

BIBLIOTECA BÁSICA / SERVIÇO SOCIAL

Política Social

fundamentos e história

elaine rossetti behring

ivanete boschetti



*Coordenação Editorial da
Biblioteca Básica de Serviço Social*
Elisabete Borgianni

*Conselho editorial
da Área de Serviço Social*
Ademir Alves da Silva
Dilséa Adeodata Bonetti
Maria Lúcia Carvalho da Silva
Maria Lúcia Silva Barroco

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Behring, Elaine Rossetti
Política social [livro eletrônico] :
fundamentos e história / Elaine Rossetti
Behring, Ivanete Boschetti. -- São Paulo :
Cortez, 2016. -- (Biblioteca básica de serviço
social ; v. 2)
3 Mb ; PDF

Bibliografia.
ISBN 978-85-249-2445-3

1. Política social 2. Política social -
História 3. Serviço social I. Boschetti, Ivanete.
II. Título. III. Série.

16-02574

CDD-361.2509

Índices para catálogo sistemático:

1. Política social : História : Bem-estar
social 361.2509

Capítulo 5

Política social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e o conservadorismo*

Concluimos o capítulo anterior com um prognóstico não muito otimista para os desdobramentos da política social no Brasil, apesar das importantes conquistas de 1988. Isso porque, se aquelas conquistas anunciavam uma importante reforma democrática do Estado brasileiro e da política social, engendrando um formato social-democrata com mais de 40 anos de atraso, as condições econômicas internas e internacionais, como também se analisou no Capítulo 4, eram extremamente desfavoráveis. Apesar do ascenso das lutas democráticas e dos movimentos sociais, que apontavam condições políticas e uma base de legitimidade forte para a realização de reformas efetivas, muitas contratendências se interpuseram a essa possibilidade. Os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contra-reforma¹ do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência. Iniciamos este último capítulo com uma caracterização da contra-reforma

* Parafraseando Boschetti, 2003.

1. Processo que é amplamente tratado em Behring (2003), cuja análise é parcialmente recuperada neste item.

neoliberal e de seus impactos mais gerais para a política social, para em seguida discutir mais detalhadamente as características e mudanças que ocorreram nessa tensão entre o marco legal e as condições reais em tempos de neoliberalismo e barbárie. Finalizamos o capítulo relacionando essas características à configuração das expressões da questão social no Brasil contemporâneo.

1. A contra-reforma neoliberal e a política social

A rigor esse título é um contra-senso, já que o desenvolvimento das políticas sociais esteve imbuído historicamente de um forte espírito reformista, sob pressão do movimento dos trabalhadores: as reformas dos anos de ouro, conforme caracterizamos no Capítulo 3. Contudo, em tempos de estagnação, reação burguesa e neoliberalismo, adentramos num ambiente contra-reformista e, por que não dizer?, contra-revolucionário. Quais são as características desse processo no Brasil?

Ao longo dos anos 1990, propagou-se na mídia falada e escrita e nos meios políticos e intelectuais brasileiros uma avassaladora campanha em torno de reformas. A era Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcada por esse mote, que já vinha de Collor, cujas características de *outsider* (ou o que vem de fora) não lhe outorgaram legitimidade política para conduzir esse processo. Tratou-se, como se pôde observar, de “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980. Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros — a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada —, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. O principal documento orientador dessa projeção foi o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995), amplamente afinado com as formulações de Bresser Pereira, então à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE).³

3. Cujas análise crítica encontra-se em Behring, 2003: Capítulo 4.

Embora o termo reforma tenha sido largamente utilizado pelo projeto em curso no país nos anos 1990 para se autodesignar, partimos da perspectiva de que se esteve diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da idéia reformista,⁴ a qual é destituída de seu conteúdo redistributivo de viés social-democrata, sendo submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas conseqüências sociais e sua direção sócio-histórica. Cabe lembrar que esse é um termo que ganhou sentido no debate do movimento operário socialista, ou melhor, de suas estratégias revolucionárias, sempre tendo em perspectiva melhores condições de vida e trabalho para as maiorias. Portanto, o reformismo, mesmo que não concordemos com suas estratégias e que se possa e se deva criticá-lo, como o fizeram revolucionários de períodos diferentes, a exemplo de Rosa Luxemburgo e Ernest Mandel, dentre outros, é um patrimônio da esquerda.

