



SEGURIDADE SOCIAL:

os limites dos direitos sociais no Estado neoliberal

Kleber José da Silva¹

Bernadete de Lourdes Figueirêdo de Almeida²

RESUMO

Este estudo objetiva refletir sobre os limites da Seguridade Social nos moldes do Estado neoliberal, implementada pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs) e as Organizações Governamentais (OGs) no município de João Pessoa/PB, a partir dos parâmetros legais que estabelecem a responsabilidade do Estado e da sociedade na garantia dos direitos sociais. Configura-se como um estudo exploratório, desenvolvido entre 2009 e 2010, através de coleta e análise de dados secundários. Constatou-se a predominância da iniciativa não governamental no trato das questões relativas à implementação e efetivação no campo da Seguridade Social, que reflete a atual tendência de negação dos direitos sociais no Brasil.

Palavras chaves: Política Pública, Seguridade Social e neoliberalismo.

ABSTRACT

This study analyzes the limits of Social Security along the lines of neo-liberal state, implemented by Non Governmental Organisations (NGOs) and Government Organizations (GOs) in the city of João Pessoa / PB, from the legal parameters that establish the responsibility of State and society in the direct social security. Appears as an exploratory study, conducted between 2009 and 2010, through collection and analysis of secondary data. It found the prevalence of non-governmental initiative in dealing with questions of implementation and accomplishment in the field of social security, that reflects the current trend of denial of social rights in Brazil.

Keywords: Public Policy, Social security and neoliberalism.

¹ Estudante de Graduação. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Bolsista de Iniciação Científica do CNPq/cota balcão. kjs21jc@gmail.com

² Doutora. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisadora do CNPq 1 B. Coordenadora do SEPACOPS/CCHLA/UFPB



1. INTRODUÇÃO

As Políticas Públicas, sobretudo, as Políticas de Seguridade Social no Brasil são perpassadas historicamente por duas vertentes importantes no processo em que estas se engendram enquanto direito social: a de cariz estatista derivado da era varguista e a privatista fruto do Estado neoliberal.

Decerto o entendimento dessas tendências exige uma apreensão das práticas políticas e sociais ocorridas no seio da sociedade civil em torno da conquista e da garantia de direitos advindos das relações de forças em um dado momento histórico. É, especialmente nessa arena de confronto tencionado pelas forças sociais contraditórias entre o detentor dos meios de produção (burguesia), força de trabalho (trabalhador) e Estado, que se imprime o arcabouço das Políticas Públicas Sociais em favor da manutenção e reprodução social dos trabalhadores.

O Brasil de 1930, trás no seu escopo populista da era Vargas significativos avanços no que se configurou na década de 1940 a Consolidação das Leis Trabalhistas (1943). Entretanto, é preciso analisar para além da aparência dessas conquistas que para uns é fruto da concessão do capital e para outros se revelam enquanto movimento dialético das correlações de forças, e para tantos outros representam conquistas da classe trabalhadora.

Segundo Antunes (2006), o governo Varguista necessitava do consentimento da classe trabalhadora urbana para manutenção do poder, em um cenário em que as divergências entre as classes dominantes eram cruciais, desde as frações agrárias tradicionais a emergente classe industrial, foco do projeto político e econômico que se instalara no país após a Revolução de 1930.

É, portanto, nesse panorama antagônico do capital que os direitos sociais trabalhistas, pauta de luta da classe trabalhadora - desde a República Velha por redução da carga horária de trabalho, férias remuneradas, descanso semanal e melhores condições de trabalho, etc. - que o Estado reconhece as reivindicações advindas dos



movimentos grevistas que se concebiam naquele período como ameaça a oligarquia dominante e colocavam em xeque o projeto de industrialização brasileira.

Nessa conjuntura, inserem-se as questões de saúde decorrentes da precarização dos ambientes e processos produtivos de trabalho que acometem milhares de homens, mulheres, crianças e idosos, vítimas de acidentes e/ou doenças relacionadas ao trabalho.

A outra tendência derivada do processo de privatização das Políticas Sociais mediante a instauração do Estado neoliberal a partir da década de 1990 representa uma nova conformação de pacto social entre capital e trabalho com a centralidade da sociedade no trato da “questão social” através da mercadorização dos serviços sociais e da filantropização desses serviços pelas organizações sociais.

