

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

SYMONE DALMA FERREIRA PACHECO

SEGURIDADE SOCIAL E AJUSTE NEOLIBERAL:
a tensão entre os direitos sociais e os benefícios assistenciais na previdência brasileira

São Luís (MA)

2008

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

SYMONE DALMA FERREIRA PACHECO

SEGURIDADE SOCIAL E AJUSTE NEOLIBERAL:

a tensão entre os direitos sociais e os benefícios assistenciais na previdência brasileira

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Virgínia
Moreira Guilhon

São Luís (MA)

2008

Pacheco, Symone Dalma Ferreira.

Seguridade social e ajuste neoliberal: a tensão entre os direitos sociais e os benefícios assistenciais na previdência brasileira / Symone Dalma Ferreira Pacheco. – São Luís, 2008.

135 f.; il.

Orientadora: Profª Drª Maria Virginia Moreira Guilhon.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2008.

1. Seguridade Social – Ajuste neoliberal – Lógica da Repartição. 2. Seguridade social – Ajuste neoliberal – Lógica da Capitalização. I. Título.

CDU 369.01(81)

SYMONE DALMA FERREIRA PACHECO

SEGURIDADE SOCIAL E AJUSTE NEOLIBERAL:

a tensão entre os direitos sociais e os benefícios assistenciais na previdência brasileira

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre.

Aprovada em __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Maria Virgínia Moreira Guilhon (Orientadora)

Profª Drª Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

Profª Drª Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

“A previdência é um campo de batalha de uma guerra maior. É inaceitável que seja imputada a previdência social, isoladamente, a responsabilidade pela deterioração das contas públicas. Que estar em crise é o modo de organização e gestão da vida social. O que está em jogo são os interesses de favorecimento da competitividade do capital em detrimento das políticas sociais.”

Ademir Alves da Silva

A Matheus e João Marcos, que a cada amanhecer tornam meu dia especial.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus, a Nossa Senhora de Fátima, e meus Espíritos de Luz, pela força, proteção e fortaleza que me proporcionam em todos os momentos da minha vida.

Agradeço a Maria Raimunda (Mãe Adorada), e José D'Jalma (Pai amado) pelo apoio e amor incondicional que sempre me dedicaram.

Agradeço aos meus irmãos Kátya, Izabella e Mahatma (Meu Batinha) pela nossa união e por sempre acreditarem no meu sonho.

Ao Profº George Daniel pelo apoio e confiança em mim depositada quando me proporcionou a licença para me dedicar com exclusividade ao Programa.

Não poderia deixar de agradecer aos meus companheiros de turma, pela troca de experiências e enriquecimento nas nossas discussões. E em especial a Danielle por sua racionalidade, a Glória que além de amiga se tornou minha irmã e a Gurgel pelo seu pragmatismo e conhecimento filosófico.

A cada professor com quem tive a honra de conviver nessa trajetória de estudos, agradeço as contribuições. Aos funcionários do programa de Políticas Públicas pelo carinho, eficiência e disponibilidade.

Agradecer de maneira especial a minha orientadora professora Virginia, pela paciência, atenção, dedicação e contribuição permanente na construção deste trabalho.

Aos meus filhos amados Matheus e João Marcos que em todos os momentos de dificuldades, através de seus olhares sempre me transmitem força e persistência para nunca desistir.

E finalmente agradeço a Marcos, meu marido, pelo incentivo, ajuda, e, sobretudo, por me fazer acreditar que os sacrifícios são necessários para a realização de nossos sonhos. A você dedico meu amor.

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa tratou de fazer uma análise sobre a Seguridade Social, notadamente no seu eixo da Previdência Social, fazendo uma discussão sobre o impacto do denominado *ajuste neoliberal* sobre o sistema previdenciário brasileiro. Retomou uma discussão sobre a construção histórica da Previdência, desde a sua instituição formal com a Lei Elói Chaves, passando pela sua instituição do sistema mais recente, gestado na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, até chegar às mais recentes reformas e PEC paralela da Previdência (2005). O eixo norteador do trabalho foi construído a partir da tensão apontada entre as lógicas da *repartição*, produto do texto original da Constituição da República de 1988, e a lógica da *capitalização*, fundamento do pensamento neoliberal. Aponta para a persistência da tensão e as possíveis alternativas que se impõem ao sistema previdenciário neste início de século.

Palavras-chave: Seguridade Social. Previdência Social. Ajuste neoliberal. Lógica da Repartição. Lógica da Capitalização.

ABSTRATC

This research analyses the Brazilian legal system of social policy, notably its social security branch, advancing a discussion about the impact of *neoliberal fit* of Brazilian system of social security. Retook a discussion about the historical construction of Brazilian social security since its formal introduction in Brazilian legal system through Elóy Chaves Statute, analyzing the introduction of its recent system enacted by 1987-1988 National Brazilian Legislature until reach recent legal reforms and the constitutional amendment project (2005). The guiding axis of this research was constructed as of the tension pointed between logics of *partition*, result of 1988 federal constitutional original text and the logic of *capitalization*, thinking neoliberal background. it drives to the persistence of that tension and possible alternatives imposes to social security system in the begin of this century.

Keywords: Social Security. Neoliberal Fit. Logic of Partition. Logic of Capitalization.

LISTA DE SIGLAS

ANC	–	Assembléia Nacional Constituinte
ANC	–	Assembléia Nacional Constituinte
CEPAL	–	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CLT	–	Consolidação das Leis do Trabalho
CSPS	–	Conselho Superior de Previdência Social
CUT	–	Central Única dos Trabalhadores
EC	–	Emenda Constitucional
FHC	–	Fernando Henrique Cardoso
FMS	–	Fórum Social Mundial
INAMPS	–	Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
INPS	–	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	–	Instituto Nacional de Seguridade Social
LOPS	–	Lei Orgânica da Previdência Sória
ONU	–	Organização das Nações Unidas
PC do B	–	Partido Comunista do Brasil
PCB	–	Partido Comunista Brasileiro
PDT	–	Partido Democrático Trabalhista
PEC	–	Proposta de Emenda Constitucional
PSB	–	Partido Socialista Brasileiro
PT	–	Partido dos Trabalhadores
PTB	–	Partido Trabalhista Brasileiro
RS	–	Rio Grande do Sul
SUSEP	–	Superintendência de Seguros Privados
TCR	–	Transferência Condicionais de Renda

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO: objeto, método e plano da pesquisa	10
2	A LÓGICA CORPORATIVA: antecedentes, origens e desenvolvimento da Previdência no Brasil	27
3	A LÓGICA DA SEGURIDADE SOCIAL: Previdência no processo constituinte	36
4	TENSÃO ENTRE A LÓGICA DA REPARTIÇÃO E A LÓGICA DA CAPITALIZAÇÃO: a previdência social no contexto do neoliberalismo ...	49
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS: para onde caminha a Previdência?	65
	REFERÊNCIAS	72
	ANEXO	77

1 INTRODUÇÃO: objeto, método e plano da pesquisa

O processo de redemocratização no Brasil tem, na Constituição da República de 1988, seu marco legal-formal. De fato, com essa Carta Política inaugura-se um novo momento na conformação do Estado brasileiro e também de suas políticas sociais. Entre essas políticas merece destaque especial a Seguridade Social, não apenas pela sua importância como política pública, mas, também, pelos elementos contraditórios que encerram o seu processo de constituição e desenvolvimento.

Nosso trabalho de pesquisa pretende discutir a Seguridade Social a partir de um dos seus eixos estruturantes – a sua Previdência Social. Mas não sem antes fazermos uma discussão conceitual sobre a própria idéia de seguridade social e a estrutura onde se insere como política pública. Em que pesem as várias possibilidades conceituais para *seguridade social* (BOSCHETTI, 2006, p. 91), no nosso trabalho de investigação estamos referidos ao conceito constitucional, construído nos limites das suas três dimensões programáticas – saúde, previdência e assistência social. E ainda de como essa noção de seguridade foi construída no Brasil recente, notadamente após a sua Constituição de 1988. De fato, como destaca Pereira (2007a, p. 01):

Um acontecimento histórico, sem equivalência nas sociedades contemporâneas, que faz do Brasil um país inovador, qual seja: em meio à onda neoliberal que se espalhou pelo mundo, a partir dos anos 1980, a nação brasileira concebeu um sistema de seguridade social a um *status* de cidadania que nem o inglês Beveridge com o seu emblemático sistema de seguridade, do segundo pós-guerra, ousou arquitetar. Isso naturalmente contrariou concepções e interesses pautados no novo liberalismo, para quem o Estado deveria ser mínimo na proteção aos pobres e facilitador do livre funcionamento do mercado, que não tem vocação social.

Também para Araújo (2003, p. 01)

[...] a seguridade social é definida como o conjunto de políticas e ações articuladas com o objetivo de amparar o indivíduo ou seu grupo familiar ante os eventos decorrentes de morte, doença, invalidez, idade, desemprego e incapacidade econômica em geral [...].

Como colocado, essa definição geral pode ser mais especificada, dando origens aos três eixos componentes da seguridade social, tal como foram definidos

no texto constitucional, a saber: a saúde, a assistência social e a previdência.

Portanto, de uma maneira geral, podemos dizer que qualquer conceito de seguridade social está, necessariamente, associado à idéia de provisão ou providência que vise à proteção integral do cidadão ou do seu grupo familiar em situação de riscos à saúde, perda da capacidade laborativa e/ou necessidades econômicas. Para Boschetti (2006, p. 91), o termo “seguridade social” não deve ser confundido com política social, *welfare state*, estado de bem estar social ou Estado Providência; e também não se restringe apenas à idéia de seguro social. São termos que o circundam, mas não são sinônimos. Aponta a autora que o conceito de seguridade social engloba as políticas que a compõem, que aqui denominamos de *eixos* ou *dimensões* programáticas.

No caso brasileiro, que tem a sua seguridade social delineada legal-formalmente na Carta Política de 1988, este tema tem sido objeto de importantes discussões travadas em torno de sua (permanente) estruturação. E um bom exemplo disso foi a tese de que estaria havendo um *desmonte da seguridade social* defendida no II Fórum Social Mundial (FMS)/2002 de Porto Alegre (RS). Embora estivessem discutindo o tema de maneira global, na oficina *Previdência Social Sustentável – um desafio frente ao desemprego e o trabalho informal* foi enfatizada a tese do desmonte e do desfazimento tal como foi idealizada e formalizada na Constituição de 1988 (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2008). E com um agravante – uma tendência marcante de retorno à idéia de seguro capitalizado. Portanto, uma tentativa de deslocamento da lógica da repartição/universalização, construída no Brasil com a Constituição de 1988, para a lógica da capitalização (bem aos moldes do pensamento neoliberal).

Em um documento intitulado *Globalizando a Reconstrução da Seguridade Social em um Novo Mundo*, o II FMS/2002 expõe a visão de seus participantes, entre os quais várias entidades associativas e sindicais, juntamente com delegados representantes de movimentos organizados de trabalhadores, sobre a seguridade social e o ataque que vem sofrendo, em função das políticas neoliberais. Diante disso, apontam para a necessidade de:

- a) exigirem proteção social universal e integral, sem a renúncia do estado de sua responsabilidade de garantir sistemas públicos de seguridade social;
- b) posicionarem-se radicalmente contra processos de privatização da

seguridade em qualquer de seus campos de atuação – saúde, previdência e assistência;

- c) manutenção de amparo legal expresso em defesa da dignidade de aposentados e pensionistas;
- d) defesa inarredável da gestão dos sistemas de seguridade, de forma democrática, transparente, participativa e com efetivo controle social (trabalhadores, aposentados e pensionistas).

Além disso, o documento enfatizava que se reafirmassem os termos da Declaração Universal dos Direitos do Homem, ampliada com a assinatura do Pacto de São José de Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969), que em seu art. 26 aponta para que, igualitariamente, se efetivem os direitos econômicos, sociais e culturais de todos os povos, sobrepondo-os aos interesses particulares de algumas nações. Nessa perspectiva e referenciados por esses princípios, os signatários decidiram por consenso constituir um Movimento Internacional de luta e resistência contra o desmonte da Seguridade Social Pública, em defesa dos direitos de saúde, assistência social e previdência, particularmente na América Latina (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2008).

Esses movimentos sociais se colocam frente às duas grandes tendências lógicas com que os sistemas de seguridade social se apresentam: a lógica do seguro corporativo e/ou capitalizado e a lógica da seguridade social universal e integral. No primeiro caso, trata-se de uma tendência bem liberal-individualizante, onde a cobertura é dada a quem contribui, isto é, restringe-se a uma determinada corporação ou segmento de contribuintes ou trabalhadores, ou simplesmente individualizada por contas capitalizadas (nesta última modalidade, em geral administradas por empresas privadas). No segundo caso, temos uma tendência mais social-coletivizante, onde todos têm acesso incondicionalmente ou a partir de determinadas contribuições, mas garantindo aos que não contribuem os mínimos sociais em condições de necessidade (PEREIRA, 2007a; WERNECK VIANA, 2003).

Boschetti (2006, p. 93) denomina a primeira tendência como “lógica do seguro” e a segunda como “lógica da assistência” (não do assistencialismo)¹. Para

¹ Muito importante destacar essa distinção. A denominação *assistência* está relacionada à Assistência Social, que é um dos eixos programáticos da própria Seguridade Social na sua modalidade universal e integral. Não se devendo, portanto, confundir com assistencialista, termo com que qualificamos o Estado que vai transferir responsabilidade e fazer apenas uma *assistência* residual (assistencialismo), minimizando sua cobertura. Bem típico do Estado neoliberal.

esta autora, os sistemas não se apresentem *puros*, mas, sim, preponderantemente fundados numa ou noutra lógica. Afirma que a lógica do seguro, mais incorporada de seletividade, tem sua gênese na Alemanha bismarckiana do fim do século XIX, e a lógica da assistência, muito mais distributiva, seria um desenvolvimento da lógica beveridgeana na Inglaterra do pós-guerra. Assim, o que se tem denominado de desmonte da seguridade social, nada mais é que o deslocamento de lógicas no sentido social-coletivizante para liberal-individualizante. Ainda segundo Boschetti (2006), o principal fator causal desse deslocamento seria o *dilúvio neoliberal*.

Como o próprio título indica, neste trabalho de pesquisa pretendemos discutir a seguridade social e sua dinâmica de constituição em meio ao chamado ajuste neoliberal. O que estamos denominando aqui de ajuste neoliberal pode ser entendido como um modelo econômico de gestão estatal, cuja principal caracterização pode ser estipulada a partir de determinados ajustes nas políticas econômicas com uma marcante renovação do processo de acumulação capitalista e mercantilização das relações de trabalho e, desse modo, uma *des-proteção* social, gerando uma ampliação dos modelos assistencialistas meramente residuais (SOARES, 2000, p. 13).

Dentro do contexto da denominada seguridade social, a pesquisa que desenvolvemos, se propõe enfocar apenas um dos seus eixos programáticos – a Previdência Social. Esta se constitui em uma das mais importantes políticas públicas, instituídas no contexto do denominado Estado moderno. Trata-se de um trabalho de investigação sobre uma estrutura complexa que se insere em um campo mais amplo, o campo das políticas públicas de corte social. O trabalho de pesquisa, portanto, move-se sobre um eixo norteador onde se aponta um sistema previdenciário constituído sobre um verdadeiro campo de forças em permanente tensão.

Essa tensão se opera entre lógicas diferentes e verdadeiros *jogos de interesses* que se imbricam nas relações de poder político que em última instância modelam ou remodelam o tipo de Estado que se tem. Na atualidade, no que concerne às políticas de corte social, tem-se de um lado, a luta pela consolidação de direitos sociais conquistados no transcurso da segunda metade do século XX – o denominando modelo de Estado de Bem-Estar, do outro, as ideologias neoliberais que têm provocado verdadeiros ataques, algumas vezes com êxito, a essas providências do Estado, ou como denominam alguns, ao próprio *Estado Providência*.

Essa tensão entre os fundamentos de um *estado social* e um *estado liberal*, aquele pensado a partir de uma ideiação mais social-coletiva, e este pensado a partir de uma ideiação mais liberal-individualista, vai ter profundos reflexos em uma das políticas públicas mais discutidas nas agendas contemporâneas, quer de organizações governamentais ou não-governamentais – exatamente a política previdenciária.

Contudo, não se trata de fazer simplesmente uma análise conteudista ou historiográfica da previdência no Brasil. A pesquisa pretende problematizar o modelo de previdência instituída a partir da Constituição de 1988, considerando os sucessivos ataques que vêm sofrendo do denominado pensamento neoliberal. Isso inclui a denominada *reforma da previdência*, que no Brasil se delineia principalmente com as Emendas Constitucionais nº 20/98, 41/03 e 47/05, esta última também conhecida como PEC paralela da previdência, todas discutidas no desenvolvimento do presente trabalho.

As referências históricas brevemente analisadas sobre o processo de construção da Previdência brasileira, desde o início do século XX, apenas servem de substrato para nosso entendimento do processo como um todo. De fato, o modelo estatal corporativo, como veremos, constitui-se em um *esboço* do modelo de seguridade que vem a ser implementado com a Carta Constitucional. Contudo, permanece uma tensão entre ambos os modelos. Essa tensão arrasta consigo uma questão fundamental. Se se considera a previdência como direito social, advém daí uma postura de universalidade e solidariedade social na sua execução enquanto política de Estado. Se, por outro lado, se considera a previdência como mero assistencialismo residual do Estado, bem ao molde da *visão liberal-residual* (ESPING-ANDERSEN, 1991), então, torna-se legítima a tendência mais recente de redução da cobertura e cerceamento de acesso a proteção previdenciária, com um nítido deslocamento para a capitalização.

