



## O ABISMO ENTRE AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO LULA

Flávia Rebecca Fernandes Rocha<sup>1</sup>

### RESUMO:

Este trabalho tem como objetivo chamar a atenção para a centralidade que a política de assistência social tem tomado em tempos de governos neoliberais como forma de minimizar os impactos e perdas causadas pela falta de acesso ao trabalho formal e conseqüentemente à previdência social. Para tanto foi feita uma análise comparativa da trajetória do fundo público da assistência social e da previdência social, no primeiro mandato do Governo Lula, como forma de verificação se a tese supracitada se efetiva.

**Palavras-chave:** Assistência Social. Previdência Social. Fundo Público.

### ABSTRACT:

This paper aims to draw attention to the centrality of the social assistance policy has taken in times of neoliberal governments as a way to minimize the impacts and losses caused by the lack of access to formal employment and consequently to social security. Therefore we made a comparative analysis of the trajectory of public fund social welfare and social security, the first term of the Lula government, as a way of checking if the argument above is effective.

**Keywords:** Welfare. Social Security. Public Fund.

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Estadual do Ceará (UECE). Email: rebeccarocha.as@gmail.com



## 1 – INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo compreender o abismo entre as políticas de assistência e previdência social<sup>2</sup> em um país como o Brasil que não viveu o período de Welfare State e uma política de pleno emprego, pois sem o acesso ao trabalho formal o direito a previdência social é cada vez mais escamoteado, e a assistência social não consegue abranger esse público que acaba sem acesso a nenhuma das políticas visto seu caráter minimalista.

A posição adotada para esta pesquisa é de concordar com Viana (2008) de que “a reforma democrática do Estado brasileiro – nos marcos do capitalismo – foi feita na Constituição Federal de 1988. “Hoje preservar é preciso, ‘reformular’ não é preciso”.

O que se viveu no Welfare State, no pós-guerra, pode se chamar de reforma, intrínsecas do capitalismo, mas com uma ampliação sem precedentes do papel do fundo público. Foi uma tentativa de combinar acumulação e diminuição dos níveis de desigualdade, com alguma redistribuição de renda. Diferente da “reforma” pós-1970, de cunho neoliberal, que foi na realidade, segundo Behring (2010), uma “contra-reforma” diminuindo o papel do fundo público, não utilizando a verba destinada para as políticas sociais a fim de “sobrar” dinheiro e repassá-lo para o orçamento fiscal.

Segundo Montano e Duriguetto (2010), a crise pós-1970 tem como raiz a secular queda da taxa de lucro, que obriga o capital e o Estado à reestruturação de certos processos, anulando as conquistas trabalhistas; uma estratégia que altera as condições do contexto do Welfare State, criando um novo regime de acumulação que Harvey denomina de flexível: a ofensiva neoliberal.

Para Behring (2010), essa nova estratégia sustenta-se em três pilares fundantes: a ofensiva contra o trabalho e suas formas de organização e lutas; a reestruturação produtiva; e a “contra-reforma” do Estado. Essas são respostas articuladas do capital à atual face da crise e uma ofensiva contra o trabalho, constituindo componentes de uma nova

---

<sup>2</sup> A participação na Previdência Social foi universalizada, seja como contribuinte obrigatório ou como contribuinte facultativo. O sistema previdenciário comporta o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e os Regimes Próprios de Previdência de Servidores Públicos – RPPS. Estes últimos para servidores ocupantes de cargos efetivos e militares. Em paralelo aos regimes básicos, há o complementar.



estratégia hegemônica sob o comando do capital financeiro.

## 2 – DESENVOLVIMENTO

Essa ofensiva neoliberal cria uma tendência de valorização da política de Assistência Social em contrapartida da pulverização do direito à Previdência Social, através da precarização das formas de acesso ao trabalho e das contra-reformas realizadas. A Assistência que deveria ser uma política de caráter complementar dentro da Seguridade Social, atendendo a população fora do mercado de trabalho formal, tem se mistificado tomando um lugar de “centralidade dentro da Seguridade Social”, conforme afirma Mota (2010).

Salvador (2010) afirma que uma das estratégias do ajuste fiscal, no âmbito das medidas econômicas do Plano Real, foi a criação de mecanismos de desvinculação orçamentária com objetivos de realocação de recursos do fundo público livremente pelos condutores das políticas econômicas.

