



## SEGURIDADE SOCIAL PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988: Avanços e desafios para implementação da política

Lucimara Diniz Teles Santana <sup>1</sup>

Ana Luiza Marques Serrano <sup>2</sup>

Normelia Santos Pereira <sup>3</sup>

### RESUMO:

Na Constituição Brasileira de 1988 o termo Seguridade Social é utilizado pela 1ª vez, composta pelo tripé: Saúde, como direito de todos, Previdência, de caráter contributivo, e Assistência Social, para os que dela necessitar. Esse texto trouxe expectativas à população que vislumbrava nesses direitos melhores condições de vida, porém, após a promulgação da nova Lei, observamos um desinteresse dos governantes pela efetivação da seguridade social e até tentativas de seu dismantelamento. O presente trabalho propõe-se a expor, brevemente, o contexto da seguridade social na Constituição de 1988, e as características assumidas, nos anos subseqüentes a promulgação da lei.

**Palavras Chave:** Seguridade Social; políticas públicas; políticas sociais; direitos sociais.

### ABSTRACT:

In 1988 Brazilian Constitution the term Social Security is used for the 1st time, composed of the tripod: Health as a right for all, pension, contributory character, and Welfare, for those who need it. This text expectations brought to the people that these rights envisioned a better life, but after the promulgation of the new law, we see a lack of interest by effective leaders of social security and even attempts at dismantling. This paper proposes to expose briefly the context of social security in the 1988 Constitution, and the characteristics assumed, in the years following the enactment of the law.

**Keywords:** Social Security; public policy; social policy; social rights.

<sup>1</sup> Estudante Pós-Graduação. Hospital das Clínicas/Universidade Federal de Goiás (UFGO). E-mail: ssocial30@hotmail.com

<sup>2</sup> Estudante Pós-Graduação. Hospital das Clínicas/Universidade Federal de Goiás (UFGO). Email: anamarques.assistentesocial@gmail.com

<sup>3</sup> Estudante Pós-Graduação. Hospital das Clínicas/Universidade Federal de Goiás (UFGO)



## 1. INTRODUÇÃO

A Seguridade Social, apresentada no texto Constitucional de 1988, foi fruto das lutas dos trabalhadores e dos movimentos sociais que reivindicavam a reestruturação no tratamento às políticas sociais, especialmente as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social. Dentre as reivindicações destacamos: um sistema de saúde universal, gratuito, políticas de assistência que não se assemelhassem as práticas assistencialistas focalizadas e residuais, que nenhum sucesso apresentavam no enfrentamento das questões sociais postas, e um avanço na cobertura da previdência social. Neste sentido, não podemos negar que o texto constitucional de 88 apresentou uma expressiva mudança no tratamento dado às políticas sociais, até então pelo Estado, na perspectiva do direito. No entanto, após a promulgação da lei, poucos esforços foram realizados para efetivação da nova política.

Pretendemos, neste texto, refletir sobre os avanços na direção da implantação da Seguridade Social como reza o texto constitucional, e os principais desafios enfrentados para sua efetivação. Partiremos de uma descrição do contexto em que a Seguridade Social foi inserida no texto constitucional de 1988, os entraves enfrentados após sua inserção como direito social na Carta Magna, os primeiros anos após a promulgação da Lei, passando assim, brevemente, pelas principais características que permearam a Seguridade Social até a atualidade.

Neste intuito, utilizamos como método de abordagem o método dedutivo, como método de procedimento o analítico e a técnica de pesquisa indireta, por meio de pesquisa bibliográfica.

## 2. SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O Brasil atravessou os anos 80 com força expressiva dos movimentos sociais, buscando um reordenamento do Estado nas políticas sociais que correspondesse às necessidades da sociedade.



No plano institucional, objetivos desse teor ampararam proposições de descentralização, maior transparência e responsabilidade dos processos decisórios, acompanhados do reforço da participação social. Nessa direção, algumas medidas de política econômica e social foram implantadas pelo governo, entre 1985 e 1988, mas foi, sobretudo em 1988, buscando responder as reivindicações postas pela sociedade civil organizada, que essas ações adquiriram concretas intenções de expansão da cobertura dos programas e efetivação da universalidade no acesso às políticas, sistematicamente propostas e registradas no texto constitucional de 1988. A Nova Constituição saudada, no momento de sua aprovação, como Constituição Cidadã, trazia mudanças significativas no que diz respeito à proteção social no Brasil (CAVALHEIRO, 2013).

