

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**MARIANA CAVALCANTI BRAZ BERGER**

**A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA:** tentativa de  
construção em um contexto de (des) construção

SÃO LUÍS

2011

**MARIANA CAVALCANTI BRAZ BERGER**

**A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA:** tentativa de  
construção em um contexto de (des) construção

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito final para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira.

SÃO LUÍS

2011

Berger, Mariana Cavalcanti Braz

A Seguridade Social brasileira: tentativa de construção em um contexto de (des) construção. – São Luís, 2011.

129f.

Orientador: Prof ° Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2011.

1. Seguridade social – Brasil 2. Seguridade social – Constituição (1988) 3. Governo Lula I. Título.

CDU 369 (81)

**MARIANA CAVALCANTI BRAZ BERGER**

**A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA:** tentativa de  
construção em um contexto de (des) construção

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Eunice F. Damasceno Pereira (Orientadora)  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Virgínia Moreira Guilhon  
Universidade Federal do Maranhão

***Dedico à equipe que me auxiliou e  
me conduziu na construção (de  
cada palavra) desta que marcou  
uma etapa da minha vida.***

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Ari e Sylvia, pela presença constante. A distância física jamais distanciará nossos “corações e mentes”. Agradeço-os pela oportunidade do provir nesta vida permeada, de suas partes, por amor e compreensão.

A Marcus pelo apoio incondicional nos “doces e amargos” episódios desta caminhada. Sem o seu carinho e dedicação esta conquista, que é nossa!, teria sido sem dúvida mais árdua.

A Suzana e a Mateus pelo vínculo de amor afetivo que nos une e nos faz crescer ao aprendermos a conviver (de perto) com as diferenças.

A Dona Lúcia pela torcida e incentivo no processo de seleção deste curso e companhia durante estadia em São Luís.

A Eunice por ter aceitado me orientar. O meu muito obrigada pela boa convivência e pelas significativas contribuições na orientação deste trabalho.

A todos os professores com os quais tive a oportunidade de desfrutar de seus ensinamentos teóricos e experiências de vida, especialmente, a professora Salviana pelas sugestões norteadoras desde o momento da qualificação do projeto.

Aos colegas de turma pela convivência e aprendizado em lidar com os variados “olhares”.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pelos serviços prestados com afinco. E a Júlio e a “menininha” (da xerox) pelo bom trato com o qual sempre me dispensaram.

A Aldinar pelas orientações com relação às normas da ABNT e a Camila pela correção gramatical.

A CAPES pelo incentivo financeiro enquanto bolsista.

E as professoras que aceitaram participar da banca pelas valiosas sugestões.

## RESUMO

Estudo acerca dos processos de configuração da Seguridade Social brasileira a partir das normativas asseguradas na Constituição Federal de 1988. Demarca-se a trajetória histórica do Padrão de Proteção Social brasileiro desde os seus primórdios até o período constituinte quando se assume o compromisso político e social de implantar o Sistema de Seguridade Social no Brasil com base no tripé entre as Políticas de Saúde, Assistência e Previdência Social. Discute-se os entraves que esse processo de construção e sedimentação de um modelo de Seguridade Social vem se defrontando. Para tanto, busca-se situar o objeto de estudo no cenário de crise econômica e redefinição capitalista no intuito de entender as condições que estavam postas ao país quando da sua incorporação aos ditames do programa neoliberal, particularmente no contexto dos anos 1990, e os rebatimentos dessa opção na Seguridade Social brasileira. Assim, toma-se como referência teórica a análise do arcabouço político-institucional e como limite temporal os dois mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), identificando-se as mudanças, sobretudo, de cunho contrarreformistas que vêm sendo adotadas. No decorrer do processo investigativo, buscou-se considerar o contexto político-econômico com o objetivo de elucidar como a Seguridade Social se insere nas determinações macroeconômicas. Analisou-se em quais aspectos, sobretudo o governo Lula, avança ou retrocede no campo das tendências postas às três políticas que compõem esse sistema. Compreende-se, portanto, que a Seguridade Social brasileira encontra muitas dificuldades para sedimentar-se enquanto um sistema público e universalista, posto que ao longo da última década do século XX até os dias atuais, seus princípios basilares vêm sendo objeto de constantes alterações, diante das opções político-econômicas dos governos brasileiros.

**Palavras-chave:** Constituição Federal de 1988; Seguridade Social; Neoliberalismo; Governos Lula.

## ABSTRACT

In this work it is analyzed the current Brazilian Social Security characteristics in face of the rules settled by the Federal Constitution created on 1988. It is presented the chronology of the Brazilian Social Protection Standard since its beginning until 1988 when it is assumed the social and political commitment for implement the Brazilian Social Security System based on policies for public health, social assistance, social benefits and retirement. It is argued about the drawbacks to build and secure this Social Security model. In this way, the capitalism in crisis and its redefinition state is reviewed, especially in the 1990 context. The objective is to understand the conditions imposed to the country during the establishment of the neoliberal program and its effects for the Social Security Policy. Thus, the political and institutional framework have to be analyzed to formulate the theoretical background. It is evaluated the time frame between 1988 and the two mandates of president Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), the political changes during this period are identified, mainly the last ones considered as social drawbacks. During this research, it was pursued to elucidate how the Social Security relates to the macroeconomic issue through the political and economical context. It was evaluated what the advances and drawbacks for its three related policies during the President Lula's mandates. Therefore, it is found that the Brazilian Social Security Policy faces a lot of problems to be settled as a public and universal system. It is due to the constant modification of its foundations during the last decade until nowadays caused by the political and economical decisions of the last Brazilian governments.

**Keywords:** 1988 Federal Constitution; Social Security; Neoliberalism; Lula's Governments.

## LISTA DE SIGLAS

**ANFIP** - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal

**ANS** - Agência Nacional de Saúde

**BACEN** - Banco Central do Brasil

**BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento

**BIRD** - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

**BM** - Banco Mundial

**BNDE** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

**BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**BPC** - Benefício de Prestação Continuada

**CAPES** - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

**CAPs** - Caixas de Aposentadoria e Pensão

**CEPAL** - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

**CLT** - Consolidação das Leis Trabalhistas

**CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social

**COFINS** - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

**CPMF** - Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

**CRAS** - Centro de Referência da Assistência Social

**CREAS** - Centro de Referência Especializada da Assistência Social

**CSLL** - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

**CSS** - Contribuição Social para Saúde

**CSSS** - Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor

**CUT** - Central Única dos Trabalhadores

**DEM** - Partido dos Democratas

**DRU** - Desvinculação dos Recursos da União

**EC** - Emenda Constitucional

**FEAS** - Fundo Estadual de Assistência Social

**FEF** - Fundo de Estabilidade Fiscal

**FGTS** - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

**FHC** - Fernando Henrique Cardoso

**FINSOCIAL** - Fundo de Investimento Social

**FMI** - Fundo Monetário Internacional

**FNAS** - Fundo Nacional de Assistência Social

**FRGPS** - Fundo do Regime Geral de Previdência Social

**FSE** - Fundo Social de Emergência

**FUNRURAL** - Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural

**GAEPP** - Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza

**IAPAS** - Instituto Nacional de Administração da Previdência Social

**IAPs** - Institutos de Aposentadoria e Pensão

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**ICMS** - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

**INAMPS** - Instituto Nacional de Assistência Médica

**INPS** - Instituto Nacional de Previdência Social

**INSS** - Instituto Nacional de Seguro Social

**IPi** - Imposto sobre Produtos Industrializados

**LBA** - Legião Brasileira de Assistência

**LOAS** - Lei Orgânica da Assistência Social

**LOPS** - Lei Orgânica da Previdência Social

**LRF** - Lei de Responsabilidade Fiscal

**LRFS** - Lei de Responsabilidade Fiscal e Social

**MARE** - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

**MDS** - Ministério de Desenvolvimento Social

**MP** - Medida Provisória

**MPAS** - Ministério da Previdência e Assistência Social

**NOB** - Norma Operacional Básica

**OAB** - Ordem dos Advogados do Brasil

**OCDE** - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**OF** - Orçamento Fiscal

**OIT** - Organização Internacional do Trabalho

**ONGs** - Organizações Não Governamentais

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**OSCIP** - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

**OSS** - Orçamento da Seguridade Social

**PAC** - Programa de Aceleração do Crescimento

**PASEP** - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

**PBF** - Programa Bolsa Família

**PCS** - Programa Comunidade Solidária

**PCdoB** - Partido Comunista do Brasil

**PDRE** - Plano Diretor de Reforma do Estado

**PEC** - Proposta de Emenda Constitucional

**PHS** - Partido Humanista da Solidariedade

**PIB** - Produto Interno Bruto

**PIS** - Programa de Integração Social

**PL** - Projeto de Lei

**PLC** - Projeto de Lei Complementar

**PMDB** - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PMN** - Partido da Mobilização Nacional

**PNAS** - Política Nacional de Assistência Social

**PNLCC** - Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes

**PP** - Partido Progressista

**PPA** - Plano Plurianual

**PRB** - Partido Republicano Brasileiro

**PSB** - Partido Socialista Brasileiro

**PSC** - Partido Social Cristão

**PSDB** - Partido da Social Democracia Brasileira

**PT** - Partido dos Trabalhadores

**PTB** - Partido Trabalhista Brasileiro

**PTdoB** - Partido Trabalhista do Brasil

**PTR** - Programa Transferência de Renda

**PV** - Partido Verde

**RMV** - Renda Mensal Vitalícia

**RGPS** - Regime Geral da Previdência Social

**RPPSs** - Regime Próprio da Previdência dos Servidores

**SINPAS** - Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social

**SIOPS** - Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde

**SUAS** - Sistema Único de Assistência Social

**SUS** - Sistema Único de Saúde

**UFMA** - Universidade Federal do Maranhão

## SUMÁRIO

	Pág.
1. INTRODUÇÃO – A Seguridade Social como questão.....	13
2. CAPÍTULO I – A Seguridade Social Brasileira: dos primórdios ao contexto de ajuste neoliberal.....	29
2.1 Resgate histórico do Sistema de Proteção Social brasileiro.....	29
2.1.1 A inserção da economia brasileira no cenário de recessão a partir da crise da dívida externa.....	42
2.1.2 A mobilização da sociedade brasileira em torno da redemocratização: a década de 1980.....	45
2.2 Neoliberalismo versus Seguridade Social Brasileira: a forte incongruência.....	50
3. CAPÍTULO II – As particularidades da Seguridade Social Brasileira no século XXI.....	64
3.1 O percurso de Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal: breve contextualização.....	64
3.2 A política macroeconômica do Governo Lula da Silva: continuidades ou descontinuidades?.....	72
3.3 Os avanços e os entraves no processo de (des)construção do Sistema de Seguridade Social brasileira.....	81
3.4 As tendências assumidas pelas políticas de Seguridade Social diante das opções político-econômica do governo Lula da Silva .....	103
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	118

## **1. INTRODUÇÃO – A SEGURIDADE SOCIAL COMO QUESTÃO**

A presente dissertação de mestrado tem como objeto de estudo a Seguridade Social brasileira. Desse modo, buscamos analisar como vem se configurando a implementação de seu arcabouço político-institucional na perspectiva de instituí-la ancorada em princípios de proteção mais inclusivos, conforme pensado pelos diversos sujeitos sociais e incorporado ao texto constitucional de 1988. Além disso, investiga-se também quais embates tal perspectiva vem enfrentando ao longo dos vários processos contrarreformistas efetuados pelos governos brasileiros pós-redemocratização do país, mas, sobretudo, nos dois últimos mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Assim sendo, o objetivo deste estudo está relacionado a uma análise das mudanças ocorridas no âmbito da Seguridade Social brasileira, tomando como referência o arcabouço político-institucional e como limite temporal os dois mandatos do governo Lula, levando em consideração o contexto político, econômico e social bastante desfavorável à aplicação e/ou ampliação dos preceitos constitucionais.

O interesse por esse objeto de estudo resulta das inquietações desencadeadas ao longo da formação acadêmica em Serviço Social, a partir da leitura de diversos textos em relação às nuances que vêm perpassando a Seguridade Social. Alguns estudos têm indicado que tem havido alterações no sistema de proteção social em relação ao modelo idealizado na Constituição Federal de 1988, o que reforçou o interesse em compreender essa questão com mais profundidade, procurando examinar em que medida as mudanças que vêm sendo adotadas rebatem no processo de implementação das políticas que compõe tal modelo.

Entendemos, portanto, que um estudo dessa natureza mostra-se necessário em um trabalho de dissertação de mestrado de um curso de pós-graduação em Políticas Públicas, sobretudo se a apreensão desse objeto se faz no âmbito das transformações macrossocietárias em curso, pois possibilita suscitar uma leitura crítica e acurada acerca da dinâmica da relação capital/trabalho, e das tendências atuais que as medidas de Políticas Sociais vêm assumindo.

Para tanto, o fio articulador da argumentação aqui desenvolvida teve como um de seus propósitos o de pensar a Seguridade Social brasileira no contexto da crise estrutural do capital. Dessa maneira, buscamos entender como na atual conjuntura estão sendo impulsionadas respostas para o enfrentamento das múltiplas expressões da questão social<sup>1</sup>.

Diante de tal propósito, para refletirmos sobre a atual conjuntura, fez-se necessário conhecer o movimento pelo qual os países capitalistas desenvolvidos sofreram o impacto em suas economias da crise estrutural do capital e o quanto os seus efeitos rebateram na organização social dos trabalhadores, sobretudo no âmbito das políticas sociais.

De fato, a economia norte-americana na conjuntura do pós-II Guerra Mundial (1939-1945) estava bastante fortalecida, tendo em vista que o seu padrão produtivo e tecnológico tornou-se hegemônico e se expandiu pelo mundo através de suas empresas multinacionais. Assim esse país tanto angariou novos mercados, como também possibilitou a dinamização generalizada, principalmente, das economias da Europa Ocidental e do Japão, tornando-os países produtiva e economicamente avançados. Em outras palavras, à medida que a economia norte-americana se expandia, gerava também a ampliação de novos mercados produtores e consumidores, possibilitando o desenvolvimento das empresas européias e japonesas.

A partir do desenvolvimento desses países, estes passaram a abastecer tanto seus mercados internos com os seus produtos padronizados quanto passaram a penetrar nos ditos países periféricos, principalmente, os latino-americanos com a introdução do modelo de substituição de importações.

Esse movimento de transferência das empresas norte-americanas para os países europeus criou um mercado paralelo de moeda norte-americana fora dos Estados Unidos (os eurodólares), contribuindo para o desbalanceamento da economia deste país, posto que o mesmo perdeu mercados e conseqüentemente sentiu o “peso”

---

<sup>1</sup> O fenômeno da “questão social” está relacionado ao embate político, determinado pelas contradições entre capital e trabalho e surge na terceira década do século XIX em um contexto de nítida extensão do pauperismo com um número crescente de indivíduos, não mais limitados aos doentes, inválidos, órfãos, idosos ou viúvas, mas, sobretudo, aos aptos para o trabalho.

da concorrência intercapitalista, o que o levou a quebrar as regras de conversibilidade do dólar em ouro, como discutiremos adiante.

Daí, a estratégia política de expansão monetária e de crédito para subsidiar a reconstrução dos países do Ocidente, que disputaram a II Guerra, constituiu-se como uma forte característica do período posterior no que se refere à dinâmica da economia capitalista internacional. Porém, essa mesma estratégia provocou a emergência de processos inflacionários, de modo que os países centrais passaram a aplicar políticas anti-inflacionárias. O intuito da expansão do crédito era o de financiar tanto os *déficits* dos países hegemônicos, como o de administrar os indícios da crise de superprodução, derivada dos primeiros sinais do processo de saturação do padrão de acumulação.

O economista americano Greenspan (2008, p. 57), ao relatar sua participação no governo do presidente Richard Nixon (1969 - 1974), afirma que na década de 1970 a economia norte-americana entrou em uma recessão que aumentou muito o desemprego. Concomitante ao aumento do desemprego, também a inflação chegava a taxas elevadas, em suas palavras, “a inflação parecia assumir vida própria”. Ainda de acordo com o autor, na visão keynesiana enquanto o desemprego cresce, a inflação decresce e vice-versa. Aí que ele aponta a falha dos keynesianos em não enxergar a possibilidade dos dois indicadores (desemprego e inflação) subirem ao mesmo tempo, fenômeno este denominado de estagflação.

Assim, os indícios da crise fiscal (e social) já se mostravam no final da década de 1960, quando

[...] as economias capitalistas adiantadas tiveram dificuldade para combinar uma crescente capacidade excedente e uma base tributária estática. Uma concorrência internacional em ascensão e a estagnação econômica exacerbaram o conflito a propósito do controle do orçamento – a distribuição das despesas públicas e o fardo da tributação. Entre 1970 e 1971 o governo federal experimentou todas as armas do arsenal da política nacional numa tentativa desesperada de amenizar a crise – por exemplo: reforma monetária internacional, recessão administrativa, controles de preços e salários (O’CONNOR, 1977, p. 52).

Decorrente dos graves *déficits* orçamentários da economia norte-americana, conforme Mota (2008a), o ponto de partida para a crise econômica mundial do capitalismo – além do choque do petróleo – foi o colapso do ordenamento financeiro mundial com o decreto por parte dessa economia da não possibilidade de conversão do dólar em relação ao ouro, em 1971. Em outras palavras, o governo norte-americano

decidiu desvincular o dólar do ouro, quebrando assim os acordos de *Bretton Woods*<sup>2</sup>, nos quais o padrão-ouro estava combinado como base para o comércio internacional e a conversibilidade do dólar em ouro (NETTO; BRAZ, 2007). Segundo esclarece Fiori (2001, p.71), “a ausência da conversibilidade em ouro dá ao EUA, e ao dólar, a liberdade de variar sua paridade em relação às demais moedas dos outros países conforme sua conveniência, através da simples movida das taxas de juros americana”.

Como ainda assume a posição de principal economia capitalista do mundo, toda e qualquer decisão por parte dos Estados Unidos repercute nos demais países. Assim sendo, essa medida provocou um conjunto de ajustes macroeconômicos nas economias ocidentais, o que possibilitou, de certa forma, a retomada do crescimento das economias capitalistas no período entre 1971 e 1973.

Ao término desse período ocorre a elevação dos preços do petróleo (designado de primeiro choque do petróleo) por parte das transnacionais petrolíferas e dos Estados Unidos com o objetivo de prejudicar, sobretudo, as economias alemã e japonesa, que não produziam essa *commodity*, provocando desequilíbrios nos balanços de pagamento dos países importadores (MOTA, 2008a). Se partirmos do pressuposto de que as bases da crise já estavam postas no período de expansão do capitalismo, então podemos afirmar que essa medida impulsionou a recessão generalizada do ciclo entre 1974-1975 e a que se seguiu posteriormente em 1980-1982, sendo um “detonador”<sup>3</sup> da crise do capital.

No primeiro choque do petróleo havia abundância de recursos para financiar os *déficits* da balança de pagamento dos países importadores, mas no segundo choque do petróleo (1979), o cenário era outro pela falta de liquidez<sup>4</sup> no mercado devido à política implantada pelo governo norte-americano de elevação da taxa de juros para combater a

---

<sup>2</sup> *Bretton Woods* foi um acordo realizado no ano de 1944 entre as 45 nações do bloco dos aliados que teve como objetivo estabelecer regras comerciais e financeiras no âmbito da política econômica mundial. A partir desse acordo foram criadas duas instituições, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o qual mais tarde originou o Banco Mundial (BM).

<sup>3</sup> Incidentes econômicos ou políticos são detonadores da crise, porém não são a sua causa. Necessitam da existência de uma série de pré-condições que esperam um elemento catalisador para se revelar (NETTO; BRAZ, 2007).

<sup>4</sup> Liquidez é um termo econômico que significa disponibilidade de dinheiro no mercado, ou a facilidade com que um ativo pode ser convertido em dinheiro. Quando os juros estão elevados, a quantidade de dinheiro no mercado diminui devido à diminuição também do poder de compra da população, sendo essa uma das medidas utilizadas pelos governos quando almejam combater a inflação.

sua inflação. A consequência foi uma grave crise nos países em desenvolvimento, sendo denominada de crise da dívida externa<sup>5</sup> (DARÉ, 2003).

Os ajustes, no entanto, realizados para a superação da crise não foram eficazes, posto que persistiram elementos de estrangulamento, como a não ampliação do consumo, queda dos investimentos produtivos e crescimento das taxas de desemprego.

Neste contexto, a recessão foi provocada e se manteve em decorrência da baixa taxa de lucro e diminuição dos investimentos produtivos. Nas palavras de O'Connor (1977, p. 51), “a causa básica da crise fiscal é a própria contradição da produção capitalista – o fato da produção ser social enquanto os meios de produção são de propriedade privada”, sendo portanto decorrente da relação conflitiva entre capital e trabalho e resultante do caráter antagônico inerente à acumulação capitalista.

Apesar de nos referirmos mais diretamente à economia norte-americana, posto que neste país se iniciou a crise, “contraditoriamente, as iniciativas superadoras da crise econômica, pelo seu imbricamento no conjunto das relações sociais, foram catalisadoras dos processos sociopolíticos que a projetaram como uma crise global do capitalismo” (MOTA, 2008a, p. 56). Assim sendo, atingiu duramente os países dependentes (da América Latina, da África, do Leste europeu e países originados da desintegração da União Soviética), sobretudo, em relação ao aumento dos preços das matérias-primas e das taxas de juros, estas decorrentes do agravamento da dívida externa dos anos 1980. Nesses países as consequências têm sido arrebatadoras, principalmente no âmbito das classes subalternas que ficam a mercê de suportar as imposições dos países de capitalismo central, o que nos remete à frase de Susan George na Agência Carta Maior<sup>6</sup>: “A crise é deles, mas as soluções são nossas”. Deste modo, os custos têm sido arduamente pagos pela periferia com restrições para a política social.

Nessa direção, as saídas engendradas pelo capital para a recuperação do sistema se materializaram no mundo todo por meio de políticas de ajuste e planos de estabilização “incentivados”, sobretudo, pelo governo norte-americano. Dentre estas saídas destacamos a reestruturação produtiva, que se contrapôs ao modelo de

---

<sup>5</sup> No capítulo 1 trataremos acerca dessa crise no Brasil.

<sup>6</sup> Matéria de capa publicada em 30/01/2010. Disponível em [www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br)

produção taylorista/fordista, e o ideário neoliberal, que investiu fortemente contra o keynesianismo e o Estado (social) intervencionista. Convém esclarecer que tais medidas foram postas de forma articulada e complementar com o interesse de assegurar o livre funcionamento do mercado difundido como autorregulado.

As alterações profundas pelas quais o mundo vem passando interferem nos aspectos econômicos, políticos, culturais e sociais. Dessa forma, o processo de reestruturação do capital perpassa a organização da produção e da distribuição da riqueza social, não se limita apenas ao aspecto econômico, mas “tem afetado toda uma série de regras e princípios basilares que davam sustentação” à composição da sociedade capitalista de meados do século XIX até os anos 70 do século passado (TEIXEIRA et al., 1996, p. 18). A reestruturação, do ponto de vista econômico, se deu, principalmente, na esfera da produção, mas se reproduziu também nas outras dimensões da sociedade. De acordo com Mészáros (2009, p. 133), “Crises econômicas não podem ser separadas do resto do sistema”.

Nesse sentido é que se justifica a necessidade de reestruturação na economia a partir da crise de superprodução, da nova crise do capital ou, nas palavras de Mészáros, da crise estrutural do capital. Contudo, esta é apenas mais uma crise que possui peculiaridades sócio-históricas, o que a diferencia das anteriores. Os elementos constitutivos dessa crise expressam uma enorme complexidade visto que “decorre de fatores estruturais e não apenas de acontecimentos conjunturais, políticos e sociais” (TEIXEIRA et al., 1996, p. 113). Na mesma direção afirma Mészáros (2009, p. 130): “Agora estamos falando da crise estrutural do sistema que se estende por toda parte e viola nossa relação com a natureza, minando as condições fundamentais da sobrevivência humana”.

O padrão de acumulação de capital predominante no setor produtivo ao longo do século XX se baseava no modelo fordista, compreendido como um processo de trabalho acoplado ao taylorismo (ANTUNES, 2005). Tal como se configurava, esse modelo passou a ser visto como um dos agravantes da crise, pois se por um lado, oportunizava uma produtividade incessante, esta era alcançada através da produção em série e de objetos de consumo de massa, associada ao controle rígido dos tempos

e movimentos do trabalhador, além da especialização e desqualificação do saber, uma vez que separava os que idealizavam o produto daqueles que executavam.

Dessa maneira, além da rotinização e esvaziamento do processo criativo, a busca incessante por crescentes níveis de produtividade foi exigindo da força de trabalho desgastes de forma cada vez mais extenuante. Daí porque os que advogam essa explicação apontam que os trabalhadores não aceitavam mais uma maior intensificação do processo de trabalho. De fato, a racionalidade e rigidez do tipo de organização do trabalho e da produção adotados pela indústria fordista foram suas “marcas registradas” e, provavelmente, o seu infortúnio.

As manifestações imediatas da crise foram econômicas devido à necessidade de elevação da produtividade atrelada também à redução de custos. Contudo, depois da drástica recessão que abateu o cenário mundial, tiveram início transformações profundas tanto na estrutura produtiva do capital quanto no âmbito de seus ideários, valores etc.

Se no contexto de expansão econômica do capital num cenário de “pleno emprego”<sup>7</sup> e “harmonização social” ocorreu no âmbito do Estado um processo de integração e concentração das ações públicas com articulação entre diversos segmentos, tal direção passa a ser reorientada para movimentos de descentralização e pulverização, particularmente do sistema de proteção social. Consequentemente, as políticas públicas sofrem modificações em sua estrutura, uma vez que são deslocadas do Estado para a sociedade civil por meio da privatização e da focalização de seu público-alvo nos segmentos mais vulneráveis.

No caso particular do capitalismo brasileiro, verifica-se que as mesmas estratégias passaram a ser adotadas de forma mais expressiva a partir dos anos 1990, visando a reconfiguração, tanto dos setores produtivo e industrial, quanto no ramo dos serviços. Seguindo a tendência mundial contrária à rigidez nas relações de produção e de trabalho características do modelo fordista, a “bandeira” principal passou a ser também em prol da flexibilização e da desregulamentação das relações de trabalho, ou

---

<sup>7</sup> É necessário esclarecer que o termo “pleno emprego” é uma abstração teórica, nunca existiu porque está fora da lógica de funcionamento do sistema capitalista, pois este não o suportaria. Mas, de fato houve nesse contexto, no âmbito dos países capitalistas desenvolvidos, uma grande ocupação da mão-de-obra disponível.

seja, da liberdade para o capital dispor e impor livremente as suas regras quando da contratação e alocação da força de trabalho.

Isto se tornou possível a partir da adoção pelo Governo Federal de medidas favorecedoras das diversas inovações dentre as quais se destacam: os processos de reordenamento organizacional (via novas formas de alocação e de gestão dos trabalhadores); a reorganização da produção; a intensificação da jornada de trabalho, com a introdução do sistema de produção *just-in-time* e *kanban*; informatização produtiva; e subcontratação e terceirização da força de trabalho (ANTUNES, 2006). Tais mecanismos promovem a precarização das relações de trabalho, a acentuação do desemprego e o aumento da informalidade.

Desse modo, Cacciamali (1999 apud PEREIRA, 2003, p. 97) afirma que o processo de reestruturação produtiva no Brasil,

[...] incidiu com maior intensidade sobre o setor industrial, implicando em redução expressiva de mão-de-obra, práticas de subcontratação de produtos e principalmente serviços, maiores níveis de desemprego e extensão do subemprego.

Ainda segundo esta autora, no que se refere ao mercado de trabalho, o período anteriormente referido aprofundou o agravamento das condições históricas de heterogeneidade estrutural já existente no país. Em face desse agravamento, novos problemas se expressam e presencia-se o desmonte de instituições de coesão social, como a legislação trabalhista, a Seguridade Social, a organização sindical e a administração pública em geral.

Articulado a esses processos de reestruturação esteve a implantação do programa neoliberal, a partir da década de 1990, em nosso país. Este retoma princípios do liberalismo clássico no tocante à primazia do mercado, mas, vai além no ataque contra o papel intervencionista do Estado de Bem-estar social e de sua capacidade de investimentos e de redistribuição, bem como contra os trabalhadores, ao promover o desmonte da legislação sindical e dos direitos sociais.

No apogeu da recessão de 1973, as ideias neoliberais passaram a ter “voz”. As causas da crise, na concepção dos teóricos, eram advindas do poder exacerbado dos sindicatos e do movimento operário. Assim, a solução estava em cortar o poder dos sindicatos e para isso era preciso um Estado forte.

Nessa direção, os neoliberais defendiam (e ainda defendem) um Estado forte nas áreas de interesse nacional, como para defesa da ordem, garantia das liberdades individuais e para assegurar um marco legal que promova a difusão e movimentação do mercado, de modo que este possa assumir a definição das regras da relação entre capital e trabalho.

Em uma direção complementar a essa, para os neoliberais os gastos sociais deveriam (e ainda devem) ser eliminados, atingindo assim o objetivo de reduzir a ação estatal no âmbito do bem-estar social, bem como a sua intervenção na economia. Assim, “o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os [setores] privados não podem ou não querem produzir” (LAURELL, 1995, p.163).

No sentido de atingirem tais objetivos os governos neoliberais lançam mão até os dias atuais de quatro estratégias principais, quais sejam: 1) privatização dos serviços e do financiamento público; 2) corte dos gastos sociais; 3) centralização dos gastos sociais em programas focalizados de combate à pobreza e 4) descentralização dos serviços para as esferas subnacionais (LAURELL, 1995).

Ainda de acordo com esta autora, dentre essas estratégias, a privatização se sobressai enquanto elemento articulador das demais, posto que quando realizada cumpre o objetivo econômico de repassar para o âmbito privado (apenas) as funções econômicas bem sucedidas, e de remercantilizar o bem-estar social, assim, o mercado só compra do Estado os serviços considerados economicamente rentáveis.

Para que o Estado privatize os bens públicos, faz-se necessário a existência de uma demanda à iniciativa privada, que ocorre quando aquele não cumpre com suas obrigações em relação à sociedade e/ou quando (ideologicamente) o capital difunde uma imagem negativa do setor público, sobretudo, como ineficiente, ineficaz e de má qualidade. Evidencia-se que isto se efetiva com a conivência e incentivo dos segmentos defensores de tais ideias, inclusive, o próprio Estado com vistas a tornar o processo de privatização socialmente aceitável. Daí, a relação dessa estratégia (de privatização) com a de corte dos gastos sociais públicos leva o Estado a centralizar e limitar esses recursos em programas de combate à pobreza.

Essa estratégia de focalização dos gastos sociais em programas de combate à pobreza contribui para a expansão do mercado, vez que o Estado se ausenta do financiamento dos benefícios sociais universais. Laurell (1995), então, chama atenção para o fato de que não devemos nos opor a uma prática que destine recursos aos mais pobres, no entanto, tal política (de focalização) em sua essência significa a remercantilização dos benefícios sociais, a capitalização do setor privado e o (des)financiamento das instituições públicas.

Quanto à estratégia da descentralização de cunho neoliberal, esta não é realizada no sentido de democratizar a ação pública, aproximando os serviços da população para que possa participar das etapas da administração, da fiscalização e da produção dos serviços, e sim com o objetivo de incentivar a privatização.

Assim, os governos neoliberais, em virtude da recomposição do capital, tanto na América Latina quanto na Europa, criam políticas sociais no sentido de reestruturar a ação estatal, sendo também reestruturadas as áreas econômica, cultural e política.

Contudo, importa ressaltar que as orientações ou recomendações políticas de cunho neoliberais não foram adotadas de imediato por todos os países, mesmo porque não se trata de um processo linear. Ademais, deve-se levar em conta às condições políticas, econômicas e sociais peculiares de cada realidade em particular.

No tocante à experiência da América Latina, a implementação das medidas decorrentes da incorporação do ideário neoliberal tem assumido moldagens diversificadas seja em termos dos graus de intensidade, seja das formas e configurações. Porém, de fato estas foram muito mais ortodoxas nesse continente – sobretudo nos postulados das ações da política social – que na maioria dos países de capitalismo avançado.

