

NOVAS BASES PARA A RETOMADA DA SEGURIDADE SOCIAL

Sonia Fleury¹

"A imunidade contra a indigência é algo que não se pode regalar nem impor a uma democracia. É algo que esta tem que ganhar por si mesma. Para consegui-la se necessita coragem e fé, ao mesmo tempo que um sentido de unidade nacional: coragem para enfrentar os fatos e as dificuldades e vence-los; fé em nosso futuro e nos ideais de um jogo limpo e de liberdade, pelos quais nossos antepassados estiveram dispostos a morrer um século atrás do outro; um sentido de unidade nacional que se sobreponha a qualquer classe ou setor da população" Beveridge, Informe de 1942

1. Breve Histórico da Proteção Social

As políticas sociais brasileiras desenvolveram-se, a partir do início do século passado, por um período de cerca de 80 anos, configurando um tipo de padrão de proteção social só alterado com a Constituição Federal de 1988. O sistema de proteção social brasileiro, até o final da década de 80, combinou um modelo de seguro social na área providenciária, incluindo a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais. Ambos os sistemas foram organizados e consolidados entre as décadas de 30 e 40, como parte do processo mais geral de construção do estado moderno, intervencionista e centralizador, após a revolução de 1930. Datam desta época a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP's em substituição às Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAP's, a Legião Brasileira de Assistência – LBA, o Ministério da Educação e Saúde, o Serviço Especial de Saúde Pública - SESP.

A construção do Estado nacional é um processo sempre inacabado, no qual vão sendo desenhadas as relações de poder na institucionalidade do aparato administrativo, seja ele voltado para a implementação do projeto econômico, seja ainda responsável pela reprodução da força de trabalho e incorporador das demandas políticas dos grupos subalternos. A opção por um dado formato de política social, que se cristaliza na combinação de modelos distintos para diferentes segmentos dos trabalhadores indica o lugar que cada um deles ocupa em uma dada correlação de forças, além das tendências internacionalmente preponderantes.

As diferenças entre o modelo de seguro social aplicado à Previdência Social e o modelo assistencial são conhecidos (Fleury, 1994).

¹ Professora da Fundação Getúlio Vargas e Membro do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social.

Sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

- No **modelo assistencial** as ações, de caráter emergencial, estão dirigidas aos grupos de pobres mais vulneráveis, inspiram-se em uma perspectiva caritativa e reeducadora, organizam-se em base à associação entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturam-se de forma pulverizada e descontínua, gerando organizações e programas muitas vezes superpostas. Embora permitam o acesso a certos bens e serviços, não configuram uma relação de direito social, tratando-se de medidas compensatórias que terminam por ser estigmatizantes. Por isto, denomino a esta relação como de **cidadania invertida** na qual o indivíduo tem que provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social (Fleury, 1997).
- No **modelo de seguro social**, a proteção social dos grupos ocupacionais estabelece uma relação de direito contratual, na qual os benefícios são condicionados às contribuições pretéritas e à afiliação dos indivíduos a tais categorias ocupacionais que são autorizadas a operar um seguro. A organização altamente fragmentada dos seguros expressa a concepção dos benefícios como privilégios diferenciados de cada categoria, como resultado de sua capacidade de pressão sobre o governo. Como os direitos sociais estão condicionados à inserção dos indivíduos na estrutura produtiva, Wanderley G. dos Santos (1979) denominou a relação como de **cidadania regulada** pela condição de trabalho.

No período da democracia populista (1946-1963) a expansão do sistema de seguro social vai fazer parte do jogo político de intercâmbio de benefícios por legitimação dos governantes, beneficiando de forma diferencial os grupos de trabalhadores com maior poder de barganha. Fenômeno este que ficou conhecido como massificação de privilégios e implicou o aprofundamento da crise financeira e de administração do sistema previdenciário.

A inflexão que vão sofrer os sistemas e mecanismos de proteção social a partir da instauração do regime burocrático-autoritário em 1964 obedeceu a quatro linhas mestras: a centralização e concentração do poder em mãos da tecnocracia, com a retirada dos trabalhadores do jogo político e da administração das políticas sociais; o aumento de cobertura incorporando, precariamente, grupos anteriormente excluídos, as empregadas domésticas, os trabalhadores rurais e os autônomos; a criação de fundos e contribuições sociais como mecanismo de autofinanciamento dos programas sociais (FGTS, PIS-Pasep, Finsocial, FAS, Salário-Educação); a privatização dos serviços sociais (em especial a educação universitária e secundária e a atenção hospitalar).

Nos meados da década de 70 a luta pela democratização das políticas adquire novas características e estratégias. Antes confinada às universidades, aos partidos clandestinos e aos movimentos sociais, passa cada vez mais a ser localizada no interior do próprio estado. Primeiramente, a partir das experiências inovadoras desenvolvidas pelas prefeituras oposicionistas eleitas em 1974; em segundo lugar, no interior dos órgãos centrais, responsáveis pelas políticas sociais, buscando aproveitar a crise financeira e do modelo das políticas sociais para introduzir elementos de transformação; em terceiro lugar, há um fortalecimento das capacidades técnicas dos partidos políticos e do parlamento,

que passam a tomar a problemática social como parte de suas plataformas e projetos de construção de uma sociedade democrática.

O resgate da dívida social passa a ser um tema central da agenda da democracia, convergindo para ele movimentos de natureza diversa. Este processo intensifica-se na década de 80 através do surgimento de um rico tecido social emergente a partir da aglutinação do novo sindicalismo e dos movimentos reivindicatórios urbanos, da construção de uma frente partidária da oposição, e da organização de movimentos setoriais capazes de formular projetos de reorganização institucional, como o Movimento Sanitário.

Toda esta efervescência democrática foi canalizada para os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, que se iniciaram em 1987. Em boa medida, a construção de uma ordem institucional democrática supunha um reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior inclusão social e equidade. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por inclusão e redução das desigualdades adquiriu as concretas conotações de afirmação dos direitos sociais como parte da cidadania.

2. SEGURIDADE SOCIAL: O Padrão Constitucional de 1988

A Constituição Federal de 1988 representa uma profunda transformação no padrão de proteção social brasileiro, consolidando, na lei maior, as pressões que já se faziam sentir há mais de uma década. Inaugura-se um novo período, no qual o modelo da seguridade social passa a estruturar a organização e formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania. No **modelo de seguridade social** busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamentos nos princípios da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais.

A Constituição de 1988 avançou em relação às formulações legais anteriores, ao garantir um conjunto de direitos sociais, expressos no Capítulo da Ordem Social, inovando ao consagrar o modelo de Seguridade Social, 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” (Título VIII, Capítulo II, Seção I, art. 194). A inclusão da previdência, da saúde e da assistência como partes da seguridade social, introduz a noção de **direitos sociais universais como parte da condição de cidadania**, sendo que antes eram restritos à população beneficiária da previdência

O novo padrão constitucional da política social caracteriza-se pela **universalidade** na cobertura, o reconhecimento dos **direitos sociais**, a afirmação do **dever do estado**, a subordinação das práticas privadas à regulação em função da **relevância pública das ações e serviços** nestas

áreas, uma perspectiva **publicista** de co-gestão governo/sociedade, um arranjo organizacional **descentralizado**.

Este novo modelo foi expresso nos princípios organizadores da Seguridade Social: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços; eqüidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento e; gestão quadripartite, democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados. Além disso, introduziu a noção de uma renda de sobrevivência, de caráter não contributivo, ao assegurar um benefício financeiro de prestação continuada para idosos e deficientes incapazes de trabalhar.

