reafirmam, cada vez mais, a Previdência como seguro.

²⁵ De acordo com os autores trabalhados: Dain in Soares (2001); Behring, (2003), Boschetti (2003) e Graneman (2005).

Associada a essa questão, entra em cena um projeto de sociedade que impõe a desregulamentação e a flexibilização das relações de trabalho, que conquistou um espaço privilegiado no discurso político. A inflexão nos direitos do trabalho tem como resultado a regressão da cidadania.

“O mercado de trabalho, por exemplo, passa por uma radical reestruturação. Diante da forte volatilidade do mercado, do aumento da competição e do estreitamento das margens de lucro, os patrões tiraram proveito do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão-de-obra excedente (desempregados ou subempregados) para impor regimes e contratos de trabalho mais flexíveis” (Harvey, 1992 in Cabral, 2000).

O processo de reforma não poderia ser realizado sem que fossem modificados alguns dispositivos constitucionais relativos à seguridade social, pois a Carta Constitucional criava obstáculos às alterações pretendidas pelo governo. Pretendia-se, com isso modificá-la para atender às demandas impostas pelo grande capital.

“(...) o que chama a atenção é a constituição de um lugar em que a igualdade prometida pela lei reproduz e legitima a desigualdade, um lugar que constrói os signos do pertencimento cívico, mas que contem dentro dele próprio o princípio que exclui as maiorias, num lugar que proclama a realização da justiça social, mas bloqueia os efeitos igualitários dos direitos na trama das relações sociais” (Telles, 91:1999).

A **contra-reforma da Previdência Social** realizada em 1998 procurou modificar a Carta Magna, como dito anteriormente visando minimizar os direitos conquistados e essa redução se deu através da transformação do tempo de serviço em tempo de contribuição, fazendo com que a aposentadoria se torne cada vez mais difícil de ser alcançada. Além de haver o estabelecimento de um teto nominal para os benefícios e a desvinculação desse teto do valor do salário mínimo, rompendo, portanto segundo Boschetti (2003), com o Princípio Constitucional de Irredutibilidade do Valor dos Benefícios e há também o fim das aposentadorias especiais.

A reforma de 1998 introduziu critérios que, no âmbito do regime geral (setor privado e CLT), focalizam ainda mais os direitos na população contribuinte, com alguns benefícios, como o salário família, condicionados a critérios de renda, ou seja, nem todos os contribuintes têm esse direito garantido (Faleiros, 2000). O teto

máximo estabelecido para a previdência pública dos trabalhadores do regime geral é um claro reforço aos fundos privados de previdência, além de reduzir o valor dos benefícios (Boschetti, 2002).

Em relação ao financiamento, há uma predominância da contribuição dos trabalhadores, em detrimento dos empregadores e do Estado. A contribuição direta dos trabalhadores e empregadores continua representando aproximadamente 75% das fontes da previdência social (IPEA, 2002:164 in Boschetti, 2006), apesar do financiamento tripartite (empregados, empregadores e Estado) e outras formas de financiamento, previstas na Constituição. Outras fontes de financiamento, de natureza fiscal, entretanto, vêm sendo introduzidas, como já colocado, mas direcionadas especificamente para custear as políticas de saúde e assistência.

A efetivação de um fundo da **seguridade social**, com financiamento tripartite e redistributivo, destinado a financiar as três políticas da seguridade social jamais foi concretizado, e este fator fez com que uma das bases necessárias à efetivação da concepção de seguridade social fosse desrespeitada. A separação das fontes de recursos com base na contribuição direta de empregados e empregadores para custear a previdência e com base no orçamento fiscal para as políticas de saúde e assistência indica uma perspectiva de clivagem ainda mais nítida das lógicas do seguro e da assistência social. Estas tendências vêm sustentando a necessidade de reforma da previdência, fundada num suposto déficit que estaria inviabilizando o sistema.

A **contra-reforma da previdência social** realizada em 1998 atingiu, não só, mas com maior impacto, os trabalhadores regidos pela CLT, os do setor privado. As conseqüências da reforma foram todas no sentido de reduzir os direitos conquistados com a Carta Magna. Isso se deu por meio de diversos mecanismos: a transformação do tempo de serviço em tempo de contribuição, o que torna mais difícil a obtenção da aposentadoria, sobretudo para os trabalhadores que não tiveram carteira de trabalho assinada ao longo de suas

vidas; a instituição da idade mínima (48 anos para mulher e 53 para homens) para a aposentadoria proporcional; um acréscimo de 40% no tempo de contribuição para os atuais segurados; o estabelecimento de um teto nominal para os benefícios e a desvinculação desse teto do valor do salário mínimo, o que rompe com o princípio constitucional de irredutibilidade do valor dos benefícios e o fim das aposentadorias especiais.

Em 1999 foram introduzidas novas mudanças no cálculo dos benefícios, com a criação do fator previdenciário (FPR), que provoca a redução no montante final dos benefícios de aposentadoria. Em relação às aposentadorias do setor público, as mudanças também suprimiram alguns direitos. Entre as principais, ressalte-se: a exigência de idade mínima para aposentadoria integral ou proporcional (60 anos para homem e 55 para mulher); aumento de 20% do tempo de contribuição para aposentadoria proporcional e 40% para integral; comprovação de cinco anos no cargo efetivo de servidor público para requerimento da aposentadoria; fim da aposentadoria especial para professores universitários; tempo de licença prêmio não pode mais ser contado em dobro para efeito de aposentadoria; introdução da aposentadoria compulsória aos 70 anos e implantação de um regime de previdência complementar para servidores públicos federais, estaduais e municipais. No entanto, apesar das tentativas do Governo Fernando Henrique Cardoso, não se conseguiu, nesta reforma, unificar os regimes do setor público e privado e nem acabar com a aposentadoria integral dos servidores públicos.

Para explicar isto Mota (1995) afirma que, em meio à crise de hegemonia burguesa desencadeada a partir da década de 1970, foi necessária a retomada da hegemonia, da direção do consenso, através da produção de uma cultura da crise.

“(...) os segmentos majoritários da burguesia brasileira procuraram (...), minar por todos os meios, os espaços de resistência dos setores subalternos, com o objetivo de tornar seu projeto consensual e partilhado. Trata-se, pois, de investir na construção de uma cultura persuasiva para difundir e tornar universal sua visão de mundo”. (Mota, 1995)

Tal cultura da crise parte da idéia de que a crise – de produção/reprodução do modo de produção capitalista - afeta indiferenciadamente, a todos, numa perspectiva aclassista. É preciso, então, um esforço de todos para a superação da crise, o que implica no consenso ativo dos trabalhadores e na sua participação no processo de reestruturação produtiva e na aceitação dos mesmos quanto à redução de gastos sociais e perda de direitos trabalhistas e sociais. Assim, estabelece-se a culpabilização e a individualização da crise, com o ataque às organizações coletivas dos trabalhadores e às históricas lutas destes por direitos sociais e trabalhistas. A cultura da crise é estratégia fundamental para a reconstituição da hegemonia burguesa de forma global e, particularmente, no Brasil.