Esse argumento fica mais claro quando se considera a história do século XX em âmbito mundial, na qual o que se pôde chamar de reforma associava-se à legislação social e, no pós-guerra, ao *Welfare State*. Estas foram reformas, como já demonstramos anteriormente, intrínsecas ao capitalismo, sob a pressão dos trabalhadores, com uma ampliação sem precedentes do papel do fundo público, desencadeando medidas keynesianas de sustentação da acumulação, ao lado da proteção ao emprego e do atendimento de algumas demandas dos trabalhadores. Foram procedimentos viabilizados pelo Estado de direito, e, na maior parte das vezes, sob a condução da social-democracia. Uma social-democracia que renunciou à revolução já desde o início do século, como evidenciavam as formulações revisionistas de Bernstein e Kautsky e suas tensões, no âmbito da II Internacional, com Rosa Luxemburgo e Lênin,⁵ mas que lutava por direitos e

4. Uma ressemantificação, conforme Oliveira (1998), que não recaiu apenas sobre esse termo, mas que envolveu, por exemplo, o conceito de sociedade civil (Montaño, 2002), de democracia (Duriguetto, 2003), de solidariedade (Gusmão, 2000), dentre outros, o que faz pensar que se tratou de uma estratégia político-ideológica para a busca de consensos e legitimidade, tendo em vista assegurar a direção intelectual e moral e, dessa forma, a hegemonia do projeto neoliberal.

5. Referimo-nos aqui ao clássico debate sobre reforma e revolução que ocorreu no âmbito da II Internacional, organização que reunia os principais partidos da social-democracia, naquela ocasião (fins do século XIX e início do XX) de orientação marxista. Com a decisão de adesão à Primeira Guerra Mundial, por parte do Partido Social-Democrata Alemão e também com o advento da Revolução Russa de 1917, houve uma divisão duradoura entre social-democratas e comunistas (Bottomore, 1988: 196-197 e os verbetes relacionados a Bernstein, Kautsky, Plekhanov, Rosa Luxemburgo, Lênin e Trotsky).

melhores condições de vida e trabalho para a classe trabalhadora, dentro de uma estratégia gradualista de reformas de longo prazo. Tanto que, com todas as diferenças, a esquerda revolucionária e comunista preconizava estratégias de luta conjuntas, a exemplo do que expressava a estratégia de frente única operária. A trajetória da social-democracia, no entanto, foi a de se afastar cada vez mais da luta e da tradição marxista, sendo que, no contexto do neoliberalismo, passou a trair suas próprias reformas, adotando políticas neoliberais em vários países a partir dos anos 1980 (Anderson, 1995).

É evidente que, nos áureos anos da social-democracia, havia um verdadeiro pânico burguês diante da existência e do efeito-contágio da União Soviética como referência política, ideológica e econômica de contraponto ao mundo do capital, mesmo com suas contradições e limites flagrantes, com destaque para a questão democrática. Tem-se, portanto, que o *Welfare State* foi claramente uma reforma — uma tentativa temporal e geopoliticamente situada de combinar acumulação e diminuição dos níveis de desigualdade, com alguma redistribuição de renda (Behring, 1998).

No Brasil, do ponto de vista da reforma democrática anunciada na Constituição de 1988, em alguns aspectos embebida da estratégia social-democrata e do espírito *welfariano* — em especial no capítulo da ordem social —, pode-se falar de uma contra-reforma em curso entre nós, solapando a possibilidade política, ainda que limitada, de reformas mais profundas no país, que muito possivelmente poderiam ultrapassar os próprios limites da social-democracia, realizando tarefas democrático-burguesas inacabadas em combinação com outras de natureza socialista. O conceito de revolução permanente, retomado de Marx por Trotsky, na análise deste último acerca da revolução de 1905, na Rússia, e posteriormente aprofundado em seu texto de 1930, *A revolução permanente* (1971), oferece pistas para refletir sobre a afirmação anterior e sobre a relação entre reforma e revolução. Para Trotsky, a burguesia tornou-se progressivamente incapaz de realizar tarefas democráticas internas, a exemplo da democratização do Estado e da distribuição da terra, e de assumir uma posição antiimperialista conseqüente. Essas tarefas e posições só poderiam ser realizadas e assumidas sob a hegemonia dos trabalhadores. Mas, para ele, o poder dos trabalhadores seria incompatível com a subsunção ao capital e todas as suas conseqüências, donde decorre uma dialética transformação das reformas em revolução, com medidas anticapitalistas. Na boa síntese de Löwy, “[...]”

um processo de ‘transcrescimento’ da revolução democrática em socialista, um processo de revolução permanente no qual se articulam e se sucedem as medidas democráticas, agrárias, nacionais e anticapitalistas” (2002: 3). Não havia nenhum fatalismo nessa formulação, já que, para Trotsky, tal possibilidade objetiva estaria condicionada à iniciativa dos trabalhadores, da luta de classes, o que evitaria a tentação de qualquer automatismo histórico. Trotsky dá a essa reflexão uma dimensão internacional, ou seja, esse processo dialético e permanente seria impensável isolado em um só país. Com essa formulação, ele recusava duas idéias caras ao marxismo-leninismo mais vulgar: a “revolução por etapas” e o “socialismo num só país”.

