

A desconstrução dos direitos sociais na seguridade social brasileira

Alejandra Pastorini⁽¹⁾

Resumo

Este artigo tem como objetivo contribuir para a reflexão sobre as mudanças acontecidas, nos últimos vinte anos, na seguridade social no Brasil, aprofundando a análise das dificuldades (políticas, financeiras, institucionais etc.) enfrentadas pela política de previdência e pela assistência social, que impedem a materialização uma proteção social que inclua o conjunto da população brasileira.

Palavras-chave

(1) Seguridade social; (2) Direitos sociais; (3) Assistencialização.

Abstract

The purpose of this article is to contribute with the debate about the transformation of Brazilian social security system occurred during the last two decades. The aim of the author is to analyze the political, financial and institutional difficulties faced by the national social programs, which hold back the materialization of social protection for the Brazilian population as a whole.

Key-words

(1) Social security; (2) Social rights; (3) Supporting system.

⁽¹⁾ Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com mestrado pela mesma instituição. Professora da Escola de Serviço Social da UFRJ.

Apresentação

A finalidade deste artigo é sistematizar as mudanças na seguridade social brasileira da atualidade, buscando refletir e entender os impasses e as dificuldades enfrentadas para a implementação dessa política pública. Estruturamos este trabalho em três momentos. Num primeiro, analisamos os dois grandes projetos societários que se colocaram nos anos 1980, no Brasil, para contextualizar as diferentes concepções de proteção social que polarizaram o debate acerca da seguridade social. Cada um desses projetos reserva um lugar específico para o atendimento das manifestações da "questão social" e prevê uma forma "ideal" de relação entre a política de previdência e as ações assistenciais. Na seqüência, guiados pela idéia de que a passagem dos anos 1980 para os 90 marca um ponto de inflexão na concepção de seguridade social no Brasil, buscamos entender a forma que assumiram as forças conservadoras para impedir os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, refletindo sobre as possibilidades de estruturar um sistema de seguridade social no país. Finalmente, identificamos alguns elementos centrais que caracterizam a proteção social atualmente no Brasil, traços que se encontram presentes em muitos dos países sul-americanos. Entendemos que estes elementos poderiam dar indicações da existência de um novo formato à proteção social no continente.

1. Transição democrática no Brasil e o lugar da seguridade social

Diferentes desenhos de proteção social estavam presentes nas discussões e debates muito antes da aprovação da Constituição Federal de 1988 e antecederam também à Constituinte. No período denominado transição democrática, são colocados na cena política e econômica brasileira, dois grandes projetos societários contrapostos: o "democrático popular" e o "liberal-corporativo". Segundo Coutinho, "não se trata apenas de projetos econômicos, mas (...) de projetos globais hegemônicos, que envolvem a esfera política, social e mesmo cultural" (2000, p. 96). O projeto denominado

aqui de liberal-corporativo é, nas palavras do autor, "expressão de uma hegemonia burguesa" cuja forma ideológica é o neoliberalismo. Estes dois projetos ficam expostos de forma mais explícita nas eleições presidenciais de 1989.

Os setores e forças progressistas que se fizeram presente, de diferentes formas, no processo de luta contra a ditadura militar, e que pressionaram "de baixo" pela abertura, conseguiram introduzir na Constituição Federal de 1988, dentre outras, uma concepção de proteção social, guiada pela idéia da seguridade social e avançada para aquele momento. Principalmente se comparamos os preceitos estabelecidos na Constituição Federal em termos de concepção de seguridade social, suas fontes de financiamento e organização com o desenho institucional até então vigente, altamente excludente e seletivo. A área de assistência social constitui-se em um caso paradigmático dessa mudança de concepção de proteção social, uma vez que as ações assistenciais no Brasil foram utilizadas historicamente como instrumento de barganha clientelista e populista.

Esta nova concepção se contrapunha claramente aos princípios e ideários defendidos pelas forças conservadoras e por aqueles setores que, na busca por ampliar a participação do setor privado no social e no Estado, promoveram uma intensa luta político-ideológica contra o alargamento do papel regulador do Estado, assim como contra a criação de instrumentos de controle (público e social) da "coisa" pública e de mecanismos para a sua democratização.