O ideário privatista neoliberal atacava a previdência social adotada no Brasil, procurando romper o contrato entre Estado, capital e cidadão para a cobertura dos riscos sociais relacionados à doença, velhice, invalidez e morte. Com isso, o princípio da **solidariedade** passa a ser “quebrado”, na medida em que se preconizava a adoção de um modelo de previdência individualizada em que cada um, de acordo com os seus recursos, escolhesse a proteção que pudesse custear.

A submissão do Estado ao processo de globalização excludente tem contribuído para a regressão do princípio de solidariedade social como mencionado acima e das políticas voltadas para o bem estar social. As opções políticas dos governantes brasileiros têm conduzido o país a uma situação de vulnerabilidade cada vez maior, em relação às decisões do capital.

A grande parcela da população vulnerabilizada pela conjuntura de crise, excluída do mercado formal de trabalho (da previdência social), recorre à política de assistência social que desenvolve ações tópicas, seletivas, que têm mostrado ineficácia no combate à redução das desigualdades sociais.

Presencia-se a incapacidade do Estado em atender às novas demandas sociais, sua ineficácia diante da pobreza e da exclusão social, assim como suas

dificuldades financeiras. A não intervenção do Estado como garantidor de direitos favorece a ampliação dos riscos sociais, trazendo uma nova combinação de risco social, ou seja, de insegurança, incertezas, instabilidade e aumento das vulnerabilidades sociais.

Analizando a década de 1990, pode-se dizer que não houve avanços institucionais e legais na área social, tendo como grande marco histórico a Constituição de 1988, seguida das regulamentações que foram sendo promulgadas ao longo do período. Contudo, as iniciativas se deram no sentido contrário das reformas econômicas e sociais que ocorriam no mundo e que estavam sendo adotadas pelo Brasil, baseadas na ideologia dominante do neoliberalismo. Ou seja, no embate entre a política social e a política econômica, o governo privilegiou a segunda em detrimento da primeira. As consequências da política econômica adotada foram perversas para o quadro social, colocando dificuldades e desafios ainda maiores a serem enfrentados e solucionados pela política social.

Para Soares (2004), o “ajuste estrutural” neoliberal não apenas não resolveu os antigos problemas sociais como ainda gerou novos, em especial no que diz respeito ao mundo do trabalho, com uma precarização e um desemprego crescentes. Gerando segundo a autora uma perversa superposição, onde a pobreza e a desigualdade social assumiram uma também crescente complexidade, agregando “novos pobres” ao contingente dos “antigos pobres” ou miseráveis.

A mesma ressalta ainda que períodos de **desemprego** não apenas agravam a situação de vida das famílias pobres, tornando ainda mais escassos seus meios de sobrevivência, como joga na pobreza famílias antes “incluídas”, trazendo novas situações de instabilidade e de “semi-pobreza”, aumentando a vulnerabilidade dessas famílias a eventos como doença e velhice.

Esses fatores afirmam o que havíamos dito anteriormente, que a adesão aos interesses neoliberais pelos governantes brasileiros levaram a um aumento em

relação à desigualdade social e as reformas propostas, especificamente a da previdência social fez com que a massa de trabalhadores excluídos do sistema de proteção social, dificilmente serão integrados. Além de colocar em risco os que já estavam segurados, fazendo com que o alcance ao trabalho formal se torne apenas um “sonho distante”, que dificilmente será concretizado.

O aumento de trabalhadores informais, subempregados, desempregados, incide diretamente na política de assistência social, nos programas de atenção a pobreza e o desenvolvimento desses visa atender as exigências das agências multilaterais, porém tais programas de acordo com Soares (2004) continuam sendo recomendados, mesmo reconhecendo que os programas sociais não são residuais e que “os mais afetados” são na realidade a maioria da população e o caráter de “alívio” desses programas sequer tem compensado as perdas e danos dos mais pobres, e muito menos têm chegado perto das suas verdadeiras causas.

Aliado à reforma da previdência social, a incorporação de novas tecnologias leva a substituição dos trabalhadores por máquinas, reduzindo com isso a demanda de trabalho criando um excedente de trabalhadores.

“Gera-se um exército industrial de reserva (...) que proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis da expansão do capital e sempre pronto para ser explorado” (Marx, 1980:733).

As transformações no mundo do trabalho colocam em pauta a expansão do desemprego estrutural, que atinge o mundo em escala global. Para Antunes (1985) há uma processualidade contraditória que de um lado, reduz o operariado industrial e fabril, de outro aumenta o subproletariado, o trabalho precário e o assalariamento no setor de serviços.

“A revolução tecnológica é a causa particular da crise estrutural, de caráter fortemente depressivo. Sua manifestação mais flagrante e inquestionável está no animado crescimento do desemprego (...)” (Gorender in Vieira, 1997:69).

A subproletarização do trabalho, presente nas formas de trabalho precário, parcial, temporário, subcontrato, “terceirizado” de acordo com Birh in Antunes (1985:52) essas diversas categorias de trabalhadores têm em comum a

precariedade do emprego e da remuneração, a desregulamentação das condições de trabalho em relação às normas legais vigentes e a conseqüente regressão dos direitos sociais.

Pode-se dizer diante do exposto a partir da leitura de Martins (2002), que o capital pode se desenvolver e muito e, ao mesmo tempo precisar menos do trabalhador. Porque uma das características do capital é substituir trabalho por máquina, por tecnologia e conhecimento científico.

A substituição de trabalhadores por máquinas gera um crescente número de desempregados, como mencionado e ainda com base em Martins (2002) o trabalhador, tanto da indústria quanto do comércio e de serviços é cada vez mais um trabalhador em busca de trabalho e cada vez mais sujeito a entradas e saídas cíclicas do mercado de trabalho.

As entradas e saídas cíclicas do mercado de trabalho, fazem com que os trabalhadores fiquem fora da previdência social, esses não são considerados segurados do sistema previdenciário e falta de estabilidade laboral acaba incidindo em sua vida e de seus familiares, que passam a se responsabilizar por seus membros excluídos do mercado de trabalho. E de acordo com o ideário neoliberal o sistema econômico não deve ser responsabilizado pelos problemas sociais que causa, transfere com isso para a família tal responsabilidade e quando esta não consegue atender as necessidades de seus indivíduos, recorre-se a política de assistência social.

Para Martins (2002), o sistema econômico transfere para o grupo familiar parte de suas irracionalidades, isto é, o próprio custo social da transição para um modelo de capitalismo tecnicamente mais desenvolvido, de capital de composição orgânica mais alta.

“A legislação previdenciária e assistencial reforça que o trabalho serve de base, de unidade de medida e até mesmo de critério de definição de quem tem e de quem não tem direitos” (Murad,1993 in Boschetti, 2006:284).