O contingenciamento orçamentário é um recurso que tem assegurado as metas do superávit primário<sup>3</sup>. A não execução integral da dotação orçamentária autorizada tem efeito semelhante, pois os valores ficam retidos no caixa único do Tesouro Nacional, o que acaba frustrando o atendimento das demandas sociais. Assim o Estado “diminui” sua dívida externa, porém cria uma dívida interna para com a sua população, que deixa de ter acesso aos direitos que lhes foram garantidos em nome da política financeira.

O fundo público ocupa um papel relevante na articulação e efetivação das políticas sociais, em especial nas políticas da Seguridade Social que assumem a função de garantir direitos derivados do trabalho para os trabalhadores que perderam, momentânea ou permanentemente, sua capacidade laborativa.

A Constituição Federal de 1988 registrou avanços ao consagrar o ciclo orçamentário brasileiro em três peças legislativas: o Plano Plurianual (PPA)<sup>4</sup>, a Lei de

<sup>3</sup> O resultado primário é a diferença entre receitas não financeiras arrecadadas no exercício fiscal e as despesas não financeiras arrecadadas no exercício do mesmo período, previstas no Orçamento da União.

<sup>4</sup> PPA – É um planejamento de metas e dos programas de governo para quatro anos.



Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>5</sup> e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cada uma com funções bem distintas. A sistemática envolve uma relação entre planejamento, orçamento e controles internos e externos<sup>6</sup>.

A Lei Orçamentária Anual compreende os orçamentos: fiscal, o de investimentos e o da seguridade social. Nesse sentido, segundo Salvador (2010; p. 49), “o orçamento é o instrumento que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante de dispêndios a serem efetivados”.

A Constituição Federal determina a criação de um orçamento da seguridade social (artigo 165, parágrafo 5º, inciso III) cuja consequência seria a criação de um fundo público com a canalização de recursos próprios e exclusivos para as políticas de saúde, da previdência e da assistência social.

Na atual conjuntura, o fundo público adquiriu um papel central, formador de valor, “ressuscitando” o capital em períodos de recessão através do repasse de verbas públicas para as empresas privadas, ao custo do escamoteamento dos direitos da classe trabalhadora, do acesso às políticas sociais.

Para Mandel (1982) o fundo público realiza repartição da mais valia – pelo que é disputado politicamente pelas várias facções burguesas, cada vez mais dependentes desta espécie de retorno mediado por um Estado embebido do papel central de assegurar as condições gerais de produção. O que se verifica é um Estado que não é imparcial, mas que tem sua classe definida, a burguesa, e que reparte esta mais valia da forma que convém à sua classe, desviando através de vários mecanismos como a DRU<sup>7</sup>, a verba das políticas públicas destinadas ao atendimento da sociedade.

As tentativas de pulverizar as políticas sociais através de desvios, não implementação do orçamento, tem causas, superficialmente supracitadas. Faz parte de um

<sup>5</sup> Deve ser compatível com o PPA, estabelece diretrizes para o orçamento anual.

<sup>6</sup> O controle externo é realizado pelo Congresso Nacional por meio do Tribunal de Contas da União (TCU).

<sup>7</sup> Em 1993, foi criado o “Fundo Social de Emergência” (FSE), permitindo a desvinculação de 20% das receitas arrecadadas pela União, seguindo as orientações do Banco Mundial e do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID). Este fundo assumiu uma função de desviar recursos da área social para o interior do orçamento fiscal à disposição do Ministério da Fazenda com vistas ao equilíbrio das contas públicas, contribuindo para a “estabilidade econômica”. O FSE foi substituído por um nome mais apropriado, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); depois por Desvinculação de Renda da União (DRU) prevista para acabar em 2011, porém já prorrogada sua vigência até 2015 através da aprovação da PEC (Proposta de Emenda Constitucional) nº 61 de 2011.



conjunto de medidas ordenadas pelos ditames neoliberais, adotadas não somente no Brasil, de reestruturação produtiva, reforma do Estado, e dissolução dos direitos trabalhistas, porém isto não é tudo!

Segundo Mota (2010), a partir dos anos de 1990 a 2000 altera-se o significado político da expansão da assistência social, esta passa a adquirir uma centralidade muito oportuna para a classe hegemônica. Isso se dá pelo perverso e contraditório movimento de privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios enquanto a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil.

