



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS  
COLEGIADO DE SERVIÇO SOCIAL

DÉBORAH GOMES DE FREITAS

**O DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL:** expressões a partir do golpe institucional de  
2016

CACHOEIRA-BA

2018

DÉBORAH GOMES DE FREITAS

**O DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL:** expressões a partir do golpe institucional de  
2016

Monografia apresentada ao Colegiado do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Ms. Fabrício Fontes de Andrade

CACHOEIRA-BA

2018

DÉBORAH GOMES DE FREITAS

**O DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL: expressões a partir do golpe institucional de  
2016**

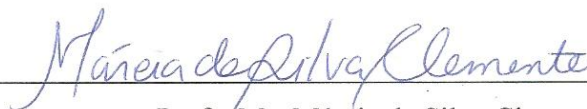
Cachoeira – BA, aprovada em 04 de maio de 2018

BANCA EXAMINADORA



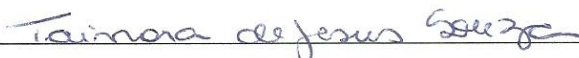
---

Prof. Ms. Fabrício Fontes de Andrade  
(Orientador – UFRB)



---

Profa. Ms. Márcia da Silva Clemente  
(Membro Interno – UFRB)



---

Profa. Ms. Tainara de Jesus Souza  
(Membro Externo)

A minha mãe,  
meu pai e minha irmã que  
sempre me deram força.  
Amo vocês!

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por ter me concedido força, sabedoria e coragem para enfrentar todos os medos e angústias, e por permitir a realização deste sonho.

A minha mãe, ao meu pai e a minha irmã pela paciência, incentivo, dedicação e por permanecer ao meu lado em todos os momentos.

Ao orientador Ms. Fabrício Fontes, pela condução desse processo com competência, firmeza, paciência e respeito.

Às minhas amigas Vânia, Jéssica, Natália, Simone, Maria Beatriz, Maria Isabel e Mariana Andressa, pelos belos momentos partilhados.

A todos os amigos que fiz na UFRB durante a graduação, pelos momentos de alegria e dificuldades.

Aos mestres que compõem o curso de Serviço Social desta Universidade, pelo conhecimento e contribuições durante a graduação.

Enfim, sou grata a todos que fizeram parte da minha formação.

## RESUMO

A Seguridade Social brasileira vem sofrendo uma desfiguração através das contrarreformas políticas de orientação neoliberal. Neste sentido, esta monografia que aqui se apresenta busca discutir o desmonte da seguridade social brasileira a partir do golpe institucional de 2016. Para tanto, optou-se pelo enfoque integrado de uma noção de seguridade, por entender que as estratégias de desmonte neoliberal se dão de maneira articulada, descaracterizando, não somente as políticas em sua especificidade, mas a própria noção de Seguridade Social como forma de justiça social. Para isso realizamos pesquisas bibliográficas e documentais. Assim, no primeiro capítulo aborda-se uma retrospectiva histórica dos sistemas de proteção social em meio as constantes mudanças políticas, econômicas e sociais. No segundo capítulo enfatiza-se a construção e trajetória da Seguridade Social no Brasil. No terceiro capítulo aborda-se o indicioso desmonte da Seguridade Social através das contrarreformas neoliberais. A partir desse estudo, conclui-se que a Seguridade Social brasileira vê-se envolta de uma conjuntura adversa marcada pela retomada da política de cunho neoliberal, que tem promovido sucessivas reformas nas políticas sociais que compõem esse sistema, assim, acelerando o desmonte da seguridade, trazendo consequência para a efetivação dos direitos sociais historicamente conquistados pela luta dos movimentos populares e da classe trabalhadora.

**Palavras-chave:** Seguridade Social. Proteção Social. Desmonte Neoliberal.

## ABSTRACT

Brazilian Social Security has been disfigured through neoliberal political counter-reforms. In this sense, this monograph that is presented here seeks to discuss the dismantling of Brazilian social security from the institutional coup of 2016. For that, we opted for the integrated approach of a notion of security, since it understands that neoliberal dismantling strategies take place in an articulated way, discharacterizing not only the policies in their specificity, but the very notion of Social Security as a form of social justice. For this we perform bibliographical and documentary research. Thus, the first chapter deals with a historical retrospective of social protection systems amidst the constant political, economic and social changes. The second chapter emphasizes the construction and trajectory of Social Security in Brazil. In the third chapter we address the indiscriminate dismantling of Social Security through neoliberal counter-reforms. Based on this study, it is concluded that the Brazilian Social Security is surrounded by an adverse conjuncture marked by the resumption of neoliberal policy, which has promoted successive reforms in the social policies that make up this system, thus accelerating the dismantling of security, bringing consequences for the realization of social rights historically conquered by the struggle of popular movements and the working class.

**Keywords:** Social Security. Social Protection. Dismount Neoliberal.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Parcelas das receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016.....	72
<b>Tabela 2</b> - Receitas, despesas e o resultado da Seguridade Social, de 2005 a 2016.....	73



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

Anfip – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAPs – Caixas de Aposentadoria e Pensões

CEME – Central de Medicamentos

CRAS – Centros de Referência da Assistência Social

CREAS – Centros de Referência Especializado em Assistência Social

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

Cofins – Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DRU – Desvinculação das Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

SEPS – Especial de Saúde Pública

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

INPS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

OSS – Orçamento da Seguridade Social

OCDE – Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento

PBF – Programa Bolsa Família

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

PASEP – Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público

PIS – Programa de Integração Social

PRONAM – Programa Nacional de Alimentação e nutrição

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SESI – Serviço Social da Indústria

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 SEGURIDADE SOCIAL: ORIGEM E CONCEITOS</b> .....	15
2.1 As primeiras medidas de proteção social .....	17
2.2 As condições históricas do surgimento da Seguridade Social.....	23
2.3 Estado de Bem Estar Social.....	29
2.4 A crítica neoliberal a regulação dos Estados de Bem Estar Social .....	37
<b>3 CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA</b> .....	45
3.1 Surgimento das primeiras formas de proteção social no Brasil.....	45
3.2 Transformações, mudanças e inovações institucionais da Constituição Federal de 1988..	54
3.3 A contrarreforma neoliberal e a Seguridade Social.....	60
<b>4 O INDICIOSO DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA</b> .....	67
4.1 Uma agenda pós-neoliberal? .....	67
4.2 O retorno ultraliberal via golpe institucional.....	74
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	84
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	88

## 1 INTRODUÇÃO

As primeiras medidas de proteção social tem sua gênese a partir da configuração da ordem capitalista que cede a ordem feudal e suas formas de solidariedade coletiva, baseadas na vinculação comunitária. A consolidação da mão de obra como mercadoria e a consequente concentração de vidas em áreas urbanas configurando um crescente exército industrial de reserva amplia as situações que demandam intervenção pública.

A afirmação da classe trabalhadora enquanto sujeito político, advogando ampliação de sua participação política e respostas as suas necessidades, faz emergir a partir de uma questão latente, o que se denomina questão social. As mudanças ocorridas nas sociedades ao longo da história, assim como as tensões para a criação de políticas sociais em meio às ideologias dos países capitalistas são fatores que influenciaram a concretização do sistema de Seguridade Social em vários países.

Do ponto de vista de uma localização do momento em que se operacionalizam os sistemas de proteção social, nota-se que a consolidação de sistemas de proteção social se dá na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, momento em que o Estado amplia suas funções para além de medidas coercitivas para a configuração de ações que buscam o consenso como forma de enfrentamento da chamada questão social (BEHRING e BOSCHETTI, 2008; MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011; PEREIRA, 2009).

Assim como em diversos países, no Brasil a expansão da proteção social tem intrínseca relação com a necessidade do capital em atenuar as expressões da questão social. Condicionadas pelas mudanças sócio-históricas, políticas e econômicas, as políticas sociais brasileiras tiveram seu desenvolvimento marcado pela luta da classe trabalhadora que buscavam melhores condições de vida e redemocratização do país, e pela supremacia que a burguesia dominante exercia sobre o Estado. Deste modo, em meio a esse movimento que a Seguridade Social se consolida no país.

Implementada pela Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social, a qual é formada pelo tripé das políticas de saúde, previdência social e assistência social, representa o sistema de proteção social público do Brasil. Nela é garantido direito à cidadania com base nos princípios da universalidade, uniformidade, equivalência, seletividade, distributividade, equidade, diversidade, participação democrática etc.

Criada para materializar direitos sociais como uma forma de enfrentamento das desigualdades sociais, a Seguridade Social brasileira por apresentar uma base de financiamento diversificada, dispor de orçamento próprio (Atr. 195) e ter saldos positivos, tem sido alvo de contrarreformas conduzidas por governantes contrários a este sistema. Estudos mostram que a instituição de contrarreformas não é recente, no entanto após o golpe institucional de 2016 o governo brasileiro tem lançado diversas medidas neoliberais contra as políticas sociais em nome do ajuste fiscal e dos interesses dos rentistas financeiros. Nesse sentido, perceber-se que as determinações econômicas tem se sobreposto as necessidades sociais, com isso, a perspectiva de universalidade tem sido desfigurada pela prática de desfinanciamento da Seguridade Social e pela abertura para a privatização das políticas sociais.

Tais situações nos instigaram a pesquisar sobre o assunto, visto que a retomada da ortodoxia neoliberal tem solapado os direitos constitucionais a partir da restrição das políticas sociais e enxugamento da máquina estatal. Deste modo, optou-se pelo enfoque integrado de uma noção de seguridade, por entender que as estratégias de desmonte neoliberal se dão de maneira articulada, descaracterizando, não somente as políticas em sua especificidade, mas a própria noção de Seguridade Social como forma de justiça social. De acordo com Boschetti (2003) a maioria das produções teórico-acadêmicas não analisa a Seguridade Social brasileira em sua totalidade, analisa as políticas que compõem esse sistema de forma isolada e autonomamente, o que implica na desconfiguração do sentido e da importância da Seguridade enquanto sistema de proteção social.

Diante do exposto, a presente monografia inerente ao desmonte do sistema de proteção social brasileiro, foi guiada pela seguinte pergunta de investigação: *Como o desmonte da seguridade social se expressa a partir do golpe institucional de 2016?* Para responder a esse problema tivemos como objetivo central discutir os elementos que corroboram para o desmonte da Seguridade Social; e os objetivos específicos: discutir a desconfiguração da Seguridade Social pós-golpe institucional de 2016; identificar as contrarreformas políticas de orientação neoliberal sobre a seguridade social; analisar o desfinanciamento da Seguridade Social e as formas de privatização de suas políticas; e identificar a perda de direitos dos usuários da proteção social.

O aporte metodológico que orienta esse estudo é de natureza qualitativa, que segundo Gil (2002, p.134) “nas pesquisas qualitativas, o conjunto inicial de categorias em geral é reexaminado e modificado sucessivamente, com vista em obter ideias mais abrangentes e significativos”.

Quanto aos instrumentos necessários para o delineamento da pesquisa foi utilizado à pesquisa bibliográfica através de revisão de literatura em livros, revistas, artigos científicos, teses e dissertações pertinentes à temática estudada. De acordo com Lavile e Dionne (2008):

Fazer a revisão da literatura em torno de uma questão é, para o pesquisador, revisar todos os trabalhos disponíveis, objetivando selecionar tudo o que possa servir em sua pesquisa. Nela tenta encontrar essencialmente os saberes e as pesquisas relacionadas com sua questão; deles se serve para alimentar seus conhecimentos, afinar suas perspectivas teóricas, precisar e objetivar seu aparelho conceitual. Aproveita para tornar ainda mais conscientes e articuladas suas intenções e, desse modo, vendo como outros procederam em suas pesquisas, vislumbrar sua própria maneira de fazê-lo (p.112).