O aumento do desemprego e das relações informais de trabalho gera uma maior demanda por proteção social, e o que se pode notar é que a capacidade de atender essas demandas, de assegurar os direitos sociais está cada vez mais reduzida. Pois o acesso e o direito aos benefícios previdenciários depende da inserção dos indivíduos em uma atividade profissional formal e a sua contribuição assegura os direitos dos indivíduos, que se encontram em situação de incapacidade de exercer trabalho naquele momento, para que isso aconteça é extremamente necessário que se tenha pleno emprego.

“A precarização das relações de trabalho quebra os sistema previdenciário-assistencial e faz emergir “novas” categorias que não se “enquadram” nas regras de tal sistema e que, portanto, ficam excluídas do acesso a essas duas lógicas capitalistas de proteção social” (Boschetti, 2006:284).

Para Boschetti (2006), a aproximação entre a previdência e a assistência revela-se pela natureza de complementaridade inerente a estas políticas. Pois a autora evidencia que enquanto a previdência se destinaria aos trabalhadores “capazes” e em condições de exercer uma atividade laborativa e assim assegurar direitos contributivos, a assistência, em tese, cobriria aqueles que, por “incapacidade” ao trabalho ou por insuficiência de renda não teriam acesso à previdência. Para a autora, estas são políticas destinadas a amparar aspectos ou manifestações diferentes de um mesmo fenômeno. Esta justaposição, entretanto, produz uma dupla categorização: é a obrigação do trabalho que garante o direito aos benefícios previdenciários de cobertura dos riscos sociais, e é a obrigação de ter sérias razões que justifiquem o não exercício do trabalho que garante o direito às prestações assistenciais continuadas.

A **assistência social**, apesar de ser reconhecida como direito desenvolve seus programas visando incluir os mais pobres dentre os pobres e os “incapazes” ao trabalho, já que os serviços oferecidos visam focalizar cada vez mais suas ações, na população que se encontra diante do chamado “risco social”.

Entende-se **focalização** “como processo mediante o qual as decisões das políticas sociais reduzem seus campos de intervenção, procurando diminuir os

custos delas, restringindo seu impacto a uma parcela focalizada da população; isto significa outorgar, a cada política social, um beneficiário específico e bem delimitado, em lugar do uso universal que outrora se fazia das políticas sociais. Assim a focalização, justifica-se, portanto, na escassez de recursos disponíveis, assim, recursos cada vez mais escassos são orientados a determinados grupos de pessoas seletivamente escolhidas, com o objetivo de incidir diretamente na redistribuição da renda das famílias” (Pastorini, 1995:130).

De acordo com Pastorini (1995:130), “ocorre a substituição do princípio da universalidade pelo da seletividade, pois diante do contexto neoliberal, há a primazia a redução do gasto público, a questão da seletividade é central como forma de atender àquelas questões sociais, seqüelas da acumulação capitalista. Para atingir tal objetivo, é necessário direcionar os programas sociais no sentido de exercer um maior impacto naqueles setores carentes, possibilitando dessa forma a satisfação de necessidades básicas para seu desenvolvimento e reprodução”.

Reforçando o que foi exposto acima, segundo Titmus (1958), “o Estado só assume a responsabilidade quando a família ou o mercado são insuficientes; procura limitar sua prática a grupos sociais marginais e merecedores” (In Esping-Andersen, 1991: 101)

Diante do que foi mencionado, pode-se identificar que ocorre uma distinção entre assistência e previdência, a última destina-se prioritariamente aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho e a primeira fica delegada aos “pobres” que não possuem atividade laboral formal. Ocorre também uma distinção entre os não incluídos no mercado formal, entre os “pobres” que não são e não estão aptos à atividade profissional e essa distinção de acordo com Yazbek (1993 in Boschetti, 2006:273), faz com que haja um esforço por parte dos “pobres” para provar que são “trabalhadores honestos sem trabalho” e escapar do estigma de preguiçosos e vagabundos que “gostam” de viver de assistência social.

Ainda com base nas autoras citadas acima, “os “bons” pobres, assim, são aqueles que desejam garantir sua subsistência pelo trabalho; aqueles cuja idade não permite ainda ou permite mais trabalhar; aqueles enfim condenados à inatividade permanente em função de alguma enfermidade ou a uma inatividade momentânea provocada por doenças passageiras” (2006:273).

Concluí-se que a seguridade social antes mesmo de ser implementada já era vítima de críticas referentes à sua incapacidade de acabar com o descompasso existente entre as legislações avançadas e a proteção real garantida aos trabalhadores pobres desempregados e excluídos do acesso aos direitos sociais. A dificuldade de garantir condições mínimas de manutenção da vida de toda a população deixa em aberto o debate sobre as formas públicas de resposta à “questão social”.

Os distintos governos desde a década de 1980, reforçaram a solidariedade privada, atendendo com isso as imposições do Banco Mundial e vem estimulando também as organizações não-governamentais e filantrópicas, além de priorizar a privatização de serviços públicos. Apesar dos direitos sociais serem ampliados com a Constituição Federal de 1988, tornou-se mais difícil concretiza-los devido à defesa dos organismos multilaterais em reduzi-los.

“As políticas de ajuste deram seu golpe de misericórdia não às leis sociais, mas à utopia que lhes sustentava: a idéia segundo a qual os ‘países em desenvolvimento’ poderiam efetivamente aceder à modernidade social a partir da instituição de um tipo de proteção social semelhante àquela da Europa Central (...) A conjunção da crise financeira com o abandono do projeto desenvolvimentista, em prol da busca de inserção no mercado mundial graças à competitividade dos preços, faz com que a utopia não tenha mais sentido” (Lautier, 1993 in Boschetti, 2006:289).

A Assistencialização do Padrão de Proteção Social Brasileiro

Neste capítulo pretende-se abordar o debate acerca da Reforma da Previdência, demonstrando os principais argumentos que justificam a necessidade de haver uma mudança na concepção de previdência social inscrita na Constituição Federal de 1988, busca-se também analisar os argumentos colocados, com base nos autores estudados e o predomínio papel dado à política de assistência diante deste contexto.

No último capítulo, identifica-se a necessidade dos três últimos governos brasileiros esta em consonância com as orientações (imposições) das agências multilaterais, e este fator fez com que os preceitos instituídos na Carta Magna, fossem a cada dia descumpridos, ocasionando o sentido inverso do que foi proposto anteriormente.

Após a Constituição de 1988, estabeleceu-se um novo marco legal que, pela primeira vez, definiu políticas de Seguridade Social para os trabalhadores brasileiros. Todavia, já nos meses seguintes à promulgação da Carta Magna, numerosos projetos de lei foram criados pelo congresso nacional, sob o propósito de regulamentação da constituição, porém o que ocorreu de fato foi o enxugamento dos direitos dos trabalhadores.

As propostas de reforma da seguridade social constituem um dos alvos principais da contra-reforma do Estado, o qual visa reduzir as despesas públicas e fortalecer o mercado. Desde a década de 1990, elas agem para reduzir a seguridade social aprovada em 1988.