A crítica não é feita quanto ao fortalecimento da política de assistência social, mas a subtração dos outros direitos já garantidos à classe trabalhadora, como o direito à saúde de qualidade e à previdência social. É um processo em que a burguesia, subordinando o estado aos seus interesses vem utilizando medidas relacionadas à proteção social para legitimar-se.

Segundo Mota (2010), se antes a centralidade da seguridade girava em torno da previdência, ela agora gira em torno da assistência, que assume a condição de uma política estruturadora e não mediadora de acesso a outras políticas e a outros direitos, como é o caso do trabalho. O projeto neoliberal supõe que estes “incluídos” passem não apenas a usufruir dos serviços sociais oferecidos, mas se transformem em colaboradores dos mecanismos de consenso que, em situação contrária, poderiam representar uma ameaça ao status quo.

Verifica-se em vários países da América Latina que passaram por processos de “contra-reformas” na Previdência Social a criação de programas de Transferência de Renda, como forma compensação de ausência de rendimentos do trabalho. Em contrapartida o processo inverso tem ocorrido com a Previdência Social<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A aposentadoria por tempo de serviço, por exemplo, existente em período anterior à EC nº 20/98, foi substituída pela atual aposentadoria por tempo de contribuição. Este benefício exige uma carência de 180 contribuições mensais e não há limite de idade para o segurado, porém, é o único caso de utilização compulsória do fator previdenciário, a fim de evitar a aposentadoria precoce. Acaba por ser um benefício exclusivo das classes superiores, pois o trabalhador de baixa renda tem grande dificuldade para comprovar seu tempo de contribuição, sendo praticamente obrigado a aposentar-se por idade, acabando por gerar uma “solidariedade às avessas”.



As reformas na previdência de 1998<sup>9</sup> e de 2003<sup>10</sup> introduziram critérios que focalizaram ainda mais os direitos da população contribuinte, restringiram direitos, reduziram o valor de benefícios como salário-família e o auxílio reclusão, provocaram a ampliação da permanência no mercado de trabalho e não incorporaram os trabalhadores pobres inseridos em relações informais.

Para Ibrahim (2009), o fator previdenciário tornou desvantajosa a aposentadoria por tempo de contribuição com baixa idade, incentivando o adiamento da aposentadoria, pois é progressivamente maior a cada ano de postergação. Sua consequência imediata foi o aumento da idade média de concessão desse benefício e, posteriormente, a redução do valor médio deste tipo de aposentadoria.

O fator previdenciário fez com que os segurados, independentemente de entrar precocemente no mercado de trabalho, passassem a ser obrigados a trabalhar mais tempo para aposentar-se com o mesmo valor; ou seja, os trabalhadores de baixa renda – (e entre eles, sobretudo as mulheres), que são os que começam a trabalhar mais cedo – foram os principais afetados (Soares, 2003, p. 123).

Segundo Fortes (2003, p. 191) para o segurado que pretender aposentar-se com o tempo mínimo de contribuição, a renda mensal inicial somente corresponderá à média de seus 80% maiores salários-de-contribuição caso a ida para a inatividade dê-se a partir dos 60 anos. Deste modo, seria mais vantajosa a filiação ao regime previdenciário somente a partir dos 25 anos, e não aos 16, idade mínima permitida pela constituição para o trabalho. Que solidariedade é esta para pobres que ingressam mais cedo no mercado de trabalho?

Verifica-se que a história da previdência social é marcada por embates, algumas conquistas foram feitas com a Constituição de 1988, porém, as Emendas Constitucionais feitas posteriormente vem tentando modificar o caráter protetivo, cujo principal sentido é a solidariedade da sociedade para com os seus trabalhadores, substituindo pela lógica da privatização.

A não implementação do orçamento da seguridade social ajudou a criar o “caldo de cultura de crise da seguridade social”, pois constituiu um elemento importante de

<sup>9</sup> Realizada do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, alterou principalmente o Regime Geral (INSS), trouxe inúmeras perdas de direitos.

<sup>10</sup> Realizada no governo do Luiz Inácio Lula da Silva, considerada como o fechamento da reforma iniciada pelo governo FHC, alterou especificamente o Regime Próprio de Previdência, que regulamenta os servidores públicos.



justificativa das “reformas” da previdência social. “O TCU salienta que se não houvesse a DRU, a seguridade social teria um resultado positivo de R\$ 5,3 bilhões, em 2006, e R\$ 17,1 bilhões, em 2007” (SALVADOR, 2010, p. 232).