Dentro dessa lógica, portanto, empreender reformas democráticas, num país como o Brasil, poderia implicar um processo de radicalização e de ultrapassagem do Estado burguês, já que elas podem superar a si mesmas, considerando-se a cultura visceralmente antidemocrática e conservadora da burguesia brasileira. Nas nossas paragens não houve reformas no sentido social-democrata, mas processos de modernização conservadora ou de revolução passiva (Coutinho, 1989). Tais processos promoveram mudanças objetivas nas condições de vida e de trabalho dos “de baixo” — o que incluiu o desenvolvimento de um Estado social, como observamos nos capítulos anteriores —, mas sempre contidas e limitadas diante das possibilidades, e sempre sob controle das classes dominantes, para manter em “seu lugar” as “classes perigosas”, sem dividir o bolo dos saltos para diante. Os avanços constitucionais de 1988, de natureza reformista, foram possíveis numa conjunção bastante particular de elementos, numa conjuntura de radicalização democrática após uma ditadura de 20 anos, como vimos no capítulo anterior.

E o que ocorreu nos anos 1990? Vivenciamos naquela década, e principalmente a partir da instituição do Plano Real, em 1994, algo bastante diferente desse crescimento mal dividido do tão criticado desenvolvimentismo. Houve o desmonte (Lesbaupin, 1999) e a destruição (Tavares, 1999), numa espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital.⁶ Revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras. E foram medidas que, em alguns setores, fizeram com que o país evoluísse

6. Ver no Capítulo 4 a análise dessa lógica.

de forma inercial e, em outros, o fizeram permanecer no mesmo lugar ou até mesmo andar para trás, se pensamos nos critérios de Florestan Fernandes: a ruptura com a heteronomia e com o drama social. Houve, portanto, uma abrangente contra-reforma do Estado no país, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e pela disposição política da coalizão de centro-direita protagonizada por Fernando Henrique Cardoso. Uma contra-reforma que foi possível a partir de algumas condições gerais, que precedem os anos 1990: a crise econômica dos anos 1980 e as marchas e contramarchas do processo de democratização do país.

Comparações simplistas com a crise de 1929 e a referência genérica — ignorando a particularidade histórica brasileira — ao intervencionismo estatal nas suas variadas formas ao longo do século no PDRE (1995), no entanto, procuravam justificar a direção da “reforma” como *necessária e irreversível*. Observa-se que o centro da “reforma”, na verdade, foi o ajuste fiscal. O “reformismo” neoliberal traz em si uma forte incongruência entre o discurso da chamada reforma e a política econômica. Aqui ocorreu uma espécie de *aparente* esquizofrenia (Behring, 2003: 199): argumentava-se que o problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, enquanto a política econômica corroía aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro através de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa.

Os libelos produzidos pelo jornalista Aloysio Biondi (1999 e 2000) acerca do significado dos processos de privatização no Brasil em termos da comparação entre os argumentos difundidos e seu impacto socioeconômico efetivo mostram, de forma contundente e com riqueza de dados, o sentido da “reforma” do Estado, quando se tratou de retirá-lo de suas funções produtivas. Biondi aponta como se desencadeou uma verdadeira campanha de mídia para legitimar e facilitar as privatizações, criando uma subjetividade antipública — o que não era uma tarefa difícil, haja vista como se deu a expansão do Estado brasileiro no período ditatorial, e a parca vontade política na recente democracia, no sentido da construção da esfera pública, já sob a orientação neoliberal. Alguns argumentos centrais estiveram presentes como justificativa dos processos de privatização: atrair capitais, reduzindo a dívida externa; reduzir a dívida interna; obter preços mais

baixos para os consumidores; melhorar a qualidade dos serviços; e atingir a eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes nas mãos do Estado. Biondi (2000) mostrou por que as estatais tiveram um desempenho altamente lucrativo *após* as privatizações: pelo aumento de preços e tarifas, pelas demissões antes e depois das privatizações, pelas dívidas “engolidas” pelo governo, que também assumiu os compromissos dos fundos de pensão e das aposentadorias. Denunciou, ainda, as facilidades oferecidas aos compradores, a exemplo de empréstimos a juros baixos comparados às taxas normais no país (cerca de 6% ao mês, diga-se 1/5 da taxa de juros real no mercado, segundo Oliveira⁷), títulos antigos (moedas podres) e outros truques e financiamentos que não ficaram transparentes para a população brasileira, lesada repetidas vezes nesse processo.

Para Oliveira, esse movimento mostra o quanto é preciso muito Estado para criar um mercado livre, o que vai ao encontro da idéia de que há um *paradoxo ortodoxo* (Haggard e Kaufman, 1992): a exigência de um Estado forte para a condução do ajuste direcionado à expansão do mercado — o que implica uma pressão para um comportamento mais autônomo dos dirigentes, até mesmo para tomarem decisões impopulares, mas tecnicamente “justificáveis” (como se houvesse apenas um caminho a seguir...) — e as exigências da consolidação democrática (que requer uma nova estrutura organizacional capaz de frear os favoritismos e excepcionalismos). Ou seja, há uma associação entre autonomia e distanciamento em relação às pressões, que pode ceder espaço às tentações autoritárias em nome da eficácia, o que, já se sabe, tem sido recorrente.