No Brasil, Mota (1995) afirma que ocorreu um processo de privatização (Previdência e Saúde) da seguridade social nos anos 1990 (governos Collor e Fernando Henrique Cardoso), em que foi segmentado o padrão de cidadania no “cidadão-fabril”, no “cidadão-consumidor” e no “cidadão-pobre”. O primeiro refere-se ao trabalhador das grandes empresas, com acesso aos bens/serviços sociais incluídos no contrato formal de trabalho. O segundo comprará bens e serviços

sociais no mercado. Já o último é o trabalhador que, com poucos recursos, será “beneficiário” da política de seguridade social.

De acordo com Granemann (2005:15), “nos últimos quinze anos os programas e as políticas dos sucessivos governos, no Brasil, elegeram a reforma do Estado como imperiosa necessidade ao equacionamento da crise fiscal, sinônimo do endividamento público crescente e resultante de ‘generosas’ políticas sociais. Desde 1990, os diferentes ocupantes dos palácios do planalto central revezam-se na utilização do fenomênico argumento de que em razão da crise vivida pelo Estado impõe-se reformar as políticas de proteção social, única e última alternativa à iminente catástrofe que paira sobre as economias dos mais distintos pontos do planeta. Para coroar a mescla de equívocos e apologias ao equilíbrio econômico mundial somente há a acrescentar o cinismo das propagandas: as reformas redutoras do Estado no âmbito das políticas de proteção ao trabalho convertem-se em instrumentos de superação da “desigualdade social” e, assim, também em possibilidade salvacionista para um enorme contingente humano assolado pela miséria social”.

Em relação à **política previdenciária** duas Emendas Constitucionais (20 e 40) entravam em cena, visando a desestruturações dos direitos trabalhistas. Embora tenham sido realizadas por diferentes governos - a Emenda Constitucional nº. 20 de 1998, criada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, alterou o Regime Geral de Previdência Social; a Emenda Constitucional nº. 41 de 2003, imposta aos trabalhadores do Serviço Público brasileiro pelo governo Lula, modificou o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos.

Ao analisarmos a reforma da previdência social nos deparamos com argumentos “convincentes”, utilizados, com o intuito de expor a urgência de se realizar a reforma pretendida.

Os falsos argumentos usados para demonstrar a urgência da reforma são três segundo, os autores trabalhados²⁶, o **primeiro** relaciona-se ao tamanho do déficit da previdência, estimado em 70 bilhões de reais por ano aproximadamente, o **segundo** diz respeito à tendência de envelhecimento da população, o contingente apto a receber benefícios aumenta de modo mais do que proporcional à média, destruindo o equilíbrio receita-despesa do sistema; e o **terceiro** argumento identifica projeções catastróficas entre contribuintes e beneficiários e verifica-se que em vinte anos chegaremos à proporção de um contribuinte para um beneficiário, pois cada trabalhador em atividade terá de sustentar um aposentado ou pensionista.

Diante dos argumentos defendidos como primordiais para a implementação da reforma da previdência, os autores citados analisam cada um dos argumentos propostos da seguinte forma: o **primeiro** argumento – chamado de déficit da previdência social é, na verdade, o “déficit” da seguridade social. Os autores reconhecem a importância do sistema de seguridade social inscrito na Constituição de 1988 e dos seus três componentes, porém deixam claro que a saúde e assistência social, correspondem a direitos líquidos de cidadania, e como tal, não contam com receitas próprias, devendo ser financiadas com impostos pagos pela sociedade como um todo. Somente a previdência social é capaz de gerar receitas, constituindo assim o pólo potencialmente superavitário do sistema.

Boschetti (2003), baseada em um estudo elaborado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais (Anfip), indica que previdência social não é deficitária, pois a mesma considera que as fontes criadas para cobrir a ampliação da saúde e da assistência não são complementemente utilizados para esse fim, o que obriga o governo a lançar mão das contribuições da previdência para custear todo o sistema de seguridade social.

Um outro aspecto mencionado é a chamada “renúncia previdenciária”, assegurada por meio de subsídios a várias entidades de assistência, saúde e

²⁶ Os argumentos são trabalhados criticamente em Benjamin (2003), Boschetti e Behring (2003) e Graneman e Saldanha (2003).

educação possuidoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) – concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Sócia. Ainda segundo a autora, a perda de receitas em função da sonegação e da fraude fiscal totalizam R\$35 bilhões em 1998.

Vale ressaltar que existem desequilíbrios na previdência social, ela deve corrigir desigualdades de tratamento entre trabalhadores, ao invés de tentar reduzir cada vez mais direitos conquistados pelos mesmos.

A partir de então, Benjamin (2003) considera que usar as despesas da Seguridade, como um todo para discutir a reforma da previdência é um artifício lamentável, que só serve para assustar a opinião pública e dramatizar o problema.

O **segundo** argumento relaciona-se às alterações na distribuição etária da população brasileira, que entrou na última fase do que os demógrafos chamam de transição demográfica. Benjamin (2003) compreende que os processos demográficos naturais tem grande inércia e se realizam em prazos longos. No caso brasileiro, pelo menos até 2020, as mudanças se concentrarão principalmente em uma diminuição relativa da população infantil, com aumento relativo da população adulta.

Com isso, ressalta-se que as tendências demográficas brasileiras continuarão sendo favoráveis ao equilíbrio da previdência até, pelo menos, o início da terceira década do século XXI. Esta análise faz com que o argumento sustentado pelo governo se torne invalidado.

No **terceiro** argumento, o autor alega que não se pode usar as taxas de crescimento do número de beneficiários da previdência em décadas passadas para, com base nelas, fazer projeções para o futuro. Pois, no passado, houve ingressos maciços de novos contingentes populacionais no sistema, justamente para atingir a meta de sua universalização, e atualmente, não há mais grupos novos a serem coletivamente incorporado, com isso, o padrão de crescimento dos benefícios, no futuro, será diferente do padrão passado.

Tal argumento, somados aos outros que foram mencionados com base no autor acabam por desmistificar os argumentos utilizados pelo governo, como pretexto de realizar a reforma da previdência social.

Benjamin (2003), Graneman (2005), Boschetti e Behring (2003), apontam dois caminhos possíveis para trabalhar a previdência social no país. O **primeiro** caminho é defendido pelo FMI, e pelo Banco Mundial, pelos setores conservadores da sociedade, o qual considera definitiva e inamovível a nova configuração do mercado de trabalho, com cerca de 20 por cento de desemprego aberto e mais de 50 por cento de informalidade, e jogar todo o peso do “ajuste” na eliminação de benefícios pactuados com as gerações de trabalhadores que entraram no sistema em períodos passados. A previdência social passa a ser tratada como uma mera questão de natureza fiscal, pois passa a submeter às diretrizes gerais de arrocho comandadas pelo FMI.

