



SEGURIDADE SOCIAL: reflexões sobre a trajetória histórica, limites e desafios.

Cláudia Rodrigues de Souza¹

RESUMO:

O presente texto trata da trajetória histórica da Seguridade Social, a partir das transformações no mundo do trabalho. Enfatiza a organização da Seguridade Social no Brasil, trazendo algumas reflexões sobre as mudanças ocasionadas no Sistema de Proteção Social Brasileiro, em decorrência da Constituição de 1988 e os limites e desafios postos na atualidade.

Palavras-chave: Seguridade Social; neoliberalismo; desigualdade social.

ABSTRACT:

This paper addresses the historical trajectory of Social Security, as of transformations in the working world. Emphasis on how Social Security was organized in Brazil bringing some reflections on the changes brought in Brazilian Social Protection System, as a result of the 1988 Constitution and the limits and challenges posed today.

Keywords: Social Security, neoliberalism, social inequality.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Email: claudia.claudinha1@hotmail.com



I – INTRODUÇÃO

As políticas de Seguridade Social originam-se mediante a evidência das demandas sociais da classe trabalhadora assalariada, tendo como objetivo o provimento da proteção social por meio de ações que ofereçam suporte ao trabalhador em situações de risco, tais como doenças, invalidez, a velhice, morte, pela interrupção das atividades laborais de forma temporária ou definitiva, bem como para aqueles indivíduos que não possuem condições de prover o próprio sustento.

Podemos considerar a Seguridade Social com um dos principais instrumentos para a viabilização das garantias e direitos da população, uma vez que é composta de políticas que buscam assegurar a população, direitos materializados por ações que as protejam em situações de vulnerabilidade social.

Sendo considerada como campo de lutas, conquistas e retrocessos, vêm sendo desenvolvida em meio as relações contraditórias que decorrem da má distribuição de renda para a grande maioria das pessoas que compõem a sociedade e da busca desenfreada pela concentração do capital por parte de seus detentores.

Portanto é de suma importância, que a Seguridade Social seja estudada, analisada e discutida, como um dos mecanismos estratégicos mais abrangentes das demandas sociais vivenciadas no atual contexto de crise, onde a ampliação das desigualdades sociais coloca-se de forma mais nítida e acentuada, em meio a mecanismos e estratégias, próprios da crise do capital, que primam por exercer o domínio social, político e econômico em detrimento da justiça e igualdade social.

II - DESENVOLVIMENTO

2.1 - Seguridade Social e sua trajetória histórica

Até a metade do século XIX, as políticas econômicas e sociais, foram formuladas sob a orientação da teoria liberal clássica, em meio ao sistema de acumulação capitalista. Essa orientação privilegiou a lógica do mercado como referencial para estabelecer a dinâmica societária, no tocante à formulação das políticas de seguridade.



Nessa dinâmica, o Estado incorpora o status de legislador de ações que visam garantir a segurança da nação: defesa contra os inimigos externos, a proteção do indivíduo, e o provimento de obras públicas.

Contudo, já nas primeiras décadas do século XX, inicia-se o enfraquecimento da sustentação teórica e política liberal vigente, mediante o processo histórico em curso. Esse processo caracterizava-se pela pobreza massiva da classe trabalhadora, que explorada ao extremo em sua força de trabalho e vivendo em condições altamente precárias, passou a se organizar e realizar manifestações coletivas, se tornando em estratégias de alcance para melhores condições de trabalho e de vida. Esses movimentos sociais ocorreram especialmente na Inglaterra e na França.

Nesse contexto, a classe proletária, ganha reconhecimento pela esfera pública, passando a fazer parte dos interesses políticos. Isso se deu, devido ao crescimento e evidência da pobreza que gerava cada vez mais desigualdade social e da pressão social colocando em “xeque” a estruturação do sistema capitalista vigente.

Todos estes eventos, acompanhados dos processos políticos e econômicos advindos da Primeira Guerra Mundial, colocam em questão a efetividade das teses liberais, e passam a reconhecer a possibilidade de um novo referencial teórico, o Keynesianismo, tendo como seu expoente John Maynard Keynes.

Esse referencial teórico tinha como proposta, para a retomada do crescimento econômico, a criação de políticas reguladas e gestadas pelo Estado, no intuito de assegurar condições para o desenvolvimento de atividades econômicas, de consumo e de emprego.

Após a Segunda Guerra Mundial, os governos passam a adotar esse referencial teórico, em suas formulações políticas e econômicas, especialmente nos países de economia central, tendo nessas definições, como principal estratégia a intervenção estatal.