O presente estudo objetiva refletir sobre os limites da Seguridade Social nos moldes do Estado neoliberal, implementada pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs) e as Organizações Governamentais (OGs) no município de João Pessoa/PB, através de um Estudo Exploratório, de caráter comparativo e avaliativo realizado nos anos de 2009 e 2010. Para tanto, procedeu-se à coleta de dados secundários mediante o uso de Mapas e Fichas Cadastrais, cuja análise desses dados efetivou-se através da interpretação estatística descritiva mediante o uso de gráficos e tabelas.

O referencial teórico que embasa essa análise funda-se na visão histórico- crítica da sociedade capitalista, geradora dos limites da efetivação da Seguridade Social brasileira na perspectiva da garantia dos direitos.

2. DESENVOLVIMENTO

A construção do Estado Moderno que se instalou no Brasil após 1930 resultou na conformação de um sistema de proteção social que se configurou até fins da década de 1980 sob dois modelos de seguro social: médico-previdenciário e assistencial. O primeiro, de caráter contributivo, voltava-se a assistência médica e previdenciária aos trabalhadores inseridos no mercado de produção formal, através das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), posteriormente transformados nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Porém, aqueles que não disponham de vínculos



trabalhistas (indigentes) ficavam a mercê das ações filantrópicas realizadas pelas casas de misericórdia.

O governo Vargas representou, nesse momento histórico, o alicerce para grandes mudanças no sistema produtivo brasileiro, o que culminou com o modelo agroexportador base do processo de industrialização. Nesse contexto, o Estado se legitima perante a classe trabalhadora elevando o enfrentamento da “questão social” ao *status* de política. Conforme Fleury (2004), essa prática é característica dos governos democráticos populistas entre os anos de 1946 a 1963.

Em 1964, com a instauração do regime autocrático verificou-se a ampliação da cobertura das Políticas Sociais, mesmo que precárias, em detrimento aos direitos civis e políticos. Por outro lado, percebeu-se a minimização do Estado no trato da “questão social” com o processo de privatização, sobretudo no campo dos serviços.

[...] a centralização e concentração do poder em mãos da tecnocracia, com a retirada dos trabalhadores do jogo político e da administração das políticas sociais; o aumento de cobertura incorporando, precariamente, grupos anteriormente excluídos, as empregadas domésticas, os trabalhadores rurais e os autônomos; a criação de fundos e contribuições sociais como mecanismo de autofinanciamento dos programas sociais (FGTS, PIS-Pasep, Finsocial, FAS, Salário-Educação); a privatização dos serviços sociais (em especial a educação universitária e secundária e a atenção hospitalar) [...]” (FLEURY, 2004, p. 2)

Um longo período de luta e resistência se processa na sociedade brasileira em prol da conquista da democratização dos direitos sociais entre as décadas de 1970 e 1980. Entretanto, é preciso salientar que tal enfrentamento não se dá de forma homogênea e linear, uma vez que nesse cenário as discussões no campo político e econômico apontavam para inflexões do padrão de acumulação capitalista no enfrentamento a então crise global que se instalara mundialmente, e que refletiu consideravelmente no então “Milagre Econômico” brasileiro (MOTA, 2004).

Os avanços advindos da Constituição Federal de 1988 trazem em seu arcabouço histórico uma nova roupagem aos direitos sociais e colocam o Estado como principal provedor e executor das Políticas Sociais que, até então, eram tratadas sobre o viés da caridade assistencialista dos governantes. Dessa forma, a Seguridade Social amplia a

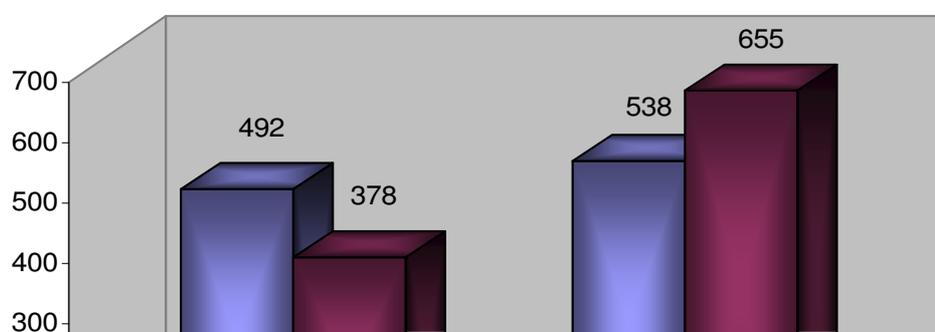
proteção social brasileira dando a esta, um caráter singular na formalização dos direitos imprescindíveis a manutenção da vida.