Através de consultas no site da Previdência Social, verificou-se que 86% do montante dos recursos da Previdência (RGPS) são provenientes das contribuições dos empregados e empregadores para o período de 2004 a 2007. Ou seja, é a própria classe trabalhadora que tem diretamente custeado o benefício previdenciário, pois os empregadores têm a possibilidade de transferir para a mercadoria o custo com folha, quando constitucionalmente esta política deveria ser custeada por toda a sociedade através da fonte de financiamento diversificada.

Conforme pesquisa realizada por Gentil (2006), após um levantamento o mais extenso possível dos dados financeiros do sistema de seguridade social e da previdência, a autora afirma que os números utilizados para avaliar a situação financeira da previdência são normalmente enganosos e alarmistas. O cálculo não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a previdência social, conforme estabelece a Constituição Federal no artigo 195 e seus incisos, deixando de computar recursos significativos, provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). O resultado é um déficit que não é real.

Segundo Cunha (1999), atualmente, dois modelos clássicos podem ser adotados para o custeio da Previdência Social: o de repartição e o de capitalização. O primeiro baseia-se no custeio das responsabilidades imediatas, computadas em cada exercício financeiro. Havendo um plano de participação tríplice, entre ele, o empregador e o Estado. Ter-se-ão em cada exercício financeiro, liquidadas todas as responsabilidades das instituições. Não há reservas acumuladas, não há, portanto, operações a fazer para sua aplicação. Em compensação, não há compromissos futuros para com os segurados contribuintes, nem com os já beneficiados. Cessadas que fossem as contribuições em determinado momento, ninguém mais teria direito a receber novos nem a continuar a receber benefícios.

Segundo Soares (2003), o Brasil faz parte do grupo de países que implementaram mudanças (contra-reformas) consideradas “não estruturais” na previdência



social, pois não eliminou o sistema público e nem introduziu um sistema privado como sistema geral, mas modificou a abrangência e estrutura dos benefícios, ainda que mantendo o regime de repartição e o modelo de contribuições não definidas com benefícios definidos.

No interior do sistema previdenciário, na década de 1970, foi criado o benefício chamado de Renda Mensal Vitalícia, benefício de prestação continuada que não dependia de contribuição individual do trabalhador, funcionando como um “embrião” de assistência social pública. Porém foi na Constituição de 1988 que a Assistência foi elevada ao patamar de política pública, como parte integrante da Seguridade Social.

Foram criadas as condições jurídico-legais para rever a organização dessa importante política social: fixaram-se os objetivos da assistência social e o acesso às fontes de financiamento da seguridade social; garantiu-se a descentralização político administrativa; e principalmente, estabeleceram-se formas de controle social. As elites dominantes colocaram grandes dificuldades para a implantação efetiva, que só teve uma regulamentação legal depois de cinco anos da promulgação da Constituição, no ano de 1993 (Araújo, 2009: 104).

Segundo Araújo (2009), a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir atendimento às necessidades básicas. Ela tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; a promoção da integração ao mercado de trabalho; garantir um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família.

É formada pelo Sistema Único de Assistência Social, que é dividido em duas categorias de atenção ao cidadão: Proteção Social Básica<sup>11</sup> e Proteção Especial de Média<sup>12</sup> e Alta<sup>13</sup> Complexidade, divisão definida pela Política Nacional de Assistência Social.

A prestação pecuniária assistencial tradicional é conhecida como Benefício de

<sup>11</sup> Tem caráter preventivo, cujo objetivo é fortalecer laços familiares e comunitários, cuja unidade coordenadora é o CRAS (Centro de Referência de Assistência Social).

<sup>12</sup> São ações destinadas a situações em que os direitos do indivíduo e da família já foram violados, mas ainda há vínculo familiar e comunitário, coordenado pelo CREAS (Centro de Referência Especializada da Assistência Social).

<sup>13</sup> Atende a casos em que os direitos do indivíduo ou da família já foram violados, e também quando o vínculo familiar é rompido. É garantido proteção integral para quem está em situação de ameaça, necessitando deixar o núcleo familiar.