Além da pesquisa bibliográfica, foi utilizada a pesquisa documental, tais como legislações sobre o marco regulatório da Seguridade Social, e emendas constitucionais que vem difundindo o desmonte das políticas sociais.

Este estudo está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo, intitulado *Seguridade Social: origem e conceitos*, numa perspectiva histórica, retrata o surgimento da proteção social no mundo, ressaltando os principais acontecimentos a partir das relações entre sociedade civil, Estado e capital. Nessa parte explicita-se primeiramente sobre os diferentes conceitos de Estado para uma melhor compreensão das relações sociais (relações entre as classes na sociedade). Após a conceituação de Estado essa parte versa sobre as primeiras iniciativas de proteção social inicialmente caracterizada pela autoproteção da sociabilidade primária; a institucionalização da proteção a partir das transformações advindas com surgimento do capitalismo; as críticas do liberalismo econômico as ações do Estado em estabelecer um sistema protetivo público; as condições históricas para o surgimento do conceito de seguridade.

Ainda neste capítulo descreve-se o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social e algumas tipologias feitas por estudiosos para explicar este fenômeno, bem como, as críticas neoliberais a regulação aos Estados de Bem-Estar.

O segundo capítulo, denominado *Construção histórica da Seguridade Social brasileira*, retrata a trajetória da proteção social no país. Nessa parte são desenhados os fatores históricos-sociais que marcaram o processo de construção do sistema protetivo no Brasil. Ademais, versa-se sobre os avanços e a ampliação dos direitos sociais com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que instituiu a Seguridade Social como um sistema para promover o bem-estar e a justiça social (Art. 193). Concomitante a essa inovação, vê-se um ataque neoliberal nos anos de 1990, assim neste campo demarcamos

também o debate das contrarreformas neoliberais sobre as políticas sociais brasileiras após a adoção das deliberações do Consenso de Washington.

O terceiro capítulo, intitulado *O indicioso desmonte da Seguridade Social*, dedica-se a discutir a retomada do pensamento neoliberal no Brasil, as reformas ultraliberais delineadas pelo governo Temer e os rebatimentos dessa ortodoxia para as políticas sociais na atual conjuntura.

## 2 SEGURIDADE SOCIAL: ORIGEM E CONCEITOS

Para atingir o objetivo desse estudo, faz-se necessário, primeiramente, analisar as condições do surgimento da Seguridade Social. Entende-se que é de suma importância realizar uma retrospectiva histórica, pontuando a trajetória percorrida pelos sistemas de proteção social em cada período e seus avanços no que tange as políticas sociais e a cobertura dos direitos sociais.

Neste sentido, este capítulo apresenta a origem da Seguridade Social em meio às relações Estado e capitalismo, como consequência das mudanças na sociedade ocorrida pelos modos de produção capitalista e seus ideários. Deste modo, buscar-se-á compreender as transformações na sociedade que influenciaram no percurso da construção do sistema de Seguridade Social. Portanto, é importante trazer primeiramente a discussão dos conceitos fundamentais de Estado, já que esse conceito discutido por diversos autores apresenta amplas e complexas definições.

Os estudos e análises sobre o Estado destacam-se desde a antiga Grécia, no momento em que as relações Estado, governo e sociedade passam a despertar interesse nos filósofos e políticos da época (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011). Para Platão (429-347 a.C.) havia duas formas de governos “boas e más”, as consideradas como boas eram: a Monarquia (personifica o monarca como legislador, julgador, etc.) e a Aristocracia (governo para alguns privilegiados, sendo que os filósofos eram considerados com maior capacidade para comandar o governo); entre as formas “más” de governo destacavam-se a democracia, oligarquia e tirania (vistas como formas corrompidas).

Na visão de Aristóteles (384-322 a.C.) – dimensão econômica – o governo constituía-se como reto (ideais) ou desviados (corrompidas), ou seja, o Reino e a Aristocracia eram formas retas de governo por seguirem um interesse comum, e a Tirania, Oligarquia e Democracia seriam as formas desviadas por perseguirem interesses próprios. Para Nicolau Maquiavel (1469-1527) o governo era o espaço da ação política, ao qual o Estado seria o príncipe (deve ser julgado pelas suas ações e ser temido) e a sociedade o seria o privado (as famílias que geram a economia) (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Para os contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau a concepção de Estado parte da premissa que o fundamento ou gênese do Estado ocorre pelo contrato social “[...] estabelecido entre os homens, sobre a autoridade e normas de convivência social, aos quais passam a se submeter, renunciando à sua liberdade individual e natural [...]” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 22).



Do ponto de vista de Hegel o Estado seria uma instância universalizada (consecução e superação da sociedade civil) em que pode interferir na sociedade civil através da sua influência.

Assim, para Hegel, caberia ao Estado garantir o bem público ao mesmo tempo que preserva a sociedade civil e seus fundamentos, dentre os quais, a propriedade privada. O Estado é, assim, transformado no sujeito real que ordena, funda e materializa a universalização dos interesses privatistas e particularistas da sociedade civil (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 33).

Na tradição marxista segundo MONTAÑO e DURIGUETTO (2011) não há uma teoria “completa e acabada” sobre o conceito de Estado, mas sim explicações variadas sobre Estado em diferentes contextos.

Para Marx & Engels (1975 apud MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 35) em uma de suas obras “o Estado é produto, é consequência, é uma construção de que vale uma dada sociedade para se organizar como tal; [...] o Estado, o regime político, é o elemento subordinado, e [...] as relações econômicas, é o elemento dominante”. Assim, o Estado é como um instrumento de interesse restrito a classe dominante (burguesia) com aspectos universais que regula as relações entre modo de produção capitalista e o trabalhador (proletariado).

Esta abordagem também constitui aspectos da teoria de Lênin e Gramsci. Para Lênin (1870-1924) o Estado representa os interesses da burguesia “[...] e o principal meio de expressão da defesa desse interesse é o poder coercitivo institucionalizado” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 42). Em Gramsci (2000 apud MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.45) “o Estado é o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governos”.

Corroborar-se nesse trabalho com a teoria de Estado defendida por Gramsci, que entende o Estado como uma superestrutura formada pelo conjunto da sociedade civil (organizações e classes que usam a hegemonia sobre outras classes para disseminar suas ideologias de forma a promover e manter seus interesses) e da sociedade política (classes dominantes que usam o poder para exercer coerção sob a classe subalterna). Segundo Coutinho (1992; 2006) Gramsci em seus estudos inova no modo de interpretar as teorias marxistas, ao apresentar novos conceitos como sociedade civil e hegemonia<sup>1</sup> de modo

---

<sup>1</sup> De acordo com Coutinho (2006) a concepção de hegemonia em Gramsci tem um sentido mais amplo recebe “[...] uma base material própria, um espaço autônomo e específico de manifestações” (p. 36). Ou seja, remete nas

articulado em sua teoria ampliada do Estado, mas “não elimina as determinações já apontadas por Marx” (COUTINHO, 2006, p. 34). Vale salientar que Gramsci enriquece determinações renovadas de Estado, ao explicar a distinção da *função* que a sociedade política e a sociedade civil exercem nas relações de poder entre as classes, sendo que na sociedade política as classes sociais usam dos “aparelhos repressivos de Estado” para dominação através coerção/ditadura; e na sociedade civil as classes sociais buscam o poder nos “aparelhos privados de hegemonia” por intermédio da direção política e do consenso (COUTINHO, 2006).

Ao determinar a dimensão ampliada do Estado com as funções de hegemonia e consenso, a teoria gramsciana abre espaço para interpretação das políticas sociais, e consequentemente dos sistemas de proteção social, como fruto de disputas políticas empreendidas na sociedade civil, cujo conteúdo, por mais hegemonizado que seja por uma classe, não estará exclusivamente à disposição desta, tendo que incorporar conquistas e pautas de classes subalternas, derivando destas o seu caráter contraditório.

## 2.1 As primeiras medidas de proteção social

As primeiras formas de proteção social caracterizavam-se pela autoproteção da sociedade chamada de sociabilidade primária – baseadas nas relações de ajuda por parentesco, proximidade ou solidariedade aos pobres por meio da doação de donativos – através da caridade cristã, promovidas pela igreja, por aristocratas, pela família, por organizações de artesãos e camponeses etc. (PEREIRA, 2009). Por sua vez, as formas de proteção social institucionalizada emergem na medida em que a pobreza e as desigualdades sociais começam a atingir um grande quantitativo da população, no momento que as sociedades se tornaram mais complexas (a partir da cisão do modo de organização feudal até a passagem ao modo capitalista de produzir e reproduzir relações sociais), e a proteção por via da caridade não conseguia suprir as crescentes demandas da população pobre. Assim, ao analisar a noção de proteção social enquanto um sistema para proteger os indivíduos Spotsati (2009) destaca que:

[...] o sentido de proteção (*protectione*, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais (p. 21).

---

relações de subalternidade/dominação das classes sociais; na direção intelectual e moral; na noção de totalidade, etc.

Segundo Pereira (2009) os primeiros aspectos de proteção social constituídos como um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado data do século XIV com as Leis dos Pobres<sup>2</sup> (*Poor Law Act*) na Europa, criada três anos depois da Lei dos Trabalhadores. As Leis dos Pobres estabeleceu o início da assistência social institucional, inicialmente essas leis funcionavam como um sistema de regulamentação contra a perambulância (vagabundagem e mendicância)<sup>3</sup> e controle sobre o trabalho e “possíveis consequências negativas para a ordem prevalecente, de uma pobreza não confinada territorialmente” (PEREIRA, 2009, p. 62).

É certo que a ideia de proteção social, entendida nesse contexto, é um desdobramento para conter os desafios enfrentados pela economia em detrimento da expansão do pauperismo vivenciado pela classe trabalhadora. Então, as medidas de concessão de assistência social ao pobre trabalhador ou não, por meio da intervenção estatal, têm como princípio regular o desequilíbrio que a pobreza vinha causando ao desenvolvimento do novo e crescente sistema econômico de acumulação de capital (capitalismo).

Do ponto de vista historiográfico foi nos anos de 1530 no reinado de Henrique VIII que o Estado passa a admitir o fato de que deveria assumir um compromisso perante aos “vagabundos e mendigos”, assim, em 1576 surgiram as Casas dos Pobres (*Poor-houses*) que funcionavam nos antigos palácios britânicos e alojava pessoas incapazes e capazes para o trabalho, sob a condição que os mesmos trabalhassem para manter sua subsistência (PEREIRA, 2009). Entretanto, essa forma de controle social não conteve a vagabundagem como um todo, ao longo dos anos as Leis dos Pobres foi reeditada, passando por mudanças, e em 1782 a assistência interna nas *Workhouses*<sup>4</sup> foi abolida passando para fora dos muros institucionais, pois o processo de industrialização (séc. XVIII) “[...] intensificava-se ocasionando flutuações e desmoronamento de um sistema de proteção social previsto para funcionar em sociedades pré-industriais” (PEREIRA, 2009, p. 67).