As diferentes concepções de proteção social e de Estado, defendidas por estes dois grandes blocos contrapostos, marcam de forma significativa, tanto o texto constitucional quanto as leis complementares¹. A Carta Magna expressa as dissensões e a correlação de forças presentes naquela conjuntura. Nesse sentido, as ambigüidades e indefinições de muitos dos seus Artigos podem ser interpretadas como uma demonstração desses embates e posições acerca das responsabilidades e competências do Estado e da sociedade civil, assim como a relação que

¹ Vianna (1998) realiza uma interessante análise acerca dos *lobbies* no Brasil e da sua atuação durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, porém afirma que essa prática lobista transcende esse momento histórico. Ao mesmo tempo, a autora entende que a atuação dos *lobbies* constitui uma das faces do fenômeno denominado de americanização.

deveria ser estabelecida entre público e privado. Essas imprecisões, e até coexistência de dispositivos contrários, criam brechas para as diferentes interpretações, mais ou menos minimalistas, da legislação vigente.

O desenho institucional da seguridade social, prevista na Constituição Federal de 1988, busca dar um tratamento menos desigual à população brasileira através da inclusão, na proteção social, das populações historicamente excluídas das ações protetoras do Estado. A partir da aprovação da Carta Magna de 1988 e da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), em 1993, os segmentos populacionais deixados de fora da proteção social do Estado passam a ser alvo prioritário da política de assistência social, entendida como política pública de seguridade social, não contributiva. Esse novo desenho tem como objetivos a redução das desigualdades entre os beneficiários urbanos e rurais, a definição de piso de um salário mínimo para os benefícios previdenciários e a universalização do acesso à saúde.

Assim, a concepção de proteção social, que passa a orientar a seguridade social no Brasil e que pode ser entendida como mais inclusiva, menos desigual e mais universalista, busca romper com o sistema dual que caracterizou o atendimento das manifestações da "questão social", instaurado no país na primeira metade do século XX. Esse formato de intervenção no social tem como peças centrais, por um lado, políticas sociais direcionadas para os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho com vínculos formais de emprego e, por outro, um conjunto de ações assistencialistas e filantrópicas descontínuas, esporádicas e sob responsabilidade das entidades e organizações privadas mesmo que, em muitos casos, subvencionadas pelo Estado, direcionadas para as populações mais pauperizadas e sem vínculos formais de emprego.

Segundo Galizia (2004), a proteção social brasileira, neste século, foi se constituindo com as seguintes características: a) acesso aos serviços e benefícios de forma desigual por parte dos trabalhadores com vínculos formais de emprego, em função do salário, das contribuições e do poder de luta de cada categoria; b) elevada discriminação e exclusão dos trabalhadores sem vínculos formais de emprego; c) sistema financiado principalmente pelos trabalhadores e empregadores, mas administrado pelo Estado; d) elevada burocracia e uma forte presença

de práticas dominadas pelo clientelismo e pelo assistencialismo; e) proteção social baseada em função de programas permanentes como assistência à saúde, aposentadorias e pensões.

As forças progressistas tentaram superar tais características através da reforma constitucional de 1988, que pretendeu romper com a lógica de seguro que caracterizava a proteção social no Brasil, tendo como horizonte a noção de seguridade social que orientou as experiências européias de *Welfare State*. Pensou-se numa seguridade social que unificasse do ponto de vista institucional, orçamentário e funcional, as três áreas que a integram (saúde, previdência e assistência social) na busca por constituir uma proteção social inclusiva, redistributiva e universalista. A partir desse momento, o Estado assume a seguridade social considerada como um direito social de todo cidadão. Também são previstos um conjunto de instrumentos e mecanismos de controle e participação da população (como conselhos de políticas e de direitos, conferências, fóruns, orçamento participativo, etc.), que se apóiam na idéia de uma gestão democrática e participativa das políticas sociais.

O Brasil só reconhece tardiamente a seguridade social como uma obrigação do Estado, com a aprovação da Constituição Federal de 1988, momento em que as diferentes experiências de Estados reguladores (como os *Welfare States* europeus), tidas como referências para a reorganização da proteção social no país, eram duramente criticadas pelas classes dominantes e responsabilizadas pela crise capitalista dos anos 1970. A crise dos anos 1970 deve ser entendida aqui como a expressão do esgotamento da onda longa expansiva, como uma crise de superacumulação, queda da taxa de lucro e do crescimento econômico. Dessa forma, a onda longa expansiva é substituída por uma onda longa recessiva, produzindo uma inversão dos ciclos (expansivos e recessivos). Foi a combinação desse conjunto de variáveis que o capital monopolista implementou: um conjunto de respostas buscando alterar a onda longa recessiva.