De acordo com Laurell (1995), houve na América Latina, na década de 1980, um processo de queda dos salários e crescente aumento do subemprego e do desemprego. Com isso, reconhece-se o que a autora chama de “retrocesso social dramático” resultante dos cortes nos gastos sociais e nos serviços públicos que contribuíram para deteriorar as condições de vida da maioria absoluta da população. Tratando também da temática dos “ajustes” efetuados pelos países sul-americanos, Soares (2001, p. 217) afirma que

[...] as soluções encontradas para combater essa questão social foram diferenciadas, indo desde a retomada do gasto em políticas sociais estabelecidas (Chile) até as políticas focalizadas de combate à pobreza do tipo “Planos de Solidariedade” (México).

Contudo, antes desse cenário atual de crise e redefinição capitalista, no marco dos países da Europa Ocidental e da América Latina, guardadas as devidas particularidades e especificidades, a Seguridade Social fora introduzida e expressa desde sua gênese significativa importância, sendo adotada em meados de 1935 nos Estados Unidos através das políticas do *New Deal*<sup>8</sup>, e na Europa capitalista nos anos 1940, no pós-II Guerra Mundial.

A introdução do conceito de Seguridade Social nos países de capitalismo desenvolvido constituiu-se um avanço já que foi instituída com base em uma perspectiva mais ampliada de proteção social, em outras palavras, para além do modelo bismarckiano (de contrato de seguro) para o modelo beveridgiano (de segurança coletiva de natureza e responsabilidade pública sem base em um contrato individual). A partir dessa concepção podemos nos referir à política social enquanto prestação de serviços ou programas como direito dos cidadãos e de responsabilidade do poder público, isto é, não contratualista, posto que não se restringe ao conceito bismarckiano de proteção vinculada à adesão a um seguro cujos serviços ou benefícios estavam relacionados a sua inserção profissional. Essa noção mais ampla de proteção passa a “abarcар” outros componentes básicos do risco social, tais como: os acidentes de trabalho, as pensões, o desemprego, a saúde e subvenções familiares.

No que tange à América Latina, os Sistemas de Seguridade Social foram instituídos por volta dos anos 1920/1930, assumindo formatos heterogêneos e, às vezes, referentes a um conjunto de políticas sociais de diferentes configurações. Todavia, conjugam basicamente duas dimensões enquanto sistema de proteção social: a “lógica do seguro” na qual estão incluídos apenas os trabalhadores contribuintes –, e a “lógica da assistência” – na qual os direitos devem ser universais, destinados a todos os cidadãos independente de contribuição. Seus princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios. De acordo com Berhing e

---

<sup>8</sup> O *New Deal*, que significa em português “Novo Acordo”, foi um conjunto de programas implementado pelo governo norte-americano em meados da década de 1930 para assegurar a recuperação da economia deste país diante da crise de 1929, denominada de Grande Depressão.

Boschetti (2003), tanto na América Latina quanto na Europa Ocidental, os sistemas existentes seguem estas duas lógicas.

Particularmente, no tocante ao Brasil (lôcus empírico desse estudo), apesar das medidas de proteção social terem se iniciado por volta da década de 1920, o conceito de Seguridade Social só ganhou destaque e substância a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A introdução deste conceito na Carta Magna representa, dentre as Constituições brasileiras, uma das maiores conquistas dos trabalhadores, haja vista ter respondido, pelo menos no aspecto jurídico-formal e político-institucional, aos anseios mudancistas no âmbito dos direitos sociais de vários segmentos da sociedade.

Sendo assim, apenas na década de 1980, mais precisamente em 1988, foi introduzido o vocábulo seguridade social nos dicionários de língua portuguesa (SALVADOR; BOSCHETTI, 2006). Desde então a Seguridade Social brasileira, no artigo 194 da Constituição Federal, “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

De toda forma, o conceito de Seguridade Social brasileira tomou como base a definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), qual seja

É a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de uma subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, invalidez, velhice e morte, e também a proteção na forma de assistência e ajuda às famílias com filhos (VIANNA, 2002 apud DIAS, 2006, p. 158).

Desta maneira, supera-se a concepção de seguro social até então adotada, apesar de mantê-la em muitos aspectos, e coloca o poder público enquanto responsável pela organização do novo sistema de seguridade, requerendo, desse modo, maior intervenção e responsabilidade estatal para com os direitos sociais. No entanto, no que pese a conquista da introdução da seguridade no marco legal, esses direitos são alvo de ataques do ideário neoliberal, vigente em nosso país a partir da década de 1990. Este ideário possui como postulados a necessidade de efetivação de um conjunto de “reformas” destinadas aos sistemas de proteção social.

A partir dos elementos aqui apontados, ressaltamos que o desenvolvimento desta pesquisa perpassou uma análise histórica da Seguridade Social brasileira, mas não se limitou a isto. Teve sim como pano de fundo apresentar elementos do passado (histórico) compreendendo que estes auxiliam para entender o presente. Assim foi feito pela importância de mostrar o ponto de partida, tal como diz Netto (2010, p. 1), “é sempre uma questão de princípio deixar claro de onde se parte”.

Desse modo, entendemos que tal análise nos dias atuais não deve ser realizada sem o olhar acurado dos anos antecessores, no sentido de captar como se instituiu o sistema de proteção social, e em outra dimensão que não se faça dissociada da política econômica. Como muito bem nos esclarece Boschetti (2009, p. 582-583),

[...] não se pode explicar a gênese e desenvolvimento das políticas sociais sem compreender sua articulação com a política econômica. Assim, é imprescindível analisar aspectos centrais da política econômica, como índices de inflação, taxas de juro, taxas de importação/exportação, distribuição do produto interno bruto nos orçamentos das políticas econômica e social, grau de autonomia do Estado na condução da política econômica, acordos assinados com organismos internacionais, como Fundo Monetário Internacional, grau de acumulação e concentração da riqueza socialmente produzida, de modo a mostrar seus efeitos sobre a conformação das políticas sociais.

O estudo sistematizado pretendeu problematizar as mudanças que vêm ocorrendo no campo da Seguridade Social brasileira tendo por base as seguintes questões: Por que a noção de Seguridade Social no Brasil encontra dificuldades para se sedimentar? Como a adesão dos governos brasileiros ao projeto neoliberal rebate na Seguridade Social? Quais as mudanças que ocorreram na Seguridade Social brasileira nos governos pós-redemocratização do país? Quais os elementos que definem essas mudanças?

No caminho de responder tais indagações, a pesquisa propôs fazer uma análise da Seguridade Social no âmbito da gestão federal com ênfase no período de 2003-2010, correspondente aos dois mandatos do governo do presidente Lula. Essa escolha (intencional) se fez a partir de critérios, como: ser este o período mais atual do governo federal e pela peculiaridade deste ter sido o primeiro partido dito de “esquerda” a assumir o governo federal brasileiro, portanto, com uma plataforma eleitoral orientada por um discurso permeado de demandas e anseios da classe trabalhadora. Esses elementos despertaram o interesse em compreender melhor a forma como esse governo tratou as questões referentes à seguridade social.

O processo investigativo foi desenvolvido com base em um estudo bibliográfico e documental. Dessa maneira, envolveu um processo de revisão bibliográfica (que perpassou toda a pesquisa), inicialmente, com a seleção, leitura e fichamento de livros e textos pertinentes às categorias teóricas que dão subsídio à configuração e análise do objeto de estudo. Tais leituras envolveram livros; artigos; teses; dissertações e outras produções científicas pertinentes a área.

Aliada a essa revisão de literatura, realizamos também pesquisa documental através da leitura e análise de documentos oficiais de domínio público. Aqui as fontes de consulta priorizadas, entendidas como fontes primárias de informação, foram: as Leis Orgânicas das três políticas componentes da seguridade; as diversas Normas Operacionais Básicas (NOBs) e outras legislações mais gerais referentes às três políticas; e os relatórios da Associação Nacional dos Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) que versam anualmente sobre a seguridade social, mais precisamente sobre a questão orçamentária, alocação e aplicação dos recursos públicos. Consultamos ainda algumas páginas oficiais na internet, como por exemplo, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outros, haja vista são institutos de pesquisa que sempre fornecem dados empíricos para a sociedade acerca da política social e da política econômica brasileira.

Vale ressaltar que compreendemos que uma pesquisa referenciada em levantamentos bibliográficos e documentais não reduz seu grau de importância enquanto um trabalho científico, uma vez que contribui para identificar, sistematizar, interpretar e analisar dados que muitas vezes estão dispersos ou mesmo “engavetados”. Portanto, afirmamos a importância e relevância de estudos deste tipo, tendo em vista que propiciam ao investigador identificar “achados recentes ou não”, mas que de algum modo encontram respaldo em outros trabalhos realizados e comprovados por pesquisadores da temática abordada.

Nesse sentido, buscamos apoio metodológico em Gil (1991) que conceitua pesquisa bibliográfica como sendo um processo de leitura sistemática, que se faz acompanhar de anotações e fichamentos que servem para fornecer subsídios e fundamentação teórica a estudos que venham a ser desenvolvidos sobre um tema já

abordado por outros. Em termos distintos, o referido autor elucida que a pesquisa bibliográfica tem por objetivo conhecer as diferentes contribuições científicas disponíveis sobre determinado tema.

Desse modo, a análise realizada e agora exposta na forma desta dissertação não se refere apenas aos resultados do que foi extraído dos textos e documentos oficiais, mas expressa um esforço de problematização empreendido acerca das determinações que configuram o objeto da investigação.

Os resultados obtidos com esta pesquisa estruturam-se em dois capítulos, além desta introdução, e encerram-se com algumas considerações finais.

No primeiro capítulo buscamos resgatar a trajetória histórica do Padrão de Proteção Social brasileiro dos seus primórdios até a regulamentação da Constituição Federal de 1988, que é tida como marco legal no âmbito dos direitos sociais. Destacamos também o processo de mobilização da sociedade brasileira em torno da redemocratização do país. Porém, antes de adentrarmos na análise do contexto dos anos 1990 de hegemonia do ideário neoliberal no país, procuramos ressaltar de forma breve a inserção da economia brasileira no cenário de crise econômica mundial a partir da crise da dívida externa dos anos 1980.

Dessa forma, situamos o Brasil neste contexto de crise e redefinição capitalista no intuito de entender as condições que estavam postas ou impostas ao país quando da sua incorporação aos ditames do programa neoliberal e os rebatimentos dessa opção na Seguridade Social brasileira.

No segundo capítulo fizemos um breve resgate dos mandatos do presidente Lula da Silva no governo federal, procurando não desvinculá-lo de seu partido político, na perspectiva de desvelar a nova correlação política de forças em disputa. Com esse embasamento procuramos investigar a política macroeconômica desse governo com o objetivo de elucidar como a Seguridade Social se insere nas determinações macroeconômicas, analisando, sobretudo, em quais aspectos o governo Lula da Silva avança ou retrocede nas medidas contrarreformista com relação aos direitos sociais no campo desta política.

Ao centrar a análise nas medidas contrarreformistas que incidem sobre a Seguridade Social no governo do presidente Lula da Silva apontamos as tendências

postas às três políticas que compõem o sistema, diante das opções político-econômicas adotadas pelo governo federal. Desse modo, procuramos, ao longo desta dissertação, problematizar como as medidas adotadas pela política econômica se fazem paralelamente a um processo de atrelamento das definições relacionadas à política social o que implica em alterações no modelo de Seguridade Social previsto para o país.

Por fim, finalizamos este trabalho apontando algumas considerações finais, as quais não têm o objetivo de encerrar a discussão, diante da importância e do caráter investigativo que esse tema desperta, mas de demarcar algumas questões que necessitam ser problematizadas e discutidas no âmbito dos debates críticos.

## **2. CAPÍTULO I – A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: dos primórdios ao contexto de ajuste neoliberal**

### **2.1 RESGATE HISTÓRICO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO**

Entendemos que para analisar as mudanças ocorridas na Seguridade Social brasileira no contexto atual, faz-se necessário retomar o processo de implementação e desenvolvimento do sistema de proteção social gestado no Brasil, o qual forneceu as bases para o que hoje designamos como Sistema de Seguridade Social brasileira.

Cumprir dizer que diversas são as denominações<sup>9</sup> encontradas na literatura especializada referentes ao complexo de políticas públicas direcionadas à área social em nosso país. Dentre essas tantas, utilizamos nesse trabalho a expressão sistema de proteção social em menção ao conjunto das medidas de intervenção estatal no âmbito da reprodução, da (re) distribuição e do consumo social, permeadas por distintas lógicas na sua articulação com a dinâmica macroeconômica, cujo registro histórico se dá a partir de 1930<sup>10</sup>.

Todavia, antes de adentrarmos na trajetória histórica do sistema de proteção social brasileiro, cabe destacar que na América Latina estes sistemas variam quanto aos níveis de inclusão e graus de coberturas dos segmentos que se propõem proteger. Essas variações, no entanto, se assemelham aos modelos “conservadores estratificados”, baseados em práticas clientelistas e corporativas historicamente engendradas nestes países (PASTORINI; GALIZIA, 2006).

No que diz respeito ao sistema de proteção social brasileiro, é pertinente observar que suas particularidades históricas estão presentes desde o surgimento e

---

<sup>9</sup> Encontramos expressões como: “Sistema de bem-estar periférico” (PEREIRA, 2008), “Padrão brasileiro de proteção social” (SILVA, 2000), “Regimes de proteção social” (POCHMANN, 2004), entre outros.

<sup>10</sup> Apesar da década de 1930 ser considerada o marco no desenvolvimento das medidas de proteção social no Brasil, segundo Pochmann (2004), a partir da abolição da escravidão (1888) e da implantação do regime político republicano (1889) foram introduzidas partes fundantes dos sistemas de proteção social nas economias centrais, tais como a difusão do trabalho assalariado e do regime democrático. Nesse sentido complementam Behring e Boschetti (2006, p. 79-80), “No ano de 1888, há a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública [...]. Em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistam o direito à pensão e a 15 dias de férias, o que irá se estender aos funcionários do Ministério da Fazenda no ano seguinte”.

desenvolvimento desse sistema, sendo, contudo, decorrentes das determinações estruturais e conjunturais, ou seja, encerram as próprias contradições do modo de produção capitalista, bem como dos processos econômicos e políticos que marcam as diversas conjunturas. Por isso que ao tratarmos dos sistemas de proteção social não podemos perder de vista o contexto econômico-político em que se estabelecem, o da acumulação capitalista. Portanto, situamos a discussão desse objeto de estudo no âmbito das contradições desse modelo de produção e reprodução das relações sociais.

Com base em Escorel (1993 apud SILVA, 2000, p. 35-36), partimos do pressuposto de que nunca houve em nosso país a conformação de um Estado de Bem-estar social, tal como nos termos dos países desenvolvidos. Ademais, no Brasil, até hoje, a proteção social não teve sustentação no “pleno emprego” e nem em serviços sociais universais.

De fato, nem a trajetória da política social brasileira, nem o desenvolvimento industrial e tecnológico acompanharam o ritmo dos países capitalistas centrais. Na expressão de Behring (2008); Behring e Boschetti (2006), o período de transição social no Brasil é denominado de via não-clássica<sup>11</sup> para o capitalismo, apesar de esta trajetória ser significativamente influenciada pela conjuntura internacional e pelos impactos provocados na política interna.

Assim, além de influenciarem na política interna, as alterações ocorridas no plano internacional (nos aspectos econômicos e políticos) influenciaram, conseqüentemente, na constituição das bases da proteção social que dependem da conformação e da distribuição do poder no interior das sociedades. Daí o porquê de serem inúmeras as diferenças entre os países do centro do capitalismo e aqueles da periferia quanto à proteção social.

No caso do sistema de proteção social brasileiro, este sempre expressou as limitações decorrentes de uma formação social fortemente marcada pela heteronomia, pela dependência econômica dos países capitalistas avançados, como também as particularidades e especificidades políticas e culturais concernentes ao processo de formação sócio-histórico do país. Desse modo, entendemos que um estudo acerca da

---

<sup>11</sup> Através de uma compreensão análoga, entendemos que o capitalismo em nosso país chegou por uma via não-clássica, pois não seguiu o mesmo percurso histórico dos países europeus no que se refere ao determinante histórico-político, como: modo de produção feudal, revolução industrial, burguesa etc.

proteção social brasileira deve levar em consideração, inicialmente, a sua condição de país dependente situado na periferia econômica (POCHMANN, 2004), bem como as outras determinações de natureza interna.

Apesar de os países ditos periféricos em alguns momentos apresentarem elevadas taxas de crescimento econômico, estas, todavia, não possibilitaram que alcançassem o mesmo patamar de redistributividade em relação ao formato dos sistemas de proteção social registrados em alguns países desenvolvidos—durante o século passado.

O caso brasileiro ilustra bem essa constatação, visto que, por um lado, experimentou no século XX um processo ligeiro e intenso de transformações, tendo sido em torno de cinco décadas desse século um dos países que mais rápido expandiu sua economia no mundo; por outro lado, este processo intenso de acumulação não foi acompanhado pela criação ou articulação de mecanismos que favorecessem a instalação de uma rede consistente de bens e serviços sociais públicos nem tampouco a ampliação do acesso aos poucos existentes.

Desse modo, o Brasil passou de uma sociedade tradicionalmente baseada na economia agroexportadora de *commodities* (como a cana-de-açúcar e o café), na década de 1930, à 8ª economia industrial do mundo, na década de 1980, com um avançado processo de industrialização (FLEURY, 2004b). Todavia, tal crescimento econômico não alterou suas principais características de subdesenvolvimento que, conforme esclarece Pochmann (2004, p. 5), são “a disparidade na produtividade setorial e regional e a permanência de grande parte da população prisioneira de condições precárias de vida e trabalho”.

Ainda segundo este autor, historicamente no Brasil a partir de um acontecimento externo e/ou de dimensões internacionais de significativa importância no capitalismo central – como, por exemplo, as grandes depressões econômicas de 1879 a 1890 e de 1929 a 1933 –, surgiram algumas oportunidades por ele denominadas de “brechas”, que possibilitaram alavancar tanto medidas de crescimento econômico, quanto de proteção social. Corroboram com essa ideia Behring e Boschetti (2006, p. 103-104) ao afirmarem que, “A economia e a política brasileiras foram fortemente abaladas pelos acontecimentos mundiais das três primeiras décadas do século XX”. Contudo, houve

uma mudança nesse cenário – quando o país não mais conseguiu combinar o crescimento econômico articulado à construção de uma sociedade socialmente “justa” – com a crise econômica de 1970 que acarretou graves implicações aos países periféricos.

Uma das características marcantes desse acelerado processo de crescimento foi que ele levou o país a uma enorme concentração de renda com a preservação de um dos mais elevados padrões de desigualdade e exclusão social do mundo (FLEURY, 2004b). Ainda segundo Fleury, esse salto (entre 1930 a 1980) de uma economia agroexportadora para uma economia industrial foi administrado

[...] por um Estado desenvolvimentista, que fundamentou seu poder na manutenção de uma ampla coalizão conservadora e na capacidade dos dirigentes de usar o aparato estatal para incluir e cooptar as frações urbanas da classe trabalhadora e da emergente burguesia industrial, por meio de mecanismos institucionais que consolidaram o pacto corporativo (FLEURY, 2004b, p. 2).

Cabe ressaltar que a “revolução” ocorrida em 1930<sup>12</sup> é considerada um divisor de águas por ter introduzido um novo modelo de articulação entre o Estado e a Sociedade, pois, até então, a questão social não era tratada no país como um problema (coletivo), quando muito, era um caso de polícia a ser enfrentado via repressão e autoritarismo. Segundo Oliveira<sup>13</sup>, o período de construção do Estado Nacional se deu a partir de Vargas, e não do século XIX como está presente nos livros de História. Antes de 1930, o que tínhamos era a reunião das oligarquias que se revezavam no poder através da política do café-com-leite, sendo a partir do término dessa política que emergem as características da formação do país.

---

<sup>12</sup> Ao entender tal como Pinheiro (1977, p. 14), utilizamos o termo “revolução” enquanto “uma expressão de uso corrente na análise política do período, apesar das limitações dessa revolução que não provocou, de imediato, transformações políticas, econômicas e sociais”. Assim caracteriza-se como um movimento armado liderado pelos Estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul que resultou no golpe de Estado de 30, no qual o então presidente da República, Washington Luís, foi deposto e a posse de Júlio Prestes, presidente eleito, impedida. Em represália ao rompimento por parte de São Paulo da aliança com Minas Gerais na política do café-com-leite, o presidente de Minas apoiou a candidatura do gaúcho Getúlio Vargas, que assumiu em 3 de novembro de 1930 a chefia do Governo Provisório, encerrando o período da República Velha. Vargas ficou no poder durante 15 anos consecutivos, de 1930 a 1945, retornando em 1951 até 1954, quando se suicidou.

<sup>13</sup> Palestra realizada em 03 de novembro de 2010 no Seminário “Estudos e pesquisas sobre as transformações contemporâneas da sociedade capitalista, sistema de controle social e a incidência no Serviço Social” promovido pelo Grupo de Estudos, Pesquisa e Debate em Serviço Social e Movimento Social (GSERMS) do Departamento de Serviço Social, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

Assim, a “revolução” de 1930 marcou o início do período no qual estudiosos desse tema apontam que se delineia o marco da instalação de certo padrão de proteção social no país. Ademais, foi nesta década que se instaurou o projeto de industrialização, vale salientar que tardio em comparação aos países centrais, e também em comparação a instauração de uma sociedade salarial tal qual ocorreu naqueles mesmos países.

Dessa forma uma das particularidades do sistema de proteção social brasileiro foi ter convivido com um modelo dual de certo modo combinado, até a década de 1980, isto é, uma proteção vinculada à lógica do modelo de seguro social<sup>14</sup> configurada na previdência social (incluindo a atenção à saúde), direcionado aos trabalhadores do mercado de trabalho formal e seus familiares dependentes. Paralelo com outro modelo de caráter assistencial voltado ao atendimento das carências emergenciais da população sem vínculo formal de trabalho ou desempregada.

A existência de modelos distintos de “proteção” ou de inserção e cobertura de danos e riscos sociais já denota o lugar ocupado pelos diferentes segmentos de trabalhadores na estrutura social, ou seja, nesse contexto, com base no modelo de seguro social, apenas os indivíduos vinculados à categorias ocupacionais “reconhecidas e definidas em lei possuíam alguma representatividade”. Os benefícios e serviços ofertados também eram diferenciados entre as categorias profissionais conformando privilégios, demonstrando que estes dependiam da capacidade de pressão dos beneficiários sobre o governo. Como os direitos sociais estavam condicionados à inserção dos indivíduos na esfera produtiva em contratos formalizados e reconhecidos oficialmente pelo poder público, Santos (1979, p. 68) denominou essa relação de “cidadania regulada”.

Já com relação ao modelo assistencial, Fleury (2004a) denominou-o de “cidadania invertida” devido à sua natureza, estava direcionado aos “sobrantes” do modelo de acumulação capitalista instaurado, entendidos como: pobres, vulneráveis e incapacitados físicos ou mentalmente para o trabalho. Estes eram atendidos com ações emergenciais, restritas e assistemáticas cujo repasse era “eivado” de preconceitos e

---

<sup>14</sup> O modelo de seguro social possui como pré-requisito a contribuição monetária, assim o indivíduo contribui e recebe um benefício correspondente ao valor destinado.

estigmas, no qual o indivíduo só tinha acesso à proteção social se comprovasse necessidade ou carência, demonstrando que não havia obtido êxito no mercado de trabalho.

Daí autores como Draibe, Castro e Azeredo (1991 apud CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 24) afirmarem que o sistema permaneceu “seletivo, heterogêneo e fragmentado”. Segundo os mesmos

A seletividade [...] diz respeito ao reduzido número de beneficiários atendido pelo sistema. Embora a maioria das categorias profissionais urbanas tenha sido gradativamente incorporada ao sistema, um amplo contingente permaneceu excluído, como os trabalhadores autônomos, domésticos e rurais. A heterogeneidade refere-se ao plano de benefícios. Algumas categorias profissionais possuíam uma gama maior de benefícios em relação a outras. A fragmentação, por sua vez diz respeito à multiplicidade de instituições, com situações financeiras e bases de arrecadação diferenciadas, que respondiam pela cobertura previdenciária da população incluída.

Essa combinação de modelos distintos inicia-se e consolida-se entre as décadas de 1930 e 1940, período esse que demarca a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) em substituição às Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs)<sup>15</sup>; de outras grandes instituições como a Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>16</sup>; o Ministério da Educação e Saúde Pública; o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP); o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Esta última, particularmente, finda, segundo Behring e Boschetti (2006, p.108), “o modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil”, representou para o Estado um mecanismo de controle social, uma vez que este desmobilizou o movimento sindical, e para os trabalhadores passou a ser um instrumento de contestação neste período de introdução da política social brasileira.

---

<sup>15</sup> A lei Eloy Chaves regulamentou a criação das CAPs, em 1923. Com a característica de serem organizadas pelas empresas, estas caixas de aposentadoria atenderam, inicialmente, os empregados das empresas ferroviárias, sendo, posteriormente, em 1926, estendidas aos estivadores e marítimos. Extintas em 1933, funcionavam com base no regime de capitalização com contribuições dos empregados, das empresas e um percentual referente ao pagamento das tarifas pelos usuários dos serviços. Quanto ao Estado, cabia o papel apenas de fiscalizador e assegurado do cumprimento da lei.

<sup>16</sup> Sob a coordenação da primeira dama, Darcy Vargas, a criação dessa instituição, em 1942, objetivava atender as famílias de pracinhas envolvidos na primeira guerra mundial. Posteriormente se voltou às questões ligadas à maternidade e à infância com o intuito de legitimação (do Estado) perante os pobres. A LBA merece menção devido à peculiaridade que representa por institucionalizar uma prática que perpassa a história do país, o assistencialismo, pois os postos de serviço implantados para atender essas questões funcionavam conforme interesses, apoios e conveniências.

Desse modo, o Estado assume o papel de interventor e articulador, e percebe-se, com isso, um aumento de sua atuação social através da diversificação dos benefícios nas áreas previdenciária; assistencial; trabalhista; de atenção à saúde; educação (através da expansão dos ensinos fundamental e médio); e também com o surgimento de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e da garantia de direitos trabalhistas.

No que diz respeito ao movimento da economia capitalista brasileira, estas mudanças foram possíveis numa conjuntura em que o capital industrial ocupa o comando da dinâmica da acumulação e, nas palavras de Teixeira (1990, p. 14), corresponderam “ao processo de diferenciação do tecido industrial”, já que são “as mudanças nos processos de produção e no mundo do trabalho [que] determinam a intervenção social do Estado” (MOTA, 2008a, p. 96). Assim, a intervenção do Estado na economia e na sociedade foi intensificada com o impulso ao crescimento e à diversificação industrial da produção de bens intermediários e de capital. Resultou desse período a criação de grandes empresas nacionais, como a Eletrobrás, a Petrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), hoje Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Segundo Pochmann (2004), com o projeto de industrialização passaram a ter importância a definição do salário mínimo<sup>17</sup> e a estrutura da tributação. Todavia, isso não contribuiu para que o sistema de proteção social se ampliasse de modo a avançar no processo de incorporação da crescente base urbano-industrial, que constituía a classe trabalhadora em desenvolvimento.

O período que antecedeu o golpe militar de 1964 demarca os limites do regime democrático (1946 a 1963), quando houve o aprofundamento das relações capitalistas com o acirramento do jogo político em torno do sistema de seguro social onde foram privilegiados os segmentos de maior barganha. Isso porque o governo cedeu à pressão dos setores mais organizados do movimento operário e sindical pela ampliação dos

---

<sup>17</sup> Sposati (1997, p. 17), elucida que em 1934 a Constituição brasileira incluía a responsabilidade governamental em fixar o salário mínimo e que essa é uma das primeiras políticas sociais universais. No Brasil para quantificar esse salário foi feito um estudo sociológico, em 1935, sob a coordenação do sociólogo Samuel Lowrie, a respeito das condições de vida dos trabalhadores (nesse caso o estudo foi realizado com os lixeiros) na cidade de São Paulo. O salário mínimo foi fixado cinco anos depois, em 1940, com uma redução monetária em relação ao que eles já recebiam.

planos de benefícios. Tal ampliação acarretou o aumento dos gastos com assistência médica, decorrendo daí o “aprofundamento da crise financeira e de administração do sistema previdenciário” (FLEURY, 2004a, p. 2).

Enquanto tentativa de solucionar esta questão, foi aprovada em 1960 a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Esta lei estabelecia a unificação dos planos dos benefícios de vários institutos, mas não propiciou, nesse momento, a criação de mecanismos que pudessem favorecer a incorporação dos trabalhadores rurais, ou seja, a ampliação no sentido da instalação de uma previdência rural. Assim, ainda que tenha incorporado os trabalhadores autônomos, isto não foi suficiente para alterar o caráter excludente da previdência social, mantendo, assim, um sistema dual, fragmentado e seletivo.

À medida que no segundo governo Vargas (1951 - 1954) o planejamento e a defesa do nacionalismo ocuparam lugar de destaque, além da influência das ideias difundidas pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) em relação à industrialização periférica, na gestão do presidente Juscelino Kubitschek (1956 - 1961) privilegiou-se a estratégia internacionalista por meio de um novo padrão de investimento. Este novo padrão tinha o objetivo de atrair capital estrangeiro para o país, se beneficiando, neste contexto, da presença de capitais no mercado decorrente do “bom” funcionamento do capitalismo durante os anos dourados nos países desenvolvidos.

Na direção de complementar o ciclo desenvolvimentista iniciado por Vargas, baseado na estratégia de substituição de importações<sup>18</sup>, o governo Kubitschek lançou o Plano Nacional de Desenvolvimento, também conhecido como Plano de Metas. Com o *slogan* fazer o Brasil crescer “cinquenta anos em cinco”, esse plano era composto por trinta e uma metas subdivididas em cinco grupos, como energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação, tendo como meta principal a construção da nova capital do país (Brasília) no centro do território brasileiro. Vale ressaltar que já

---

<sup>18</sup> O termo substituição de importações significa a estratégia de produzir no mercado interno os bens que eram comprados de outros países, estimulando, dessa forma, o mercado de trabalho, os meios de produção e de consumo (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). O processo de industrialização brasileiro foi baseado no tripé empresa estatal, financiamento público e a articulação entre o capital nacional e o capital internacional (FLEURY, 2004b; POCHMANN, 2004).

nesse governo houve interferências na economia, bem como na definição de políticas sociais, por parte das agências internacionais (PEREIRA, 2008).

De modo geral, esse período também foi turbulento em função de acontecimentos políticos, como a renúncia de Jânio Quadros em 1961, e do golpe que depôs João Goulart em 1964. Tais turbulências dificultaram consensos em torno de um projeto nacional, no qual se inclui o formato das políticas sociais. Assim sendo, estas foram marcadas por pontuais inovações institucionais, como a separação do Ministério da Saúde e da Educação, da criação de novos IAPs e da LOPS, como já mencionamos.

Conforme esclareceu Faleiros (2000, p. 46),

[...] o contexto político era, então, populista, onde o governo fazia apelo a uma ideologia difusa de adesão das massas seja ao nacionalismo (Vargas), seja ao desenvolvimentismo (Kubitschek), seja ao moralismo (Quadros), seja ao reformismo (Goulart).

Esse último governo mencionado por Faleiros (2000), particularmente, apresentou por meio das reformas de base<sup>19</sup> uma proposta mais progressista de política social, vez que procurou incluir para além da industrialização uma distribuição mais igualitária da renda e da riqueza. Essa intenção, no entanto, sofreu reação conservadora da elite industrial e da classe média brasileira articulada ao interesse norte-americano de refrear qualquer aproximação ao movimento socialista. Deste modo instaurou-se, por meio da violência, uma ditadura militar que permeou 20 anos (1964 - 1985) da história do Brasil, a partir da inauguração de um novo padrão político-administrativo no país e, conseqüentemente, com significativas implicações para a política social.