---

<sup>2</sup> A Lei dos Pobres “[...] constituíam um conjunto de relações sociais assumidas pelo Estado, a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista, seguida de generalizada miséria, desabrigados e epidemias” (PEREIRA, 2009, p. 61-62).

<sup>3</sup> O sistema de regulamentação contra a vagabundagem e mendicância era de caráter punitivo “[...] que incluía surras, mutilações e queimaduras com ferro em brasa nos andarilhos, embora estes, àquela época, não fossem tão numerosos como se fazia crer” (PEREIRA, 2009, p. 62).

<sup>4</sup> As *Workhouses* foram criadas em 1662 no reinado da rainha Elizabeth primeira, para atender os pobres impotentes (pessoas sem capacidades para trabalhar), os pobres capazes para o trabalho e os pobres corrotos/índolentes (que se recusavam a trabalhar).

Com o aumento da população e o efeito da crise econômica, há um agravamento da pobreza, e as medidas de proteção social que vinham sendo desenvolvidas pelas *Poor Laws* são substituídas pelo sistema de proteção chamado *Speenhamland Law* (criada na Grã-Bretanha em 1795). O novo sistema *Speenhamland* rompeu com a associação de assistência ligada somente aos inválidos e desocupados, reconhecendo o direito do trabalhador ao instituir proteção social pública externa, tanto as pessoas desempregadas e incapazes de trabalhar, quanto aos trabalhadores que não pudessem auferir uma renda suficiente para sua subsistência e de sua família (PEREIRA, 2006).

Todavia, apesar do diferencial do sistema *Speenhamland* de pensar numa forma de assistência como direito, como supramencionado, a lei continuou a usar métodos das Leis dos Pobres, em que a ajuda ao trabalhador (abono salarial por meio de financiamento público) era baseada de acordo com o preço do pão e do número de pessoas que compunha uma família. Ademais, o sistema apresentava contradições como a regulação da mão-de-obra dos trabalhadores, para que os mesmos não pudessem vender a sua própria força de trabalho pelo valor estipulado pelo mercado, com isso, os empregadores esquematizavam e estabeleciam salários baixíssimos, para que os mesmos fossem complementados pelo fundo público destinado à proteção social externa. Assim, a nova lei representou uma política de ajuda, para atender as emergências frente à pobreza e aos possíveis motins da população empobrecida, bem como, uma política reguladora da mão-de-obra dos trabalhadores em meio ao novo e crescente sistema industrial.

Vale destacar, que as iniciativas de proteção social pública das Leis dos Pobres são duramente criticadas pelos liberais, que defendiam a emancipação do mercado e a extinção ou redução drástica da assistência aos pobres, pois segundo suas ideologias o mercado torna-se livre e competitivo no momento que não há interferências do Estado na liberdade do indivíduo. Assim, para os liberais a proteção como direito garantido por lei implicava no aumento da pobreza, porque as ações institucionais da época “[...] induzia os pobres a submeterem-se passivamente à tutela estatal e a enredar-se cada vez mais nas malhas da pobreza” (PEREIRA, 2006, p. 106).

Tais críticas liberais ganharam maiores proporções e prestígio com as teses desenvolvidas por teóricos como Thomas Malthus, Joseph Townsend, David Ricardo, Nassau Senior e Edwin Chadwick. De acordo com Pereira (2009) Malthus foi o defensor mais influente na justificação teórica para a reforma das *Poor Laws*, pois argumentava que as Leis dos pobres (principalmente o sistema *Speenhamland*) incentivavam o pobre a formar famílias precocemente, acarretando no aumento da população; impediam o medo da miséria e

diminuíam a oferta de mão-de-obra, pois os pobres contavam com auxílios institucionais. Além disso, Malthus<sup>5</sup> condenava a ajuda aos pobres por meio da distribuição de alimentos (justificando que essa forma de ajuda causaria sua escassez e/ou aumento dos preços dos alimentos), e a ajuda através de esmola em dinheiro (justificando que ao receber dinheiro sem empenho o pobre deixaria de trabalhar). Dessa forma, segundo os princípios malthusianos o pobre deveria ser prudente; não depender de ajudas institucionais; e não constituir uma família sem ter condições de mantê-la.

Sem dúvida as teses utilitaristas<sup>6</sup> defendidas pelos teóricos supracitados, foram o elemento chave encontrado pelos liberais, para a revisão e substituição das velhas *Poor Laws* por uma nova lei que representou um golpe e retrocesso das primeiras ações estatal de garantir um mínimo de assistência aos pobres.

Neste contexto, as medidas iniciais e pequenos avanços de proteção social presente nas Leis dos Pobres sofrem uma reforma radical em 1834 implicadas pelo liberalismo econômico, que promulgou a Nova Lei dos Pobres (*Poor Laws Amendment Act*) para o fortalecimento do capitalismo liberal ao qual permitiu “[...] a formação de um mercado de trabalho competitivo, associado à emergência de um proletariado móvel, desprotegido socialmente e obrigado a vender a baixo preço em qualquer parte a sua força de trabalho” (PEREIRA, 2006, p. 106). A nova Lei seguia as recomendações do Relatório elaborado em 1834 pela Comissão Real (1832) que segundo Friedlander (1973 apud PEREIRA 2009, p. 76) embasaram as seguintes condições:

- a) abolição do abono salarial parcial previsto pelo Sistema *Speenhamland*; b) internação nas *Workhouses* (então recuperadas) de todos os solicitantes de assistência que fossem capazes de trabalhar; c) prestação de assistência externa apenas aos incapacitados para o trabalho: enfermos, idosos, inválidos e viúvas com filhos pequenos; d) centralização administrativa das atividades assistenciais das várias paróquias, transformando-as em uma Unidade da Lei dos Pobres; e) aplicação do princípio da menor elegibilidade, que consistia em fazer com que as condições de vida dos beneficiários da assistência pública fossem menos atraentes e confortáveis do que as condições de vida

---

<sup>5</sup> Thomas Malthus em seu Ensaio sobre o Princípio da população (*Essay on the Principle of Population*) desenvolveu a tese de que a população cresceria em progressão geométrica: 1, 2, 4, 8, 16, 32... (o crescimento da população dobra em 25 anos), enquanto a produção de alimentos cresceria em progressão aritmética de razão 1 (1, 2, 3, 4, 5...), isto é, a população cresce mais que a produção de alimentos, e esse descompasso provocaria a fome. Assim, para Malthus “o crescimento da população deveria ser contido, caso se quisesse garantir meios de subsistência para todos” (PERREIRA, 2009, p. 71).

<sup>6</sup> O *utilitarismo* é uma doutrina defendida principalmente por Jeremy Bentham (1748-1832) e John Stuart Mill (1806-1873), que consideram que “devemos perseguir a felicidade - não só a nossa própria felicidade, mas a felicidade de todos aqueles cujo bem-estar poderá ser afectado pela nossa conduta. Os interesses do agente não têm, na verdade, mais importância do que os interesses de quaisquer outros indivíduos, sejam eles quem forem. Deste modo, o utilitarista advoga uma estrita igualdade na consideração dos interesses” (MILL, 2005, p. 9).

dos trabalhadores pior remunerados; e f) estabelecimento de uma Comissão Central de controle da Lei dos Pobres, nomeada pelo rei.

Dessas recomendações, três foram basilares para a constituição da *Poor Laws Amendment Act*, sendo elas: o princípio da menor elegibilidade<sup>7</sup> (*less eligibility*), a internação nas *Workhouses*, e a centralização administrativa. A conjunção desses três elementos estabeleceu o retorno de duros critérios de assistência aos pobres como: os testes de meio para identificar os pobres entre os mais pobres, isto é, fazer a diferenciação entre o pobre (que trabalhava mais necessita de auxílio para complementar o salário) e o indigente (sem capacidade para trabalhar); o teste de aferição de merecimento, em que só recebia ajuda o solicitante que concordasse com os termos estipulados pelas *Workhouses*; por fim, a centralização das atividades administrava das Paróquias para evitar a corrupção e tratamentos diferenciados nas *Workhouses* e demais instituições (PEREIRA, 2009). Com isso, o caráter punitivo das velhas Leis dos Pobres reaparece, e como destaca Pereira (2009) as instituições de assistência aos pobres tornam-se locais desumanos, insalubres, com péssimas condições de instalação, de alimentação etc., que obrigavam todos aos assistidos (até as crianças) a trabalhar para garantir sua autossuficiência.

Por tudo isso, a livre iniciativa e a consolidação do trabalho como mercadoria, defendidas pelas ideologias de cunho liberal, predominantes entre os séculos XVIII “até a terceira década do século XX” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 56) foram assumidas pelo Estado. Nesse período, as intervenções estatais para com a questão social<sup>8</sup> foram reduzidas drasticamente, assim, prevaleceu à noção de manutenção de um Estado mínimo, individualismo, naturalização da miséria, competitividade, política social como um paliativo etc. configurando,

o predomínio do mercado como supremo regulador das relações sociais, contudo, só pode se realizar na condição de uma suposta ausência de intervenção estatal. O papel do Estado, uma espécie de mal necessário na perspectiva do liberalismo, resume-se a fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os “benefícios aos homens”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.56).

---

<sup>7</sup> O princípio da menor elegibilidade consistiu o critério de que qualquer benefício assistencial aos pobres “[...] deveria ser menor do que o pior salário para não ferir a ética capitalista do trabalho” (PEREIRA, 2006, p. 108).

<sup>8</sup> Neste trabalho, utiliza-se a concepção de questão social “como um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista [...]” (IAMAMOTO, 2008, p. 27).

O papel do Estado quanto às ideologias liberais muda no final do século XIX e início do século XX, e as políticas sociais vão surgindo gradualmente e diferenciado entre os países, dependendo da organização e pressão da classe trabalhadora, do desenvolvimento das forças produtivas e das correlações e composição da força no âmbito do Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Esse período é marcado pela crise do capitalismo concorrencial – com as grandes depressões capitalistas que vão desde 1873 até a crise de 1929, em que são marcadas pelas quedas das taxas de lucro, altos índices de desemprego, desvalorização de ações na bolsa de valores, falência de indústrias etc. – e de sua transição para o capitalismo monopolista<sup>9</sup>. Nessa passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista o Estado tinha função social de modo restrito, assim, suas funções estavam voltadas para gerir os assuntos de interesse da burguesia e garantir a acumulação do capital (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

É relevante dizer, que as funções sociais por parte do Estado nesse período, apresentavam tanto características coercitivas, quanto de consenso, isto é, para assegurar o desenvolvimento industrial e expansão da acumulação capitalista, o Estado ora passa a intervir nas relações capital-trabalho, por meio de repressões (exército, polícia, sistemas ditatoriais, etc.) para que a classe trabalhadora não ameace o modo de produção e acumulação capitalista, ora desenvolve mecanismo – políticas sociais – em resposta a algumas demandas sociais, para atender as necessidades mínimas da classe trabalhadora.

