

O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO: reflexões acerca do processo de desmonte da Seguridade Social

Mariana Cavalcanti Braz Berger ¹

Resumo: Aborda a crise estrutural do capital em um contexto global e as saídas engendradas pelo capitalismo. A incorporação da reestruturação produtiva e do programa neoliberal no Brasil provocaram sérias consequências para a classe trabalhadora no tocante a restrição dos direitos sociais. Diante desse cenário a Seguridade Social brasileira vem passando por um processo de desmonte em sua arquitetura instituída na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Crise, Capital, Seguridade Social.

Abstract : This paper considers the current structural crisis of the capital in the global context and the approaches adopted by the capitalism in face of that. The productive restructuring process and neoliberal program in Brazil brings tremendous drawbacks to the workers class, especially related to the restriction of the social rights. In this scenario, the Brazilian social security has been facing a deconstruction process regarding its concept developed in 1988 Federal Constitution.

Key-words: Crisis, Capital, Social Security.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo trata da arquitetura da seguridade social brasileira no contexto atual de transformações da sociedade capitalista. Para tanto, objetiva analisar os principais determinantes que sinalizam para o processo de desmonte que vem perpassando o modelo de proteção social, idealizado na Constituição Federal de 1988, diante da opção político-econômica adotada pelos governos brasileiros.

No sentido de não desvincular a seguridade social brasileira do cenário macrossocietário, o fio articulador da argumentação aqui desenvolvida teve como um dos seus propósitos o de pensá-la no contexto da crise do capital. Dessa maneira, buscamos interpretar como na atual conjuntura vem se delineando o formato do sistema de proteção social brasileiro. Sendo assim, tecemos nesse ensaio reflexões acerca da configuração nacional em que foi implantada a seguridade social na Constituição Federal de 1988 e do processo de desmonte que vem ao longo dos anos perpassando essa política social.



2. BREVE CONFIGURAÇÃO DA CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL

Para compreendermos a configuração do sistema de seguridade social no contexto atual faz-se necessário tratarmos das transformações capitalistas, sobretudo a partir da década de 1970. Haja vista que eclodiu, nessa década, nos países centrais uma série de fatores que impulsionaram, nas palavras de Mészáros, a crise estrutural do capital e acarretaram alterações no padrão de proteção social.

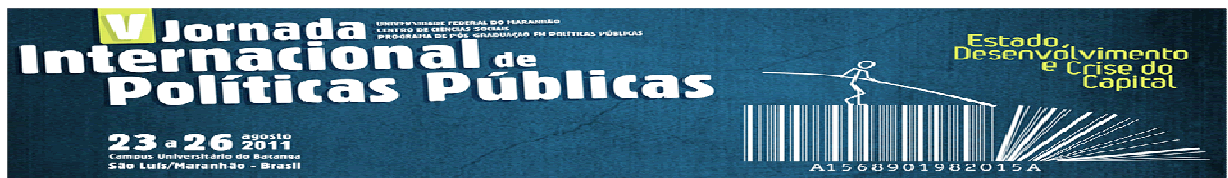
As crises econômicas representam a lógica contraditória do modo de produção capitalista, uma vez que expressam o desequilíbrio entre a produção coletiva e a apropriação privada (NETTO; BRAZ, 2007). Do mesmo modo são inerentes ao capitalismo, pois são parte constitutiva desse sistema desde sua gênese e são também funcionais ao mesmo tendo em vista que a cada nova crise o capital se recupera já que estas impulsionam os mecanismos de reestruturação² desse sistema. Significa que para alterar o quadro de recessão as saídas encontradas por segmentos do grande capital³ vão na direção de reduzir custos sociais, enxugar postos de trabalho e restringir os direitos trabalhistas.