Voltando a análise para um outro aspecto que chama a atenção na questão da privatização brasileira, houve a entrega de parcela significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não-obrigatoriedade das empresas privatizadas de comprarem insumos no Brasil, o que levou ao desmonte de parcela do parque industrial nacional e a uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial. Diga-se, o inverso de tudo o que foi anunciado: o combate à crise fiscal e o equilíbrio das contas públicas nacionais. Retomamos, então, o mote de que houve uma *aparente* lógica esquizofrênica que atravessou a relação entre o discurso da “reforma” e a implementação da

7. Aula proferida por ocasião de sua participação como professor visitante na FSS/UERJ.

política econômica, o que é pouco surpreendente, já que esse foi um componente central da disputa político-ideológica dos anos 1990. A prática da “reforma”, na verdade, era perfeitamente compatível com a política econômica, o que reforça a idéia de que seu discurso constituiu-se de pura ideologia e mistificação,⁸ num explícito cinismo intencional de classe.

Outro aspecto de destaque na “reforma” do Estado foi o *Programa de Publicização*, que se expressou na criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulamentação do terceiro setor para a execução de políticas públicas. Esta última estabeleceu um Termo de Parceria com ONGs e Instituições Filantrópicas para a implementação das políticas. A essa nova arquitetura institucional na área social — sempre ignorando o conceito constitucional de seguridade — se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não-remunerado.

Um outro elemento foi a separação entre formulação e execução das políticas, de modo que o núcleo duro do Estado as formularia, a partir da sua capacidade técnica, e as agências autônomas as implementariam. Trata-se aqui de uma inspiração liberal de primeira hora: o medo da política como “loucura dos homens”, como dizia Smith, e a necessidade de isolamento diante das pressões, transformando-as em questões de natureza técnica. Essa tendência tem conseqüências quanto à relação entre formulação de políticas públicas e consolidação democrática.

Os governos de orientação neoliberal não buscaram — FHC ainda mais que Lula — construir arenas⁹ de debate e negociação sobre a formulação das políticas públicas, e dirigiram-se para reformas constitucionais e medidas a serem aprovadas num Congresso Nacional balcanizado, ou mesmo

8. Aspecto que também é ressaltado por Montañó, 2002.

9. O governo Lula iniciou com a perspectiva de construção dessas arenas, a exemplo do processo de discussão do Plano Plurianual, da instituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (apesar de sua composição conservadora) e do debate em curso em algumas políticas setoriais, como no caso da assistência social. Contudo, é público que o PPA não incorporou as principais propostas dos movimentos sociais. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) tem sido um espaço de negociação mais propício às classes dominantes. Do ponto de vista das políticas setoriais há avanços, mas há também um forte controle do governo sobre as instâncias de pactuação, para que elas não ultrapassem determinados limites, a exemplo de tensionar mais duramente a direção da política econômica.

para medidas provisórias. Preferiram, portanto, a via tecnocrática e “decretista”, com forte aquiescência de um Congresso submisso ou pragmático. Mesmo quando as “reformas constitucionais” não estavam ainda aprovadas, utilizaram, de forma abusiva, do recurso às medidas provisórias, de expedientes desrespeitosos para com os atores envolvidos em determinadas políticas, do corte de recursos e da corrupção do poder legislativo. Os passos político-institucionais e ideológico-culturais foram firmados com esses métodos, o que torna o discurso sobre a democracia, ou mesmo sobre uma governabilidade democrática das ditas “reformas”, um tanto inócuo, vazio.

A “reforma”, tal como foi conduzida, acabou tendo um impacto pífio em termos de aumentar a capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e o *boom* da dívida pública. Houve uma forte tendência de desresponsabilização pela política social — em nome da qual se faria a “reforma” —, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social. Isso ocorreu *vis-à-vis* um crescimento da demanda social, associado ao aumento do desemprego e da pobreza, aprofundados pela macroeconomia do Plano Real. Isso significou uma ausência de política social? Claro que não, mas as formulações de política social foram capturadas por uma lógica de adaptação ao novo contexto. Daí decorre o trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais — privatização, focalização/seletividade e descentralização (Draibe, 1993) —, o qual tendeu a se expandir através do “Programa de Publicização”, conforme veremos nos itens que seguem.

2. Política social e a difícil coexistência entre universalidade e hegemonia neoliberal¹⁰

Já sabemos que a configuração de padrões universalistas e redistributivos de proteção social foi fortemente tencionada: pelas estratégias de extração de superlucros, em que se incluem as tendências de contração dos encargos sociais e previdenciários; pela supercapitalização, com a privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública, em que se incluem saúde, educação e previdência; e pelo desprezo burguês para com o

10. Retomamos aqui análises desenvolvidas pelas autoras no artigo “Seguridade social no Brasil e perspectivas do governo Lula”, publicado na Revista *Universidade e Sociedade*, n. 30, 2003.

pacto social dos anos de crescimento, configurando um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista ao extremo. Tudo isso num contexto em que as forças de resistência se encontram fragmentadas, particularmente o movimento dos trabalhadores, em função do desemprego, da precarização e flexibilização das relações de trabalho e dos direitos.