No monopolismo o Estado amplia suas funções deixando de intervir na questão social via repressão e passa a intervir nas manifestações da questão social via a esfera do consenso (política social). Diante da perspectiva liberal de intervenção social, pensava-se que o mercado ia dar conta de resolver todas as demandas sociais, depois da crise de 1929 amplia-se a ideia de intervenção estatal na economia a partir das políticas Keneysianas. Keynes advogava que o Estado deveria criar mecanismos para romper com a doutrina liberal-conservadora, através de uma política que instaurasse o equilíbrio econômico e social (para Keynes o Estado tinha que intervir no funcionamento da questão social para regular economia), ou seja, o Estado poderia intervir “[...] em áreas econômicas, para garantir a

---

<sup>9</sup> Segundo Montañó e Duriguetto (2011) no capitalismo concorrencial existia “[...] um relativo equilíbrio no patrimônio, na tecnologia e na capacidade de produção e comercialização entre as indústrias concorrentes” (p. 149) já no capitalismo monopolista havia “[...] o controle de certas indústrias que passam a comandar a produção e comercialização, eliminando ou controlando a concorrência [...]” (p. 149).

produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 86).

Nesse período, de acordo com Montañó e Duriguetto (2011) o Estado passa a ocupar-se de três funções:

1) a criação das condições gerais de produção (meios de transporte, de comunicação, de serviço postal, legislação civil, constituição de um mercado e de um sistema monetário nacionais, desenvolvimento de um sistema educacional); 2) a repressão às ameaças ao modo de produção e acumulação (exército, polícia, sistema judiciário e penitenciário); e 3) a integração das classes subalternas e a legitimação da ordem (mediante o desenvolvimento da lógica vinculante da democracia) e a reprodução ideológica da classe hegemônica (através da educação cultura e meios de comunicação dos serviços sociais) (p. 162).

A influência do pensamento de Keynes sobre as políticas econômicas inovam tanto o processo de desenvolvimento da produção industrial e desenvolvimento comercial, quanto às relações trabalhistas e sociais. Os acontecimentos econômicos (avanço da industrialização, produção em massa, mercado de consumo em massa, trabalhadores especializados etc.), sociais (a luta da classe trabalhadora pela conquista de direitos) e políticos contribuíram para a origem do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*)<sup>10</sup> que torna possível a concretização do atendimento as necessidades sociais através da legitimidade dos direitos sociais.

## 2.2 As condições históricas do surgimento da Seguridade Social

A conjunção das teorias de autores como John Maynard Keynes (interferência do Estado na questão social para o equilíbrio econômico), Sir Willian Beveridge (relatório de Beveridge que prever erradicar os cinco males: ignorância, sujeira, enfermidade, preguiça e miséria) e T. H. Marshall (teoria da cidadania com os três direitos: civis, políticos e sociais), com suas ideias possibilitaram pensar uma forma de seguridade social, que se efetivou no desenvolvimento das experiências do *Welfare State* – após os anos de 1929 quando os países capitalistas avançados e o mundo vivenciaram a grande crise do capitalismo, resultante da superprodução, que provocou graves impactos como o desemprego massivo e desequilíbrio

---

<sup>10</sup> “[...] o *Welfare State* é visto como um momento específico de estruturação de sistema de proteção social datado historicamente, (do pós-guerra aos dias atuais), cujo arcabouço de medidas abrange as classes médias em expansão, sendo as medidas entendidas como direito de cidadania, desfocalizando-se as ações anteriormente restritas à extrema pobreza” (BEHRING; BOSCHETTI 2006 apud ANDRADE, 2010, p. 29).



econômico. Tais teorias orientaram as políticas do *Welfare State*, formando assim, o que Pereira (2009) chama de “Paradigma dominante de Estado de Bem-Estar”, sendo constituído: pelo receituário keynesiano, pelo Relatório Beveridge e pela teoria da cidadania de Marshall.

No receituário keynesiano, Keynes, propõe ações intervencionistas do Estado para haver o equilíbrio econômico, ou seja, para ele o Estado seria um agente responsável por regular a economia de mercado, de modo a assegurar o pleno emprego e serviços sociais para atender as necessidades econômicas e sociais.

Diante das sucessivas crises econômicas e da grande Depressão de 1929 (Crise de 29), Keynes<sup>11</sup> passa a questionar os fundamentos da Lei de Say – em que toda a oferta cria a sua própria demanda. O autor refuta a Lei de Say ao considerar que em tempos de crise o “livre mercado” pode não gerar a demanda (ou consumo de mercadorias) suficiente para garantir o lucro dos capitalistas e o “pleno emprego” dos trabalhadores, devido à redução de investimentos na economia e aumento das poupanças (improdutivas) e “entesouramento” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 56). Com isso, para enfrentar e superar as crises capitalistas seria necessário,

[...] a ação do Estado como elemento integrante e indispensável ao bom funcionamento do sistema econômico capitalista. Ao Estado caberia, portanto, eliminar a carência de demanda efetiva em momentos de recessão e desemprego. [...] Fazendo déficit orçamentário e emitindo títulos para extrair a “renda não gasta” do setor privado e com ela garantir que as máquinas ociosas voltem a operar (KEYNES, 1996, p. 15).

Para assegurar o equilíbrio do mercado (entre oferta e demanda), Keynes concebeu que a intervenção do Estado deve orientar-se pelas seguintes atividades: aumento do gasto público-estatal (com serviços e políticas sociais, obras de infraestrutura etc.); emissão de maior quantidade de dinheiro (para haver mais produção e consumo); aumento da tributação (aumento de impostos para reequilibrar as finanças públicas); redução da taxa de juros; estímulo de investimento na área produtiva e de comércio; estímulo à demanda efetiva (ampliando o consumo massivo e o lucro capitalista); pleno emprego (das forças produtivas, para estimular as produções e o consumo dos trabalhadores mediante seu salário). Por tudo isso, Keynes foi tratado como “antiliberal”, mas seu pensamento é político liberal que pensava a nacionalização ou a socialização do consumo, sob a égide de um capitalismo regulado (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

---

<sup>11</sup> Montañó e Duriguetto (2011) ao estudar o estado intervencionista em Keynes, destaca que para Keynes “a demanda que determina a oferta de bens e não ao contrário” (p. 54).

Além de assegurar o crescimento da economia, Keynes organizou o sistema previdenciário e os serviços de assistência social. As políticas keynesianas marcaram o desenvolvimento de um sistema de serviços sociais, políticas sociais, e ampliação da previdência social, promovido pelo Estado. Sem dúvidas tais acontecimentos proporcionaram alterações e ampliações do sistema de proteção social, pois as mudanças ocorridas nesse período convergiram na formulação e estruturação de novas políticas sociais (que viessem garantir direitos sociais a todos), através das ações e práticas intervencionistas do Estado, que passaram a garantir condições de bem-estar à população.

Deste modo, como destaca Pereira (2006) a partir da doutrina keynesiana e do modelo Beveridgiano que:

[...] os mínimos sociais passaram a ter uma conotação mais alargada, incluindo, além das políticas de manutenção de renda [...], outros mecanismos adicionais de proteção social, como: serviços sociais universais (saúde e educação, por exemplo), proteção ao trabalho (em apoio ao pleno emprego) e garantia do direito ao acesso a esses bens e serviços e ao seu usufruto. [Assim] esta foi a fase de ouro das políticas de proteção social, na qual a otimização da satisfação das necessidades humanas básicas tornou-se uma tendência promissora, a partir da Europa (p. 113).

Segundo Pereira (2009) uma das pedras fundamentais do Welfare State do pós-guerra foi o Relatório Beveridge ancorado no receituário keynesiano, que inovou a seguridade social ao propor uma revisão na proteção social para que ela contemplasse esquemas de pensões, saúde, seguro-desemprego e assistência social aos pobres sem testes de meio.

Publicado em 1942 na Grã-Bretanha, o Relatório de Beveridge foi resultado de trabalhos de um comitê coordenado por Sir Willian Beveridge. Com o objetivo de formular um novo projeto para um sistema de proteção social universalizado e com garantia dos direitos sociais para todos os cidadãos, o comitê começou uma revisão dos projetos existentes de seguro social e serviços afins (BEVERIDGE, 1942). Essa revisão começa a partir de um diagnóstico da pobreza que se alastrava, isto é, “das circunstâncias em que, nos anos que precederam a guerra [...], famílias e indivíduos na Grã-Bretanha poderiam não ter meios de subsistência saudável”, além disso, “durante esses anos, autoridades científicas imparciais realizaram pesquisas sociais sobre as condições de vida em algumas das cidades principais da Grã-Bretanha” e através dessas pesquisas sociais “determinaram as proporções das pessoas em cada cidade, cujos meios de vida estavam abaixo do padrão assumido como necessário para a subsistência, e analisaram a extensão e as causas dessa deficiência” (BEVERIDGE, 1942).

A partir daí, Beveridge apresenta em seu relatório críticas ao modelo de seguros sociais bismarckianos (vinculava a proteção social ao trabalho, em que dispunha dos serviços mediante a contratação e contribuição prévia), argumentando que o Estado inglês deveria reorganizar as medidas de proteção social existente e promover a segurança social a todos os cidadãos (independente se o indivíduo esteja trabalhando regularmente ou não). Desse modo, ele chama a atenção do Estado para a necessidade da construção de um programa de seguridade social completo que estabelecesse políticas sociais para atender a necessidade de todos, pois os subsídios – auxílio doença e invalidez, pensões de velhice, pensões das viúvas e o salário dos trabalhadores – analisados durante as pesquisas sociais estavam muito abaixo do nível de subsistência (BEVERIDGE, 1942).

Para evitar que a renda e os benefícios do seguro continuassem muito abaixo do nível de subsistência, o Relatório Beveridge propunha novos métodos a partir de três direções: “a) estendendo o seu alcance, a fim de abranger pessoas excluídas da proteção social pública; b) ampliando os seus objetivos de cobertura de riscos e c) aumentando as taxas de benefício” (BEVERIDGE, 1943 apud PEREIRA, 2006, p. 18).

Neste sentido, para aperfeiçoar o sistema de seguro social, o Relatório Beveridge propôs diversas mudanças a serem feitas no plano vigente da época, sendo algumas delas:

- *A unificação das contribuições em relação ao seguro social* – permitindo que os segurados obtenham todos os benefícios através de uma única contribuição e por meio de um único documento;
- *A unificação administrativa do sistema de seguro social* – que consiste na unificação do seguro social e da assistência social, e a criação de um Ministério de Segurança Social para a administração desses serviços etc.;
- *Desregulamentação de benefícios especiais para classes diferentes de trabalhadores* – previa a substituição de alguns sistemas que concebiam benefícios especiais para contribuintes que pagavam o mesmo valor;
- *Criação do seguro por acidentes e doença* – que propunha a cobertura contra acidentes de trabalho ou de outra natureza aos segurados, e a criação de pensões aos dependentes em caso de óbito;
- *Separação entre tratamento médico e os benefícios em dinheiro, e a criação de serviços médicos amplos* – objetivava a universalização da saúde, ao qual seria responsabilidade do Estado assegurar os serviços médicos;

- *Reconhecimento de donas de casa como classe de seguro* – previa a concessão de auxílio maternidade, pensões e aposentadoria (BEVERIDGE, 1942).

Sob esses aspectos, o Relatório Beveridge, rompe “com a conotação estreita de seguro social que tinha vigorado na Alemanha de Bismarck, desde 1883, e em vários outros países da Europa e nos Estados Unidos” (PERREIRA, 2006, p. 111). E com isso a ideia de seguro é substituída pelo Sistema de Seguridade Social<sup>12</sup> beveridgiano, que modernizou o sistema de proteção social, ao instituir a Lei Nacional do Seguro em 1946 e a Lei Nacional de Assistência em 1948 (ambas criadas para garantir auxílio doença e desemprego); as pensões aos aposentados (após a idade mínima de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres); os auxílios maternidade, viuvez e funeral; e a criação do sistema Nacional de Saúde não-contributivo e universal (PEREIRA, 2009).

