

Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes

Por Ana Elizabete Mota*

As políticas de proteção social, nas quais se incluem a saúde, a previdência e a assistência social, são consideradas produto histórico das lutas do trabalho, na medida em que respondem pelo atendimento de necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado e pelo patronato. Quaisquer que sejam seus objetos específicos de intervenção, saúde, previdência ou assistência social, o escopo da seguridade depende tanto do nível de socialização da política conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho.

Trata-se de uma contradição da sociedade capitalista, cujas mediações econômicas e políticas imprimem um movimento dinâmico e dialético: se do ponto de vista lógico, atender às necessidades do trabalho é negar as necessidades do capital, do ponto de vista histórico, a seguridade social é por definição esfera de disputas e negociações na ordem burguesa.

Erigida no campo de luta dos trabalhadores, ela é sempre e continuamente objeto de investidas do capital no sentido de “adequá-la” aos seus interesses.

Originárias do reconhecimento público dos riscos sociais do trabalho assalariado, as políticas de seguridade ampliam-se a partir do II pós-guerra, como meio de prover proteção social a todos os trabalhadores, inscrevendo-se na pauta dos direitos sociais. Em geral, os sistemas de proteção social são implementados através de ações assistenciais para aqueles impossibilitados de prover o seu sustento por meio do trabalho, para *cobertura de riscos do trabalho*, nos casos de doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário e para *manutenção da renda* do trabalho, seja por velhice, morte, suspensão definitiva ou temporária da atividade laborativa.

* Doutora em Serviço Social e professora do Departamento de Serviço Social da UFPE.

Como se pode perceber, o *trabalho*, suas condições (*sob o capital*) e relações (*assalariado/alienado*) têm centralidade na constituição dos sistemas de seguridade social. Por isso mesmo, as políticas de proteção social são referenciados por princípios e valores da sociedade salarial, particularmente aquela desenhada pelo capitalismo desenvolvido e pelo trabalho organizado (sindicatos e partidos), no período que vai dos meados dos anos 40 até o final dos

anos 70, ocasião em que o mundo capitalista inflexiona seu padrão de acumulação dominante, para enfrentar uma crise de dimensões globais. Essa inflexão responde pela recomposição do processo de acumulação - seja na esfera da economia, seja na da política - incidindo diretamente na reestruturação dos capitais, na organização dos processos de trabalho, na organização dos trabalhadores e no redirecionamento da intervenção estatal que, sob a batuta do capital financeiro e das idéias neoliberais, constrói novas estratégias de relacionamento entre o Estado, a sociedade e o mercado.

Nesse cenário, foi necessário redefinir a seguridade social para adequá-la às novas necessidades do grande capital, razão maior da definição de um conjunto de prescrições – nomeadas de ajustes e reformas – particularmente nos países periféricos, como é o caso dos Latino-americanos (embora não exclusivamente), cujos principais formuladores são os organismos financeiros internacionais. Essas injunções na política social têm relação direta com os empréstimos externos, contratados para implementar pacotes que em sua grande maioria já estão prontos e com as condicionalidades definidas. Aqui os destaques são as parcerias comunitárias e/ou com ONGS, a necessidade de focalizar a aplicação dos recursos nos mais pobres, os subsídios à demanda sem ampliação dos serviços públicos, o trabalho com a própria comunidade e a meta de dotar as iniciativas de auto sustentabilidade.

Contudo, tais mudanças e redirecionamentos deveriam ser conduzidos de modo a formar uma outra cultura de proteção social, o que sugere o desenvolvimento de estratégias constitutivas da hegemonia da classe dominante que, para exercitar o seu papel de dirigente, segundo o pensamento gramsciano, precisa realizar uma verdadeira *reforma social e moral que transforme o seu projeto de classe num projeto de todas as classes*.

Para isso, recorrem tanto à negação das possibilidades de construir uma alternativa ao projeto societário capitalista, um projeto “para além do capital”, subtraindo referências teóricas e históricas, como à implementação de mecanismos que cuidem de construir práticas, visões de mundo e valores necessários à conformação de uma outra cultura, formadora da sociabilidade requerida pelo capitalismo do século XXI.

Trata-se de destruir a sociabilidade do trabalho protegido e de construir uma outra, amparada na negação da intervenção social do Estado e na afirmação da regulação do mercado, nas iniciativas individuais e no envolvimento da sociedade civil que, ao se assumirem como co-responsáveis pelas políticas sociais, institucionalizam o terceiro setor.