Esses mecanismos foram postos em prática com a crise dos anos 1970 marcando o fim de um período temporal único nas sociedades capitalistas centrais, o chamado “trinta gloriosos”, que combinou por cerca de trinta anos altas taxas de lucro com certo padrão de proteção social, além da ampliação de empregos e salários, registrando uma expansão do capitalismo associado com presença interventora do Estado. O fim deste período resultou por parte do capital na adoção de medidas de caráter restritiva aos direitos sociais garantidos quando da conformação do Estado de Bem-estar nos países capitalistas desenvolvidos.

Sendo assim, tais medidas passaram a ser reorientadas para movimentos de descentralização e pulverização, particularmente do sistema de proteção social. Conseqüentemente, as políticas sociais sofrem modificações em sua estrutura, uma vez que são deslocadas do Estado para a sociedade civil por meio da privatização e da focalização de seu público-alvo - os segmentos mais vulneráveis.

¹ Mestre. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). maricsbraz@yahoo.com.br

² A reestruturação, do ponto de vista econômico, se deu, principalmente, na esfera da produção. Contudo, se reproduziu também nas outras dimensões da sociedade, corrobora com tal afirmação a de Mészáros (2009, p. 133) de que “Crises econômicas não podem ser separadas do resto do sistema”.



Nessa direção, as saídas engendradas pelo capital para a recuperação do sistema se materializaram no mundo todo por meio de políticas de ajuste e planos de estabilização “incentivados”, sobretudo, pelo governo norte-americano. Dentre estas saídas discutiremos sobre a inserção dos processos de reestruturação produtiva, que se contrapôs ao modelo de produção taylorista/fordista, e do ideário neoliberal no Brasil, que investiu fortemente contra o keynesianismo e o Estado (social) intervencionista. Convém esclarecer que tais medidas foram postas de forma articulada e complementar com o interesse de assegurar o livre funcionamento do mercado difundido como autorregulado.

3. AS TRANSFORMAÇÕES CAPITALISTAS NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA

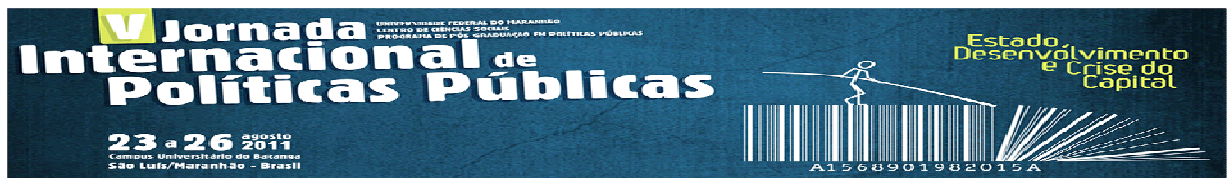
No caso particular do capitalismo brasileiro, verifica-se que as estratégias (mencionadas no item anterior) passaram a ser adotadas de forma mais expressiva a partir dos anos 1990, visando à reconfiguração, tanto dos setores produtivo e industrial, quanto no ramo dos serviços. Seguindo a tendência mundial contrária à rigidez nas relações de produção e de trabalho características do modelo fordista, a “bandeira” principal passou a ser também em prol da flexibilização e da desregulamentação das relações de trabalho, ou seja, da liberdade para o capital dispor e impor livremente as suas regras quando da contratação e alocação da força de trabalho.

Isto se tornou possível a partir da adoção pelo Governo Federal de medidas favorecedoras das diversas inovações dentre as quais se destacam: os processos de reordenamento organizacional (via novas formas de alocação e de gestão dos trabalhadores); a reorganização da produção; a intensificação da jornada de trabalho, com a introdução do sistema de produção *just-in-time* e *kanban*; informatização produtiva; e subcontratação e terceirização da força de trabalho (ANTUNES, 2006). Tais mecanismos promovem a precarização das relações de trabalho, a acentuação do desemprego e o aumento da informalidade.

Desse modo, Cacciamali (1999 apud PEREIRA, 2003, p. 97) afirma que o processo de reestruturação produtiva no Brasil,

[...] incidiu com maior intensidade sobre o setor industrial, implicando em redução expressiva de mão-de-obra, práticas de subcontratação de produtos e principalmente serviços, maiores níveis de desemprego e extensão do subemprego.