Dessa forma, o modelo de Seguridade Social desenvolvido no Relatório Beveridge, ao unificar e universalizar o regime das políticas de proteção social:

[...] consagrou os direitos sociais ao desvinculá-los da relação contratual estabelecida para os assalariados e estendê-los a todos os cidadãos. Assim, os direitos sociais incorporaram-se à condição de cidadania, na medida em que a sociedade reconheceu a necessidade do Estado fornecer as condições mínimas de sobrevivência a todos os cidadãos (FLEURY, 1994, p. 77).

De acordo com Pereira (2009), a inclusão dos serviços sociais públicos aos direitos de cidadania se deu nos fins dos anos de 1940 com a teoria da cidadania de T. H. Marshall. A interpretação marshalliana sobre a cidadania associada aos direitos, democracia e classes sociais, é uma referência mundial nas discussões políticas e sociológicas, pois foi Marshall que elaborou “[...] uma das mais bem concatenadas e sugestivas reflexões sobre as razões sociais e históricas da emergência do Estado de Bem-Estar do segundo pós-guerra e dos motivos morais e políticos que o justificam” (PEREIRA, 2009, p. 95).

Em suas observações e análises sobre o desenvolvimento da cidadania na realidade inglesa do século XVIII ao século XX, Marshall começa dividindo o conceito cidadania em três partes ou elementos: civil, político e social, pois segundo ele, cada um desses elementos

---

<sup>12</sup> No que tange o sistema de Seguridade Social de Beveridge é importante destacar que esse sistema contém tanto aspectos distributivos, quanto aspectos contributivos. Ou seja, além de ter um caráter universal e unificado, que garante proteção social pública a todo cidadão, o sistema de Seguridade Social de Beveridge, também possui características conservadoras de cunho liberal, que privilegia o seguro social através do mínimo nacional. Segundo Pereira (2009) o mínimo nacional “[...] tinha conotação de ínfimo de provisão [que] estava baseada no princípio da contribuição e de benefícios uniformes, referentes ao seguro; isto é, todos pagavam a mesma quantia para receber a mesma cobertura” (p. 94).

se distanciaram uns dos outros, podendo assim, afirmar que esses elementos da cidadania foram formados em séculos distintos (MARSHALL, 1967).

O *elemento civil* surgido no século XVIII é composto dos direitos necessários, tais como:

Liberdade individual, ou seja, liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça (MARSHALL, 1967, p. 63).

Os direitos civis em seu período de formação (séc. XVIII) caracterizaram-se na inclusão de novos direitos de forma gradativa ao *status* de liberdade – que já existiam na Inglaterra do século XVII –, e pertencia a todos os homens. De acordo com Marshall (1967), os direitos civis nos anos de 1832 “já eram uma conquista do homem e tinham, em seus elementos essenciais, a mesma aparência que têm hoje” (p. 66).

O *elemento político* surgido no início do século XIX entende-se como:

O direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do governo local (MARSHALL, 1967, p. 63).

Ainda para Marshall (1967), os direitos políticos quando começou sua formação “[...] consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o *status* já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população” (p. 69). Ou seja, os direitos políticos que antes privilegiava uma pequena parcela de uma classe econômica (a exemplo do voto), foram sendo ampliados ao longo do século XIX e XX, com isso, a base dos direitos políticos antes ligado a estrutura econômica passa a ter o caráter de *status* pessoal, e começa a ser incluído como direitos de cidadania (MARSHALL, 1967).

O *elemento social* surgido no século XX refere-se:

A tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. Com as instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Os direitos sociais conforme Marshall (1967) “quase que desapareceram no século XVIII e princípio do XIX” (p. 75), em consequência das constantes reformas das *Poor Laws* (Leis dos Pobres) que não viam a população pobre como detentor de direitos. O ressurgimento dos direitos sociais “começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos de cidadania [direitos civis e políticos]” (*Ibidem*).

MacPeherson (1991 apud PEREIRA, 2009, p. 96) destaca que fazem parte dos direitos sociais: o direito ao trabalho; ao salário igual (de acordo com trabalho de igual valor); a previdência social (nos casos de doença, velhice, morte e desemprego); direito a uma renda que proporcione uma vida digna ao trabalhador; e o direito a folgas, férias remuneradas e a educação.

Diante do exposto, pode-se afirmar que as três teorias – o receituário keynesiano, o Relatório Beveridge e a teoria da cidadania de Marshall –, sem dúvida influenciaram a direção do *Welfare State* e o desenvolvimento da seguridade social, pois os princípios estruturantes de cada um desses mecanismos formaram um eixo que serviram como modelo, que de certo modo coadunaram para a organização e construção do atual sistema de seguridade social.

### **2.3 Estado de Bem Estar Social**

Este item busca ressaltar as características, dinâmicas e tendências de operacionalização dos sistemas de proteção social através das medidas empreendidas pelo Estado de Bem-Estar Social. Em vista disso, buscar-se-á elucidar o desenvolvimento do *Welfare State*, a partir da revisão de algumas teorias tratadas na literatura, que englobam os diferentes modelos de Estados de Bem-Estar Social adotado por cada país.

A Experiência dos Estados de Bem-Estar Social teve seu auge de 1945 a 1973, com o Regime de acumulação Fordista-Keynesiano (com a forma articulada de produção, regulação dos produtos, estímulo ao consumo e produção em massa etc.), em que se teve a expansão da oferta de serviços sociais não só como uma perspectiva de direitos sociais, mas como uma forma de garantia do pleno emprego nas forças produtivas no período de pós-guerra. Assim, no sistema Fordista-Keynesiano houve a implementação da jornada de trabalho de oito horas por dia; organização do sistema previdenciário, da assistência social e dos salários indiretos (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

[Na constituição do Estado de Bem-Estar Social] o Estado passa a intervir no controle das relações capital-trabalho, subvencionando o consumo,

garantindo a reprodução da força de trabalho, a expansão da acumulação capitalista, e respondendo a algumas demandas sociais. [...] que gerou, entre outras medidas: a) a criação de *condições para a expansão da indústria local e para uma ação capitalista* [...] reversão da tendência ao subconsumo, produção de forças de trabalho massiva, desenvolvimento da infraestrutura necessária para a indústria e relativo controle estatal das fronteiras às importações de bens; e b) *a incorporação de respostas estatais as demandas trabalhistas* – políticas sociais, “pleno emprego”, legislação trabalhista, desenvolvimento da participação democrática, ampliação da cidadania. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 161).

Nesse sentido, com a institucionalização do *Welfare State*, há uma ruptura com os formatos anteriores de proteção social (que estigmatizavam e garantiam um paliativo aos indivíduos que necessitasse de algum meio de assistência), pois o Estado passa a ter presença ativa na promoção e expansão de proteção social de forma individual e coletiva a camadas específicas da população (trabalhadores, crianças, idosos etc.). Assim, ao reconhecer os direitos sociais a todos os cidadãos, torna-se possível o estabelecimento de políticas sociais, enquanto um sistema que incorpora e assegura condições de bem-estar a todo indivíduo.

Todavia, é importante destacar que não há um único modelo de *Welfare State*, pois os Estados não seguiram os mesmos padrões de organização, ou seja, cada país adotou um modelo particular, atendendo as suas especificidades históricas. Por isso, muitos autores estabeleceram teorias para explicar e dar conta da origem e desenvolvimento do *Welfare State* na sociedade capitalista, apresentando classificações e tipologias, de modo a reunir as diversas experiências nacionais do Estado de Bem-Estar Social, em modelos básicos, diferenciando-os “[...] por sua forma de financiamento, pela extensão de seus serviços, pelo peso do setor público, pelo seu grau de sensibilidade aos sistemas políticos, pela sua forma de organização institucional etc. etc.” (FIORE, 1998, p. 6).

Segundo Arretche (1995), os estudos que procuram conceituar o *Welfare State* se orientam nas abordagens de duas correntes, sendo elas: 1) a abordagem econômica – cujos principais autores seriam Harold Wilensky, Richard Titmuss, T. H. Marshall, James O’Connor e Claus Offe – conceituam a origem e desenvolvimento do *Welfare State* como resultado das condições de transformações nas sociedades em decorrência do processo de industrialização e do modo de produção capitalista; e 2) a abordagem política – nos quais os principais autores seriam Ian Gough e Gosta Esping-Andersen – explica os fatores causais dos programas e das políticas de proteção social característicos do *Welfare State* como consequência das lutas de classes, das distintas alianças políticas, e dos diferentes arranjos institucionais e estatais.

Dessa forma, cabe uma menção às análises dos estudos feitos por alguns autores, que abordaram argumentos para explicar e conceituar o complexo fenômeno chamado *Welfare State*.

Fiore (1998) em suas análises sobre os padrões de Estado de Bem-Estar Social destaca que Titmuss foi um dos pioneiros a construir tipologias sobre o *Welfare State*<sup>13</sup> já nos anos 60. Considerada a mais antiga, a precursora tipologia de Titmuss sugeriu a existência de três modelos de Estado de Bem-Estar Social:

a) O *Modelo residual*, baseado no princípio de bem-estar mínimo, ou seja, as necessidades individuais devem ser atendidas por intermédio de duas instituições naturais ou socialmente formadas: o mercado e a família. Apenas quando essas duas instituições fossem insuficientes – não conseguisse prover as necessidades individuais – é que o Estado assume a responsabilidade (de modo temporário) de promover mecanismo para garantir o bem-estar (FARIA, 1998; PEREIRA, 2009). Nesse modelo, está presente concepções que remontam aos aspectos das Leis dos Pobres inglesas como: a marginalização dos grupos sociais carentes, proteção social restrita, concessão de auxílios aos comprovadamente mais pobres, princípio da autoajuda, valorização do mercado etc. Desse modo, como aponta Faria (1998), no modelo residual:

Atribui-se ao Estado um papel marginal, do ponto e vista da oferta de benefícios e serviços sociais (ou do financiamento e/ou gestão das políticas sociais coletivas), enquanto as instituições privadas do mercado desempenham um papel preponderante. O Estado é encarregado de proporcionar um nível mínimo de proteção social a uma parcela da população, qual seja, aos muitos pobres. Os mecanismo de redistribuição implementados administram um fluxo relativamente pequeno de recursos da coletividade para a assistência social pública, e a concessão de benefícios depende da comprovação de carência. Porém, a assistência pública só é fornecida àqueles que se disponha a “ajudar a si mesmo”. Esse pressuposto traz implícita a distinção entre os pobres que merecem proteção e os que não merecem (p. 54).

b) O *modelo de produtividade e desempenho industrial* (ou modelo/padrão meritocrático-particularista) atribui ao Estado uma função significativa de intervenção às necessidades sociais, no qual as medidas de proteção social são submetidas à lógica de mecanismos para corrigir a atuação do mercado, isto é, complementar a economia das

<sup>13</sup> Além das tipologias sobre o *Welfare State*, Titmuss contribuiu nos estudos sobre política social, ao sugerir a classificação de tipos de bem-estar para compreender os vários modelos de Estados de Bem-Estar social. Nessa classificação, Titmuss destaca outras três categorias de bem-estar, sendo elas: 1) o bem-estar social: relacionado à prestação de serviços sociais públicos ligado aos direitos de cidadania; 2) o bem-estar fiscal: caracterizado pelo conjunto de subsídios sociais, dedução, créditos fiscais etc.; 3) o bem-estar ocupacional: relativo a assistência associada ao trabalho, caridade e ajuda mútua (PEREIRA, 2009).



instituições de mercado, e para isso as necessidades individuais devem ser atendidas conforme o mérito, produtividade e desempenho do trabalhador em seu posto de trabalho (FARIA, 1998; PEREIRA, 2009). Assim, “a definição dos beneficiários e o cálculo do impacto esperado das políticas sociais são pautadas pela ideia de concessão de incentivos e de recompensas, levando em consideração o empenho individual” (FARIA, 1998, p. 54).