No Brasil, apesar das iniciativas realizadas nos anos 40, é somente a partir dos anos 80 que a sociedade brasileira ensaia a institucionalização e constitucionalização dos primeiros passos em prol do exercício da cidadania, de formas de democracia, da constitucionalização de novos direitos sociais, trabalhistas e político.

Embora a arquitetura da seguridade brasileira pós-1988 tenha a orientação e o conteúdo daquelas que conformam o estado de bem estar nos países desenvolvidos, as características excludentes do mercado de trabalho, o grau de pauperização da população, o nível de concentração de renda e as fragilidades do processo de publicização do Estado permitem afirmar que no Brasil a adoção da concepção de seguridade social não se traduziu objetivamente numa universalização do acesso aos benefícios sociais.

Mesmo assim, tais fragilidades não foram o suficiente para negar que os trabalhadores brasileiros, a partir dos anos 80, adquiriram novos direitos, ampliaram o acesso a serviços públicos não mercantis, usufruíram o alargamento da oferta de benefícios, como os da assistência social e da saúde, dentre outros.

Esse movimento, contudo, esbarra nos limites da democracia formal, na medida em que o processo de socialização da esfera da política não teve equivalente na esfera da economia, isto é, do poder econômico constituído ao longo do regime militar.

Ora, esse processo que possui apenas duas décadas, passa a ser negado a partir dos meados dos anos 90 em favor das prescrições neoliberais e de um conjunto de mudanças

macroestruturais, momento em que as classes dominantes iniciam a sua ofensiva contra a seguridade social universal. Para realizar sua reforma, as classes dominantes precisaram exercitar sua condição de dirigente, sitiando os projetos sociais dos trabalhadores, não somente através da força e coerção, mas confundindo seus referenciais, na proporção em que dotam de novos conteúdos as bandeiras políticas históricas dos trabalhadores brasileiros. Já o fizeram com a noção de cidadania, instituindo a figura do cidadão-consumidor; o mesmo acontece com a banalização da solidariedade ou, ainda, com formas mistificadas de equidade. O que chama a atenção é a capacidade de operar um verdadeiro *transformismo* nos conteúdos das bandeiras da esquerda - de que tem sido exemplar o atual governo - como é o caso da prioridade do social, da solidariedade, da prática associativa etc.

Estavam, assim, criados os argumentos para o atual governo dar início a uma nova ofensiva que, ao tempo em que faz a reforma da previdência social também desenvolve iniciativas com o objetivo de reorganizar a política de assistência social e imprimir uma racionalidade sistêmica aos programas de saúde.

Podemos dizer que uma das estratégias presentes na "nova" gestão estatal da força de trabalho é incorporar o processo de precarização como inevitável, a mercantilização como fato inexorável e a subordinação do público ao privado como iniciativas complementares e parte constitutiva das novas experiências de gestão. No campo da assistência social, por exemplo, desperta nossa atenção a existência de uma hipótese explicativa da sua expansão: é a de que o trabalho teria perdido sua capacidade de integrar os indivíduos à sociedade, razão pela qual os programas de assistência social, particularmente os *programas sociais de renda mínima* poderiam fazê-lo em contrapartida à desregulamentação da proteção social e do trabalho.

Por outro lado, podemos ver que os discursos que justificam os ajustes e reformas no campo da seguridade, invariavelmente passam pela questão do financiamento, pela da ampliação da participação da sociedade civil (seja através do trabalho voluntário, seja via ONGS ou empresas socialmente responsáveis), fato é que a Previdência e a Assistência sociais passaram a constituir uma unidade contraditória (a negação de um sistema único de

previdência social pública é, ao mesmo tempo, a base para afirmação de um sistema único de assistência social) no processo de constituição da seguridade social brasileira.

Nessa trilha, os fundos de aposentadoria e pensões e os programas de assistência são exemplares para evidenciar as tendências da seguridade social brasileira ao estabelecer 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.

Aliás, uma das particularidades que marcaram a expansão da seguridade social brasileira no pós-64: ela se fez mediante a fragmentação dos meios de consumo coletivo, franqueando ao capital privado a prestação de serviços considerados rentáveis, como foi o caso da saúde e da previdência via mercado de seguros. A estes se junta o instituto da renúncia fiscal que, sob o argumento da colaboração empresarial, estimulou as empresas a ofertarem serviços sociais próprios aos seus empregados. Ao *incluir* no sistema segmentos não assalariados ou em situações sociais de vulnerabilidade, *afastavam* os setores médios assalariados, transformando-os em consumidores de serviços privados complementares de saúde e previdência social.