Portanto, essa nova formatação que a proteção social assume no Brasil centrada na idéia da seguridade social e constituída pela articulação de três grandes políticas sociais tem que ser analisada dentro de um contexto mais abrangente, considerando, por um lado, a recessão que se generaliza no mundo capitalista a

partir da segunda metade dos anos 70, o esgotamento do *boom* do crescimento norte-americano do pós-guerra e sua perda de hegemonia, a crise do *Welfare State* e a crise do Socialismo Real.

Por outro lado, e de forma conjunta, faz-se necessário compreender as respostas implementadas pelo capital como alternativas de superação da crise. Segundo Netto e Braz (2007), o conjunto de respostas formuladas e implementadas pelo capital monopolista consiste numa estratégia articulada sobre o tripé: reestruturação produtiva, financeirização do capital e difusão do ideário neoliberal como forma de legitimar o projeto do capital monopolista. Lembremos que no estágio imperialista produz-se uma importante fusão dos capitais monopolistas industriais com os capitais monopolistas bancários, dando lugar ao capital financeiro que passa então a desempenhar um papel decisivo a partir desse momento.

Nesse sentido, é possível afirmar que esse desenho de proteção social que busca ser implementado no pós-1988 no Brasil, carrega no seu interior um conjunto de princípios, valores e dispositivos contrapostos ao projeto político-econômico do grande capital monopolista visando a recuperação dos níveis de acumulação e reprodução do capital, assim como a retomada da hegemonia que estava sendo perdida. Dentre esses elementos largamente criticados encontram-se: a idéia da seguridade social como um direito de cidadania e, portanto, uma obrigação do Estado; a idéia de universalidade da cobertura e do atendimento; a busca de uniformidade e equivalência dos beneficiários; a equidade na forma de participação no custeio; o caráter democrático e descentralizado da administração do acesso à seguridade social.

Mas esse reconhecimento tardio da seguridade social, como elemento central na estruturação da proteção social no Brasil, constitui-se, na prática, em um complicador para sua materialização. O período de transição dos anos 1980 para os 90 é marcado por uma conjuntura político-econômica pouco favorável àqueles projetos de sociedade que tinham uma vinculação direta com a defesa dos interesses das classes subalternas. Pelo contrário: nesse período se consolida e se fortalece aquele projeto societário que busca atender aos interesses do grande capital e principalmente do capital financeiro.

No transcurso do século XX, o processo de concentração do poder econômico e

político em mãos de poucos grupos monopolistas se intensifica. O poder da burguesia financeira aumenta em todo o mundo, estendendo as ações e práticas imperialistas apoiadas em relações assimétricas e desiguais entre países, elemento característico do capitalismo, no estágio imperialista. Os fluxos de capital financeiro, que se movimentam em busca do lucro, transformam-se em meios fundamentais de articulação e consolidação da lógica capitalista no poder.

O Brasil, como muitos outros países subdesenvolvidos, é alvo do processo de "exportação de capitais", na busca incontrolável da burguesia financeira pela maximização dos lucros e ampliação do poder. Esse processo, segundo Netto e Braz (2007), realiza-se sob duas formas: como capital de empréstimos, os capitalistas concedem créditos (a governos ou a capitalistas de outros países) em troca de juros; e como capital produtivo, através da implantação de indústrias ou empresas em outros países, os capitalistas se apropriam dos lucros produzidos.

Pensando nos países menos desenvolvidos, os efeitos dessa exportação de capital produtivo são contraditórios, já que

... de um lado, permitem a criação ou ampliação de atividades industriais e a modernização da economia dos países credores; de outro, subordinam sua economia a decisões tomadas sem o seu controle e, com a repatriação dos lucros dos capitalistas estrangeiros, retiram dos países devedores enormes montantes do excedente produzido por seus trabalhadores (Netto e Braz, 2007, p. 181).