Ao relacionar as políticas sociais aos incentivos e recompensa por meio do trabalho, este modelo, apresenta característica que se aproxima com as concepções do sistema alemão, que condiciona a proteção social, a lógica do seguro social, sendo beneficiados os trabalhadores assalariados (mediante prévia contribuição) e seus dependentes.

c) O *modelo institucional redistributivo*, designa ao Estado o papel de promover o bem estar-social a partir da distribuição de bens e serviços sociais universais, garantindo proteção social a todo cidadão, sem a intervenção do mercado. Esse modelo toma como base o princípio dos direitos sociais de cidadania extramercado (independente das leis do mercado), com isso, “existe uma noção de mínimo social, no sentido de que todas as pessoas têm direito à cidadania plena e, portanto, a usufruir de um padrão de vida digno” (FARIA, 1998, p. 54).

Na literatura recente, as análises desenvolvidas por Esping-Andersen sobre o *Welfare state*, têm contribuído e influenciado as pesquisas e os debates contemporâneos que buscam respostas para as diferentes formas de desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. De acordo com Faria (1998), essa influência se deu em razão do trabalho realizado por Esping-Andersen, que ao examinar informações, dados e elementos determinantes de distintos países capitalistas desenvolvidos, propôs uma nova tipologia, “[...] distinguindo três diferentes “regimes de Estado de Bem-Estar Social” (welfare state regimes), os quais, em essência, correspondem à tipologia das políticas sociais e dos sistemas dos sistemas de bem-estar de Titmuss” (*Ibidem*, p.56).

Na construção de sua tipologia, Esping-Andersen analisa as variações de três grandes eixos: “[...] a qualidade dos direitos sociais, o grau em que o sistema promove ou reproduz a estratificação social e a forma em que se relacionam em cada um dos casos, o Estado, o mercado e as famílias” (FIORE, 1998. p. 6). A partir dessa composição, o autor destaca três modelos de regime de *Welfare state*: o liberal, o conservador/corporativista e o social-democrata.

No regime do *Welfare state* liberal segundo as considerações de Esping-Andersen (1991), prevaleceria os grupos de países como os Estados Unidos, Canadá e Austrália, em que predominam características tradicionais e liberais da lógica de mercado. Neste modelo, o Estado garante apenas o mínimo de proteção, incentiva o mercado a prover o bem-estar e

subsídio esquemas privados de previdência. As políticas de assistência são focalizadas e condicionadas à comprovação de pobreza, sendo os critérios de acesso ao benefício associado ao estigma; os benefícios sociais são destinados aos trabalhadores de baixa renda e são tipicamente modestos; além disso, os benefícios sociais são caracterizados como marginal (para desencorajar os pobres a procurar assistência pública).

Os mecanismos de controle adotados por esse tipo de regime reduzem e dificultam o acesso da população que necessita dos benefícios de proteção social, pois minimiza os efeitos da desmercadorização, efetua o domínio sob os direitos sociais, e ainda, “edifica uma ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado, serviços diferenciados pelo mercado entre as maiorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108).

No regime conservador/corporativista não existe a fixação da lógica liberal de mercadorização das políticas sociais e não há a eficiência do mercado como predominante. Os países que adotam esse tipo de regime – Áustria, França, Alemanha e Itália – têm como características: a preservação de *status*, isto é, os direitos estavam ligados à diferença de classe e de status; o Estado passa a ser provedor de bem-estar, enquanto as formas de seguridade privada (previdência) passam a desempenhar um papel secundário. Além do mais, esse regime recebe forte influência da Igreja que busca manter o compromisso de preservar os valores tradicionais da família (ESPING-ANDERSEN, 1991). Assim, neste modelo:

A previdência social exclui tipicamente as esposas que não trabalham fora, e os benefícios destinados à família encorajam a maternidade. Creches e outros serviços semelhantes prestados à família são claramente subdesenvolvidos; o princípio de “subsidiariedade” serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

O último regime, designado por Esping-Andersen (1991) como social-democrata, agrupa o menor número de países (a exemplo da Suécia, da Dinamarca e da Escandinávia), e caracteriza-se pela extensão dos princípios da universalidade das políticas sociais e desmercantilização dos direitos sociais, no qual inclui as novas classes médias. Esse regime acaba com a lógica do dualismo entre Estado e mercado, classe trabalhadora e classe média; o Estado torna-se provedor de um padrão de serviços sociais igualitários de qualidade, ao mesmo tempo em que zela pelo pleno emprego<sup>14</sup> (diferente dos outros regimes adotados por

---

<sup>14</sup> O pleno emprego no regime social democrata aparece segundo Esping-Andersen (1991), como parte integral para a prática do bem estar-social, ou seja, a política de pleno emprego e sua manutenção seria a melhor maneira

outras nações que garante apenas o mínimo); suas políticas destinam-se tanto ao mercado quanto às famílias tradicionais, de modo a garantir o bem-estar social. Embora este sistema tenha atribuído propósitos igualitários entre as classes trabalhadoras e classes médias, e as incorporados em um sistema de seguros universal, é importante destacar que “os benefícios são graduados de acordo com os ganhos habituais” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 110).

Ao analisar os modelos supramencionados, observamos nos estudos comparativos, que o processo histórico de desenvolvimento do *Welfare State* foi marcado por vários condicionantes (políticos, econômicos e sociais). Esses estudos demonstram a importância da expansão das políticas sociais nos anos de 1945 a 1973, ao mesmo tempo em que revelam os distintos padrões de Estados de Bem-Estar Social nos diversos países capitalistas, sendo uns “mais universalista ou focalizado, mais privatista ou estatizado, mais residual ou mais generoso na cobertura, assim como na diversificação dos benefícios e serviços sociais” (BENEVIDES, 2011, p. 16-17).

Diante do debate exposto, deve-se pontuar que em tais tipologias, como aponta Fiore (1998) não aparece os casos das periferias capitalistas (principalmente a latino-americana). Em países periféricos, como o caso do Brasil, o *Welfare State* não logrou com o mesmo êxito como nos países capitalistas desenvolvidos, devido ao seu contexto histórico marcado pela colonização, industrialização tardia e subdesenvolvimento.

Draibe (1993) ao estudar o Estado de Bem-Estar Social no Brasil, salienta que foi ao longo do século XX, mais precisamente no período entre os anos de 1930 a 1970, “que constituiu-se e consolidou-se institucionalmente, no Brasil, o Estado Social” (p. 19). Para explicar esse processo, a autora examina as transformações e as formas de regulação social brasileira através de cortes temporais.

Ao analisar a fase de 1930 a 1943, Draibe (1993) caracteriza-a como momento introdutório das iniciativas de política social no Brasil. Nesse estágio, o Estado passa a assumir um papel na área trabalhista e previdenciária, criando medidas de coberturas de riscos (auxílio doença, pensões, aposentadoria, seguro desemprego, auxílio maternidade etc.) através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) apenas para alguns grupos de trabalhadores com emprego registrado em carteira. Os recursos destinados aos institutos eram provenientes da contribuição tripartite: governo, empregadores e empregados. Além disso, em 1943, foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que passa a reconhecer os direitos das categorias de trabalhadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

---

de manter os benefícios e serviços sociais de qualidade. Assim, para conseguir isso, é necessário “o maior número possível de pessoas trabalhando e com o mínimo possível vivendo de transferências sociais” (p. 110).

Além dessas questões trabalhistas e previdenciárias, o ano de 1930 foi marcado pelas alterações na política de educação e saúde “[...] onde se manifestaram elevados graus de centralização, no executivo federal, de recursos e instrumentos institucionais e administrativos” (DRAIBE, 1993, p. 20), a partir da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, do Conselho Nacional de Educação, do Conselho Consultivo do Ensino Comercial, e do Departamento Nacional de Saúde (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Segundo Benevides (2011), o Ministério da Educação e Saúde Pública, agia de modo dicotômico (no que diz respeito à saúde pública), isto é, o ministério conduzia a saúde coletiva da população através de campanhas sanitárias, enquanto que a atenção médica/hospitalar era restrita aos trabalhadores vinculados aos IAPs.

Já o período de 1943 a 1964 é designado por Draibe (1993) como momento da expansão fragmentada e seletiva dos avanços e cobertura da proteção social, pois nem todas as áreas (educação, saúde, assistência social e habitação popular) de intervenção social do Estado operam plenamente, bem como, as políticas instituídas se dirigiram a grupos sociais incorporados ao sistema previdenciário e a outros equipamentos de consumo coletivo.

Embora existam alguns avanços institucionais para com a proteção social, nestes períodos as políticas implementadas configurou-se em esquemas de deliberações voltados para a mediação entre capital e trabalho, e alicerçaram-se de modo “[...] seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (no plano institucional e financeiro)” (DRAIBE, 1993, p. 20).

Ao abordar o período de 1964 a 1985 Aureliano e Draibe (1989) apontam que o caráter autoritário e tecnocrático do regime militar que se instaurou no Brasil em 64, completa o sistema de “*Welfare State*” no país. As autoras classificam esse período como o momento da consolidação institucional e reestruturação conservadora, por apresentar transformações radicais:

Transformação radical porque é esse o momento em que, efetivamente, se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados, na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas principalmente para a implementação posterior de políticas de massa e relativamente ampla cobertura (*Ibidem*, p. 140).

Sousa (2009, p.58) ao citar Albuquerque (2007) descreve que no regime militar (pós-64) as ações para promover a proteção social<sup>15</sup> foram numerosas, podendo ser citadas as seguintes ações:

- A criação do Instituto Nacional de Seguridade Social (INPS) em 1966, que unificou o sistema (com exceção das pensões no serviço público, que conservaram os seus próprios institutos) e substituiu os antigos IPAs uniformizando os benefícios. Além disso, no mesmo ano foi criado o Fundo de Garantia por Tempo Serviço (FGTS), que passa a funcionar como uma espécie de seguro-desemprego, para os trabalhadores formais.
- A criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) em 1971, elaborada para a inclusão dos trabalhadores no sistema previdenciário;
- A inclusão de trabalhadores domésticos e os trabalhadores por conta própria, no sistema previdenciário nos anos de 1972 e 1973 (os trabalhadores informais permaneceram excluídos);
- Por fim, em 1974 houve a inclusão dos trabalhadores temporários no sistema previdenciário, assim como, a criação do benefício para pessoas com idade acima de 70 anos e deficientes que não tenham contribuído com o sistema público de pensões. Além dessas medidas, neste ano foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS);

De acordo com Oliveira (1988 apud SOUSA, 2009, p. 60), em contraposição as ações supracitadas, no pós-64 o Estado também assumiu a função na reprodução da força de trabalho, ou seja, passou a financiar salários indiretos por meio do fundo público. Com isso, os salários diretos pagos pelo empregador reduzem, e o financiamento público promove a reprodução e acumulação do capital, através da isenção de impostos, incentivos financeiros, dentre outros aspectos.