Para pensarmos a política previdenciária brasileira, impõe-se discutirmos a sua própria natureza. Ou seja: a política previdenciária, no Brasil, coloca-se, preponderantemente, como *direito social de cidadania* ou como mero *assistencialismo residual do Estado*?

Significa dizer: no Brasil, o que tem se mostrado hegemônico, a ideia de uma política previdenciária que se constitui fundamentalmente a partir da garantia de um sistema universal, integral e distributivo, desenvolvido pelo Estado como

principal estruturador do sistema de proteção social, portanto como direito social de cidadania, ou pelo contrário, tem se fortalecido uma tendência de deslocamento no sentido de aumentar a seletividade do sistema e para a transferência de responsabilidade do público para o privado?

Utilizando termos e definições já destacadas, vamos relacionar às tendências sociais-coletivizantes e à *lógica da assistência universal* modelos previdenciários construídos a partir de sua concepção como direitos de cidadania. Por outro lado, às tendências mais liberais-individualizantes e a *lógica do seguro corporativo*, vamos relacionar modelos consolidados a partir de uma concepção previdenciária como assistencialismo residual do Estado, dado que, nestes casos, o Estado transfere responsabilidades, em geral para o setor privado, e se restringe à assistência de segmentos residuais, reduzindo sua capacidade de garantia de cobertura nas políticas de corte social.

Como já apontamos, retomando o pensamento de Boschetti (2006), nenhum sistema de seguridade é puro, mas podem apresentar preponderâncias de natureza ideológica e institucional. Também não cabe aqui fazer juízo de valor sobre diferentes tendências apresentadas nos modelos previdenciários, mas, simplesmente, discutir sob que circunstâncias prevalecem determinadas tendências no nosso sistema previdenciário. Eis, portanto, a questão norteadora de nossa pesquisa: Considerando seu regimento constitucional, como se expressa a tensão existente entre as duas tendências contraditórias, que permeiam seu processo de construção histórica?

A recuperação histórica do processo de construção da previdência no Brasil nos mostra que diferentes modelos institucionalizados em diferentes épocas, foram determinados por uma síntese de fatores onde se mesclam processos de conquistas de direitos sociais e políticas meramente compensatórias² e assistencialistas. Interessa-nos, agora, discutir qual desses fatores é mais predominante na atualidade, após a Constituição de 1988, e qual é a perspectiva da política previdenciária brasileira.

Neste caso, trataremos de fazer inicialmente uma pequena discussão conceitual acerca da previdência, de modo que possamos localizá-la como política

² Importa destacar que políticas compensatórias são importantes e necessárias. Contudo, elas se transformam em simples assistencialismo se não forem articuladas a políticas macro-econômicas direcionadas ao incremento do nível geral da atividade econômica, tendo por objetivo a empregabilidade e a melhoria das condições sociais.

ou programa de Estado, em um dado tempo e espaço. Conceitualmente, os sistemas de proteção social são constituídos a partir dos diferentes meios através dos quais se estabelecem mecanismos de solidariedade social, quer num âmbito familiar de ajuda mútua ou comunitária, ou num plano mais amplo e institucional, emanado do Estado. Esses sistemas estão presentes em todas as sociedades. Como aponta Giovanni (1998, p. 10):

Assim, chamo de sistemas de proteção social as formas – às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito, também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto aos bens culturais (como os saberes), que permitiram a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas, que com intuito de proteção, fazem parte da coletividade.

Interessa-nos aqui, de modo particular o sistema estatal de previdência. Esse é o objeto de nosso estudo. No Brasil, como já apontamos, o substrato principal de seu sistema de proteção social está em torno da denominada Seguridade Social, que engloba a assistência pública à saúde da população, através do Sistema Único de Saúde, a Assistência, através do Sistema Único de Assistência Social e a Previdência Social. Entre esses elementos mais importantes, destaca-se a previdência social de cunho público. E esta pode ser entendida como um meio institucional, público, que tem por fim assegurar a subsistência digna da pessoa humana e de sua família, quando esta, por motivos variados (incapacidade, idade, desemprego involuntário, entre outros) não pode produzir o seu próprio sustento.

De algum modo, como já salientamos pontualmente, essa dimensão da proteção social foi significativamente fortalecida na segunda metade do século XX, com o denominado Estado de Bem-Estar. E no caso do Brasil, possui uma cobertura muito extensa do ponto de vista quantitativo, embora não o seja do ponto de vista qualitativo. De fato, muitas pessoas são cobertas pelo sistema, mas os benefícios são em sua grande maioria na faixa de um salário mínimo. De qualquer modo, é visível o grande impacto que as receitas de aposentadorias têm nas economias de pequenos municípios brasileiros, lembrando que mais de dois terços se enquadram nesse conceito de pequeno município. Portanto, mesmo que se considere o grande universo de aposentadorias no nível do menor salário, trata-se de um grande

sistema de proteção social. No apontamento de Pereira (2007b, p. 02):

Proteção Social que é onde os mínimos sociais se incluem, passa a se pautar também por valores éticos e paradigmas democrático-cívicos, tornando-se um todo articulado e referendado pelo ideário da Justiça Social x Cidadania x Democracia.

Apenas a título demonstrativo, segue um quadro mostrando o tamanho e a cobertura da previdência social no Brasil, incluindo seus créditos perante contribuintes, como grandes empresas que, no Brasil, ainda conseguem protelar e, por vezes, até fraudar suas contribuições. Como se vê no quadro, esses créditos somam mais do dobro da arrecadação anual do sistema previdenciário.

Nº de contribuintes do Regime Geral de Previdência	33.600.000
Nº de aposentados e pensionista (beneficiários) RGP	23.500.000
Arrecadação anual aproximada	R\$ 123,5 bilhões
Despesa anual aproximada	R\$ 130 bilhões
Crédito perante contribuintes (judicial e administrativo)	R\$ 300 bilhões

Quadro 01 – Demonstrativo da cobertura, receita, despesa e ativos da Previdência Social no Brasil – 2006
Fonte: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (2008)

No Brasil, a Previdência Social, de certo modo, constitui-se numa tentativa ainda tímida de ruptura com o processo de mercadorização imposto pelo capitalismo. Contudo, trata-se, também e principalmente aqui, de que a intervenção do Estado no processo de implementação do sistema de proteção social se dá numa permanente tensão entre a lógica individualizante do capital e da solidariedade. De toda forma, essa intervenção, como aponta Oliveira (1999, p. 56) se configura historicamente como uma redefinição (ou redescoberta) do papel do Estado, no processo de fortalecimento desses sistemas através do questionamento (embora ainda não de uma ruptura) da ordem burguesa.

Uma redefinição da esfera pública burguesa para uma esfera pública não burguesa – não chega a ser antiburguesa – processou-se com Estado de Bem-Estar, onde os sujeitos privados, ou a concorrência intercapitalista, e neste caso também o mercado da força de trabalho, passam a ser regulados de fora, isto é, por uma racionalidade que Habermas chamaria de 'administrativa', ainda que seu suporte material seja o conflito de interesses, ou a luta de classes, em sentido marxiano mais rigoroso. (OLIVEIRA, 1999, p. 56).

Nesse sentido é que podemos apontar o processo de consolidação da Seguridade Social, e mais especificamente, da previdência social pública como um fortalecimento dessa racionalidade *não burguesa*, embora não seja ainda antiburguesa. No Brasil, a partir da segunda metade da década de oitenta (do século XX), notadamente com a Constituição de 1988, como muito bem apontado por Draibe (1998) e outros autores, as políticas públicas de corte social tiveram um avanço significativo, ainda que no campo formal, com a instituição de dispositivos constitucionais que resguardavam direitos sociais muito bem definidos, de caráter universal e equânime.

Ainda que esses direitos estejam sob constantes ameaças da lógica burguesa, com sua vertente contemporânea, denominada de *neoliberalismo* e seu sucedâneo – o ajuste neoliberal, eles existem e se constituem como marcos bem expressos na Constituição de 1988. Por seu lado, o modelo neoliberal ataca, de forma avassaladora, as tendências de desmercadorização da organização social, para usarmos uma expressão de Esping-Andersen (1995, p. 73). Todo esse cenário gera um campo de tensões onde “direitos sociais” passam a ser “custos sociais”, no dizer de Oliveira (1996a, p. 13).

De qualquer modo, esses direitos existem, ainda que em um campo formal. Temos um sistema de previdência social; e esse sistema, como tantos outros, decorre, em alguma medida, também da luta por direitos sociais e se constituem em um verdadeiro campo de conquistas e tensões. Portanto, um dos modelos explicativos que podem justificar o seu aparecimento é a luta pela cidadania, mais precisamente na luta pelo exercício pleno da cidadania.

Não se desconhece, aqui, o papel de legitimação exercido pelas políticas sociais. Tomando como marco inicial a Lei Elói Chaves (Decreto nº 682, de 24 de Janeiro de 1923)³, pretendemos fazer um breve traçado histórico-social dos determinantes do processo de consolidação do sistema previdenciário no Brasil, para daí adentrarmos na questão principal – a tensão e a natureza predominante da previdência pública brasileira, bem como suas perspectivas mais atuais.

Existe um amplo espectro de possibilidades de discussão sobre previdência pública e a sua genealogia em diferentes contextos. Discuti-las a partir

³ A Lei Elói Chaves, promulgada em 1923 foi a primeira norma a instituir no Brasil uma previdência social, ainda que corporativa e focal, com a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os ferroviários, no âmbito nacional.

do processo de afirmação de direitos é apenas um desses contextos. E, no caso da nossa proposta de pesquisa, pretendemos fazê-lo a partir dos seus marcos normativos, especialmente neste caso, a Lei Elói Chaves, Constituição da República de 1988 e suas emendas subseqüentes. Tomado a previdência social como objeto de estudo, uma primeira conduta é a definição de uma referência empírica para análise. Nossa definição recai sobre o regimento constitucional da seguridade social notadamente previdenciária, que vai se constituir, nesta pesquisa, na nossa unidade de análise. Mas não apenas o regimento em vigência, mas o conjunto dos regimentos construídos a partir de 1988, marco histórico importante no processo de definição da nossa política previdenciária.

Uma vez definido nosso objeto de estudo, passamos a uma proposta metodológica e a um recorte ou foco de análise que se pretende. Como já apontamos, nossa escolha recai sobre o regimento previdenciário brasileiro atual e suas permanentes tensões e naturezas contraditórias. Tomando como marco inicial a Lei Elói Chaves, até os dias atuais, mas principalmente as discussões que envolvem a chamada *reforma da previdência*, procuraremos estabelecer as possíveis perspectivas dessa política. Essa tensão vai se mostrar com bastante significado nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) de 1987/88, como procuraremos demonstrar mais adiante.

A Lei Elói Chaves surgiu em decorrência das manifestações gerais dos trabalhadores e da necessidade de apaziguar um setor estratégico e de importante mão-de-obra da época. Previa os benefícios de aposentadoria por invalidez, ordinária (equivalente à aposentadoria por tempo de serviço), pensão por morte e assistência médica (MARTINS, 2005, p. 33). A partir desse marco inicial, a proposta metodológica deve ser efetiva e corresponder às possibilidades de responder as questões norteadoras da pesquisa.

O plano de investigação do trabalho inclui uma breve retomada da “história social”⁴ e política da previdência no Brasil; as possíveis relações com lutas por direitos sociais; a transversalidade do pensamento neoliberal e sua relação com a política previdenciária brasileira; impactos e desvios provocados; a estrutura da

⁴ O conceito de “história social” é utilizado neste nosso trabalho a partir do pensamento de Pierre Bourdieu (1998 apud Lechat, 2007) como “[...] a história social da emergência desses problemas, da sua constituição progressiva, quer dizer, do trabalho coletivo – frequentemente realizado na concorrência e na luta – o qual foi necessário para dar a conhecer e fazer reconhecer estes problemas como problemas legítimos, confessáveis, publicáveis, públicos e oficiais.”

previdência e a tensão entre direitos formais e condições reais. Com todo esse percurso, o nosso trabalho de pesquisa, como já apontado, pretende fazer uma discussão sobre a relação entre seguridade social e o denominado ajuste neoliberal, dentro de um enfoque que problematiza os determinantes da previdência como política e como direito.

Impõe-se ao nosso trabalho, igualmente, um cuidado metodológico que inclui certa vigilância epistemológica de não se deixar levar pelo imediatismo, ou pela influência das pré-noções conceituais sobre o objeto. Como a política previdenciária é uma política de Estado, torna-se imperiosa um apontamento crítico sobre o próprio Estado e sua função social. Neste caso, atentar para o fato de que o Estado moderno, tanto pode ser visto como uma instituição que deriva da luta por direitos – o Estado que emerge das grandes revoluções do final do século XVIII (Revolução Francesa e Americana), com pode ser visto pelo lado de sua (dis)função social, como destaca o pensamento marxista mais ortodoxo.

No primeiro caso, estamos referidos à concepção de Estado geralmente derivada de autores como Poulantzas (1985, p. 30), autor marxista, para quem o Estado moderno (capitalista) somente pode ser compreendido se considerarmos as lutas políticas dentro deste Estado, ou Bobbio (1992, p. 04), para quem o Estado deriva de uma era de afirmação de luta por direitos. No segundo caso, como destacamos, o Estado é concebido mais como uma instância de cerceamento de direitos, notadamente de direitos sociais, na concepção do Estado como *comitê da burguesia*.

Contudo, a crítica marxista nos oportuniza um cuidado essencial – evitar discutir o Estado (e com isso também o seu sistema previdenciário) de forma idealista, sem perceber suas contradições reais. Isto é, evitar tomar por objeto somente o sistema formal (o conjunto de normas que o sustenta) sem incluir também o sistema real (o sistema como fenômeno social e suas relações num dado tempo e espaço). Dito dessa forma, reiteramos a nossa abordagem multimodal do Estado, que se apresenta no real como um campo de forças – coloca-se como protetor de direitos, mas também como limitador desses direitos. E é nesse contexto que se constroem os sistemas de proteção social.

Nesse sentido, nada melhor que a crítica marxista do Estado para analisarmos essa dualidade entre o formal e o real. Entre a aparência e a essência do Estado e das forças que lhe dão sustentação. Trata-se, neste caso, de uma

modalidade de análise que inclui, necessariamente, uma breve análise crítica sobre as diferentes formas de ser do próprio Estado. De modo muito especial como demonstrado por Bobbio (1982, p. 22), naquilo que chama de “três elementos fundamentais da teoria marxiana e engelsiana do Estado”:

- a) Estado coercitivo (violência concentrada e organizada da sociedade);
- b) Estado como instrumento de dominação de classe; e,
- c) Estado como momento subordinado aos interesses da sociedade burguesa.

No âmbito dessa noção de Estado e discutindo uma política pública que deriva em última instância desse Estado, faz-se mais que necessário pô-lo em suspenso, equivale dizer: refletir sobre as amplas possibilidades de seu questionamento sob todos os aspectos possíveis. Aqui vai nos interessar a distinção, muito bem apontada por Marx e Engels, entre aparência e essência do Estado e, mesmo, das instituições que lhe dão sustentação (notadamente no Estado contemporâneo), entre as quais podemos incluir a própria previdência, neste caso específico, objeto de nossa pesquisa:

A estrutura social e o Estado resultam continuamente do processo vital de indivíduos determinados; mas não resultam daquilo que estes indivíduos aparentam perante si mesmos ou perante outros e sim daquilo que são na realidade, isto é, tal como trabalham e produzem materialmente. Resultam, portanto, da forma como atuam partindo de bases, condições e limites materiais determinados e independentes da sua vontade (MARX; ENGELS, 1998, p. 18).

Vê-se que a grande preocupação em vencer uma observação meramente aparente sobre as instituições, leva os autores citados a buscar uma rede de relações que estas instituições estabelecem entre si e com o mundo que as rodeiam. Desse modo é que no nosso caso, não podemos prescindir de um olhar e da crítica marxista, não necessariamente marxiana⁵, sobre os denominados determinantes dos fatos observáveis no transcurso da investigação do objeto da pesquisa. Nesse sentido, destaque para a concepção de Lukács (1981) sobre o processo de apreensão da realidade.

⁵ A crítica marxista é utilizada aqui em seu sentido mais amplo, não necessariamente a crítica feita diretamente por Marx, que neste caso seria marxiana, mas aquela que se fundamenta no seu pensamento ou no pensamento de seus intérpretes, dentre os quais podemos destacar Lukács.

Evidentemente, todo conhecimento da realidade parte de fatos. Trata-se, apenas, de saber quais dados da vida merecem (e em qual contexto metodológico) ser considerados como fatos importantes para o conhecimento. O empirismo estreito, naturalmente, contesta que os fatos só sejam efetivamente relevantes no interior de uma qualquer elaboração metodológica – variável segundo o objetivo do conhecimento. Ele crê poder encontrar em todo dado, em toda cifra estatística, em todo fato bruto da vida econômica, um fato importante para si. Um tal empirismo não vê que a mais simples enumeração de ‘fatos’, a justaposição mais isenta de comentários é já uma ‘interpretação’, que já a este nível os fatos são tomados a partir de uma teoria, de um método, que são abstraídos de um contexto da vida onde originalmente se encontravam e introduzidos no contexto de uma teoria. (LUKÁCS, 1981, p 64-65).

Ainda que Lukács (1981) não esteja referido especificamente a uma determinada realidade, podemos inferir de sua fala uma preocupação com a significação/importância dos fatos; e para quem ou a partir de quem. Veja-se que um primeiro desafio é identificar e analisar elementos que de uma forma ou de outra vêm construindo uma corrente ideológica que a todos aprisiona. Essa corrente nos enreda como uma trama e teia em que os papéis são definidos por aqueles que detêm os meios de produção da *verdade*.