Do ponto de vista político houve a partir de 1964 uma ruptura com a prática populista de sustentação do período anterior. Tal ruptura caracterizou-se por forte repressão da atividade política e pelo desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação dos trabalhadores, a exemplo das eleições. Todavia, concomitante a esse processo político autoritário, os governos militares promoveram o desenvolvimento econômico do país.

---

<sup>19</sup> Elaborado no governo Goulart, o Plano Trienal contemplava as Reformas Institucionais de Base, que objetivavam realizar as reivindicações da sociedade no âmbito da organização urbana, da educação, da questão agrária.

Com o intuito de modernizar a estrutura administrativa, o regime militar realizou prontamente uma série de reformas institucionais no âmbito dos sistemas bancário, fiscal, financeiro e administrativo. A partir da estratégia de reforço dos mecanismos de concentração e de centralização do poder, as decisões eram tomadas de cima para baixo e sem consulta à população. Desse modo, a modernização imprimiu-se de forma conservadora, perpetuando nossa dependência econômica dos centros hegemônicos.

Em 1966 destaca-se, no tocante à previdência social, a unificação dos institutos de previdência em um único organismo, denominado de Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), dentro de uma política centralizadora do governo Federal. A lógica desses institutos era baseada em convênios com grandes empresas e o atendimento realizado no local de trabalho, articulando saúde e segurança no trabalho com o objetivo de estimular o aumento da produtividade.

Autores como Pereira (2008) apontam que existiam objetivos estratégicos<sup>20</sup> por trás das mudanças promovidas pelo governo militar, uma destas ocorreu durante as décadas de 1960 e 1970, e teve grande significação, pois se relacionou ao aumento da cobertura do sistema de proteção social. Tal mudança se fez enquanto estratégia de funcionalizar as demandas das classes subalternas ao projeto político hegemônico naquele momento, reaproximando, assim, o Estado da Sociedade. Desse modo, aumentaram a cobertura dos programas sociais (onde se incluem as políticas de seguridade social) incorporando, através da “expansão seletiva”, grupos anteriormente deixados de fora, como os trabalhadores rurais<sup>21</sup> (1971), os empregados domésticos (1972), os jogadores de futebol, os autônomos (1973) e os ambulantes (1978). Ao mesmo tempo foram criados fundos e contribuições sociais como mecanismo de autofinanciamento dos programas sociais (Funrural, FGTS<sup>22</sup>, PIS-PASEP, Finsocial,

---

<sup>20</sup> Pereira (2008, p. 126), explica de forma clara alguns dos objetivos estratégicos: “a) os governos autoritários procuravam “mostrar serviço” para justificar sua ação interventora, anunciada como revolucionária; b) encobrir a dureza do regime de exceção; c) distribuir bens e serviços para não ter que distribuir poder”.

<sup>21</sup> Essa expansão da previdência social para os trabalhadores rurais, por meio do Funrural, (Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural), foi significativa, pois os seus recursos resultavam da tributação dos produtos agrícolas e não da contribuição dos beneficiários, fugindo da lógica contratual do seguro social. No entanto, o valor destinado era de meio salário mínimo. Os trabalhadores rurais só obtiveram o pleno acesso à previdência social com isonomia salarial e benefícios não inferiores a um salário mínimo a partir da Constituição Federal de 1988.

<sup>22</sup> Considerado como a mais profunda alteração das relações trabalhistas, a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) implicou na extinção da estabilidade no trabalho, vez que

FAS, Salário-educação) e a privatização dos serviços sociais (em especial a educação universitária e secundária, e a atenção hospitalar).

No tocante aos idosos pobres, acima de 70 anos e inválidos, estes foram beneficiados com a Lei nº 6.179 de 11 de dezembro de 1974 que implementou a Renda Mensal Vitalícia (RMV)<sup>23</sup> destinando o valor de meio salário mínimo aos que contribuíram ao menos um ano com a previdência social. Nesse mesmo ano também foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que incorporou instituições com a LBA; a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (Funabem); a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev).

Após três anos, em 1977, a Previdência Social expande-se massivamente passando também por um processo de reorganização institucional. Desse modo, é criado o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS) que acumulava, além das instituições do MPAS já apontadas, o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS). O que se destaca, nesse contexto, da associação entre a saúde, a previdência e a assistência social é a tendência cada vez mais expressiva de medicalização da saúde com o incentivo à indústria de medicamentos e ao modelo hospitalar, em vez da saúde pública e preventiva (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

No decorrer da década de 1970, o Estado, já devido às repercussões no Brasil da crise econômica mundial, se deu conta da impossibilidade de transformar o país em potência emergente em tão pouco tempo como propagavam os militares. De toda forma, não se pode negar que no contexto da ditadura militar o país vivenciou um elevado crescimento econômico, designado como o “milagre econômico”, por meio do aumento da produtividade, da modernização da estrutura industrial e do incentivo à entrada de capital estrangeiro.

---

substituiu “a lei, instituída no Governo Vargas, que assegurava a estabilidade no emprego após dez anos de atividade em uma determinada empresa” (LIMA, 2003, p. 146).

<sup>23</sup> Em 1991, o valor do benefício (pago pelo Regime Geral da Previdência) aumentou para o valor de um salário mínimo por força do artigo 5º da Constituição de 1988, que preceitua a equiparação do valor de todo benefício previdenciário ao valor do salário mínimo. Esse benefício foi concebido até janeiro de 1996, substituído pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) e regulamentado através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, ficando, portanto, a cargo da Política de Assistência Social.

Evidencia a literatura que no final dessa década, especificamente em 1978, os movimentos sociais e políticos cresceram, ganharam força e passaram a se articular contra o regime. Defenderam, assim, um interesse comum de retorno ao sistema democrático, estando representados pelos movimentos reivindicatórios urbanos; sindicalistas do ABC paulista (Santo André, São Bernardo e São Caetano); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); segmentos da Igreja Católica com suas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); movimento de reforma sanitária; frações do empresariado descontentes com a ausência de negociação entre empregadores e empregados; e por um grande número de intelectuais que ultrapassaram os muros das universidades e foram às ruas.

Desse modo, afirmamos que as modificações na cobertura dos programas sociais foram também fruto da mobilização da sociedade civil e, nesse rumo, esboçam a peculiaridade das reformas no âmbito social ocorridas entre meados dessas duas décadas em resposta às reivindicações populares. Ademais, deve-se registrar a obtenção de alguns resultados positivos no campo civil e político como a anistia (1979), as eleições para governadores (1982) e a campanha pela abertura política com eleições diretas para Presidente da República.

Vale lembrar que no contexto de ditadura militar apesar de as políticas sociais passarem a fornecer um maior grau de abrangência na incorporação de seus usuários e maior escopo de cobertura, não se observa alteração (e nem era esse o objetivo) no padrão de seletividade que historicamente permeou o sistema de proteção social em nosso país, visto que tal sistema continuava baseado na capacidade contributiva dos trabalhadores.

Até mesmo as políticas assistenciais e não contributivas eram frágeis e ainda não assumidas enquanto responsabilidade do Estado e direito de todos os cidadãos, independente de sua participação ou ausência no processo de trabalho. Todavia, segundo Castro e Ribeiro (2009, p. 25), ainda que frágeis, essas políticas possuíram significativa importância, devido “a baixa cobertura do sistema contributivo, assim como os baixos salários”. Conforme esclarecem esses autores, o fato de essas ações assistenciais atenderem as parcelas mais empobrecidas da população, resultou muitas vezes no uso clientelista das mesmas.

Assim, constata-se que esse sistema protetivo pouco contribuiu para a redução das desigualdades predominantes na sociedade brasileira e até mesmo corroborou para agravar a disparidade entre a “cidadania” dos trabalhadores assalariados e a dos demais trabalhadores precarizados. De acordo com Mota (2008a, p. 61), ao longo dos anos 1970

[...] o país construiu um parque industrial significativo e integrado à economia internacional. Todavia, o saldo dessa modernização conservadora foi o aumento da concentração de renda, a pauperização da maioria da população e a precarização das condições de vida e de trabalho da maioria dos trabalhadores.

Ainda segundo esta autora, na década seguinte o modelo desenvolvimentista de substituição de importações em voga começa a apresentar sinais de esgotamento do crescimento econômico. Concomitante a esse processo cabe destacar a existência de três outros acontecimentos, como a crise nas políticas de seguridade<sup>24</sup>, deflagração da crise da dívida externa e o impulso da organização dos movimentos sociais contestadores.

Essa inversão do ciclo de acumulação trouxe consequências socioeconômicas para o país, mas também oportunizou o surgimento de novos sujeitos no cenário político – a exemplo dos governos locais, das organizações não-governamentais, das agências internacionais. Desse modo, ao longo dessa década podemos verificar que “novas mudanças são realizadas no âmbito das políticas de proteção social” (MOTA, 2008a, p. 142), e estas são decorrentes, sobretudo, da mobilização dos trabalhadores.

Contudo, antes de tratarmos da organização da sociedade civil enquanto instrumento de luta pela redemocratização do país, que muito contribuiu para imprimir uma nova concepção de proteção social, ponderamos esclarecedor tecer considerações acerca da inserção da economia brasileira (que desaguou na crise da dívida externa) no cenário internacional da crise do capital, dos anos 1970.

---

<sup>24</sup> Para Mota (2008a, p. 138-139), foi no início da década de 1980 que começou “o período crítico do modelo de seguridade social, implantado no pós-1964”, principalmente nas políticas de saúde e previdência social, “marcado essencialmente pelo que na época se denominou de crise da previdência social”. Acrescenta ainda a autora “que a crise da previdência não se resume a uma crise financeira. [...] o fator deflagrador dessa crise, nos anos 80, foi eminentemente político-ideológico”.

### **2.1.1 A INSERÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA NO CENÁRIO DE RECESSÃO A PARTIR DA CRISE DA DÍVIDA EXTERNA**

No tocante à inserção brasileira no cenário internacional da crise do capital, a mesma já era identificada pela ausência de sincronia entre os acontecimentos brasileiros com os processos internacionais. Sendo uma marca do nosso capitalismo dependente que persiste nos dias atuais, “assegurando a continuidade de sua trajetória de heteronomia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 135).

No entanto, esclarecem estas autoras que por trás daquela aparente falta de sincronia havia um projeto de internacionalização da economia brasileira com o intuito do capital de recuperar as taxas de crescimento alcançadas nas décadas anteriores, vez que de acordo com Mota (2008a, p. 52)

A partir dos finais da década de 60, o desempenho da economia americana já revelava perda de dinamismo, em especial pelos gastos armamentistas no auge da Guerra do Vietnã, enquanto as economias japonesa e alemã se tornavam competidoras eficazes, alterando o cenário das relações econômicas internacionais.

Nessa direção, o capital buscava se valorizar através da ampliação dos mercados que apresentavam possibilidade de expansão, como no caso do Brasil, e também pela exportação de capitais. A burguesia brasileira articulada ao capital estrangeiro, ao perceber abundância de recursos no mercado, tratou de atraí-los para o país no processo de substituição de importações, o que possibilitou, em um primeiro momento, crescimento quantitativo. Todavia, tamanho crescimento não se reverteu em redistribuição. O término desse ciclo deu-se no início da década de 1970 decorrente dos impactos da economia internacional, minorando o fluxo de capitais e dos limites internos.

Segundo Behring e Boschetti (2006, p. 138), “o recrudescimento do endividamento externo e suas conseqüências são dados fundamentais para entender o ocaso da ditadura e nosso passaporte para a crise econômica crônica daqueles anos, após o curto tempo virtuoso do milagre”, e também para entender “como o país adentra nos anos 1980” (BEHRING, 2008, p. 131).

Toussaint (1998 apud BERHING; BOSCHETTI, 2006, p. 138) corrobora com a afirmação de elevação das taxas de juros, decorrentes da crise da dívida externa, ao apresentar dados que ilustram o quanto subiram essas taxas nos anos 1980,

[...] nesse período partiu-se de taxas de juros baixas e até negativas para um salto percentual em torno de 19% em 1981 e de 27,5% em 1982, por parte dos credores, de forma que houve uma inversão explosiva da transferência de divisas dos países que contraíram empréstimos em prazos muito curtos, mas que foi acompanhada também da queda das exportações de matérias-primas ao sul da Linha do Equador.

Por pressões do FMI para a renegociação da dívida externa (que em sua maior parte foi contraída pelo setor privado), houve uma absurda socialização dessa dívida, passando cerca de 70% do montante total para o domínio do Estado brasileiro (BERHING; BOSCHETTI, 2006, p. 139). E quando Estados periféricos sentem dificuldade de honrar o fluxo de recursos para os credores, estes pressionam para que reduzam seus gastos públicos sociais para assim formarem um *superávit*<sup>25</sup> com o objetivo claro de assegurar a transferência das vultosas cifras.

Desse modo, o volume que hoje possui a dívida externa no Brasil e nos países da América Latina como um todo é oriundo de meados dos anos 1970<sup>26</sup>. Volume esse (de capitais) que só faz crescer diante do tamanho dos juros, sendo interessantíssimo aos credores “apenas” o pagamento desses juros, que de tão exorbitantes ultrapassam o montante principal da dívida e levam os devedores muitas vezes a pedirem novos empréstimos. E tudo isso segundo Chossudovsky (1999, p. 171), para

[...] assegurar de que o país permaneceria endividado por muito tempo e de que a economia nacional e o Estado seriam reestruturados em benefício deles (credores) por meio da contínua pilhagem dos recursos naturais e do meio ambiente, da consolidação da economia de exportação baseada na mão-de-obra barata e da aquisição das empresas estatais mais lucrativas pelo capital estrangeiro.

Assim, podemos afirmar que os acordos da dívida externa significam tão somente a renegociação de dívidas dos anos anteriores. No caso brasileiro para pagar

---

<sup>25</sup> *Superávit* corresponde à soma positiva da receita da União, dos Estados, dos Municípios e das empresas estatais, ou seja, o quanto conseguiram economizar, deixando fora dessa conta os gastos destinados com os juros da dívida pública.

<sup>26</sup> No caso brasileiro, em particular, foi durante o período de ditadura militar que a dívida externa cresceu rapidamente em decorrência da falta de transparência na contratação de grandes empréstimos, sobre os quais incidiam a cobrança de taxas sobrecarregadas de compromisso, de contratação e de crédito (Auditoria Cidadã da Dívida, 2010).

os juros da dívida externa o governo se endividou internamente pedindo dinheiro aos bancos internacionais. Se nos anos 1980 a dívida externa era de US\$ 120 bilhões, dos quais já haviam sido pagos US\$ 90 bilhões na forma de juros da dívida (CHOSSUDOVSKY, 1999), em 2009 chegou a US\$ 282 bilhões e a dívida interna a R\$ 2,04 trilhões (Auditoria Cidadã da Dívida, 2010).

A economia latino-americana, em especial a brasileira, foi fortemente impactada neste contexto. Com os indicadores de crescimento considerados relevantes “puxando para baixo”, apresentou altos índices inflacionários, queda no investimento interno bruto, elevação do desemprego, empobrecimento geral, entre outros, fragilizando dessa maneira a natureza e o papel de um Estado estruturante. Para a formação do *superávit* são os setores de infraestrutura, saúde e educação que sofrem redução de investimentos, resultando em ganhos para o capital e penalizando a grande massa da população. O pagamento da dívida, dessa forma, corresponde a um mecanismo de extorsão de riquezas devido a sua transferência maciça dos países pobres para os países ricos, tornando os primeiros exportadores de capital para os segundos (NETTO; BRAZ, 2007).

Dentre as três alternativas que restaram ao governo brasileiro, como “cortar gastos públicos, imprimir dinheiro ou vender títulos do Tesouro a juros atraentes” (KUCINSKI; BRANFORD, 1987 apud BERHING; BOSCHETTI, 2006, p. 139), optou-se, em um primeiro momento, pela emissão de títulos da dívida elevando os juros, mas permanecendo a economia brasileira com altos índices inflacionários até 1994 quando começa a ser implementado o Plano Real.

Na sequência dessa crise (oriunda do colapso estrutural do capital) surge um discurso da necessidade de políticas de ajustes e planos de estabilização em todo o mundo. Então, os elementos da “nova agenda neoliberal” estavam postos juntamente às iniciativas superadoras da crise do capital e ao questionamento do modelo de Estado (social) intervencionista, mecanismos esses tidos como uma tendência geral. Contudo, o movimento variou bastante entre os países conforme a organização social, econômica e política peculiar de cada sociedade.

O fato de o mundo vivenciar uma época marcada por uma nova crise do capital parece aproximar, em um primeiro momento, os países ricos dos países pobres. Porém,

tal aproximação faz parte das estratégias que serão adotadas pelo capital em busca de recuperar seus níveis de produtividade. O capital necessita realizar mudanças econômicas sem desgastar sua hegemonia e as faz com base na formação de uma “cultura política da crise”. De forma geral, considerando a trajetória histórica peculiar de cada país, a ideia que rege essa “cultura política da crise” é a

[...] de que a crise afeta igualmente toda a sociedade, independente da condição de classe dos sujeitos sociais, de modo que a “saída” da crise exige consensos e sacrifícios de todos. Para tanto, a burguesia tenta obter o consenso ativo das classes subalternas, baseado em questões que afetam o cotidiano das classes trabalhadoras, considerando-as como situações decorrentes da crise (MOTA, 2008a, p. 101).

Com isso, o intuito das ideologias burguesas tem sido o de naturalizar as crises econômicas, como se toda e qualquer organização societária estivesse fadada a sofrê-las independente de seu contexto histórico. Assim, não podem passar despercebidas as iniciativas superadoras pelo capital e, conseqüentemente, os impactos e efeitos dessa crise sobre os países periféricos, particularmente o Brasil, que têm no programa neoliberal uma de suas estratégias.

### **2.1.2 A MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA EM TORNO DA REDEMOCRATIZAÇÃO: a década de 1980**

O Brasil passou, na década de 1980, por um conjunto de mudanças. Do ponto de vista político, buscou a restauração do Estado democrático de direito com a reconfiguração do sistema de proteção social em direção à abrangência e universalização das políticas sociais. Contudo, a consolidação deste projeto não seria fácil diante da conjuntura de crise econômica que assolava os vários países capitalistas, particularmente, de forma negativa sobre as políticas sociais, estruturadas no denominado *Welfare State* ou Estado de Bem-estar social. Tal dificuldade era resultante, de um lado, da crise econômica da década anterior que abateu todos os países (tanto centrais quanto periféricos), e de outro lado por terem surgido na

contramão da tendência mundial cada vez mais hegemônica de adesão ao ideário neoliberal.

Se considerada a década de 1980, do ponto de vista econômico, como a “década perdida”<sup>27</sup>, esta também fora marcada por uma explosão da sociedade civil organizada que se mobilizou para manifestar seus desagrados e para reivindicar uma sociedade democrática com vistas a inserir suas demandas na agenda pública. A mobilização da sociedade articulada a grupos de natureza diversificada e a manifestações públicas lhe rendeu (nos anos 1980) o título de “década da redemocratização”.

O país vivenciou nessa década<sup>28</sup>, um movimento peculiar de sua história ao reunir segmentos tão heterogêneos da sociedade em uma campanha popular pelas “Diretas Já”. A articulação entre os movimentos da sociedade civil possibilitou a formulação da reorganização institucional<sup>29</sup>. Toda essa ebulição culminou nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte no período entre 1987 e 1988, com a formação de uma grande aliança em defesa da democracia.

Contudo, tal aliança se deu de forma negociada entre a introdução de novos interesses e a manutenção das elites tradicionais, vez que através da participação organizada da população, a mesma atingiu “status de interlocutores decisivos em muitas áreas”, e houve também “setores ou grupos economicamente poderosos [que] resguardaram suas prerrogativas e contatos no aparelho governamental” (VIANNA, 2000, p. 98). Desse modo, com base em Nogueira (1988 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 142) pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 não expressou a vontade de um único grupo nacional.

---

<sup>27</sup> Segundo Mota (2008a, p. 62), a expressão “década perdida” se refere a conjuntura “das baixas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), da compressão dos salários e do aumento da concentração da riqueza”.

<sup>28</sup> Vale registrar, mais uma vez, que esse processo já vinha ocorrendo desde fins da década de 1970, tanto em defesa do término do regime militar, quanto da abertura política do país.

<sup>29</sup> Dentre muitos dos documentos elaborados nesse cenário, destacamos o relatório elaborado, em 1986, pelo Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social, o qual apresentou uma proposta de enfoque abrangente para a Seguridade Social com a sugestão de que não se pautasse na noção de seguro social, ou seja, de que fosse não contratual e não contributiva. Passados dois anos tal relatório foi incorporado à Constituição, mas não foi acatado de primeira vez, atravessando fortes embates (PEREIRA, 2008).

O período denominado Nova República, no qual se institucionaliza a redemocratização política do país, assim foi marcado por uma transição democrática de viés conservador. Como afirma Oliveira (2007, p. 22),

[...] sob a forma de uma transição feita ainda “por cima”, prussianamente, pois o controle da redemocratização ficou *mezzo a mezzo* entre o partido de oposição à ditadura, agora Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e os amplos “salvados do incêndio” no Partido da Frente Liberal (PFL), mas já fortemente temperado pelo surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT).

Apesar da disputa entre forças de interesses contrários no processo da Constituinte, é notório que a materialização do texto constitucional com a consolidação da Constituição Federal de 1988, caracteriza-se como uma Reforma do Estado brasileiro, face às inúmeras necessidades de revisão das formas de intervenção, sobretudo, na esfera econômica, tendo como partes essenciais as reformas tributária, administrativa, trabalhista, previdenciária etc.

Esta foi uma reforma no sentido progressista de seu conteúdo tal como se denominou o *Welfare State* – uma reforma dentro do capitalismo, como defendia a social-democracia, visto que incorporou elementos da social-democracia e do modelo *welfareano*, especialmente no título VIII Da Ordem Social (BEHRING, 2008). Neste título uma das inflexões mais importantes se refere à introdução do sistema de seguridade social, definindo-o no artigo 194 da Constituição Federal de 1988, como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Houve também avanços significativos na área trabalhista e da educação, mas, foi na esfera da seguridade social que a Constituição explicitou maiores avanços, vez que a sua conformação inova ao instituir no padrão de proteção social os princípios de universalização dos direitos de cidadania e de responsabilidade do Estado como principal provedor e financiador dos serviços sociais.

Tais inovações, no entanto, não foram acordadas por todos os segmentos da sociedade brasileira. A ala conservadora adepta da ortodoxia liberal chegou até mesmo a ironizar a possível concretização dos direitos sociais legitimados e a afirmar que o país seria ingovernável, nas palavras do presidente Sarney (1985 - 1990). Diante de tamanha inovação no campo dos direitos sociais e com o reconhecimento da enorme “dívida social” que assola o país, os governantes lançaram mão (e tal prática ainda

persiste) de dispositivos constitucionais de forma indiscriminada com o objetivo de postergar a aprovação de leis regulamentadoras, por meio de Medidas Provisórias<sup>30</sup>.

De maneira geral, estudiosos como Draibe (1990 apud SILVA, 2000) afirmam que o advento da Constituição de 1988 concebe no plano jurídico-normativo o rompimento do padrão de proteção social até então adotado pelo Brasil, que era de caráter meritocrático particularista em direção ao modelo institucional distributivo, em um ensaio tardio de implementação do Estado de Bem-estar. Em outros termos, esse rompimento promoveu a retomada do Estado democrático de direito de forma mais abrangente, objetivando ampliar e imprimir uma nova configuração às políticas sociais, tornando-as centrais na agenda de reformas institucionais e direcionando-as para a perspectiva do direito de cidadania associado à noção de pertencimento ao país, enquanto cidadão, e de responsabilidade do poder público estatal.

Assim sendo, no tocante à configuração das três políticas da seguridade, foi instituído na área da saúde o Sistema Único de Saúde (SUS) com base em uma rede de serviços integrada, descentralizada e regionalizada. Esse sistema possui como um de seus objetivos difundir em todo o país de forma igualitária o atendimento à população. No campo da previdência social, houve a incorporação dos direitos de todos os trabalhadores, sem distinção por categoria profissional, e algumas melhorias aos aposentados. Já em relação à assistência social, esta foi a política da seguridade social que mais passou por mudanças no que se refere ao paradigma até então adotado. Pela primeira vez transformou-se em direito e a ser tratada enquanto política pública, dever do Estado e direito do cidadão. Assim possui a tarefa de garantir o atendimento às necessidades básicas e de concretizar de forma descentralizada os direitos destinados a certos segmentos sociais, como à família, às crianças e adolescentes carentes, à velhice, às pessoas com deficiência, aos desempregados, entre outros. Desse modo, dentre as políticas da seguridade, a saúde caracterizou-se como política universal, a previdência como contributiva e a assistência social como não-contributiva e para quem dela necessitar.

---

<sup>30</sup> Apesar de ser um instrumento previsto pela Constituição, a medida provisória está sendo utilizada de forma inconstitucional e abusiva, vez que deve ser utilizada pelo Presidente da República somente em situações de assuntos urgentes e relevantes, o que não vem ocorrendo.

Vale esclarecer, no entanto, que estes avanços registrados na Constituição de 1988 não foram prontamente garantidos tal como preconizados na Lei. Apesar de o Brasil, com a conquista da Carta Magna, se posicionar na contracorrente da história, haja vista muitos países, sobretudo os de capitalismo central, naquele período, adotarem medidas contrarreformistas, o nosso país não fugiu totalmente da tendência hegemônica, posto que na prática já estava sendo alvo daquelas medidas, iniciadas ainda no governo Sarney e reforçadas a partir da década de 1990.

Nesse sentido, se evidencia que a efetivação das inovações presentes no texto constitucional se efetivaram em um contexto (a nível global) totalmente adverso, face às estratégias governamentais adotadas com vistas ao enfrentamento da tendência mundial de crise do modelo de acumulação econômica, associadas às alterações nas determinações políticas, “com uma nova hegemonia burguesa, de cunho neoliberal, que vai potencializar novas e antigas dificuldades para consolidar a seguridade social no Brasil” (SALVADOR; BOSCHETTI, 2006, p. 29).

Como pode ser denotado nesse cenário, é interessante observarmos os diferentes percursos históricos de cada país e como os acontecimentos vão sendo traçados em um mesmo período histórico, pois enquanto no Brasil, e podemos até abranger para o continente latino-americano<sup>31</sup>, ocorriam movimentos de natureza popular e reivindicatória na direção da conquista e afirmação de direitos sociais, ao mesmo tempo, nos países de capitalismo central, a conjuntura que se fortalecia era em uma direção oposta aos avanços anteriormente conquistados no campo da proteção social.

Nesse rumo podemos afirmar que no caso brasileiro, nem bem os novos direitos sociais foram regulamentados, logo se defrontaram com ataques ou processos de contrarreformas, constituindo-se em um grande paradoxo, posto que apesar de toda euforia, mobilização e participação nacional que culminaram nas importantes conquistas da carta constitucional, em 1988, os fins da década de 1980 também foram marcados pelo início do processo de desmonte das políticas públicas brasileiras. Daí

---

<sup>31</sup> Com exceção do Chile que já na década de 1970 serviu de laboratório para o programa neoliberal, antes mesmo de sua implantação na Inglaterra e nos Estados Unidos.

que adentramos na década de 1990 – parafraseando Laurell (1995) – avançando em direção ao passado ao nos distanciarmos da universalização dos direitos sociais.

Com o intuito de situarmos a conjuntura político-econômica atual do Brasil para analisarmos as tendências da seguridade social, faz-se imprescindível evidenciarmos o processo político, no qual nosso país estava inserido na gênese dessa década, bem como as condições que foram geradas para a sua incorporação ao programa neoliberal e os rebatimentos dessa opção frente à seguridade social brasileira. Contudo, antes de tratarmos desses elementos faremos uma breve explanação acerca do processo de introdução do programa neoliberal na América Latina, continente do qual somos parte.

## **2.2 NEOLIBERALISMO VERSUS SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: a forte incongruência**

O terreno propício para o avanço do neoliberalismo surgiu no final da década de 1970, mais precisamente em 1979, com o governo Margaret Thatcher na Inglaterra, sendo o primeiro país a colocar em prática o programa neoliberal seguido do governo Ronald Reagan, em 1980, nos Estados Unidos.

No tocante à América Latina, esse programa tardou um pouco a chegar aos países desse continente do que em outras partes do globo. Foi na segunda metade dos anos 1980 que o fenômeno se generalizou, a medida da renegociação das dívidas externas das principais economias latino-americanas. Apesar disso, registra-se a exceção do Chile que sob a ditadura de Pinochet, em 1973, serviu como laboratório da primeira experiência neoliberal do mundo, antes mesmo dos governos Thatcher e Reagan, sendo, posteriormente, a vez da ditadura militar argentina experimentar, na segunda metade dessa década de 1970, o mesmo modelo, mas sem registro de sucesso (FIORI, 2001).

Ao fazer um balanço do neoliberalismo em escala global, Anderson (1995) esclarece que o programa obteve êxito com relação ao combate da hiperinflação dos anos 1970, à derrota do movimento sindical, à queda do comunismo na Europa

Ocidental e na antiga União Soviética ao controle do crescimento das taxas de desemprego, à recuperação dos lucros e ao aumento do grau de desigualdade social, tido por eles como uma realidade natural.

Resultante desses êxitos foi a recuperação do capitalismo e o seu avanço por todo o mundo. No entanto, quanto às altas taxas de crescimento estáveis registradas no período anterior, o programa fracassou, posto que entre os anos 1970 e 1980 essas taxas apresentaram-se muito baixas nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Segundo Anderson (1995), isto se deu porque a recuperação das taxas de lucro não significou a recuperação dos investimentos, ou seja, a intervenção e o investimento na produção foram muito baixos, não acompanharam o ritmo das taxas de lucro, em virtude da desregulamentação financeira com o privilegiamento da especulação em detrimento da produção.

Na América Latina o processo foi semelhante. A média de crescimento em todo o continente nesse período ficou aquém do registrado nos anos do populismo/desenvolvimentista. No Brasil, particularmente, os dados demonstram o quanto nefasto foi a incorporação do país ao programa, “porque a média anual de crescimento, entre 1945 e 1980, ficou entre 7 e 8%, e a taxa da década neoliberal ficou em torno de 3%, menor do que a da década de 1980, chamada de ‘década perdida’” (FIORI, 2001, p. 200). O referido autor também acrescenta, com relação ao caso brasileiro, que houve desajustes no âmbito do sistema produtivo. Provocados pela abertura comercial, desnacionalização e desmontagem da estrutura industrial, esses desajustes impulsionaram a dependência nacional das importações e com isso um novo arcabouço no sistema produtivo.

Daí que no cenário latino-americano as elites políticas e econômicas entraram na década de 1990 alinhadas e integradas às teses promissoras difundidas pelos Estados Unidos e expressas em “seu receituário de medidas de ajuste” (BEHRING, 2008, p. 147), no documento denominado “Consenso de Washington”, expressão esta cunhada pelo economista norte-americano John Williamson. Este documento compreende as conclusões resultantes de uma reunião realizada na capital dos Estados Unidos (daí a origem dessa denominação), em novembro de 1989, entre os funcionários do governo

deste país e dos organismos financeiros internacionais ali sediados, como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Construído ao longo da década de 1980, este documento referencia um consenso em torno das ideias neoliberais já hegemônicas nos países centrais na forma de um conjunto de recomendações políticas econômicas para a crise evidenciada nos países periféricos. Em linhas gerais tais recomendações indicam medidas que visam disciplina fiscal; corte dos gastos sociais; implementação de reformas administrativas, tributárias, trabalhistas e previdenciárias; abertura comercial; desregulação dos mercados financeiro e do trabalho; e privatização das empresas públicas e a garantia do direito de propriedade intelectual aos estrangeiros (BATISTA, 1994; Del PINO, 2001; FIORI, 2001).