³ Nos referimos a segmentos do grande capital porque os pequenos e médios capitalistas são fortemente penalizados e dependendo do impacto da crise até mesmo alguns setores do grande capital são afetados (NETTO; BRAZ, 2007).



Ainda segundo esta autora, no que se refere ao mercado de trabalho, o período em debate, aprofundou o agravamento das condições históricas de heterogeneidade estrutural já existente no país. Em face desse agravamento, novos problemas se expressam e presencia-se o desmonte de instituições de coesão social, como a legislação trabalhista, a Seguridade Social, a organização sindical e a administração pública em geral.

Articulado a esses processos de reestruturação esteve a implantação do programa neoliberal, a partir da década de 1990, em nosso país. Este retoma princípios do liberalismo clássico no tocante à primazia do mercado, mas, vai além no ataque contra o papel intervencionista do Estado de Bem-estar social e de sua capacidade de investimentos e de redistribuição, bem como contra os trabalhadores, ao promover o desmonte da legislação sindical e dos direitos sociais.

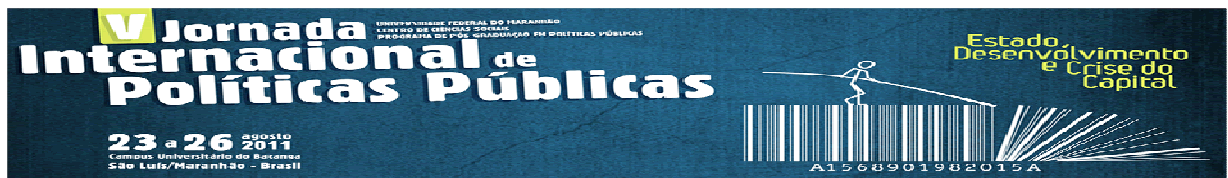
No apogeu da recessão da década de 1970, as ideias neoliberais passaram a ter “voz”. As causas da crise, na concepção dos teóricos neoliberais, eram advindas do poder exacerbado dos sindicatos e do movimento operário. Assim, a solução estava em cortar o poder dos sindicatos e para isso era preciso um Estado forte.

Nessa direção, os neoliberais defendem um Estado forte nas áreas de interesse nacional, como para defesa da ordem, garantia das liberdades individuais e para assegurar um marco legal que promova a difusão e movimentação do mercado, de modo que este possa assumir a definição das regras da relação entre capital e trabalho.

Contudo, antes desse cenário atual de crise e redefinição capitalista, no marco dos Estados Unidos, através das políticas do *New Deal*⁴, e dos países da Europa Ocidental no pós-II Guerra Mundial, a Seguridade Social fora introduzida e expressa desde sua gênese significativa importância. A introdução do conceito de Seguridade Social nos países de capitalismo desenvolvido constituiu-se um avanço já que foi instituída com base em uma perspectiva mais ampliada de proteção social, em outras palavras, para além do modelo bismarckiano (de contrato de seguro) para o modelo beveridgiano (de segurança coletiva de natureza e responsabilidade pública sem base em um contrato individual).

No item a seguir trataremos da introdução do conceito de Seguridade Social no Brasil e do processo de desmonte que este sistema vem sofrendo desde que foi instituído.

⁴ O *New Deal*, que significa em português “Novo Acordo”, foi um conjunto de programas implementado pelo governo norte-americano em meados da década de 1930 para assegurar a recuperação da economia deste país diante da crise de 1929, denominada de Grande Depressão.



4. A ARQUITETURA DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: o processo de desmonte

Apesar das medidas de proteção social terem se iniciado por volta da década de 1920, o conceito de Seguridade Social no Brasil só ganhou destaque e substância a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A introdução deste conceito na Carta Magna representa uma das maiores conquistas dos trabalhadores, haja vista ter respondido, pelo menos no aspecto jurídico-formal e político-institucional, aos anseios mudancistas no âmbito dos direitos sociais de vários segmentos da sociedade.