Assim, a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais — a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países — em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: *a privatização, a focalização e a descentralização*. Sendo esta última estabelecida não como partilhamento de poder entre esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, componente fundamental da “reforma” e das orientações dos organismos internacionais para a proteção social. Vejamos, então, com maiores detalhes a condição geral da política social em contexto de reversão conservadora.

Em um país como o Brasil, com as tradições político-econômicas e socioculturais delineadas anteriormente, e que apenas a partir da Constituição de 1988 passa a ter em perspectiva a construção de um padrão público universal de proteção social, coloca-se um quadro de grande complexidade, aridez e hostilidade, para a implementação dos direitos sociais, conforme estabelecido no artigo 6º da Constituição Federal. Esta institui como direitos a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social. Prevalece o consenso de que a introdução da seguridade social na Carta Magna de 1988 significou um dos mais importantes avanços na política social brasileira, com possibilidade de estruturação tardia de um sistema amplo de proteção social (Fleury, 2004; Behring, 2003; Mota, 1995; Vianna, 1998; Pereira, 1996 e 2000, Boschetti, 2003) mas que não se materializou, permanecendo “inconclusa” (Fleury, 2004).

Um rápido resgate dos princípios promulgados no artigo 194 do Capítulo II (Da Seguridade Social) do Título VIII (Da Ordem Social) da Consti-

tuição, que deveriam orientar a operacionalização da seguridade social no Brasil, confirma essas análises.¹¹ O princípio da **universalidade** da cobertura proposto não tem a pretensão de garantir direitos iguais a todos os cidadãos, mas assegura a política de saúde como direito universal, estabelece a assistência como direito aos que dela necessitarem (embora o benefício do salário mínimo para idoso e pessoa com deficiência seja associado à incapacidade para o trabalho), mas mantém a previdência submetida à lógica do seguro, visto que o acesso aos direitos é derivado de uma contribuição direta anterior. Os princípios da **uniformidade e da equivalência** dos benefícios garantem a unificação dos regimes urbanos e rurais no âmbito do regime geral da previdência, mediante contribuição, e os trabalhadores rurais passam a ter direito aos mesmos benefícios dos trabalhadores urbanos. A **seletividade e a distributividade** na prestação de serviços apontam para a possibilidade de instituir benefícios orientados pela “discriminação positiva”. Esse princípio não se refere apenas aos direitos assistenciais, mas também permite tornar seletivos os benefícios das políticas de saúde e de assistência social, numa clara tensão com o princípio da universalidade.

A **irredutibilidade** do valor dos benefícios indica que nenhum deles deve ser inferior ao salário mínimo, mas também sinaliza que tais benefícios devem ser reajustados de modo a não ter seu valor real corroído pela inflação, o que vem assegurando que nenhum benefício previdenciário seja inferior ao salário mínimo, apesar das diversas tentativas governamentais de desvinculação. A **diversidade** das bases de financiamento, talvez um dos mais importantes princípios constitucionais, absolutamente fundamental para estruturar a seguridade social, tem duas implicações. Primeiro, as contribuições dos empregadores não devem ser mais baseadas somente sobre a folha de salários. Elas devem incidir sobre o faturamento e o lucro, de modo a tornar o financiamento mais redistributivo e progressivo, o que compensaria a diminuição das contribuições patronais ocasionadas pela introdução da tecnologia e conseqüente redução da mão-de-obra, além de compensar o elevado mercado informal no Brasil. Em seguida, essa diversificação obriga o governo federal, os Estados e os municípios a destinarem

11. A Seguridade Social foi regulamentada pelas Leis da Seguridade Social (1991), Lei Orgânica da Previdência Social (1991), Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e Lei Orgânica da Saúde (1990). O processo de regulamentação não garantiu a materialização de todos os princípios previstos na Carta Magna.

recursos fiscais ao orçamento da seguridade social. Finalmente, o **caráter democrático e descentralizado** da administração deve garantir gestão compartilhada entre governo, trabalhadores e prestadores de serviços, de modo que aqueles que financiam e usufruem os direitos (os cidadãos) devem participar das tomadas de decisão. Isso não significa, por outro lado, que os trabalhadores e empregadores devem administrar as instituições responsáveis pela seguridade social. Tal responsabilidade continua sob a égide do Estado.

Esses princípios constitucionais, genéricos, mas norteadores da estrutura da seguridade social, deveriam provocar mudanças profundas na saúde, previdência e assistência social, no sentido de articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente. Tinham o objetivo de, enfim, permitir a transição de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas para “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” (Artigo 194 da Constituição da República Federativa do Brasil). Apesar de tais indicações, não foram essas as orientações que sustentaram a implementação das políticas que compõem a seguridade social na década de 1990.