O **segundo** caminho prevê reequilibrar a previdência, em curto prazo por meio da reforma do crescimento econômico e da geração de empregos formais. A partir de então a sociedade poderá debater as alterações realmente necessárias, sem perder de vista que a seguridade social, na qual a previdência se insere, não é uma questão de natureza fiscal, a ser entregue a burocratas.

Para Boschetti (2003), o principal aspecto responsável pela crise na previdência no Brasil, é o elevado desemprego e a existência de relações informais de trabalho. Com isso, a sustentação financeira com possibilidade de ampliação e universalização dos direitos não será resolvida apenas com ajustes fiscais que não contabilizam as causas estruturais do problema.

Pode-se dizer que a consolidação da seguridade social depende da reestruturação do modelo econômico, investindo, portanto na geração de empregos formais, reduzindo com isso o desemprego. Estes fatores levarão a ampliação de contribuições e das receitas da seguridade social.

A sustentação financeira com possibilidade de ampliação e universalização dos direitos, assim, não será resolvida apenas com ajustes fiscais que não contabilizam as causas estruturais do problema. A consolidação da seguridade social depende da reestruturação do modelo econômico, com investimento no crescimento da economia, geração de empregos com carteira de trabalho, fortalecimento do setor formal, redução de desemprego, transformação das relações de trabalhos flexibilizadas em relações de trabalho estáveis o que, conseqüentemente, produzirá ampliação de contribuições e das receitas da seguridade social.

Nesse sentido, a **reforma** da previdência realizada em 1998, enfoca a questão apenas pelo ângulo de um déficit da previdência, estão deslocando o debate daquele que é o cerne da questão: a consolidação da seguridade social como núcleo central de um Estado social universal. Reformar a previdência reduz direitos e subordina o social ao econômico.

Vianna (2001) afirma a existência e a produção de mitos relativos à Seguridade Social, na retórica neoliberal, voltados fundamentalmente para a Previdência. São eles: o **mito naturalista**, que naturaliza os processos sociais em curso (a globalização, o processo de reestruturação produtiva, a desnacionalização do capital), sem analisá-los como um direcionamento político e como uma das possibilidades históricas (ou seja, existem outras possibilidades de ordem social; e logicamente, de construção de sistemas de seguridade social/proteção social).

A autora afirma que o processo de desmonte da seguridade social não foi generalizado e muito menos homogêneo entre os países, que promoveram diferentes ações para o processo de crise desencadeado a partir da década de 1970. Assim, salienta o caráter político da seguridade social, que depende da ação intencional dos homens.

Decorrente do mito naturalista há o mito **tecnicista**, que despolitiza a Seguridade Social e tecnifica os interesses públicos, tratando-os de forma

burocrática. Apresentar a seguridade social restritamente como de natureza técnica e baseada em cálculos financeiros, significa esvaziá-la de seu conteúdo político e inclusive como política social, visto que a subordinam a preceitos financeiros e, logo, à lógica neoliberal e às necessidades de supercapitalização do capitalismo tardio.

O terceiro mito é o **maniqueísta**, que estabelece uma relação dualizada e antagônica entre sistemas públicos e privados e entre a repartição e a capitalização.

Vianna (2001) cita experiências nacionais diversas e que necessariamente não é preciso o estabelecimento de tal antagonismo, pois existem possibilidades da realização de um “mix”. A autora busca, com tal problematização, salientar, mais uma vez, o caráter político da seguridade social e, logo, de necessidade de sua construção a partir das relações e interesses de grupos e classes sociais.

A autora, por fim, avalia que, no governo Fernando Henrique Cardoso, a Previdência virou seguro e ganhou uma imagem catastrófica, com uma deliberada opção maniqueísta pela previdência privada, em clara consonância com a cartilha neoliberal ensinada aos países periféricos, pelos organismos internacionais, após o Consenso de Washington.

Nesta direção, o governo Fernando Henrique Cardoso, além de apresentar um “bom comportamento” ao Fundo Monetário Internacional (FMI), ofereceu grandes incentivos à indústria da Previdência e desmantelou o aparato administrativo público, culpabilizando o funcionalismo público pela falta de qualidade/ineficácia da área pública e pelo déficit na Previdência.

No balanço realizado pela autora, o governo Fernando Henrique Cardoso “matou” a concepção universalista, democrática, distributiva e não estigmatizadora, inscrita na Constituição de 1988, sem fazer barulho, realizando um “silencioso desmonte” da Seguridade Social, através da construção de mitos, da desmoralização e do esvaziamento do conteúdo de seus princípios, além da

ótica setorialista com que tratou a Seguridade Social, desmontando a integração e a transversalidade das políticas de Assistência, Previdência e Saúde (Vianna, 1998 e 2001).

O governo Lula, dá seguimento à agenda de reformas iniciadas por Fernando Henrique Cardoso, consolidando o cumprimento das exigências dos organismos multilaterais, pois retorna a proposta de reforma da previdência que é aprovada pelo Congresso Nacional.

Tal governo tratou de realizar no âmbito do serviço público ações restritivas de direitos correspondentes as já realizadas por FHC. Direitos como a aposentadoria integral foram subtraídos aos trabalhadores; em seu lugar novos deveres: contribuição previdenciária para os já aposentados, aumento do tempo de trabalho e de idade mínima para acesso ao direito de aposentadoria.

“As políticas previdenciárias ao serem “reestruturadas” com valores menores e com regras tão rígidas que, no mais das vezes são inalcançáveis por grande parte da classe trabalhadora, empurram os trabalhadores, mesmo os providos de salários baixos, para a aquisição de previdências privadas, ditas complementares” (Graneman, 2005:17).

Para Graneman (2005), a previdência complementar no mundo todo é organizada sob dois tipos básicos e fundamentais: previdência complementar aberta e previdência complementar fechada. Na aberta, os planos de aposentadoria são oferecidos por grandes conglomerados financeiros, especialmente por bancos e por companhias seguradoras. A importância econômico-financeira reside, principalmente, no traço estável desta captação de recursos; vale dizer as “poupanças previdenciárias” são contratadas com depósitos mensais, por largos períodos de tempo – 10, 20, 30 anos – nos quais a instituição bancária as gerencia com doses generosas de liberdade e lucratividade, mas somente para a própria empresa que as vende. Ao poupador caberá nestes anos depositar, esperar e, sobretudo, torcer - nossa história recente mostra uma enorme instabilidade e facilidade de os bancos e seguradoras abrirem e fecharem em nosso país - para que a instituição financeira na qual suas economias foram entregues desenvolva-se com solidez e lhe seja restituída,

decorrido longo tempo, no prazo de vencimento do contrato, a “milionária renda” que lhe cabe.