Nesse processo de transformações, as agências multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial², desde os anos 1960, tiveram um papel primordial, pressionando os governos para transformar os aparelhos de Estado (incluindo as propostas de reformas dos Estados), para implementar os programas de reestruturação produtiva e instaurar uma estrutura para a abertura de mercados (de mercadorias e de capital financeiro). As estratégias de pressão utilizadas foram variadas: em reiteradas oportunidades, recorrendo à coerção e força física (como por exemplo: apoiando os governos antidemocráticos na Améri-

² Para aprofundar a discussão acerca do papel dos organismos multilaterais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional no Cone Sul e os rebatimentos na seguridade social consultar Pastorini (2002) e Galizia e Pastorini (2007).

ca Latina e/ou derrubando governos de esquerda); pressionando para aumentar a participação do setor privado nas empresas públicas, reduzindo as propriedades coletivas e implementando uma abrangente política de privatizações; ou recomendando, de forma impositiva, a aplicação de políticas de ajuste estrutural implementadas com recursos provenientes destas agências, ampliando assim as dívidas externas dos países devedores e a dependência imperialista.

Todas estas mudanças têm rebatimentos importantes para as classes trabalhadoras, uma vez que o capital monopolista, na tentativa de buscar reverter a queda da taxa de lucro, utiliza estratégias que impactam fortemente a vida dos trabalhadores, provocando redução salarial, precarização das condições de emprego, aumento de desemprego, crise na organização sindical, conjuntamente com uma crescente desconstrução dos direitos sociais e trabalhistas.

2. Possibilidades da seguridade social no Brasil

Os últimos anos da década de 1980 e primeira metade dos anos 90 marcam um ponto de inflexão na concepção de proteção social no Brasil. Este período se caracteriza, por um lado, pela aprovação da Constituição Federal de 1988, que trouxe mudanças importantes na forma de se pensar a proteção no Brasil, através da garantia jurídica de novos direitos sociais, políticos e trabalhistas.

Por outro lado, é nesse mesmo momento histórico que começam a ser criadas as bases e condições para a implementação das políticas de ajustes estruturais, com uma clara orientação neoliberal. Assim, tem início uma forte investida das classes dominantes contra a seguridade social e contra qualquer intervenção do Estado na economia que possa se constituir em um limite ao projeto do capital monopolista, que busca romper todas as travas extra-econômicas que limitem o movimento do grande capital, dentre elas, "as regulamentações que lhes foram impostas como resultado das lutas do movimento operário e das camadas trabalhadoras" (Netto e Braz, 2007, p.225). Nesta busca por eliminar todas as barreiras sociopolíticas, produz-se uma verdadeira desconstrução dos direitos sociais.

Neste contexto de mudanças, adquirem um lugar de destaque as propostas

de reforma do Estado que se colocam como peça central do projeto do grande capital. O agravamento da crise econômica da década de 1980 e o esgotamento do Estado desenvolvimentista serviram como justificativas para que os técnicos neoliberais introduzissem a discussão da necessidade da reforma do Estado brasileiro, por eles considerado como ineficiente, ineficaz e responsável pela crise vivida no país. Segundo Netto,

... o primeiro mandato do governo Fernando Henrique tinha um objetivo muito claro: adequar, antes de tudo, a estrutura do Estado às exigências de uma nova inserção do país, mais subalterna, porém mais eficiente, aos interesses do capital financeiro mundializado (2002, p. 16).

Para isso foi necessário quebrar as resistências político-sociais (pela repressão aberta e pela luta ideológica) e modificar os instrumentos jurídico-legais (a Constituição Federal de 1988). O mesmo autor diz que, perante a evidência das dificuldades em compatibilizar a Constituição Federal de 1988 com o projeto político-econômico do grande capital, e após sucessivas tentativas de revisão constitucional para dificultar sua implementação, aprova-se, em 1995, o "Plano Diretor da Reforma do Estado". Essa reforma (ou mais precisamente, contra-reforma), sedimenta-se na satanização e desqualificação do Estado e do público, reduzido, para esses técnicos neoliberais, ao estatal.

Bresser Pereira, mentor dessa contra-reforma brasileira, afirmará que a estratégia da administração gerencial requer, para seu funcionamento, uma reforma na estrutura administrativa. Assim, o aparelho estatal passa a se organizar em quatro grandes setores: o núcleo estratégico do Estado, as atividades exclusivas do Estado, os serviços não-exclusivos do Estado e o setor de produção de bens e serviços para o mercado (Pereira, 1998).