No caso da política previdenciária, é muito comum ouvirmos o discurso veemente e *verdadeiro* do assim chamado *déficit previdenciário*, como forma, inclusive, de justificar a falta de investimento nesta política. Contudo, nunca se fala do ativo da previdência, composto pelos créditos perante contribuintes empresariais, que somados passam dos R\$ 250 milhões de reais, quase dez vezes o valor do déficit anual da previdência. São créditos que o Estado alega dificuldades em angariar; ou seria má vontade de executar?

Assim, somos remetidos a problematizações e questionamentos permanentes em face à instituição que pretendemos investigar. Desde a sua formulação histórica até a sua determinação burocrática. E não se trata como já apontamos de uma aproximação imediatista ou meramente conteudista do objeto ou de sua referência empírica – o regimento previdenciário, pelo contrário, trata-se de uma reflexão sobre toda a estrutura, seus determinantes e suas relações. Daí iniciarmos exatamente por uma recuperação da história social da previdência no Brasil, para depois chegarmos às suas mais recentes propostas de reformas constitucionais.

O *empirismo estreito* do qual fala o autor refuta completamente a pretensa imparcialidade metodológica tão festejada pelo positivismo. Afirma que qualquer

enumeração dos fatos ou classificação de objetos é construída a partir de um ponto de vista. E essa arbitrariedade classificatória está impregnada de uma carga ideológica que se faz mais que presente em qualquer construção intelectual.

Portanto, Lukács (1981), ainda que não o faça de forma específica, está tecendo importantes reflexões sobre como podem ser vistas e pesquisadas diferentes realidades. Chama a nossa atenção para um cuidado essencial – libertar-se da trama ideológica de determinadas construções teóricas que nada mais são que correntes limitadoras de nossa percepção do mundo.

O sistema previdenciário quer como política quer como uma relação/articulação dentro da sociedade brasileira, de capitalismo periférico, se coloca como política pública e norteadora de um dos grandes eixos elementares da denominada *seguridade social*, isto é, uma espécie de segurança dada à sociedade pelo Estado. Neste caso, lembrando Marx (ou a crítica marxista do estado burguês), trata-se de refletir e analisar as relações e os determinantes, em última instância, da forma de ser de tais políticas. Com nos aponta o próprio autor, *as determinações abstratas* que convêm a cada sociedade; as articulações internas que se fazem necessárias na sociedade burguesa:

O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu-me de fio condutor aos meus estudos, pode ser formulado em poucas palavras: na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina a sua consciência (MARX, 1982, p. 25).

A necessidade da utilização, como técnica de pesquisa, da análise documental, que incluiu leis, normas, resoluções e outros dispositivos previdenciários, se fez acompanhar continuamente da idéia de que o objeto não é algo que se pode capturar numa primeira visão imediatista. O melhor exemplo desse cuidado metodológico foram às leituras das atas da ANC, no que se refere à questão previdenciária. Trata-se de importante documento com registros das sugestões apresentadas por diferentes segmentos sociais e entidades sobre a política

previdenciária, que se instituiria no Brasil, com a Constituição Federal de 1988⁶.

No capítulo referente ao marco constitucional, teceremos alguns comentários sobre este documento, mas adiantamos logo que as maiores participações nesse contexto de pressão política na ANC foram desencadeadas pela Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas e a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Importa então ver e rever, não apenas o objeto em si, mas, também, as suas relações. Como muito bem apontado por José Paulo Neto no seu *Prólogo do Manifesto Comunista*, referindo-se a esta necessidade dinâmica de revisão permanente no processo de apreensão do objeto e na pesquisa.

O procedimento metodológico próprio a essa teoria (marxiana) consiste em partir do empírico (os 'fatos'), apanhar as suas relações com outros conjuntos empíricos, investigar a sua gênese histórica e o seu desenvolvimento interno [...]. Os 'fatos' a cada nova abordagem se apresentam como produtos de relações históricas crescentemente complexas e mediatizadas, podendo ser contextualizados de modo concreto e inseridos no movimento maior que os engendra. A pesquisa, portanto, procede por aproximações sucessivas ao real, agarrando a história dos processos simultaneamente às suas particularidades internas (PAULO NETO, 1998, p. XXX).

De um modo geral os autores são enfáticos em afirmar que as políticas sociais, no Brasil contemporâneo, são “[...] inconsistentes e segmentadas [...]” (SANTOS, 1987, p. 88), “[...] têm caráter compensatório e assistencialista [...]” (PINHEIRO, 1995, p. 88), são “[...] oscilantes e mal definidas [...]” (DRAIBE, 1998, p. 28), entre outras indicações. É de todo importante questionar até que ponto tais indicações se aplicam ao nosso sistema previdenciário. Com essa discussão, necessariamente, deve ser evocada algumas concepções sobre o Estado provedor desse sistema.

A noção de um Estado provedor, com deveres e obrigações em face da sociedade de certo modo é interrogada pela idéia de um Estado em crise (OLIVEIRA, 1998b), entre outras interrogações que se pode opor à discussão da função social do Estado (e não são poucas). De qualquer modo pretendemos fazer algumas recuperações conceituais acerca do Estado, mas tomando como eixo de referência a sua discussão a partir do processo de afirmação de direitos e mais

⁶ As anotações do Diário da Constituinte são notas taquigráficas das audiências públicas realizadas na Assembléia Nacional Constituinte, no período entre 7 de abril (primeira audiência) e 25 de maio de 1987 (última audiência) da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. Esse documento foi conseguido diretamente no Setor de Arquivos e Anais do Congresso Nacional.

precisamente de direitos sociais, como é o direito à seguridade social, e mais precisamente à previdência pública.

A teoria do *Estado Moderno*, em muitos autores está relacionada a um contexto histórico bem definido – a luta social pela afirmação dos direitos individuais e limitações do poder do soberano. Daí falar-se em função social do Estado, ou na recorrente idéia de que o Estado nasce em meio às discussões pela defesa e promoção de direitos (BOBBIO, 1992, p. 15; WEBER, 1995, p. 350). Mas essa idéia não é pacífica. De fato o que temos de concreto e atualmente é o que poderíamos denominar de Estado para o mercado e não para a sociedade.

Isso fica bem claro para os teóricos marxistas, para quem o Estado não nasce do processo de afirmação de direitos, mas do processo de afirmação de privilégios de uma determinada classe. Nasce para afirmar a exploração do homem pelo homem (LENIN, 1982, p. 229). Contudo, mesmo na visão marxista-leninista está configurada uma noção de luta pelo direito – a do direito de não ser explorado. Portanto, ainda que o Estado não seja determinado pela afirmação de direitos, pode constituir-se em um campo de luta por direitos. Essa é bem a concepção gramsciniana ao discutir a idéia de “guerra de posição” (GRAMSCI, 2002, p. 124), dada a sua significância estratégica para o que vai denominar de *movimentos orgânicos*. A sua guerra de posição refere-se às posições tomadas pelos movimentos sociais na sua luta por direitos e conquistas institucionais.

Desse modo, retorna-se às discussões iniciais sobre o surgimento e consolidação de políticas sociais, entre as quais, aquelas que instituem os sistemas de previdência (do Estado). As políticas de corte social podem ser explicadas, tanto pela legitimação de um Estado que pretende ter por missão institucional o bem comum, como também pelas demandas crescentes (entendidas como direitos) do meio social em face ao Estado. Esse é um eixo importante das discussões sobre as políticas sociais e sistemas previdenciários que contêm – Unidade de análise e ponto de partida de nossa pesquisa.

O trabalho está estruturado em quatro eixos: inicialmente será feito um estudo sobre os antecedentes, origens e desenvolvimento na previdência no Brasil, destacando a lógica corporativa, que foi institucionalizada pelo Congresso Nacional que criou em 1923 a caixa de Aposentadoria e Pensões para os Empregados de Empresas Ferroviárias. O segundo eixo está centrado no Processo Constituinte de 1988, nas tensões e discussões para implementação da Seguridade Social na

Constituição Federal com seus eixos estruturantes, saúde, assistência e previdência, dando ênfase à previdência, por ser objeto do trabalho de pesquisa. Como terceiro momento, vamos discorrer sobre a lógica da repartição e da capitalização e os ataques que a seguridade, em particular a previdência vem sofrendo por parte do neoliberalismo. E finalmente, depois da pesquisa realizada fazer apontamentos e perspectivas para onde vai a previdência no Brasil.

2 A LÓGICA CORPORATIVA: antecedentes, origens e desenvolvimento da Previdência no Brasil

Como salienta Paulo Neto (1998, p. XXX), “A pesquisa procede por aproximações sucessivas ao real, agarrando a história dos processos simultaneamente às suas particularidades internas”. Nesse sentido, a idéia de fazer uma breve recuperação histórica da origem e estruturação da seguridade social no Brasil, mostra-se necessária em face a alguns reflexos deixados por períodos progressos no atual modelo. Embora estejamos falando da seguridade social, nosso enfoque será sobre a previdência social – um dos seus eixos.

Ao fazermos um percurso discursivo no sentido de recuperar traços históricos da previdência no Brasil, optamos por fazer o breviário histórico por fases; isso facilita possíveis relações que possamos fazer entre o legado deixado por períodos progressos da previdência, bem como fatos marcantes no cenário político e social que pretendemos demarcar. Assim, são três as fases a que nos propomos analisar sumariamente: a) período de *pré-previdência*; b) as origens da previdência (corporativa) brasileira; c) a consolidação do corporativismo. Essa última com algumas reflexões sobre o concomitante cenário Latino-Americano da proteção social.

Segundo Araújo (2003, p. 03), desde o Império o Brasil já possuía alguns mecanismos de cunho previdenciário, mas um marco legal somente vai surgir na década de vinte. É importante analisar, ainda que brevemente, as diferentes alternativas de surgimento desses mecanismos assistenciais e de proteção social que antecedem a origem jurídico-legal do sistema previdenciário.

Nesta fase, que se estende do Brasil colônia até o início da Primeira República, não há indícios de algum sistema de previdência minimamente institucionalizado oficialmente. Exceções podem ser feitas aos sistemas de filantropia e caridade, geralmente exercidos por damas da elite agro-exportadora ou por irmãs da igreja católica, cujas principais características são a assistência descontínua e residual. São ações de caridade, totalmente circunstanciais e sazonais. É o que ocorre, por exemplo, no caso da atenção à saúde, condição bem mais incidente que a própria previdência.

Remonta dessa época algum tipo de assistência social a enfermos rejeitados por suas próprias famílias, em decorrência da incapacidade para o

trabalho, o que acarretava um custo muito alto de sua manutenção no convívio familiar. Nesse contexto nascem as hospitalarias, mas tarde transformadas em hospitais, cujo melhor exemplo, no Brasil, pode ser referido às Santas Casas de Misericórdia. De fato, a previdência foi historicamente, no Brasil, um desdobramento dos sistemas de atenção à saúde em alguns casos, e na sua maioria às condições de doença e/ou morte. É o caso, por exemplo, da criação de um “[...] plano de beneficência dos órfãos e viúvas dos oficiais da marinha [...]”, em 1795 (OLIVEIRA, 1986a, p. 20).

Percebe-se, claramente, no escopo principal desses *programas previdenciários* para determinadas categorias muito específicas (não podemos chamá-los ainda de política de estado), um viés de seguro. Tratava-se de uma proteção institucionalizada a partir de um interesse muito específico de uma determinada categoria. Portanto, a mais remota, se é que podemos assim denominar, *experiência previdenciária*, surge na nossa história com a natureza de seguro extremamente restritivo. Isso vai ser muito decisivo no modelo de previdência que vai se instituir no país já no início do século XX. Neste caso também, não havia ainda uma distinção entre a assistência à doença ou à previdência. Nessa época, até a década de vinte, praticamente não existia um sistema de proteção social público. A grande massa de brasileiros em condições de necessidades sociais dependia da filantropia de modo residual e descontínuo.

Considerando o conceito (programático) de seguridade social – saúde, assistência e previdência, é possível retomarmos a origem da previdência a partir e simultaneamente de outro sistema que, de algum modo, lhe antecede e lhe está relacionado – o cuidado à saúde. Os primeiros cuidados de saúde com preocupação coletiva institucionalizados vão ocorrer com a criação das primeiras Santas Casas de Misericórdia.

Em 1543 é criada a primeira Santa Casa do Brasil, em Santos; um modelo de atenção hospitalar que não é concebido enquanto *espaço terapêutico*; a idéia de cura é inexistente ou secundária. Tratam-se, muito mais, de hospitalarias – lugar onde eram *hospedados* os doentes sem proteção familiar (hospitalidade; caridade, compaixão); trata-se simplesmente de ajudar alguém a morrer com o mínimo de cuidado (às vezes bem menos que o mínimo). Internavam-se nestes hospitais, clientes pobres, forasteiros; soldados e marinheiros pobres (SALLES, 1971).

A instituição hospitalar era, nos séculos XVII e XVIII, instituição leiga ou eclesiástica, de origem privada e filantrópica (misericórdia). Uma primeira modificação desse padrão foi a ineficiência qualitativa dos hospitais, que produzem a morte e ameaçam a conservação das tropas. Isso leva a criação de hospitais militares (a partir do soldo dos próprios militares). Cria-se no Rio de Janeiro, em 1768, o Hospital Real Militar; problemas verificados nos demais hospitais aqui se repetem (SANTOS FILHO, 1977). Esse padrão vai provocar, mais tarde, o surgimento de alguns micro-sistemas de proteção em casos de infortúnios da saúde/doença/morte, pensão, entre outros. É a partir dessa evolução de micro-sistemas de proteção que vão surgir as primeiras caixas de previdências de corporações de trabalhadores com algum nível de organização institucional. Sempre numa perspectiva de seguro de caráter fechado (privado).

Essas mudanças também podem ser explicadas por um arranjo na economia da colônia, tipicamente um modelo extrativista que evolui para agro-exportador, em um primeiro momento com papel de destaque para o açúcar. A força de trabalho é composta por escravos negros (os primeiros chegam em 1538); índios reagiram à escravidão (daí o mito da preguiça inata dos nativos). É, portanto, nesse contexto onde não existem meios que propiciem o surgimento de qualquer sistema de proteção social do tipo previdenciário, que vai postergar o surgimento de um primeiro esforço institucional de organização previdenciária para o início do século XX.

Na virada do século XIX para o século XX, o país inicia um processo incipiente de interiorização de suas ferrovias como forma de promover o escoamento de seus produtos agrícolas. Esse processo faz parte de um fenômeno bem mais amplo, na economia nacional, que pode ser explicado pela necessidade de expansão do mercado para exportação. Saímos de um modelo predominantemente extrativista, a partir da colônia (madeira, minério, entre outros), para um modelo agro-exportador (principalmente da cana-de-açúcar), desde a colônia, passando pelo império e já na primeira República com café, borracha, entre outros (FAUSTO, 2006, p. 108-112).

É nesse contexto de evolução ou mudança da economia, inclusive com o deslocamento de seus centros de produção (neste caso, ainda não industrial), que alguns setores de trabalhadores já começam um processo incipiente de organização na defesa do que, mais tarde poderia ser denominado de micro-sistema de proteção

social corporativista. Oliveira (1986a, p. 44) descreve os últimos anos da década de dez como anos de luta e relativa mobilização de certos setores de trabalhadores; cita, inclusive, duas *greves gerais* em 1917, no Rio e em São Paulo, e outra em 1918 somente em São Paulo.

Desse modo, um dos setores de trabalhadores mais bem organizados, era exatamente o setor dos ferroviários. Como já apontamos no item anterior (Fase de pré-previdência), não havia ainda no Brasil uma preocupação com políticas de proteção social, quer na saúde ou previdenciária. Podemos até afirmar que tais políticas, como outras, inclusive educação e assistência social, só passam a merecer por parte do Estado alguma atenção de ordem mais difusa, a partir da segunda metade do século XX. Até então os esforços eram muito residuais. Assim, tendo como cenário um quadro de desassistência à saúde e à previdência, os ferroviários iniciam um processo de formulação de uma primeira *caixa* de proteção social de âmbito nacional.

É neste setor que a previdência (corporativa) foi estabelecida no país em 1923, quando o Congresso Nacional cria a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de empresas ferroviárias. Foi um marco inicial de um tipo de política institucionalizada e corporativa que incidiu sobre a saúde/doença/morte e cuidado, os ferroviários passam a ter direito a assistência médica, remédios subsidiados, aposentadoria e pensões, inclusive abrangendo seus familiares.

A legislação em discussão trata-se da Lei Elóy Chaves, Decreto nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923, que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários, de âmbito nacional, o que facilitou posteriormente sua extensão a diversas categorias: portuários, marítimos, serviços telegráficos e radiotelegráficos, serviços de força, luz e bondes. A referida lei somente veio a ser modificada nove anos depois, pelo Decreto nº 21.081 de 24 de fevereiro de 1932. Pode ser considerada a primeira lei orgânica da previdência social; já continha previsão de aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de serviço, pensão por morte e assistência médica (SOUZA, 2006, p. 05).

No final dos anos 20 o Brasil passa por um processo de tensão política muito significativa. Há um crescente descontentamento de alguns setores com a denominada *política do café com leite* (onde os presidentes se alternavam entre São Paulo e Minas Gerais). Essa tensão se agrava com a quebra desse acordo. O Estado de São Paulo insiste em indicar o sucessor de Washington Luís, Júlio

Prestes, contra Getúlio Vargas que saíra candidato apoiado por parte desses setores descontentes. Getúlio Vargas perde a eleição, mas, favorecido pelo clima de descontentamento reinante no País, promove um golpe de Estado e assume o poder, com a promessa de realizar uma vasta reforma institucional no país. Sempre pressionado por setores mais progressistas, convoca uma Assembléia Nacional Constituinte e, em 1934 é promulgada uma Constituição mais liberal e com a garantia de alguns poucos direitos sociais (FAUSTO, 2006, p. 176-183).