Mesmo com todas as alterações e extensão de alguns serviços, programas e projetos sociais, a base do sistema de proteção social é marcada fortemente por concepções ambíguas, isto é, os critérios de orientação das políticas sociais estabeleceram tanto os princípios de inclusão social, quanto os de exclusão, pois ao mesmo tempo em que o Estado cria mecanismos para ampliar os serviços de cobertura e benefícios, estipula regras para manter forte a relação com o mercado. Assim, consolida-se neste regime traços de um Estado de

---

<sup>15</sup> Apesar das conquistas e expansão das políticas sociais brasileira, é importante frisar que o período pós 64, associou a proteção social ao sistema ditatorial repressivo que restringia a liberdade individual e política.

Bem-Estar Social residual e seletivo, marcado pela centralização política, fragmentação das políticas sociais, aumento da pobreza etc. Dessa forma, como afirma Fiore (1998) o padrão do *Welfare State* brasileiro tendeu a conotação “muito próximo do tipo que Titmus chamou de ‘meritocrático-particularista’ e Andersen de ‘conservador e corporativista’” (p. 8).

A partir das questões apresentadas, observa-se que o *Welfare State* obedeceu aos aspectos históricos de cada país onde foi implementado, resultando assim, em diversas características. Como aponta Fiore (1998):

A principal conclusão que se pode extrair deste tema entre os autores que defendem a especificidade estrutural das relações entre Estado, mercado e política na configuração histórica do *welfare state* é de que não existe nem uma progressão linear nem uma convergência inevitável entre os seus vários tipos nacionais, ou mesmo entre os seus vários padrões de construção e organização do Estado de Bem-Estar Social. O interessante de notar, entretanto, é que respeitadas as individualidades, quase todos os países, tipos e padrões seguiram uma evolução cujos grandes momentos e períodos são análogos porque estão determinados pela trajetória crítica do contexto mais amplo – econômico e político-ideológico [...] – em que se ambientou o *welfare*. Mas mesmo quando esta evolução obedece a uma cronologia análoga, suas características e consequências têm sido diferentes em cada país, dependendo, é óbvio, das regras e formas que se consolidaram previamente (p. 10).

Diante dessas colocações, podemos afirmar que o *Welfare State* mesmo não seguindo uma linearidade, por apresentar diferentes padrões em cada país, conseguiu desenvolver uma nova estrutura para as políticas de proteção social, para a garantia do bem-estar. A sua expansão transformou as funções do Estado no momento em que ele é chamado a intervir na pobreza vivenciada pela classe trabalhadora, assim, os Estados de Bem-Estar Social passaram a articular políticas nacionais (características próximas da dimensão de universalização) para assegurar direitos sociais à população em sua totalidade.

#### **2.4 A crítica neoliberal a regulação dos Estados de Bem Estar Social**

Os anos de 1970 foram marcados por mais uma crise do capital, decorrente do aumento do valor do petróleo e recessão do capitalismo. Nesse contexto, as relações econômicas, políticas e sociais vivenciava o esgotamento das políticas de regulação keynesianas, com isso, os pensamentos dos intelectuais neoliberais passam a ganhar força, uma vez que, apresentam teorias, argumentando que o receituário keynesiano era responsável pela crise econômica. Assim, os avanços e as reformas sociais-democráticas, conquistadas no

período do Estado de Bem-Estar Social sofrem fortes impactos com as intensas pressões políticas da sociedade burguesa e ideologias neoliberais. Desta forma,

se o Estado Social foi um mediador ativo na regulação das relações capitalistas em sua fase monopolista, o período pós-1970 marca o avanço de ideais neoliberais que começam a ganhar terreno a partir da crise capitalista de 1969-1973. Os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram um fermento para os argumentos neoliberais criticarem o Estado Social e o “consenso” do pós-guerra, que permitiu a instituição do *Welfare State* (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 125).

Segundo Anderson (1995) o neoliberalismo nasce na Europa e na América do Norte após a Segunda Guerra Mundial, como uma reação teórica e política para combater o Estado intervencionista e de bem-estar. Baseado nas teses e premissas desenvolvidas originalmente no texto *O Caminho da Servidão* (1944), de Friedrich August von Hayek, a obra procura demonstrar como a intervenção estatal priva a liberdade econômica e política.

Montaño e Duriguetto (2011) apontam que Hayek mesmo sem ter cunhado o termo neoliberalismo, é considerado o fundador dessa vertente, dado seu propósito de combater o keynesianismo. Hayek ressalta que as formas de planejamento do keynesianismo levaria a constituição do totalitarismo e limitações à liberdade, o que eliminaria as liberdades individuais e conduziria o “caminho da servidão”. Assim, para ele “o Estado intervencionista, a justiça social, a igualdade de oportunidades, o planejamento estatal, a seguridade social, por constituírem impedimentos ao pleno desenvolvimento da “liberdade (negativa-formal)”, devem ser enfrentadas” (*Ibidem*, p. 61). Desse modo, Hayek defende a liberdade e livre iniciativa de mercado, e a redução da atuação do Estado sobre a economia e sobre os direitos sociais.

Para estabelecer um capitalismo livre de regras e combater o intervencionismo estatal, Hayek funda no ano de 1947 a Sociedade de Mont Pèlerin, composta por pensadores – Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga etc. –, que compartilhavam de seus ideais (ANDERSON, 1995). Nessa sociedade, os intelectuais se reuniam a cada dois anos para discutir as bases teóricas de um novo capitalismo, e argumentavam:

[...] que o novo igualitarismo [...] deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na

realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais (ANDERSON, 1995, p. 10).

De acordo com a teoria de Hayek o desenvolvimento socioeconômico ocorre através da livre concorrência do mercado, sendo a competitividade e o jogo de mercado o motor para esse desenvolvimento, assim, ele defende a desigualdade como necessidade “natural” (mal necessário), e não compete ao Estado a “intervenção sobre as refrações da “questão social”, pois isso significaria eliminar a liberdade, intervir na vida econômica e impedir que as “necessidades” diferenças “naturais” entre os indivíduos mobilizem a concorrência” (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011, p. 63). Com isso, no neoliberalismo prevalece à ideia do Estado mínimo<sup>16</sup>, focalização das ações sociais, defesa dos interesses econômicos, e o mercado livre.

As teses ideológicas propostas por Hayek nos anos 40, não foram imediatamente aceitas, uma vez que o capitalismo avançado vivia seu auge, apresentando um rápido crescimento econômico. Mas, foi a partir da crise do capital em 1973 (crise do petróleo, recessão do capitalismo, aumento das taxas de inflação, baixas taxas de crescimento etc.), que a teoria neoliberal começa a avançar. Os neoliberais afirmavam que os problemas da crise resultavam do poder excessivo dos sindicatos, das pressões reivindicativas do operariado por melhores salários, e do aumento com os gastos sociais por parte do Estado, o que acabavam corroendo as bases da acumulação capitalista (ANDERSON, 1995). Neste sentido, a solução para a crise, seria “[...] a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos” (ANDERSON, 1995, p. 10), além disso, eram necessárias reformas fiscais e redução de impostos sobre os altos rendimentos.

Nesse cenário, de estagnação da economia e crise fiscal do Estado de Bem-Estar Social, o discurso neoliberal ganha espaço, pois seus argumentos apresentavam as melhores soluções para a retomada do crescimento das taxas de lucro e avanço do capitalismo. Desse modo, o sistema de produção fordista-keynesiano (que previa o pleno emprego e a intervenção do Estado na economia e na sociedade), passa por um processo de reformulação nas relações econômicas, políticas e sociais, ou seja, com as ideologias neoliberais inicia-se

---

<sup>16</sup> Segundo Montaña e Duriguetto (2011) no neoliberalismo compete ao Estado somente “desenvolver uma atividade voltada para o *econômico*: permitir o “livre jogo” do mercado concorrencial, e outra atividade que trate do *social*: serviços para quem não tiver acesso ao mercado [mas] não trata de serviços universais e de sistema “redistributivo” da renda” (p. 63).



um novo padrão de produção, o processo de financeirização<sup>17</sup> do capital, chamado por François Chesnais (1996) de “mundialização do capital”. Nesse sistema de mundialização da economia (associação das indústrias transnacionais com as instituições financeiras), as finanças tem um papel central nas relações econômicas e sociais, no qual sua estrutura está ligada as instituições financeiras e políticas – que ditam novas regras para a valorização das organizações econômicas e para o desenvolvimento econômico, bem como ditam um novo padrão das relações entre Estado e sociedade civil. Assim, esse novo sistema, diferente do keynesiano, criou mecanismos: de privatização de empresas estatais, centralização do capital (através de fusões do mercado), modificações na produção e comercialização de mercadorias, reformas nas leis trabalhistas, redução dos recursos estatais destinados às políticas sociais etc. Dessa maneira, como destaca Piana (2009):

O neoliberalismo passou a ditar o ideário de um projeto societário a ser implementado nos países capitalistas para restaurar o crescimento estável. Tendo como assertivas a reestruturação produtiva, a privatização acelerada, o enxugamento do Estado, as políticas fiscais e monetárias sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital como o Fundo Monetário Internacional (FMI) (p. 32).

Contudo, a hegemonia neoliberal segundo as considerações de Anderson (1995), levou quase uma década para ser assumida pelos países de capitalismo avançado, tendo uma oportunidade no final dos anos de 1970, mais precisamente em 1979. As primeiras experiências do neoliberalismo foram nos regimes políticos de direita na Inglaterra no governo Thatcher (1979), nos Estados Unidos no governo Reagan (1980), na Alemanha no governo Kohl (1982), na Dinamarca no governo Schluter (1983), e posteriormente nos outros países da Europa ocidental (exceção da Suécia e da Áustria).

Em relação às políticas desses governos, o autor considera que o modelo neoliberal e as experiências nesses governos não foram reproduzidos igualmente, isto é, cada país incrementou os princípios neoliberais de um modo. Assim, Anderson (1995, p. 12-15) pontua os modelos da seguinte forma:

---

<sup>17</sup> De acordo com Montaño e Duriguetto (2011, p. 186) “a financeirização é resultado da queda das taxas de lucro dos investimentos na produção e no comércio, o que produziu uma disponibilização de capital na esfera da circulação de capital-dinheiro ou capital monetário. Esse *capital-dinheiro* é remunerado através dos *juros* (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão) e não é investido na produção, passando a construir a fonte crescente de riqueza dos capitalistas rentistas. A financeirização do capitalismo contemporâneo também se sustenta no *capital fictício* (mercado acionário das empresas, propriedade de cotas de fundos de investimento e de títulos de dívidas públicas). O crescimento dos rendimentos advindos desses títulos de propriedade é de caráter nitidamente especulativo (não se aplica na produção, mas circula por onde mais conseguir se valorizar, captando mais juros)”.