O modelo de seguridade social foi originalmente proposto por Beveridge, definindo-o, em seu informe de 1942, como "a manutenção dos ingressos necessários à sobrevivência"(1987:73). Tratava-se de um plano de seguros sociais baseado em seis princípios fundamentais: "uniformidade da taxa do benefício de subsistência; uniformidade da taxa de contribuição; unificação da responsabilidade administrativa; suficiência do benefício; amplitude e classificação"(1987:73).² Sua proposta previa um benefício único universal para aposentadorias, pensões e desemprego, correspondente a um mínimo vital, a ser assegurado pelo sistema público, seja porque o beneficiário cumpriu as condições de tempo de contribuição, seja em casos de necessidade, quando o beneficiário receberia um benefício assistencial depois de comprovada a ausência de recursos. Além disto previa a "provisão de cuidados médicos, que abarquem a totalidade das necessidades, a todos os cidadãos, mediante um serviço nacional de saúde" (1987:78). Previa a fundação de um Ministério da Seguridade Social responsável pelos seguros sociais e assistência, ainda que o serviço nacional de saúde fosse organizado pelos departamentos correspondentes.

Beveridge reafirma o princípio contributivo de propiciar benefícios como direito em troca de contribuições, já que as políticas assistenciais seriam residuais, pois, a tendência ao pleno emprego é condição indispensável para o sucesso de qualquer política social.³

Já nossa proposta de seguridade articulou três sistemas previamente existente, regidos por lógicas diversas: a saúde pela necessidade, a previdência pela condição de trabalho e a assistência pela incapacidade. O entendimento de que a Previdência é um sistema contributivo (art. 201) e que requer uma base de cálculo atuarial para garantir sua sustentabilidade não a separa do modelo solidário e distributivo da Seguridade Social, pois o espírito da Constituição de

² As pessoas em idade de trabalhar foram classificadas em empregados, pessoas com ocupação lucrativa, donas de casa, desempregados.

³ "O que disse com caráter geral e não em detalhe foi, não que meu plano seja impraticável se existe desocupação em larga escala, senão que nenhum plano de seguro social é satisfatório se existe desocupação em massa" (1987:168)

1988 é assumir que a contribuição requerida não é, necessariamente feita sobre o salário do trabalhador.

Neste sentido, os princípios orientadores da seguridade social não se aplicam igualmente a todos os setores, sendo a universalidade da cobertura e do atendimento o eixo da novo sistema de saúde, a uniformidade e equivalência dos benefícios e sua irredutibilidade a base da reforma da previdência social e a seletividade e distributividade o princípio orientador da política de assistência social. No entanto, apesar de haver uma maior adaptabilidade de princípios às áreas, a sua integração sob o mesmo conceito de seguridade social supunha uma contaminação positiva entre os três componentes.

O padrão constitucional da proteção social inovou, mesmo em relação ao modelo original da seguridade social, na organização dos setores componentes da seguridade social, subordinando-os a dois princípios básicos, a participação da sociedade e a descentralização político-administrativa. Ou seja, o novo formato das políticas sociais deveria aprofundar o duplo movimento de democratização, qual seja, desde o nível central em direção ao nível local e desde o estado em direção à sociedade. A ênfase na participação da sociedade é um aspecto muito salientado no texto constitucional, refletindo uma resposta às reivindicações dos movimentos sociais em toda a década de 80, bem como às formulações dos grupos reformistas na área de saúde, ao longo dos anos de ditadura.

A originalidade da Seguridade Social brasileira está dada em seu forte componente de reforma do Estado, ao redesenhar as relações entre os entes federativos e ao instituir formas concretas de participação e controle sociais, com mecanismos de articulação e pactação entre os três níveis de governo. A organização dos sistemas de proteção social deveria adotar o formato de uma rede descentralizada, integrada, com comando político único e um fundo de financiamento em cada esfera governamental, regionalizada e hierarquizada, com instâncias deliberativas que garantissem a participação paritária da sociedade organizada, em cada esfera governamental.

O modelo constitucional ficou caracterizado pelo desenho dos sistemas de políticas sociais de saúde e de assistência de forma descentralizada e participativa. No caso da Previdência este modelo não se aplicava completamente, dado a resistência à descentralização, embora tenha sido criado também um conselho onde os beneficiários e contribuintes têm assento, em resposta à grande mobilização dos aposentados e dos sindicatos.

Em termos organizacionais, o Ministério da Saúde finalmente absorveu a rede de serviços de atenção à saúde da Previdência (INAMPS)⁴ e passou a ser o único responsável todos os serviços de saúde, com exceção do benefício de auxílio doença. O Ministério da Previdência e Assistência Social⁵ ficou responsável pelas duas áreas, mas foram transferidos para a área de Assistência Social todos os benefícios assistenciais da Previdência (renda

⁴ Lei 8.689, de 1993

⁵ O MPAS, com um interregno entre 90/92, durou até 2003, quando a Assistência Social ganha o estatuto de Ministério da Assistência e Promoção Social

mensal vitalícia⁶, auxílio-natalidade e auxílio funeral) além do novo benefício de prestação continuada, e o papel de atribuir o caráter de filantropia às instituições, o que lhes garante isenção das contribuições previdenciárias.

Os Constituintes preocuparam-se em reduzir a vulnerabilidade do sistema de seguridade social, cuja base de contribuição sobre a folha de salários havia se demonstrado pró-cíclica, inviabilizando as finanças previdenciárias nos momentos de crise econômica, quando a população mais demandas apresenta. Além disso, a adoção de um modelo solidário e redistributivo implicou no imediato aumento das despesas, como por exemplo, ao duplicar o valor dos benefícios rurais com sua equivalência ao salário mínimo urbano. A mesma linha de raciocínio pode ser aplicada à população urbana, já que se fez necessária a adoção de um perfil de financiamento mais estável num quadro marcado pela precariedade das relações de trabalho.

Para tanto, foram diversificadas as fontes de financiamento, e a Constituição estabeleceu que

“a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais:

I – dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

II – dos trabalhadores;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos”. (art. 195)

Desta forma buscou-se integrar contribuições sobre salários realizadas por empregados, empregadores e autônomos; contribuições sobre o lucro líquido das empresas financeiras – CSLL –; e contribuições sobre o faturamento das empresas – COFINS. Tal sistemática de financiamento não foi criada por acaso, pois buscava mecanismos de solidariedade e de estabilização do sistema, buscando romper com a arraigada noção do seguro social, de que existe uma relação inexorável entre contribuição e benefício.

A concretização deste modelo de Seguridade Social se realizaria com a criação do Orçamento da Seguridade Social, modalidade de integração, nunca implementada, de todos os recursos oriundos das distintas fontes, a serem distribuídos entre os três componentes: saúde, previdência e assistência. No entanto, a CF/88 não estabeleceu o modo de operação deste mecanismo, o que permitiu que, quase imediatamente, houvesse uma especialização das fontes de financiamento em relação ao destino, ao arripio da lei. Como a Previdência era a arrecadadora das contribuições, reservou para si a folha de salários, e foram atribuídos à Saúde os recursos das contribuições sobre o lucro (FINSOCIAL e, depois, CSLL) - questionadas juridicamente como bi-tributação pelos empresários até 1993 - e à assistência foram destinados os recursos sobre o faturamento (COFINS).

⁶ A RMV foi instituída pela Lei 6.179/74 e extinta em 1991, pela Lei 8.213, que estipulou dezembro de 1995 como limite para a solicitação dos benefícios.

A arena política onde se travaram as lutas e negociações entre os diferentes atores políticos foi o Congresso Nacional, como Assembléia Nacional Constituinte. Neste sentido, partidos políticos e congressistas foram atores privilegiados, canalizando para seu espaço as pressões dos diferentes grupos de interesse, incluindo a burocracia providenciária, os movimentos sociais, as centrais sindicais, as representações empresariais, as associações profissionais como a ANFIP e as que representavam os beneficiários. 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 diretivas organizacionais iriam materializar-se.