Dessa forma o Estado começa a financiar e também garantir o crescimento político e econômico, assumindo uma postura de regulador da atividade produtiva, no sentido de promover o bem-estar social, garantindo condições mínimas de padrão de vida para todos os cidadãos, transformando-se dessa forma no chamado Estado de Bem-Estar Social.

Assim, as modalidades de regulação social, passam a atender parte das necessidades da classe trabalhadora, construindo a consolidação de um Sistema de



Proteção Social, a partir da experiência da Seguridade Social, que se inicia na Inglaterra em 1942, coordenada por William Beveridge.

Tinha-se como proposta a unificação do Sistema de Proteção Social, que além das políticas de aposentadoria, saúde e educação, que ofereciam cobertura somente para os trabalhadores formais, também abrangeriam a população desempregada, pessoas com deficiência física e mental, crianças e idosos por meio de políticas de atendimento.

Diante dessas propostas, as políticas sociais, passam a possuir dois planos de orientação: políticas de regulação social voltadas para o conjunto da sociedade e políticas sociais dirigidas a grupos específicos.

Portanto, a Seguridade Social passa a ser tratada a partir de duas abordagens:

1 - O Padrão inglês de proteção social – Beveridgiano - tendo como preceito que a proteção social é mais do que um seguro, é um direito, sendo que sua cobertura deve ser universal;

2 - O padrão alemão bismarckiano - fundado por Otto Leopold Edvard Von Bismarck - está firmado no campo do seguro, levando em consideração critérios de seletividade para o acesso aos benefícios.

A partir dos anos 70, no século XX, as influências beveridgiana e keynesiana, passaram a ser questionadas, enquanto estratégias viáveis economicamente, para direcionar as ações do Estado de Bem-Estar de forma universal, devido à crise da época, demarcada pelo “choque do petróleo” e as reestruturações no processo de acúmulo do capital. Nesse contexto ocorreu a eliminação dos postos de trabalho, gerando desemprego estrutural, sendo que essas mudanças no âmbito do trabalho estenderam-se nas décadas seguintes. (Yasbek, 2010).

Sendo assim, a ideologia do Welfare State (Estado de Bem Estar Social), no tocante à proteção social, entra em declínio, sendo iniciado o desmonte das conquistas sociais e econômicas, decorrentes dos compromissos firmados entre capital e trabalho, que haviam prevalecido durante 30 anos (1945-1975), sendo considerado um período de notável desenvolvimento. Portanto, da crise capitalista, são criadas estratégias para a manutenção do acúmulo do capital, sendo redirecionado o papel do Estado - responsável pela garantia dos direitos da população e da operacionalização do sistema de proteção social – que se volta para o crescimento econômico em detrimento do social, a partir da ideologia neoliberalista, sob a égide do capital financeiro.



Nesse contexto, cresce a instabilidade no emprego, sendo essa uma das características marcantes da nova estrutura do mundo do trabalho, iniciando também um processo de alteração no Sistema de Proteção Social, que assume novas características, ocorrendo à ruptura entre trabalho e proteção social.

Com o número crescente de trabalhadores “fora” do mercado de trabalho formal, ocorre o aumento da pobreza, colocando a classe trabalhadora em situação de vulnerabilidade.

O Estado, apesar de não abandonar definitivamente essa camada da população, cria estratégias “temporárias” para situações emergenciais em relação à pobreza, na perspectiva da retomada de regulações sociais que se adaptassem ao novo cenário econômico. (Castel, 1999).

Com o passar dos anos essa situação agravou-se, e o regime “temporário” tornou-se “permanente”, sendo que o Estado, também incorporou importantes transformações, principalmente com respeito à redução de suas ações e obrigações no contexto atual.

Dessa forma a organização dos sistemas de seguridade social, em sua trajetória histórica, busca referências no mundo do trabalho e em suas condições, sendo construções políticas definidas a partir de uma dada formação política, com suas condições históricas, suas singularidades culturais e com suas estruturas sociais.

2.2 – Sistema de Proteção Social Brasileiro

O Sistema de Proteção Social da América Latina foi inspirado no modelo europeu quanto as suas origens, tomando os mesmos valores no tocante a solidariedade e coesão social.

No entanto, conforme ressalta Lavinias (2004)², sempre funcionou quase que permanentemente em crise, sendo operacionalizado de forma corporativista-meritocrática,

²Lavinias (2004) citando Draibe (1997) reconhece que tal matriz funcionou de modo imperfeito e deformado, quase permanentemente em crise, o que exigia sua reestruturação. Os sistemas de proteções sociais



fornecendo coberturas restritivas a uma parcela reduzida da população, caracterizada por pobres excluídos devido aos seus vínculos instáveis e precários com o mercado de trabalho.