A Seguridade Social é assim apresentada no Artigo 194 da Carta Maior:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Entre as mudanças apresentadas no texto, podemos destacar:

[...] a ampliação e extensão dos direitos sociais; a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do



sistema; a universalização do acesso e a expansão da cobertura; a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais(DRAIBE, p.7 2003).

Além de alterações nos princípios da questão social como: aumento da cobertura para segmentos até então desprotegidos; o fim do tratamento diferenciado entre trabalhadores urbanos e rurais; a implantação da gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência; a participação dos setores interessados no processo decisório e no controle da execução das políticas; a definição de mecanismos de financiamento mais seguros e estáveis; e a garantia de um volume satisfatório de recursos para a efetivação das políticas contempladas pela proteção social, entre outros (MARQUES; MENDES, 2005).

Essas medidas tinham como intuito reestruturar as políticas de saúde, previdência e assistência social. No entanto a Seguridade Social aprovada na Lei não foi implementada como previsto na Carta Maior. “[...] ali estão enunciados: a integração das políticas destinadas a assegurar direitos sociais e o caráter universalista do provimento dos mesmos. Nem um nem outro conheceu existência efetiva em solo brasileiro [...]” (LOBATO; FLEURY, 2009)

Ora, essa concepção não chegou sequer a se por em pé. Nos anos 1980, quando ela integrava a pauta de demandas na luta pela democratização no Brasil, parecia tornar-se dominante no resto do mundo a concorrente minimalista, a concepção liberal por excelência, ainda que essa dominância tenha sido mais alardeada do que praticada. A partir dos anos 1990, entretanto, sobretudo a partir da segunda metade da década final do século 20, a concepção liberal revisitada passou a ocupar espaços cada vez mais sólidos e amplos (LOBATO; FLEURY, 2009).

É verdade que a expectativa que se quis transmitir à reforma social, como condição da democratização do país, enfrentou desde o início limites da crise econômica e de seus efeitos sobre o aumento das demandas e diminuição de recursos. Entretanto, não se reduziram a esse descompasso os limites enfrentados (DRAIBE, 2003).

Ao contrário, o esforço reformista dos anos 80 esbarrou nos resistentes mecanismos do clientelismo e dos fortes privilégios corporativos protegidos no sistema





de políticas. Em outras palavras, as diretrizes igualitárias e universalistas que orientaram os ensaios de mudanças, embora transpostas para o texto constitucional, não foram suficientemente fortes para enfrentar a apropriação privada dos recursos por parte de categorias sociais particulares. Foi, portanto sob forte frustração que se fechou aquele primeiro ciclo reformista (DRAIBE, 2003).

### **3. OS PRIMEIROS ANOS DA SEGURIDADE SOCIAL PÓS CONTITUIÇÃO DE 1988**

Embora a estrutura da seguridade brasileira pós-1988 tenha sido orientada pelo conteúdo daquelas que moldam o estado de bem estar nos países desenvolvidos, as características excludentes do mercado de trabalho, o grau de empobrecimento da população, o nível de concentração de renda e as fragilidades do processo de publicização do Estado permitem afirmar que no Brasil a adoção da concepção de seguridade social não se traduziu numa universalização do acesso aos benefícios sociais (MOTA, 2006).

Pelo contrário, logo após a promulgação da Seguridade Social na Carta Magna ela já passa a ser negada pelas ações governamentais em detrimento das prescrições neoliberais e de um conjunto de mudanças macroestruturais, momento em que as classes dominantes iniciam a sua ofensiva contra a seguridade social universal, dando início a sua reforma, exercitando sua condição de dirigente, sitiando os projetos sociais dos trabalhadores, não somente através da força e coerção, mas confundindo seus referenciais, na proporção em que dotam de novos conteúdos as bandeiras políticas históricas dos trabalhadores brasileiros (MOTA, 2006).