No entanto, a correlação de forças que favorecera a promulgação deste modelo constitucional havia mudado e a promulgação das leis orgânicas só foi possível graças à rearticulação das forças reformistas, para pressionar e negociar com um governo de orientação claramente centralizador e liberal. A partir do início da década de 90, quando o país vivia o auge de uma forte crise fiscal, inflacionária e política, que desaguou no *impeachment* do então presidente Collor, observou-se a inflexão na forma de encaminhamento das discussões em torno da Previdência brasileira. A nova agenda incorporou uma intensa discussão pública em torno da sustentabilidade financeira do sistema em virtude das significativas mudanças no mundo do trabalho, fatores de natureza demográfica, além do crescimento dos questionamentos em relação à generosidade do sistema, à manutenção de privilégios para alguns setores e suas distorções gerenciais.

Em toda a América Latina e, em particular, no Brasil vivia-se, neste momento, uma grave crise econômica que exigia uma série de reformas, algumas profundas. Como diagnóstico da crise, apresentava-se o elevado endividamento público, decorrente da incapacidade estrutural do Estado de gerar poupança interna necessária ao desenvolvimento sustentável do país. Uma política reformista, que incluiu a privatização do patrimônio do Estado, a reforma administrativa introduzindo práticas gerenciais oriundas dos negócios privados e a retirada do Estado da provisão de serviços, foi fortemente indicada pelas agências internacionais como a solução capaz de devolver ao país os níveis de crescimento social e econômico alcançados no passado. É na esteira do discurso reformista, de cunho marcadamente neoliberal, ditado pela orientação ortodoxa na economia nos últimos anos, que se desenvolveram os debates acerca da necessidade de reorganização do modelo de seguridade.

A regulamentação dos novos dispositivos constitucionais relativos à seguridade social foi bastante conflitiva. As leis orgânicas da área de seguridade social foram promulgadas após um processo intenso de conflitos e barganhas, e em um contexto político em que o Executivo era abertamente hostil ao seu conteúdo reformista original.

Todas as leis orgânicas⁷ - da saúde, previdência e assistência - tiveram que ser negociadas nesta nova conjuntura desfavorável, e sua maior ou menor

⁷ Na área de saúde foram finalmente promulgadas as Leis 8080 e 8142 de 1990, que regulam as ações, a organização e o funcionamento dos serviços e dispõem sobre a participação da comunidade na gestão do sistema único de saúde, SUS, sobre a alocação dos recursos financeiros e sobre a estrutura dos conselhos e das conferências de saúde. Na área de

correspondência com os preceitos constitucionais foi fruto da capacidade política de resistência às tendências de privatização, recentralização, capitalização e focalização que ameaçaram a implantação da seguridade social. A maior fragilidade se fez sentir na área de assistência social, dado à baixa capacidade de reivindicação dos usuários destes benefícios, apesar do forte movimento dos profissionais da área, resultando na aprovação da lei orgânica - LOAS apenas em 1993. Os critérios para obtenção do benefício de prestação continuada (BPC/LOAS, no valor de um salário mínimo) foram definidos de forma tão restritiva que o benefício se tornou excessivamente focalizado, atendendo exclusivamente populações de *alto risco social*⁸. Para seus críticos a introdução da Seguridade Social como preceito constitucional inviabiliza financeiramente a Previdência Social, pois foram aumentados os valores dos benefícios e flexibilizadas as condições de acesso aos benefícios, não houve vinculação de benefícios com contribuições e não houve separação entre as contas da Previdência e Assistência (Velloso, 1999)

A agenda reformista da década de 90 esteve preponderantemente marcada pelo discurso ortodoxo fiscal, que converteu a previdência social no mais grave problema nacional, cuja reforma foi exigida como pré-requisito para o ajuste fiscal e estabilização da economia. As propostas são claramente formuladas no receituário das agências internacionais: uma reforma estrutural da previdência social, que liberasse o Estado dos encargos com aposentadorias e pensões e, ao mesmo tempo, fortalecesse o crescente mercado de seguros, foi colocada como requisito para a solução da crise fiscal e, ao mesmo tempo, liberação de uma poupança nacional para ser investimento e arrancada do processo de desenvolvimento. Na área de saúde predominam os preceitos de retirada do setor público das funções de assecuramento e provisão, reservando-lhe apenas a concessão de um pacote básico de atenção à saúde para a população pobre, que seja incapaz de adquirir um seguro no mercado. Na área assistencial a tendência universalista deveria ser revertida à focalização de população e territórios, através de programas de concessão de benefícios e recursos financeiros - do tipo bolsas - por meio de programas operados por organizações da sociedade civil.

Em todas estas propostas opera-se uma contra-reforma em relação aos princípios constitucionais de garantia estatal de direitos sociais universais, descentralização e controle social das políticas públicas. Diante desta nova

previdência, as inovações constitucionais foram regulamentadas pela Lei n.º 8.212/91, intitulada Lei Orgânica da Seguridade Social, mas que apenas estabelece o Plano de Custeio da Previdência Social e pela Lei n.º 8.213/91, que estabelece o Plano de Benefícios da Previdência Social. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) demorou cinco anos para ser promulgada (Lei 8742/93), instituindo o Conselho Nacional de Assistência Social, responsável pela política nacional e pela gestão do fundo nacional de assistência social (Rachelis, 1998).

⁸Em relação à renda - renda mensal familiar per capita abaixo de 1/4 de salário mínimo - ou idade - acima de 67 anos - ou incapacidade para vida independente e para o trabalho - incapaz de escovar os dentes, além de não se aplicar a pessoa em cuja família exista algum beneficiário de outro programa da Previdência Social ou do seguro desemprego.

conjuntura política a Seguridade Social vai passar por reformas constitucionais durante o período de Governo de FHC, caracterizando-se como uma permanente tentativa de contra-reforma e de resistência de suas políticas, na garantia da seguridade, preservada ainda que mais desfigurada.

A questão do financiamento foi a tensão permanente, desde a CF/88 até os dias atuais. A deterioração das contas públicas nos anos 90 e a conseqüente redução do grau de liberdade fiscal do governo exacerbaram o conflito, já existente, entre os ministérios da área econômica e os da área social. Dessa forma a área previdenciária se torna a arena central desse conflito não só em função do déficit no orçamento previdenciário como em função da crescente importância do Orçamento da Seguridade Social no conjunto das receitas públicas, além da reação à descentralização dos recursos financeiros efetuada pela CF/ 88⁹. Dado a impossibilidade de comprimir os gastos com a Previdência, as demais áreas da seguridade – Saúde e Assistência – foram penalizadas, tendo o INSS interrompido as transferências para a saúde em 1993, após 70 anos de financiamento ininterrupto¹⁰.

Já no primeiro ano que se seguiu à promulgação da Constituição, os recursos do FINSOCIAL e da CSLL foram alocados, em sua quase totalidade, para financiar os Encargos Previdenciários da União (EPU), ou seja, foram retirados da Seguridade Social para pagar a cota parte da União no financiamento da aposentadoria dos servidores federais, apesar de este regime ter sido mantido à parte pelos constituintes (Marques, 1989).

As transferências do Tesouro para a Seguridade – COFINS e CSLL – ao longo da década foram bastante erráticas, significando a falta de comprometimento do governo central com a concepção primordial da Seguridade Social. Além disso, a revisão constitucional de 1993/94, como corolário do processo de recentralização, permitiu a criação de um mecanismo dito provisório, o Fundo Social de Emergência¹¹, instituído em 1994, transformado posteriormente em Fundo de Estabilização Fiscal, passando, a partir de 1999 a se chamar Desvinculação dos Recursos da União – DRU. Através deste instrumento a União retira 20% dos recursos da Seguridade Social¹² e permite sua livre realocação para outras finalidades, inclusive para o pagamento dos juros da dívida. Para se ter uma idéia dos efeitos desta deste mecanismo no desfinanciamento da Seguridade Social, no ano de 2001, apenas 50% da COFINS, 21% da CSLL e 62% da CPMF foram aplicados nas áreas de Saúde,

⁹ Melo e Silva (1999) revelam que como a receita das contribuições sociais representava mais da metade da receita tributária da União, passou a ser disputada pelo Tesouro, uma vez que não era partilhada com estados e municípios via FPE e FPM.