Desse modo, precisamos ter clareza do que se pretendeu com este “Consenso de Washington”. Nas entrelinhas dessas medidas de cunho macroeconômico e com base nas chamadas “reformas estruturais”, estavam postas as “válvulas de escape” da crise econômica das décadas anteriores por meio de estratégias reformistas ou, nas palavras de Fiori (2001, p. 86), “as “condicionalidades” que os organismos multinacionais e o sistema bancário privado já vinham impondo” a serem implantadas nos países periféricos devedores do capital financeiro internacional (MOTA, 2008a), a partir da década de 1990.

Concomitante ao processo de enquadramento dos países periféricos, a este Consenso ocorria, no contexto político brasileiro, a vitória do primeiro Presidente eleito pós-redemocratização do país, Fernando Collor de Mello<sup>32</sup>. Este presidente foi responsável pela adoção das primeiras providências liberalizantes e de integração da economia nacional com a internacional, abrindo as portas do país para a importação, tendo assim o seu governo se caracterizado por dar o pontapé inicial nas “reformas estruturais” por meio do programa neoliberal. Teve também o seu governo características de perseguição aos funcionários públicos e destruição das instituições do Estado.

---

<sup>32</sup> Teve nessa disputa eleitoral como adversário mais expressivo Luís Inácio Lula da Silva. Os projetos de ambos eram opostos e o de Collor, especificamente, defendia as reformas voltadas ao favorecimento do mercado com forte restrição ao papel do Estado para o social.

Apesar do rompimento com os anos de ditadura militar, Collor marcou “a transição para uma nova ‘democracia autoritária’ sob o controle direto dos credores e das instituições financeiras internacionais sediadas em Washington” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 170). Desde o final do governo Sarney ações de cunho explicitamente neoliberal vinham ganhando fôlego, mas este fez alusão à reformas que nunca deu início. Mesmo na Constituição de 1988 “já estavam presentes medidas de liberalização e abertura do país – embora não fossem da extensão daquelas adotadas nos anos 1990” (BEHRING, 2008, p. 141).

Nesse sentido, segundo Oliveira (2004, p. 73), a real reforma do Estado “começou com o Collor, mas Collor era apenas um simulacro. Collor sempre foi tido pela burguesia, como seu filho bastardo”, posto que o mesmo não passava muita confiança ao FMI e nem às elites nacionais, tendo frágeis suas bases de legitimidade.

Assim, o governo Collor sofreu retaliações, em um cenário de tensão das negociações das dívidas, por parte dos credores que chegaram a ameaçar “que se o Brasil quisesse fazer um novo acordo de empréstimo com o FMI, ‘teria de fazer reformas econômicas que implicariam emendas na Constituição’” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p.174). O FMI também “exigia a adoção de ‘um remédio econômico muito mais forte’”, determinando mais cortes nos gastos sociais para acordos subsequentes.

Eleito com o discurso de que acabaria de uma só vez com a inflação por meio de seus planos de governo (em muitos aspectos fracassados), este presidente consegue, em linhas gerais, “equilibrar as finanças públicas e aumentar as reservas do país, [contudo] a abertura comercial e a reforma administrativa propiciaram o aumento do desemprego, e pouco tempo depois o país entrava em uma recessão profunda” (BEHRING, 2008, p. 150). Dessa forma, as sequelas dos planos resultaram no agravamento da questão social por meio da disseminação do desemprego, da queda dos salários reais e da contração das políticas sociais.

O governo Collor foi marcado por forte caráter clientelista e patrimonialista, bem como por escândalos políticos, a exemplo da “extorsão de dinheiro multimilionária implicando o uso de recursos públicos” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 170); da

arbitrariedade das subvenções sociais e da postura da primeira dama, Rosane Collor, no comando da LBA<sup>33</sup>, para citar apenas alguns.

Estes escândalos políticos desaguarão no primeiro (e único até o momento) *impeachment* da história do país a partir da iniciativa do movimento “caras pintadas”<sup>34</sup>, marcando assim o seu curto mandato na presidência entre os anos de 1990 a 1992. Entretanto, Behring (2008, p. 153) elucida que “essa condenação pública não significou a condenação de aspectos de seu projeto de corte neoliberal para o país”. E Chossudovsky (1999, p. 171) acrescenta, “A campanha de impeachment do presidente servira para desviar a atenção pública das questões sociais reais: a grande maioria da população ficara mais pobre em consequência do Plano Collor”.

No tocante à política social, os novos direitos inscritos na Constituição de 1988 sofreram obstrução, pois Collor lançou mão da estratégia política de postergar a regulamentação de alguns dos que necessitavam da tramitação da legislação complementar para serem implementados, vez que a Constituição é o alicerce sobre o qual outras conquistas fazem-se necessárias. Nesse sentido Fleury (2004a, p. 7), complementa que

O arcabouço legal da Seguridade Social seria completado com a promulgação das leis orgânicas, em cada setor, que finalmente definiriam as condições concretas pelas quais estes princípios constitucionais e diretrizes organizacionais iriam materializar-se.

No entanto, a promulgação das leis orgânicas desse sistema só ocorreu após um processo árduo de embates e debates políticos, visto que a seguridade foi foco desde o início dessa estratégia de desconsiderar as regras estabelecidas na Lei maior através de manobras políticas e administrativas.

De acordo com Pereira (2008, p. 162), o campo social foi marcado pela “preservação e aprofundamento da fragmentação e descoordenação institucional”. Na Previdência Social houve uma tentativa de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo; a contenção, por vários meses, da destinação de benefícios

---

<sup>33</sup> Ao se referir aos escândalos que perpassaram a LBA, Sposati (2007, p. 23) esclarece que “o jornalista Guilherme Evelin informou, no jornal O Estado de S. Paulo, que Rosane Collor deu emprego em Alagoas [quando Collor foi governador] a 19 sobrenomes idênticos ao dela. Fato que vai se repetir mais tarde em Brasília quando preside a LBA Nacional”.

<sup>34</sup> Esse movimento foi protagonizado pelos estudantes brasileiros que foram às ruas com os rostos pintados de verde e amarelo, no ano de 1992, para reivindicar a retirada de Collor do posto de presidente, tendo por base as denúncias de corrupção.

previdenciários; e a resistência em aprovar os planos de benefícios<sup>35</sup>. Na área da saúde foi atacado o SUS por meio do veto a 25 itens da Lei Orgânica da Saúde, relacionados à participação popular na gestão do sistema e da transferência intergovernamental de recursos financeiros na área da saúde<sup>36</sup>. Em relação à Assistência Social, esta teve sua primeira proposta de Lei Orgânica vetada na íntegra diante da alegação de que o projeto era inconstitucional, porque “continha dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social ‘responsável’” (SOARES, 2001, p. 291), devendo restringir seu atendimento aos segmentos mais carentes da população, demonstrando, na realidade, pouca disposição em implementar o conceito de seguridade preconizado na Constituição.

Se o governo Collor foi ausente em relação à aprovação da legislação complementar no campo das políticas sociais, no âmbito da política econômica utilizou-se da tática de aprovar Emendas a Constituição<sup>37</sup> no sentido de alterar algumas de suas cláusulas para fazer jus às negociações com os credores, na visão de quem era preciso reestruturar o Estado brasileiro, vale esclarecer que em benefício deles próprios. Para o cumprimento de tal objetivo (de reestruturar o Estado) era preciso privatizar; demitir trabalhadores; desindexar salários com a finalidade única de cortar gastos públicos para liberar o dinheiro necessário para o pagamento do serviço das dívidas interna e externa (CHOSSUDOVSKY, 1999).

Com a destituição de Collor, assume a presidência seu vice, Itamar Franco, em um cenário complexo e de estagnação do sistema de proteção social que vinha sendo construído desde os anos 1930. Embora, ao tomar posse, Itamar promettesse “aumentar os salários reais, abaixar os preços das tarifas públicas e modificar o programa de privatização” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 175), acabou por dar continuidade à opção de política econômica até então adotada, sendo, portanto, inviáveis tais promessas em virtude dos acordos anteriormente assinados com o FMI. Além disso, esse discurso

---

<sup>35</sup> De acordo com Fleury (2004a, p. 7), apenas, em 1991, “Na área de previdência, as inovações constitucionais foram regulamentadas pela Lei nº 8.212/91, intitulada Lei Orgânica da Seguridade Social, mas que apenas estabelece o Plano de Custeio da Previdência Social e pela Lei nº 8.213/91, que estabelece o Plano de Benefícios da Previdência Social”.

<sup>36</sup> Por isso a saúde possui duas Leis Orgânicas a Nº 8.080/90 e a Nº 8.142/90, esta última aprovada três meses depois para regulamentar os itens que tinham sido vetados na primeira.

<sup>37</sup> A primeira delas ocorreu em 1991 por meio do Emendão no governo Collor, que aprovou em seu curto mandato duas emendas e Itamar Franco também aprovou duas, já FHC aprovou 35 emendas a Constituição (FLEURY, 2004a).

“populista” desagradou tanto as elites nacionais quanto o FMI, que resolveu ser mais enérgico e requerer maior subserviência do novo governo brasileiro.

Desse modo, nos sete primeiros meses, passaram pelo Ministério da Fazenda três ministros e nenhum deles agradou o FMI. Foi então que chegou ao cargo Fernando Henrique Cardoso (FHC), sociólogo e intelectual respeitado no meio acadêmico, para marcar uma nova fase na restauração da confiança por parte dos credores internacionais da “vassalagem do Estado brasileiro”, posto que este seria (naquele momento) o “homem” encarregado de conduzir todas as reformas econômicas com o intuito de dar prosseguimento na negociação da reestruturação da dívida. Nesse rumo estava apto pela burguesia brasileira e internacional, por uma série de requisitos, a impulsionar a real reforma do Estado sob o bastão do grande capital.

De toda forma, esse novo governo representará avanços (limitados) no que diz respeito à legislação complementar à Constituição Federal, a exemplo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Embora a assistência social componha o sistema de seguridade, no texto constitucional, ela não é auto-aplicável uma vez que “não basta um direito ser reconhecido para ser prontamente executável. É preciso que ele seja garantido” (BARRETO, 1990 apud PEREIRA, 1996, p. 101), e essa garantia se dá mediante lei complementar ou ordinária. No caso desta política, a falta de compromisso e a omissão eram tamanhas que o Ministério Público teve que ameaçar o poder Executivo com uma ação direta de inconstitucionalidade para que este encaminhasse um novo Projeto de Lei da assistência social ao Congresso Nacional.

Desse modo, para que a LOAS fosse instituída foi preciso um período de cinco anos (1988-1993), no qual transcorreu todo um processo político permeado por conflitos e barganhas para que enfim fosse aprovada pelo poder legislativo e sancionada pelo poder executivo, por meio da Lei Nº 8.742/1993. Entretanto, para que fosse sancionada, esta Lei sofreu algumas modificações em seu percurso pelo Congresso e pelo Palácio do Planalto. O dispositivo, denominado de Benefício de Prestação Continuada (BPC), que versava sobre a transferência monetária continuada para idosos e pessoas com deficiência foi reformulado.

A transferência prevista na Constituição Federal, que seria inicialmente de um salário mínimo mensal para todo e qualquer idoso (de 65 anos de idade) e pessoa com deficiência sem condições de prover sua manutenção ou de tê-la provida por sua família cuja renda mensal *per capita* fosse inferior a  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo, foi alvo de contestação. Utilizando-se de falsos discursos de inconstitucionalidade e de que maiores gastos com a assistência social desoneraria os cofres públicos, Fernando Henrique Cardoso (FHC), então Ministro da Fazenda, propôs o aumento da idade mínima do idoso para 70 anos e para  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo mensal a *per capita* da família. Atualmente, vigora a idade mínima de 65 anos para o idoso legitimado através do Estatuto do Idoso, Lei N° 10.741/2003<sup>38</sup>.

Fernando Henrique Cardoso (FHC) também obteve êxito ao conseguir que o Legislativo aprovasse as reformas fiscais do FMI, dentre estas a criação de um Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, com base no modelo do Banco Mundial de alívio à pobreza. Naquele momento o Congresso, por meio de Emenda Constitucional, “obrigou o governo a cortar o orçamento federal (e, com isso, o investimento público) em 43%, bem como redirecionar as receitas do Estado para o serviço da dívida” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 178).

Deste modo, podemos afirmar que ao desvincular recursos, inclusive transferências a estados e municípios, o financiamento do FSE foi originário da redução de recursos e cortes do gasto público social. Nesse sentido, a União realizou a manobra de introduzir esse mecanismo estratégico com o objetivo de honrar os acordos assinados com o FMI. Ainda no governo de FHC, este Fundo sofreu alteração em sua denominação para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1997, e posteriormente, em 2000, para Desvinculação de Arrecadação de Impostos e Contribuições Sociais da União (DRU), da qual trataremos no próximo capítulo. Contudo, tais alterações nominativas não mexeram no cerne dos objetivos desses mecanismos.

Na teoria, o FSE foi instituído com a finalidade de acumular um montante de recursos a ser destinado unicamente para ações de saúde e educação, benefícios previdenciários e outros programas sociais (AFFONSO, 2000), no sentido de investir

---

<sup>38</sup> Além deste avanço, o Estatuto do Idoso assegura, em seu artigo 34, parágrafo único, que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) já concedido a qualquer membro idoso da família, dentro dos termos da LOAS, não será computado para os fins do cálculo da renda familiar *per capita*.

em ações de enfrentamento à pobreza. Entretanto, significou, como bem esclarece Chossudovsky (1999, p. 178),

[...] o fim da soberania na política social, pois, daí em diante, orçamentos e estruturas organizacionais seriam monitoradas diretamente pelas instituições de Bretton Woods sediadas em Washington, agindo em nome dos bancos credores internacionais. A ruína e a destruição dos programas sociais do Estado e a gradual extinção de parte da Previdência Social foram condicionalidades para a assinatura do acordo.

Apesar de não ter obtido sucesso em relação ao problema do *déficit* público que, em última análise, havia alimentado sua origem, o FSE teve um papel estratégico de contribuir para a estabilização da economia brasileira. Adotado juntamente com o Plano Real, que fez parte de um grupo de planos de estabilização, tendo sido planejado na reunião de Washington.

Do ponto de vista da contribuição para a estabilidade econômica do país, o Plano Real também teve significativa importância. Iniciado em 1994, o programa teve à frente o então Ministro da Fazenda, FHC, sendo implementado em três principais etapas: a instituição da Unidade Real de Valor (URV); o início da desindexação da economia e a introdução de uma nova moeda, o Real.

Logo no início de sua implementação, segundo Fiori (2001, p. 227), este plano “reduziu a inflação, expandiu a economia e reduziu as taxas de desemprego”. Enquanto FHC conduzia esse processo de reformas fiscais, se tornara candidato a presidente, e diante dos êxitos nesse campo da política econômica, ao se sair bem melhor que seus predecessores, foi recompensado sendo eleito por duas vezes consecutivas entre 1995-1998 e 1999-2002. De fato, as baixas taxas de inflação que antecederam as eleições contribuíram muito para o apoio recebido à sua candidatura, sobretudo, das camadas mais pobres da população, aquela que mais sofre com a instabilidade de preços.

No entanto, no que se refere à influência da adoção do Plano Real na eleição de FHC, Fiori (1997 apud BEHRING, 2008, p. 156) afirma que

O Plano Real não foi concebido para eleger FHC; FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial.

Contudo, para pôr em prática tal plano foram tomados empréstimos das instituições internacionais e renegociadas as remanescentes dívidas, sendo para tanto preciso adotar uma série de medidas de cunho reformistas, como desregular os mercados locais, privatizar as empresas públicas; e promover a abertura econômica e o equilíbrio fiscal.

Se por um lado num primeiro momento o Plano Real conseguiu controlar a hiperinflação que assolava o país e promover o crescimento do emprego, por outro, em meados de 1996 houve mudanças que rebateram negativamente em muitos indicadores macroeconômicos, visto que os salários caíram e a taxa de desemprego subiu vertiginosamente, gerando “déficit fiscal insustentável, juros aberrante, câmbio irrealista e déficit na balança de pagamentos” (BEHRING, 2008, p. 159).

Desse modo, podemos afirmar que o controle da inflação por meio de uma política de juros altos gerou um enorme desemprego ao agravar o *déficit* das contas públicas, vez que esta política de juros altos desfavorece o investimento produtivo interno, migrando, dessa forma, um grande montante de capitais para a especulação financeira. Além disso, acarretou em muito o endividamento público e privado levando o governo federal, diante desse quadro, à busca incessante por *superávits*.

Nessa mesma perspectiva também foi criada, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) “importada”, nas palavras de Fiori (2001), da cartilha das agências internacionais, Banco Mundial e FMI. Apesar de ser um dispositivo que estabelece normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal no sentido de evitar o endividamento dos municípios e estados, acabou por limitar a capacidade de investimentos estruturantes por parte desses níveis subnacionais, e por restringir as políticas sociais, sobretudo, as de seguridade social.

Sendo assim, como esta lei versa apenas sobre as metas fiscais dos gastos, está em tramitação na Comissão de Legislação Participativa na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (Nº 1.305/2003) de Responsabilidade Fiscal e Social (LRFS). Este projeto propõe a alteração de alguns artigos da LRF, no sentido de que os governos cumpram também de forma equilibrada as metas sociais e não só as fiscais, com o objetivo de promover mais equidade e justiça social.

Tal justificativa se dá porque, geralmente, os governantes utilizam o argumento da ausência de investimentos em metas sociais em decorrência do limite imposto pela referida Lei que não permite que gastem mais. Como contraponto então, é que a proposta da LRFS coloca a necessidade de que exista também uma responsabilidade pública com as metas sociais.

No governo FHC, como pudemos constatar, a prioridade “número um” foi a política econômica monetária de estabilização por meio de “medidas de natureza estrutural, cujo objetivo central foi sempre promover ajuste nas contas públicas e controle permanente do endividamento” (NUNES, 2004, p.77), deixando totalmente à margem a política social, e quando voltado a esta última, o fez de acordo com os compromissos assumidos juntamente com os organismos internacionais.

Nessa direção é interessante a análise que Amélia Cohn (2000) fez em relação às políticas sociais nesse governo. Em seu estudo a autora conclui que as iniciativas governamentais na área social foram diversificadas, pois no momento em que pesquisou estavam sendo desenvolvidos 16 programas setoriais, mas, conforme analisa, eram ações pouco ousadas, portanto, com baixo impacto social. Afirma ainda que a “timidez” de tais Programas era decorrente em parte dos compromissos assumidos com a ONU no tocante à agenda social. Ademais, expressam também o traço sócio-histórico perpetuado no país de subordinação da política social à política econômica.

Dentre esses programas merece destaque o Programa Comunidade Solidária (PCS), criado em 1995 como uma estratégia de combate à pobreza, e segundo Fleury (2003, p. 13), “desempenhando importante papel simbólico na difusão de uma imagem de inovação na gestão pública, através de um modelo de políticas de nova geração”. No entanto, este programa acabou por reassumir posturas assistencialistas praticadas pela extinta LBA, visto que desde sua materialização desconsiderou a nova concepção de assistência social garantida na Constituição e regulamentada na LOAS.

Fazia parte do núcleo central do programa o princípio de que o Estado deve promover o terceiro setor, estando direcionado não mais para o aprimoramento das instituições públicas estatais, mas sim para a difusão da necessidade das organizações sem fins lucrativos voltadas à prestação de serviços assistenciais à população de modo

focalizado, fazendo-a por meio do repasse de recursos públicos. No sentido de regularizar a transferência desses subsídios para as organizações que cumprissem as condições legais, o governo promulgou a Lei Nº 9.790/1999, que deixa o processo de reconhecimento institucional das entidades sem fins lucrativos mais simples, passando a serem denominadas de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), e institui e disciplina o Termo de Parceria.

Inovou, de toda forma, ao integrar a mobilização da sociedade civil às três esferas de governo, mas “descuidou” na condução desse processo ao “combinar” o Estado com a Sociedade, quando passou, por exemplo, a contratar serviços de Organizações Não-Governamentais (ONGs) para coordenar o programa de capacitação solidária, ainda mais sendo ONGs criadas por membros de programas do Estado. Como o programa não ia tão bem, ao final do governo de FHC, quem continuou dando seguimento a estas ações foi uma ONG, denominada Comunitas<sup>39</sup> (FLEURY, 2003).

Merecem destaque outros tipos de iniciativas na área assistencial, como a criação por parte do governo federal de um programa de renda mínima<sup>40</sup>, em 1997. Com o critério de obrigatoriedade de frequência regular à escola, este programa possuía o objetivo de retirar das ruas e do trabalho infantil as crianças pobres, sobretudo, as da zona rural. No entanto, do mesmo modo do PCS, este programa desconsiderou as experiências já realizadas nos estados e municípios e também o projeto do Programa de Garantia de Renda Mínima, bem mais abrangente, do senador Eduardo Suplicy (PT-SP) que já estava em tramitação desde 1991 no Congresso Nacional (PEREIRA, 2008).

Desse modo, revelou-se extremamente seletivo tanto no aspecto do público-alvo quanto na destinação das verbas aos beneficiários, uma vez que

[...] enquanto o projeto de Suplicy previa um volume de recursos da ordem de R\$ 3 bilhões para atender a sete milhões de famílias pobres durante cinco anos, a partir da aprovação do projeto, o governo federal planejou gastar no máximo

---

<sup>39</sup> A Comunitas criada em 2000 por Ruth Cardoso, então primeira dama da República, teve o objetivo inicial de dar continuidade aos programas gerados pelo PCS entre 1995-2002. Atualmente de abrangência nacional continua a apoiar o conjunto de iniciativas que embasaram o Comunidade Solidária.

<sup>40</sup> A primeira experiência de programa de renda mínima registrado em nosso país foi realizada no município de Campinas (SP), no ano de 1994. Em seguida foram adotados outros programas com diferentes denominações em vários municípios e estados brasileiros.

50% do programa, deixando o restante com os municípios eleitos para este fim, ou seja, com aqueles municípios pobres que tiverem receita tributária por habitante e renda familiar por habitante inferior às médias do Estado (PEREIRA, 2008, p. 174).

Ainda com relação à política social no governo FHC, foi criado o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza<sup>41</sup>, regulamentado através da Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, previsto para vigorar até o ano de 2010, tendo os seus recursos destinados aos programas de âmbito federal, como bolsa-escola e bolsa-alimentação.

A instituição do referido Fundo tem suporte em diagnóstico realizado sobre a situação do país e visa dinamizar nos estados subnacionais a agenda de prioridades do Governo (...) no que concerne ao combate à fome e à pobreza, com suplementação nas áreas de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida (GAEPP/UFMA - Projeto de pesquisa: Avaliação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil, 2008).

De modo geral, as consequências do ajuste neoliberal para as políticas sociais são dramáticas, visto que acarretou o aumento do desemprego, da disparidade entre ricos e pobres com o empobrecimento da classe média e das camadas mais carentes da população, cortes nos gastos sociais, flexibilização dos direitos sociais, entre outros. De fato, segundo Fiori (2001), a busca a qualquer custo pelo equilíbrio fiscal e a subserviência aos acordos com o FMI minaram todos os investimentos públicos em setores como eletricidade, rodoviário e saneamento, sendo até mesmo ausentes os investimentos privados devido à pressa com que as transações foram realizadas, deixando de lado uma regulação direcionada e objetivos estratégicos para que cobrissem tais investimentos.

Promovendo com isso uma verdadeira incompatibilidade entre política econômica e política social, dessa maneira, nas palavras de Cohn (2000, p. 184),

---

<sup>41</sup> O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza é constituído por recursos advindos das seguintes fontes, conforme está referido no seu artigo 80: I - a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de oito centésimos por cento, aplicável de 18 de junho de 2000 a 17 de junho de 2002, na alíquota da contribuição social de que trata o art. 75 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; II - a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de cinco pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos e aplicável até a extinção do Fundo; III - o produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 153, inciso VII da Constituição; IV - dotações orçamentárias; V - doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior; VI - outras receitas, a serem definidas na regulamentação do referido Fundo.

É perceptível, portanto, uma contradição de base entre a política de ajuste e de estabilização econômica adotada pelo governo e a possibilidade de se promover políticas sociais com impacto efetivo sobre o desenvolvimento social do país.

Assim, ao longo dos anos 1990, os governos brasileiros perseguiram o desmonte e promoveram condições para a construção de uma política social de perfil claramente neoliberal, sobretudo, a partir da introdução de medidas contrarreformistas. Em decorrência disso, novos formatos têm sido engendrados, provocando alterações no padrão que havia sido delineado no período constituinte.

Nesse sentido, a ofensiva neoliberal provocou novos formatos à seguridade social resultante da reforma do Estado brasileiro. Na análise atenta de Oliveira (2004, p. 77), “deu tudo para trás” na arena das políticas sociais, pois, na prática, as medidas dos governos efetivamente regrediram ainda mais “ao nível da caridade privada”. Com base nas medidas neoliberais ficaram nítidas as características de retorno ao passado, uma vez que se negou a transformação da política social como política estruturante de responsabilidade público-estatal, retomando o histórico viés assistencial e repassando em grande parte as ações para a iniciativa privada através do incentivo à responsabilidade social empresarial ou à dinamização do chamado “Terceiro Setor”.

Em linhas gerais, pode-se dizer que assim foram demarcados ou delineados os processos que permearam o movimento contraditório da relação entre Estado/Sociedade e Capital/Trabalho em um contexto global e, particularmente, como tais processos foram incorporados e vivenciados no Brasil até a década de 1990. Feito isto para, em seguida, adentrarmos na conjuntura político-econômica brasileira delineada a partir dos anos 2000, do século XXI, contexto de um “novo governo”, já se sabe marcado pela “Era Lula”.

Nesta perspectiva, a análise do próximo capítulo busca discutir a opção da política macroeconômica adotada no governo Lula com vistas a compreender as mudanças ocorridas, particularmente, no âmbito do sistema de seguridade social brasileira, isto é, a sua atual configuração, objeto de estudo dessa dissertação.

### **3. CAPÍTULO 2 – AS PARTICULARIDADES DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA NO SÉCULO XXI**

#### **3.1 O PERCURSO DE LULA DA SILVA E DO PARTIDO DOS TRABALHADORES NO GOVERNO FEDERAL: breve contextualização**

Situamos, neste item, os direcionamentos políticos adotados pelo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, levando em consideração a sua permanência no cargo por dois mandatos consecutivos, os quais totalizaram um período de oito anos (2003-2010). Ademais, o intuito também é o de identificar a nova correlação de forças políticas em jogo, ou seja, como as alianças partidárias influenciaram o processo político-eleitoral.

Diante do cenário de contrarreforma do Estado assumido pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), conforme tratamos no capítulo anterior, vivenciamos internamente grandes concessões para o favorecimento do mercado. Nesse contexto foi delineado o processo eleitoral de 2002, que expressou a disputa em torno da formação de quatro coalizões – enfatizo aqui apenas duas por considerá-las principais, deixando de lado as candidaturas de Anthony Garotinho e de Ciro Gomes.

A primeira dessas coalizões teve a frente o candidato Luís Inácio Lula da Silva representante do Partido dos Trabalhadores (PT), até então considerado um partido de esquerda que exprimia a maior oposição ao programa neoliberal. Essa coalizão era formada pelas coligações firmadas com os seguintes partidos: Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Partido da Mobilização Nacional (PMN); e o Partido Liberal<sup>42</sup> (PL). Além destes, possuía como aliados (formal ou informalmente) o ex-presidente José Sarney do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no Maranhão; Jader Barbalho

---

<sup>42</sup> De acordo com Toussaint (2006, p.7), “o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) obteve um acordo de última hora com seu próprio partido para criar uma aliança com o Partido Liberal, de direita. Assim, o Partido Liberal, no caso de vitória de Lula, teria a Vice-Presidência da República”. O mesmo ocorreu, como comprovou a história, vez que o vice-presidente do Brasil foi (entre 2003 – 2008) José Alencar Gomes da Silva, um dos maiores empresários do país, com atuação no ramo têxtil. Além de sua vasta experiência no setor industrial, na vida política disputou, em 1994, o cargo para governador do Estado de Minas Gerais e em 1998 foi eleito como senador pelo mesmo estado.

(PMDB) no Pará e Antônio Carlos Magalhães do Partido dos Democratas (DEM) na Bahia. A segunda coalizão teve como candidato à Presidência da República José Serra, ex-Ministro da Saúde do governo FHC. Tal coalizão era formada pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB); DEM e PMDB. Segundo ressalta Oliveira (2007), apesar de ser candidato da situação, José Serra, assim como os outros candidatos, se colocava como de oposição. A promessa de todos em seus possíveis futuros governos seria a de prosseguir com o desenvolvimento.

Concomitante ao arranjo político em prol da candidatura de Lula, que desde o início envolveu tanto aliados de centro-esquerda quanto de direita, o processo eleitoral provocou um clima de esperança na população brasileira. Houve, de fato, uma mobilização dos movimentos sociais e de alguns setores da sociedade civil, como personalidades da cultura, da política e da esquerda brasileiras.

Demarca-se, portanto, que o ano de 2002 foi de expectativas por parte desses segmentos sociais em torno da possibilidade de o país eleger para substituir o então presidente FHC, que representava o modelo neoliberal, um candidato de “esquerda”. Era assim que grande parte dos militantes enxergavam Lula, enquanto “representante da representação de interesses de classe, então ainda com a promessa de mudança para uma sociedade socialista” (OLIVEIRA, 2007, p. 30).

Nesse rumo, autores como Bravo e Matos (2007, p.40) afirmam que “a eleição de Lula, em 2002, para a Presidência da República, foi o resultado da reação da população brasileira às medidas implantadas no período anterior”. Segundo Oliveira (2007, p. 29), diante do quadro econômico, “Uma perversa pedagogia da inflação havia castigado duramente os valores democráticos que são exceção na já longa história da República, e a sociedade inteira clamou por uma mudança radical, drástica e rápida”, e nas palavras de Behring e Boschetti (2003, p.17), “o resultado das eleições representou uma clara rejeição ao neoliberalismo que exauriu a sociedade brasileira, na década anterior”. E ainda de acordo com Behring (2004, p. 10), a população ao elegê-lo “estava dizendo um não ao drama crônico de um lado e ao neoliberalismo da coalizão de centro-direita, de outro”.

Desta maneira, como elucidam esses autores, o amplo apoio da população brasileira foi determinante para a vitória do candidato petista, que fortaleceu sua base

de legitimidade a partir do propósito de realizar a transição. As autoras Behring e Boschetti (2003, p. 16) discutem a respeito da comparação feita por muitos analistas entre o processo eleitoral de 2002 e as eleições de 1989. Na convicção destas autoras, tal “comparação não se sustenta para além de generalidades”, haja vista

[...] a agenda de hoje, portanto, não parecer ser – e nem poderia ser – a da radicalização da democracia econômica e política, como em 1989, mas é a da reconstrução do país, processo pelo qual se poderia ou poderá retomar os fios das aspirações populares dos anos 80.

Desse modo, provavelmente, muitos brasileiros ficaram confiando nos sinais de mudanças significativas durante os primeiros meses de governo. No entanto, tais sinais não despontaram expressivamente em função das inúmeras decisões econômicas fundamentadas na agenda conservadora, apesar de registrar, sobretudo com relação ao segundo mandato, algumas medidas inovadoras, conforme veremos adiante no item 3.2.

Antes de adentrarmos mais nessa questão, porém, cabe destacar a peculiaridade ou, nas palavras de José Paulo Netto (2010, p. 25), “O verdadeiro charme que envolve a figura de Lula da Silva”. O fato da chegada de um operário, advindo do movimento popular-democrático, e sindicalista ao cargo mais alto do país foi realmente impregnado de certo peso simbólico para a massa da população brasileira, e tal fato não deve ser subestimado. Além disso, as duras críticas às medidas de cunho neoliberal feitas por ele e pelo PT ao governo FHC contribuíram para a aceitação positiva da esquerda por parte da população brasileira. Entre as principais críticas estavam as privatizações das empresas estatais e a discussão sobre a dívida pública que foram temas expressivos na campanha. Isso articulado à sua trajetória

[...] de mais de 20 anos de luta popular contra a ditadura e contra os conservadores, gerou enorme entusiasmo e expectativas muito compreensíveis de se achar, finalmente, uma solução para os principais problemas sociais, como também para o problema da dívida (TOUSSAINT, 2006, p. 6).