Sendo assim, apenas na década de 1980, mais precisamente em 1988, foi introduzido o vocábulo seguridade social nos dicionários de língua portuguesa (SALVADOR; BOSCHETTI, 2006). Desde então a Seguridade Social brasileira, no artigo 194 da Constituição Federal, “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

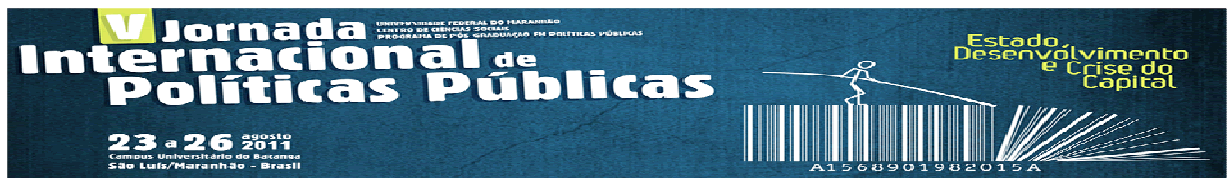
Desta maneira, supera-se a concepção de seguro social até então adotada, apesar de mantê-la em muitos aspectos, e coloca o poder público enquanto responsável pela organização do novo sistema de seguridade, requerendo, desse modo, maior intervenção e responsabilidade estatal para com os direitos sociais.

No entanto, no que pese a conquista da introdução da seguridade no marco legal, esses direitos são alvo de ataques do ideário neoliberal, vigente em nosso país a partir da década de 1990. Este ideário possui como postulados a necessidade de efetivação de um conjunto de contrarreformas⁵ destinadas aos sistemas de proteção social.

Estas contrarreformas impactaram de forma significativa no sistema de seguridade social antes mesmo que este se consolidasse diante do descumprimento dos preceitos constitucionais, visto que as políticas de seguridade mal conseguiram ser implementadas e já foram alvo de ataques das correntes opositoras a consolidação dos direitos sociais.

Vianna (1998 apud NOGUEIRA, 2001) aponta que houve lacunas na redação final do marco legal em relação à seguridade social, e estas vêm acarretando atropelos em sua consolidação. Dentre elas destacam-se a ausência da determinação de um prazo para a

⁵ Em alusão ao termo contrarreforma utilizado por Behring (2008) significa as medidas restritivas impostas pelo capitalismo numa direção contrária a conquista dos direitos sociais instituídos na Constituição Federal de 1988, considerada como uma reforma por dentro deste sistema.



aprovação da legislação complementar, bem como a ausência de indicativos para a sua operacionalização, ou seja, como ocorreria a gestão das três políticas de maneira unificada.

Para que haja, de fato, a consolidação da noção de seguridade enquanto sistema de proteção social articulado, faz-se necessário a existência de um órgão gestor específico e um orçamento próprio para a área. Contudo, Vianna (2002, p. 80) e Dias (2006, p. 158) destacam que a frase no texto constitucional que diz “nos termos da Lei”, mostra-se de extrema significância, pois será a partir daí, pela ausência ou presença da Lei, que se poderá constatar a (des) construção do conceito de seguridade social.

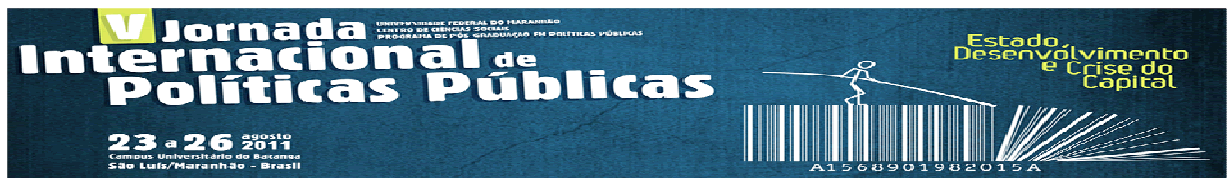
O entrave inicial se expressou no tocante à legislação complementar já que a regulamentação da seguridade se deu por meio da separação das três políticas, formulando legislações e diretrizes específicas para cada uma delas. O mesmo ocorreu quando da definição do órgão gestor que, em lugar de ser instituído o Ministério da Seguridade Social que agregaria as três políticas, manteve-se a segmentação.