¹⁰ Apesar de previsto na LDO - Lei de diretrizes Orçamentárias, o repasse para a saúde de 15,5% da receita de contribuições dos empregados e empregadores não foi efetuado (Médici e Marques, 1994)

¹¹ Criado na revisão constitucional, possibilita à administração federal realocar 20% de todos os recursos do Orçamento Geral da União para o Tesouro.

¹² Excetuando-se a contribuição sobre a folha de salários, diretamente arrecadada pela previdência, a COFINS e CSLL são administradas pela Secretaria da Receita Federal. Gera-se, assim, uma falsa noção de insuficiência de recursos, dado que grande parte das necessidades de financiamento do OSS é coberta por “transferências” do OGU, interpretadas erroneamente como déficits da seguridade (Dain, 2003; ANFIP, 2003).

Assistência e Previdência, sendo o restante dos recursos retidos pelo Tesouro Nacional ou aplicados em outras áreas. Em outras palavras, quase 50% das contribuições sociais foram desviadas de sua destinação constitucional, gerando assim o déficit apregoado. Segundo dados da ANFIP (2003), se houvesse o repasse dos recursos constitucionalmente destinados a Seguridade, haveria um superávit, considerando o conjunto englobado no OSS- Orçamento da Seguridade Social.

Para alguns dos defensores do conceito de Seguridade Social, esta já não tem mais existência formal nem administrativamente, desde que a legislação ordinária separou as três áreas componentes, nem financeira, já que houve uma progressiva especialização das fontes, que se acentuará no período seguinte (Vianna, 2003).

A nosso ver, a Seguridade Social, como princípio reitor da proteção social, consagrado na CF/88, não foi concluído organizacional, financeiramente ou em relação ao padrão de benefícios e à cobertura. No entanto, segue como norteador dos movimentos e lutas sociais, atravessando a burocracia pública, na defesa dos direitos sociais universais, tendo demonstrado sua capacidade de resistência às conjunturas mais adversas.

3- A Trajetória da Assistência

Com relação à política de Assistência Social, desde o Governo FHC há um permanente tentativa de ruptura com o modelo constitucional, materializada na estrutura descentralizada e participativa regulamentada pela legislação ordinária (LOAS), que se materializou com a criação do Programa Comunidade Solidária que introduziu uma estrutura paralela àquela definida na Constituição. Recentemente, já no governo Lula, foi criado o Programa Fome Zero, que segue também em paralelo ao desenho descentralizado e participativo da CF/88.

Os percalços na condução e consolidação do sistema constitucional de assistência social foram muitos, desde o veto do presidente Collor ao projeto da LOAS, por não concordar com a garantia do salário mínimo mensal a deficientes e idosos, até a *refilantropização* da política assistencial, com o esvaziamento dos órgãos públicos, repasse de recursos a entidades filantrópicas privadas e a retomada da gestão pública em mãos da primeira dama.

Com a promulgação da LOAS, em 93, retomou-se a construção do modelo constitucional, baseado na existência de um sistema descentralizado composto de conselhos gestores, com participação comunitária, e na existência de fundos de assistência em cada esfera governamental, além dos conselhos de defesa dos direitos (da criança, da mulher, da pessoa humana, etc.) A coordenação do sistema e da política nacional de assistência social foi atribuída à Secretaria de Assistência Social (SAS), do MPAS. A extinção da LBA e da CBIA estavam previstas no modelo constitucional e na proposta de descentralização e municipalização dos órgãos federais de assistência social, mas segundo Sposati (1995), o que ocorreu foi a liquidação destas instituições, dispersando seus recursos em burocracias de várias instâncias federais.

Segundo Boschetti (2003b), o governo FHC não seguiu o que estava disposto na legislação, em relação à execução dos programas assistenciais da SEAS/MPAS, caracterizando sua ação política pelos princípios da seletividade, focalização e restrição ao acesso e à abrangência dos benefícios. O repasse previsto de um salário mínimo relativo aos benefícios de auxílio natalidade e funeral, para famílias com renda per capita abaixo de 1/4 do salário mínimo, não foi implementado, por falta de regulamentação. Por meio de medidas provisórias o governo tornou as condições de acesso a outros benefícios mais restritivas e menos abrangentes, como, por exemplo, elevando a idade de acesso do idoso pobre ao salário mínimo mensal do BPC de 65 para 67 anos. O acesso dos portadores de deficiência foi definido, pelo INSS, com critérios extremamente rígidos, restringindo, assim, o acesso ao BPC a pessoas incapacitadas de prover seu sustento.

A não prioridade da política assistencial no governo FHC fica evidente quando observamos o volume de atendimentos e de recursos alocados aos programas assistenciais do MPAS, muitos dos quais tiveram redução no atendimento durante o período, só voltando aos patamares de 1994 em 2001, muito embora os recursos tenham se elevado, ainda que de forma insignificante.¹³

Se considerarmos o percentual de municípios brasileiros atendidos pelos projetos da Secretaria Nacional de Assistência Social, vemos que a cobertura é muito baixa, variando de 3,11% dos municípios atendidos com o Programa de Atenção à Criança de 0 a 6 anos a 47,09% de municípios atendidos pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. As exceções são a cobertura de 80,35% dos municípios com o Benefício de Prestação Continuada e 79,95% dos municípios atendidos pelo programa Gestão Municipal.¹⁴

As metas da SEAS, constantes no Censo 2000, são também muito acanhadas¹⁵ em relação à situação de pobreza existente, o que apenas se justifica diante do baixo investimento na área assistencial, cujos recursos executados pelo Fundo Nacional de Assistência Social em 2002, de cerca de R\$ 3,4 bilhões, correspondeu a menos de 3% do Orçamento da Seguridade Social e a 0,2% do PIB.

Finalmente, conclui Boschetti (2003b) "embora tenha havido a instituição de novos programas, a abrangência de todos é insignificante diante do número de pessoas em situação de pobreza que deveriam estar sendo beneficiadas: apenas 15% dos idosos e 30% das pessoas portadoras de deficiência pobres

¹³ Segundo Boschetti (2003b): "o atendimento de crianças em creche caiu de 1.652.337 em 1994 para 1.309.985, em 1998, voltando a subir para 1.608.746 em 2001 e as ações de habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência foram reduzidas de 272.300 pessoas em 1994 para 140.336, em 2001".

¹⁴ IBGE, Censo Demográfico 2000

¹⁵ Metas por programa para o Brasil:

Atenção à criança de 0-6 anos - 1.631.162; Atenção à pessoa idosa - 306.343; Atenção a Portadores Deficiência - 150.302; Rede abrigo - 24.158; Erradicação do Trabalho Infantil - 810.348; Agente jovem - 105.446; Geração de Renda - 161.057; Sentinela - 17.410; Núcleo de apoio à família - 285; Portal do Alvorada - 2.195; Benefício prestação continuada (PPD) - 956.933; Prestação Continuada Idoso - 5677.020

recebem o salário mínimo mensal; somente 17,4% de crianças de famílias com renda per capita abaixo de 1/2 salário mínimo estão em creches mantidas com recurso federal; só 17% dos idosos pobres estão em asilos e/ou projetos de convivência; somente 4% de pessoas portadoras de deficiência pobres recebem algum tipo de habilitação ou reabilitação em instituições especializadas subvencionadas com recursos federais; finalmente, as 749.353 crianças que recebem uma bolsa do festejado programa de erradicação do trabalho infantil, correspondem a apenas 25% do total de 2.908.341 crianças pobres que trabalham segundo a PNAD/99." o

Apesar das duras críticas à proposta da SAS para a política nacional de assistência social, encaminhadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 1996, a avaliação em relação à estrutura montada a partir da LOAS, composta pelos conselhos e conferência descentralizados, é positiva, na medida em que permitem o fortalecimento da esfera pública. Segundo Maria do Carmo Carvalho e Rachelis, (1998) merecem destaque a participação da sociedade organizada – possibilitada pelas novas leis como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a LOAS – buscando construir espaços de co-gestão e controle social em áreas de políticas tradicionalmente marcadas pelo paternalismo e clientelismo.