Na metade dos anos 90, no mesmo momento em que eram implementadas medidas e inovações institucionais decididas na etapa anterior, esgotava-se também o otimismo que ainda prevalecia no primeiro ciclo reformista dos programas sociais. E por várias razões, entre elas o fracasso de sucessivos planos de estabilização e a crescente instabilidade inflacionária, revelando o modo quase patrimonial de defesa da velha riqueza sob formas de novos benefícios para os beneficiários de sempre.



A nova agenda de reformas sociais que desde 1995 armou-se sob o Governo Fernando Henrique Cardoso teve que se haver com o legado de forte impacto institucional: de um lado, a experimentação reformista anterior e, no plano concreto dos interesses, de atores de envergadura, ingredientes todos eles preservados e alimentados nessa nova etapa que era também de consolidação democrática - e, de outro lado, o “terreno vazio” resultante da desilusão das com as utopias reformistas dos anos 80 - bastante preparado, certamente, pela força das novas ideologias e valores de corte liberal, alimentados e alinhados com as regras e os rumos do estrito ajustamento fiscal (DRAIBE, 2003).

[...] muitos dos elementos previstos no sistema de seguridade social] não foram implementados. Ao contrário, foram até alterados em sua essência, como ocorreu com o financiamento, por meio da não efetivação do orçamento da seguridade, da revinculação de recursos para as distintas áreas e da desvinculação, para outros fins, de parte significativa do orçamento exclusivo da seguridade. A integração setorial também não se concretizou. Foram criadas estruturas apartadas umas das outras, com baixa intersecção e lógicas de funcionamento distintas. Os debates que cercaram as reformas levadas a cabo na previdência social, bem como seus resultados, apesar de algumas medidas de maior equidade na distribuição de benefícios, reforçaram a lógica do seguro, distanciando-a da noção de seguridade e isolando-a das demais áreas de saúde e assistência social. Diversos fatores explicam as limitações à seguridade social como prevista no modelo constitucional, mas é possível afirmar que todos tiveram como pano de fundo os conflitos entre a implementação de um modelo ampliado de seguridade e a adoção de políticas neoliberais a partir da década de 1990 (LOBATO; FLEURY, 2009).

#### **4. A SEGURIDADE NO SÉCULO XXI: Um novo ciclo de reformas**

Como uma verdadeira “Crônica de uma morte anunciada”, a despeito dos inúmeros movimentos de resistência que parte significativa dos trabalhadores realizou, a reforma da Previdência aprovada pelo Congresso Nacional no governo Lula, dá seguimento à agenda de reformas iniciadas por Fernando Henrique Cardoso, consolidando o cumprimento das solicitações feitas pelos organismos financeiros internacionais. Ao mesmo tempo, amplia e define um novo desenho operativo para os programas de assistência social, donde as ações de combate à pobreza aparecerem



como substitutivas do tratamento da questão social em termos distributivos (MOTA, 2006).

Essas conjunções de dados culminaram na Seguridade Social que temos hoje, regida pela lógica neoliberal, se apresenta com as seguintes tendências presentes na conjuntura atual:

- Regressão das políticas redistributivas de natureza pública, em favor de políticas compensatórias de combate à pobreza, de caráter seletivo e temporário;
- Privatização e mercantilização dos serviços sociais e aumento de programas sociais de exceção voltados para o cidadão-miserável, com renda abaixo da linha da pobreza;
- Emergência e fortalecimento de novos atores no tratamento das questões sociais, tais como a empresa socialmente responsável, trabalhadores voluntários, dentre outros, em detrimento a intervenção estatal;
- Despolitização das desigualdades sociais de classe em face da identificação dos chamados processos de exclusão, cuja lógica transitória informa a possibilidade de estratégias de inclusão e de acesso aos bens civilizatórios e materiais, permitindo que o real e o possível se transformem em “ideal”, sitiando, assim, a construção de projetos societários (MOTA, 2006).