No entanto, tais expectativas logo foram desfeitas, pois, tanto o PT criado por Lula nos anos 1980, quanto o próprio sindicalista, alteraram, nas duas últimas campanhas (2002 e 2006), suas linguagens e propostas, sobretudo, em comparação com as de 1989, 1994 e 1998. Assim, percebe-se que os programas de 2002 e de 2006 passaram por mudanças substanciais, demonstrando um caráter cada vez menos

contestador e mais conciliatório, chegando a ter como uma de suas marcas a imagem do “Lulinha, paz e amor”, apontada por alguns analistas.

Advém dessas mudanças ou da ausência de mudanças significativas (que ficaram apenas no discurso) a afirmação de autores como Dias (2006); Filgueiras e Gonçalves (2007); Nakatani e Oliveira (2010) e Netto (2010), de que lideranças do PT e o próprio Lula sofreram do que denominaram de “transformismo político”. Em outras palavras, o processo percorrido pelo partido desde sua criação até assumir o governo passa por um movimento de transformismo que ocorre “Quando alguém se elege em nome das esperanças de mutação de práticas e discursos e acaba por implementar a racionalidade que anteriormente negava (DIAS, 2006, p. 142)”.

Complementando essa conceituação e definição, Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 250) afirmam que o transformismo

Refere-se ao processo de adesão (individual ou coletiva) ao bloco histórico dominante, por parte de lideranças e/ou organizações políticas dos setores subalternos da sociedade, com o abandono de suas antigas concepções/posições políticas.

Posto isto, considera-se que atualmente não existem mais razões que justifiquem caracterizar nem o governo Lula da Silva e nem o PT enquanto governo e partido, respectivamente, de esquerda, face à continuidade dada por estes à política macroeconômica<sup>43</sup> do governo predecessor. De acordo com Netto, (2010, p. 25), caracterizá-los como sendo de esquerda serve para a direita e para a elite brasileira que se nutrem de “um autêntico ódio de classe”.

Além disso, cabe destacar que apesar do enorme apoio recebido por Lula da Silva e seu Partido, por parte das massas trabalhadoras, não se pode esquecer a contradição presente em um processo eleitoral de tamanha complexidade. Em outras palavras, os acordos e compromissos com vistas à “desradicalização” e a manutenção das linhas básicas norteadoras do governo anterior foram legitimados eleitoralmente através da política de alianças marcada por concessões e rupturas.

Para além do apoio das massas e das expectativas da esquerda, já era explícita a tendência do presidente Lula à subserviência ao capital, vez que se elegeu ao

---

<sup>43</sup> A macroeconomia é uma subdivisão da ciência econômica que trata os fenômenos econômicos e sua distribuição a nível mundial. Assim sendo a política macroeconômica se refere à política de estabilização com metas de inflação, de ajuste fiscal, de câmbio flutuante, e também se refere às políticas estruturais no tocante a renda, investimento e emprego.

apresentar um programa de governo alinhado às proposições do mercado. Se em um primeiro momento havia “medo” na candidatura de Lula da Silva por parte dos banqueiros e do grande capital, tal sentimento foi quebrado ao passo que foram sendo adotadas as primeiras medidas na presidência, ou mesmo, como podemos afirmar, ainda no decorrer do processo eleitoral.

Segundo Dias (2006, p. 200- 201), “estava claro muito antes do segundo turno a preferência por Lula que recitou o credo como bom cristão novo. Esse governo abandonou qualquer pretensão de projeto nacional autônomo”. Ainda de acordo com este autor, enquanto na Argentina (no mesmo período) os candidatos foram interrogados pelos organismos internacionais, no Brasil, em reunião com FHC, os então candidatos declararam que cumpririam os contratos. “Leiam-se as obrigações internacionais. [assim] Estava selada em grande medida a aceitação de Lula” (DIAS, 2006, p. 201). Daí os aplausos recebidos de generais, banqueiros e muitos empresários. Os advindos do capital internacional,

[...] de Davos ao FMI, revelam que ela [a burguesia] assimilou que, para fazer suas reformas, é necessário alguém com legitimidade popular. Implementado o seu programa, não importa que partido governe, importa que governe com o seu programa (DIAS, 2006, p. 175).

Se, por um lado, para se eleger Lula da Silva lançou mão de um arranjo político problemático através de alianças, essas, por outro lado, tiveram que se recompor diante da necessidade do governo petista, agora na situação, de fortalecer sua “base de sustentação”. Esta, por sua vez, era necessária para garantir, no Congresso, a aprovação das pautas relacionadas aos interesses governistas, e além disso, era uma forma de o partido se consolidar frente aos demais.

Nessa direção, ao analisar a atuação dos partidos brasileiros, Oliveira (2007, p. 40) elucida que esses assumem a pretensão de atender a todos os “interesses às vezes irreconciliáveis”. Assim, o autor em apreço os denomina de “partidos-ônibus”, uma vez que, com tamanha pretensão, desconsideram as classes, suas diferenciações e contradições, colocando todas as problemáticas em um único meio. Daí a afirmação do mesmo de que “Os programas são parecidíssimos porque todos estão pautados pela herança do desastre do neoliberalismo de FHC”.

Netto (2010, p.26), no entanto, explicita que entre os governos FHC e Lula existe o que denominou de “diferença política”<sup>44</sup>, sendo esta bastante significativa no que se refere ao trato com os movimentos sociais. Nesse sentido, a particularidade do governo Lula estaria, por um lado, em sua capacidade de cooptar movimentos sociais expressivos de nosso país, e por outro, na não criminalização daqueles que não cederam a esse processo de cooptação. Nesta linha de pensamento, Dias (2006, p. 189) faz uma importante análise ao discutir o processo denominado “mutação transformista” por que passou, mais especificamente, a Central Única dos Trabalhadores (CUT):

A CUT assumiu a forma da Central que combatera (Força Sindical) e instalou-se um novo sindicalismo de resultados, negócios e apoio incondicional ao governo. Progressivamente, deixou de ser um instrumento de luta dos trabalhadores para monitorar-lhes a ação no sentido da redução da radicalidade das lutas, da aceitação acrítica das chamadas transformações do mundo do capital (perversamente designado mundo do trabalho). [...] A regra agora é a das grandes festas, primeiros de maio com sorteios, shows musicais e zero de política, se não, pensam eles, a “massa” vai embora ao mais puro “estilo Duda Mendonça”. O detalhe foi à contratação, pela Central, do mesmo marqueteiro que bolou esse esquema para a Força Sindical.

Corroborando com esta leitura, nos chama atenção o quanto a CUT tem sido, desde a administração de Lula, um caso exemplar de transformismo político no tocante à modificação ou mesmo abandono de pautas historicamente reivindicadas pela esquerda, e completa adesão, por parte de algumas lideranças, ao programa neoliberal expresso por aquele governo.

De acordo com Netto (2010, p. 26), “o primeiro mandato de Lula da Silva praticamente imobilizou a oposição (liderada pelo PSDB) na medida mesma em que roubou o programa econômico-social”. Contudo, como “tudo isso é uma opção, nunca uma fatalidade” (DIAS, 2006, p. 148) tem-se um preço a ser pago. Em nome dos acordos, o histórico projeto das esquerdas vai sendo abandonado na medida em que o governo começa a abrir mão de seu programa de origem para dar continuidade aquele com essência de e para o mercado, introduzido em nosso país na última década do século passado. É assim, nesse movimento, que o PT entra para o centro do campo político.

---

<sup>44</sup> Para além dessa diferença política chamamos atenção para outra diferença em relação ao manejo das políticas assistencialistas no atual governo.

No processo de construção da disputa por um segundo mandato, o apoio político ao segundo governo Lula ficou fragilizado em decorrência dos escândalos políticos<sup>45</sup> envolvendo o PT. Nesse sentido, Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 227) afirmam que “A base política do segundo governo Lula, em razão da completa desfiguração do Partido dos Trabalhadores, foi construída de forma ainda mais precária e fisiológica do que foi no primeiro”.

Assim, no que diz respeito à eleição presidencial de 2006, esta foi pela segunda vez decidida no segundo turno. Lula disputou-a com Geraldo Alckmin (PSDB) e foi reeleito “com 60,8% dos votos válidos, o que representa 58,3 milhões de votos [...] Em termos percentuais, Lula obteve um pouco menos de votos do que no segundo turno de 2002 (61, 27%), quando foi eleito pela primeira vez” (MARQUES et al., 2007, p. 2-3; MARQUES, 2010, p. 15). Em seu segundo mandato (2007- 2010), o governo Lula da Silva contou com uma base aliada formada pela coalizão de quinze partidos, quais sejam: PT, PMDB, PRB, PCdoB, PSB, PP, PR, PTB, PV, PDT, PAN, PSC, PTdoB, PMN e PHS.

De acordo com Boito Jr. (2006); Filgueiras e Gonçalves (2007) e Nakatani e Oliveira (2010), a orientação da política macroeconômica foi a mesma que vinha sendo adotada desde o segundo mandato do governo FHC.

Ainda segundo esses autores, ocorre uma sequencia e aprofundamento da mesma lógica, apesar de sinalizarem que é possível identificar algumas especificidades decorrentes de novas configurações político-econômicas em nível global, a exemplo da crise econômica de 2007/2008.

Desse modo, Boito Jr. (2005, p.1) defende que o presidente Lula da Silva construiu em seu governo uma nova versão do “modelo capitalista neoliberal”, e o fez, segundo este autor, ao promover

[...] pequenas mudanças na política econômica e na política social que, embora não cheguem a provocar mudanças na dependência econômica e financeira da economia nacional e nas condições de vida da população trabalhadora, são mudanças que poderão dar um novo fôlego político a esse modelo antinacional e antipopular de capitalismo.

---

<sup>45</sup> A respeito da “crise de corrupção” que começou em 2004, e depôs dois dos principais representantes do governo como José Dirceu, chefe da Casa Civil, e Antônio Palocci, Ministro da Fazenda, ver Marques et al. (2007); Nakatani e Oliveira (2010).

Ainda na perspectiva do autor acima referido, um aspecto que contribuiu para a atuação de Lula neste papel de construção de uma nova versão do “modelo capitalista neoliberal” foi sua estratégia ou forma de praticar política através do populismo. Uma clara demonstração disso se expressa nos seus discursos muitas vezes “improvisados” e com forte apelo demagógico direcionados aos trabalhadores, o que segundo Netto (2010) induz e reforça o processo de despolitização e de desorganização dos movimentos sociais.

Esta talvez tenha sido a característica mais marcante de Lula da Silva, pois perpassou todo o seu governo e manteve-se presente nas eleições de 2010, o primeiro pleito desde a instalação da abertura para eleições diretas em que ele não foi candidato. Cabe ressaltar que essa campanha eleitoral (2010) expressou um dos processos políticos mais despolitizados desde então, assim explicitado pela ausência de um debate sério pelos dois principais candidatos acerca dos grandes problemas do país.

O resultado desse processo democrático eleitoral acabou de ser concluído com a eleição de Dilma Rousseff (PT), candidata apoiada por Lula. Nas palavras de Netto (2010, p. 28), “candidata que Lula da Silva impôs a seu partido”. Apesar de todo o apoio e “reforço no uso da máquina governista”, mais uma vez as eleições presidenciais só foram decididas no segundo turno, quando Dilma obteve 56,05% dos votos válidos (de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral), garantindo a sua vitória sob o candidato tucano José Serra.

Cabe dizer que a trajetória política de Dilma Rousseff rumo à presidência se inicia quando esta assume o cargo de Ministra de Minas e Energia, e, posteriormente, ocupa a função de Ministra Chefe da Casa Civil (com a saída de José Dirceu). Dilma reafirmou que dará continuidade às políticas implementadas pelo governo Lula, inclusive, enfatizando em seu discurso que contribuiu diretamente para o “bom” desempenho atingido pelas mesmas. Aliás, fato comum no processo eleitoral de 2010 diz respeito às promessas de continuísmo da política desenvolvida pelo governo Lula da Silva por parte dos dois principais candidatos, Dilma Rousseff e José Serra.

Poderíamos nos perguntar o porquê de tamanho interesse em promessas desse tipo como algo agregador de boa aceitação, tanto internamente, por parte dos eleitores,

quanto externamente, frente à comunidade internacional. A principal resposta pode ser encontrada com base na análise acerca da política macroeconômica adotada nos governos Lula, conforme trataremos no tópico seguinte.

### **3.2 A POLÍTICA MACROECONÔMICA DO GOVERNO LULA DA SILVA: continuidades ou discontinuidades?**

Antes mesmo de assumir o cargo, Lula da Silva evidenciou sua opção, vez que diante do acordo anteriormente assinado entre o governo FHC e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2002, com validade até 2005, se manifestou favorável aos compromissos ali firmados. O referido documento tratava do “programa econômico acordado no âmbito do atual acordo *stand-by* de 15 meses com o Fundo”<sup>46</sup>. Acompanhava este acordo a Carta de Intenções assinada pelo Ministro da Fazenda, Pedro Malan, e pelo Presidente do Banco Central (Bacen), Armínio Fraga Neto, em 29 de agosto de 2002, na qual o governo se comprometia a

[...] diminuir as incertezas no campo externo e reduzir a preocupação quanto à orientação da política macroeconômica após a eleição presidencial, facilitando assim a transição para o governo que assumirá a administração federal a partir de 2003. Os candidatos que lideram as pesquisas de opinião já receberam explicações sobre os elementos fundamentais do programa e se comprometeram a apoiá-los (BRASIL, 2002).

Assim, já no decorrer da campanha o então candidato Lula da Silva, bem como os demais candidatos da burguesia brasileira, passaram a declarar que respeitariam os acordos assinados por aquele governo (FHC) com o FMI. Nessa direção, Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 110), em suas análises minuciosas acerca da economia política do governo Lula apontam como objetivos essenciais da política econômica deste governo

[...] a redução gradual da dívida líquida do setor público, como proporção do PIB, por meio da obtenção de elevados superávits primários; e taxas de inflação cada vez menores, de acordo com o regime de metas de inflação, por meio de taxas de juros elevadas.

---

<sup>46</sup> Carta de Intenções (BRASIL, 2002).

Desse modo, a base da política econômica se pauta em ajustes fiscais definidos em dois eixos: *superávits* primários e metas de inflação decrescentes. A partir do cumprimento desses objetivos, o governo conseguiu reduzir o risco-Brasil<sup>47</sup>, demonstrando a serviço de que classe estava e para com a qual honraria os contratos internacionais.

Para tanto, ao ser eleito e assumir o cargo, Lula e sua equipe (que na época possuía como Ministro da Fazenda, Antônio Palocci) decidiram ir além da ortodoxia do FMI e dos mercados (TOUSSAINT, 2006), haja vista que não só mantiveram o *superávit* primário como optaram pela sua elevação para 4,25% do PIB. Se a porcentagem acertada no governo Cardoso foi de 3,75%, o governo Lula na nova Carta de Intenções referente à segunda revisão do acordo, de 28 de fevereiro de 2003, foi além ½ ponto percentual do PIB em relação à meta anterior acordada com o FMI (BRASIL, 2003). O resultado dessa medida, segundo Dias (2006, p. 156), foi um “Superávit pavimentado com enxugamento ainda maior dos recursos para o ‘social’”.

Enquanto estratégia de aumentar o ganho do capital internacional através do lucro extraído sobre os empréstimos, Palocci elevou a taxa de juros do Banco Central do Brasil para 26,5% no começo do ano de 2003, mas reduziu-a para 16,5% no final deste mesmo ano, sendo ainda considerado um percentual alto (BRASIL, 2003). Historicamente em nosso país tivemos quase sempre uma das mais altas taxas de juros do mundo. A estratégia de manutenção de *superávit* elevado tem sido prejudicial, sobretudo, para a classe trabalhadora, isto é, aquela que vive do salário pago pelo seu trabalho.

Nesse caso específico, a política interna de elevação das taxas de juros, priorizada pelo governo Lula, significa forte incentivo ao capital fictício, vez que é mais lucrativo investir dinheiro aqui e viver da especulação do que em outros países que possuem taxas menores. Por outro lado, tal política gera impactos negativos no setor

---

<sup>47</sup> Também denominado de risco-país, corresponde a um indicador que tenta determinar o grau de instabilidade econômica em países de economia emergente. Se sobe muito, significa desconfiança por parte dos investidores globais em relação aos pagamentos da dívida externa, portanto, visa medir o grau de “perigo” que um país representa para o investidor estrangeiro. Segundo Meirelles, presidente do Banco Central do Brasil, em apresentação sobre prestação de contas divulgada na página eletrônica do Banco Central, o risco-Brasil caiu de 1.550 pontos percentuais em 2002 para 180 pontos em 2008/2009. Atualmente, a taxa de risco-Brasil corresponde a 176 pontos (Fonte: Jornal do Brasil. Acesso em 11/11/2010).

produtivo, pois “dificulta o acesso ao crédito para os pequenos e médios produtores (fazendeiros, artesãos, pequenos empresários). [...] reduz o investimento e arrasta a economia brasileira para a estagnação e recessão”, acarretando arrocho para os trabalhadores e benfeitorias para os mais ricos (TOUSSAINT, 2006, p.10).

Alguns outros elementos presentes no governo de Lula da Silva indicam o continuísmo da política do governo anterior (FHC), como por exemplo, a indicação para o cargo de Presidente do Banco Central, do economista Henrique de Campos Meirelles, personagem bastante conhecido e articulado aos interesses do capitalismo internacional. É fato que Meirelles possui experiência ampla e bem conceituada (no âmbito do grande capital) com relação à dinâmica do mercado capitalista e com os investidores, visto que foi presidente do *Fleet Boston Bank*<sup>48</sup>. Nesse sentido, Boito Jr. (2006, p. 247) evidencia que “Iniciar a carreira como diretor do Banco Central e prosseguí-la como executivo de banco privado ou fazer o caminho inverso é, há anos, um fato corriqueiro no cenário político brasileiro”, a exemplo de outros presidentes deste banco.

Com Meirelles a frente do Bacen, Lula agradou ainda mais o grande capital ao tomar medidas no sentido de tornar este banco independente, assim como desejam o FMI e os mercados financeiros. Corrobora com tal afirmação, um dos trechos da carta dirigida ao Presidente da República, em fevereiro de 2005, pelo Ministro da Fazenda, Palocci, a respeito da exposição de motivos para não renovação do acordo com o FMI.

Embora o Banco Central não seja formalmente autônomo, ele possui uma autonomia operacional *de facto* na condução da política monetária, a qual foi construída ao longo dos anos e fortalecida em seu Governo, e que é fundamental para a credibilidade da política monetária e para uma atuação eficaz da instituição no combate às pressões inflacionárias (BRASIL, 2005).

No entanto, Toussaint (2006) ao criticar tal atitude, bem como de outros representantes da esquerda pertencentes ao governo, esclarece que no plano interno essas medidas implicam perda de autonomia por parte do Executivo no sentido de

---

<sup>48</sup> De acordo com Toussaint (2006) esse era o sétimo maior banco nos EUA e segundo na hierarquia dos credores do Brasil, antecedido pelo Citibank. No entanto, após ter sofrido uma série de fusões, atualmente o banco não mais existe.

poder controlar diretamente a política monetária e as taxas de juros, acarretando certo descompasso entre a política implementada pelo Banco Central e pelo Executivo.

Nessa mesma direção de manutenção da linha de continuidade, o governo Lula propagou repetidamente a necessidade de implementação das “reformas estruturais” no campo da Previdência Social; do sistema tributário e sindical; das Universidades; da legislação trabalhista e da lei de falências. A aprovação desta última representou também um golpe para os trabalhadores porque obriga a empresa, caso esteja em processo falimentar, a honrar primeiramente com o pagamento das dívidas bancárias em detrimento do ordenado dos trabalhadores (BOITO JR., 2006).

Algumas dessas reformas vêm sendo realizadas de forma “branda” enquanto outras de forma mais direta ou ostensiva. Um exemplo disso é a reforma previdenciária realizada em 2003, conforme veremos a seguir. De todo modo, ao sistema interessa que as leis do mercado, as quais possuem importância máxima, não sofram alterações, ou seja, os governos nacionais não modifiquem “as determinações sacrossantas dos organismos internacionais” (DIAS, 2006, p. 222).

Sendo assim, tais “reformas estruturais” correspondem às recomendações nos moldes propostos pelos organismos internacionais, com o intuito primeiro, por parte destes, de assegurar o “bom” funcionamento do mercado. Bastante diferente, portanto, do discurso do governo de que essas reformas servem “para consolidar as realizações do governo e melhorar o bem estar da população mais pobre” (BRASIL, 2003).

Se fizermos um balanço do primeiro mandato de Lula (2003-2006), com base nos autores referenciados, chegaremos aos dados de que a taxa média de crescimento do PIB correspondeu a 3,3%, portanto, maior se comparada a do governo Cardoso de 2,4% e 2,1%, respectivamente. Todavia, este governo investiu mais do que o governo Lula, que apresentou uma taxa média de investimento de 16,1%. Quanto à taxa de desemprego, ainda se mantinha elevados índices, apesar de apresentarmos tendência de queda (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). O ano de 2004, porém, merece destaque porque o Brasil obteve um índice de 5,7% de crescimento econômico, sendo o maior registrado desde 1994, quando o PIB alcançou 5,3% (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

De modo geral, durante os primeiros quatro anos de mandato, o governo Lula da Silva foi beneficiado por uma configuração internacional bastante favorável diante do processo de reversão dos *déficits* na balança comercial<sup>49</sup>, que contribuiu com uma média de crescimento econômico mundial de 5% ao ano. Conforme esclarecem Filgueiras e Gonçalves (2007), os fatores determinantes para o melhor desempenho da balança comercial foram a desvalorização cambial em 2002; a recuperação da Argentina; o crescimento das economias americana e chinesa e o aumento nos preços das *commodities* que, particularmente no caso brasileiro, contribuiu com um ciclo positivo na exportação desses produtos, desencadeando elevados *superávits*.

Ainda segundo esses autores, a recuperação das contas externas do Brasil afetou em seu histórico da dívida pública. Ao entrar mais dinheiro no país, o governo lançou mão de uma política de conversão da dívida externa por dívida interna, isso resultou, em um primeiro momento, na redução da relação dívida total/PIB porque houve uma diminuição da dívida externa, porém, implicou no aumento da relação dívida interna/PIB. Essa foi uma medida drástica para os trabalhadores brasileiros devido ao elevado custo fiscal que a dívida interna acarreta.

Ainda de acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 101), “Nos quatro anos do governo Lula os superávits da balança comercial cresceram contínua e rapidamente, dando saltos impressionantes (US\$ 24,8 bilhões em 2003, US\$ 33,6 bilhões em 2004, US\$ 44,8 bilhões em 2005 e US\$ 46,2 em 2006)”. Também apresentaram índices satisfatórios, nesse período, as taxas de inflação ao atingirem as metas prefixadas ou ficarem com valores próximos aos desejados indicando, assim, uma trajetória de redução dessas taxas.

Esse cenário de dados quantitativos pujantes foi muito bem apropriado pelo governo petista que os divulgou para a sociedade brasileira, servindo para agregar “bons olhares” sob o governo e reforçar a necessidade de continuísmo nessa trajetória de crescimento econômico que segundo Lula o Brasil tinha entrado a partir de seu mandato.

---

<sup>49</sup> Em poucas palavras, balança comercial significa o resultado contábil dos valores das importações e exportações entre os países. Apresenta resultados positivos, denominados de *superávits*, quando os valores das exportações são maiores do que as importações, e apresenta resultados negativos, denominados de *déficits*, quando ocorre o inverso, as importações são maiores que as exportações.

Cumpra dizer, entretanto, que os resultados alcançados ocorreram sem modificação na política macroeconômica adotada pelos governos brasileiros desde os anos 1990. Desse modo, além do modelo de política econômica “herdado” dos governos anteriores, o governo atual, diante de um melhor desempenho da conjuntura externa, aprofundou e legitimou politicamente esse modelo capitalista neoliberal (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). Dessa maneira, o governo Lula da Silva, seguindo a risca os mandamentos neoliberais, reduziu, no jargão econômico, o grau de vulnerabilidade externa<sup>50</sup> da economia brasileira. Todavia, esse resultado implicou na manutenção de taxas de juros internas mais elevadas do que as externas.

No tocante ao segundo mandato (2007-2010) do presidente Lula da Silva, foi mantida a política macroeconômica de estabilidade financeira com destaque para a introdução de projetos estratégicos nacionais, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>51</sup>. A popularidade deste governo e, sobretudo, da figura do presidente, continuava em alta, apesar dos escândalos políticos que vieram à tona no mandato anterior.

Em meados de 2007 ocorreu a crise dos títulos imobiliários nos Estados Unidos, fato que passa a ser apontado como o principal agravante de uma crise econômica mundial manifestada a partir de 2008, sobretudo, nas economias centrais, impactando em termos a economia brasileira no ano seguinte<sup>52</sup>. Uma consequência inicial da crise

---

<sup>50</sup> De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 251), vulnerabilidade externa “É a probabilidade de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos”. Podendo ser classificada em três categorias, a vulnerabilidade externa comparada; a vulnerabilidade externa conjuntural e a vulnerabilidade externa estrutural.

<sup>51</sup> Lançado em janeiro de 2007, o PAC é um programa do governo federal que foi planejado para os quatro anos seguintes do governo Lula com vistas a atuar nas ações de infraestrutura, saneamento, habitação, energia, transporte e recursos hídricos. Tem sido alvo de críticas por parte da oposição, de denúncias por obras paralisadas e/ou irregulares. Esclarecem Nakatani e Oliveira (2010, p. 45), que apesar da “flexibilização da política fiscal, com a pequena redução do *superávit* fiscal para acomodar, no orçamento, maiores recursos públicos contemplados no PAC, esta não pode ser entendida como uma mudança da política macroeconômica de estabilização, mas apenas a convicção do governo de que o ajuste já estava concluído e de que chegar o momento de explorar as brechas oferecidas pelo modelo e fortalecer os caminhos do crescimento sustentado justificariam a opção feita, desde que não prejudicasse as suas bases”.

<sup>52</sup> Consideramos “em termos” porque não houve grandes impactos na política econômica nacional no auge da referida crise. De acordo com a ANFIP (2009, p.66), isso se explica devido à política adotada nos últimos anos, além de ter registrado “crescimento do mercado interno e da economia como um todo, embora a política de juros altos do Bacen minorasse esse incremento; houve redução da pobreza, fruto da diversificação dos gastos sociais, ampliação e universalização de programas como o Bolsa Família; e

se evidencia com a alteração no ciclo positivo de alta do preço das *commodities* que vinha beneficiando as economias emergentes. Essa redução de preços abalou o saldo da balança comercial que até 2006 apresentava tendência de crescimento, mas a partir de 2007 esses valores foram reduzindo.

Diante de um contexto de retração nos valores das trocas comerciais, o Banco Central do Brasil adota como estratégia a elevação das taxas de juros, estas passaram de 11,75% para 13,75% no intervalo de um ano (2007-2008). Segundo indicam os dados obtidos no mês de outubro de 2010, essa taxa encontra-se na ordem de 10,75% (BRASIL, 2010).

Ademais, além da elevação da taxa, foram também aplicadas medidas direcionadas ao incentivo fiscal, como a redução na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Assim, promoveu estímulos à elevação do consumo interno, pois essa redução favoreceu a prática dos descontos, particularmente nas compras de carros; eletrodomésticos da linha branca (geladeiras, fogões, máquinas de lavar e tanquinhos) e materiais de construção. Apesar de diminuir a arrecadação tributária, o intuito dessa estratégia política do governo foi o de impulsionar o consumo ou evitar quedas nas vendas, tentando preservar o nível de emprego no país e assim conter a crise. Nessa direção, o relatório da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP, 2010, p. 13) aponta que

A opção de enfrentar a crise e os seus efeitos pela ampliação dos gastos públicos, efetivos ou por meio de renúncias tributárias, e pelo incentivo à geração de demanda privada, com mais crédito e menos juros, não é nova. Mas, para o Brasil, o receituário sempre foi o oposto. As crises dos anos 80, 90 e mesmo a de 2002 foram enfrentadas com arrocho fiscal e monetário: mais impostos, cortes em despesas, mais juros e mais aperto no crédito. Os dados de 2009 representam essa opção inovadora, para a experiência brasileira, de enfrentar a crise e os efeitos através de muitas medidas anticíclicas.

No que diz respeito especificamente à seguridade social, ainda de acordo com o mesmo relatório da ANFIP (2010), pode-se afirmar que a execução de programas e ações e a arrecadação das receitas da seguridade no ano de 2009 foram afetadas pela crise internacional, de um lado devido à diminuição da produção e de empregos, e de

---

houve maior formalização do mercado de trabalho, além de aumentos reais concedidos ao salário mínimo”.

outro devido às medidas anticíclicas (acima referidas) que acarretaram renúncias de receitas e ampliação de gastos.

Com base nos dados divulgados constata-se que houve perdas tanto no âmbito da realidade econômica nacional quanto (e muito mais) na economia internacional. Mas, mesmo assim os estudos mostram que os efeitos dessa crise foram ainda menores aqui do que nos países mais desenvolvidos, em face da forte atuação interventiva dos Estados Nacionais em suas economias durante essa crise (ANFIP, 2010; NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). No caso da economia americana e dos países europeus, a destinação de dinheiro público para socorrer as instituições financeiras em falência foi elevadíssima, de modo que a cifra divulgada já chegava, em 2008, segundo Rizvi<sup>53</sup>, a “mais de quatro trilhões de dólares, um valor quarenta vezes superior ao que se investe para combater a pobreza e a mudança climática”.

Cabe, nesta situação, a afirmativa de que o neoliberalismo necessita de um Estado forte para defender seus interesses, sendo nestes modos “máximo para o capital e mínimo para o social”, portanto, derruindo a tese de autorregulação dos mercados e pondo em “xeque”, mais uma vez, a massa que vem pagando pela aventura, dos grandes especuladores. Com isso podemos afirmar que o Estado atuou numa espécie de “Robin Hood às avessas, travestido,” retirando dos pobres para dar aos ricos, segundo o autor dessa expressão, “que não rouba dos ricos para dar aos pobres, que não tira da classe média para dar aos pobres, mas que vai tirar da classe média para dar ao sistema financeiro” (CANO apud MOTA, 2004a, p. 5).

Ainda com relação à meta rigorosa para produção de *superávits* primários aos acordos assinados com o FMI, o Brasil para honrá-los necessitou ampliar sua arrecadação tributária e/ou enxugar suas despesas. Nessa direção, o estudo de Santos et al. (2008) mostra o quanto nos últimos doze anos a carga tributária bruta brasileira cresceu. No período entre 1995 e 2005 essa carga saltou de cerca de 26% para 33,8% do PIB, em 2006 chegou a atingir 34,6% e subiu para 35,9% em 2007. De acordo com essa evolução da carga tributária, a ANFIP (2010) esclarece que esta serve muito mais

---

<sup>53</sup> Notícia da Agência Carta Maior divulgada em 27/11/2008  
[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=15401](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15401) de autoria de Haider Rizvi.

às necessidades fiscais do Estado brasileiro do que às demandas próprias da seguridade social.

Durante os oito anos do governo Lula da Silva essas foram às máximas que prevaleceram. No entanto, “apesar do esforço empreendido, a relação dívida/PIB se manteve elevada ou mesmo crescente, fruto da rolagem da dívida” (MARQUES, 2010, p. 9). Com base nos estudos de Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 72), “nunca na história do sistema monetário internacional um governo pagou tanto ao FMI quanto o de Lula”.

De acordo com dados da Auditoria Cidadã da Dívida (2008; 2010), se em 1978 o valor da dívida externa era de 52,8 bilhões de dólares, em 2007 era de US\$ 243 bilhões subindo para US\$ 282 bilhões em 2009. Apesar desse crescimento já pagamos essa dívida mais de seis vezes e, mesmo assim, ela se multiplicou por mais de vinte (Auditoria Cidadã da Dívida, 2008). Segundo informativo da Coordenação Nacional das Entidades dos Servidores Federais (CNESF, 2010, p. 3), “em 2009, quase ao fim do segundo mandato de Lula, o gasto com o pagamento das dívidas interna e externa explodiu espantosamente, atingindo a incrível cifra de quase R\$ 380 bilhões”.