Durante este processo de consolidação das medidas constitucionais, emergiu um movimento social de grande expressão nacional (Movimento pela Ética na Política), por meio do qual a sociedade civil cobrava do governo a implantação de um programa de segurança alimentar, para combate à fome e à miséria. No governo de Sarney, foi criado o CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar¹⁶, que durou de 1993 até 1994, tempo em que introduziu a questão da fome na agenda pública e que buscou a democratização das políticas governamentais de combate à fome e à miséria como estratégia mobilização da sociedade, aumento do controle social e melhoria do desempenho dos programas institucionais.

O CONSEA teve vida breve, sendo extinto pelo presidente Fernando Henrique, no seu primeiro mês de governo, que criou, em substituição, Conselho do Comunidade Solidária¹⁷, vinculado à Presidência da República. Coordenado pela primeira dama e organizado em forma de um conselho consultivo e uma secretaria executiva, buscava articular os diferentes atores ministeriais, governos locais e organizações sociais, para a focalização de suas ações em municípios pobres, de forma a cumprir, através de parcerias, uma agenda básica de combate à pobreza. Inicialmente considerado uma ampliação do CONSEA, aos poucos revela suas diferenças, perdendo a participação de conselheiros originais¹⁸ que discordaram da condução do programa.

As duas estruturas, da Secretaria da Assistência Social do MPAS e o Programa Comunidade Solidária, seguiram em paralelo, gerando áreas de atrito entre as duas esferas de ação governamental (Silva e Prates, 2001) e impedindo

¹⁶ Decreto no. 807, 29/04/1993

¹⁷ Decreto no. 1366 de 12/01/1995

¹⁸ Betinho, do IBASE e Jorge Eduardo Durão da FASE.

possíveis sinergias¹⁹. Mas a marca da política social do governo FHC foi dada pelo Programa Comunidade Solidária, desempenhando importante papel simbólico na difusão de uma imagem de inovação na gestão pública, através de um modelo de políticas de nova geração. Isto porque o programa não possuía prerrogativas executivas, sendo voltado para a mobilização da sociedade civil e à integração das três esferas de governo em ações conjuntas de combate à exclusão social. A inovação na gestão estaria dada pela introdução de uma lógica administrativa articuladora do combate à pobreza aos diferentes programas já existentes nos ministérios. Através de uma agenda básica composta de um pacote de programas diversificados, e do estabelecimento de parcerias com agentes governamentais e não-governamentais, as ações seriam descentralizadas para os municípios mais pobres do país, elegidos através de um processo de focalização baseado no Mapa da Fome, do IPEA.

No primeiro ano, 1995, o atendimento do programa Comunidade Solidária atingiu 312 municípios, mas já no segundo ano ampliou-se para 1368 municípios, envolvendo recursos de aproximadamente R\$ 3 bilhões.²⁰ Estes recursos foram captados em empresas, fundações, e agências internacionais de desenvolvimento.

As formas de atuação do Conselho foram caracterizadas como a interlocução política, indução de programas inovadores e o fortalecimento da sociedade civil (Mauriel, 2000). A interlocução política visava criar um consenso em torno da agenda de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos para ações de combate à pobreza e exclusão social, através de rodadas de discussão sobre temas transversais, envolvendo os principais atores políticos. Os Programas inovadores, concentraram-se nas áreas de alfabetização, universidade, capacitação e geração de renda. O fortalecimento da sociedade civil se desdobra em programas de voluntariado, rede de informações para o terceiros setor –RITS, e a criação de um marco legal do terceiro setor.

A partir de 1999, a Secretaria Executiva passa a coordenar o Programa Comunidade Ativa, um programa de indução do desenvolvimento local integrado e sustentável, ao invés da mera oferta de uma cesta de programas existentes.

O programa Comunidade Solidária parte do princípio que o Estado deve fomentar o terceiro setor, repassando recursos para que as organizações sem fins lucrativos prestem serviços assistenciais à população focalizada. Para viabilizar e disciplinar a transferência de recursos públicos para organizações da sociedade civil o governo promulgou a Lei 9.790/99, simplificando o mecanismo de reconhecimento institucional das entidades sem fins lucrativos, denominadas agora OSCIP's – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e

¹⁹ Em pesquisa com 668 inscritos no programa "Prefeito Amigo da Criança", representando 12% total cidades brasileiras e 42% da população, constatou-se que em 46% das prefeituras há programas de assistência que não atendem a demanda de forma adequada e que 54% não leva em conta dados dos Conselhos Tutelares, considerados o "termômetro" para o sucesso ou fracasso nas políticas para a infância. Pesquisa da Fundação Abrinq – Mapa da Criança e do Adolescente 2001, ESP, 13/09/03

²⁰ Cadernos Comunidade Solidária no. 2, IPEA, 1996

instituindo o termo de parceria, através do qual o governo repassaria recursos para as entidades que cumprissem as condições legais.

O Programa Comunidade Solidária, inovou no relacionamento entre governo e sociedade, mas transitou da parceria à ubiqüidade, com a não separação entre Estado e Sociedade, passando a contratar serviços de ONG's criadas por membros dos seus programas, como a Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária (AAPCS), que passou a coordenar todo o programa de capacitação solidária, a partir de 1997.

Finalmente, ao final do governo FHC, o próprio programa Comunidade Solidária, ao decidir-se por uma estratégia de sobrevivência à mudança governamental, transformou-se em uma ONG, a COMUNITAS, criada em 2002 e presidida pela mesma presidente do Conselho da Comunidade Solidária, cuja "missão, semelhante à do Conselho, é mobilizar recursos e competências, em plano nacional, de forma a lutar contra a pobreza e a exclusão social no Brasil" (Lobo, 2002).

Outras iniciativas na área assistencial, neste período, foram protagonizadas pelos governos do DF e de cerca de 30 municípios, que desenvolveram Programas de Garantia de Renda Mínima –PGRM, semelhantes a bolsas de estudo, com exigência de contrapartidas por parte das famílias beneficiárias, como a freqüência regular à escola das crianças na faixa escolar de 7 a 14 anos. Concebidos como um mecanismo eficaz no combate à pobreza e ao trabalho precoce infantil, partem da idéia que a elevação do nível educacional dessas crianças permitirá ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda, rompendo com o círculo vicioso de reprodução da pobreza.

O fato destas iniciativas serem predominantemente de nível local, é atribuído ao papel que os municípios passam a ter, a partir da CF/88, na prestação de serviços assistenciais. Enquanto os Estados estiveram ausentes destes programas, o governo federal definiu, 1998, as condições de sua participação como co-financiador nos PGRM²¹.

No entanto esta participação é considerada insuficiente pelos analistas. Lavinias (1998), conclui: "Evidências empíricas apontam que o peso importante do público-alvo potencial de um PGRM voltado para famílias com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, contraposto à reduzida capacidade fiscal da grande maioria dos municípios brasileiros, inviabiliza a multiplicação de iniciativas afins e comprometem a escala mínima de um programa, sem o que um PGRM não se sustenta".

Em 2001, foi criado o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujos recursos são destinados aos programas federais da bolsa-escola e da bolsa-alimentação²².

²¹ Por meio da Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que autoriza o governo federal a conceder apoio financeiro a programas de garantia de renda mínima instituídos por municípios que não disponham de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente sua implementação, regulamentada em 1998.

²² Lei Complementar 111, de 6/7/01, com vigência até 2010.