Nesse ínterim, o tripé da Seguridade Social, composto pelas Políticas da Saúde, Previdência e Assistência Social, constitui um sistema de seguridade que perpassa entre a lógica do seguro e da assistência em uma junção compartilhada entre os modelos Bismarckiano e Beveridgiano.

Contudo, dorme-se com o sonho do avanço legal da Carta Magna de 1988 e acorda-se com o pesadelo da Reforma do Estado Brasileiro de cunho neoliberal, contundentemente iniciada na década de 1990, centrada na retração do Estado, tanto na regulação econômica, como nas garantias sociais, com ênfase na política de privatização estatal e absorção do capital internacional, tendo em vista que, as conquistas travadas de 1988 contradiziam às determinações político-econômicas mundial como apontam Behring e Boschetti (2008).

O movimento de “[...] obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988” do Estado Brasileiro, era fortemente difundida sobre o pretexto de que a crise econômica e social vivida pelo país, centrava-se na ineficiência orçamentária e administrativa dos setores públicos (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 147). Para tanto, apresentou-se como opção a privatização dos setores públicos e a transferência das responsabilidades constitucionais outorgada ao Estado para a sociedade civil, em um processo de desmonte dos direitos da Seguridade Social.

Segundo dados de pesquisa exploratória realizada nos anos de 2009 e 2010, no município de João Pessoa/PB, pelo Setor de Estudos e Pesquisas em Análises de Conjuntura, Políticas Sociais e Serviço Social (SEPACOPS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), foram identificadas 870 instituições sociais em 2009, dentre estas, 492 (56,5%) corresponderam às organizações governamentais e 378 (43,5%) às organizações não governamentais. Em 2010, do total de 1.193 organizações sociais pesquisadas, percebeu-se uma superação da frequência das organizações não governamentais em comparação ao ano anterior, chegando a 655 (54,8%) enquanto que, as organizações governamentais corresponderam a um total de 538 (45,2%), conforme Gráfico abaixo:





Fonte: SEPACOPS, 2009/2010.

Gráfico 1 – Distribuição das organizações sociais segundo esfera de gestão. João Pessoa/PB, 2009 a 2010.

Tais dados refletem a postura ideológica do Estado neoliberal sobre o viés da “democratização” frente à “questão social”, advinda da relação de classes (capital versus trabalho) que se configura nesse dado sistema de um Estado máximo para o capital e mínimo para o atendimento das necessidades da classe trabalhadora, rebatendo consideravelmente na forma de acesso às Políticas Públicas.

Tabela 1 – Distribuição das Organizações Não Governamentais implementadoras das ações programáticas de Políticas Sociais. João Pessoa/PB, 2010.

TIPOS DE ONGs	n	%
Associações comunitárias	119	18,17
Entidades Filantrópicas ou Assistenciais	107	16,34
Entidades Religiosas	86	13,12
Associação Corporativista/ Sindicatos de Classe	82	12,52
Entidades de Defesa de Direitos	73	11,15
Entidades Educativas	21	3,21
Entidades Filantrópicas em Saúde	18	2,7
Abrigos	11	1,7
Organizações de Trabalho e Renda	8	1,22
Agências de Desenvolvimento	6	0,92



Sustentável/Ecologia		
Outras	79	12,06
Sem Referência (S/R)	45	6,87
TOTAL	655	100

Fonte: SEPACOPS, 2010 (Dados parciais).

No que se refere aos dados pesquisados no ano de 2010 constatou-se que das organizações não governamentais pesquisadas, 19,04% correspondem ao somatório das entidades filantrópicas ou assistenciais e de saúde, seguida de 18,7% de associações comunitárias.

Nessa conjuntura, empreende-se um processo de desregulamentação em face da desestatização e, conseqüentemente, a flexibilização dos direitos sociais. Nesse processo o Estado se exime de suas responsabilidades sociais e as lança às organizações da sociedade, denominadas de Terceiro Setor.