Do meu ponto de vista, esse processo foi um dos determinantes das tendências atuais da seguridade social, criando condições objetivas e subjetivas para uma fragmentação das necessidades e dos interesses mediatos e imediatos dos trabalhadores no que diz respeito aos mecanismos de proteção social. Estava criada desde então uma clivagem no atendimento das necessidades coletivas dos trabalhadores.

Por tudo isso, entendo que os governos das classes dominantes conseguiram operar um giro sem precedentes nos princípios que ancoram a seguridade social: a previdência social transforma-se numa modalidade de seguro social, a saúde numa mercadoria a ser comprada no mercado dos seguros de saúde e a assistência social, que se expande, adquire o estatuto de política estruturadora.

Como uma verdadeira “Crônica de uma morte anunciada”, a despeito dos inúmeros movimentos de resistência que uma parcela significativa dos trabalhadores realizou, a reforma da Previdência aprovada pelo Congresso Nacional no governo Lula, dá seguimento à agenda de reformas iniciadas por Fernando Henrique Cardoso, consolidando o cumprimento das exigências dos organismos financeiros internacionais. Ao mesmo tempo, amplia e define um novo desenho operativo para os programas de assistência social, donde as ações de combate à pobreza aparecerem como substitutivas do tratamento da questão social em termos distributivos.

Novos mecanismos de consenso são estimulados, tais como, a descentralização, as parcerias e a participação indiferenciada das classes, que se juntam à focalização e à responsabilização individual. Emergem parâmetros morais subordinados aos limites dos gastos sociais públicos. A questão social é despolitizada. As tensões sociais provocadas pelo não atendimento das demandas sociais coletivas passam a ser minimizadas através do atendimento a questões pontual. Chega a ser provocativo o histórico discurso de ministros e secretários sobre “redução das filas” nos hospitais e ambulatórios, como se fosse uma mera questão administrativa ou de má utilização dos “fartos” recursos disponíveis para o sistema público de saúde.

O conjunto das reformas da seguridade social deságua no governo Lula como uma “ideologia constitutiva do real” (Dias), portando um paradoxo nas propostas do governo que defendia o exercício da cidadania. É impossível falar de cidadania quando o contrato social que referenda direitos e deveres entre os cidadãos e o Estado é rompido.

O que pretendem os intelectuais orgânicos da burguesia é reverter a intervenção social do Estado, base da construção de um novo contrato entre Estado, sociedade e mercado. Todavia, em face do contexto ideopolítico que marcou a eleição do presidente Lula e do seu discurso de “fome zero” e justiça social, novas armas vêm sendo tecidas, quiçá com um apelo mais tático que o do seu antecessor. Trata-se da ampla divulgação da busca da *equidade*. Como disse o Prof. Wilson Cano, em colóquio promovido pela USP, com a presença de renomados intelectuais brasileiros: *“está sendo produzido um novo sistema perverso de regressão na distribuição da renda nesse país. Uma figura fantasmagórica, Hobin Hood às*

avessas, travestido, 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”.

Desse modo, o grande capital aloja no campo previdenciário uma questão que diz respeito ao seu projeto social, isto é, transformar os trabalhadores em parceiros indiferenciados, metamorfoseando-os em *trabalhadores provedores do capitalismo financeiro e proprietários de grandes negócios*. Essa conjunção de elementos é estruturadora dos atuais movimentos da economia e da política e fundam a restauração do projeto capitalista em todo o mundo que, no campo da seguridade social, se traduz nas seguintes tendências presentes na conjuntura atual:

1. Regressão das políticas redistributivas de natureza pública e constitutiva de direitos, em prol de políticas compensatórias de combate à pobreza e de caráter seletivo e temporário;
2. Privatização e mercantilização dos serviços sociais, com a consolidação da figura do cidadão-consumidor, condição e premissa da existência de serviços de proteção social básica para o cidadão-pobre e ampliação de programas sociais de exceção voltados para o cidadão-miserável, com renda abaixo da linha da pobreza.
3. Emergência de novos protagonistas tais como a empresa socialmente responsável, o voluntariado, com suas práticas congêneres de desenvolvimento sustentável, ações em rede, empoderamento e empreendedorismo social que amparam a redefinição da intervenção social do Estado, agora atrelada à capacidade de participação da sociedade civil;
4. Despolitização das desigualdades sociais de classe em face da identificação dos chamados processos de exclusão, cuja conotação temporal e transitória informa a possibilidade de estratégias de inclusão e de acesso aos bens civilizatórios e materiais, permitindo que o real e o possível se transformem em *“ideal”*, sitiando, assim, a construção de projetos societais. Tentam consolidar uma conceituação da sociedade a partir de categorias despolitizadoras do real, donde a sua identificação

com o território, a comunidade, a vizinhança e a família. A sociedade é como reunião de comunidades e famílias, marcadas por situações singulares e localizadas.