Um balanço geral dos diferentes programas assistenciais existentes durante o período do governo FHG nos permite concluir que:

- As inovações no campo assistencial não foram capazes de superar os problemas que tradicionalmente se apresentam neste campo, quais sejam, a fragmentação, descoordenação e até mesmo superposição de programas e projetos; a ausência de direitos sociais e da expectativa de continuidade dos benefícios; a insuficiência de recursos para fazer frente ao problema em dimensão nacional; a incapacidade dos benefícios assistenciais promoverem a superação da condição de pobreza.
- Além destes problemas, a reintrodução do princípio de filantropia, como organizador da ação social, distanciando-se de uma estratégia de universalização da cidadania e da institucionalidade que a representa, ampliou a discricionariedade e reintroduziu o vínculo paternalista entre beneficiário e governante.
- A modalidade prevalecte de substituição da política social por projetos sociais, transformou a institucionalidade e as práticas de planejamento e administração existentes, de forma a substituir os critérios de avaliação de políticas por critérios de avaliação de projetos, reduzindo também as possibilidades de constituição de um saber e autoridade sociais.
- A desvinculação das políticas assistenciais das políticas econômicas e também das políticas sociais, transformou a noção de direitos sociais em uma multiplicidade de mínimos, cuja menoridade²³ em termos financeiros e políticos, está transformando beneficiários em uma população de "bolsistas", não de cidadãos.

O governo Lula inicia-se com inovações institucionais e promessas de mudanças visando o fortalecimento da área assistencial, com a criação do Ministério da Assistência e Promoção Social e a criação do Gabinete de Segurança Alimentar da Presidência da República. Em um ato eivado de simbolismo, no seu primeiro dia de mandato foi editado decreto²⁴ que criava o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, no valor de R\$ 5 bilhões, formado por doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras. Foi recriado o CONSEA, conselho consultivo formado por especialistas e pessoas comprometidas com a luta contra a pobreza. O Fundo e o Conselho seriam geridos pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome- MESA.

O Presidente assumiu o compromisso de acabar com a fome no país e, ao término do seu mandato, todos os brasileiros e brasileiras terem condições de fazer três refeições por dia. A população reagiu com esperanças e depositou

²³ para este debate ver Demo, Pedro (1997) "Menoridade dos mínimos sociais - encruzilhada da assistência social no mundo de hoje" e Sposati, Aldáiza (1997) "Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania" in Revista Serviço Social e Sociedade, no. 55, ano XVIII, novembro, Cortez, São Paulo. Ver também Lavinás, Lena "Programa de Garantia de Renda Mínima; perspectivas brasileiras," Texto para discussão no. 596, IPEA, Brasília

²⁴ Decreto no. 4564/03

sua confiança neste discurso visto como cheio de sinceridade, vindo de uma pessoa que conhecera em sua infância a realidade da fome. Foi lançado, com grande expectativa, a idéia do Programa Fome Zero.

No entanto, menos de um ano depois de anunciadas estas mudanças, a avaliação que se pode fazer é muito menos otimista. O Ministério da Assistência Social teve problemas de várias ordens, políticos, de gestão e financeiros. A existência de duas estruturas encarregadas da área assistencial, ambos dirigentes com status de Ministros, gerou competição e disputa de poder. A forte restrição orçamentária decorrente da política econômica ortodoxa que priorizou a realização de um superávit primário de 4,25% do PIB no setor público consolidado, sendo de 2,54% a meta para o Governo Federal, acarretou um brutal contingenciamento dos recursos orçamentários autorizados para o ano de 2003. O Ministério da Assistência e Promoção Social- MAPS obteve autorização de recursos no valor de R\$ 5.740 bilhões. Destes, restaram após o contingenciamento apenas R\$ 1.791 bilhões aos quais, posteriormente foram injetados outros recursos de forma que o empenhado foi da ordem de R\$3.091 bilhões. No entanto, até agosto de 2003 os valores não executados correspondiam a 64,61% deste total. Claramente encontramos aí uma evidência das dificuldades de gestão deste Ministério.²⁵

Progressivamente foram sendo retiradas também atribuições do MAPS, que atualmente apenas encarrega-se dos Benefícios de Prestação Continuada e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Especula-se sobre a extinção do MAPS na próxima reforma ministerial ou na sua manutenção apenas para preservar a imagem de preocupação do Presidente com esta área.

O Programa Fome Zero tem suas raízes no ano de 1991, no governo sombra do Partido dos Trabalhadores, que elabora o Programa Nacional de Segurança Alimentar, envolvendo estratégias de combate à fome, propostas políticas de geração de emprego, recuperação dos salários e expansão da produção agroalimentar. Seus eixos são:

- Políticas de incentivo à produção agroalimentar
- Políticas de comercialização agrícola
- Políticas de distribuição descentralizada e consumo de alimentos básicos
- Ações emergenciais de combate à fome.

O Programa de Segurança Alimentar Fome Zero possui conformação de uma política de combate aos problemas estruturais brasileiros com a mobilização da sociedade. Partindo da premissa de que o acesso à alimentação adequada é um direito inalienável do ser humano, propõe um conjunto integrado de políticas que visa garantir a segurança alimentar da população brasileira, representa um avanço às tradicionais ações de assistência e inclusão social, pois contempla políticas estruturais, específicas e locais que podem melhorar a qualidade de vida da população, democratizar a relação entre sociedade civil e Estado e propiciar a articulação na elaboração e implantação das políticas sociais e econômicas.

²⁵ INESC – PPA 2004-2007: Tudo pelo Ajuste Fiscal. Nota Técnica no. 83 setembro 2003, Brasília

A criação de um órgão operacional, ligado à Presidência, o MESA, foi visto como necessário para gerar a articulação entre projetos com objetivos semelhantes, dispersos em vários Ministérios.

No entanto, o MESA começa imediatamente a enfrentar problemas tanto políticos como de gestão. Inúmeras dificuldades foram atribuídas às disputas de poder e idiosincrasias das personalidades do Ministro e do Presidente do CONSEA, debate que desgastou a proposta e terminou sendo resolvido com a substituição da presidência do CONSEA, embora as atribuições do Conselho sejam ainda pouco claras.

Em termos operacionais o MESA foi encarregado da articulação intersetorial e interministerial de 59 projetos dispersos entre vários ministérios, de forma a direcionar os recursos para as famílias ou indivíduos cuja renda per capita fosse inferior à linha da pobreza e aos municípios que apresentassem condições muito desfavoráveis de vida. Esta tarefa demonstrou ser extremamente difícil, até mesmo em decorrência dos critérios de seleção por projetos, o que criou uma colcha de retalhos, por um lado, e introduziu diferenciações no interior dos programas ministeriais, já que, em um mesmo programa, um projeto foi selecionado para receber aportes do Fundo e outros não.

Inúmeras dificuldades operacionais e de gestão impediram que o programa Fome Zero deslanchasse no momento previsto. Ao final, optou-se por reunir todos os cadastros dos programas assistenciais de ambos os ministérios – MAPS e MESA – em um programa único de transferência de renda (bolsa-escola, bolsa-alimentação, cartão alimentação (Fome Zero) e auxílio-gás) criando um único Cartão-Família de programas assistenciais conjuntos, do Governo Federal e dos governos Estaduais e Municipais que aderirem. A coordenação deste programa unificado, foi atribuída a uma especialista da área, buscando reduzir as disputas entre os dois ministérios envolvidos. No entanto, gerou-se uma terceira estrutura, problema que deverá ser resolvido na próxima reforma ministerial.

Passados dez meses de lançamento do proposta do Programa Fome Zero vemos que ele apenas teve início e que sua cobertura é ainda mínima em relação às dimensões do problema e mesmo em relação às previsões inicialmente lançadas para este ano.²⁶

Apesar da busca de redução de superposições de programas e da eficiência que poderá ser obtida com a unificação dos programas, permanecem três estruturas distintas, uma coordenação e dois Ministérios, com responsabilidades na área.