O Sistema de Proteção Social no Brasil, passa a existir em meio às transformações políticas e econômicas dos anos 30, evidenciadas pela postura do Estado que não era efetivo, enquanto agente regulador da questão social, transferindo para o mercado e a iniciativa privada, a realização de políticas que na maioria das vezes eram realizadas por meio de auxílio mútuo, solidariedade, demandas emergenciais e preferências individuais.

Apesar desse período, ser caracterizado pela forma residual em que ocorria a gestão das políticas sociais no Brasil, foram constituídas regulamentações nas áreas do trabalho e da Previdência.

Contudo, o Sistema de Proteção Social Brasileiro efetiva-se nos anos 70, após mudanças ocorridas nas bases produtivas da economia agrário-exportadora para urbano-industrial, com a consolidação da matriz econômica nacional de base industrial. Nesse contexto, são constituídas as primeiras formulações de políticas sociais no Brasil definidas pelo Estado.

Esse processo, marcado por lutas e movimentos sociais em busca de conquistas de cidadania, ganhou maior legitimidade, na aprovação da Constituição de 1988, que já em seu primeiro artigo expõe que o Brasil é um “Estado Democrático de Direito”, tendo como fundamentos: a soberania, cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político. Portanto, nesse período, o Brasil conquistou avanços no campo da proteção social, rumo ao contrário das ideias neoliberais que orientavam para a redução do social em face da acumulação do capital³, situação esta evidenciada em países onde estavam ocorrendo o retrocesso quanto às conquistas sociais e econômicas até então alcançadas no período de ouro do Welfare State.

Portanto, nesse período foi organizado no país, um sistema de proteção, tendo como referência os princípios do Estado de Bem Estar Social, estabelecendo-se o tripé da

embrionários e distorcidos revelaram no passado reduzida eficácia na redução da pobreza e na reversão das fortes mudanças segmentadoras e constrangedoras da cidadania.

³Fagnani (2010)...”Nos anos finais da década de 1970 e até 1980, caminhamos na contramão do mundo. Seguimos a rota inversa do neoliberalismo. Fomos salvos pelo movimento político. O notável movimento social que lutava pela redemocratização do país construiu uma agenda de mudanças que visava, em última instância acertar contas com ditadura militar. Naquele momento não havia solo fértil para germinar a investida neoliberal.”



Seguridade Social, formada pela Previdência Social, Saúde e Assistência Social, compreendendo um conjunto de ações destinadas a segurança dos direitos da população brasileira, a partir dos Poderes Públicos e da sociedade civil, conforme artigo 194 da Constituição de 1988.

A partir da década de 90, o estado passa por reformulações voltadas para o crescimento econômico, de acordo com as propostas e pressões advindas dos organismos financeiros internacionais, como BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), FMI (Fundo Monetário Internacional) entre outros, formulando estratégias que indo ao encontro do ideário neoliberal, realiza ações caracterizadas de forma residual e com políticas sociais compensatórias, afastando-se da busca de mudanças estruturais que aproximem a população em usufruir das riquezas sociais, necessárias para a sua emancipação.

Desde então, começamos a observar os rebates advindos das reformas e políticas de ajuste, que passaram a incidir diretamente nas ações das políticas públicas do país, como por exemplo, vêm ocorrendo em uma das políticas que compõem a Seguridade Social Brasileira: a política da Assistência Social.

Na política de Assistência Social, o acesso aos serviços socioassistenciais precisa ser otimizado e realizado na perspectiva de emancipação, sendo necessário o acompanhamento da população atendida, sob uma perspectiva de totalidade, frente as vulnerabilidades e desigualdades sociais.

Em matéria publicada recentemente pela Folha de São Paulo em 25/02/13, a Ministra do Desenvolvimento Social, Sra. Tereza Campello, relata que a busca ativa, realizada por profissionais dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) dos estados brasileiros, possibilitou a entrada de 791 mil famílias extremamente pobres no Programa Bolsa Família, faltando ainda cerca de 700 mil para se atingir plena cobertura.

Contudo, é necessário que seja verificado e analisado, que trabalho é realizado com essas famílias beneficiárias, no sentido do acompanhamento das suas fragilidades objetivas e subjetivas, o por que dos impedimentos e dificuldades de algumas famílias, cumprirem as condicionalidades propostas pelo programa e como se processa a busca ativa dessas famílias no intuito de reinserí-las no acesso aos serviços socioassistenciais, visando o seu desenvolvimento e emancipação; lembrando que a operacionalização do Programa Bolsa Família se dá por meio da transferência da renda e pelo acesso aos serviços sócio



assistenciais organizados pelo Sistema único da Assistência Social (SUAS) e operacionalizados pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) .