3. CONCLUSÃO

O desmonte das garantias sociais no Estado neoliberal coloca em discussão o modelo de Seguridade Social brasileira, no espaço em que esta se processa em contraposição à lógica político-econômica mundial e se estabelece em uma característica híbrida entre a universalidade e seletividade no acesso a Política Pública da Saúde, Assistência Social e Previdência Social, com uma distinção a esta última, que é sinônimo de seguro social à brasileira.

Os processos dialéticos estabelecidos nas relações de poder na sociedade determinam mudanças significativas na arena política, e para tanto, é importantíssimo a participação democrática dos sujeitos sociais nas definições de Políticas Públicas que venham atender as necessidades dos indivíduos na sua coletividade, mesmo que esta esteja atrelada a uma reconfiguração do capital em uma readaptação as necessidades postas pela classe trabalhadora, oriundas da contradição capital e trabalho, visíveis nas expressões da “questão social”.



As atuais configurações sociais deflagram uma agudização das expressões da “questão social”, presentes no capitalismo em sua fase madura e, uma acentuada exploração da classe trabalhadora com um processo de flexibilização das relações de trabalho, irredutibilidade e desmonte das garantias sociais. Nessa perspectiva, não se aponta exclusivamente para as Políticas Sociais como única capaz de responder as mazelas postas pela contradição capital e trabalho. Entretanto, se faz necessário conforme relata Behring e Boschetti (2008), difundir as Políticas Sociais ao limite de cobertura em uma agenda de luta dos trabalhadores, como tarefa de todos que são comprometidos com a emancipação política e humana dos indivíduos, enquanto sujeitos sociais, na construção de uma melhor qualidade de vida e ampliação dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS:

1. ANTUNES, Ricardo. Construção e desconstrução da legislação social no Brasil. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006, p.499 – 508.
2. BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. Política social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e o conservadorismo. *In*: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. (org.). **Política Social: fundamentos e história**. 5 Ed. São Paulo: Cortez, 2008. p.147-191.
3. FLEURY, Sonia. A Seguridade Social Inconclusa. *In*: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela (org.). **A Era FHC e o Governo Lula: transição?**. Brasília, INESC, 2004. Acesso em 19/04/2011. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/conteúdo/publicacoes/livros/4GW7inLLkRaDio1vtL3RpN44o0Jj5IxZ/Seguridade%20Social.pdf>.
4. MOTA, Ana Elizabete. Seguridade Social no Cenário Brasileiro. *In*: **XI Congresso Brasileiro de Assistente Sociais e III Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade**, outubro, 2004. Fortaleza. Acesso em: 19/04/2011. Disponível em: <http://assistentesocial.com.br>.



5 BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. (org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008a.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rossetti e ALMEIDA, Maria Helena Tenório (orgs.). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2008b.
- BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 6 ed. Bibliografia Básica de Serviço Social, v.2, São Paulo, Cortez, 2009.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> Acesso em: 5 abr. 2009.
- BRASIL. Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**. 18 mai. 1998. Disponível em: <http://www.leidireto.com.br/lei-9637.html> Acesso em: 4 abr. 2009.
- BRAVO, Maria Inês Souza. Frente nacional contra a privatização e sua luta em defesa da saúde pública estatal. In: **Serviço Social e Sociedade**. [online]. n.105, 2011, pp. 185-187. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n105/12.pdf> Acesso em: 23 abr 2011.
- GRANEMANN, Sara. Fundações Estatais: Projeto de Estado do Capital. In: BRAVO, Maria Inês Souza et al. (org.). **Política de saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para a saúde**. 2 ed. Rio de Janeiro: Rede Sirius/ Adufrj-SSind, 2008, p. 36-39.
- MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. O Sistema Único de Assistencial Social e a Formação Profissional. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 27, n. 87, set. 2006, p. 163-177.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- REZENDE, Conceição Aparecida Pereira. O Modelo de Gestão do SUS e as Ameaças do Projeto Neoliberal. In: BRAVO, Maria Inês Souza et al. (org.). **Política de saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para a saúde**. 2 ed. Rio de Janeiro: Rede Sirius/ Adufrj-SSind, 2008, p. 25-35.
- RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil. **Plano Municipal de Saúde 2009-2013**. Rio de Janeiro: SMSDC, 2009.
- RIO DE JANEIRO. Lei nº 5 026 de 19 de maio de 2009. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**. 20 mai 2009. Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/31548Lei%205026_2009.pdf Acesso em: 20 jul 2010.