Ainda segundo a autora “no âmbito econômico-financeiro, a previdência complementar em geral é um eficiente mecanismo ideológico-político por sua capacidade de tornar a proteção social e a solidariedade de classe do trabalho em iniciativa pessoal, isolada, adquirida no mercado na forma de seguro e que deixa de fora todo aquele que não a consiga pagar. O seu contrário, a seguridade social, dependeu, na história do modo de produção capitalista, da construção da consciência de classe e dos interesses organizados de forma coletiva para que ela pudesse desenvolver-se e estruturar-se como política social” (2005:18).

Neste contexto visa-se redefinir as políticas de seguridade social para adequá-las às necessidades do capital e para que isso aconteça foram realizados ajustes e reformas baseados nas exigências dos organismos multilaterais. Neste sentido, há a subordinação da esfera social aos objetivos econômicos, demarcados pelos mecanismos de estabilização que pretendem integrar o país à ordem internacional, através de reduções de déficit público via corte de gastos sociais, desregulamentação do mercado de trabalho e capitalização do setor privado, que se torna prestador de serviços sociais.

As políticas sociais são compostas por um conjunto de programas voltados para o emprego e a geração de renda. Na esfera das políticas de emprego, “as ações estão dirigidas especialmente para os trabalhadores desempregados e consolidam-se em atividades de intermediação de mão-de-obra, formação/qualificação profissional, indenizações por desemprego e incentivo aos pequenos negócios” (Pochmann, 199:117).

Em contra partida, de acordo com Mota (2000) a reforma da previdência social também desenvolve iniciativas com o objetivo de reorganizar a política de assistência social. Pode-se dizer que uma das estratégias presentes na “nova” gestão estatal da força de trabalho é incorporar o processo de precarização como inevitável, definitivo e parte constitutiva das novas experiências do trabalho.

A partir do exposto, conclui-se que o trabalho, como um todo teria perdido sua capacidade de integrar os indivíduos na sociedade, devido à desregulamentação das leis trabalhistas, através das reformas propostas. O que temos é o crescimento de uma massa de desempregados e de trabalhadores informais. Atualmente, delega-se a assistência, o desenvolvimento de programas de renda mínima com o intuito de incluir esses indivíduos em contrapartida à desregulamentação da proteção social e do trabalho, como foi dito.

“Apesar dos esforços impetrados nos anos 1980 para a ampliação dos programas sociais e para o avanço da universalização, as reformas recentes contribuem para a deterioração do setor público e consolidação de diferenças cada vez maiores na qualidade dos serviços oferecidos aos distintos grupos sociais” (Pochmann, 1999:62).

Para Mota (2000), os fundos de aposentadoria e pensões e os programas de assistência foram os que mais rapidamente registraram mudanças nos sistemas de proteção social, estabelecendo uma ponte entre capitalização e solidarismo: ao tempo em que promovem um esgarçamento nos laços de solidariedade social naturalizam a fragmentação dos trabalhadores, transformando-os ora em "cidadãos consumidores" de serviços mercantis, ora em "cidadãos-pobres" merecedores da assistência social.

Teles (1994:97), afirma que “esses trabalhadores que passam de um emprego para a outro, que tem trajetórias descontínuas, marcadas pelo desemprego e pelas alternativas precárias de trabalho, perdem, no limite, o estatuto mesmo de trabalhador quando lançados na condição genérica e indiferenciada do não trabalho, e ganham na melhor das hipóteses a identidade do pobre incivil”.

Mota (2004:10) afirma que “em lugar de apresentar proposições que ampliassem a cobertura social dos benefícios à população, através de um processo de transferência/redistribuição de renda, fato que seria possível com o aumento do teto das aposentadorias e o ingresso de novos contribuintes, como seria o caso dos profissionais liberais, etc., o governo Lula optou por manter este

segmento da população como clientela da previdência privada e ampliar o número de consumidores e pagantes que são os futuros servidores públicos”.

Ocorre paralelamente nesse momento um aumento dos programas de assistência, para atender os cidadãos que se encontram em situação de pobreza, porém os mesmo são embutidos pela lógica do **não direito**, os programas são desenvolvidos de maneira compensatória de combate a pobreza e caráter seletivo e temporário.

Em detrimento da Reforma da Previdência, a assistência social ganha um papel “privilegiado” na sociedade brasileira, pois passa a desempenhar programas de alívio à pobreza como mencionamos no capítulo II, para atender as imposições neoliberais. Mas o fato que nos chama a atenção é que o país passou de um Modelo Meritocrático Particularista (ver capítulo I), voltado apenas para implementar serviços voltados à preservação e complementação da renda dos trabalhadores formais, pois neste período as reivindicações da classe trabalhadora significavam uma ameaça à ordem vigente. O Estado colocava a área da assistência como secundária a previdência social, pois não representava uma prioridade na atenção estatal.

Atualmente, nos deparamos com uma inversão do modelo acima citado, pois o que se pode identificar é que há uma sobreposição dos programas assistenciais em relação aos programas previdenciários, devido à reforma da previdência social iniciada na década de 1990. Este fator faz com que o padrão social antes regido por uma lógica voltada a atender aos trabalhadores formais, como mencionamos anteriormente seja substituído pelo então protagonismo da política de assistência social em detrimento da previdenciária.

Percebe-se que na trajetória brasileira a Assistência Social foi marcada por um conjunto de práticas assistencialistas e clientelistas, que se caracterizam como medidas de ajuda e solidariedade aos mais necessitados. Apesar de haver movimentos em prol da garantia da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), pode-se compreender que a concretização dos preceitos estabelecidos por esta

legislação encontrou um conjunto de obstáculos, políticos, econômicas e sociais, diante do contexto histórico das políticas neoliberais.

No decorrer deste trabalho, ressaltamos a opção pelo projeto de internacionalização econômica adotado pelo governo brasileiro e o conseqüente agravamento da desigualdade social da população, levando a exclusão desta do “contrato social” (Sposati, 2001). E é com esta população excluída do “contrato social” que a assistência social atua.

O crescimento das propostas neoliberais, no Brasil possibilitou a criação de um contexto favorável à extensão dos sistemas privados e mercantis de previdência social e saúde, além da expansão do voluntariado, no âmbito da assistência social. Baseados nas influências neoliberais, o movimento de restrição do investimento, no campo das políticas públicas, ocasionou a redução dos direitos, fragilizando a concepção de universalização. Esse fator leva a construção de um modelo de proteção social, cada vez mais restrito, voltado para aqueles considerados impossibilitados de prover seu próprio sustento, por meio do trabalho.

Nota-se, a partir de então que há uma proliferação dos programas assistenciais, porém estes são embutidos por uma lógica que não visa operar com o “horizonte de universalidade da cidadania, fazendo com que esta política seja entendida como espaço de necessitados e não de necessidades sociais” (Sposati, 2001).

Aliado a proliferação dos programas assistenciais, baseados na lógica do não direito, há a fragmentação seus usuários em grupos específicos de proteção e faz com que haja uma dívida de gratidão dos indivíduos beneficiários para com o governante, este fator gera “comportamentos subalternos por parte dos excluídos”. (Campos, 2006).