Em suma, as reformas da previdência social, introduziram critérios que, focalizam ainda mais os direitos na população contribuinte. A saúde pública vem agonizando pela falta de recursos e seus leitos vêm sendo reduzidos. Corre-se o risco de transformar a saúde pública universal em um pacote de cesta básica para população pobre. A assistência é a política que mais vem sofrendo restrições: morosidade na sua regulamentação como direito; baixa cobertura da população que deveria ter acesso aos direitos; e, finalmente, reforço do caráter filantrópico e clientelista na condução da política, em detrimento de seu fortalecimento como direito social e política integrante da seguridade social (BOSCHETTI).



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após quase 25 anos da promulgação da Carta Magna de 1988, não foram poucos os embates ocorridos na Seguridade Social. Alguns afirmam que, os conflitos ocorridos durante sua implementação já davam idéia da impossibilidade de sua plena existência administrativa, já que a legislação separou as três áreas que compõem o tripé da seguridade, e financeira, uma vez que na prática ocorreu uma progressiva especialização das fontes. O que, mais atentamente, podemos observar, é que a Seguridade Social, como centro do sistema de proteção social brasileiro, não teve oportunidade de ser devidamente implantada, tanto do ponto de vista organizacional como financeiro.

O que podemos concluir, após essas mais de duas décadas, é que a Seguridade Social brasileira encontra-se no meio de um cabo de guerra, de um lado os neoliberais tentam restringir ao mínimo possível os gastos com a proteção social e de outro a sociedade, destituída de recursos mínimos de sobrevivência, clama por uma Seguridade Social que finalmente atenda ao que está assegurado em lei.

Entendemos que os princípios da Seguridade permanecem importantes para os movimentos e para as lutas sociais como inspiradores e norteadores dos direitos sociais universais. Além disso, em que pese os vários enfrentamentos provocados pelos constrangimentos econômicos que se apresentaram ao longo desses quase 25 anos, o modelo de Seguridade Social demonstrou capacidade de resistência às circunstâncias mais problemáticas.

A verdade é que os argumentos contrários à Seguridade Social brasileira foram sendo moldados no campo da racionalidade capitalista e das contrapartidas sociais destituídas de materialidade e plenas de apelo moral. Mas, como a história não acabou e parte dos movimentos sindical e profissional ainda resiste ao canto da sereia, é preciso juntar forças para acompanhar e disputar o que ainda virá pela frente (MOTA, 2003).





## REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. Revista Psicologia e Sociedade. Porto Alegre, v 15, p. 57-96, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-71822003000100005%20&lng=pt&nrm=iso#nota19](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822003000100005%20&lng=pt&nrm=iso#nota19) Acesso em Mar:2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Art. 196.

CAVALHEIRO, Andressa Fracaro. O sistema de saúde no Brasil: considerações a partir do sistema de seguridade social. Tempus Actas de Saúde Coletiva, v. 7, n. 1, p. Pág. 333- 348, 2013. Disponível em: <http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/viewFile/1300/1129> Acesso em: Mar. 2013.

DEZOTTI, F.D.; MARTA, T.N. Marcos históricos da seguridade social. RVMD, Brasília, V. 5, n. 2, p. 430-459, 2011.

DRAIBE, Sônia. M. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. Anais do Taller Inter-Regional "Protección social en una era insegura: un intercambio sur-sur sobre políticas sociales alternativas en respuesta a la globalización". Santiago de Chile, PNUD/Cenda, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000207&pid=S0103-2070200300020000400020&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000207&pid=S0103-2070200300020000400020&lng=en) Acesso em: Mar. 2013.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; FLEURY, Sonia (Org.) Seguridade social, cidadania e saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009, p. 7. Disponível em: [http://www.cebes.org.br/media/File/Livro\\_Seguridade.pdf#page=66](http://www.cebes.org.br/media/File/Livro_Seguridade.pdf#page=66) Acesso em: Mar.2013.

MARQUES R.M.; MENDES A. SUS e seguridade social: em busca do elo perdido. Saúde e Sociedade V. 14, n.2, p. 39-49, maio- ago 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v14n2/05.pdf> Acesso em: Mar. 2013.

MOTA, Ana E. Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes. Saúde e Serviço Social: formação e trabalho profissional, 2006. Disponível em: [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-2.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-2.pdf) Acesso em: Mar. 2013.