Os desafios para deslançar a implementação do conceito ali previsto formalmente já seriam grandes, mesmo em condições nas quais o movimento dos trabalhadores se mantivesse atento e forte, e a crise econômica estivesse sob a condução, no âmbito do Estado nacional, de segmentos com algum compromisso democrático e redistributivo. Já se sabe que a hegemonia política não foi esta na sequência de 1988, de forma que o conceito retardatário, híbrido, distorcido ou inconcluso da seguridade social brasileira, conforme apontam importantes pesquisadores do tema,¹² encontrou dificuldades antigas e novas ainda maiores para se consolidar.

Nesse sentido, a caracterização de Soares é elucidadora, quando diz que “o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social” (2000: 35), num processo que foi atro-

12. Sobre o nosso conceito tímido de Seguridade Social em comparação com o de Beveridge, consultar o texto de Boschetti (2000 e 2006). Na mesma direção, conferir Pereira, 1996 e Fleury, 2004. Já a caracterização de uma seguridade social tardia ou retardatária pode ser encontrada em Soares (2000); e a de sua inconclusão encontra-se em Teixeira (1990) e Fleury (2004).

pelado pelo ajuste neoliberal, alimentado pelo drama crônico brasileiro tão bem apanhado por Fernandes (1987), no qual a heteronomia e o conservantismo político se combinam para delinear um projeto antinacional, antidemocrático e antipopular por parte das classes dominantes, no qual a política social ocupa um lugar concretamente secundário, à revelia dos discursos “neo-sociais” e dos solidarismos declarados.

Tanto é assim, que o conjunto de direitos duramente conquistados no texto constitucional foram, de uma maneira geral, submetidos à lógica do ajuste fiscal, permanecendo — mais uma vez — uma forte defasagem entre direito e realidade (Salama e Valier, 1997: 110). Esse hiato é compatível com a rigidez de indicadores socioeconômicos ao longo da década, a exemplo da concentração de renda. Houve a melhoria lenta de outros indicadores sociais, como a educação básica e a mortalidade infantil nos anos 1990. Para Soares, o quadro de retrocesso social com aumento da extrema e da “nova” pobreza,¹³ que identifica a partir de um conjunto de indicadores da Cepal e da OMS, dentre outros (Soares, 2000), é acompanhado de uma pauperização das políticas sociais. Para ela, o aumento da demanda por benefícios e serviços vincula-se à produção de um Estado de mal-estar, resultante da contenção/limitação/desintegração das incipientes experiências de seguridade social na América Latina, com raras exceções, e no Brasil, em particular. Assim, há restrição do acesso universal a bens de consumo coletivo e aos direitos sociais, mas uma articulação entre assistencialismo focalizado, o que não pode ser confundido com assistência social, e mercado livre, este último voltado para o cidadão-consumidor (Mota, 1995).

Portanto, a privatização gera uma *dualidade discriminatória* entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços, no mesmo passo em que propicia um nicho lucrativo para o capital, em especial para segmentos do capital nacional que perderam espaços com a abertura comercial. Esse é o caso da previdência complementar e da educação superior, no último período, considerando que a saúde vive essa dualidade há mais tempo, designada por alguns autores como universalização excludente, que quebra a uniformização e a gratuidade dos serviços (Mendes, 1994). Na verdade, a privatização no campo das políticas sociais públicas compõe um movimento de transferências patrimoniais, além de expressar o processo mais

13. Conceito que se refere ao desemprego gerado pelas medidas do ajuste, reestruturação e flexibilização das relações de trabalho. Cf. Soares, 2000: Capítulo IV.

profundo da supercapitalização (Behring, 1998). Já a seletividade associada à focalização assegura acesso apenas aos comprovada e extremamente pobres.¹⁴ Mota, em seu estudo acerca das tendências da seguridade social no contexto do avanço da hegemonia do capital por meio do fomento de uma cultura da crise — tendo em vista conquistar um consenso ativo na população¹⁵ —, chega a conclusão semelhante, quando afirma que “a tendência é de privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e com as propostas de redirecionamento da intervenção social do Estado” (Mota, 1995: 122).

Vianna (1998) aprofunda esse argumento da dualidade, mostrando como evoluiu o sistema de proteção social brasileiro, desde a era Vargas e, dentro disso, como foi preparado o terreno para o que chama de uma *americanização perversa* da proteção social brasileira, apesar do conceito constitucional de seguridade social de 1988 ser de inspiração beveridgiana (inglês) e a trajetória histórica — em especial no que se refere aos direitos previdenciários — ser de inspiração bismarckiana (alemã).