O principal problema, no entanto, foi a progressiva identificação do Programa Fome Zero com as ações de distribuição de alimentos, focalizadas em grupos ou localidades, com perda das dimensões estruturais geradoras da fome e das ações necessárias para enfrentá-las.

Finalmente, o primeiro ano do governo Lula não se distinguiu do governo anterior em suas diretrizes mais críticas: ênfase na focalização através de programas e estruturas paralelas à Seguridade Social, implicando no

²⁶ A previsão atual é de atingir 1,200 milhões de família ainda este ano e não 3,600 milhões de famílias, chegando à meta de cobertura de 11,4 milhões de famílias em 2006.

desprestígio da área assistencial e da perspectiva universal das políticas de seguridade que asseguram direitos cidadãos.

4-- Digressões teórico-políticas sobre a Questão Social

Há um renovado interesse pelo tema da Seguridade Social, que deverá se acentuar com o processo de discussão das Conferências Nacionais de Saúde e de Assistência Social, que deverão ocorrer ainda em dezembro de 2003. Este é o momento político adequado para um balanço sobre a agenda pendente na implantação da Seguridade Social. Torna-se necessário sair da atual postura reativa, de defesa de uma Seguridade Social constantemente ameaçada pelas medidas financeiras e legais que descumprem os preceitos constitucionais e buscar uma agenda positiva, que nos permita avançar na sua consolidação e aprofundamento.

A verdadeira concretização da Seguridade Social, já o apontava muito claramente Beveridge, implica na existência de um pacto social renovado, que, transcendendo interesses setoriais e classistas, permita a definição de um novo padrão civilizatório, a ser institucionalizado por intermédio das políticas e instituições da Seguridade. A transição à democracia no Brasil permitiu-nos colocar como meta a retomada da ordem democrática mas não nos autorizou a resolver o dilema constitucional brasileiro²⁷, aprofundando a contradição entre democracia política e democracia social.

Não houve, por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte, condições políticas de construção de um pacto social capaz de inclusão da população excluída, que permitisse a consecução de políticas efetivas e universais de cidadania. As conjunturas adversas subsequentes levaram a aprofundar o boicote à Seguridade Social, em diferentes frentes. No entanto, o fracasso das políticas neoliberais e a emergência de uma nova questão social, a violência, repõem as condições para repactuar a inclusão social.

Interessa-nos tratar o social a partir da sua emergência como “questão social”, ou seja, como reconhecimento de novos problemas que emergem na arena política a partir da transformação de necessidades em demandas, processo este que só pode ser realizado concomitantemente à própria construção dos novos sujeitos políticos. Portanto, a questão social passa a ser reconhecida quando politizada por novos atores que, através da construção de suas identidades, formulação de projetos e estratégias, repõem a problemática da integração e da necessidade de recriar os vínculos sociais.

Neste sentido, a emergência da questão social é sempre um analisador (no sentido analítico-institucional usado por Lapassade²⁸) porque desvela as

²⁷ No sentido dado por Fábio Wandelely Reis (1988:16): “trata-se de regular através do estado a convivência entre setores e categorias que, se chegam a erigir-se em atores sócio-políticos reais, fazem-no no marco de um sistema capitalista e nos termos da dinâmica própria desse sistema”

²⁸ Lapassade, George - Análise Institucional

contradições sociais e expõe as fragilidades da construção política de uma comunidade coesa.

O surgimento da necessidade de algum tipo de proteção social, legal ou assistência, para regular as condições de trabalho e minorar os sofrimentos decorrentes da situação de miséria, isto é, a emergência da pobreza como problema social, está associada ao fenômeno da industrialização e ao conseqüente rompimento das relações tradicionais de autoridade. Portanto, trata-se de um fenômeno historicamente situado e datado.

A crescente incorporação da temática da pobreza, e sua centralidade na agenda política nas duas últimas décadas, não deve eludir a questão social que está colocada, nos termos do questionamento da possibilidade de preservação da ordem e da autoridade institucional - ou governabilidade - ou de preservação da organização social.

A individualização da pobreza e seu tratamento de forma econômica (linhas e mapas) ou cultural (características e valores) separam este fenômeno tanto das condições de produção quanto das condições institucionais de proteção social. Paralelamente à individualização da pobreza assistimos à individualização do risco (Procacci, 1999)²⁹, através das reformas dos sistemas de políticas sociais de base mais coletiva em direção à associação entre contribuição e benefício.

A inexistência de perspectivas concretas de alteração radical das condições de produção da pobreza, como condição indispensável para o desenvolvimento material e político de nossas sociedades, denuncia a existência subjacente de algo mais profundo, que realmente se constitui em analisador dos limites da coesão em nossas sociedades.

A situação de violência que experimentamos nos dias atuais, especialmente nas grandes cidades, gerando um sentimento generalizado de insegurança e medo, pode ser tomada como a condição atual de emergência da questão social, com seus novos e antigos atores, mas, fundamentalmente, requerendo estratégias de políticas públicas que possam responder à esta situação crítica e assegurar possibilidades de recriação da coesão social.

A associação entre pobreza, crime organizado e violência reconduz as políticas sociais a uma função de apaziguamento do conflito urbano, desvirtuando sua condição de reconstrução da esfera pública democrática, ou, como expressa Zaluar (1997:8)³⁰ *“as políticas sociais devem ser implementadas não porque os pobres constituam um perigo permanente à segurança, não porque venham a ser as classes perigosas, mas porque um país democrático e justo não pode existir sem tais políticas”*.

Neste contexto, a exclusão social – condição que sempre existiu e com a qual a sociedade pôde conviver como natural - aparece como questão social, isto é, problemática que demanda como resposta seu equacionamento por parte do

²⁹ Procacci, Giovanna (1999) - "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar" in Soledad García y Steven Lukes (comps.) - Ciudadanía, : justicia social, identidad y participación, Madrid, siglo XXI

³⁰ Zaluar, Alba (1997) - "Exclusão e Políticas Públicas - Dilemas Teóricos e Alternativas Políticas" in Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, n.35, SP, Fev.

governo e da sociedade, porque é ela e não a pobreza, que questiona e ameaça a organização social, a autoridade política e o projeto econômico.

A exclusão se refere à não incorporação de uma parte significativa da população à comunidade social e política, negando sistematicamente seus direitos de cidadania - envolvendo a igualdade de tratamento ante a lei e as instituições públicas - e impedindo seu acesso à riqueza produzida no país.

De uma forma mais profunda, a exclusão implica a construção de uma normatividade que separa os indivíduos, impedindo sua participação na esfera pública. Trata-se de um processo relacional e cultural que regula a diferença como condição de não inclusão.

Esta fratura socio-política, que se manifesta na convivência em uma mesma sociedade de uma dupla institucionalidade³¹, impede a constituição das dimensões nacional, republicana e democrática, retirando legitimidade ao exercício do poder e restringindo a esfera pública (Fleury, 2002)³².

Grande parte dos estudos econômicos e políticos tem se dedicado à questão da pobreza, tratando-a como uma questão de desigualdade. No entanto, Boaventura de Souza Santos³³ sublinha a diferença entre desigualdade e exclusão:

"Se a desigualdade é um fenômeno socio-econômico, a exclusão é, sobretudo, um fenômeno cultural e social, um fenômeno de civilização. Trata-se de um processo histórico através do qual uma cultura, por via de um discurso de verdade, cria a interdição e a rechaça".

"O sistema da desigualdade se assenta, paradoxicamente, no caráter essencial da igualdade; o sistema da exclusão se assenta no caráter essencial da diferença... o grau extremo da exclusão é o extermínio; o grau extremo da desigualdade é a escravidão."