5. Um outro aspecto a destacar, enquanto tendência recente é peso de algumas políticas de seguridade social sobre o mercado de trabalho. Este vetor esvazia as medidas de enfrentamento à precarização e desproteção do trabalho, em prol de ações pontuais e de duvidosa eficácia contra o desemprego, a geração de renda e a formação de mão de obra. Compostas por um conjunto de programas voltados para a qualificação profissional e para geração de renda, estas atividades, que transitam entre o neo-solidarismo, o financiamento de pequenos negócios, a qualificação profissional e o agenciamento de empregos. Apresentam-se, do ponto de vista prático-operativo, como uma modalidade de atendimento às necessidades imediatas dos trabalhadores, em substituição a outras como seria o caso do seguro desemprego e das garantias sociais e trabalhistas que marcam o chamado trabalho protegido. Assim, do ponto de vista político, as políticas denominadas de trabalho e renda e que atravessam a seguridade social, podem ser a mais nova modalidade de incorporação das necessidades do trabalho à *nova ordem* do capital.

Para fugirmos aos casuísmos e impedir que as situações estruturais sejam concebidas como conjunturais, é necessário destacar algumas questões históricas que nos ajudam a entender o processo político subjacente às mudanças recentes na seguridade social. Nos referimos aos limites da intervenção política dos trabalhadores que neste momento vivem um processo crítico, posto que a CUT abandonou muitas das suas posições e, através de algumas lideranças, transformou-se num dos principais suportes políticos da reforma realizada no governo Lula.

Por outro lado, é imprescindível destacar os rumos assumidos pelas Seguridade Social brasileira durante a ditadura militar que, ao ter criado as condições para incluir alguns trabalhadores excluídos da previdência, também promoveu a abertura do mercado privado de serviços sociais considerados complementares como foi o caso dos planos de saúde e da previdência complementar. Essa iniciativa fragmentou a proteção coletiva dos trabalhadores,

estabelecendo os meios para implementar um modelo de proteção social composto pelos serviços próprios das empresas, pelos seguros sociais privados e oferecidos pelos bancos e pelos serviços públicos.

Por outro lado, a partir do final dos anos 70, em função da conjuntura política de então, os trabalhadores do núcleo dinâmico da economia dirigiram para as pautas dos acordos coletivos de trabalho suas reivindicações relativas à saúde, à previdência e à assistência social, como parte dos seus contratos de trabalho, com a mesma importância e intensidade com que lutavam por melhores salários, direito de greve, condições de trabalho etc.

Os desdobramentos dessa estratégia implicaram numa contradição: ao mesmo tempo em que os trabalhadores do núcleo dinâmico da economia conseguiam que as empresas atendessem suas necessidades como parte dos seus contratos de trabalho, também estava em gestação um processo de enfraquecimento da luta coletiva dos trabalhadores por políticas públicas de proteção social. Hoje, podemos constatar como aquela história iniciada nos “gloriosos” anos 80, no apogeu do processo de organização do novo sindicalismo, tornou-se uma das principais mediações políticas que permitiram, ao lado da precarização do trabalho, do desemprego, do enfraquecimento do movimento sindical e da ofensiva neoliberal, transformar o núcleo de resistência vinculado ao trabalho no núcleo de apoio às reformas da seguridade social no atual governo.

Não seria leviano admitir que o desenvolvimento desse processo respondeu por profundas inflexões no campo político ideológico dos trabalhadores, fato revelador de que a partir dos anos 90, a burguesia brasileira associada ao grande capital, atualiza as suas práticas políticas no leito da mais conservadora tradição, para desenvolver a sua reforma social e moral, desmontando e cooptando intelectuais e trabalhadores que, historicamente, estiveram noutras trincheiras. Para isso utilizaram uma tática transformista que desmonta e desqualifica os projetos, as ideologias e as práticas vinculadas ao campo do trabalho.

A verdade é que as armas da crítica à Seguridade Social brasileira foram sendo tecidas no campo da racionalidade capitalista e das *contrapartidas sociais* destituídas de materialidade e plenas de apelo moral. Mas, como a história não acabou e parte dos

movimentos sindical e profissional ainda resiste ao canto da sereia, é preciso arregimentar forças para acompanhar e disputar o que ainda virá pela frente.