Desse modo, Netto (2010, p. 27) classifica o modelo proposto pelo FMI e Banco Mundial em um tripé assim definido: “o superávit primário para o pagamento de juros, as metas da inflação e o câmbio flutuante”; e afirma que o mesmo foi consolidado pelo governo Lula da Silva. Daí o fato de o Brasil ter obtido, nos mandatos de Lula da Silva, aplausos e elogios dos magnatas do grande capital e até mesmo um prêmio por ter “rezado o credo neoliberal”.

Considerando as medidas tomadas, as quais tiveram a capacidade de conquistar a confiança dos investidores, o país recebeu em 2008, um selo de grau de investimento, considerado pelas agências *Fitch Ratings* e *Standard & Poor's* como “país confiável para o investidor estrangeiro”. Cabe salientar que esse selo possibilitaria ao país receber uma quantidade maior de investimentos advindos de outros países, o que não ocorreu devido à crise internacional que se alastrou, sobretudo, pelas economias mais desenvolvidas neste mesmo ano (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010, p. 47).

Surpreende o fato de que embora o governo tenha mantido para o país a mesma perspectiva de orientação neoliberal, que favorece um significativo saldo positivo para o grande capital, o presidente Lula alcançou expressivo destaque, obtendo forte apoio da

população brasileira, principalmente dos segmentos mais populares ou empobrecidos da sociedade. Assim, o ex-operário conseguiu de forma “extraordinária” agradar aos ricos e aos pobres, sendo bem cotado tanto fora do Brasil quanto em seu interior, visto que aqui registra cerca de 78% de aprovação popular (NETTO, 2010).

Tomando este cenário macroeconômico como pano de fundo, discute-se no próximo item como se encontra a Seguridade Social brasileira, buscando analisar, sobretudo, em quais aspectos o governo Lula da Silva avança ou retrocede no que se refere aos direitos sociais existentes no âmbito dessa política, tendo como parâmetro as conquistas asseguradas no texto da Constituição Federal de 1988.

### **3.3 OS AVANÇOS E OS ENTRAVES NO PROCESSO DE (DES)CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

Conforme afirmamos no primeiro capítulo deste trabalho, a introdução do conceito de seguridade social na Carta Magna de 1988 (nunca é demais ressaltar que foi objeto de conquista de amplos segmentos sociais a partir de fortes mobilizações populares) significou um avanço no campo dos direitos sociais, apesar de ser considerado por alguns estudiosos (TEIXEIRA, 1991; PEREIRA, 1998), como um conceito “restrito e acanhado”, pelo fato de abranger apenas as políticas de saúde, previdência e assistência social, quando comparado com o modelo proposto por Beveridge<sup>54</sup>, e, por outro lado, diante de algumas vozes derrotadas no momento da Constituinte que defendiam, para além do conceito de seguridade inscrito nesta Carta, a unificação dos instrumentos da política social.

---

<sup>54</sup> O modelo de proteção social beveridgiano inaugurado na Grã-Bretanha em 1942, tendo à frente o economista e reformador social britânico William Beveridge, inovou ao considerar o sistema de seguridade pública como direito de todos os cidadãos e obrigação do Estado, entendendo-o na perspectiva de segurança social, abrangendo um leque variado de proteção: acidente de trabalho, desemprego, doenças relacionadas ao trabalho, família, invalidez, maternidade, sobreviventes e velhice. Este modelo proposto por Beveridge teve uma direção oposta ao modelo de proteção social bismarckiano que havia sido implementado na Alemanha em 1883, sob o governo do chanceler Bismarck. Fundado no princípio do seguro social, este modelo remete aos seguros privados devido o caráter contratualista que assume, destinado apenas aos trabalhadores contribuintes com benefícios proporcionais à contribuição.

Ademais, Vianna (1998 apud NOGUEIRA, 2001) aponta que houve lacunas na redação final do marco legal em relação à seguridade social, e estas vêm acarretando atropelos em sua consolidação. Dentre elas destacam-se a ausência da determinação de um prazo para a aprovação da legislação complementar<sup>55</sup>, bem como a ausência de indicativos para a sua operacionalização, ou seja, como ocorreria a gestão das três políticas de maneira unificada.

Para que haja, de fato, a consolidação da noção de seguridade enquanto sistema de proteção social articulado, faz-se necessário a existência de um órgão gestor específico e um orçamento próprio para a área. Contudo, Vianna (2002, p. 80) e Dias (2006, p. 158) destacam que a frase no texto constitucional que diz “nos termos da Lei”, mostra-se de extrema significância, pois será a partir daí, pela ausência ou presença da Lei, que se poderá constatar a (des)construção do conceito de seguridade social.

O entrave inicial se expressou no tocante à legislação complementar (conforme relatamos no item 2.2 do capítulo 1), já que a regulamentação da seguridade se deu por meio da separação das três políticas, formulando legislações e diretrizes específicas para cada uma delas. O mesmo ocorreu quando da definição do órgão gestor que, em lugar de ser instituído o Ministério da Seguridade Social que agregaria as três políticas, manteve-se a segmentação.

Senão vejamos: com a extinção do Inamps em 1993, o Ministério da Saúde acumulou as funções deste e passou a exercer o comando único, na esfera federal, da política de saúde, sendo assim denominado até os dias atuais. Já as políticas de previdência e assistência social compunham um único Ministério, o da Previdência e Assistência Social (MPAS), desde 1974. No ano de 2003, o governo Lula criou o Ministério da Assistência Social<sup>56</sup> e alocou neste todas as atividades da política de assistência social. Todavia, os resultados dessa experiência foram considerados insatisfatórios pelo governo, que instituiu no ano seguinte um novo ministério, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no qual a assistência

---

<sup>55</sup> No capítulo 1 relatamos o processo de aprovação de cada legislação específica, enfatizando a correlação de forças políticas em disputa.

<sup>56</sup> Lula nomeou como ministra a assistente social Benedita da Silva, mas em um ano foi substituída por Patrus Ananias, que ficou no cargo até 2010, se afastando para concorrer às eleições. Atualmente o MDS possui como ministra a economista Tereza Campello (empossada no dia 1º de janeiro de 2011).

social ocupa uma das seis secretarias que o conforma. Enquanto isso, a previdência social manteve-se também separada em outro Ministério.

Deste modo, na tríade da ideia do que seria a Seguridade Social brasileira, além da separação das três políticas em Ministérios específicos, cada uma vem processando o seu reordenamento organizacional e administrativo separadamente, assim sendo, possuem Fundos orçamentários próprios, bem como Conselhos, Fóruns e Conferências.

Essa mesma lógica de organização e funcionamento vai se repetir no que diz respeito à ampliação das bases de financiamento<sup>57</sup>. Com vistas a deixar de depender quase que exclusivamente da arrecadação baseada na folha de salários, foram incluídas as contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro. Tais medidas foram pensadas também com o intuito de evitar “o problema da vulnerabilidade da receita previdenciária face à instabilidade do ciclo econômico” (TEIXEIRA, 1991, p. 27). Todavia, o êxito nessa questão não foi significativo porque a maior parte da arrecadação continuou concentrada na “dinâmica da massa salarial” (TEIXEIRA, 1991, p. 28).

Na prática tem sido verificado o processo de especialização das fontes de financiamento para a seguridade, visto que grande parte dos recursos advindos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) é destinada prioritariamente para a política de saúde. Já os recursos oriundos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) se direcionam para as ações da política de assistência social e os referentes às contribuições de empregados e empregadores para a previdência social (MENDES; MARQUES, 2010). Teixeira (1991, p. 25), ao analisar essa forma de distribuição de recursos, diz que a “principal (e talvez única) materialização [da ideia de seguridade social] tenha sido a obrigatoriedade de elaboração do orçamento da seguridade social”.

Assim, já na ocasião do Congresso Nacional Constituinte, para além da adoção do conceito de seguridade social ficou também definida a necessidade de formulação

---

<sup>57</sup> Cabe esclarecer brevemente a distinção conceitual entre financiamento e orçamento. Enquanto o primeiro significa o custeio ou pagamento de algo, o segundo diz respeito ao cálculo aproximado do custo de algo, ou seja, o cálculo da receita (os recursos que se tem para gastar) e da despesa (os que serão gastos).

de um orçamento próprio (conforme já sinalizamos anteriormente), denominado de Orçamento da Seguridade Social (OSS), que deveria alocar recursos exclusivos para o financiamento das ações, serviços e benefícios das três políticas componentes da seguridade. A ideia presente nesta proposta de orçamento é de que o mesmo seria elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social. Dessa forma, os recursos desse orçamento devem ser distintos e específicos daqueles que financiam as demais políticas públicas do governo e deve ser, quando necessário, subsidiado pelo Orçamento Fiscal (OF) através dos impostos pagos pela sociedade. Apesar desta previsão constitucional, “a situação superavitária da Seguridade tem dispensado qualquer aporte líquido de recursos do Orçamento Fiscal” (ANFIP, 2010, p. 23).

No entanto, esse orçamento da seguridade social vem sofrendo – parafraseando Salvador e Boschetti (2006) – uma “perversa alquimia” ao ser objeto de manobra da política econômica mediante o permanente desvio do destino dos recursos. Nesse sentido, a seguridade vem registrando certa funcionalidade, e talvez se deva ainda a este aspecto o interesse da política econômica conservadora em sua existência ou o seu não total desmantelamento, além do reconhecimento da resistência da classe trabalhadora. Haja vista, o órgão que arrecada as fontes de financiamento da seguridade é a Secretaria da Receita Federal, e, “segundo as disponibilidades financeiras”, o Tesouro Nacional repassa. O Tesouro pode repassar para outras rubricas (o pagamento do serviço – os juros – da dívida, por exemplo) e a Seguridade aparece, então, como deficitária” (TEIXEIRA, 1990, p. 159). Vianna (2002, p. 93), afirma que

[...] ao Tesouro cabe alocar tais recursos segundo prioridades estabelecidas por critérios apresentados como técnicos, mas que, de fato, constituem prioridades decorrentes de opções governamentais, na medida em que correspondem a despesas às quais o governo não pode se furtar, como, por exemplo, o pagamento dos serviços de dívidas contraídas.

É nesse contexto marcado por profundas determinações e oscilações conjunturais, que impõem necessidades de mudanças no âmbito político, econômico e ideológico, de âmbito interno e externo, que desde os anos 1990 vêm sendo difundidas ideias e tomadas medidas com vistas a adequar os sistemas de seguridade social aos

interesses capitalistas que estão em disputa. Dessa maneira, se inicia uma série de contrarreformas com dois principais interesses: o primeiro de enfraquecer a noção e a possibilidade de sustentação do sistema de seguridade social, e o segundo de difundir a falácia de que a seguridade social está em crise.

O primeiro interesse se efetiva por meio da realização de constantes debates nos meios de comunicação (jornais, televisão, revistas especializadas) indicando o esgotamento desse modelo de proteção em razão do crescimento das demandas. De fato, esse debate visa convencer a população do quanto esse sistema é inviável para daí obter aceitação por parte da mesma a respeito da necessidade de reformulações no modelo até então vigente.

O segundo interesse, por sua vez, se mostra por meio da aplicação das recomendações repassadas pelos organismos internacionais. Pode-se identificar que o governo Lula da Silva dá prosseguimento à linha de racionalidade político-administrativa do governo anterior, na medida em que aceita e reproduz o diagnóstico “falacioso” de que o sistema de seguridade social brasileiro encontra-se em crise. Contudo, existem estudos de pesquisadores de renome<sup>58</sup> que mostram o quanto “o sistema brasileiro de seguridade é financeiramente viável e possui, ademais, importantes funções redistributivas” (VIANNA, 2002, p. 75).

Sendo assim, um olhar mais acurado sobre o orçamento da seguridade nos fornece subsídio para asseverarmos o papel secundário que esta política vem obtendo no âmbito governamental face ao seu desempenho no cenário nacional. Ainda que não se desconheça que o Brasil também se insere no contexto global de crise estrutural do sistema econômico capitalista e que nesse processo possui peculiaridades político-econômicas e socioculturais que acarretam impasses ainda maiores para a implementação de uma perspectiva de seguridade social mais ampla e sólida.

Com base nos autores estudados, afirmamos que o neoliberalismo não destruiu totalmente os Sistemas de Bem-Estar Social pelo mundo afora, ainda que estes tenham passado por profundas mudanças que não alteraram, em termos mais gerais, os seus

---

<sup>58</sup> A esse respeito consultar, por exemplo, Vianna (2002); Behring e Boschetti (2003); Salvador e Boschetti (2006); Salvador (2008).

formatos originais. Assim, expandimos essa leitura para a nossa análise acerca da realidade brasileira.

De fato, conforme o marco teórico estudado, o que vem ocorrendo são reformas por dentro do e para o capitalismo no rumo da retração dos direitos sociais e da redefinição das políticas de seguridade para adequá-las às novas necessidades do processo de acumulação do grande capital.

Adentrando especificamente na discussão da política previdenciária, podemos dizer que o governo Lula da Silva, ao implementar as medidas de Reforma da Previdência dos Servidores Públicos, conseguiu realizar o que o governo de FHC não havia concretizado e, diga-se que esse “fracasso” do governo anterior se deu muito em decorrência da oposição parlamentar feita pelo próprio PT.

Resgatando o processo de efetivação das primeiras iniciativas de Reforma da Previdência Social Pública brasileira, realizada no governo de FHC, consta-se com base em Duarte (2003) que no início do primeiro mandato deste governo foi enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº33/1995) que visava modificar o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Contudo, esta proposta reformista permaneceu em tramitação por todo o primeiro mandato de FHC, sendo aprovada em 16 de dezembro de 1998, consolidada na Emenda Constitucional nº 20. Naquela ocasião a justificativa posta pelo referido governo para a reforma era devido o “suposto desequilíbrio financeiro do sistema”.

A finalidade do Estado brasileiro em aprovar essa reforma estava relacionada à intenção de privatizar o sistema público de previdência social, transformando-o unicamente em seguro social<sup>59</sup>, bem como reduzir os direitos previdenciários dos trabalhadores. Com isso os interesses do grande capital prevaleceriam em nome das exigências das agências internacionais (FMI e Banco Mundial) e em detrimento dos trabalhadores, os maiores prejudicados.

---

<sup>59</sup> O fato de incentivar a privatização da previdência e de configurá-la unicamente como seguro social implica em graves riscos para os trabalhadores, uma vez que rompe com a ideia de Seguridade Social garantida na Constituição Federal de 1988 que é permeada por duas lógicas distintas: o modelo de seguro social e o modelo assistencial (a respeito tratamos no primeiro capítulo), e ao reafirmar o caráter contributivo, passa a permitir o acesso aos benefícios e serviços somente para aqueles que contribuíram, deixando a mercê os beneficiários dos programas e serviços não contributivos existentes no âmbito da previdência social pública, perdendo com isso o seu caráter de distribuição de renda.

Cabe ressaltar que a respeito das exigências das agências internacionais, é emblemático o documento assinado pelo Banco Mundial, “Prevenir a crise do envelhecimento: políticas para proteger as pessoas idosas e promover o crescimento”, de 1994 (MOTA, 2008b). Segundo Salvador e Boschetti (2002, p. 125)

Nesse documento, recomendava-se substituir o modelo de repartição (redistributiva) por um novo, caracterizado pela implantação de um plano privado e obrigatório de capitalização por cotas definidas individualmente para os trabalhadores. As aposentadorias passam a ser baseadas em contribuições definidas, e os benefícios dependem da acumulação dos recursos, sem prévia garantia dos valores a receber.

Como sinalizamos, a reforma realizada no governo FHC possuiu como foco principal, dentre outros, alterar o RGPS que diz respeito à cobertura dos trabalhadores do setor privado e corresponde à contribuição feita ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Deste modo, alterou tal regime por meio da

[...] substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição, o aumento da idade mínima, o estabelecimento do teto máximo dos benefícios, a supressão do cálculo da aposentadoria com base nos últimos 36 salários de contribuição, o fim das aposentadorias especiais [dos professores universitários], a instituição do regime contributivo para os servidores públicos, além do regime de previdência privada complementar facultativo para os servidores e a criação do fator previdenciário, como norma de transição (MOTA, 2008b, p. 138).

Isso significou a redução do sistema previdenciário público com vistas ao estímulo à adesão aos Planos de Previdência Complementar de natureza privada baseados no regime de capitalização. Tais sistemas se assemelham a uma espécie de poupança individual, por meio dos agentes financeiros (via aquisição de título(s) de capitalização), na qual o trabalhador faz o repasse mensalmente de certa quantia financeira para esse Fundo, o rendimento das contribuições é que irá garantir, no futuro, um valor mensal que poderá vir a ser utilizado pelo seu contribuinte como um recurso complementar aos seus rendimentos mensais, particularmente, quando este se aposentar. Cabe dizer, porém, que tais ganhos vão depender da solidez da instituição financeira que gerenciará e aplicará esses recursos, do tipo e do valor do investimento feito e da valorização desses investimentos no mercado de capitais ao longo dos anos contratados.

O que se verifica é que o saldo dessa reforma resultou na redução do quadro de pessoal nas instituições públicas; e na restrição de direitos e no aumento da

contribuição dos trabalhadores, agora obrigados ao cumprimento de um maior tempo de permanência em atividade, acarretando sérias dificuldades para esses segmentos, vez que ao restringir a absorção de novas pessoas pelo mercado de trabalho, contribui para baixar a remuneração diante da oferta maior de mão de obra (SALVADOR; BOSCHETTI, 2002). A defesa em prol desse tipo de regime objetiva “quebrar um “pacto explícito de solidariedade entre gerações” para impor à sociedade, desinformada e predisposta – pela propaganda ao capitalismo – a aceitar a tese de que a culpa é... dos trabalhadores” (DIAS, 2006, p. 163).

Assim, se tomarmos como referência a maior parte dos elementos balizadores das medidas adotadas, a história se repetiu em 2003 com diferenças em relação ao chefe de Estado, neste momento o presidente Lula da Silva, e a velocidade com que a segunda proposta de Reforma Previdenciária tramitou no Congresso Nacional, se comparada àquela encaminhada e efetuada por FHC entre 1995 e 1998. Com base na Proposta de Emenda Constitucional denominada PEC nº40/2003, o governo Lula, em dezembro do mesmo ano, conseguiu aprovar e aprofundar o processo de Reforma da Previdência Social, dando origem à 41ª Emenda Constitucional, conhecida como a emenda da Reforma da Previdência<sup>60</sup>. De acordo com Dias (2006, p. 157), o governo seguiu, dentre outras, a seguinte orientação das agências internacionais: “Os organismos financeiros internacionais, quando falam das reformas neoliberais, aconselham aos governantes que o façam rapidamente e no início dos seus governos, quando ainda têm sobras de legitimidade”.

Esta reforma implementada pelo governo Lula possuiu como alvo os servidores públicos federais regidos pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPSs) e os militares, que com a aprovação dessa reforma deixaram de ser servidores. O intuito foi o de alterar as regras da aposentadoria dos servidores públicos, que possuem um regime diferente dos demais trabalhadores brasileiros, com base em um discurso ideológico da parte do governo, da imprensa e de analistas de que a previdência social

---

<sup>60</sup> A título de complementação, vale destacar que foi feito um “acordo de cavalheiros” para que a PEC (nº40/2003) tramitasse rapidamente. Para tanto seria contestada apenas na Câmara dos Deputados, assim “os senadores colocaram todos os pontos polêmicos – principalmente a contribuição dos servidores inativos e a aplicação do limite de remuneratório às aposentadorias e pensões já concedidas – e mudanças que lhes pareciam pertinentes sob a forma de uma nova PEC (PEC nº 77-B/2003) que tramitou paralelamente à PEC nº 40, ficando, assim, conhecida como PEC paralela”. Sendo aprovada em julho de 2005 com a promulgação da EC nº47 (IPEA, p.60).

pública não se sustentaria a longo prazo, face ao seu sistema deficitário e causador do *déficit* público (SALVADOR, 2008) e aliado a “um imenso esforço marqueteiro de convencer a sociedade de que o problema da Previdência eram os servidores públicos, vagabundos que se aposentavam precocemente e como marajás” (DIAS, 2006, p. 187).

Nesse sentido, a necessidade de tal reforma era justificada sob dois argumentos principais: o primeiro se refere à questão da existência do *déficit* da previdência<sup>61</sup>, tão propagado pela mídia; e o segundo a respeito do descompasso futuro entre contribuintes/inativos, uma vez que há uma tendência de envelhecimento da população sem um crescimento proporcional no número de contribuintes, sendo este descompasso o responsável pelo desequilíbrio entre receita/despesa (BEHRING; BOSCHETTI, 2003).

No entanto, por trás desse “discurso pífio”, a necessidade de implementar essa reforma era a de atender às principais exigências do FMI e as orientações do Banco Mundial<sup>62</sup>. Tal reforma possuiu como pano de fundo o favorecimento ao desenvolvimento da poupança privada (oriunda de parte dos salários dos trabalhadores) mediante proliferação dos fundos de pensão (conhecidos também como sistemas complementares), já que a partir dessa reforma ficou instituída a Previdência Complementar específica para servidores públicos, fazendo com que estes “financiem a acumulação rentista”, haja vista a contribuição para a previdência complementar resulta em “fonte de recursos e investimentos para o grande capital” (MOTA, 2008b, p. 150).

Face à adoção desse conjunto de mudanças é que vem sendo observado o crescimento desse modelo de Previdência privada complementar devido à redução do valor do teto dos benefícios da previdência pública, que ocorre justamente por meio da introdução da estratégia de cálculo feita com base no denominado fator previdenciário que tende a rebaixar o valor do benefício. A lógica é quanto menor for esse teto e os benefícios destinados à população, maior será a procura pelos trabalhadores aos

---

<sup>61</sup> Gentil (2006; 2007), em suas acuradas análises desmistifica o argumento falacioso de que a previdência social pública seja deficitária. O que ocorre na verdade é o manejo equivocado das contas públicas, uma vez que “A apresentação dos números da previdência social não deve ser feita exclusivamente pela comparação entre as receitas de contribuições previdenciárias e as despesas com pagamento de benefícios” (ANFIP, 2010, p. 59).

<sup>62</sup> No sentido de ilustrar tal afirmação citamos o artigo de Teixeira (2010), no qual o autor faz uma crítica à concepção de política social adotada pelo Banco Mundial e o já referenciado documento assinado pelo Banco Mundial, “Prevenir a crise do envelhecimento: políticas para proteger as pessoas idosas e promover o crescimento”, de 1994.

sistemas complementares, cabendo destacar que para os trabalhadores tal adesão mostra-se muitas vezes arriscada, haja vista a ausência de garantia de retorno desse investimento ou a ausência que esse tipo de mecanismo possa vir a agregar, num futuro, um valor maior às aposentadorias dos trabalhadores investidores.

Conforme esclarece Salvador (2008, p. 212), no que se refere ao financiamento dos RPPSs,

[...] realizou-se a unificação das regras de contribuição de todos os regimes existentes fixando a alíquota em 11% dos vencimentos de cada servidor, sem teto de contribuição. Além da contabilização em dobro por parte do empregador (União) e a cobrança previdenciária dos inativos, os servidores que se aposentaram ou se tornaram pensionistas a partir de 19 de dezembro/2003 pagam 11% sobre os valores que superem o teto de benefício do RGPS, e os que já estavam nessa condição, passam a contribuir com 11% sobre a parcela de proventos que supere 60% do teto de aposentadoria do RGPS.

Em linhas gerais, para os servidores que se aposentarão após essa emenda, as regras para a aposentadoria integral sofreram alterações no sentido de que,

[...] o valor do benefício será a média aritmética simples dos melhores 80% [dos] rendimentos desde julho de 1994. Para os antigos servidores, que ingressaram no setor público até 16 de dezembro de 1998, mantém-se a integralidade desde que atinjam a idade mínima de 55/60 anos e contribuam durante 30/35 anos (M/H), completem 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 no mesmo cargo. Sua idade mínima para requerer a aposentadoria integral será reduzida em um ano para cada ano de contribuição superior a 35/30 anos para homens/mulheres. [...] Para os ingressantes no serviço público a partir de 16 de dezembro de 1998 não há regra de transição. Os limites de idade para aposentadoria foram retardados em sete anos para 60/55 anos para homens/mulheres (IPEA, p.61).

A partir de tais alterações podemos afirmar que o governo de Lula da Silva de fato optou pelo fortalecimento do grande capital ao beneficiar, por meio de suas medidas, o mercado de previdência privada, deixando assim, sem cobertura, um grande número de trabalhadores brasileiros, dependentes da previdência social pública, ainda mais empobrecidos.

Nessa direção, o sistema de seguridade pública brasileiro desde que foi garantido constitucionalmente vem tendo o seu processo de implementação permeado por ambiguidades, ora de avanços, ora de entraves. A política de assistência social espelha este movimento à medida que se torna integrante deste sistema. Impregnada pelo caráter caritativo que carrega em seus traços sócio-históricos, a assistência social

assume a condição de “prima-pobre”, face às outras políticas, sendo por muito tempo relegada a uma condição subalternizada, tanto no que diz respeito aos recursos, quanto às regulamentações e normatizações, embora venha passando por mudanças jurídico-institucionais em seu arcabouço. Cumpre discutir as alterações que passaram a ser adotadas para essa política e o “destaque” que vem assumindo no contexto mais recente.

Sendo assim, o exercício de contextualizar a política de assistência social no governo Lula deve discutir as inovações nela contidas, que se justificam como importantes para o processo de sua construção como uma unidade, ao mesmo tempo em que se situa no bojo dos fatos ocorridos na conjuntura nacional associadas às macro-tendências societais.

O governo Lula da Silva deu um passo importante na direção da construção da assistência social enquanto política pública de seguridade social ao implantar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que consubstanciou no ano seguinte o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), passando a ser este o novo mecanismo de gestão da política. Ao mesmo tempo, passou a criar possibilidades e condições institucionais para a aplicação desse novo modelo de gestão em todo o território nacional, são evidenciados avanços, mas também entraves nesse percurso.

Convém recuperar que essa política nacional foi aprovada no segundo ano do primeiro mandato de Lula por meio da Reunião Descentralizada, Ampliada e Participativa do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS). O processo de aprovação foi permeado por longo período de debate nacional que pôs em pauta os princípios e as diretrizes decorridas desde o processo constituinte e que foram incorporadas à Constituição e à LOAS.

A PNAS/2004 expressa uma espécie de “consenso” decorrente de um vasto leque de interesses, opiniões e propostas, e define as bases para o novo mecanismo de gestão da política de assistência social. Estas novas diretrizes passam a orientar os três entes federativos e a reorganizar seus programas, projetos, serviços e benefícios.

Assim, a PNAS/2004 e a NOB/SUAS inovam em relação à introdução da perspectiva da territorialização, ou seja, adotam o território como a base norteadora para a organização dos serviços prestados pela política. O território sendo entendido

como espaço de descentralização, mas também de convivência e de vivência dos sujeitos sociais, onde estes possuem ou estabelecem relações sociais com seus pares. Outra inovação refere-se à abordagem centrada na matricialidade sociofamiliar, na qual procuram centralizar a família no foco de atenção da política, e ampliam a concepção sobre ela, uma vez que a política passa a considerar que não há um único “modelo” de família, e sim de famílias, que expressam diferentes configurações (famílias menores; monoparentais; por afinidades e não só por grau de parentesco).

Segundo Mota et al. (2006, p. 172), além dessas novas abordagens teórico-conceituais há também

[...] novas bases de pactuação entre Estado e Sociedade Civil; os mecanismos de financiamento, controle social e participação popular, além de inúmeros quesitos que repercutem na política de recursos humanos. São inovadores os sistemas de informação, avaliação e monitoramento, seguindo-se uma nova conceituação de vigilância social, proteção e defesa social e institucional (PNAS, 2004). Estes elementos reunidos compõem o desenho da nova política e traduzem as suas atuais dimensões.

Particularmente, no tocante ao financiamento da política de assistência social, houve uma inovação no que diz respeito às transferências de recursos que passaram a ser Fundo a Fundo, de maneira regular e automática mediante autonomia dos estados, Distrito Federal e municípios no gerenciamento dos recursos transferidos. Apesar de o próprio processo de descentralização (em meados da década de 1980) já ter regulamentado a criação dos Fundos, ainda havia a prática de exigir a “Certidão Negativa de Débitos junto ao INSS como condição para os repasses desta política” (PNAS, 2004, p. 50), o que provocava muitos entraves em sua realização, e que fora ultrapassada a partir da PNAS/2004 e da NOB/SUAS com a instituição do repasse automático entre os Fundos. Também foi substituída a tradicional fixação de valores *per capita* por pisos de atenção que “devem assim ser identificados em função dos níveis de complexidade, atentando para a particularidade dos serviços de média e alta complexidade” (PNAS, 2004, p. 50).

Desde a LOAS estava previsto o SUAS. Contudo, não foram arquitetados o seu desenvolvimento ou a respeito do que trataria. A presença de movimentos de exigência e negociação por parte dos sujeitos sociais nos espaços e fóruns de participação muito contribuíram para que o governo Lula convocasse a IV Conferência Nacional de

Assistência Social, em dezembro de 2003, na qual foi apresentada a proposta de uma nova política de assistência social. Assim, após um processo de discussão e de decisão coletiva, foi oficializada a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo o seu início a partir de agosto de 2005 com a aprovação da terceira NOB/SUAS. Como bem destacou Sposati (2006, p. 103), “o texto da regulação SUAS resultou de contínuos debates e abertura de manifestação e não da proposição de um “grupo de iluminados” que isoladamente o redigiram”.

Para a efetivação do processo de implementação do SUAS fez-se necessário a formulação de um conjunto de atividades e decisões que permitiriam cumprir as orientações e diretrizes definidas na sua base técnico-política. Sendo assim, o SUAS

[...] é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente - ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos, - por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público (SPOSATI, 2004, p. 2).

A estruturação básica do SUAS consiste em dois níveis de proteção social: a básica e a especial. A primeira possui o objetivo de atuar na prevenção de situações de risco social com as famílias cujos vínculos familiar e comunitário ainda não foram rompidos. Nesse nível de atenção os serviços são organizados e coordenados pelo Centro de Referência da Assistência Social - CRAS. Já a proteção social especial é direcionada às famílias que requerem atenção especializada e se encontram em situação de risco e vulnerabilidade, em alguns casos quando os vínculos familiar e comunitário já foram rompidos. Nesse nível, os serviços são subdivididos em média e alta complexidade, sendo coordenados pelo Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS (PNAS, 2004).

A partir do estabelecimento de que as ações da política se efetivam por meio da estruturação de um sistema de proteção direcionado para esses dois níveis de atenção (básica e especial), é que foi também redefinida a destinação de recursos para os serviços referentes a cada um desses níveis, ou seja, a repartição é embasada nas necessidades identificadas em cada localidade e seu entorno, com a proximidade territorial definida como a área de abrangência de cada Unidade (CRAS ou CREAS) e o contingente de famílias a serem atendidas.

Desde 1993 a 2005, período correspondente ao estabelecimento do arcabouço sociopolítico e institucional do SUAS, a política de assistência social vem sendo implementada em todo o país no sentido de garantir os preceitos legais já conquistados (COUTO; SILVA, 2009). Em linhas gerais, o sistema consiste no novo modelo de gestão e em uma alternativa de projeto de política pública de proteção social para o país.

O SUAS possui como objetivo instaurar em todo o território nacional um mesmo regime geral de gestão ao unificar a forma de organização e de oferta dos programas e serviços nos três entes federativos, considerando em qualquer processo de tomada de decisão sobre a implementação da política a dimensão e a variedade cultural, econômica, política e social do país. Ademais, salvo todos os entraves que a consolidação da assistência social padece enquanto política pública, dever do Estado e direito do cidadão, faz jus considerar também a dimensão histórica, isto é, o fato de que o sistema ainda é recente. Dizemos isto não para legitimar os desfalques que a mesma passa ou porventura venha passar, mas para termos clareza que o sistema está em construção.