Um dos primeiros estudiosos dos processos sociais de "apartação" foi certamente Fannon³⁴, em seus trabalhos sobre a ordem e as identidades sociais que caracterizam o mundo colonial, nos quais ele introduz a questão central para a compreensão da exclusão, como um processo que despoja aos indivíduos de sua dimensão humana, impedindo-lhes que se tornem sujeitos de seu processo social. Sua proposta acerca da violência que se expande entre os colonizados, como parte do domínio do colonizador, e que deveria ser canalizada contra este é amplamente criticada. No entanto, não há como negar a associação entre exclusão e violência, tema que tem sido amplamente omitido no debate atual.

³¹ Santos, Wanderley G. - "O Híbrido Institucional Brasileiro" em Razões da Desordem, Ed. Rocco, Rio de Janeiro

³² Fleury, Sonia (2002) - "Legitimidade Política, Estado e Cultura", IDH/ PNUD, Bolívia

³³ Santos, Boaventura de Souza (1995) - A Construção Multicultural da Igualdade e da Diferença, VII Congreso Brasileño de Sociología, Río de Janeiro

³⁴ Fannon, Frantz (1979) - Los Condenados de la Tierra, 2a. edición, Ed. Civilização Brasileira, Río de Janeiro

Para Hannah Arendt³⁵ os fundamentos da condição humana encontram-se na relação entre o discurso e a ação, pois aí encontramos o lugar do sujeito. Por conseguinte, se a apropriação discursiva é o fundamento da condição humana, é a proibição do discurso o que despoja aos indivíduos de sua condição de atores, da possibilidade de inclusão em uma ordem simbólica relacional, constituída por uma trama de atos e palavras. A constituição de sujeitos de ação, sua possibilidade de inserção, passa, necessariamente, pelo resgate de sua possibilidade discursiva.

Em resumo, a exclusão é um processo cultural que implica o estabelecimento de uma norma que proíbe a inclusão de indivíduos, grupos ou populações em uma comunidade socio-política. Desta forma, legitima a dominação e reproduz as estruturas que impossibilitam aos excluídos sua participação nas relações econômicas predominantes --no mercado, como produtores e/ou consumidores-- e nas relações políticas vigentes --os direitos de cidadania.

No entanto, a coexistência, em um mesmo grupo populacional, de situações de pobreza, ausência de direitos sociais ou de condições de exercê-los, e sua exclusão da comunidade socio-política, não nos deve confundir e levar-nos a pensar que se trata de um fenômeno simples, subordinado à dimensão econômica, o que implicaria em uma única estratégia de enfrentamento desta complexa condição, como a distribuição de subsídios monetários.

A emergência de uma questão social requer e reivindica seu enquadramento por meio de políticas e instituições específicas, em geral, as chamadas políticas sociais. Por suposto, uma mesma questão será respondida de diferentes maneiras em contextos políticos, culturais e institucionais distintos, gerando diversos padrões de proteção social. Em uma mesma sociedade encontramos movimentos contraditórios, cuja resultante conformará a resposta à questão social colocada.

Ademais, observa-se que a dinâmica de luta e combate à exclusão possui uma dimensão emancipadora, capaz de gerar a constituição de novos sujeitos sociais e de novas formas de reivindicação do exercício dos direitos de cidadania, além de inaugurar possibilidades de alteração da dimensão institucional do Estado, dando lugar a novas formas de co-gestão pública, como nos explica Genro³⁶:

"O surgimento de novas formas de dominação e exclusão também produzirá, espontaneamente ou não, novas formas de autonomia e de 'inclusão alternativa' --do lado do Estado ou contra ele -- uma esfera pública não estatal auto-organizada ou simplesmente organizada paralelamente ao Estado, mas que se obriga reiteradamente a recorrer ao Estado para interferir na vida pública ou sustentar seus interesses diretos."

Portanto, a nossa questão social - a exclusão - requer o posicionamento de diferentes atores da sociedade, inaugura novas formas de sociabilidade, define o

³⁵Arendt, Hannah (1993) – “La Condición Humana”, Editorial Forense Universitaria, 6ta. Edición, São Paulo, pgs. 31-34.

³⁶Genro, Tarso - "O Novo Espaço Público - 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista", Folha de São Paulo, 9/6/96

campo estratégico de lutas, constrói novos sujeitos e novas subjetividades, demanda o desenvolvimento de novos saberes e tecnologias disciplinares, produz novas estratégias de reconstrução da ordem política e de enquadramento das demandas sociais e aponta no sentido de processos de transformação das estruturas institucionais estatais.

É a partir da existência destas condições que se deve repor a temática da Seguridade Social, cuja centralidade será dada pelas políticas de inclusão e, por um lado, em retomar o desenho constitucional da política assistencial, incluindo nele os novos programas assistenciais da década de 90, e, por outro lado, pela possibilidade de tratar a questão da segurança cidadã como parte dos direitos e das políticas sociais.

Só assim será possível gerar condições para consolidar um novo pacto social que aprofunde a Seguridade Social e inaugure um novo padrão civilizatório entre nós.

BIBLIOGRAFIA

ARENDRT, Hannah. A Condição Humana. São Paulo: Editorial Forense Universitária, 6ta. Ed., São Paulo, 1993.

BEVERIDGE, William . Las Bases de la Seguridad Social. México: Fondo de Cultura económica, 1987

DEMO, Pedro. "Menoridade dos mínimos sociais - encruzilhada da assistência social no mundo de hoje". In Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Ed. Cortez, no. 55, ano XVIII, novembro, 1997

FANNON, Frantz. Os Condenados da Terra. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2a. ed., 1979

FLEURY, Sonia. "Legitimidade Política, Estado e Cultura", IDH/ PNUD, Bolívia, 2002

FLEURY, Sonia. Estados sem Cidadãos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997

GENRO, Tarso. "O Novo Espaço Público - 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista". In Folha de São Paulo. São Paulo, 9/6/96

INESC – "PPA 2004-2007: Tudo pelo Ajuste Fiscal. Nota Técnica no. 83 setembro 2003, Brasília

LAVINAS, Lena. "Programa de Garantia de Renda Mínima; perspectivas brasileiras". In: Texto para discussão no. 596. Brasília: IPEA

OLIVEIRA, Jaime e FLEURY TEIXEIRA, Sonia. (Im) Previdência Social, Petrópolis: Vozes, 1986

PROCACCI, Giovanna. "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar" . In: GARCÍA, Soledad y LUKES, Steven (comps). Ciudadanía: justicia social, identidad y participación. Madrid: siglo XXI, 1999

REIS, Fabio Wanderley e CASTRO, Monica. "Democracia, Civismo e Cinismo: Um Estudo Empírico sobre Normas e Racionalidade". In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Fevereiro, 2001.

REIS, Fábio Wanderley. "Consolidação Democrática e Construção do Estado – Notas Introdutórias E Uma Tese" In: REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, Guilherme. A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988:16

SANTOS, Boaventura de Sousa. "A Construção Multicultural da Igualdade e da Diferença". In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, VII . Rio de Janeiro, 1995. *Anais* "Rio de Janeiro: [s.n.], 1995. [s.p.]

SANTOS, Wanderley G. "O Híbrido Institucional Brasileiro". In: SANTOS, W. G.. Razões da Desordem. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1993

SANTOS, Wanderley G. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Campus, 1979

SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979

SPOSATI, Aldaíza. "Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania". In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Ed. Cortez, no. 55, ano XVIII, novembro, 1997

VELLOSO, Raul. Balanço da situação das contas públicas. Rio de Janeiro. Fórum Nacional INAE, BNDES, MAIO, 1999.

VIANNA, Maria I. W. "Reforma da Previdência: missão ou oportunidade perdida?". In LAURO MORTHY (org.) – Reforma da Previdência em Questão, Brasília: Ed. UNB, 2003

ZALUAR, Alba. "Exclusão e Políticas Públicas: Dilemas teóricos e alternativas políticas". In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: v. 12, n. 35, Fev., 1997