Ainda sob o argumento da ameaça do comunismo e outras condições de perigo às instituições, Vargas vai dissolver o Congresso, promover uma verdadeira caça aos seus opositores e produzir uma nova ordem jurídico-constitucional com a Constituição outorgada de 1937, denominada por seus opositores de *polaca*, numa alusão ao pensamento nazi-facista que varria a Europa da época. O movimento varguista é mantido no poder à custa de um processo lento e muito bem articulado por seus auxiliares, entre eles Francisco Campos, de cooptação de uma significativa parte dos trabalhadores, exatamente com investimentos no sentido de favorecer-lhes com sistemas de proteção social, quer no campo jurídico, ou de atenção direta do Estado. É dessa época a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por exemplo.

Este, portanto, é um momento ideal para a consolidação dos micro-sistemas de proteção social até então existentes. Vargas vai promover uma verdadeira reestruturação no sistema que mais tarde viria a originar a atual Previdência Social. De certo modo, inicia um processo de incorporação de pequenas caixas de previdência criando um instituto previdenciário chamado Instituto de Serviços Sociais do Brasil (MARTINS, 2006; SOUZA, 2006).

O Estado passa a participar do financiamento previdenciário juntamente com a contribuição de trabalhadores e empregadores. Assim, a contribuição é repartida entre os trabalhadores, os empregadores e o governo federal. Veja-se que a preocupação aqui é apenas com os trabalhadores formais, aqueles que têm *carteira assinada*, daí usar-se a expressão previdência corporativa. Trata-se de um sistema que atende apenas a uma *corporação* de trabalhadores – aqueles inseridos formalmente no mercado de trabalho.

Com a queda de Vargas em 1945 e a promulgação da Constituição de 1946, pouca coisa vai mudar no que tange à organização do sistema previdenciário. Tratava-se de um sistema que estava *dando certo*, ao menos para uma parte dos trabalhadores, aqueles formalmente inseridos no mercado de trabalho. O pequeno

período que se estende de segunda metade da década de quarenta até o início do denominado *regime militar*, a política previdenciária passa por algumas alterações, todas no sentido de consolidar o modelo corporativo.

Com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei nº 3.807 de 26 de agosto de 1960, criou-se um único sistema de previdência social, mesmo não tendo unificado todos os institutos até então existentes, mas estabeleceu um único plano de benefício. De fato, a previdência social, continuou organizada em cinco grandes institutos e uma caixa, elevada também à condição de instituto, passando assim, a abranger a quase totalidade dos trabalhadores urbanos brasileiros inseridos formalmente no mercado de trabalho (MARTINS, 2006; SOUZA, 2006).

Em 1966, já no denominado *Regime Militar*, todas as instituições previdenciárias foram unificadas no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em 1974, o Ministério do Trabalho e Previdência Social foi desdobrado e criou-se o Ministério da Previdência e Assistência Social, que passou a ter todas as atribuições referentes à previdência social. O INPS ficou responsável pela concessão de benefícios, assim como pela readaptação profissional e amparo aos idosos. Até ai, o sistema de proteção à saúde de trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho (com carteira assinada) se fazia através do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS). Havia, inclusive, uma *carteirinha do INAMPS*, como era denominada pelos inscritos, que lhes davam acesso aos hospitais próprios do Instituto.

Por outro lado, todos os trabalhadores que não pertenciam ao mercado formal, não tinham a *carteirinha do INAMPS* (trabalhadores rurais, ambulantes ou qualquer outro trabalhador que não tivesse carteira assinada) somente podiam acessar serviços de saúde ou hospitais eminentemente públicos ou filantrópicos, como o caso das Santas Casas de Misericórdia, que em geral dispensavam um serviço de baixíssima qualidade (grandes enfermarias com verdadeiros amontoados de doentes). E isso se aplicava também ao acesso à aposentadoria.

Nesse ponto é importante ressaltar uma abordagem explicativa de relações entre determinados modelos econômicos e políticas sociais no âmbito do continente latino-americano que, de algum modo, também implica em conexões históricas com o Brasil. Na América Latina, como bem demonstra Pinheiro (1995, p. 65), “[...] as políticas sociais têm sido conduzidas como parte integrante da

operacionalização das engrenagens econômicas e como instrumento de sustentação política do Estado [...]”. Vale dizer que tais políticas são utilizadas, inclusive, com instrumento de cooptação de determinados segmentos sociais.

Esse processo de cooptação, no caso brasileiro foi determinante no período chamado de Estado Novo (Governo Vargas, como já discutimos). O autor citado, ao fazer sua análise das políticas sociais na América Latina numa perspectiva histórica, estabelece algumas relações entre determinados períodos de sua economia e a instituição de políticas sociais. Apresenta-nos uma periodização de desenvolvimento ou contexto socioeconômico, composto de três momentos bem definidos (PINHEIRO, 1995). De certo modo, sua análise se aplica também ao caso brasileiro. A seguir, apresentam-se os modelos econômicos em diferentes períodos:

- a) o modelo primário-exportador: na grande maioria das colônias latino-americanas, o mono-extrativismo e a monocultura regional, geraram uma estrutura de concentração de poder político e econômico muito forte. Essa estrutura seria determinante no formato dos novos estados nascentes após a descolonização, a partir do século XIX. As políticas sociais, inicialmente inexistentes, passam nos contextos de descolonização, a favorecer a adaptação da força de trabalho imigrante e a garantir as condições para a construção de identidades nacionais, como forma de consolidar o Estado–Nação;
- b) modelo de substituição de exportações e o populismo: aqui o autor salienta o esgotamento do modelo anterior (primário-exportador) e sua passagem para um segundo momento, que não se fez concomitante em todos os países⁷. Contudo, em qualquer deles, no decorrer do final de século XIX, ocorre uma proliferação de centros urbanos e com isso o surgimento de novas demandas sociais a partir da organização de novos atores no cenário gerado por essas demandas. Na maioria dos países a dicotomia urbano/rural se manifesta, inclusive gerando

⁷ O autor aponta que à parte as semelhanças nos processos de desenvolvimento, a região foi palco de uma grande diversidade de particularidades históricas. Há países que aprofundaram mais o processo de substituições de importações entre os anos 30 e 40, como o Brasil, a Argentina e o México. Há outros que até hoje são primário-exportadores, como alguns países da América Central e Caribe. O Chile, sob a égide autoritária, abandonou precocemente o processo de industrialização substitutiva para embarcar na vanguarda do neoliberalismo na década de 70 (PINHEIRO, 1995).

programas diferenciados para segmentos urbanos e rurais.⁸ De início as políticas sociais nesse contexto se configuram como expressão do populismo (Vargas no Brasil, depois Péron na Argentina, entre outros); c) o Estado ajustador e a focalização das políticas – Aqui se destacam as remodelações operadas a partir dos anos 80, que têm seus prenúncios, em alguns países, notadamente no Chile, ainda no final da década de 70. Trata-se de uma política deliberada de ajustamento de suas economias ao alinhamento neoliberal, arrastados pela fortíssima influência da ordem econômica mundial, capitaneados por Inglaterra e Estados Unidos (Era Thatcher/Reagan). No campo das políticas sociais, o cenário é de focalização da cobertura, de vez que os recursos são limitados pela necessidade da economia superavitária, em obediência à cartilha dos credores internacionais.

Nos países latino-americanos está ocorrendo, nesta época, um fenômeno curioso – por um lado (internamente) os movimentos populares se fortalecem na sua luta por direitos sociais (no México as intencionalidades dos zapatistas de Chiapas são notícias e no caso brasileiro surge uma Constituição *bem social*, influenciada fortemente pelos fortes movimentos sociais da década de 80), enquanto externamente se fortalece a ideologia do ajuste neoliberal, com conseqüente restrição de direitos sociais, num franco ataque do neoliberalismo às tentativas de avanços no campo da proteção social.

No Brasil, na passagem da década de setenta para a década de oitenta, associado aos movimentos sociais pela redemocratização do país, ocorrem paralelamente, movimentos pelo redesenho e reestruturação das políticas sociais, entre elas, a política previdenciária. Esses movimentos sociais vão convergir para uma demanda fundamental no Estado brasileiro – a instituição de uma Assembléia Nacional Constituinte durante os anos de 1987 e 1988, culminada com a promulgação da Carta constitucional de 1988.

A partir desse marco implantou-se, no campo da política previdenciária, um novo conceito no Brasil, o conceito de seguridade social. Neste momento opera-se uma ruptura nesse campo. A concepção anterior era predominantemente de

⁸ Neste campo, talvez o melhor exemplo seja o do sistema brasileiro de assistência à saúde, vigente até o final dos anos 80; tínhamos o sistema urbano (atrelado ao antigo INAMPS, e o rural atrelado ao antigo FUNRUAL).

seguro corporativo, com a Constituição de 1988, passa a ser de *seguridade social*. Dada sua importância histórica, essa passagem com natureza de franca ruptura será objeto de discussão no próximo item do nosso trabalho.

3 A LÓGICA DA SEGURIDADE SOCIAL: Previdência no processo constituinte

Em seu capítulo que trata da ordem social, a Constituição estabeleceu que a seguridade social é composta por três segmentos básicos: Previdência Social, Saúde e Assistência Social. Com isso institui o conceito de seguridade social como política de Estado. E isso representou uma ruptura no sistema previdenciário anterior; criou-se uma concepção de seguridade com caráter universal – seguridade social em substituição ao padrão de seguro corporativo. Contudo, como toda ruptura, e essa não foi diferente, deu-se em meio a muitas tensões e disputas que se arrastam até a atualidade.

O melhor exemplo dessa tensão permanente é a chamada “reforma de previdência”⁹ que na realidade devemos considerar como uma *contra-reforma* vez que mostra uma tendência pela diminuição dos direitos sociais ampliados com a Constituição originária, esta sim, uma verdadeira reforma no sistema, como já apontamos, com a mudança da natureza de *seguro corporativo* para a de *seguridade social*. Os embates que se travaram na ANC podem ser sumarizados no seguinte contexto:

- a) o cenário sócio-político de instituição da própria ANC em um país recém-saído de um regime ditatorial;
- b) a participação dos movimentos sociais nessa ANC, instituída como um grande fórum de discussão dos grandes temas nacionais na transição para a democracia;
- c) as discussões e tensões com foco na denominada *seguridade social* no anteprojeto da Subcomissão que daria origem ao atual regimento constitucional previdenciário.

Quanto ao cenário sócio-político, o país estava saindo de um regime ditatorial, onde o Estado Militar-Tecnocrático promoveu algumas mudanças no

⁹ Denomina-se “reforma da previdência” as repetidas tentativas, algumas com êxito, que vêm sendo feitas desde a governo FHC, no sentido de diminuir alguns direitos garantidos no texto original da Constituição de 1988, sob o argumento da insustentabilidade e do equilíbrio financeiro do sistema nos moldes em que foi instituído. Seus esforços se fragmentam em múltiplas modificações do texto constitucional, dada a complexidade da estrutura do regimento jurídico-constitucional do sistema, e se concentram a partir de 1998. Primeiro com a Emenda Constitucional (EC) nº 20, a EC nº 21 de 1999, a EC nº 41 de 2003 e a EC nº 47 de 2005. Esta última, denominada Proposta de Emenda Constitucional (PEC) paralela da previdência, visava inclusive amenizar os efeitos do impacto da transição das medidas das outras Emendas, que de algum modo acabavam minorando direitos na denominada “reforma”, entre eles a taxação de inativos, por exemplo.

âmbito das Políticas Sociais, procurando funcionalizar essas demandas de acordo com seu projeto político, por meio de expansão seletiva de alguns serviços sociais. O regime militar procurava atender às necessidades provenientes dos impactos do assalariamento na previdência social e na assistência médica às demandas sociais, das classes subalternas reprimidas pelo regime e a sua própria necessidade de legitimação política (FERNANDES, 2005, p. 137).

Ainda segundo Fernandes (2005) é no limiar da década de 80 que inicia o período crítico do modelo de Seguridade Social, implantado no pós-64, o que denominou *crise da previdência social*.

De fato, a crise nas políticas de seguridade, mais especificamente na esfera da previdência social e da saúde, ocorreu num momento em que a sociedade brasileira passava a conviver com a deflagração da crise da dívida externa, com o esgotamento do crescimento econômico nutrido pelo milagre e com um novo processo de organização da sociedade, por meio da ação sindical e partidária. Esse período é assinalado pelo surgimento de movimentos de massa, em defesa das eleições diretas e de uma nova Constituição, ao lado de outros movimentos populares urbanos e rurais, de caráter contestador e reivindicatório. (FERNANDES, 2005, p. 138).

Ainda segundo Fernandes (2005) a participação dos movimentos sociais e dos trabalhadores merece destaque a experiência dos partidos políticos, dos sindicatos e dos movimentos sociais urbanos e rurais que, ao longo da década, posicionaram-se, enquanto classe, diante das classes dominantes e das instituições do Estado, lutando por práticas de socialização da produção social e do poder político, e recriando, no Brasil dos anos 80, as disputas políticas e ideológicas que caracterizaram os embates entre classes antagônicas. A dinâmica desses movimentos inicia-se com o reconhecimento dos partidos organicamente vinculados aos trabalhadores, dos sindicatos e dos movimentos sociais como interlocutores de cena política brasileira.

Vamos nos ater a uma análise mais detalhada do item relacionado às discussões e tensões na Assembléia Nacional Constituinte por ser de fundamental importância no desenvolvimento do nosso tema. A Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 foi o mais importante marco legal do atual regimento previdenciário. Podemos falar em um significativo processo de afirmação da previdência como direito. Diferentes atores políticos e entidades representativas de trabalhadores, aposentados e pensionistas estiveram presentes nas audiências públicas da Comissão de Ordem Social, mais especificamente de uma de suas Subcomissões –

a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, como explicaremos adiante.

A ANC foi instalada no dia 1º de fevereiro de 1987, numa sessão presidida pelo então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Carlos Moreira Alves, conforme determinava o Ato Convocatório, e contou com a presença do, então Presidente da República José Sarney. Na Segunda sessão foi eleito o presidente da ANC, Deputado Ulisses Guimarães e decidiu-se, pelo voto do plenário, que os Senadores eleitos em 1982 (um terço do senado) seriam admitidos como constituintes, uma vez que a eleição dos constituintes foi em 1986. Todas essas questões tiveram discussões acirradas e envolveram uma multiplicidade de atores políticos e organizações sociais (COELHO, 1988; SOUSA, 2001).

A partir das eleições de 1986 saíram os constituintes responsáveis pela elaboração da Constituição de 1988. Conforme nos lembra Sousa (2001), apesar dos partidos considerados progressistas serem minorias na ANC, criou-se um cenário de participação popular tão intenso na Assembléia, como demonstraremos adiante, que algumas das grandes demandas sociais acabaram sendo aprovadas no texto definitivo da Constituição. Entre essas demandas podemos citar a total reformulação do sistema de proteção social do Brasil, com destaque para as mudanças do sistema previdenciário. Retomando os apontamentos de Sousa (2001, p. 515):

As eleições de 1986 ocorreram no auge da euforia com o aparente sucesso do Plano Cruzado, gerando pouco debate em relação à constituinte. O PMDB e o PFL reunidos asseguraram quase 80% dos membros da ANC e os partidos considerados progressistas (PT, PDT, PSB, PC do B e PCB) tinham, juntos 9,5%. A força do PMDB e do PFL, que foram também, os principais fiadores da transição, poderia levar a crer que a elaboração da Constituição seria uma tarefa relativamente fácil. Mas não só isso não aconteceu, como também os partidos tidos como progressistas conseguiram aprovar muitas de suas demandas.

O alto grau de heterogeneidade dos constituintes, aliados ao caráter abrangente da transição política, sinalizava duas alternativas no que se refere ao processo decisório: a) acordo entre grupos com afinidades ideológicas, colocando em confronto conservadores versus progressistas; b) acordos entre grupos ideologicamente adversários, gerando consenso em certas questões.

Partido	Número de parlamentares	Percentual %
PMDB	302	54,0
PFL	133	23,8
PDS	038	6,7
PDT	026	4,6
PTB	019	3,4
PT	016	2,9
PL	007	1,3
PDC	006	1,2
PC do B	006	1,1
PCB	003	0,5
PSB	002	0,4
PMB	001	0,2
TOTAL	559	100,0

Quadro 2 – Composição partidária na ANC de 1987/88
 Fonte: GURAN (1988)

Nesse contexto de diversidades de idéias e posições ideológicas, a ANC precisava aprovar o seu Regimento Interno como meio operacional para o início dos trabalhos cujo resultado seria a própria elaboração e votação do Projeto de Constituição. Ao final de muitas discussões e debates, como mostram os jornais e periódicos da época, o Regimento consagraria um espectro bastante amplo de participação, concorrendo com as próprias sugestões dos constituintes. Entre essas oportunidades de participação na ANC, podemos citar:

- a) sugestões de associações formais, de Câmaras de Vereadores, Assembléia Legislativas dos Estados e tribunais;
- b) emendas de 30 mil cidadãos com a responsabilidade de, pelo menos, três entidades associativas, ao texto do Projeto de Constituição;
- c) audiências públicas obrigatórias com especialistas, autoridades e entidades associativas podiam apresentar-se e opinar sobre os Relatórios finais das respectivas Comissões e subcomissões;
- d) defesa de tais propostas, ante a Comissão de Sistematização, por um dos seus signatários.