“O assistido na condição de beneficiário não se constitui como sujeito do seu destino ou como porta-voz de seus direitos e reivindicações. A sua condição subalterna autoriza que outros – os benfeitores- representem os

seus interesses. A subalternidade é um nutriente do paternalismo autoritário” (Campos, 2006:109).

Vale ressaltar que diante do quadro social em que se encontra o país, a extensão dos programas assistenciais é necessária, mas estes devem ser voltados a assegurar os preceitos inscritos na Constituição Federal e na LOAS. Porém o que se pode analisar é o fato destes seguirem uma orientação voltada a atender as implicações neoliberais de atenção fragmentada e residual nas “necessidades da população”, num contexto no qual se privilegia uma política em detrimento de outra.

Diante desse contexto, a caridade assume o papel central nas práticas seletivas e pontuais daqueles que defendem a redefinição das funções do Estado e o estabelecimento de um novo modelo de proteção, limitado aos “incapacitados” para atividade laboral. Com isso, vivenciamos um significativo retrocesso histórico, no qual a proteção social dos indivíduos se torna responsabilidade da família, da comunidade e de órgãos da sociedade civil, sem fins lucrativos.

“A expansão das modalidades de investimento do monopólio, que convertem em ‘serviço’ praticamente tudo, combina-se, à perfeição com os projetos de preservação de ‘individualidade’”. (Netto, 2001:35)

A relação entre esfera pública, o Estado, e esfera privada, ultrapassa a imputação dos indivíduos do seu destino social, ou seja, remete, em sua gênese, à fragmentação da “questão social” em problemas sociais, que são enfrentados como algo externo à relação capital e trabalho, como parte de um conjunto de problemas naturais, de ordem mental e cunho moral.

Com isso, verifica-se que a política de assistência social tem sido conduzida como um dos pilares desse projeto, que reafirma a necessidade de implementação de um conjunto de ações nos segmentos mais pobres e desvinculados do mercado formal de trabalho. A realidade brasileira, também é marcada por um conjunto de projetos solidários de atos voluntários que partilham à idéia de que a sociedade deve se responsabilizar pela proteção dos mais necessitados, na busca de combate à pobreza e à miséria, no país.

O precário acesso da população aos bens e serviços dessa política, se fundamenta numa rede de proteção social residual e compensatória para o enfrentamento das expressões da “questão social”, ora denominados de problemas sociais, ora caracterizados como fenômenos sociais.

Concluí-se, portanto que as tendências, colocadas pelo novo padrão de proteção social brasileiro visam “assistencializar” a seguridade social, diante da conjuntura marcada pela reforma da previdência social. Estas políticas se constituem “como unidade contraditória” (Mota, 2004), pois ao afirmar uma, nega-se a outra, além de não contribuírem para o fortalecimento e a ampliação da proteção social. Ocorre a negação de um sistema único de previdência e afirma-se um sistema único de assistência social.

Referência Bibliográfica

ANFIP (Associação dos Auditores Fiscais da Previdência Social) Seguridade e Desenvolvimento: um projeto para o Brasil. In: Revista Ser Social, PPPS/UnB / DSS – v.1, Nº.1, Brasília, 1998.

ANDERSON, Perry: Balanco do Neoliberalismo. In: Sader, E. e Gentile, P. (orgs.); Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1999. pp. 9 – 23.

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao Trabalho? Ensaio Sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. Cortez. São Paulo. 1985. pp.47-63.

ARAUJO, Odília. A Reforma da previdência Social Brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998. Rio de Janeiro, UFRJ/CFCH/ESS. 2000. (Tese de Mestrado)

AURELIANO, L. – DRAIBE, S. “A Especificidade do “Welfare State” Brasileiro”. In Ver. Economia e Desenvolvimento. MPSA/CEPAL. Brasília, 1989.

BEHRING, Elaine Rossetti. “Contra-reforma do Estado, Seguridade Social e o Lugar da Filantropia”. In: Revista Serviço Social & Sociedade. Nº. 73. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

_____. “Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania” In: Curso de Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3. Brasília: UNB, 2000.

BENJAMIN, C. “Reforma ou Contra-reforma?” In: www.holoalternativo.com/Reforma.html Acessado em 11/11/03.

BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C. “A Reforma Sanitária e a Contra-Reforma da Saúde”. In Universidade e Sociedade, Nº. 22, Cadernos ANDES, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete. “Assistência Social: Conceber a Política para Realizar o Direito”. In: Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 anos – Caderno de Textos IV. Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília: 2003.

_____. “A Reforma da Previdência e a Seguridade Social Brasileira”. In: Reforma da Previdência em Questão. Brasília: UNB, 2003.

_____. “As Políticas Brasileiras de Seguridade Social” In: Curso de Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3. Brasília: UNB, 2000.

_____. Seguridade Social e Trabalho – Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil. Brasília: UNB, 2006.

Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRESSER, Pereira L. A Crise do Estado. Ensaio sobre a Economia Brasileira. Nobel. São Paulo, 1992.

CABRAL, Maria do Socorro. “As Políticas Brasileiras de Seguridade Social”. In: Curso de Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3. Brasília: UNB, 2000.

CAMPOS, Edval Bernardino. “Assistência Social: Do Descontrole ao Controle Social”. In: Revista Serviço Social & Sociedade. Nº. 88. São Paulo: Ed. Cortez, 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. “A Política de Assistência Social no Brasil: Dilemas na Conquista de sua Legitimidade”. In: Revista Serviço Social & Sociedade. Nº. 62. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. A “Questão Social” no Brasil: Crítica do Discurso Político. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1982. Coleção Retratos do Brasil; V. 162.

COUTINHO, Carlos Nelson. “Notas sobre Cidadania e Modernidade”. In: Revista Praia Vermelha, nº1, Rio de Janeiro: UFRJ, vol. 1, 1997. pp. 145 – 165.

_____. CONTRA A CORRENTE. Ensaios sobre democracia e socialismo. Cortez. São Paulo, 2000.

CRESS, 2005. “Lei Orgânica da Assistência Social”. In: Assistente Social, Ética e Direito. Coletânea de Leis e Resoluções. Rio de Janeiro: CRESS, pp.: 201-222.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUES, W. “Welfare State, Crise e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Nº. 6 e Vol. 3. São Paulo: RBCS, 1988. pp. 53 – 78.

DRAIBE, Sônia. “As Políticas Sociais e o Neoliberalismo”. In: Revista USP. São Paulo, 2003.

ESPING-ANDERSEN, G. “As Três Economias Políticas do Welfare State”. In Revista Lua Nova Nº. 24. CEDEC. São Paulo, 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. “Ideologia Liberal e Políticas Sociais no Capitalismo Avançado”. In: A Política Social do Estado Capitalista. São Paulo: Ed. Cortez, 1995. pp. 41 – 53.

_____. “Natureza e Desenvolvimento das Políticas Sociais no Brasil” In: Curso de Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3. Brasília: UNB, 2000.