Essa contra-reforma do Estado vai trazer conseqüências significativas para o incipiente "sistema" de proteção social brasileiro que busca ser implementado, desde os inícios da década de 1990. O Estado, segundo a lógica gerencial que orientou e fundamentou a transformação do aparelho estatal, deve abandonar sua antiga função de atender, de forma direta, as necessidades das classes subalternas, ampliando e criando novos espaços para as organizações e entidades sociais que, segundo os defensores da "reforma", possuem maior capacidade de

resposta. Assim, remete-se a seguridade social³ a setores não exclusivos do Estado, em suma, ao mundo privado, uma vez que os serviços podem ser oferecidos pelo setor privado ou pelo setor público não estatal (espaço do qual fazem parte as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs – e as organizações sociais – OS).

Por envolver o atendimento dos chamados "direitos humanos básicos" (como proteção social básica, saúde, educação, cultura e pesquisa), as atividades desenvolvidas por este setor serão subsidiadas e apoiadas (jurídica e financeiramente) pelo Estado. Mas, ao mesmo tempo, por entender que tais atividades não são propriedades do Estado, não cabe a este, seu controle, delegando essa responsabilidade à sociedade e ao mercado.

Esse processo de transformação e reestruturação do papel e das funções do Estado contribui para reforçar o processo que Mota (1995) denomina de "assistencialização-privatização", iniciado no Brasil pós-1964. Todas estas mudanças têm conseqüências negativas para o precário e incipiente "sistema de proteção social" que busca ser instaurado no país.

3. Assistencialização da proteção social e a desconstrução dos direitos sociais

Analisar a proteção social no Brasil, como na maior parte dos países do mundo capitalista, implica pensar a relação entre a política de previdência e as ações de assistência, entendidas aqui como os dois pilares básicos de todo sistema de proteção social. A previdência e a assistência social serão concebidas como um par dialético e contraditório, que ao longo da história, teve um movimento articulado, e reciprocamente dependente. Ou, como diz Boschetti (2000), estas duas "políticas" que constituem uma "unidade de contrários", possuem uma relação de atração e rejeição, denominada pela autora como "relação de justaposição".

Assim, ao longo da história, a previdência e a assistência social, no Brasil, interagem na busca por atender as manifestações da "questão social", articular-

³ É importante destacar que a política de assistência social não é mencionada no "Plano Diretor da Reforma do Estado".

do-se com a obrigatoriedade do trabalho. A tendência foi direcionar a política de previdência social (orientada pela lógica do seguro) para os trabalhadores formalmente inseridos no mercado de trabalho, com o objetivo central de prover uma renda ao trabalhador em momentos de necessidade, decorrentes da falta de emprego (permanente ou temporária), atendendo assim, como principais riscos sociais, a velhice, a doença e o desemprego temporário. De forma contrária, a assistência foi entendida como uma ação direcionada para a população comprovadamente pobre que não tivesse nenhum vínculo previdenciário. Esta lógica que divide a população em beneficiários da previdência e da assistência social continua, na prática, a ser reproduzida até hoje. Essa fragmentação entre as políticas de seguridade social foi um dos traços que a Constituição de 1988 buscou mudar.

Com Fernando Collor de Mello, o Brasil passa a ser palco do processo de desmantelamento de uma parte importante das políticas sociais, produzido através da eliminação de instituições públicas, extinção de programas sociais, redução dos recursos públicos para programas sociais permanentes, não contratação de novos servidores, superposição de programas, de instituições e de responsabilidades.

Esse processo de desestruturação do antigo formato da proteção social e redesenho de seus aspectos jurídico e institucional, foi expressão da correlação de forças presente na sociedade brasileira, na época. As relações contraditórias e tensas entre os diferentes blocos fizeram-se presentes em duas grandes posições polarizadas: por um lado, os setores conservadores defendiam, mais uma vez, a necessidade de uma reforma institucional que separasse, de forma clara, os programas assistenciais dos previdenciários. No outro extremo, encontravam-se aqueles que defendiam uma visão universalista e integrada de seguridade social, entendida como política pública e direito social: lutavam pela garantia dos direitos sociais e políticos expressos na Carta Magna de 1988.

Os defensores dos interesses do grande capital, aliados aos setores conservadores, buscaram reduzir a seguridade social a um somatório de políticas sociais fragmentadas, reforçando a idéia tradicional da política de previdência, para os contribuintes e assistência, para os necessitados (não contribuintes da previdência social).

Esse processo produz mudanças nas relações entre a previdência e a assistên-

cia social. A transformação baseia-se numa divisão das "responsabilidades" da proteção social dos brasileiros entre o setor público e o privado. Tal divisão dá-se, principalmente em termos: do financiamento, administração e controle dos recursos investidos; de definição das normas e mecanismos de proteção; dos grupos de usuários a serem protegidos e dos benefícios / serviços a serem viabilizados.