Com isso os segmentos mais mobilizados da sociedade puderam atuar

diretamente no processo constituinte. É muito interessante observar, através da leitura de Atas dessas reuniões e audiências públicas, o nível de participação popular. No que diz respeito aos trabalhos da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, objeto da nossa discussão, foram 25 audiências públicas, entre os dias 07 de abril e 25 de maio de 1987, quando apresentou seu relatório final na forma de um anteprojeto para a Comissão de Sistematização e Redação Final. Esses prazos e forma de apresentação foram definidos no Regimento Interno da ANC, fundamento normativo da organização dos trabalhos dos constituintes.

Como aponta Coelho (1988, p. 45),

[...] o nascimento de um Projeto de Constituição na forma adotada pelo processo brasileiro em 1987 foi certamente singular no mundo. Aberta a possibilidade de apresentação de sugestões, foram encaminhadas à ANC 11.989 propostas distribuídas para as Comissões por temas [...].

Ainda segundo Coelho (1988) e Sousa (2001), o funcionamento conjunto das 24 Subcomissões criou uma pluralidade extraordinária de depoimentos, de delegações apinhando-se pelos corredores do Congresso e outras manifestações, que nem mesmo a imprensa teve estrutura para acompanhar a riqueza e variedade dos fatos e dos conteúdos e discussões que eram diariamente apresentados.

Embora tenham participado dos trabalhos da ANC, nas audiências da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, diferentes sujeitos políticos e instituições, destaque deve ser dado à Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas e à Central Única dos Trabalhadores. Participaram ainda com algum destaque a Associação Nacional de Previdência Privada e a Superintendência de Seguros Privados. Donde se pode concluir que neste fórum houveram discussões e tensões permanentes entre o setor público e privado.

Ressalte-se que a participação do ministro da previdência, à época, Rafael de Almeida Magalhães foi encarada como positiva para as entidades representativas dos movimentos sociais. O ministro defendeu como as entidades, um sistema universal sem discriminação dos trabalhadores rurais e urbanos e um sistema de custeio tripartite.

As audiências com o maior volume de discussões diretamente relacionadas à política previdenciária ocorreram na 6ª reunião (21 de abril de 1987), na 8ª reunião (22 de abril de 1987), na 9ª reunião (23 de abril de 1987) e na

apresentação do Relatório Final, o anteprojeto da Subcomissão, no dia 25 de maio de 1987. Cabe destacar que o anteprojeto apresentado à Comissão da Ordem Social, que o encaminharia à Comissão de Sistematização, se constituía apenas no documento base para as discussões de plenário, que ocorreriam no segundo semestre de 1987 e durante o ano de 1988 (A Constituição Federal viria a ser promulgada em 05 de outubro de 1988).

A 6ª reunião, primeira a tratar direta e exclusivamente da questão previdenciária (antes os constituintes estavam organizando o próprio funcionamento da Subcomissão e de suas audiências públicas, listas de convocados, entre outros), contou com a participação da Associação Nacional de Previdência Privada e da Confederação Nacional de Aposentados e Pensionistas. Desta reunião participou ainda a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), órgão do Ministério da Fazenda que regulava a previdência privada.

A metodologia utilizada pelos constituintes foi a do debate após a fala dos convidados. Na 6ª reunião, após as apresentações de praxe, usou a palavra o presidente da Associação Nacional de Previdência Privada, Sr. Amaury Soares. Discorreu sobre a importância estratégica da previdência privada, falou sobre a lei 6.435 de 1977, que organizou e regulamentou a existência da previdência privada no Brasil. Enalteceu o setor como aquele que tende a substituir o Estado nas situações de pessoas com maior ganho pessoal, que podem recorrer a uma previdência complementar e fundos de pensão. Falou também o representante da SUSEP, destacando o crescimento dos fundos de pensão, tanto na Europa como nos Estados Unidos, apontando, já naquela época, para uma possível guinada neoliberal e uma *industrialização* de previdências privadas no Brasil.

Este Decreto, ao conceder um conjunto significativo de incentivos à previdência privada aberta, parece-me que estará criando as condições para que, a médio prazo, realmente, no Brasil, venhamos a ter uma indústria de previdência privada aberta extremamente significativa (BRASIL, 1999, p. 30).

Referia-se a recente Decreto presidencial que favorecia a previdência privada através de incentivos fiscais. Note-se que mesmo antes da Constituição Federal, o governo já estava relativamente ocupado em favorecer a iniciativa privada no que concerne à previdência. Incentivos fiscais são uma forma impactante de ajuda pública às empresas privadas. Já vem daí uma preocupação crescente dos

governos (de José Sarney ao presidente Lula) em transferir a responsabilidade de seguridade pública para os seguros privados, bem ao estilo do ideário neoliberal. Mas, como veremos, a Constituição vai apontar para outra direção, daí a avidez pela dita *reforma previdenciária*.

Ainda na 6ª reunião, destaque para a fala do Sr. Obede Dorneles Vargas, presidente da Confederação Nacional dos Aposentados e Pensionistas. Trouxe para a audiência pública um documento que foi apresentado aos constituintes cujos pontos principais podem ser resumidos nos seguintes itens (BRASIL, 1999, p. 41):

- a) Instituição de um sistema único de previdência social de planos e benefícios;
- b) Contribuição tríplice: governo, empregador e empregado;
- c) Monopólio estatal na previdência social dos seguros (acidente do trabalho e trânsito, desemprego);
- d) Sistema colegiado na administração e fiscalização de todos os órgãos da previdência social;
- e) Destinação específica, vinculada, no caso de taxas e tributos para a previdência;
- f) Vinculação da aposentadoria ao maior salário mínimo vigente.

No encerramento de sua fala, manifesta-se francamente contra a privatização da previdência, que já sente como uma tendência do governo e apela aos constituintes para a necessidade de caracterizar a previdência como um sistema de seguridade social e não uma instituição de beneficência. É nessa mesma audiência da 6ª reunião que o constituinte Eduardo Campos vai usar a expressão *universalidade de cobertura*, reforçando a contribuição da Confederação de Aposentados.

Na 8ª reunião, ocorrida no dia seguinte, foi dedicada quase que exclusivamente para a fala do ministro da previdência, à época Raphael de Almeida Magalhães. O ministro apoiou com veemência o conceito de seguridade social e universalidade de cobertura com a unificação do sistema sem a distinção de trabalhadores urbanos e rurais, mas foi contra a vinculação da aposentadoria ao salário mínimo; temia o desequilíbrio das contas da previdência em face ao aumento progressivo do salário mínimo, o que, em sua opinião, tornaria o sistema insustentável. Em discussão com o ministro, o constituinte Almir Gabriel ressaltou que não se justificava no estado republicano diferenças sociais tão grandes, muito

menos a partir de um órgão do estado, reforçando a idéia da universalidade de cobertura.

Para criar o assim chamado capitalismo brasileiro, foi necessário punir a área social, e eu diria que o cérebro à área econômica, o tal chamado Brasil de primeira classe, é como se fosse engraxado brilhantemente e por isso mesmo merecedor de ter uma remuneração muito maior. Enquanto que, aqueles que ficam dedicados a outro tipo de atividade, são cérebros com substâncias tigróides (sic), que não precisam brilhar e, obviamente, não precisam de ter uma remuneração tão grande (BRASIL, 1999, p. 84).

A 9ª reunião, ocorrida no dia 23 de abril, foi dedicada ao tema saúde, mas a CUT apresentou sua proposta para a previdência juntamente com a saúde. Vamos nos ater apenas à sua proposta previdenciária. Na apresentação da proposta previdenciária, feita pela Sr. Rodolfo R. Jr. (a da saúde feita pela Sra. Maria Luiza), foi informado aos constituintes que aquele era um documento consolidado a partir das discussões que já haviam sido feitas em fóruns estaduais de trabalhadores para a questão da previdência, desde o ano de 1985. Entre as principais propostas podemos citar (BRASIL, 1999, p. 103):

- a) consolidação do conceito de seguridade social com financiamento público, tripartite;
- b) acesso de todos a todas as ações e benefícios da previdência;
- c) competência do Estado para formulação, execução e controle da política previdenciária;
- d) aposentadoria aos 30 e 25 anos de serviço, respectivamente para o homem e mulher; e aos 60 anos para ambos por idade;
- e) aposentadoria, pensões e auxílios de prestação continuada deverão ter remuneração igual à da atividade, garantindo o reajustamento na mesma base, proporção e época do reajuste do salário mínimo;
- f) salário-família com valor igual a 25% do salário mínimo pago a cada trabalhador mensalmente.

Na 24ª e última reunião, foi apresentado o relatório final na forma de anteprojeto da Subcomissão, incluindo os temas de saúde, seguridade (previdência e assistência) e meio ambiente. No Anexo A apresentamos uma cópia dos Anais da ANC, onde se pode ver a proposta dos constituintes na íntegra.

De uma maneira geral, podemos dizer que a maior parte das reivindicações, mesmo após muitos impasses, acabou por ser consolidadas no texto

constitucional definitivo que viria à luz no dia 05 de outubro de 1988. Os seguintes princípios passaram a fundamentar a denominada seguridade social e estão dispostos ao longo dos incisos do artigo 194 da Constituição Federal de 1988:

- a) universalidade da cobertura e do atendimento, segundo os quais todos os cidadãos têm acesso à proteção social;
- b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais, mediante as quais o trabalhador rural passa a integrar o conjunto dos cidadãos, principalmente no âmbito previdenciário;
- c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, pelas quais as necessidades individuais determinam os benefícios ou serviços que devem ser concedidos;
- d) irredutibilidade do valor dos benefícios e equidade na forma de participação no custeio;
- e) diversidade da base de financiamento – as contribuições devem incidir sobre múltiplos setores da economia e da produção, e ainda sobre os salários;
- f) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite: trabalhadores, empregadores, aposentados e governo nos órgãos colegiados.

Mas para que este texto final fosse promulgado, muitas lutas e tensões ocorreram no decorrer do processo constituinte. Após a análise dos anais (Anexo A) e tomando como base a reflexão de Boschetti (2006) a subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, trabalhou em permanente tensão, um exemplo disso foi quando o Ministro da Previdência e Assistência Social à época Raphael de Almeida Magalhães defendeu as proposições contidas no relatório final do GT/MPAS¹⁰, que serviriam de base para um projeto de lei que estava tramitando paralelamente na Câmara dos Deputados com as diretivas e base da seguridade social, que foram estruturados pelo Conselho Superior de Previdência Social (CSPS). Esse posicionamento gerou um debate entre os membros da Subcomissão e o Ministro, estes alegaram que a real intenção do governo era realizar uma reforma da previdência de acordo com as propostas do GT/MPAS, desconsiderando a Assembléia Constituinte em curso. Essa tensão levou o governo a retirar o projeto

¹⁰ GT/MPAS – Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social, instituído no Governo Sarney.

de lei da previdência de pauta.

A Comissão de Ordem Social conceituou seguridade social como um sistema integrado de ações dirigidas à proteção tanto dos trabalhadores como da população excluída do processo produtivo, primando pela universalidade de cobertura. Após as conclusões dos trabalhos das subcomissões o próximo passo era aprovar os Projetos na Comissão de Sistematização.

Entretanto o Governo e os empresários no sentido de barrar as reformas e avanços no campo social criaram o “Centrão”, que segundo Boschetti (2006, p. 168), era um bloco congregado de vários parlamentares de centro-direita, com a postura de votar contra os dispositivos que não correspondessem aos interesses do governo e das forças de direita. O Centrão inclusive propôs um novo capítulo sobre a ordem social, com justificativa:

[...] tudo aquilo que se refira a seguridade social, previdência e assistência social, educação, cultura, esporte, ciência e tecnologia, comunicação, meio ambiente, família, infância, adolescente, idoso e índios há de ser tratado com realismo e bom senso. Deve ser descartado o Estado provedor. Não pode o sistema de seguridade social tornar-se sorvedouro de recursos, que não são infindáveis, do Tesouro e do contribuinte. A sua universalização deve ser precedida com sobriedade, a despeito dos justificados anseios gerais por um melhor atendimento, extensivo a todos. Embora reconhecendo a responsabilidade precípua do Estado no campo da saúde e da educação, não há porque desconhecer a importância da colaboração da iniciativa dos particulares nestes setores. (BOSCHETTI, 2006. p. 170).

O que percebe a intenção do Centrão era garantir uma participação mais direta do setor privado, ou seja, queria sustentar a idéia do Estado mínimo, com a supremacia do setor privado. Mas segundo o deputado constituinte Roberto Jefferson (PTB), que foi membro da Comissão de Ordem Social afirmou que a seguridade social foi aprovada por três motivos: pressão do movimento sindical e dos aposentados e pensionistas pela previdência; movimento ideológico ligado a uma corrente política pela saúde; e movimento pessoal e humanitário pela assistência social (BOSCHETTI, 2006).

Após a promulgação do texto final da Constituição, as conquistas sociais vem sendo alvo permanente de ataques, no sentido de reduzir ou até mesmo limitar os direitos consagrados na Constituição. Como será demonstrado, algumas conquistas relacionadas à idade, tempo de serviço e tempo de contribuição foram suprimidas na reforma previdenciária que, curiosamente, foi impedida pelo PT (que

era oposição), no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – nas discussões da EC nº 20 de 1998 –, mas foram levadas a efeito pelo próprio PT, agora no governo (emendas nº 41 e 42 de 2003). Como já apontamos, foi necessário uma outra emenda, a de nº 47 de julho de 2005 (PEC paralela da previdência) para amenizar os efeitos nefastos das emendas anteriores. É que na época dessas emendas, votou-se o que era consenso entre governo e oposição e deixou-se *paralelamente* a discussão dos pontos polêmicos para uma outra emenda, que só viria a ser promulgada em 2005.

De qualquer modo, os avanços conquistados na Constituição, por ocasião de sua promulgação, foram imensos. A começar por uma mudança conceitual da instituição previdenciária pública. Como apontado, passa da condição de seguro corporativo (embora ampliado), para seguridade social (caráter universal), que foi em última análise uma das grandes reivindicações das entidades representativas dos trabalhadores. Em nosso país existem três grandes regimes previdenciários: o Regime Geral, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; os Regimes Próprios dos Servidores Cíveis, bem como a Previdência Complementar. Uma análise rápida da estrutura dos sistemas de benefícios previdenciários brasileiros apresenta os seguintes descritivos:

- a) o Regime Geral de Previdência Social, que é vinculado ao INSS, é compulsório e atende ao setor privado. São contribuintes desse sistema os empregadores, empregados assalariados, domésticos, autônomos e trabalhadores rurais. A administração do sistema é pública;
- b) o Regime de Previdência dos Servidores Públicos é compulsório, com teto e subtetos definidos. Aposentadoria é compulsória aos 70 anos para homens e mulheres e aposentadoria por tempo de contribuição aos 35 anos para homens e 30 anos para mulheres. A administração do sistema é pública;
- c) a Previdência Complementar é voluntária e sua administração é privada. O Regime Geral e o Regime dos Servidores Públicos são autônomos, estanques entre si, com orçamentos separados e legislação específica para cada um deles. A Previdência Complementar pode atender a qualquer desses regimes.

A Previdência Social Brasileira, como já apontamos, nos seus diversos

regimes (Geral, Próprios e Complementar) foi objeto de reformas constitucionais nos últimos 5 anos, entre as mais importantes podemos destacar: a Emenda Constitucional 20, de 1988, a Emenda Constitucional 41, de 2003 e a Emenda 47 de 2005.

Com o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, instituído pela Constituição de 1988 as situações de desequilíbrio financeiro dos Regimes Previdenciários, Geral e Próprios, começaram a se tornar evidentes, o que forçou o poder público a introduzir restrições de toda a ordem, em busca do equilíbrio financeiro. Neste período foram aprovadas várias leis e medidas provisórias e quatro emendas constitucionais. Este esforço legislativo, seguido do natural desgaste político junto à sociedade, parece que ainda não alcançou os resultados desejados.

Permanecem as tensões entre as prioridades das denominadas necessidades sociais – os interesses e demandas de segmentos sociais (PEREIRA, 2000), e a ordem econômica – conjunto de metas operacionais da política macroeconômica, que visa o cumprimento de contratos principalmente com o capital internacional. Estamos falando da inversão da lógica da desmercadorização, mais uma vez utilizando a expressão de Esping-Andersen (1995). Quando a ideologia do mercado passa a gerir as prioridades e demandas sociais, tende-se a enfraquecer os sistemas de proteção social (como no caso da reforma da previdência), com impactantes conseqüências sobre a qualidade de vida, principalmente de trabalhadores. Como bem destaca Antunes (1999, p. 15):

A crise experimentada pelo capital, bem como suas respostas, das quais o neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível são expressões, têm acarretado, entre tantas conseqüências, profundas mutações no interior do mundo do trabalho. Dentre elas podemos inicialmente mencionar o enorme desemprego estrutural, um crescente contingente de trabalhadores em condições precarizadas, além de uma degradação que se amplia, na relação metabólica entre o homem e a natureza, conduzida pela lógica societal voltada prioritariamente para a produção de mercadorias e para a valorização do capital.

Esse cenário de mercadorização e secundarização do trabalho produz reflexos importantes nos sistemas de proteção social, impedindo sua ampliação, o que pode ser percebido pela análise da instituição de seus marcos regulatórios. Importante salientar que o trabalho de pesquisa não pretende esgotar as diferentes possibilidades de abordagem da denominada *questão previdenciária* no Brasil; trata-

se apenas de retomar as discussões em torno do modelo de política previdenciária instituído com a Constituição de 1988, a partir de um estudo documental e fazer uma análise atual de seu desempenho frente às novas tendências e reflexos dos programas neoliberais, com substrato nas recentes reformas da previdência.