Embora também caiba ser ressaltado que concomitante ao movimento de conquista dos dispositivos jurídico-legais, expostos anteriormente e que expressam esforços no sentido de sedimentar a política de assistência social, tem se evidenciado que a sua implementação revela uma acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação em detrimento do cumprimento dos princípios da universalidade, continuidade e sistematicidade das ações conforme proposto na LOAS. Isso se explicita na medida em que se denota a priorização de medidas de caráter compensatório como os Programas de Transferência direta de Renda, a exemplo do Bolsa Família<sup>63</sup>. Tal priorização tem por base a preocupação demonstrada nos últimos anos pelas elites nacionais e internacionais com a pobreza, preocupação, inclusive, encabeçada pelos organismos multilaterais de crédito. Segundo a ANFIP (2009, p. 15), “Num documento publicado em 2006, o Banco Mundial reconheceu que, entre outros elementos, a própria miséria estava dificultando o crescimento da América Latina”.

---

<sup>63</sup> Desenvolveremos mais a respeito desse assunto no tópico seguinte ao apresentarmos as tendências presentes na política de seguridade social brasileira.

Ainda que se reconheça a assistência social como um direito e que o poder público não deve e não pode desamparar os cidadãos “sobrantes do sistema capitalista”, sabe-se que no contexto atual, os Programas de Transferência de Renda ganham proeminência no mundo inteiro justamente pela ausência ou negação do direito ao trabalho. Pois, não se pode desconhecer que esta problemática é bastante agravada na “[...] atual conjuntura ideo-política e caracteriza-se por um movimento de tensão que se verifica no âmbito das relações de trabalho, face aos processos de desintegração da sociedade salarial” (GAEPP, 2009, p. 2).

Ademais, a análise da postura que vem sendo assumida pelos Estados nacionais e os organismos multilaterais de fomento com relação à pobreza, nos permite concordar com Telles (1998 apud GAEPP, 2009, p. 8) quando esta diz que há um movimento paradoxal nos anos 1990: de um lado a inclusão da pobreza no debate público como questão politicamente construída; e de outro, o seu deslocamento para o campo do gerenciamento de dados, da administração técnica, distanciada da reflexão sobre as suas determinações.

Tendo em vista o redimensionamento da assistência social que se processa via programas focalizados e em grande parte difundindo a necessidade de envolvimento da sociedade civil com apelo ao voluntariado, evidencia-se que um novo desenho vem sendo traçado na arquitetura da seguridade social, em particular no campo da assistência social.

Com essa nova configuração da assistência social e, como vimos, com a retração do Estado em suas obrigações no âmbito da previdência social pública tendo como pano de fundo o incentivo a previdência privada, através da “abertura desse mercado e do incentivo a criação de demanda”, em outras palavras, de consumidores e pagantes, Mota (2004a, p. 4; 2006, p. 44) afirma que se estabelece

[...] 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.

Por outro lado consideramos enganosa a divulgação de que os segmentos da população brasileira que não contribuem com a previdência social seriam os

beneficiários da política de assistência, haja vista que para que isto ocorresse seria preciso de fato uma ampliação tanto da previdência quanto da assistência social pública, mas o que vem ocorrendo é justamente o inverso. Nesse sentido, segundo a percepção de MOTA (2004b), esta estratégia de mão dupla vem atendendo a um único senhor ao instrumentalizar essas duas políticas para o capital.

No tocante à política de saúde enquanto integrante da seguridade social, de maneira alguma se encontra à margem de estratégias desta envergadura. O processo de mercantilização e privatização desta política tem sido permanente.

O setor da saúde foi um importante referencial para a definição do escopo de outras políticas sociais por ter apresentado no momento da Constituinte uma significativa organização dos trabalhadores da área que vinham se fortalecendo a partir do movimento de Reforma Sanitária<sup>64</sup>, que se materializou no desafio de implantar o Sistema Único de Saúde (SUS), instituído na Constituição Federal. Como vimos anteriormente, somente em 1988 a saúde se tornou “universal” e direito de cidadania, e assim fora estabelecido na Constituição

[...] que as ações e os serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um comando único e organizado, de acordo com as diretrizes da descentralização, do atendimento integral e da participação da comunidade (MENDES; MARQUES, 2010, p. 269).

Apesar de este sistema ser considerado em termos formais como um dos mais avançados do mundo no campo dos direitos sociais, segundo Menicucci (2006), no lugar de um sistema único existe um sistema dual, visto que engloba dois segmentos: o público estatal e o privado.

Desse modo, o Estado atua em duas frentes: enquanto operador de um sistema de saúde público-estatal, onde arca com a intervenção direta por meio da responsabilidade pelo financiamento e execução dos serviços da política de saúde e, por outro lado, no processo de regulação da iniciativa privada.

De acordo com a autora acima referida, do ponto de vista formal não existem vínculos entre essas duas modalidades de intervenção, o que há de congruência é que ambas estão sob a regulação da mesma instância governamental (a instância Federal),

---

<sup>64</sup> Enfatizando a importância desse movimento, Fleury (1999 apud NOGUEIRA, 2001, p. 106), afirma que “é consenso entre os especialistas que o sistema estaria bem pior sem a reforma”.

no âmbito do serviço público a cargo do Ministério da Saúde e no caso do sistema privado este se efetiva através da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)<sup>65</sup>.

Vale salientar que a tendência à privatização dos serviços de saúde não é característica apenas desse período mais recente de incorporação dos preceitos norteadores da reforma neoliberal, mas constitui-se resquício do modelo introduzido no país em meados dos anos 1970 no governo ditatorial, a partir da abertura e “facilidades” do mercado privado através dos planos de saúde considerados complementares aos serviços de saúde pública. Essas medidas foram incorporadas ao texto constitucional que legaliza a possibilidade de complementação pelo setor privado dos serviços de saúde ofertados pelo SUS, isso apenas quando a rede pública (que deve ser priorizada) fosse insuficiente.

Todavia, o estudo de Vianna (2000) mostra que vem ocorrendo o processo inverso a este preceito, diante da expressiva presença da iniciativa privada na política de saúde brasileira, tanto que define tal movimento de “americanização (perversa) da seguridade social no Brasil”. Em sua formulação, “o modelo brasileiro de proteção social vem se tornando, na prática, cada vez mais ‘americano’” (VIANNA, 2000, p. 138). A autora, ao utilizar o termo “americano”, faz uma analogia entre a realidade americana e a brasileira, visto que “Os Estados Unidos não incluem nem serviços de saúde nem seguro-desemprego na seguridade social” (VIANNA, 2000, p. 58), com forte apelo ao privatismo dos serviços sociais. Enquanto que no Brasil, apesar de no plano formal o modelo de proteção social ter sido projetado como universal, na prática o que se constata é a destinação limitada de benefícios para os mais carentes, restando aos que tem algum poder aquisitivo a compra de planos privados de saúde.

No tocante ao financiamento da saúde pública, a ANFIP (2009, p.50) apresenta os dados da Organização Pan Americana de Saúde mostrando o baixo percentual de gastos em saúde do Brasil (3,6% em 2006) comparado ao de países como Cuba (10%), Estados Unidos (7,8%), México (4,9%), entre outros. Assim, “Esses números indicam ainda que os gastos públicos brasileiros estão abaixo dos realizados em países onde

---

<sup>65</sup> A ANS foi instituída pela Lei 9.961/2000 tendo por finalidade regular as operadoras setoriais quanto às suas relações com prestadores e consumidores.

sequer há cobertura universal, como nos EUA [Estados Unidos], ou de países de situação econômica bem inferior à nacional”.

Nesse sentido, a pesquisa realizada por Menicucci (2006) é esclarecedora ao apontar que a dualidade existente no sistema se manifesta também na cobertura, no perfil dos usuários e nas imagens cognitivas por parte da população no tocante ao SUS. Ainda de acordo com esta autora, a expansão da cobertura dos planos privados em relação ao sistema público se refletiu conforme a renda, a ocupação e a localização geográfica. Desse modo, “A maior concentração geográfica da população coberta por planos e seguros de saúde privados ocorre nas regiões mais ricas e com melhores indicadores socioeconômicos” (MENICUCCI, 2006, p.66). Por outro lado, “a assistência pública está prioritariamente voltada para os estratos da sociedade submetidos a piores condições de vida e, portanto, de saúde, e também para aqueles com renda mais baixa e em ocupações menos valorizadas” (MENICUCCI, 2006, p.68).

No entanto, esta autora chama atenção para o fato do crescimento dos planos privados entre os trabalhadores de baixa renda devido à propagação dos planos coletivos. Assim, apesar da relação direta com a renda, a cobertura dos planos privados tem se manifestado significativamente entre a população menos abastada, uma vez que “cerca de 40% das pessoas que têm planos de saúde têm renda familiar mensal *per capita* inferior a dois salários mínimos, na condição de titulares ou dependentes” (PNAD/88 apud MENICUCCI, 2006, p. 68).

Contudo, a prestação de serviços ofertados pelo sistema público é bem maior se comparado ao privado, vez que grande parte da população é usuária do SUS, mesmo dentre aqueles que possuem planos privados. De toda forma, “Quanto menor a renda familiar mensal tende a ser maior a utilização do SUS, tanto para atendimentos ambulatoriais quanto para internação” (MENICUCCI, 2006, p. 69). Dentre esses, o maior número de usuários são os empregados domésticos e os trabalhadores sem vínculo empregatício e/ou informais, em detrimento dos inseridos formalmente (ou de forma não precária) no mercado de trabalho para aqueles que possuem plano privado.

Quanto à imagem que a população expressa acerca dos serviços prestados pelo SUS, de forma geral, exprime-se a forte influência dos meios midiáticos que tendem a divulgar imagens negativas e distorcidas da prestação e oferta dos serviços deste

sistema. Percebe-se ainda que as influências negativas são bem maiores, particularmente, entre aqueles segmentos da população que não usufruem diretamente dos serviços de saúde pública. Estes assumem, geralmente, uma postura de rejeição e de reprodução de fatos relatados com base no senso comum e que são repassados pela mídia de forma nem sempre esclarecedora ou fundamentada em dados reais. Já entre aqueles que foram atendidos pelo sistema, registra-se que um grande número o avalia como muito bom ou bom (MENICUCCI, 2006).

Nesse sentido, pode-se deduzir que o sistema público de saúde padece também de alguns impasses em decorrência dos ataques a que é submetido, seja pela mídia com apoio dos planos privados, ou pela opção governamental de não investimento e priorização numa proposta de saúde pública e universal. Assim, a população brasileira, no geral por desconhecimento, acaba reproduzindo o discurso da burguesia, recorrendo aos planos privados (ou não estatais) – muitos de qualidade duvidosa –, restando assim os serviços de saúde pública apenas para a parcela mais pobre da sociedade, “carente de voz e de canais para fazer valer suas reivindicações” (VIANNA, 2002, p. 178).

É como se fosse “uma bola de neve”: os brasileiros mais instruídos que poderiam, por meio da informação e de instrumentos disponíveis de vocalização das demandas sociais, fazer valer os direitos a uma saúde pública, universal e de qualidade, abrem mão dessa possibilidade e acabam por fortalecer a esfera privada. Analisando esse movimento, Vianna (2000, p. 151) diz que “o sistema público vem se “especializando” cada vez mais no (mau) atendimento aos muito pobres, seja pelo descaso das autoridades com a regulamentação e a implementação dos preceitos constitucionais, seja pelo surrado método do racionamento” por meio da redução de recursos volumosos do orçamento da saúde pública.

Apesar de o Ministério da Saúde ter apresentado um aumento de 16% das despesas entre o ano 2008 e 2009, tendo registrado em 2008 gastos na ordem de R\$ 50,3 bilhões e em 2009 de R\$ 58,3 bilhões, o montante gasto ainda é insuficiente para a realização eficaz dos serviços de saúde pública (ANFIP, 2010). Desse modo, o relatório da ANFIP (2010, p. 50) afirma que “Faltam recursos e ainda uma parcela do dinheiro que deveria ser gasto em ações de saúde é desviada pela falta de uma regulamentação adequada que discipline essas despesas”.

Ademais, sabendo que a “consolidação [do SUS] depende de lidar com uma série de problemas ainda mal trabalhados” (MENDES; MARQUES, 2010, p. 273), estes autores destacam como os dois principais entraves na atenção à saúde: 1) um deles em relação à persistente tendência pelas ações paliativas e de cura das doenças em detrimento da promoção e prevenção da saúde. Para que isto seja superado é preciso que haja um trabalho efetivo de educação com investimentos na qualificação dos profissionais da área, bem como na divulgação de informativos articulados com uma visão mais abrangente de saúde, entendida como uma das dimensões de melhoria das condições de vida; 2) o outro no tocante a questão da incerteza e indefinição do financiamento da política, buscando a tentativa de uma definição através da Emenda Constitucional nº29, aprovada em 29 de agosto de 2000 após sete anos de tramitação no Congresso Nacional. Essa Emenda Constitucional ordena a forma de participação mediante a vinculação dos recursos orçamentários da União, dos Estados e Municípios no financiamento do SUS.

Sobre esses impasses Mendes e Marques (2010, p. 273-274) argumentam que

Ao longo dos anos 1990 e 2000, o financiamento foi um dos temas mais debatidos e problemáticos na agenda de implementação da política pública de saúde no país. A crise do financiamento, a partir desse ambiente de dominância financeira, foi explicitada pela adoção de uma política macroeconômica de cumprimento de metas de inflação e de superávit primário, resultando em montantes insuficientes e indefinidos, tentativas de diminuição dos gastos na saúde e de reduzida participação dos recursos fiscais no financiamento da saúde, em contraposição à destacada participação da fonte de contribuições sociais – mais de dois terços do financiamento total. Não é de estranhar, portanto que esse esquema do financiamento venha dificultando a efetivação do princípio da universalidade do SUS.

A ideia presente na primeira Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº169/1993) estipulava a vinculação de 30% tanto no âmbito das contribuições quanto do orçamento de cada nível de governo que deveriam ser destinados a área da saúde. No entanto, esta última proposta

[...] estabeleceu que Estados e Municípios precisariam alocar, no primeiro ano, pelo menos 7% das receitas de impostos, compreendidas as transferências constitucionais na saúde, percentual que deveria crescer anualmente até atingir, no mínimo, 12% para os Estados e 15% para os Municípios até 2004. Em relação à União, a EC n.29 determinou que, para o primeiro ano, deveria ser aplicado o aporte de pelo menos 5% em relação ao orçamento empenhado do período anterior e que, para os seguintes, o valor apurado no ano anterior deve

ser corrigido pela variação do PIB nominal (MENDES; MARQUES, 2010, p. 280).

Entretanto, até os dias atuais o cumprimento desta emenda constitui-se um desafio a ser efetivado em muitos estados e municípios brasileiros, apesar de o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS (apud MARTINIANO et al., 2009) ter registrado um avanço quantitativo visto que em 2007 dos 27 estados brasileiros, 21 aplicaram o percentual mínimo determinado e apenas 6 não aplicaram. Por outro lado, essa garantia da vinculação orçamentária de um percentual mínimo para a área da saúde acarretou a necessidade de definição quanto às ações e serviços que são de fato gastos pelo SUS, haja vista vem ocorrendo a incorporação de outras demandas que aparecem como gastos de saúde, ademais na prática os percentuais mínimos exigidos pela Lei tem sido os valores máximos executados pelos governantes.

Mesmo considerando a vinculação de recursos orçamentários de extrema importância para as políticas sociais, entendemos tal como Martiniano et al. (2009, p.88), que a sua existência

[...] não significa, por si só, a redução de desigualdades e tampouco a solução para problemas relacionados à equidade, em especial na saúde, que depende de uma complexa organização da rede e, também, de uma rede de complexas organizações, que envolve sujeitos de diferentes interesses. A vinculação apenas garante que os estados e os municípios venham se colocar em um mesmo ponto de partida no que tange ao gasto com saúde e, com isso, tenha a possibilidade de ter maior autonomia na forma de executar o gasto, definindo seus modelos assistenciais próprios.

Muitas são as barreiras para que realmente ocorra a regulamentação dessa emenda. Para que o financiamento do SUS fosse regulamentado fez-se necessário um Projeto de Lei Complementar (PLC n.1/2003) que tratasse especificamente da aplicação de recursos para o financiamento das ações e serviços de saúde. Esclarecem Mendes e Marques (2010), que o governo Lula da Silva não demonstrou afinho quanto à regulamentação da EC nº29, apenas o fez com interesse em garantir a continuidade da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF)<sup>66</sup>, em 2007. Para

---

<sup>66</sup> Esta contribuição social foi implantada em 1997 pelo Ministro da Saúde, na época Adib Jatene, em substituição ao Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) de 1993, inicialmente foi uma fonte exclusiva da saúde enquanto tentativa de destinar mais recursos para a área, assim sendo apenas até 1998. A partir de 1999 passou a participar do financiamento da previdência e em 2001 do Fundo de

tanto, este governo apresentou uma contraproposta ao PLC de 2003 sugerindo, no lugar do percentual mínimo da vinculação, um acréscimo progressivo do montante da CPMF em seu financiamento. Ainda segundo estes autores, “já que o Senado não aprovou a CPMF, a proposta do governo para o financiamento da saúde foi abortada. E a não resolução do financiamento da saúde permanece” (MENDES; MARQUES, 2010, p. 284).

Contudo, tendo em vista que a questão do financiamento da saúde é extremamente importante, em 2007 foi aprovado um Projeto de Lei do Senado (nº121/2007) para regulamentação da EC nº29 sendo encaminhado para a Câmara com uma nova denominação de PLC nº306/2008 de autoria do deputado Pepe Vargas, mas logo foi acordado entre os deputados que a sua vigência seria adiada, passando a valer somente a partir de 2011. A sugestão deste deputado foi de que a regulamentação da EC nº29 deveria ser acrescida da criação de uma fonte complementar direcionada a saúde, a Contribuição Social para a Saúde (CSS), em substituição a CPMF. Segundo a agência de notícias da Câmara dos Deputados<sup>67</sup>, esse projeto tramita em regime de urgência e será analisado pelas comissões de Seguridade Social e Família; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania e pelo Plenário.

Consideramos que deve ser persistente a luta em defesa da construção da política de saúde pública e de qualidade apesar de estar fortemente a mercê de interesses adversos a estes. A questão do financiamento ainda enfrenta entraves, posto que oscila em função de situações conjunturais apresentando-se de forma instável. Além disso, a distribuição de recursos do orçamento da seguridade social não se faz de forma equânime entre as três políticas, haja vista que neste a parcela majoritária é destinada à previdência social.

Percebe-se que não interessa à burguesia nacional e estrangeira a aprovação da vinculação de recursos para as políticas sociais, uma vez que a lógica do grande capital é regida pela extorsão máxima dos bens sociais da classe que sobrevive do trabalho.

---

Combate e Erradicação da Pobreza. No final de 2007 a sua prorrogação foi rejeitada pelo Senado sendo extinta.

<sup>67</sup> Fonte: Câmara dos deputados. Disponível em: [www2.camara.gov.br/agencia/noticias/121946.html](http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/121946.html)

Assim sendo, as três áreas da seguridade social disputam recursos entre si e o que é mais grave tem seu orçamento usurpado em nome do *superávit* primário e do ajuste fiscal.

Posto este quadro, que denominamos de arquitetura do sistema de seguridade social, será feito no tópico seguinte uma análise acerca das tendências presentes na atual configuração desse sistema, sobretudo, sem descuidar dos determinantes políticos; econômicos e sociais.

### **3.4 AS TENDÊNCIAS ASSUMIDAS PELAS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL DIANTE DAS OPÇÕES POLÍTICO-ECONÔMICAS DO GOVERNO LULA DA SILVA**

Conforme tratamos ao longo deste trabalho, as funções do Estado vem sendo redimensionadas diante do contexto atual de ajustes e contrarreformas, assim insere-se nesse rol de redefinições, particularmente, a seguridade social.

Nesse contexto, no marco dos países capitalistas da Europa Ocidental e da América Latina, a seguridade social expressa significativa importância. Apesar de assumir formatos bastante diferenciados em cada país, decorrentes das questões estruturais do próprio processo de formação de cada sociedade, vê-se que, de maneira geral, os sistemas de seguridade se estruturam tendo como referência a organização social do trabalho. Como bem nos lembra Boschetti (2008b, p.13), desde os seus primórdios, os direitos da seguridade são determinados pelo “modo como se estrutura e se desenvolve as relações de trabalho capitalistas”.

Decerto a defesa da seguridade social faz-se extremamente necessária devido à dimensão que a mesma possui, uma vez que independente da inserção ou não no mercado de trabalho, atende à classe que vive do trabalho<sup>68</sup> por meio dos benefícios previdenciários ou por meio dos benefícios assistenciais. Haja vista que ambos compõem o “núcleo duro da seguridade social”, sendo o primeiro destinado “apenas

---

<sup>68</sup> Segundo Boschetti (2008b, p. 14), o trabalho “continua sendo uma forte condição para o acesso à seguridade social”.

àqueles que vivenciam ou vivenciaram uma relação de trabalho estável, com emprego e contribuição de longo prazo decorrentes do (e proporcionais ao) salário”, enquanto os benefícios assistenciais são “para aqueles que não têm (e mesmo nunca tiveram) acesso ao trabalho com a função de garantir acesso a rendimentos mínimos” (BOSCHETTI, 2008b, p.13-14).

Desse modo, a referida autora afirma que há entre a seguridade social e o trabalho uma relação de atração e rejeição, posto que a restrição do direito ao trabalho provoca o aumento do desemprego fazendo com que aqueles que não têm acesso ao trabalho, recorram aos benefícios assistenciais como única alternativa de sobrevivência.

Pode-se então inferir que face ao significativo índice de desemprego<sup>69</sup> registrado em nosso país, associado aos históricos índices de pobreza e desigualdade social, a demanda de usuários dos benefícios assistenciais tende a aumentar. Tal crescimento é também alimentado pelo alarme estratégico difundido sobre o fim da centralidade do trabalho, que não teria mais a função de integrar os indivíduos à sociedade. Daí vem sendo propagado como panacéia à assistência social por meio da ilusão de que programas de transferência de renda ou programas sociais de renda mínima poderiam corresponder à ausência de regulamentação da proteção social e do trabalho (MOTA, 2006).

Nessa direção, há

[...] uma tendência, bastante evidente na atualidade, em secundarizar o crescimento de empregos, a oferta de trabalho e a desconcentração de renda. Neste sentido, ações e iniciativas que assegurem certo patamar de sobrevivência, como a transferência de renda, apenas amenizam a desigualdade e os efeitos mais perversos da pobreza, não sendo colocadas em prática alternativas mais efetivas para seu enfrentamento. Tais iniciativas podem legitimar a “convicção” de que o desemprego e a impossibilidade de inserção no trabalho são inevitáveis (ARAÚJO et al., 2009, p. 9).

A tese defendida por Mota (2007, p. 130) no início dos anos 1990 vem se confirmando ao longo da atual década ao afirmar “a propensão de uma clivagem da

---

<sup>69</sup> O índice de desemprego no Brasil ainda é muito elevado apesar de ter apresentando nos últimos meses uma queda. Segundo o IBGE o desemprego nas seis principais regiões metropolitanas do país ficou em 6,1% em outubro de 2010, e em novembro a taxa de desocupação foi de 5,7%, o que representa o menor índice registrado na série histórica, iniciada em março de 2002. Divulgada em [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1790&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1790&id_pagina=1). Acesso em 20 dez. 2010.

política social em torno de dois pólos: a privatização e a assistencialização da proteção social”. O que resulta dessa configuração é a expansão dos fundos de aposentadoria e pensões e os programas de assistência social. Entendendo tal como Mota (2008b), o fenômeno da assistencialização expressa a tendência da proteção social brasileira em defesa da expansão da assistência social por parte do discurso dos organismos internacionais, do Estado e das organizações empresariais e de trabalhadores. Esta expansão impulsiona uma ressignificação da política de assistência social no contexto da seguridade social.

Constitui-se, desse modo, em uma forte tendência que vem perpassando a seguridade brasileira diante do processo de privatização e mercantilização da saúde e da previdência, e da ampliação da assistência social, assumindo esse sistema um caráter cada vez mais contraditório. Uma forma de ilustrar tal tendência é a partir da incursão no estudo do orçamento da seguridade social, especificamente no que se refere à partilha de recursos.

Segundo Behring e Boschetti (2006), os gastos com a previdência atingem mais de 77%, em todos os anos, dentre as políticas que compõem o orçamento da seguridade. Em relação à política de saúde, observa-se um decréscimo e estagnação dos recursos e uma ampliação da participação da política de assistência social, sobretudo a partir de 2004. Os dados sinalizam que esta ampliação se deu devido à redução da idade (de 67 para 65 anos) dos beneficiários idosos habilitados ao acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), legitimado no Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), e também devido à unificação dos programas de transferência de renda conjugados no Bolsa Família.

No tocante a política de assistência social, são executados no orçamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) duas unidades orçamentárias diferentes, uma vinculada ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e a outra referente aos próprios recursos direcionados ao MDS. Neste último são alocados recursos destinados ao Programa Bolsa Família (PBF)<sup>70</sup> e outras ações

---

<sup>70</sup> O PBF é um programa com foco na família em situação de pobreza e de extrema pobreza, sendo de transferência direta de renda com condicionalidades (educação, saúde e assistência social para os filhos). Foi criado em 2003 com o objetivo de unificar os PTR (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação) iniciados desde 1995. O montante gasto com esse programa em 2009 somou

de combate à Fome e a Segurança Alimentar e naquele são alocados recursos da Política Nacional de Assistência Social e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)<sup>71</sup>.

Com isso observa-se que o financiamento federal na área da política de assistência social se faz de duas formas: 1) através da transferência de recursos fundo a fundo, que são direcionados aos serviços que compõem a rede socioassistencial e 2) pela via dos Programas de Transferência monetária direta aos cidadãos beneficiários.

Estudos como o de Salvador e Boschetti (2006), voltados para analisar a alocação dos recursos da seguridade social destinados aos Fundos Nacionais de Saúde, Previdência e Assistência Social ressaltam que no tocante ao FNAS, este vem apontando duas principais tendências. A primeira delas indica a crescente participação deste no orçamento da seguridade social dentre os fundos nacionais. Nesse sentido, os referidos autores mostram que no ano de 2004, o FNAS teve um aumento de 54,29% em relação ao orçamento do ano de 2003, e em 2005 esse aumento foi de 34,36% em relação ao orçamento do ano de 2004. Ainda de acordo com os autores citados, a justificativa apresentada para esse crescimento foi a incorporação da RMV ao FNAS. A segunda tendência se refere à distribuição dos recursos entre os programas ao reafirmar a concentração dos recursos orçamentários no BPC e na RMV. Juntos, BPC e RMV, detiveram 91,67% dos recursos do FNAS em 2004 e 89,14% em 2005.

Com base nestes dados é possível afirmar a existência de uma grave defasagem entre o montante de recursos destinados para o financiamento de benefícios, sobretudo os de transferência direta ao cidadão (como vimos 91,67% dos recursos do FNAS em 2004 e 89,14% em 2005 foram destinados exclusivamente ao BPC e a RMV), em detrimento daqueles destinados à rede de serviços socioassistenciais executados nos

---

R\$ 11,8 bilhões (ANFIP, 2010) e em fevereiro de 2011 (segundo dados do site do MDS) registrou-se que mais de 12 milhões de famílias foram beneficiadas em todos os municípios brasileiros em situação de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00) e de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70,00 a R\$ 140,00).

<sup>71</sup> A Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi instituída com a Lei nº. 6.179 de 11 de dezembro de 1974 destinando o valor de meio salário mínimo aos idosos pobres, acima de 70 anos, e inválidos que tivessem contribuído ao menos um ano com a previdência social. Em 1991, o valor do benefício (pago pelo Regime Geral da Previdência) aumentou para o valor de um salário mínimo por força do artigo 5º da CF/88, que preceitua a equiparação do valor de todo benefício previdenciário ao valor do salário mínimo. Esse benefício foi concedido até janeiro de 1996, quando foi substituído pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), a cargo da Política de Assistência Social, sendo pago pelo Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS/INSS) até o ano de 2003.

Estados e Municípios, já que para estes restaram apenas 8,33% em 2004 e 10,86% em 2005 dos referidos recursos desse Fundo.

Nesse sentido, pode-se dizer que vem ocorrendo apenas a manutenção de tímidas ações socioeducativas e protetivas, diante do parco crescimento de recursos a elas destinadas, e a quase ausência de recursos para investimentos em infraestrutura física e equipamentos. Como bem nos chama atenção Sposati (2006, p. 98), a transferência de renda não pode ter um fim em si mesma, deve articulá-la à rede de serviços socioassistenciais numa perspectiva mais ampla, “ao trabalho social e socioeducativo, às políticas sociais, em especial às de educação, saúde e trabalho”.

Essas tendências não estão descoladas da opção política e econômica do governo Lula da Silva que amplia os gastos com a política social focalizada e minimiza-os para os programas sociais estruturantes (LAVINAS, 2007). Sabe-se, porém, que isto não se faz aleatoriamente, uma vez que estrategicamente, o ideário neoliberal propõe a implementação de políticas sociais minimalistas como mecanismo de (re)inserção dos indivíduos no mercado através do acesso a um restrito patamar de consumo.

Nessa direção, tendo em vista que a existência da seguridade social não serve apenas a uma única classe, destaca-se o quanto esse sistema se mostra importante e necessário tanto para trabalhadores quanto para capitalistas. Haja vista se conforma enquanto estratégia que visa atender as necessidades e demandas dos trabalhadores e que beneficia, ao mesmo tempo, o grande capital, representado, sobretudo, pelos organismos financeiros internacionais. De modo geral, o processo de formulação das políticas sociais tem obedecido às regras destes organismos multilaterais.

Assim, têm se evidenciado que suas orientações procuram beneficiar certos segmentos da classe capitalista (banqueiros, empresas multinacionais, fundos de pensão, investidores rentistas<sup>72</sup>) ao apaziguar a situação de degradação social que se encontra boa parte da população brasileira, e somente em última instância buscam atender aos mais vulneráveis por meio de políticas de enfoque compensatórios. Constituindo-se, assim, em uma tendência da seguridade social, qual seja a de ampliar as ações compensatórias que antes eram destinadas apenas aos incapacitados de

---

<sup>72</sup> Rentistas conformam um pequeno número de grandes detentores de ativos financeiros, por isso são sempre credores, e exercem a especulação financeira, vivendo assim das condições que outros lhes proporcionam.

prover seu sustento, e por outro lado, restringir através dessas medidas compensatórias o acesso aos benefícios sociais decorrentes, de modo geral, de acidentes no trabalho, afastamento por motivos de doenças e invalidez.

No caso brasileiro em análise evidencia-se que a opção por esse modelo de implementação de seguridade social vem sendo totalmente desvirtuada daquele arcabouço delineado no texto constitucional. De fato, as três políticas estão sendo executadas isoladamente, mantendo o seu caráter setorial e assumindo uma configuração cada vez mais distante da universalização e integração entre elas e com as demais políticas sociais. Ademais, em relação à política de assistência social se vê que esta assume um caráter focalizado em programas sociais emergenciais de combate à pobreza absoluta, demonstrando as reais tendências adotadas para as formas de enfrentamento da questão social. Em outros termos, o enfoque em ações e programas de combate à pobreza gera um novo modo de tratar a questão social<sup>73</sup>.

Diante da pertinência da temática, cabe uma reflexão acerca da expansão, do ponto de vista dos recursos, da assistência social. A partir do governo FHC e de forma mais expressiva na gestão do presidente Lula, na qual os Programas de Transferência de Renda (PTR), sobretudo o PBF, passaram a ocupar papel central ou “carro-chefe”, na estruturação do sistema de proteção social brasileiro.