Senão vejamos: com a extinção do INAMPS em 1993, o Ministério da Saúde acumulou as funções deste e passou a exercer o comando único, na esfera federal, da política de saúde, sendo assim denominado até os dias atuais. Já as políticas de previdência e assistência social compunham um único Ministério, o da Previdência e Assistência Social (MPAS), desde 1974. No ano de 2003, o governo Lula criou o Ministério da Assistência Social⁶ e alocou neste todas as atividades da política de assistência social. Todavia, os resultados dessa experiência foram considerados insatisfatórios pelo governo, que instituiu no ano seguinte um novo ministério, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no qual a assistência social ocupa uma das seis secretarias que o conforma. Enquanto isso, a previdência social manteve-se também separada em outro Ministério. Deste modo, na tríade da ideia do que seria a Seguridade Social brasileira, além da separação das três políticas em Ministérios específicos, cada uma vem processando o seu reordenamento organizacional e administrativo separadamente, assim sendo, possuem Fundos orçamentários próprios, bem como Conselhos, Fóruns e Conferências.

Essa mesma lógica de organização e funcionamento vai se repetir no que diz respeito à ampliação das bases de financiamento⁷. Com vistas a deixar de depender quase que

⁶ Lula nomeou como ministra a assistente social Benedita da Silva, mas em um ano foi substituída por Patrus Ananias, que ficou no cargo até 2010, se afastando para concorrer às eleições. Atualmente o MDS possui como ministra a economista Tereza Campello (empossada no dia 1º de janeiro de 2011).

⁷ Cabe esclarecer brevemente a distinção conceitual entre financiamento e orçamento. Enquanto o primeiro significa o custeio ou pagamento de algo, o segundo diz respeito ao cálculo aproximado do custo de algo, ou seja, o cálculo da receita (os recursos que se tem para gastar) e da despesa (os que serão gastos).



exclusivamente da arrecadação baseada na folha de salários, foram incluídas as contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro. Tais medidas foram pensadas também com o intuito de evitar “o problema da vulnerabilidade da receita previdenciária face à instabilidade do ciclo econômico” (TEIXEIRA, 1991, p. 27). Todavia, o êxito nessa questão não foi significativo porque a maior parte da arrecadação continuou concentrada na “dinâmica da massa salarial” (TEIXEIRA, 1991, p. 28).

Na prática tem sido verificado o processo de especialização das fontes de financiamento para a seguridade, visto que grande parte dos recursos advindos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) é destinada prioritariamente para a política de saúde. Já os recursos oriundos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) se direcionam para as ações da política de assistência social e os referentes às contribuições de empregados e empregadores para a previdência social (MENDES; MARQUES, 2010). Teixeira (1991, p. 25), ao analisar essa forma de distribuição de recursos, diz que a “principal (e talvez única) materialização [da ideia de seguridade social] tenha sido a obrigatoriedade de elaboração do orçamento da seguridade social”.

Assim, já na ocasião do Congresso Nacional Constituinte, para além da adoção do conceito de seguridade social ficou também definida a necessidade de formulação de um orçamento próprio, denominado de Orçamento da Seguridade Social (OSS), que deveria alocar recursos exclusivos para o financiamento das ações, serviços e benefícios das três políticas componentes da seguridade. A ideia presente nesta proposta de orçamento é de que o mesmo seria elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social. Dessa forma, os recursos desse orçamento devem ser distintos e específicos daqueles que financiam as demais políticas públicas do governo e deve ser, quando necessário, subsidiado pelo Orçamento Fiscal (OF) através dos impostos pagos pela sociedade. Apesar desta previsão constitucional, “a situação superavitária da Seguridade tem dispensado qualquer aporte líquido de recursos do Orçamento Fiscal” (ANFIP, 2010, p. 23).