4 TENSÃO ENTRE A LÓGICA DA REPARTIÇÃO E A LÓGICA DA CAPITALIZAÇÃO: a previdência social no contexto do neoliberalismo

A tendência de políticas de globalização das economias nacionais, se é que assim podemos denominar, arrasta consigo um modelo que lhe é sucedâneo, o chamado ajuste neoliberal. O denominado ajuste neoliberal pode ser conceituado não apenas como um ajuste de natureza econômica, mas também como parte de uma redefinição global do campo político institucional e das relações sociais (SOARES, 2001, p. 12). Tem sido tratado quase como um consenso que tais políticas ou ajustes têm provocado à desestruturação e a precarização de políticas sociais, entre as quais a Previdência Social.

Como já apontamos no último item do nosso trabalho, existe uma tensão/pressão permanente sobre os sistemas de proteção social exercidas pelo ideário neoliberal. Fala-se em “dilúvio neoliberal” (BOSCHETTI, 2006, p. 93) sobre os sistemas de proteção social na América Latina. O continente, Brasil incluso, torna-se, assim, uma realidade empírica de onde se pode avaliar os efeitos do impacto neoliberal sobre os sistemas de proteção social.

De um modo geral, podemos resumir as grandes mudanças no nosso sistema previdenciário em quatro momentos: a) pré-constitucional; b) constitucional original; c) Emendas 20/98 e 41/03 (reformas da previdência); d) emenda 47/2005 (PEC paralela da previdência), sendo que os dois últimos mostram bem a tensão sobre a qual estamos discorrendo. E podem ser assim classificados:

- a) Pré-constitucional, caracterizado por um sistema de seguro corporativo, com prevalência de uma cobertura institucionalizada para quem contribuía para o sistema;
- b) Constitucional, com a instituição da seguridade social universal, a grande ruptura operada no sistema de previdência;
- c) Emendas 20/98 e 41/03, com restrições de direitos em relação à idade e tempo de serviços para servidores públicos para aposentadoria integral, taxação de inativos excluídas a paridade de proventos entre ativos e inativos, restrição de benefícios para professores excetuando-se aqueles do ensino fundamental, entre outros;
- d) Emenda 47/05, com flexibilizações e minimização das restrições impostas pelas Emendas anteriores. Contudo, manteve os eixos

principais dessas mudanças.

Tomando como parâmetro algumas das principais conquistas da Constituição Federal, já apontadas no último item de nosso trabalho, mostraremos a seguir alguns itens específicos, que nos mostram claramente a tensão entre as conquistas e os ataques que vem sofrendo do ideário neoliberal. Para uma melhor visualização dessas mudanças e seus respectivos marcos regulamentares, apresentamos um quadro descritivo abaixo:

Texto original da CF/88	Emendas 20/98 e/ou 41/05	Emenda 47/2005
Permitia a aposentadoria por tempo de serviço com 35 anos se homem, ou 30 anos se mulher com valor integral; ou ainda 65 para homem e 60 para mulher com proventos proporcionais.	Impõe-se a aposentadoria por tempo de contribuição e não por tempo de serviços e agregam-se os dois critérios – idade e tempo de contribuição.	Abranda as imposições anteriores, permitindo que servidores que tenha atingido o tempo de contribuição, mas sem a idade mínima para se aposentar consiga reduzir um ano na idade para cada ano a mais de contribuição.
Os aposentados estavam desobrigados de qualquer contribuição para o sistema	Impõe-se uma contribuição para os inativos em torno de 11% de seus ganhos	Define alíquotas diferenciadas para contribuição de diferentes inativos, se servidores dos estados ou da união.
Permitia a paridade de proventos entre os ativos e inativos de uma mesma categoria funcional.	Impõe perdas do critério de paridade	Resgata o critério de paridade entre ativos e inativos.
Menor tempo de serviço como exigência para professores se aposentarem	Restrição para beneficiar apenas aos professores do ensino fundamental.	Estende aos professores a regra de transição prevista para os demais servidores, que poderão se aposentar antes da idade mínima, usando o tempo excedente de contribuição.

Quadro 3 – Comparativo entre a CF/88, Ementas 20/98 e/ou 41/05 e emenda 47/2005

Podemos dizer que, de certo modo, os avanços introduzidos pela Constituição de 1988 têm sido estrangidos pelo novo ambiente de dominância relacionado aos ideólogos e defensores do ajuste neoliberal. Trata-se, portanto de

um ataque do pensamento financeirizado, e que sua continuidade e desenvolvimento entra em choque com os interesses de seus principais atores. Isto é, estamos claramente diante de uma encruzilhada, de um lado a tentativa de manter uma previdência universalizada e desmercadorizada, de outro, uma política ideologicamente atrelada ao pensamento neoliberal. Choque à vista.

É interessante recuperar um fato que antecede a promulgação da Carta Constitucional de 1988. Antes mesmo da promulgação da Carta e mesmo depois dela, o então presidente Sarney (Gestão 1986-1990) já vinha se manifestando publicamente contra alguns de seus avanços. No que se refere aos dispositivos que tratam da denominada Ordem Social, onde se define o conceito de Seguridade Social, com seus três eixos – Saúde, Previdência e Assistência – o presidente foi enfático: a cobertura proposta por estes dispositivos levaria, necessariamente, à produção de um déficit previdenciário.

Defendia a tese que a eliminação do tratamento desigual entre beneficiários rurais e urbanos, que a introdução de um piso igual ao salário mínimo e que a concessão de uma aposentadoria de valor mais próxima da dos salários dos últimos anos, bem como a universalização do direito à saúde, conduziriam a uma situação insustentável do ponto de vista da gestão financeira. É sempre lembrada por todos uma frase emblemática de sua autoria, muito repetida nos jornais da época: “Com essa Constituição (e a pressão do ajuste) é impossível governar”.

Vê-se então que o desenho da gestão financeira da previdência social está na agenda desde que se pensou no alargamento de sua cobertura. Esse alargamento trouxe consigo, por conta da tensão entre a universalização e o ajuste, uma certa dominância do argumento financeiro (custeio) da política previdenciária. Para uma melhor compreensão do jogo de tensões que se interpõe neste cenário, é importante destacar que a instituição de um desenho de proteção social que garantisse acesso universal e relativamente igualitário, ocorreu no Brasil de forma tardia. E vai ocorrer no pior momento, exatamente quando a tendência neoliberal está mais preocupada em “[...] fazer dinheiro na ciranda financeira [...]” (CHESNAIS, 2005, p. 35), isto é, produzir capital à custa de capital (juros, empréstimos e especulação).

A exclusão do trabalho, portanto, exclui igualmente o próprio sistema previdenciário público, não apenas pela falta de contribuições, mas por ser apontado como um sistema *devorador* de recursos para quem não é ativo economicamente.

Dessa forma, podemos dizer que a dominação do capital atrelado à especulação e financeirização da economia vai produzir um enorme impacto sobre o desenho da proteção social de caráter universalista. No caso brasileiro introduziram-se as reformas previdenciárias aos dispositivos constitucionais egresso da Constituinte. Principalmente com as Emendas Constitucionais nº 20/98 e 41/03 foram introduzidos dispositivos que dificultam o acesso à aposentadoria e aumentam a participação do usuário do sistema no custeio.

Desse modo, se pensarmos no Brasil como um país que vinha de um processo de franco desenvolvimento econômico, na época do Regime Militar, *aumentando o bolo*, no dizer de seu Ministro Delfim Neto, “para depois reparti-lo”, agora, no momento dessa repartição, através de sistemas de proteção social, se mostra ineficiente. O processo de contenção dos gastos públicos, receita imposta pelo chamado Consenso de Washington (SOARES, 2002) no final da década de oitenta, orienta tanto para o combate à inflação como para a geração do superávit primário das contas públicas (receitas menos despesas, sem levar em conta os pagamentos de juros da dívida pública).

É nesse ambiente que faz surgir o campo de luta, de um lado a Constituição gerando direitos, de outro o ajuste gerando contra-valores, para usarmos uma expressão de Oliveira (1998a). E nesse momento o Brasil não mais cresce de forma duradoura e sustentada. Não é de se estranhar, portanto, que a discussão sobre a Previdência Social esteja permanentemente em aberto.

Os governos que se seguiram ao presidente Sarney têm tentado fazer grandes mudanças no regime previdenciário, tentando adequá-lo aos mandamentos do consenso de Washington, foram várias as tentativas de modificar suas bases de proteção. Alguns conseguiram algumas mudanças, como as reformas já citadas, mas, a *grande reforma* esperada e sugerida pelas agências internacionais monopolizadoras de capital, como o próprio Banco Mundial, ainda não ocorreu.

A considerar a concepção dessas agências a previdência deveria ser privada, organizada em regime de capitalização individual, sem ou com pouca participação dos empregadores em seu financiamento. Nessa perspectiva, caberia apenas ao Estado prover benefícios assistenciais, voltados às camadas mais pobres da população. Ou seja, francamente focal ou residual e não universal.

Decerto que a nossa previdência ainda não tem um caráter completamente universal, seu lastro de cobertura estende-se sobre aqueles que

contribuem. Contudo, como o financiamento da seguridade social, onde se encontra a previdência, acaba beneficiando a assistência social (caso, por exemplo, do benefício de prestação continuada para idosos e deficientes), podemos dizer que a nossa seguridade social tem uma potencial tendência à universalização, até porque incluiu os trabalhadores rurais que, agora têm acesso garantido, pelo atual modelo, sem uma contribuição mais efetiva, como os trabalhadores urbanos. Note-se daí a idéia de sistema solidário como proposto por Giovanni (1998, p. 09).

Sem nenhuma dúvida, pelo exposto até agora, o sistema previdenciário de algum modo tem sido determinado no processo de luta por direitos sociais, ainda que neste processo exista um fortíssimo atrelamento econômico que, em parte define, também, o espectro da cobertura e seus modos de institucionalização. Isso fica mais claro ainda com as reformas ocorridas nas políticas sociais brasileiras, notadamente após a segunda metade da década de oitenta, com a votação da Constituição de 1988. As mudanças surgiram a partir dos debates sobre a necessidade de alteração das regras de acesso à previdência social brasileira, bem como sua forma de financiamento. E este debate surgiu como um resgate da enorme dívida social brasileira herdada do regime militar e do modelo corporativista que lhe antecedeu.

Muito embora se constitua em um campo de permanente tensão, que inclui o modelo de assistência e meios de captação de recursos, a previdência brasileira tem um cenário complexo que engloba suas mais recentes reformas, começando pelo seu marco constitucional. O tratamento concedido ao campo da proteção social, na Constituição de 1988, foi resultado da defesa realizada por setores progressistas que demandavam, na época, a construção de um sistema voltado para:

- a) ampliação da cobertura para segmentos até então sem proteção e eliminação da discriminação entre trabalhadores urbanos e rurais;
- b) implementação de uma gestão descentralizada e participativa nas políticas sociais;
- c) definição de mecanismos de financiamento mais amplos e estáveis para políticas sociais.

Como se observa, a constitucionalização dos direitos previdenciários decorre, em parte, da luta de setores organizados e que vinham se organizando desde antes do regime militar. Esses movimentos sociais se destacaram e muito

durante a década de oitenta, exatamente quando se opera a constitucionalização dos direitos previdenciários, atualmente tão ameaçados pelas sucessivas reformas. A década de oitenta foi, por assim dizer, primorosa no processo de conquistas de direitos sociais por movimentos organizados.

Percebe-se, então um ciclo de conquistas de direitos seguido sempre de ameaças de modelos econômicos restritivos de direitos. É sempre bom lembrarmos que na retomada histórica das origens da previdência no Brasil, o movimento dos ferroviários aparece com destaque, assim como no processo de consolidação da previdência pública, no transcurso do denominado *Estado Novo*, têm papel de destaque, ainda que relativamente cooptado por Vargas, o movimento sindical da época.

Entretanto, existiram alguns avanços, relacionados especificadamente no caso da previdência, antes da Constituição de 1988, a saber: entre 1985 e 1987, o valor dos pisos dos benefícios urbanos foi aumentado, o prazo de carência, diminuído, e alguns tipos de benefícios foram estendidos para a clientela rural (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003). Essas adequações sugerem alguns princípios que, de uma forma bem genérica, podem ser destacados como *despatrimonialização* institucional e *repersonalização* da assistência. No primeiro caso estamos fazendo uma analogia com a categoria “desmercadorização” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101). No segundo caso, o mesmo processo, agora referido à centralidade da pessoa humana, como princípio constitucional, elencado no art. 1º, III da Constituição Republicana.

Com a instalação de um processo de desmonte institucional dos órgãos de assistência no nível federal (instituições da União), a municipalização de grande parte dos programas e a passagem ao modelo de transferência direta de renda aos usuários, optou-se por um padrão de proteção social que, de certo modo, tende a revalorizar a autonomia pessoal dos (des)assistidos sociais, para usar uma expressão crítica de Sposati (1989). Por outro lado, esse movimento de desaparecer o Estado (bem típico do pensamento neoliberal, a idéia de *estado mínimo*), acaba por impor ao sistema previdenciário uma minimização institucional e burocrática que vai prejudicar sobremaneira o próprio usuário do sistema. Assim, a tensão vai pendendo, no seu aspecto negativo, para o lado do mais fraco – o beneficiário do sistema.

De qualquer modo, para vislumbrarmos alguma perspectiva dessa tensão

entre os direitos sociais e os modelos econômicos, vamos nos valer de algumas classificações de autores diferentes sobre sistemas de proteção social, de modo a que possamos, igualmente, classificar o atual estágio do nosso próprio sistema. Claro está que não se trata, aqui, de fazermos uma discussão sobre o fato de termos ou não um sistema de proteção social, nos termos colocados por Escorel ([19--]). Nossa premissa é a de que temos um sistema de proteção social, trata-se, isso sim, de tentar classificá-lo, para daí entendermos sua natureza e estabelecermos algumas perspectivas em face das tensões presentes.

Existem classificações que procuram definir modelos explicativos para as diferentes formas como os Estados implantam ou implementam os seus respectivos sistemas de proteção social. Podemos, inclusive, tentar agrupar essas classificações, tomando como referência, dois autores muito citados na literatura – Esping-Andersen e Titmus (apud GIOVANNI, 1998).

Para Titmus, são três os modelos de Estado de Bem-Estar: *Residual*, *Meritocrático-particularista* e *Institucional redistributivo*. O primeiro caracterizado por políticas muito seletivas, cujo alvo seriam segmentos sociais extremamente carentes e excluídos do mínimo de acesso aos bens e serviços produzidos na sociedade. O segundo caracterizado por políticas um pouco mais ampliadas, mas limitadas à capacidade contributiva dos segmentos sociais demandados. No terceiro, que atua para *além do mercado*, estão garantidos a todos os cidadãos os direitos e as prestações relativas ao mínimo de renda e serviços públicos.

Titmus, portanto, distingue com um grau razoável de objetividade, as diferenças básicas entre os três modelos do denominado *Estado Providência*. Por seu turno, para Esping-Andersen (1991), também são três, as *economias políticas do Welfare State: Liberal, Conservadora-corporatista* e *Social-democrata*. A primeira com a predominância de valores liberais, se aproxima do padrão *residual* de Titmus, atende apenas a determinados segmentos, de forma mercadorizante. A segunda, conjugada à tradição estatista e populista, vai privilegiar determinadas categorias de trabalhadores com generosos programas, negligenciando aqueles segmentos mais afastados das instituições do Estado e da economia formal. A terceira, diferente das duas anteriores, é caracterizada pela plena intervenção pública com um processo bem pronunciado de *desmercadorização* da proteção social; tende a ser universal e o mais ampla possível.

Em resumo, podemos dizer, acolhendo as teses dos dois autores,

classificar e nomear os tipos de estados providências em três: a) liberal – *residual* para Titmus e *liberal* para Esping-Andersen; b) corporativista – *meritocrático* para Titmus e *particularista* para Esping-Andersen; c) universalista – *redistributivo* para Titmus e *sócio-democrata* para Esping-Andersen. Temos, então, já na denominação que sintetiza o pensamento dos dois autores, os padrões *liberal*, *corporativo* e *universalista* de cobertura nos sistemas de proteção social.

Considerando as fases ou periodização discutidas no capítulo dois, e agora nos utilizando desses diferentes padrões, podemos relacionar as fases com os padrões na seguinte relação: a) Fase de pré-previdência – marcada por ausência de qualquer sistema de proteção social, exceto atos de filantropia isolados ou focais – neste caso podemos dizer que se trata de *padrão absolutamente liberal-individualista*; b) Fase do nascimento da previdência – marcada pela origem classista, onde um determinado grupo cria micro-sistemas de proteção, limitados ao próprio grupo – neste caso, como na segunda fase de consolidação, estamos diante de um *padrão corporativo*; c) Fase atual pós-constitucional – marcada pelo acesso de todos ao sistema de proteção social (ainda que de baixa proteção em alguns casos), independente de sua condição social – podemos dizer que se trata de um *padrão universalista*.

Concluindo este apontamento, resta claro a permanente tensão existente entre o universalismo de cobertura, do atual padrão previdenciário e o ataque neoliberal. A tendência da ameaça neoliberal é pelo retorno ao corporativismo e, em alguns casos, retorno mesmo ao padrão liberal absoluto ou residual de Titmus, que se traduz pela capitalização da previdência. É a negação do esforço de uma economia solidária, como aquele apontado por Giovanni (1998). Economia solidária que se constitui, inclusive, como princípio constitucional.

Recentemente, em 2006, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) trouxe a público suas análises sobre essa problemática. Trata-se do documento “Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2006)¹¹. Pode servir de base para reflexões atuais sobre essa tensão, muito embora

¹¹ A CEPAL foi criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, e tem sua sede em Santiago, Chile. É uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para coordenar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, coordenar as ações encaminhadas para sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais

não se refira à previdência brasileira diretamente. Contudo, a análise desse documento nos mostra o nível de comprometimento das políticas sociais com o denominado ajuste, mas, sobretudo a visão cepalina da necessidade de uma resistência conceitual de princípios dessas políticas, conquistados nas últimas décadas. No caso brasileiro, no final da década de oitenta, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Sob o aspecto metodológico, como já apontamos, a utilização de um documento como referência e fonte de pesquisa, incorre no grande risco da análise meramente conteudista. Em que pese a importância e significado do documento da CEPAL, dada a sua origem institucional (elaborado por uma instituição que tem se destacado, no espaço latino-americano, como uma agência de fomento de importantes discussões no campo das políticas sociais), seu conteúdo textual deve ser criticamente contextualizado. Isso significa ir além do conteúdo meramente textual do documento.