Prestação Continuada<sup>14</sup>. Não se trata de benefício previdenciário, embora sua concessão e administração sejam feitas pelo próprio INSS, em razão do princípio da eficiência administrativa.

Um importante fator para a implementação das políticas sociais como assistência e previdência social é o fundo público, sem a efetivação deste, as políticas são ilustrativas, não alcançam seus objetivos.

Segundo Behring (2010) a formação do capitalismo seria impensável sem a utilização destes recursos públicos. A principal característica de todas as crises financeiras dos últimos 30 anos é a presença do fundo público no socorro das entidades do mercado financeiro com a socialização dos prejuízos à custa dos impostos pagos pelos cidadãos.

### 3 – CONCLUSÃO

Segundo Salvador (2010), o sucesso de uma política se dá pela efetivação de seu orçamento. Este é um tema pouco explorado pela categoria dos assistentes sociais e é extremamente relevante e atual a sua discussão e compreensão para que não se caia na ilusão que o capital espera, de achar que se chegou ao fim do trabalho, mistificando o papel da assistência social. É preciso ter clareza de que esta é necessária, porém deve-se lutar por algo muito maior do que os mínimos do Estado para a classe trabalhadora.

Devido à crise de superacumulação do capital pós 1970 uma das saídas encontrada pela burguesia para “diminuir gastos” foi inserir na sociedade civil, falsos argumentos de déficits no orçamento da Seguridade Social como forma de obter consenso e aprovação da população quanto às “reformas” da Previdência Social para subtrair direitos conquistados pela classe trabalhadora, a fim de “sobrar” verbas do orçamento da Seguridade Social para repassar para o Orçamento Fiscal, através da DRU, para compor o superávit primário e assim injetar dinheiro no capital financeiro.

Este trabalho não tem a intenção de fazer uma crítica ao crescimento da

---

<sup>14</sup> Corresponde à garantia de um salário mínimo, na forma de benefício de prestação continuada, devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e esta também não possa ser provida por sua família. Foi instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que regulamenta o art. 203, V, da Constituição de 1988.



assistência social, pois em um país com desigualdades sociais como o Brasil, esta é totalmente necessária para que a classe trabalhadora possa acessar os direitos básicos, garantidos em lei a todo cidadão. Porém ela tem, ou deveria ter, um caráter temporário, enquanto o usuário cria possibilidade de acessar outras políticas sociais, como a previdência social através do direito ao trabalho. Fale-se aqui não de qualquer trabalho, mas do digno, com todas as garantias já conquistadas.

O que está em foco são as estratégias encontradas pela burguesia, aliada ao Estado, para manutenção do status quo. Com a finalidade da obtenção de lucro as políticas são descaracterizadas, diminuindo sua eficácia e qualidade para que a população possa endossar as privatizações, gerando a comercialização de direitos que eram para ser gratuitos, pois já foram pagos através dos impostos. Definitivamente o meio para que a classe trabalhadora encontre autonomia e liberdade de raciocínio e venha a ser uma classe “para si” não é a Assistência Social. Logo, os investimentos do Estado devem ser ampliados em educação; no pleno emprego; na saúde gratuita e de qualidade; na previdência com caráter solidário e não centrada na capitalização; e na assistência social temporária, sem aprisionar os usuários.

## REFERÊNCIA

ARAÚJO, José Prada. *Guia dos direitos sociais: a igualdade social e as diferenças entre esquerda e os neoliberais*. São Paulo: Perseu Abramo, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Crise do capital, fundo público e valor*. In: *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, Lázaro. *Reforma da previdência*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

FORTES, Simone Barbisan. *A reforma previdenciária e seu reflexo na sistemática de cálculo da renda mensal inicial dos benefícios previdenciários*. In: *Temas atuais do direito previdenciário e assistência social*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2003.

GENTIL, Denise. *A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990 – 2005*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.



MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MONTANO, Carlos; DURIGUETO, Maria Lúcia. *Estado, classe e movimento social*. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca básica de serviço social; v. 5)

MOTA, Ana Elizabete. *A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000*. In *O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES, Laura Tavares. *Retomando o Debate da Reforma da Previdência Social*. In: *Reforma da Previdência em Questão*. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro, Editora Universidade de Brasília, 2003.

VIANNA, Maria Lúcia. *Reforma do Estado e política social: notas à margem no tema*. In: *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.