Assim, estabeleceu-se um sistema de seguridade avançado no final dos anos 1980, mas incapaz de conter a americanização, com o sistema público se “‘especializando’ cada vez mais no (mau) atendimento dos muito pobres”, no mesmo passo em que “o mercado de serviços médicos, assim como o de previdência, conquista adeptos entre a classe média e o operariado” (Vianna, 1998: 142).¹⁶ Essa imbricação histórica entre elementos próprios à assistência e elementos próprios ao seguro social poderia ter provocado a instituição de uma ousada seguridade social, de caráter universal, redistributiva, pública, com direitos amplos fundados na cidadania. Não foi, entretanto, o que ocorreu, e a seguridade social brasileira, ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro (bismarckiana) e a

14. Para um debate sobre a distinção entre seletividade e focalização, consultar Boschetti, 2003: Capítulo 1.

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

16. O sistema norte-americano, dual e seletivo, é, contudo, menos regressivo que o brasileiro e possui regras mais claras, o que Vianna procura demonstrar às pp. 143 e 144 (1988), pelo que se pode compreender o que se apresenta no título de seu livro: uma *americanização perversa* da seguridade social no Brasil.

lógica da assistência (beveridgiana), e não de reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência.

Conforme já sinalizado, os direitos mantidos pela seguridade social se orientam, sobretudo, pela seletividade e privatização, em detrimento da universalidade e estatização. As reformas da previdência de 1998 e 2003 introduziram critérios que focalizaram ainda mais os direitos na população contribuinte, restringiram direitos, reduziram o valor de benefícios, limitaram alguns benefícios como o salário-família e o auxílio-reclusão (condicionados a critérios de renda), provocaram a ampliação da permanência no mercado de trabalho (Salvador, 2005) e não incorporaram os trabalhadores pobres inseridos em relações informais, que totalizam aproximadamente 40,6 milhões (57,7% dos 70,5 milhões de ocupados, com 10 anos ou mais, segundo o IBGE). Cabe lembrar que 58 em cada 100 trabalhadores não contribuem diretamente para a previdência social e, destes, 20,4 milhões (50,12%) não têm rendimentos ou o rendimento é inferior a um salário mínimo (5 milhões são trabalhadores rurais e 15,4 milhões são urbanos) (Boschetti, 2003). A saúde pública padece da falta de recursos, o que se evidencia nas longas filas, na demora para prestação dos atendimentos, na falta de medicamentos e na redução de leitos. Há uma forte tendência de restringir a saúde pública universal em um pacote de “cesta básica” para a população pobre, conforme vêm apontando os jornais.¹⁷

A assistência social é a política que mais vem sofrendo para se materializar como política pública e para superar algumas características históricas como: morosidade na sua regulamentação como direito (a LOAS só foi sancionada em 1993 e efetivada a partir de 1995); redução e residualidade na abrangência, visto que os serviços e programas atingem entre 15% e 25% da população que deveria ter acesso aos direitos; manutenção e mesmo reforço do caráter filantrópico, com forte presença de entidades privadas na condução de diversos serviços, sobretudo os dirigidos às pessoas idosas e com deficiência; e permanência de apelos e ações

17. Cf. “Crise na saúde pode reduzir sistema de assistência gratuita”; “País discute quem vai pagar a saúde”; “Regras do governo seguem a lema ‘quem pode pagar deve desembolsar pela saúde’”, *Folha de S. Paulo*, 24 maio 1998.

clientelistas (Behring, 2000b; Boschetti, 2003) e ênfase nos programas de transferência de renda, de caráter compensatório.¹⁸ O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído a partir de 2004, se propõe alterar esse quadro e, neste cenário tão difícil, traz avanços que precisam ser reconhecidos, a exemplo de uma concretização do sistema descentralizado e participativo que considera a dimensão territorial e fortalece as proposições da LOAS quanto à articulação entre Planos, Fundos e Conselhos, diferentemente dos governos anteriores. Porém, há algumas armadilhas em sua concepção, fortemente influenciada pela perspectiva da integração social daquelas famílias que estão em situação de “risco e vulnerabilidade social” (MDS/PNAS, 2004) e balizada pela perspectiva protecionista que superdimensiona as funções da assistência social na proteção básica e especial (Iamamoto, 2005; Boschetti, 2005).¹⁹

Tais orientações na (re)configuração dos direitos da seguridade social a partir da década de 1990, que enfatizam o mercado via planos privados de saúde e previdência, ou transferem as responsabilidades para a sociedade, sob a justificativa do voluntariado, da solidariedade e da cooperação, parecem estar fundadas na perspectiva do *Welfare Pluralism* ou *Welfare Mix* (Abrahamson, 1995 e 2004; Pereira, 2001 e 2004; Behring, 2004), em detrimento do *Welfare State* keynesiano.

Isso explica o retorno à família e às organizações sem fins lucrativos — o chamado “terceiro setor”, categoria tão bem desmistificada por Montañó (2002) — como agentes do bem-estar, substituindo a política pública. Ao não se constituir como uma rede complementar, mas assumir a condição de “alternativa eficaz” para viabilizar o atendimento das necessidades, esse apelo ao “terceiro setor” ou à “sociedade civil”, aqui mistificada, configurou-se como um verdadeiro retrocesso histórico. Trata-se do que Yazbek (1993 e 2000) denomina refilantropização das políticas sociais, que implica uma precipitada volta ao passado sem esgotar as possibilidades da política pública, na sua formatação constitucional. Soares (2000) denuncia a

18. Para uma análise crítica e caracterização detalhada dos programas de transferência de renda no Brasil, consultar Stein (2005). A autora mostra que esta é uma tendência mundial, sendo que na América Latina há forte submissão às orientações dos organismos internacionais como BID e Banco Mundial.