Neste novo desenho que assume a seguridade social no Brasil, as ações assistenciais sob responsabilidade do Estado assumem um lugar de destaque, em detrimento da redução de sua participação direta, em outras políticas sociais. A ênfase dada à assistência deve ser entendida como uma das dimensões desse processo maior que denominamos "assistencialização da proteção social". Este tem, como contraparte, a privatização principalmente da previdência, da saúde e da educação, contribuindo para transformar os serviços sociais em mercadorias a serem compradas e vendidas no mercado regidas pela lógica do lucro, colocando, num segundo plano, sua utilidade social.

Pensando, especificamente, na forma como são atendidas hoje as manifestações da "questão social", é possível afirmar que o ideário neoliberal tem como objetivo reduzir as políticas sociais de caráter permanente, garantidoras de direitos (mesmo não se tratando de direitos universais) e com um caráter redistributivo, colocando em seu lugar, um conjunto de políticas e programas sociais cada vez mais segmentados, emergenciais e compensatórios (Galizia e Pastorini, 2007).

Estas mudanças têm rebatimentos diretos no atendimento das necessidades dos setores subalternizados. Dentro dessa lógica, uma parte dos trabalhadores, principalmente aqueles com vínculos formais de emprego, continuarão a ter acesso às políticas sociais, cada vez mais reduzidas, fragmentadas e deterioradas, como forma de incentivar a compra dos serviços no mercado. As classes médias e altas são incentivadas à auto-proteção e à capitalização através da poupança individual e/ou à compra dos bens e serviços diretamente no mercado. Entretanto, para aqueles incapacitados, do ponto de vista econômico, para participar no mercado, o Estado (e/ou a sociedade civil) ofertará um conjunto de serviços e benefícios públicos de baixa qualidade e em quantidade insuficiente para atender a todas as demandas e necessidades de produção e reprodução.

Existem estudos que vêm indicando algumas mudanças importantes nos gas-

tos sociais, nas diferentes esferas de governo (Sicsú, 2007). Os dados oficiais mostram que existe, por um lado, um crescimento importante dos recursos sociais investidos em ações assistenciais, utilizados principalmente para viabilizar os chamados benefícios não-contributivos (como é o caso dos programas de transferência de renda). Entretanto, existe uma redução significativa dos investimentos em outras áreas sociais, ou a elas vinculadas de forma direta, como por exemplo, saneamento básico, habitação, saúde e educação.

Por outro lado, esses dados indicam que, dentre os benefícios não-contributivos, existe uma preferência pela utilização dos recursos naqueles programas de transferência de renda focalizados; ou seja, existe um aumento significativo dos investimentos do Governo Federal, nos programas focalizados, passando assim a ocupar uma presença destacada dentro dos programas sociais não-contributivos (a exceção do "Benefício de Prestação Continuada", que não depende da situação de caixa do governo, nem da vontade política para que esse benefício chegue a todos os que preenchem seus critérios de elegibilidade).

Esse destaque assumido pelos programas focalizados de transferência de renda tem sérias conseqüências do ponto de vista da proteção dos direitos sociais, já que os mesmos

... não garantem o direito à segurança econômica, senão a uma renda (...) que depende de quanto se quer gastar com um determinado programa. Daí em diante, adequam-se os demais parâmetros ao gasto orçado para regular, a contento, a demanda definida ex-ante (Lavinás citada in Sicsú, 2007, p. 59).

A mesma autora afirma que "esse diferencial: garantir um direito ou uma renda não deve ser menosprezado. Trata-se de um divisor de águas, em matéria de política social" (Lavinás, 2007, p. 60), com conseqüências nada desprezíveis do ponto de vista da qualidade de vida da população, do acesso à proteção, do exercício dos direitos, desempenhando uma forte influência no processo de desconstrução dos direitos sociais e políticos.

Por outro lado, a exigência de comprovação da insuficiência de renda como requisito básico de elegibilidade justificada como um elemento importante na racionalização do uso dos recursos públicos cria brechas para ser utilizada como uma estratégia para restringir a demanda, dificultando o acesso aos programas

como forma de controlar o *déficit* de cobertura. Desta forma, os direitos de cidadania (como o direito à proteção social), duramente conquistados pelas classes trabalhadoras, são questionados. A questão da desigualdade é despolitizada e a pobreza é transformada num problema de administração e trabalhada através de procedimentos guiados por critérios técnico-operativos que buscam racionalizar o uso dos recursos orçados ou em caixa.