No entanto, esse orçamento da seguridade social vem sofrendo – parafraseando Salvador e Boschetti (2006) – uma “perversa alquimia” ao ser objeto de manobra da política econômica mediante o permanente desvio do destino dos recursos, por meio da Desvinculação de Recursos da União (DRU). De acordo com Salvador (2010, p. 626), em 2009 “a DRU desviou do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal o montante de R\$ 39,2 bilhões”. E acrescenta: “Já foram surrupiados desde 2000 mais de R\$ 300 bilhões da seguridade social”.



Nesse sentido, a seguridade vem registrando certa funcionalidade, e talvez se deva ainda a este aspecto o interesse da política econômica conservadora em sua existência ou o seu não total desmantelamento, além do reconhecimento da resistência da classe trabalhadora. Haja vista, o órgão que arrecada as fontes de financiamento da seguridade é a Secretaria da Receita Federal, e, “segundo as disponibilidades financeiras”, o Tesouro Nacional repassa. O Tesouro pode repassar para outras rubricas (o pagamento do serviço – os juros – da dívida, por exemplo) e a Seguridade aparece, então, como deficitária” (TEIXEIRA, 1990, p. 159).

É nesse contexto marcado por profundas determinações e oscilações conjunturais, que impõem necessidades de mudanças no âmbito político, econômico e ideológico, de âmbito interno e externo, que desde os anos 1990 vêm sendo difundidas ideias e tomadas medidas com vistas a adequar os sistemas de seguridade social aos interesses capitalistas que estão em disputa. Assim, a seguridade social brasileira vem passando por um processo permanente e gradual de desmonte desde a desconsideração dos princípios constitucionais, perpassando o eixo do financiamento através da usurpação de parte de seus recursos por meio de mecanismos, como por exemplo, a DRU, para conformação do *superávit* primário.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo defendemos a tese de que a seguridade social brasileira vem passando por um silencioso processo de desmonte em sua arquitetura, haja vista ser alvo constante de embates e disputas. As medidas neoliberais impuseram uma série de contrarreformas ao sistema de proteção social brasileiro as quais especificamente no tocante a seguridade social fizeram-se presente com base em dois principais interesses: o primeiro de enfraquecer a noção e a possibilidade de sustentação do sistema de seguridade social, e o segundo de difundir a falácia de que a seguridade social está em crise. Por fim, diante da importância que assume para a classe trabalhadora faz-se necessário a defesa e consolidação da mesma enquanto sistema de proteção social público e de qualidade que requer responsabilidade estatal e garantia universal aos brasileiros.



6. REFERÊNCIAS

ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2009**. Disponível em: www.anfip.com.br. Acesso em: 25 de agosto de 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social no Brasil e perspectivas do governo Lula. **Universidade e Sociedade**. Brasília, ano XIII, n. 30, p. 9 - 21, jun. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal.

BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica do Serviço Social).

DIAS, Edmundo Fernandes. **Política brasileira**: embate de projetos hegemônicos. São Paulo: Ed. Instituto José Luís e Rosa Sandermann, 2006.

MENDES, Àquilas; MARQUES, Rosa Maria. A Saúde Pública sob a Batuta da Nova Ordem. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Orgs.). **O Brasil sob a nova ordem**: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, p. 267- 286, 2010.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Assimetrias e tendências da Seguridade Social brasileira. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 65, p. 95 - 123, 2001.

PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. Relações de trabalho e qualificação profissional. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v. 7, n. 1, p. 95 - 112, 2003.

SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete. A reforma da Previdência Social no Brasil e os impactos sobre o mercado de trabalho. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 70, p. 114 - 139, 2002.

TEIXEIRA, Aloísio. **Do seguro à seguridade**: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.

TEIXEIRA, Francisco José Soares et al. **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Fortaleza: UECE, 1996.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade. **Ser Social**. Brasília, n. 11, p. 75 - 104, 2002.