19. A Revista *Serviço Social & Sociedade* n. 87 (2006), publicada pela Cortez Editora, é dedicada à temática do SUS e do SUAS e oferece um panorama sobre a situação desses sistemas.

ineficiência das “pequenas soluções *ad hoc*” e do “reinado do minimalismo”, que estão levando a uma “descentralização destrutiva” e ao reforço dos esquemas tradicionais de poder, como as práticas de clientelismo e favor.

Essas orientações são fortalecidas no âmbito da gestão da seguridade social. Apesar do conceito constitucional, não ocorreu a efetivação de um Ministério da Seguridade Social,²⁰ conforme esperado, e as políticas de saúde, previdência e assistência social seguem geridas por ministérios e orçamentos específicos, sem a necessária e devida articulação. Além de ministérios específicos, cada uma das políticas possui seus fundos orçamentários próprios e conselhos e conferências também específicos.²¹ Na esfera da previdência, um dos principais paradoxos é a exclusão quase que total dos trabalhadores (principais “financiadores”) da gestão da política. Ainda que sustentada predominantemente e direcionada especificamente a uma parcela precisa da população — os contribuintes diretos e seus dependentes —, as decisões a respeito do conteúdo e da abrangência dos direitos e da modalidade de financiamento (só para citar alguns elementos) são tomadas pelo aparato burocrático estatal, baseadas em pretensas análises e cálculos técnicos que, falsamente, tentam impingir o mito da “seguridade social como matéria de natureza técnica” (Vianna, 1999: 40). Na saúde, o principal paradoxo é que o Sistema Único de Saúde, fundado nos princípios de universalidade, equidade, integralidade das ações, regionalização, hierarquização, descentralização, participação dos cidadãos e complementaridade do setor privado, vem sendo minado pela péssima qualidade dos serviços, pela falta de recursos, pela ampliação dos esquemas privados que sugam

20. A proposta de criação de um Ministério da Seguridade Social foi polêmica desde a promulgação da Constituição, seja pelo poder político que acumularia o titular da pasta, seja pelo peso econômico de um orçamento da seguridade social, seja pelo peso burocrático de um “super” ministério, seja ainda pela rivalidade “conceitual” solidificada historicamente entre as concepções de seguro e assistência social. Em 2006, a estrutura institucional é a seguinte: Ministério da Saúde, Ministério da Previdência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em janeiro de 2003, o governo Lula instituiu o primeiro Ministério da Assistência e Promoção Social, que teve vida curta e foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004.

21. O Conselho Nacional de Seguridade Social, planejado como mecanismo institucional destinado a promover essa articulação, e que asseguraria a participação de trabalhadores, empregadores e usuários das três áreas que compõem a seguridade, foi extinto em 1998.

os recursos públicos e pela instabilidade no financiamento (Cohn, 1995; Piola, 2001; Nunes, 2001). A proposta de saúde pública e universal parece estar, na prática, sofrendo um processo de privatização passiva (Draibe, 1990) ou de uma “democracia inconclusa” (Gerschman, 1995). Na assistência social, o SUAS ainda não está presente em todos os municípios e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) atingem, atualmente, 27,5% dos municípios brasileiros (MDS/SUAS, 2006).²²

Essas tendências são determinadas e agravadas pela condição do orçamento público destinado às políticas sociais, que padece de histórica submissão à política econômica, como veremos no item seguinte.

3. Fundo público e política social: financiamento e alocação de recursos

O comportamento da alocação de recursos para as políticas sociais mais globalmente, e de modo específico para a seguridade social, tende a ser “pró-cíclico e regressivo” (Soares, 2000: 75), ao invés de se constituir como anticíclico, conforme o padrão keynesiano, o que permite apenas a existência de mecanismos compensatórios que não alteram profundamente a estrutura das desigualdades sociais. Com poucos investimentos, cai a qualidade das políticas sociais e ocorre o que Soares chama de uma “ritualização” (2000: 76) dos ministérios da área social, impossibilitados que são de implementar políticas universais.²³

O orçamento da seguridade social, assim como das demais políticas sociais, não pode ser compreendido sem referência à estruturação da carga tributária brasileira e de seu significado no âmbito da política macroeconômica. A política fiscal iniciada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e mantida durante o governo Luís Inácio Lula da Silva

22. Os dados sobre o SUAS e os CRAS estão disponíveis na página do MDS: <<http://www.mds.gov.br>> Acesso em 10 out. 2006.

23. As análises sobre orçamento da seguridade social são resultantes dos estudos realizados no Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS), da UERJ, coordenado pela professora Elaine Rossetti Behring, e no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho (GESST), da UnB, coordenado pela professora Ivanete Boschetti.