O desenho normativo-estrutural dos sistemas de proteção social, em geral, tangenciam a natureza programática de suas ações. Muito embora muitos anunciem o sistema como direito social¹², na prática de sua execução aparecem como uma *bondade assistencialista* do Estado, que pode ser retirada a qualquer momento, se a ordem econômica assim o estabelece como necessária, como no caso do denominado ajuste neoliberal¹³. Desse modo, fica estabelecida uma tensão entre a lógica da proteção social como direito e a lógica da proteção como assistencialismo; tensão que também se refletiu, com vimos, no caso brasileiro, objeto de nossa discussão.

Essa questão nos remete a uma série de análises necessárias sobre o desenvolvimento desses sistemas de proteção, bem como pode nos ajudar a descortinar algumas perspectivas sobre o próprio futuro dos sistemas no nosso

nações do mundo. O documento em discussão foi elaborado no trigésimo primeiro período de sessões da Comissão (Montevideu, Uruguai, 20 a 24 de março de 2006).

¹² No caso brasileiro isso é bem claro quando analisarmos os dispositivos constitucionais que tratam da seguridade social, o artigo 194 da Constituição Federal de 1988, dispõe que: “a seguridade social compreende um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Onde se conclui o sistema de proteção como sendo decorrente de direitos e não como um simples “benefício assistencialista” (BRASIL, 1988).

¹³ O conceito de *ajuste neoliberal* pode ser inferido a partir de um conjunto de ações da política econômica governamental, cujo principal eixo de justificação é o enfrentamento da crise fiscal do Estado. Isto é, reduzir as despesas do Estado, recaindo essa redução, invariavelmente sobre o orçamento social.

continente. O documento cepalino se constituiu em unidade de análise por três razões: a) deu conteúdo amplo, que inclui desde a necessidade estratégica dos sistemas de proteção social a uma principiologia da universalidade de cobertura; b) duas considerações sobre as mais recentes tendências das políticas e programas sociais (o documento é de março de 2006); c) seus apontamentos no sentido de assegurar uma definição conceitual, normativa e operacional, pelo fortalecimento dessas políticas como direito e não como simples assistencialismo.

Este último item *c* reforça a necessidade de discussão em torno da nossa *questão central*, sobre a natureza (conceitual, normativa ou operacional) de tais políticas e programas. Separamos as categorias conceitual, normativa e operacional, porque é assim que elas se apresentam de fato. O *conceito* é a idéia que se tem da política em seu sentido mais amplo; as *normas* são os marcos legais de tais políticas, por vezes até se distanciam de seus conceitos; e, por fim, a *operacionalização* dessas políticas e programas, que nem sempre se definem pela idéia ou pelo que dispõe seus marcos legais¹⁴.

Soares (2001, p. 42) aponta que os indicadores sociais na América Latina pioraram muito com o denominado ajuste neoliberal, vez que houve na última década, redução considerável do gasto social, indicado que os serviços sociais públicos e os subsídios ao consumo popular básico se deterioraram. Não existe consenso sobre suas causas nem sobre suas conseqüências, no que diz respeito aos seus efeitos sobre a deterioração das condições de vida de parcela importante da população. Embora consideremos que tal fenômeno está intimamente vinculado ao próprio ajuste.

Ainda segundo Soares (2001), o discurso da maioria dos governos da região e das agências de financiamento internacional, situa a causalidade dessa situação, por um lado, na crise econômica, e por outro, no modelo de gestão do chamado Estado de bem-estar, caracterizado pelo desperdício de recursos e pela ineficiência. Diz ainda a autora que há outra vertente que a deterioração social não seria um simples efeito da crise, mas, também, um elemento consubstancial da política neoliberal e de seu ajuste.

¹⁴ No Brasil, a título de exemplo, o que não deve ser muito diferente em outros países da América Latina, é bastante comum dispositivos legais serem desobedecidos ou visivelmente mal interpretados no âmbito da administração pública, com objetivo de restringir direitos de beneficiários. Isso pode ser demonstrado pelo número excessivo de ações judiciais demandadas contra o INSS e outras instituições de proteção social. Para se ter uma idéia disso, na Justiça Federal o maior número de ações em tramitação é exatamente contra a Previdência Social.

A adoção de uma política social de cunho neoliberal provoca e/ou acentua a estratificação social, cujos elementos básicos são as desigualdades, seja nas condições e qualidade de trabalho, seja no consumo e na proteção social. Lembramos ainda que, mesmo dentro da América Latina, existe uma diversidade de *ajustes neoliberais* conforme estejamos neste ou naquele país. Neste item do trabalho, como já apontamos, estamos tratando do bloco regional latino-americano. Dessa forma, nossa avaliação é sobre uma possível visão geral das políticas sociais do continente e, notadamente, sua diferença do que ocorreu na Europa, por exemplo.

Os anos 80 e 90 assistiram a um ataque com perspectiva de relativo desmonte do assim chamado Estado de Bem-Estar Social nos países de capitalismo central, anunciado como conseqüência do processo de mercantilização e financeirização das economias, com um viés fortemente influenciado pelo processo de globalização (ou mundialização) do capital. Contudo, nesses países, as instituições de defesa dos sistemas de proteção social se mostraram bem mais fortes do que se suponha inicialmente. Esping-Andersen (1995) aponta que mesmo como o enfraquecimento de algumas políticas sociais, a espinha dorsal dos sistemas foi mantida.

Na América Latina, as tendências reformadoras na direção de um estado mínimo de matiz neoliberal tiveram conseqüências muito piores que nos países de capitalismo central. Em Boletim Informativo do Banco Mundial para a América Latina e Caribe, datado de novembro de 2003, chama-se a atenção para a necessidade de alargamento da base de proteção social no continente para as pessoas mais pobres, inclusive uma maior inserção no mercado formal de trabalho, o que já vínhamos discutindo desde a ANC de 1987/88 (BANCO MUNDIAL, 2003). Nota-se que o boletim não se refere às causas do progressivo empobrecimento dessas populações, mas aponta para a sua gravidade.

No âmbito das políticas previdenciárias, por exemplo, as reformas e inovações se fizeram sentir com mais rigor. Enquanto nos programas do tipo transferência condicionais de renda (TCR) – bolsa família, por exemplo –, procurou-se *ajudar* os segmentos em grande situação de risco social de maneira focal e condicionada, nos sistemas previdenciários, a tendência foi abandonar os grandes planos, substituindo-os por sistema de capitalização com contas individuais a partir de instituições privadas. Segundo Lago e Muller (2003), no que diz respeito, por

exemplo, à política previdenciária, as reformas seguiram três modelos diversos:

- a) modelo substitutivo: México, El Salvador, Bolívia, ao longo dos anos 90, e Nicarágua em 2001, vieram juntar-se ao Chile que, desde os anos 80 realizara reformas no sentido de privatizar seus sistemas previdenciários, com sistemas de contas individuais de capitalização administradas por empresas privadas, que substituíram e ocuparam o espaço deixado pelas instituições públicas;
- b) modelo paralelo: exemplificado pelo Peru e Colômbia, que instituíram um sistema no qual sistemas privados de contas individuais concorrem com o sistema público de repartição, sem eliminação deste último;
- c) modelo misto: Neste caso, exemplificado por Argentina, Uruguai e Costa Rica que edificaram um sistema público de concessão de um benefício básico e a criação de sistemas complementares em regime de contas individuais capitalizadas.

No caso brasileiro, vê-se que se aproxima muito do modelo misto, onde temos uma previdência social, que tende a segmentar-se em dois patamares: uma previdência básica – regime geral, representado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), e uma previdência complementar, representada principalmente pelos sistemas de empresas públicas (PREVI, PETRUS, entre outros), que complementa a primeira. Contudo, a complementar tem natureza extremamente corporativista, vez que cobre somente poucas corporações de trabalhadores.

Fazendo um balanço no contexto geral do continente, o que se observa é que houve um retrocesso na qualidade da cobertura, ou em outros termos, um decréscimo do valor real do conjunto dos benefícios pagos por sistemas de proteção social com relação ao sistema previdenciário, e um aumento do contingente de cobertos por sistemas de TCR. Isso somente vem confirmar a tese de empobrecimento da população em decorrência do ajuste macroeconômico nos Estados latino-americanos. Uma questão que se coloca é por que na América Latina os sistemas de proteção social tiveram um caminho tão diverso daquele observado na Europa?

Além de fatores que podemos elencar a partir do que já se apontou, com relação à historicidade dos sistemas de proteção social, isto é, na América Latina os sistemas se formaram a partir de uma ideologia da compensação e do

assistencialismo, enfim, favor estatal, enquanto na Europa, os sistemas se formaram a partir de uma organização institucional em defesa de direitos sociais. Os estados europeus vêm consolidando seus sistemas de proteção desde o início da segunda metade do século vinte, quando na nossa região, nessa época contávamos apenas com algumas corporações bem reduzidas de proteção corporativistas de proteção social.

Por outro lado, como aponta Esping-Andersen (2003), tratando da lógica da relação receita/despesa dos sistemas previdenciários, comparando Europa e América Latina, afirma que no primeiro caso as dificuldades se relacionam ao constrangimento demográfico (aumento crescente e exponencial da expectativa de vida da população), enquanto no segundo caso, os problemas estão relacionados ao número reduzido de contribuintes e da pequena cobertura. Trata-se, defende o autor, para o segundo caso, de ampliar a massa de contribuintes regularizando o mercado informal que não contribui para o sistema.

Tem-se falado muito na influência de agências internacionais (como o Banco Mundial), como sendo decisivas nas escolhas efetuadas no processo de reformas recentes e inovações dos sistemas e proteção social para a América Latina (DELGADO, 2005). Este fato ocorre exatamente, dadas as relações de endividamento dos países do continente com agências multilaterais que acabam por estabelecer as cartilhas ou cartas de intenções, como modo de garantir uma política econômica garantidora de credibilidade dos devedores perante os credores.

Um bom exemplo dessa cartilha de credibilidade é o denominado *consenso de Washington*. Assim, resta claro que as tendências das políticas sociais no continente passam, por assim dizer, pelas direções interpostas pela ordem econômica internacional. Talvez por isso mesmo, nas últimas eleições presidenciais no continente, tem-se manifestado uma parcela importante da população, elegendo governantes que se em oposição aos ditames dessa ordem e de seu ataque a direitos em vias de conquista, ou de conquista ainda no campo formal. De qualquer modo, percebe-se uma tendência muito forte pela privatização da proteção, gerando uma privação do acesso aos sistemas.

O documento da CEPAL pode ser dividido em quatro eixos principais: a) uma principiologia da proteção social; b) a busca de uma cobertura universal e garantida dos serviços de saúde; c) o problema das reformas previdenciárias; d) os desafios futuros dos programas sociais. Aqui, analisaremos apenas três pontos – a

principiologia das políticas e as questões previdenciárias e dos programas sociais.

Com relação a um conjunto de princípios que devem reger os sistemas de proteção social, a CEPAL se posiciona de maneira clara e objetiva – defende uma concepção de proteção social fundada no exercício de direitos e não no mero assistencialismo. Inicia o documento demonstrando a necessidade da existência dos sistemas de proteção social na América Latina e, ato contínuo, evoca a necessidade de fortalecimento de sistemas cuja base de princípios está ancorada no exercício de direitos sociais. Assim se expressa o documento:

Na esfera social, atribuiu-se especial importância ao fomento de maior igualdade de oportunidades mediante a educação e as vantagens que são proporcionadas às famílias pobres, a abordagem e neutralização das dinâmicas excludentes de mercados de trabalho caracterizados pela heterogeneidade estrutural, a extensão dos benefícios da sociedade da informação aos grupos mais desprovidos, a redistribuição de ativos mediante o gasto social e o fomento do pleno exercício da cidadania, fortalecendo desse modo a democracia, mas também criando as bases políticas de sociedades mais abrangentes. A política social adquire especial relevância nesse contexto, ao qual vem somar-se o fato de que ela deve atuar com verdadeira vocação universal, eficiência no uso de recursos, critérios de solidariedade e capacidade para articular urgências a curto prazo e inclusão social a longo prazo (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2006, p. 06).

Este aspecto é destacado em um capítulo específico do documento intitulado *Em prol de um sistema de proteção social fundado em direitos e plasmado em um pacto social*. Neste capítulo há todo um esforço argumentativo no sentido de deixar bem claro uma concepção que demonstre a transição conceitual das políticas sociais. De mera assistência, passam à categoria de exercício de direitos.

Hoje, a proteção social não pode ser concebida fora do contexto dos direitos humanos, na medida em que todos os Estados referendam constitucionalmente e subscrevem os tratados internacionais sobre a matéria. Pelo fato, ademais, de que seu fundamento é a proteção da população contra os riscos representados pelas doenças, pela vulnerabilidade da velhice e pela falta de recursos das famílias para atender às suas necessidades básicas, a proteção social está relacionada, em última instância, com o direito à vida e ao bem-estar. Invocam-se, cada vez mais, os direitos sociais como critério orientador fundamental da política social. Reconhecido o caráter imperativo desses direitos, conviria fortalecer, em regime de urgência, os mecanismos de distribuição de ativos que permitam o avanço no sentido de formas de sociedade menos excludentes (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2006, p. 12).

Nesse sentido, a proteção social, ai incluso a previdência pública, reflete (ou deveria refletir) um direito social, ou um conjunto de direitos exercidos sob a égide de um padrão de cidadania que deve ser inerente a qualquer Estado democrático de direito. *Direito* aqui significando, não apenas o direito da legalidade, mas, sobretudo, o direito de cidadania. A idéia de direito é defendida nesse caso, também sob o prisma da exigibilidade obrigacional do Estado perante qualquer cidadão, mais precisamente aqueles que carecem de um reconhecimento de sua própria cidadania no âmbito do concreto, isto é, com direitos e garantias de acesso a uma qualidade de vida mínima em sociedade.

Ainda nesse diapasão, o documento lembra que

[...] uma noção de proteção social baseada em direitos não se limita a respostas assistenciais ou paliativas, mas estende-se a políticas de fomento do desenvolvimento do capital humano e à prevenção de riscos, em um sistema integrado de acesso universal a benefícios explicitamente garantidos. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2006, p. 13).

Desse modo, diante do quadro atual, e considerando sua realidade histórica, o documento aponta para a necessidade de transição de um modelo que se amplie para além de um conjunto de políticas sociais para um verdadeiro sistema de proteção integral que as conjugue, mantido o sistema universal e equânime.

A afirmação multilateral de valores da democracia e a adesão a acordos e princípios éticos globais por parte dos Estados da América Latina, levam atualmente a que se reinvidique a proteção social ancorada em um pacto social que reflita em acordos políticos e permita reerguer a proteção social sobre a base de direitos sociais universalmente reconhecidos. Um pacto social como este que apontamos, deve ser necessariamente regido pelos princípios da universalidade, solidariedade e eficiência.

Ainda na visão da CEPAL, trata-se de implementar uma política com cobertura e solidariedade. Se necessário, fortalecer o componente não contributivo (como no caso da previdência do trabalhador rural no Brasil, no âmbito da agricultura familiar). Desse modo, afirma o documento “[...] a forma mais direta de alcançar a universalidade de cobertura, consiste em garantir uma renda mínima a toda à população [...]” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2006). De certo modo, foi o que se tentou com a Constituição de 1988,

inclusive com a instituição, dentro da Seguridade Social, da política de Assistência Social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: para onde caminha a Previdência?

Ante a questão central do nosso trabalho, incube-nos, à guisa de conclusão, após analisar as recentes reformas que vêm ameaçando o sistema previdenciário no Brasil, mas, sobretudo, entender o contexto em que elas ocorreram e ocorrem. Passo importante para pensarmos uma perspectiva para o nosso sistema previdenciário. Como já apontamos, a tensão existente entre a previdência como direito social, fundada na lógica da repartição e da solidariedade institucionalizada, e aquela fundada na lógica corporativa e de capitalização, evidencia o campo de lutas que se desenha na dinâmica de consolidação do sistema. Como afirma Guilhon (1996, p. 10):

Inserida no contexto da seguridade, a previdência social, entretanto, ainda permanece na agenda da reforma do Estado. Isto porque, segundo os seus analistas, contraditoriamente ao espírito universalista e subjacente à Constituição, algumas medidas nesse campo não produziram os efeitos desejados sobre o sistema e a inclusão ou reafirmação de determinadas questões representarem a permanência de iniquidades e distorções econômico-financeiras e distributivas nessa área de política social.

De certo modo, como já apontamos, resta claro que as reformas recentes operadas no sistema, atentam contra toda uma história de lutas sociais, que se iniciaram ainda no início do século XX. Também não resta dúvida que o sistema, que nasce predominantemente corporativo, vai gestar o sistema atual, predominantemente universalista e de repartição. O marco inicial da luta por uma previdência no Brasil nasce com as reivindicações de ferroviários no início do século, exatamente numa época que este setor era extremamente estratégico para uma economia em processo de consolidação, ainda com um perfil agro-exportador (café, entre outros). Na década de vinte vários movimentos sociais, que incluem movimentos operários, movimentos de migrantes e até movimento artístico-literário (como no caso da semana de arte moderna), de algum modo se colocaram contra o *estabilisment* político.