Este novo formato que assume a proteção social no país, caracterizado por ser altamente excludente e seletivo, está criando uma outra "categoria" ou grupo desprotegido, com características diferentes dos setores historicamente excluídos da proteção social no Brasil. Trata-se dos "trabalhadores empobrecidos" que não podem aceder ao mercado, nem são alvos de políticas sociais como a previdência, por não serem contribuintes, mas também não são atingidos pelos programas e ações assistenciais, já que estes definem um conjunto de critérios perversos de elegibilidade, que servem como verdadeiros filtros e impedem o acesso.

Trata-se de um contingente de trabalhadores sem vínculos formais de emprego, sem proteção pública e sem possibilidades de comprar, no mercado, os bens e serviços necessários para satisfazer suas necessidades. Este grupo cresce numericamente e fica no "limbo" da proteção social, seja ela pública e/ou privada. Geralmente quando estas populações tornam-se alvo das políticas sociais do Estado, é através dos denominados programas de geração de emprego (empreendedorismo, inclusão produtiva, etc.). Este é um outro aspecto importante do processo de assistencialização, neste caso, não da seguridade social, mas das políticas de proteção de emprego.

Estes são alguns dos pontos problemáticos identificados neste novo desenho da seguridade social no Brasil, projeto de proteção social fragmentado, excludente e pouco redistributivo, que, como argumentamos no início deste artigo, foi defendido historicamente pelos setores mais conservadores e contrasta com a noção de seguridade social. Hoje, alguns elementos centrais desse modelo são retomados mesmo que recolocados com uma nova roupagem e vestidos de um discurso democrático e de compromisso com os interesses das maiorias trabalhadoras, principalmente com os mais pobres.

O processo de assistencialização da proteção, que teve início no pós-1964,

encontra hoje um solo fértil para seu desenvolvimento. Seguindo as reflexões de Francisco de Oliveira, é possível afirmar que o êxito aparente das políticas sociais implementadas pelo atual Governo Federal (como Bolsa Família, Pro Uni, Primeiro Emprego, etc.) opera numa lógica perversa já que, por um lado, conquista grande apoio social e político das classes subalternas, mas, por outro, anula as possibilidades de oposição, de crítica e de luta. Nesse sentido, afirma que:

... o papel do governo Lula é uma forma de dominação que estou chamando de hegemonia às avessas. Ele capturou o movimento social e o leva a uma espécie de eutanásia, a uma condução política em sentido inteiramente contrário aos interesses dessa larga base social (Oliveira, 2007).

Recebido em maio de 2007, aceito para publicação em dezembro de 2007

Referências bibliográficas

BOSCHETTI, I.F. "Previdência e Assistência: uma unidade de contrários na seguridade social". *Revista Universidade e Sociedade*, nº22. Brasília: ANDES, 2000.

COUTINHO, C.N. *Contra a corrente*. Ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

GALIZIA, S. "As mudanças do padrão de proteção social brasileiro: implicações para a universalidade pós-reformas neoliberais". *Revista O Social em Questão* nº12. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004.

GALIZIA, S. e PASTORINI, A. "A redefinição do padrão de proteção social brasileiro". *Revista Praia Vermelha* nº14. Rio de Janeiro: ESS-UFRJ, 2007.

MOTA, A. E. *Cultura da crise e seguridade social*. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. "Reforma do Estado e impactos no ensino superior". *Revista Temporalis* nº1. Brasília: ABEPSS, 2002.

NETTO, J.P. e BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2007.

OLIVEIRA, F. "O melhor produto do Brasil é a gestão da pobreza". Folha de São Paulo, 24 de junho de 2007.

PASTORINI, A. "O círculo 'maldito' da pobreza no Brasil. A mistificação das 'novas' políticas sociais". Tese de Doutorado ESS/UFRJ. Rio de Janeiro, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. "Gestão do setor público: estratégias e estrutura para um novo Estado". In PEREIRA e SPINK (org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

SICSÚ, J. **Arrecadação, de onde vem? E Gastos públicos, para onde vão?** São Paulo: Bointempo, 2007.

VIANNA, M. L.W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan-IUPERJ, 1998.