O SUAS, sistema privilegiado na Política Nacional da Assistência Social, como responsável pela materialização dessa política social, condizente a organização, coordenação e execução dos serviços socioassistenciais, representa um dos grandes avanços no campo da assistência social brasileira devido a inovações que favoreceram a expansão e o desenvolvimento de serviços voltados para a garantia de direitos da população, porém apesar dos avanços também possui limites e desafios a serem transpostos. Entre esses desafios podemos destacar:

- a área de recursos humanos, que apesar da conquista de maior número de profissionais para atendimento nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), por meio da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH-Suas), ainda prevê uma equipe mínima, porém insuficiente para atender as demandas da assistência social;

- a escassez de financiamento por parte das instâncias estaduais, sendo que o financiamento dos municípios é direcionado de forma relevante à provisão da estrutura da gestão, o que deixa praticamente todas as outras ações da Política aos encargos do financiamento do governo federal.

- fragilidade da rede sócio-assistencial, que não possui a articulação necessária para a realização de um trabalho estruturado. Tal situação resulta em ações fragmentadas, que impedem o atendimento eficaz das demandas sociais.

III – CONCLUSÃO

Obviamente ocorreram avanços no Sistema de Proteção Social Brasileiro. As conquistas no campo da Seguridade Social, no tocante as políticas sociais da Saúde, Previdência e Assistência Social, foram frutos de manifestações da classe trabalhadora, adquirindo o reconhecimento do Estado e dos detentores do capital.

Todavia, não podemos deixar de nos atentar que a lógica do mercado e os interesses liberais caminham na direção de formular estratégias que vão ao encontro dos interesses do capital e do crescimento do poder econômico, alimentando o desenvolvimento



das desigualdades sociais que impedem a classe trabalhadora de uma vida digna. Vida que deve ser vivida com justiça, aquisição e igualdade de direitos.

Dessa forma, a Seguridade Social, ainda deve ser vista como campo de luta da sociedade; devendo ser objeto de controle social efetivo da população, de forma que se busque constantemente assegurar e conquistar direitos, que muitas das vezes em meio a crise capitalista, ficam obscurecidos e se perdem por meio de decisões políticas e econômicas que vão ao encontro dos interesses do capital. Conforme Mota (2006) :

[...] do ponto de vista histórico, a Seguridade Social é por definição esfera de disputas e negociações na ordem burguesa. Erigida no campo de luta dos trabalhadores, ela é sempre e continuamente objeto de investidas do capital no sentido de “adequá-la” aos seus interesses. Texto: *Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes* - Ana Elizabete Mota, pg 01.

Portanto, temos muitos desafios a serem enfrentados no campo da seguridade social, tomando como exemplo a política de saúde, referente a demora de atendimento para a realização de exames laboratoriais, consultas médicas, cirurgias e internação. (FAGNANI, 2011)

No campo do trabalho também encontramos desafios quanto a sua precarização e informalidade, o retrocesso das conquistas trabalhistas, onde a exploração da classe trabalhadora se apresenta cada vez mais de forma acirrada e latente.

Sendo assim, apesar dos avanços alcançados, ainda está posto para o Sistema de Proteção Social Brasileiro, um longo caminho a ser percorrido, em direção ao alcance da consolidação de direitos, conforme descrito na Constituição de 1988, além da concepção essencial que o desenvolvimento econômico deve “andar de mãos dadas” com o desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivonete. *Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo*. 2.ed. Brasília: GESST (Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Seguridade Social, SER (Departamento de Serviço Social, UnB (Universidade de Brasília), 2003.



BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – artigo 1º e 194º. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 abr.2013.

CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Desigualdade e a Questão Social, 2.ed. São Paulo: Educ, 2004.

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; RAICHELIS, Raquel. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento – 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

FAGNANI, Eduardo. Seguridade Social: o debate Internacional e a experiência brasileira. Análise e Propostas, nº 42, Fundação Friedrich Ebert Stiftung, dezembro de 2011. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/09533.pdf>>. Acesso em 06 abr. 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. Entrevista: “O princípio do fim da pobreza” - 25 de fevereiro de 2013, p. A3. Disponível em < <http://acervo.folha.com.br/fsp/2013/02/25/2>>. Acesso em 04 abr.2013.

LAVINAS, Lena. Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil, 2004. Disponível em <http://www.brasiluniaoouropéia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

MOTA, Ana Elizabeth. Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes, Serviço Social e Saúde: Trabalho e Formação Profissional. Disponível em <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-2.pdf>. Acesso em 04 abr.2013.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: expressões da Questão Social no Brasil. Temporalis, São Paulo, v. 3, p. 33-40, 2001.

_____. Sistema de Proteção Social Brasileiro: Modelos, Dilemas e Desafios. Seminário Internacional do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Brasília - DF - 8 a 10 de novembro de 2010.