Certamente que esses movimentos vão atingir sua força mais impactante, do ponto de vista formal (com a constitucionalização de direitos sociais) na década de oitenta. A consolidação da previdência social, de cunho estatal, deve ser entendida nesse contexto de lutas sociais. Portanto, não se trata apenas, como querem alguns que essa política seja simplesmente um reflexo das políticas do

Estado, mas, também, como resultado e produto de uma diversidade de lutas e movimentos sociais em diferentes momentos e distintos espaços públicos.

Assim, ao refazer a trajetória histórico-social da previdência no Brasil é de algum modo, retomar todos essas movimentos que lhe deram sustentação e criaram cenários para que fossem implementadas medidas de proteção social aos trabalhadores, quer urbanos ou rurais (aqueles antes desses) no nosso país. Contudo, e aí é que reside o grande problema – no Brasil direito conquistado não é direito adquirido – a luta não se esgota na conquista formal do direito (notadamente de natureza social), mas deve-se ter uma vigilância constante na defesa desses direitos, dada a sua ameaça permanente pela lógica do capital financeirizado.

Um bom exemplo desse ataque deliberado contra as conquistas no campo previdenciário é a desvinculação do salário mínimo com a aposentadoria (PEC nº 27/2004), proposta pelo governo como forma de diminuir os gastos públicos da previdência. Isso foi uma conquista dos movimentos sociais, como também o foi a unificação da aposentadoria entre os trabalhadores urbanos e rurais, uma antiga reivindicação, somente atendida por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88. Essa desvinculação proposta pelo governo deve repercutir de forma impactante, principalmente nas aposentadorias rurais e dos beneficiários mais pobres. Em muitas cidades de pequeno porte, principalmente no Nordeste do país, é o salário mínimo recebido pelos aposentados rurais que movimentam a economia local.

Atualmente a equipe econômica do governo tem deixado claro que o tipo de cobertura e possíveis aumentos solicitados pelos trabalhadores são inviáveis porque levariam ao aumento inadmissível do *déficit* público, afirmam que este aumento quebraria prefeituras e aumentaria consideravelmente o rombo na Previdência. Porém, é preciso rever como estão sendo gastos os recursos públicos, que atualmente são destinados ao pagamento dos juros da dívida externa e ao cumprimento das metas de superávit primário. E que isso tudo justificaria a tão propalada reforma previdenciária (que vem ocorrendo aos poucos), sob pena de falência do sistema de proteção.

A análise aqui proposta traçou um paralelo entre as reivindicações históricas dos movimentos sociais e as conquistas que se concretizaram no Sistema Previdenciário. Muito embora se constitua em um campo de permanente tensão, que inclui modelo de assistência e meios de captação de recursos, a previdência

brasileira tem uma história social que pode e deve ser resgatada, sob diferentes olhares para que possamos entendê-la. É nesse sentido que precisamos entender os cenários de suas mais recentes reformas, começando pelo seu marco constitucional. O tratamento concedido ao campo da proteção social, na Constituição, foi resultado da defesa realizada por setores progressistas e movimentos sociais que demandavam, na época, a construção de um sistema voltado para universalização da cobertura.

É inegável a participação dos trabalhadores, do movimento sindical e de setores progressistas nessas conquistas. Conforme aponta Gohn (1981), o final da década de setenta e começo da década de oitenta foi particularmente rico de ações participativas dos movimentos sociais. Embora a recuperação dessa trajetória histórica dos movimentos e lutas não explique, necessariamente, a conformação do modelo previdenciário brasileiro, pode, no entanto, apontar para o sentido da proteção social no Brasil, aí inclusa a denominada Previdência social. Mostra, também, a tensão permanente entre esses movimentos e agentes responsáveis por determinados modelos econômicos. De um lado, como já apontamos, a luta pela consolidação de direitos sociais conquistados no transcurso da segunda metade do século XX – o denominado Estado de Bem-Estar, do outro lado, as ideologias neoliberais que têm provocado verdadeiros ataques, muitas vezes com êxito, às tendências de desmercadorização da ordem social.

Toda essa tensão se manifesta em face ao tão propalado *déficit da previdência* e do aumento progressivo de despesas em função do envelhecimento da população (que também é produto de uma política da seguridade – a política de saúde, que ultimamente tem contribuído para o aumento da expectativa de vida do brasileiro). Como alternativa, emerge da ortodoxia fiscal (adeptos do ajuste neoliberal) a solução para o *nó* previdenciário – supressão de direitos com conseqüente diminuição de despesas. Desse modo, o Estado transfere a sua cobertura para o setor privado, responsabilizando individualmente cada cidadão pela sua própria *seguridade individual*, utilizando a estrutura do mercado. O Estado passaria, então, a cuidar de um mínimo social, residual e assistencialista.

Em meio a essas discussões ressalte-se as poucas afirmações sobre outras alternativas, como por exemplo o aumento de receitas. Sabe-se que quase a metade de nossa população economicamente ativa, a PEA está praticamente fora da previdência, seja por conta da precarização das relações de trabalho ou por

conta do próprio desemprego (NADER, 2007). Conforme essa perspectiva resta claro que seria muito mais benéfico incluir quem está fora, em vez de restringir direitos.

Existe toda uma ideologia construída a partir do pensamento financista, voltado notadamente para os interesses da mercadorização da ordem social. E isso tem forte impacto na organização do sistema previdenciário. Esse pensamento, de forte base liberal-individualista, costuma cristalizar na opinião pública que o grande problema da previdência é seu déficit e não a sua receita. São premissas facilmente digeridas pela grande imprensa, sem nenhum viés problematizador. Às vezes se percebe até um esvaziamento de racionalidade em tais argumentos, pois não se sustentam ao menor rebatimento com um mínimo de bom senso. A Previdência, portanto, tem sido vítima de um *mal entendido*.

Certamente que uma grande reforma é necessária, mas uma reforma que inclua e não que exclua. Em que pesem as mais diversas concepções sobre a necessidade de crescimento da nossa economia, gerando mais empregos e portanto mais contribuintes para o sistema, o certo é que as sucessivas tentativas de supressão de direitos impostas pelas mais recentes reformas da Previdência estão na contra-mão do que foi pensado pelos constituintes da ANC que instituiu o atual modelo. Como apontamos no capítulo *A Lógica da Seguridade – A Previdência no processo constituinte*, o modelo aí gestado foi o da repartição com suporte na idéia da solidariedade e lógica redistributiva. Os constituintes se colocaram de maneira oposta ao modelo da capitalização.

É por demais óbvio que garantir direitos sociais e um sistema de seguridade como este pensado pelos constituintes de 1987/88 requerem uma arrecadação muito maior. De pronto já podemos apontar que as grandes soluções para os problemas da previdência no Brasil, passam por modificações na sua política econômica como um todo, mas no essencial trata-se de melhorar a cobertura e a inserção da grande massa de trabalhadores fora do mercado formal de trabalho. O cristalizado argumento do *déficit explosivo*, portanto, não passa de uma manipulação do pensamento financista, com vista a abocanhar recursos dos trabalhadores em sistemas capitalizados e geridos pelo mercado.

Estamos conscientes de que as lutas sociais que marcaram os avanços rumo a uma universalização do nosso sistema previdenciário, que cumpre uma função social mais que importante, somente pode se consolidar na medida em que

os próprios trabalhadores se apropriarem do emaranhado e complexo campo em que se institui o seu sistema de seguridade. Por seu turno, como bem nos lembra Werneck Viana (2003, p. 05):

A utilização dos recursos da Seguridade Social para fins distintos das suas finalidades é uma prática que vem provocando, nos últimos dez anos, a queda da liquidez e os desequilíbrios do sistema. Por outro lado, uma política econômica recessiva, implantada por vários planos e pacotes, que tem levado o país a taxas elevadas de desemprego, subemprego e informalidade, com índices de evasão altíssimos, faz com que a folha de salários, principal fonte de custeio do sistema previdenciário, se apresente insuficiente para cobrir as despesas com todos os benefícios (assistenciais previdenciários urbanos e rurais). Com isso, evidentemente, as possibilidades de financiamento de benefícios não-contributivos se reduzem, no mesmo passo em que cresce a demanda potencial pelos mesmos. Em situações de escassez, como ensinou Thomas Hobbes há mais de quatro séculos, a solidariedade é nula e o argumento de que sobre os ombros dos assalariados formais pesa o ônus (e o preço) da proteção aos não contribuintes dá fôlego a propostas de reformas privatizantes da previdência.

Do exposto, podemos tirar algumas conclusões, que aqui serão pontuadas e enumeradas de forma bem sumária. E refletem as discussões já realizados no corpo do trabalho, mas, sobretudo, iniciam respondendo à nossa questão central sobre a natureza mais democrática e promocional da dignidade humana no contexto da execução de programas e políticas sociais, dentre as quais podemos destacar a política previdenciária:

- a) a proteção social deve se constituir como um direito e não como um benefício meramente assistencialista. Significa uma ressemantização das concepções mais tradicionais acerca da proteção social, notadamente aquela construída com base na filantropia. Previdência não se constitui em filantropia ou favor do Estado, mas, sim, um dever desse mesmo estado para com o cidadão;
- b) desse modo, tomando a proteção social como um direito, existem obrigações da parte do Estado para garantir essa concepção e a sua execução. Certamente quando se fala em direitos, automaticamente gera-se a perspectiva da obrigação. Neste caso, específico, falamos de uma relação jurídica (não necessariamente um processo judicial, muito embora possa ocorrer também) entre o Estado e o cidadão;
- c) a atividade estatal, nesse campo de atuação, deve ser norteadas pelas suas obrigações essenciais, bem como os padrões mínimos projetáveis

e necessidades sociais de grupos mais vulneráveis. O Estado como prestador (Estado Providência) deve acercar-se de esforços no sentido de, se preciso, estabelecer prioridade nas modalidades de ações e serviços de proteção social;

- d) os princípios dos direitos humanos devem influenciar de forma decisiva a formulação de marcos legais das políticas e programas de proteção social. Significa dizer que toda uma legislação ou marco legal de tais políticas e programas, devem ser pensados e construídos a partir de um conjunto de princípios que fundamentam a política;
- e) na operacionalização de tais políticas e programas devem ser sempre levado em conta o contexto social e político. É uma forma de adequar melhor à formalidade do programa, á realidade de seu processo de execução;
- f) monitoramento e avaliação contínua, bem como mecanismos de prestação de contas devem servir de base para a continuidade e/ou reformulação das políticas e programas.

Todo esse contexto é um contexto de lutas permanentes. E nesse campo de disputas, resgatam-se dispositivos constitucionais que têm servidos de resistência ao ataque neoliberal. Vejam-se os dispositivos que tratam da participação dos trabalhadores no lucro e gestão das empresas; a função social da propriedade urbana e rural; sistemas de proteção social (saúde, previdência e assistência) com cobertura universal, descentralizada e com controle social formalmente efetivo.

Refletir sobre esses dispositivos nos ajudam a entender a tensão presente, trazem consigo a retomada do pensamento Negri (2002) ao apontar o poder constituinte como contra-poder. De fato, tais dispositivos são produtos desse poder popular; de algum modo é um resgate de seu grito institucional e “guerra de posição” (GRAMSCI, 2002, p. 124) contra o pensamento financeirista que ataca e tenta de todas as maneiras sufocar os avanços conseguidos no campo constitucional no se refere à previdência pública no Brasil.

É bom que se lembre que a manutenção de uma previdência pública e universal requer receitas e isso deve passar por uma reforma tributária que onere as grandes fortunas e reveja a sangria de receitas impostas pelo serviço da dívida pública (externa e interna). Como bem aponta a Constituição, a ordem social (e com

ela a previdência) deve prevalecer à ordem econômica (artigo 170, *caput* CF/88).

Dito dessa forma, a economia política do Estado deve estar a serviço, primeiro, da superação de sua dívida social, e não como se pretende no Brasil, pressionado pela lógica neoliberal, priorizar sua dívida de capital. É nesse sentido que os sistemas de proteção social devem ser fortalecidos. E em face ao presente cenário, é inegável que a tensão no campo previdenciário persiste, mas, é mais nítido ainda que somente uma insistente postura dos movimentos sociais de trabalhadores pode resistir ao ataque neoliberal com sua vocação de mercadorização da seguridade social.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

ARAÚJO, Wagner. A reforma da previdência social no Brasil enquanto mudança institucional: uma abordagem sobre políticas públicas e a formação de consensos políticos e sociais. **Concurso CLAD sobre Reforma Del Estado y Modernización de La Administración Pública**, XVII. Caracas, 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Demonstrativo da cobertura, receita, despesa e ativos da Previdência Social no Brasil – 2006**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www.anasps.org.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2008. Não paginado.

BANCO MUNDIAL. Região da América Latina e do Caribe. Notícias 2003/ALC. **América Latina e os Benefícios das Inovações da Proteção Social a Pessoas mais Pobres**, 2003. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/lacprotection>>. Acesso em: 04 mar. 2008. Não paginado.

BOBBIO, Norberto. **Direito e estado no pensamento de Kant**. 2. ed. Brasília, DF: EdUNB, 1992.

_____. **O Conceito de Sociedade Civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BOSCHETTI, Ivanete. **Observatório da Cidadania/Social Watch**. [S.l.:s.n.], 2006. Disponível em: <<http://www.socialwatch.org>>. Acesso em: 04 mar. 2008. Não paginado.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais – Senado Federal. **Anais das Comissões**. Brasília, DF: ANC, 1999.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 04 mar. 2008. Não paginado.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Enfrentando o futuro da proteção social: acesso financiamento e solidariedade**. [S.l.: s.n.], 2006.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos, In: CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

COELHO, João Gilberto L. In: GURAN, Milton (Coord.). **O processo constituinte 1987-1988**. Brasília, DF: Agil, 1988.

DELGADO, Ignácio Godinho. (Des)caminhos e janelas de oportunidades: as reformas previdenciárias na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 57, fev. 2005.

DRAIBE, Sonia M. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. **Cadernos de Pesquisa do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas**, São Paulo, n. 32, 1998.

ESCOREL, Sarah. **Elementos para análise da configuração do padrão brasileiro de proteção social – o Brasil tem um welfare state?** [S.l.:s.n], [19--]. Série Estudos, n. 1 – Política, Planejamento e Gestão em Saúde.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **O futuro do welfare state na ordem mundial**. Lua Nova, n. 35, p. 73-111, 1995.

_____. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, [S.l.], n. 24, set. 1991.

_____. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latinoamericana. In: COELHO, V. S. P. (Org.) **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 2. ed. São Paulo: EdUSP, 2006.

FERNANDES, Ana Elizabete Simões da Mota. **Cultura da crise e seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80/90**. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2005.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. Belém, 2008. Disponível em: <<http://www.forumsocialmundial.org.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2008. Não paginado.

GIOVANNI, Geraldo di. Sistema de proteção social: uma introdução conceitual In: OLIVEIRA, Mario (Org). **Reforma do Estado e Política de Emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998.

GOHN, Maria da G. **Teoria dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 1981.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. 3. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002. v. 3.

GUILHON, Maria Virginia Moreira. **Origem e desenvolvimento do Instituto de Previdência do Estado do Maranhão: interesses, atores e processos de intermediação (1938-1982)** – São Luis, 1996.

GURAN, Milton (Coord.). **O processo constituinte 1987-1988**. Brasília, DF: Agil, 1988.

LAGO, Carmelo Mesa e MULLER, Katharina. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. In: COELHO, V. S. (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003. p. 227-255.

LENIN, Vladimir. **Obras escolhidas**. 2. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1982.

LUKÁCS, György. O Trabalho. In: _____. **Per l'ontologia dell'essere sociale**. Trad. De Alberto Scarponi. Roma: Editori Riuniti. Tradução livre para o português de Ivo Tonet, 1981.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Direito da Seguridade Social**. 23.^a edição – São Paulo: Atlas, 2006.

MARQUES, Rosa M.; BATICH, Mariana; MENDES, Áquilas. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 17, n. 1, p. 111-121, 2003.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982

MARX; ENGELS. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NEGRI, Antônio. **O poder constituinte: ensaios sobre as alternativas da modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

NADER, Valéria. Qual o caminho para a previdência: cortar despesas ou aumentar custos. **Correio da Cidadania**, [S.l.], jun. 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. Programa do milênio neoliberal: a exclusão da cidadania. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 02, n. 02, jul./dez., 1996.

_____. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: **Os sentidos da democracia**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Marco (Org.). **Reforma do estado e política de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1998.

OLIVEIRA, Jaime A. **(Im)Previdência Social**: 60 anos de historia da previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes/ABRASCO, 1986.

PAULO NETO, José. **Prólogo do Manifesto Comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

PEREIRA, Maria Eunice F. D. **Políticas dos Mínimos Sociais**: integração e responsabilidade. Texto-base de Conferência ministrada na Justiça Federal, Secção Judiciária do Maranhão, junho de 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Assistência social e democracia no Brasil contemporâneo**: desenvolvimento social MDS. Artigos. Brasília, DF, 2007.

PINHEIRO, Vinícius C. Modelo de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. **Planejamento e Políticas Públicas**, São Paulo, n. 12, jun./dez. 1995.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

SALLES, Pedro. **História da Medicina no Brasil**. Belo Horizonte: G. Holman, 1971.

SANTOS FILHO, Lycurgo de Castro. **História geral da Medicina brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1977.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2.

ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

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

_____. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUSA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988. **Rev. de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 44, n. 03, 2001.

SOUZA, Lílian C. **Direito previdenciário**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SPOSATI, Aldaiza **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais. Parte 2**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

WERNECK VIANA, M. L. T. **Seguridade social e combate à pobreza no Brasil**. O Papel dos benefícios não-contributivos. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2003. Mimeo.

ANEXO A