De acordo com Druck e Filgueiras (2007, p. 30), “os programas sociais focalizados, tanto do ponto de vista dos montantes transferidos quanto do número de famílias atingidas, assumiram uma dimensão nunca antes vista”. A participação do PBF na execução do Orçamento da União no período de 2000 a 2005 praticamente dobrou de 9,9% para 18,3%. Os recursos gastos com esse programa saíram de R\$ 3,3 bilhões em 2003 para R\$ 6,4 bilhões em 2005; em 2006 para R\$ 8,4 bilhões; chegaram a R\$ 10 bilhões em 2008; e em 2009 a R\$ 11,8 bilhões. Os autores citados afirmam que o governo Lula vem seguindo fielmente as determinações neoliberais dos organismos multilaterais de crédito no que se refere às estratégias de combate à pobreza, posto

---

<sup>73</sup> Mota (2007, p. 136) chama atenção para o transformismo que vem passando a questão social ao “adquirir novos significados, tais como: questão social como exclusão; questão social como objeto da política social; questão social como ausência de cidadania e direitos sociais; questão social como desemprego”. Sendo assim esse transformismo “responsável por um dado modo de seu enfrentamento – modo constituidor da hegemonia do capital”.

que o PBF além de refuncionalizar a pobreza mantém permanente o seu público alvo numa relação de dependência e favor, permitindo a manipulação política.

Está em pauta o debate acerca dos PTR devido às divergências de opiniões em seu entorno. No entanto, é consenso entre os autores estudados<sup>74</sup> que o BPC, o PBF e a aposentadoria dos trabalhadores rurais possuem um importante efeito na ampliação dos rendimentos e conseqüentemente do acesso dos beneficiários ao consumo de bens básicos. Por outro lado, os baixos valores dos benefícios, os critérios rigorosos de acesso e o caráter *ex-post*<sup>75</sup> amenizam apenas os efeitos mais perversos da pobreza absoluta, sem provocar mudanças significativas na redução das desigualdades sociais e na concentração da riqueza.

Apesar de toda a importância que constitui a seguridade social para a classe trabalhadora, Boschetti (2008b) sinaliza três principais aspectos que a política vem passando em um processo de desmonte, quais sejam: 1) a desconfiguração dos direitos sociais garantidos constitucionalmente; 2) a fragilização dos instrumentos de participação; e 3) no tocante ao financiamento por meio da não diversificação das fontes de recursos e da manobra política de utilização dos recursos da seguridade para outros fins.

Os relatórios da ANFIP (2008; 2009) são enfáticos ao demonstrar em valores o quanto o orçamento da seguridade social é superavitário e vem assim se apresentando ao longo dos anos. Cumpre dizer que “nem deveria ser superavitário diante de tantas demandas e carências vinculadas às suas áreas” (ANFIP, 2009, p. 26). Com base nos dados sistematizados pela ANFIP verifica-se que mesmo com a usurpação de parte de seus recursos em nome da priorização governamental pela política econômica, “as receitas do Orçamento da Seguridade Social alcançaram [em 2007] a cifra de R\$ 347,3 bilhões. Em termos percentuais houve um aumento de 13,8%, equivalentes a R\$ 42 bilhões a mais do que em 2006” (ANFIP, 2008, p. 13-14).

Ainda segundo a ANFIP (2009, p. 25) referente ao ano de 2008, “Com R\$ 364, 9 bilhões de receitas e R\$ 312,7 bilhões em despesas típicas, o Orçamento da

---

<sup>74</sup> Ver edição volume 10, n 1, jan./jun.de 2007, da revista Katálisis referente as políticas sociais no Governo Lula, disponível em [www.scielo.br](http://www.scielo.br).

<sup>75</sup> Expressão utilizada por Boschetti (2008a, p.192) quando se refere aos programas de transferência de renda que “possuem um caráter de minimização da situação já instalada e não da prevenção”. Neste último caso seria designada à expressão *ex antes*.

Seguridade Social apresentou um resultado altamente superavitário em 2008, com um saldo de R\$ 52,3 bilhões”. Foi, portanto, um percentual de 5,1% acima dos valores de 2007, um aumento de R\$ 17,7 bilhões. No entanto, o ano de 2009 apresentou uma exceção em relação aos anteriores, apesar de ter mantido o crescimento, uma vez que “As receitas da Seguridade Social em 2009 totalizaram R\$ 392,3 bilhões”, mas a sua arrecadação “foi diretamente influenciada pela crise<sup>76</sup>” (ANFIP, 2010), sendo assim sacrificado mais uma vez em função da opção da política macroeconômica. Daí, a afirmação de Marconsin e Santos (2008, p. 189), de que “na seguridade social, a tendência dominante ainda é aquela que sustenta a lógica do mercado; que converte as leis da produção de mercadorias em leis de apropriação capitalista”.

Acerca dessa questão orçamentária, Behring e Boschetti (2006) apontam dois grandes vilões da seguridade social brasileira: 1) a composição do *superávit* primário, opção adotada no intuito de mostrar aos credores internacionais, ou “cassino global” no linguajar dos economistas, que o país possui condições de honrar com os compromissos financeiros; 2) a permanência da Desvinculação de Receitas da União (DRU), mecanismo que garante a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais com vistas justamente à composição do *superávit* primário e pagamento dos juros da dívida.

De acordo com as autoras acima referidas, essas medidas atingem duramente as políticas da seguridade social, que passam a seguir também tendências de restrição dos gastos sociais com o objetivo de diminuir, na concepção do capital, o ônus do Estado.

Nessa direção, o Estado brasileiro ao mesmo tempo em que limita o acesso à previdência social e à saúde públicas e amplia a política de assistência social, não o faz pura e simplesmente. Por trás dessa lógica tem o interesse primordial de manter-se hegemonicamente como classe dominante.

Assim sendo, afirmamos, com base na pesquisa realizada, materializada nessa dissertação, a significativa importância da política de seguridade social para a classe

---

<sup>76</sup> Segundo o relatório da ANFIP (2010, p. 95), “Essa crise afetou direta ou indiretamente a execução de programas e ações e a arrecadação das receitas da Seguridade Social em 2009. Diretamente, pelos seus efeitos sobre a produção e o emprego, indiretamente, porque o governo adotou diversas medidas anticíclicas para enfrentar e minimizar as suas consequências, renunciando a receitas e ampliando gastos”.

trabalhadora e a defesa de sua universalização, bem como procuramos mostrar o processo de disputa pelo qual esse sistema de proteção social é refém, ao ser objeto de investida do capital, corroborando com o processo de (des) construção que a seguridade social brasileira vem passando ao longo da última década do século XX até os dias atuais.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou uma apreensão e compreensão dos determinantes políticos, econômicos e sociais que configuram o sistema de seguridade social brasileiro, a partir de seu arcabouço jurídico-institucional.

Apesar de apresentar características particulares devido a configuração política, econômica e social de cada país, de uma forma geral, os sistemas de seguridade social constituíram-se enquanto parte das reformas capitalistas no contexto da construção dos Estados de Bem-estar social, entendidos como esquemas de proteção organizados no bojo das sociedades capitalistas que, diante da pressão do movimento sindical, expressaram uma estratégia do capitalismo para estabelecer uma relação “cordial” entre capital e trabalho.

No Brasil, a seguridade social foi iniciada cerca de mais de cinco décadas depois da experiência norte-americana e européia. Foi introduzida pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 que também se constituiu como uma reforma capitalista ao incorporar parte dos anseios mudancistas, no âmbito dos direitos sociais, de segmentos da sociedade brasileira.

Por meio da incorporação na Constituição Federal do conceito de seguridade social, compreendendo um conjunto articulado entre as Políticas de Saúde, Assistência e Previdência Social, ficou estabelecida a criação de um Ministério, o Ministério da Seguridade Social, e um Orçamento próprio para a área, o Orçamento da Seguridade Social. Além disso, foram ampliadas as bases de financiamento com vistas a deixar de depender quase que exclusivamente da arrecadação baseada na folha de salários, sendo assim incluídas as contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro, enquanto uma tentativa de evitar a variação do ciclo econômico no que se refere à distribuição da massa salarial.

Mas, em sua implementação, as alterações não se concretizaram, haja vista o que tem se verificado é o processo de especialização das fontes, posto que os recursos advindos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) são destinados prioritariamente para a política de saúde, já os recursos oriundos da

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) se direcionam para as ações da política de assistência social, e os referentes às contribuições de empregados e empregadores, para a previdência social (MENDES; MARQUES, 2010).

Assim como as fontes de financiamento foram implementadas de forma segmentada, também o foram os processos de organização institucional de cada área, tendo em vista que cada política possui Ministérios, Fundos Orçamentários, Conselhos, Conferências e toda Legislação Complementar específica. Dessa forma, a regulamentação da seguridade se deu por meio da separação das três políticas, formulando legislações e diretrizes específicas para cada uma delas, o que corrobora com a ideia de segmentação do sistema de seguridade em detrimento da unicidade preconizada no texto constitucional para as três políticas que deveria efetivamente existir.

Concomitante a esse processo de descumprimento dos preceitos constitucionais, no que se refere à implementação do sistema, as políticas mal conseguiram ser implementadas e já foram alvo de ataques das correntes opositoras a consolidação dos direitos sociais. Em outros termos, no que pese os avanços político-institucionais, estes nem foram totalmente regulamentados e já passaram a enfrentar uma série de contrarreformas (estas no sentido de restrição dos direitos sociais anteriormente conquistados no seio das lutas da classe trabalhadora), tendo em vista que estas conquistas se efetivaram num contexto totalmente adverso ao movimento político-conjuntural de âmbito internacional.

Deste modo, podemos afirmar que os direitos assegurados pela Constituição Federal nem se efetivaram integralmente em decorrência da programática neoliberal adotada de forma criteriosa em nosso país nos anos 1990. Desde então, os governos brasileiros seguem a risca seus princípios, e isto vem trazendo sérios danos ao sistema de seguridade.

Ao longo dos anos 1990 e 2000, verifica-se a introdução de medidas contrarreformistas que impactam a solidificação do sistema de seguridade social. Percebe-se que a previdência social pública (um dos seus eixos) vem sendo duramente atingida por medidas orientadas para a primazia do mercado. As duas reformas previdenciárias aprovadas pelo Congresso Nacional, expressas nas Emendas

Constitucionais nº 20/1998 e a nº 41/2003, introduziram critérios restritivos e focalizados no acesso da população contribuinte. Tais critérios “minam” os direitos conquistados pelos trabalhadores durante anos de luta e embate político.

Constata-se a presença de medidas ofensivas sobre a previdência social desde o governo Collor. Todavia estas foram implantadas de forma mais contundente entre 1995 e 1998 no governo Fernando Henrique Cardoso. Neste período ocorreram mudanças significativas nas normas das aposentadorias, sobretudo no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), quais sejam: a redução do valor dos benefícios; a limitação do acesso de alguns benefícios como o salário-família e o auxílio reclusão para trabalhadores de baixa renda; a criação do fator previdenciário; a substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição e o aumento da idade mínima, forçando com isso a permanência por mais tempo dos contribuintes no mercado de trabalho.

Apesar das tentativas, essa Emenda Constitucional de 1998 não contemplou o fim da aposentadoria integral dos servidores públicos, sendo alterada em 2003 no governo do presidente Lula da Silva. As medidas adotadas nessa reforma incidiram prioritariamente sobre o Regime Próprio da Previdência dos Servidores (RPPSs), incluindo a instituição do regime contributivo para os servidores públicos aposentados e o regime de previdência privada complementar (para aqueles servidores que queiram contar com um valor a mais na aposentadoria, que será efetivado mediante o pagamento de um seguro complementar junto ao setor financeiro privado).

Já com relação à política de saúde, podemos dizer que, do ponto de vista formal, diferentemente da previdência, não vem sendo afetada por mecanismos de contrarreformas. No entanto, esta vem sofrendo “reformas brancas”, que se expressam através da redução dos recursos para a área; da limitação do número de atendimentos nos serviços públicos, entre outros. Assim, para os usuários dos serviços de saúde, a não obtenção do atendimento implica prolongamento do tempo de espera nas filas, o que termina obrigando-os a procurarem suprir suas necessidades via mercado privado por meio da compra da prestação de serviços. Além disso, repercute no aspecto político-ideológico da população que passa a incorporar a “máxima” tão difundida pelo mercado, que assegura que os serviços prestados pelo sistema público são ineficientes e ineficazes.

No aspecto jurídico-institucional, possuímos o melhor sistema público de saúde do mundo, contudo, na prática a política de saúde vive há muito tempo o problema que alguns autores denominam de “universalização excludente”, ou seja, o sistema se enfraquece financeiramente; reduz a qualidade e a oferta dos serviços e passa a ser visto como uma política pobre direcionada aos mais pobres, pois, aos que podem pagar pelos serviços, o mercado os garantirá com eficácia e eficiência.

No campo da política de assistência social tem se evidenciado que a sua implementação aponta uma forte tendência à focalização e seletividade das ações em detrimento dos princípios de universalidade previstos na LOAS. Isso se explicita na medida em que se denota a priorização de medidas de caráter compensatório como os Programas de Transferência de Renda, a exemplo do Bolsa Família. Apesar de reconhecermos e defendermos que o poder público não deve desamparar os cidadãos “sobrantes” do sistema capitalista. Diante da crescente dimensão que os Programas de Transferência de Renda vêm assumindo em muitos países, especificamente no Brasil, reafirmamos a necessidade de investimentos públicos em ações estruturantes como, por exemplo, nas políticas de educação, de trabalho e renda etc, assim como em obras de infraestrutura física e de equipamentos, para além das meras funções de manutenção existentes.

Tendo em vista o redimensionamento da assistência social que se processa via programas focalizados e em grande parte difundindo a necessidade de envolvimento da sociedade civil com apelo ao voluntariado, evidencia-se que um novo desenho vem sendo traçado na arquitetura da seguridade social, em particular no campo dessa política.

Esse redirecionamento em torno das políticas de seguridade social vem demonstrando uma tendência no âmbito das políticas sociais, em geral, de destinar aos pobres, sobretudo aqueles mais vulneráveis, apenas os serviços extremamente básicos, e deixar a grande maioria da população ao “rigor” do mercado, enquanto consumidores de serviços e bens sociais que deveriam ser ofertados pelo Estado. Com isso, o que está em voga nos dias atuais - parafraseando Mota (2004a; 2006) - é a figura do “cidadão-consumidor”.

Enquanto tendência da seguridade social no tocante ao seu orçamento, o processo que vem se delineando aponta no sentido de subordinação deste à política econômica. Ao contrário da garantia constitucional de que o Orçamento da Seguridade Social deveria ser, quando necessário, subsidiado pelo Orçamento Fiscal, o que se verifica é a usurpação de parte dos recursos da seguridade por meio de mecanismos, como por exemplo, a Desvinculação dos Recursos da União (DRU), para conformação do *superávit* primário.

De acordo com Salvador (2010, p. 626), em 2009 “a DRU desviou do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal o montante de R\$ 39,2 bilhões”. E acrescenta: “Já foram sursurpiados desde 2000 mais de R\$ 300 bilhões da seguridade social”.

Demonstra-se, deste modo, o quanto a seguridade social tem sido afetada em nome do ajuste fiscal, tanto através do corte nos gastos sociais redirecionando os serviços e ações dos programas e projetos aos comprovadamente mais pobres, mas também, por meio de mecanismos legais que possibilitam a transferência dos recursos públicos, mais especificamente do Orçamento da Seguridade Social, para manter o *superávit* primário atendendo assim, às exigências impostas pelo ajuste fiscal. Esses têm sido os contornos delineados acerca do lugar ocupado pela seguridade social brasileira na atualidade.

Nesse rumo, sustenta a análise desta dissertação que a seguridade social brasileira encontra muitas dificuldades para sedimentar-se desde que foi instituída na Constituição Federal de 1988, visto que vem sendo objeto de constantes alterações em seus princípios basilares, por meio de um processo de (des) construção, ao longo da última década do século XX e que se mantém até dias atuais.

Observa-se que esse processo vem sendo posto em prática a partir da lógica do capital no sentido de adaptar a seguridade social às necessidades dos ditames preconizados e reafirmados pelas frações capitalistas hegemônicas. Nestes termos, entendemos que a seguridade social contém uma importância funcional para o capital, posto que a sua extinção não se mostra tão interessante para este, diante do usufruto que faz de boa parte dos recursos da seguridade.

Cabe dizer, porém, que como se trata de um processo dialético e em movimento, entendemos também que a seguridade social brasileira possui extrema importância para a classe trabalhadora, daí a necessidade de enfatizarmos a relevância do estudo desta temática e de uma estratégia de mobilização social em defesa da sua manutenção enquanto sistema de proteção social público e de qualidade.

Ao reconhecermos o seu caráter de contraditoriedade, consideramos esse sistema enquanto “via de mão dupla”, pois, de um lado, contribui com o processo de reprodução social, sobretudo dos trabalhadores e de suas famílias, reduzindo as incertezas típicas da sociedade de mercado e a difusão de princípios de solidariedade social colaborando com a sedimentação de um compromisso intergeracional; de outro, contribui para uma maior dinamização da acumulação capitalista através da expansão do consumo dos trabalhadores e da desradicalização do conflito capital/trabalho, na medida em que essa relação é “pacificada” por meio de uma espécie de “colaboração” ou de “pacto” dos trabalhadores para com o capital.

Assim, a seguridade social brasileira enquanto política pública possui significativa importância no campo da garantia dos direitos sociais e por isso estratégias que reforçam o processo de (des) construção acarretam drásticas perdas para a classe trabalhadora. Nesse sentido, a defesa de seus princípios constitucionais faz-se necessária, bem como a recusa a mecanismos como a DRU, visto que estes recursos da seguridade (que são financiados pelos próprios trabalhadores, em sua grande maioria, através das contribuições sociais) deveriam ser retornados para sociedade mediante investimentos em infraestrutura e incremento de postos de trabalho.

Nesse sentido, a luta deve ser em prol da defesa e consolidação da seguridade social enquanto política pública que requer responsabilidade estatal e garantia universal aos brasileiros. Para tanto é imprescindível a participação e o debate crítico dos sujeitos (coletivos) em todos os espaços democráticos.

## 5. REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Revista Econômica e Sociedade**. Campinas, 14, p. 127 - 152, jun. 2000.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2007**. Disponível em: [www.anfip.com.br](http://www.anfip.com.br). Acesso em: 12 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. **Análise da Seguridade Social em 2008**. Disponível em: [www.anfip.com.br](http://www.anfip.com.br). Acesso em: 26 de fevereiro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Análise da Seguridade Social em 2009**. Disponível em: [www.anfip.com.br](http://www.anfip.com.br). Acesso em: 25 de agosto de 2010.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 10.ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Unicamp, 2005.

\_\_\_\_\_. A era da informatização e a época da informalização: riqueza e miséria do trabalho no Brasil. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 15 - 25.

ARAÚJO, Cleonice Correia; et. al. A pobreza do trabalho no contexto do atual modo de regulação capitalista: uma análise com base em dados de pesquisa avaliativa. In: Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, 19. Guayaquil. **Anais...** Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2009.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State**: Teoria Explicativas. Rio de Janeiro, n. 39, 1º semestre, p. 3 - 40, 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: **Capacitação em Serviço Social e Políticas Sociais**. Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social no Brasil e perspectivas do governo Lula. **Universidade e Sociedade**. Brasília, ano XIII, n. 30, p. 9 - 21, jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no governo Lula: uma reflexão. **Revista Inscrita**. Brasília, ano VI, n. IX., p. 10 - 14, nov. 2004.

\_\_\_\_\_. **Política social. Fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca Básica do Serviço Social: v. 2).

\_\_\_\_\_. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BOITO Jr., Armando. O Governo Lula e a reforma do neoliberalismo. **Revista da Adusp**. São Paulo, maio 2005. Disponível em: [http://www.cecac.org.br/mat%E9rias/Armando\\_Boito\\_Governo\\_Lula.htm](http://www.cecac.org.br/mat%E9rias/Armando_Boito_Governo_Lula.htm) Acesso em: 9 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. A burguesia no Governo Lula. In: **Neoliberalismo y sectores dominantes.Tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), ago. 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C07Boito.pdf> Acesso em: 9 dez. 2010.

BORON, Atilio. A. Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Org). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2004, p. 7- 67.

BOSCHETTI, Ivanete. O Futuro das Políticas Sociais no governo Lula. **Revista Katálisis**. Santa Catarina, v. 10, n. 1, jan./jun. 2007. Disponível em [http: www.scielo.br](http://www.scielo.br) Acesso em 30 de agosto de 2007.

\_\_\_\_\_. Seguridade Social na América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008a, p. 174 - 195.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. (Org.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008b, p. 13 - 16.

\_\_\_\_\_. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 575 - 591.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal.

\_\_\_\_\_. Carta do Ministro da Fazenda e do presidente do Banco Central do Brasil direcionada ao Diretor-Geral do Fundo Monetário Internacional. In: **Ministério da Fazenda**. Brasília, 29 ago. 2002. Disponível em: [www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/cartafmi\\_020907.asp](http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/cartafmi_020907.asp) Acesso em: 11 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Carta de Intenção do Ministro da Fazenda e do presidente do Banco Central do Brasil direcionada ao Diretor-Geral do Fundo Monetário Internacional. In: **Ministério da Fazenda**. Brasília, 2 dez. 2002. Disponível em: [www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/cartafmi\\_021219.asp](http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/cartafmi_021219.asp) Acesso em: 11 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Carta do Ministro da Fazenda e do presidente do Banco Central do Brasil direcionada ao Diretor-Geral do Fundo Monetário Internacional. In: **Ministério da Fazenda**. Brasília, 28 fev. 2003. Disponível em: [www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/cartafmi\\_030317.asp](http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/cartafmi_030317.asp) Acesso em: 11 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Carta do Ministro da Fazenda e do presidente do Banco Central do Brasil direcionada ao Diretor-Geral do Fundo Monetário Internacional. In: **Ministério da Fazenda**. Brasília, 21 nov. 2003. Disponível em: [www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/carta\\_INTENCOES\\_FMI\\_vfinal.pdf](http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/carta_INTENCOES_FMI_vfinal.pdf) Acesso em: 11 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, nov. 2004.

\_\_\_\_\_. Carta do Ministro da Fazenda a respeito da exposição de motivos sobre acordo com o FMI direcionada ao Presidente da República Federativa do Brasil. In: **Ministério da Fazenda**. Brasília, 28 fev. 2005. Disponível em: [www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2005/r280305.asp](http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2005/r280305.asp) Acesso em: 11 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Histórico das taxas de juros. In: **Banco Central do Brasil**. Disponível em: [www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS](http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS) Acesso em: 17 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia) Acesso em: 13 nov. 2008.

BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurício de Castro. Reforma sanitária e projeto ético-político do Serviço Social: elementos para o debate. In: BRAVO, Maria Inês Souza et al.(Org.). **Saúde e Serviço Social**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007, p. 25 - 47.

BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica do Serviço Social).

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 17, 2009. Disponível em [www.ipea.com.br](http://www.ipea.com.br) Acesso em: 20 nov. 2010.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A Globalização da Pobreza**: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**. São Paulo: Universidade de São Paulo, p. 183 – 197, fev. 2000.

COUTO, Berenice Rojas; SILVA, Marta Borba. A política de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social: a trajetória da constituição da política pública. In: MENDES, Jussara Maria Rosa et al (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social**: as contribuições à fundamentação e os desafio à implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

CPI da Dívida Pública. **Auditoria Cidadã da Dívida**. Brasília, 30 mar. de 2010.

DAIN, Sulamis; SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campina: Unicamp, p. 31 - 72, 1998.

DARÉ, Milton José. Organismos Internacionais e blocos econômicos. In: Coggiola, Oswaldo (Org.). **Dinâmica da economia mundial contemporânea**. São Paulo: Scortecci, p. 48 - 60, 2003.

DIAS, Edmundo Fernandes. **Política brasileira**: embate de projetos hegemônicos. São Paulo: Ed. Instituto José Luís e Rosa Sandermann, 2006.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política Social focalizada e ajuste fiscal: as duas fases do governo Lula. **Revista Katálisis**. Santa Catarina, v. 10, n. 1, 2007. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br) Acesso em: 30 ago. 2007.

DUARTE, Adriana. O processo de reforma da previdência social pública brasileira: um novo padrão de regulação social do Estado?. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.73, p.120 - 142, 2003.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90**: uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FLEURY, Sonia. Novas bases para a retomada da Seguridade Social. **Revista Praia Vermelha**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

\_\_\_\_\_. A seguridade social inconclusa. In: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela (Org.). **A era FHC e o governo Lula**: transição?. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), 2004a. Disponível em: [www.ebape.fgv.br](http://www.ebape.fgv.br) Acesso em: maio 2010.

\_\_\_\_\_. Brasil: uma agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2004b. Disponível em: [www.ebape.fgv.br](http://www.ebape.fgv.br) Acesso em set. 2010.

GENTIL, Denise Lobato. **A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990-2005**. Disponível em: [www.fundacaoanfi.org.br](http://www.fundacaoanfi.org.br). Acesso em: 16 abr. 2006.

\_\_\_\_\_. A política fiscal e a falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil: análise financeira do período recente. In: João Sicsú (Org). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, José Menezes. Acumulação de capital e plano de estabilização: um estudo a partir da experiência de âncora cambial na América Latina nos anos 90. **Tese (Doutorado em História Econômica)** - Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2004.

GREENSPAN, Alan. **A era da turbulência: aventuras em um novo mundo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**. Brasília, n. 3, 2001.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Políticas sociais: acompanhamento e análise. Edição especial Boletim de Política Social, n. 13. Disponível em: [www.ipea.com.br](http://www.ipea.com.br) Acesso em: 24 jul. 2010.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: Laurell, Asa Cristina (Org). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LAVINAS, Lena. Transferências de renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro. In: João Sicsu (Org.). **Arrecadação (de onde vem) e gastos públicos (para onde vão)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Padrões de acumulação e políticas sociais no Brasil. In: **Revista de Políticas Públicas**. São Luís - MA, v. 7, n. 1, p. 137-164, 2003.

MARQUES, Rosa Maria et al. Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006. In: **XII Encontro Nacional de Economia Política**. São Paulo, jun.2007. Disponível em: [http://www.sep.org.br/pt/artigo\\_list.php?id=2&page=1&ar\\_nome=discutindo+o+papel+do+programa+bolsa+familia](http://www.sep.org.br/pt/artigo_list.php?id=2&page=1&ar_nome=discutindo+o+papel+do+programa+bolsa+familia) Acesso em: 15 nov. 2010.

MARQUES, Rosa Maria. O Regime de Acumulação sob a Dominância Financeira e a Nova Ordem no Brasil. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Orgs.). **O Brasil sob a nova ordem**: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, p. 1-19, 2010.

MARTINIANO, Claudia et al. A luta pela vinculação de recursos para saúde pública no Brasil a partir do paradigma da universalização. In: DAVI, Jordeana et al. (Orgs.). **Seguridade Social e saúde**: tendências e desafios. Campina Grande: EDUEPB, p. 79 - 103, 2009.

MENDES, Àquilas; MARQUES, Rosa Maria. A Saúde Pública sob a Batuta da Nova Ordem. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Orgs.). **O Brasil sob a nova ordem**: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, p. 267- 286, 2010.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Política de saúde no Brasil: entraves para universalização e igualdade da assistência no contexto de um sistema dual. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 87, p. 58 - 75, 2006.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade Social no cenário brasileiro. **Revista Agora**. Rio de Janeiro, n.1, out. 2004a.

\_\_\_\_\_. A reforma da previdência social no governo Lula. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 9, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, 2004b.

\_\_\_\_\_. Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (Orgs.). **Serviço Social e Saúde**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, p. 40 - 48, 2006.

\_\_\_\_\_. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante. **Revista Em Pauta**. Rio de Janeiro, n. 20, p. 127- 139, 2007.

\_\_\_\_\_. **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: Cortez, 2008a.

\_\_\_\_\_. Crônica de uma morte anunciada: as reformas da Previdência Social Brasileira nos anos 1990 e 2000. In: BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs.). **Serviço Social na Previdência**: trajetória, projetos profissionais e saberes. 2.ed. São Paulo: Cortez, p. 137- 155, 2008b.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 87, p. 163 - 199, 2006.

NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Política Econômica Brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Orgs.). **O Brasil sob a nova ordem**: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, p. 21- 50, 2010.

NETTO, José Paulo. Uma face contemporânea da barbárie. In: **III Encontro Internacional “Civilização ou Barbárie**. Serpa, 2010. Disponível em: [http://pcb.org.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2117:uma-face-contemporanea-da-barbarie&catid=102:civilizacao-ou-barbarie](http://pcb.org.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2117:uma-face-contemporanea-da-barbarie&catid=102:civilizacao-ou-barbarie) Acesso em: 7 nov. 2010.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Assimetrias e tendências da Seguridade Social brasileira. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 65, p. 95 - 123, 2001.

NUNES, Selene Peres. Em cima do muro: entre o ajuste fiscal e o avanço social. In: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela (Orgs.). **A era FHC e o Governo Lula**: transição?. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), p. 66 - 107, 2004.

O' CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Francisco de. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?**. Petrópolis: Vozes, p. 68 - 78, 2004.

\_\_\_\_\_. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba. **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais. A universalização da seguridade social em debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 87, p. 5 - 24, 2006.

PASTORINI, Alejandra; GALIZIA, Silvina. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. **Revista Praia Vermelha**. Rio de Janeiro: UFRJ, n. 14/15, 2006.

PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. Relações de trabalho e qualificação profissional. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v. 7, n. 1, p. 95 - 112, 2003.

\_\_\_\_\_. Análise do processo de implementação do Plano Nacional de Formação do Trabalhador – PLANFOR. **Tese (Doutorado em Economia Aplicada)** - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Trabalho, Seguridade e Serviço Social**. In: Encontro Estadual de Assistentes Sociais do Estado do Maranhão, 30, São Luís, 2009, Mimeo.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. **Ser Social**. Brasília, n. 6, 1999.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2008.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Política e trabalho no Brasil:** dos anos vinte a 1930. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PINO, Mauro Del. Política Educacional, emprego e exclusão social, In: FRIGOTTO, Gaudêncio & GENTILI, Pablo (Orgs.). **A Cidadania Negada:** políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: CLACSO, 2001.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. In: **São Paulo em perspectiva.** São Paulo, v. 18, n. 2, 2004. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br) Acesso em: 25 maio 2010.

SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete. A reforma da Previdência Social no Brasil e os impactos sobre o mercado de trabalho. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 70, p. 114 - 139, 2002.

\_\_\_\_\_. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 87, p. 25 - 57, 2006.

SALVADOR, Evilásio da Silva. Fundo público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Fundo Público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 104, p. 605 - 631, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça:** a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS, Cláudio Hamilton dos; RIBEIRO, Bruno; GOBETTI, Sérgio Wulff. A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas. In: **Texto para discussão**, nº 1350. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O padrão de Proteção Social e a reforma das políticas sociais no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v. 4, n ½, 2000.

\_\_\_\_\_. **O Bolsa Família no enfrentamento a pobreza no Maranhão e no Piauí**. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. Recife: Editora Universitária da UFPE, p. 147- 179, 2008.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 55, p. 9 - 38, 1997.

\_\_\_\_\_. **Contribuição para a concepção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Belém, 2004.

\_\_\_\_\_. O primeiro ano do Sistema Único da Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 87, p. 96 - 122, 2006.

\_\_\_\_\_. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TEIXEIRA, Aloísio. **Do seguro à seguridade**: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.

TEIXEIRA, Francisco José Soares et al. **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Fortaleza: UECE, 1996.

TEIXEIRA, Rafael Vieira. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 104, p. 650 - 680, 2010.

TOUSSAINT, Eric. Brasil: Acordo com o FMI, estágio atual da Auditoria da Dívida e as responsabilidades do Governo Lula. In: **Auditoria Cidadã da Dívida**, 2006. Disponível em: <http://www.divida-auditoriadicada.org.br/artigos/artigo.2006-10-11.3754351153/view?searchterm=eric%20toussaint> Acesso em: 25 maio 2010.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan/IUPERJ/Ucam, 2000.

\_\_\_\_\_. Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade. **Ser Social**. Brasília, n. 11, p. 75 - 104, 2002.

\_\_\_\_\_. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Org.). **Política social e democracia**. 4.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro:UERJ, p. 173 - 195, 2008.