FIORI, José. "Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises". In: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1994 – www.iea.usp.br/artigos Acessado em agosto/2007. pp.01-19.

FLEURY, Sônia T. "Assistência na Previdência Social: uma política marginal". In: Sposati, Aldaíza; Falcão, Maria do Carmo. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo: Ed. Cortez, 1989.

_____. Estado sem Cidadãos. Fiocruz. Rio de Janeiro, 1994.

GALIZIA, Silvina Verônica. Da "universalização particular" à incorporação seletiva": tendências nos sistemas de proteção social. A experiência argentina e a trajetória do sistema brasileiro. Rio de Janeiro, UFRJ/CFCH/ESS, 2002.

_____. "As Mudanças do Padrão de Proteção Social Brasileiro: Implicações para a Universalidade Pós Reformas Neoliberais" In: O Social em Questão. V.12. Nº12. PUC/Rio de Janeiro, 2004.

GALIZIA, Silvina e PASTORINI, Alejandra. "A Redefinição do Padrão de Proteção Social Brasileiro". In: Revista Praia Vermelha, nº15, Rio de Janeiro: UFRJ, vol. 1, 2007. (Em Prelo)

GOMES, Ângela Maria de Castro. "A Construção do Homem Novo: O Trabalho do Brasileiro". In: Oliveira, Lúcia. Estado Novo, Ideologia e Poder. Zahar. São Paulo, 1982.

GRANEMANN. Sara. "Necessidades da Acumulação Capitalista: Razões para Contra-Reformar?". In: www.asssitentesocial.com.br Acessado em agosto de 2007.

MALLOY, J. Política de Previdência Social no Brasil. Graal. Rio de Janeiro, 1986.

MARQUES, Elídio. “Mundialização Neoliberal: Economia e Política no Quadro da “Onda Longa” do Último Quarto de Século”. In: Revista Praia Vermelha, nº9, Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. pp.115-137.

MARTINS, José. A Sociedade Vista do Abismo: Novos Estudos Sobre Exclusão, Pobreza e Classes Sociais. Petrópolis, Rio de Janeiro. Vozes, 2002. pp.25-47.

MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2001.

MONTAÑO, C. Terceiro Setor e Questão Social – Crítica ao Padrão Emergente de Intervenção Social. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da Crise e Seguridade Social: Um Estudo Sobre as Tendências da Previdência e da Assistência Social Brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Ed. Cortez, 1995.

_____. “Seguridade Social”. In: Revista Serviço Social e Sociedade, Nº. 50. Cortez. São Paulo, 1996, pp. 191-195.

_____. “Trabalho” In: Curso de Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3. Brasília: UNB, 2000.

_____. “Seguridade Social no Cenário Brasileiro”. In: Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social, Ano 1, nº. 1, outubro de 2004. Disponível em: www.assistentesocial.com.br. Acessado em julho de 2007.

NETTO, J.P. “FHC e as políticas sociais: um desastre para as massas trabalhadoras” In LESBAUPIN, I. (org.) O desmonte da Nação. Balanço do governo FHC. 3ª ed. Vozes. Petrópolis. Rio de Janeiro, 1999.

_____. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. Cortez, 3ª ed. São Paulo, 2001.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José. “Cultura Política e Assistência Social: Desafios à Consolidação de uma Singular Política Pública no Âmbito da Proteção Social”. In: Revista Ser Social, Nº. 12. Brasília: UNB, 2003. pp. 9 – 36.

PASTORINI, Alejandra. O Teatro das Políticas Sociais – Autores, Atores e Espectadores no Cenário Neoliberal. Rio de Janeiro, UFRJ/CFCH/ESS, 1995. (Tese de Mestrado).

PEREIRA, Potyara. “A Assistência Social no Brasil Contemporâneo: Dilemas e Perspectivas de uma Política Social Relutante”. In: Revista do Núcleo de Seguridade e Assistência Social, São Paulo: PUC, 1994. pp. 91-98.

_____. “A Política Social no Contexto da Seguridade Social e do Welfare State: A Particularidade da Assistência Social”. In: Revista Serviço Social & Sociedade, Nº. 56. São Paulo: Ed. Cortez, 1998.

_____. Necessidades humanas. Subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

POCHMANN, M. O Trabalho Sob Fogo Cruzado. São Paulo: Hucitec, 1999.

QUIROGA, Ana Maria. “Caridade, Filantropia, Justiça e os Modelos de Ação Social”. In: Revista Praia Vermelha, Nº. 5, Rio de Janeiro: UFRJ, vol. 1, 2001. pp. 41 – 59.

RAICHELIS, R. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – Caminhos da Construção Democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

SADER, Emir. “A Transição no Brasil: da Ditadura à Democracia?”, Atual. Série História Viva. São Paulo, 1990

SALDANHA, J. M. – GRANEMANN, S. “Os Falsos Argumentos da Contra-Reforma Previdenciária do Governo Lula”. In: Cadernos ADUFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

SOARES, Laura Tavares. Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina. Cortez, 2ªed. São Paulo, 2002.

_____. “Questões Pendentes na Configuração de uma Política Social: Uma Síntese”. In: www.outrobrasil.net Acessado em dezembro de 2004.

SPOSATI, Aldaíza et all. Assistência na Trajetória de Políticas Sociais Brasileiras. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. “Mínimos Sociais e Seguridade Social: Uma Revolução da Consciência da Cidadania”. In: Revista Serviço Social & Sociedade, Nº. 55. São Paulo: Ed. Cortez, 1997.

_____. “Desafios para Fazer Avançar a Política de Assistência Social no Brasil”. In: Revista Serviço Social & Sociedade, Nº. 68. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Aloísio. Do Seguro à Seguridade: A Metamorfose Inconclusa do Sistema Previdenciário Brasileiro. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990. pp. 22 – 32.

TEIXEIRA, F. – ARÁUJO DE OLIVEIRA, M. (org.) Neoliberalismo e reestruturação produtiva. As Novas Determinações do Mundo do Trabalho. Cortez. São Paulo, 1996.

TELLES, Vera. Direitos Sociais. Afinal do que se trata? Belo Horizonte. UFMG, 1999. pp. 79-131.

VIANNA, M. L. T. Werneck. “As Armas Secretas que Abateram a Seguridade Social”. In: Lesbaupin, I. (org.). O Desmonte da Nação: balanço do governo FHC. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1999.

_____. A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil. Revan-IUPERJ. Rio de Janeiro, 1998.

_____. “O Silencioso Desmonte da Seguridade Social no Brasil”. In BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A P. (org.) Política Social e Democracia. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

VIEIRA, Evaldo A. “As Políticas Sociais e os Direitos Sociais no Brasil: Avanços e Retrocessos”. In: Revista Serviço Social e Sociedade. Nº. 53. São Paulo, 1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. “A Política Social Brasileira nos Anos 90: a refilantropização da questão social”. In: Cadernos ABONG (As ONG's e a realidade brasileira). São Paulo: ABONG, 1995.