1) Na Inglaterra, o modelo neoliberal apresentou-se de forma mais pura. As medidas adotadas por Thatcher foram as mais sistemáticas e ambiciosas, pois em seus governos houve a contração da emissão monetária, elevação das taxas de juros, redução dos impostos sobre os altos rendimentos, abolição dos controles sobre os fluxos financeiros, aumento maciço das taxas de desemprego, enfraquecimento das greves, imposições de legislações antissindicais, cortes de gastos sociais e estabeleceu um amplo programa de privatização dos bens públicos. Além disso, de acordo com Harvey (2008), no governo Thatcher “todas as formas de solidariedade social tinham de ser dissolvidas em favor do individualismo, da propriedade privada, da responsabilidade individual e dos valores familiares” (p. 32).

2) Nos Estados Unidos, não houve a implementação do *Welfare State* como nos países europeus. O governo de Reagan tinha como prioridade neoliberal a competição militar com a União Soviética, “concebida como uma estratégia para quebrar a economia soviética e, por esta via, derrubar o regime comunista na Rússia” (ANDERSON, 1995, p. 12). Destaca-se também no governo Reagan, a redução de impostos em prol dos ricos, aumento das taxas de juros, enfraquecimento da única greve do operariado em sua gestão, e não respeitou os orçamentos ao gerar enormes gastos com armamentos, assim, criando o maior déficit público.

3) No continente Europeu, os governos praticaram um neoliberalismo cauteloso. Os países do norte europeu aplicaram medidas neoliberais, dando maior ênfase na disciplina orçamentaria e nas reformas fiscais, do que nos cortes excessivos dos gastos sociais e/ou no combate dos movimentos sindicais. Nesse contexto, enquanto os países no norte da Europa elegiam governos de direita, o sul da Europa elegeu governos de esquerda – Mitterrand (França); González (Espanha); Soares (Portugal); Craxi (Itália); Papandreou (Grécia), que preservou a política de deflação e redistribuição, o pleno emprego e a proteção social. Esses países mostravam-se com possibilidades de um governo progressista, “baseada em movimentos operários ou populares, contrastando com a linha reacionária dos governos de Reagan, Thatcher, Kohl e outros do norte da Europa” (ANDERSON, 1995, p. 13). Os países do sul do continente esforçaram-se para haver uma política como foi a social-democracia no norte nos anos 40, mas a pressão dos mercados internacionais forçava à entrada da política neoliberal no sul europeu, assim, o projeto dos governos de esquerda fracassou, e nos anos de 1982 e 1983 os governos de esquerda adotaram políticas próximas ao regime neoliberal, priorizando a estabilidade monetária, a contenção do orçamento, o abandono do pleno emprego e os ajustes fiscais para os detentores de capital. Anderson (1995) ainda destaca que na Austrália e na Nova Zelândia foram adotadas políticas neoliberais com padrões radicais,

sendo a Nova Zelândia<sup>18</sup>, “provavelmente o exemplo mais extremo de todo o mundo capitalista avançado, desmontando o Estado de bem-estar muito mais completa e ferozmente do que Thatcher na Inglaterra” (*Ibidem*, p. 14).

Sobre essas experiências observamos que a hegemonia neoliberal conseguiu se estabelecer na maioria dos países, através de articulações entre a política e a economia, assim, as intervenções e pressões dos Estados capitalistas mais avançados, contribuíram na expansão do neoliberalismo.

Ao analisar o cumprimento das promessas do neoliberalismo, Anderson (1995) mostra que a implantação das políticas neoliberais na década de 80 nos países de capitalismo avançado conseguiu: 1) deter as taxas de inflação dos anos 1970 (entre a década de 70 e 80 a inflação caiu de 8,8% para 5,2, e a queda continuou na década seguinte); 2) recuperou o crescimento da taxa de lucro das indústrias (nos anos 80 as taxas aumentaram de 4,2% para 4,7%, e a Europa ocidental apresentou a melhor recuperação). Esses êxitos foram alcançados devido às derrotas dos movimentos sindicais, enfraquecimento das greves e redução dos salários. Estes fatores ocasionaram 3) o aumento das taxas de desemprego (nos anos 80 o número de desempregados duplicou, criando assim um grande exército industrial de reserva) e o 4) aumento da desigualdade – estes dois últimos êxitos eram considerados fatores naturais e necessários para a recuperação do sistema econômico, sendo importantes para o neoliberalismo.

Percebe-se então, que dentre as medidas da queda da inflação, aumento das taxas de lucros, desemprego e desigualdade social, a hegemonia neoliberal alcançou seu êxito. Entretanto, essa hegemonia não conseguiu obter os mesmos níveis de crescimento econômico dos anos 50 e 60, e as medidas tomadas pelo neoliberalismo fracassaram, devido à desregulamentação financeira, que para aumentar os lucros de forma ágil criou mecanismos mais favoráveis a inversão especulativa do que produtiva. As implicações para esse fracasso ocorreram durante os anos 80 no momento em que,

---

<sup>18</sup> Os consecutivos governos trabalhistas da Nova Zelândia impuseram radicais programas do modelo neoliberal nos serviços públicos, com isso, “os hospitais públicos foram convertidos em empresas comerciais e estimulados a competir com os fornecedores privados de assistência médica. A educação foi reestruturada, com a responsabilidade pelo fornecimento de serviços educacionais devolvida às diretorias das escolas locais. As escolas cobravam remuneração por seus serviços e precisavam complementar o orçamento com atividades comerciais. As habilitações para os benefícios previdenciários de toda espécie foram rigorosamente cortadas, e a população foi estratificada em categorias econômicas que determinavam níveis de subsídio para os serviços estatais. Todo serviço estatal foi mercantilizado e todas as funções previdenciárias do Estado foram reduzidas” (GRAY, 1999, apud MATOS, 2008, p. 197).

aconteceu uma verdadeira explosão dos mercados de câmbio internacionais, cujas transações, puramente monetárias, acabaram por diminuir o comércio mundial de mercadorias reais. O peso de operações puramente parasitárias teve um incremento vertiginoso nestes anos. Por outro lado – e este foi, digamos, o fracasso do neoliberalismo –, o peso do Estado de bem-estar não diminuiu muito, apesar de todas as medidas tomadas para conter os gastos sociais. Embora o crescimento da proporção do produto bruto nacional consumida pelo Estado tenha sido notavelmente desacelerado, a proporção absoluta não caiu, mas aumentou, de mais ou menos 46% para 48% do PNB médio dos países da OCDE durante os anos 80. Duas razões básicas explicam este paradoxo: o aumento dos gastos sociais com o desemprego, que custaram bilhões ao Estado, e o aumento demográfico dos aposentados na população, que levou o Estado a gastar outros bilhões em pensões (ANDERSON, 1995, p. 16).

Em virtude disso, no início dos anos 90 o capitalismo avançado entra novamente num período de profunda recessão, isso porque, os países da Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE) não conseguiram manter a estabilidade econômica, devido à dimensão alarmante que a dívida pública tomou na maioria dos países ocidentais. Porém, a recessão do capitalismo nos anos 90 não gerou fortes reações contra o neoliberalismo, pelo contrário, no decorrer desse período, após a queda do comunismo na Europa oriental e na União Soviética, o neoliberalismo conseguiu alcançar outros países da Europa (a exemplo da Suécia que vinha resistindo às pressões neoliberais), bem como países da América Latina<sup>19</sup>, com isso, a ideologia neoliberal passa a ganhar um forte dinamismo nas relações mundiais.

Desde o momento que o neoliberalismo foi ganhando força, minimizando o papel do Estado através do desmonte das políticas de proteção social (cortes de programas sociais, volta das práticas filantrópicas e do assistencialismo, etc.) a partir da proeminência do mercado como regulador dos serviços sociais, as sociedades tornaram-se mais desiguais, pois como aponta Laurell (2009, p. 163) “[...] o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais”.

Diante disso, busca-se reafirmar que o conjunto de medidas estabelecido pelo projeto neoliberal, está cada vez mais descaracterizando os princípios de universalização dos direitos

---

<sup>19</sup> O neoliberalismo também foi praticado por governos na América Latina. Ao analisar o projeto neoliberal na América Latina, Anderson (1995) destaca que a ditadura do Chile governado por Pinochet com medidas drásticas e cruéis foi a primeira experiência sistemática do neoliberalismo no mundo, sendo o pioneiro da história contemporânea, antes mesmo do governo inglês de Thatcher. O neoliberalismo chileno nos anos 70 interessou aos ingleses – que viam o rápido crescimento econômico do país –, e sua experiência serviu de modelo para o neoliberalismo nos países avançados do Ocidente. A Bolívia, o México, a Argentina, o Peru e Venezuela também tiveram experiências neoliberais, mas na Venezuela não houve o autoritarismo ditatorial, e sim uma democracia partidária que fracassou.

sociais, ao redirecionar as políticas sociais rumo à privatização em favor do capital, para a regulação da economia. Assim, como afirma Paulo Netto (2012, p. 422) “a desqualificação do Estado tem sido, como é notório, a pedra de toque do privatismo da *ideologia neoliberal*: a defesa do “Estado Mínimo” pretende fundamentalmente o “Estado Máximo” para o capital”.

### **3 CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

A proteção social brasileira até o final dos anos de 1980 não era considerada como uma política de caráter universal. Seu reconhecimento enquanto política pública é resultado das lutas (manifestações e reivindicações) da classe trabalhadora, movimentos populares, sindicatos etc., que pleiteavam a construção de um sistema de Seguridade Social unificado que garantisse direitos sociais de forma igualitária e universal.

Para compreender o sistema de Seguridade Social brasileiro, tem-se a necessidade de discutir as determinações históricas que marcaram o seu processo de construção. Assim, é objetivo desse capítulo delinear a trajetória da formação da Seguridade Social no Brasil, tendo em vista seus elementos estruturantes e suas principais mudanças.

Deste modo, primeiramente farei uma explanação das primeiras formas de proteção social no Brasil. Posteriormente buscar-se-á delinear as mudanças e inovações da Constituição Federal de 1988 que contribuíram de forma significativa para a instituição do conceito de Seguridade Social e para o avanço das políticas sociais. Por fim, apresentarei uma análise das contrarreformas neoliberais que afetam o desenvolvimento das políticas de Seguridade Social no Brasil.

#### **3.1 Surgimento das primeiras formas de proteção social no Brasil**

A proteção social no Brasil teve seu desenvolvimento marcado por algumas particularidades. Primeiramente foi de caráter privada, beneficente e filantrópica, depois passou pela organização mutualista<sup>20</sup> e por fim chegou ao caráter de intervencionismo estatal. As primeiras formas de proteção social surgiram a partir das iniciativas filantrópicas de grupos de senhoras burguesas – que tem a Igreja Católica como sua porta-voz (ESTEVÃO, 2005; PIANA, 2009).

Embora a trajetória da proteção social na sociedade brasileira seja marcada pelos padrões econômicos das experiências ocorridas nos países de capitalismo avançado, ela distingue-se das ações estatais desenvolvidas no âmbito internacional, pois na formação do sistema de bem-estar brasileiro permaneceram elementos ligados à antiga ordem do período colonial (economia fundada na escravidão) e a dependência ao capitalismo central (economia voltada para fora do país). Pereira (2006) aponta que no caso brasileiro as medidas adotadas

---

<sup>20</sup> Associações de ajuda mútua que uniam grupos de trabalhadores contribuintes, que em troca da contribuição ofertava benefícios de proteção social para a cobertura de determinados infortúnios.

na organização do sistema de bem-estar não se apoiaram firmemente nas pilstras do pleno emprego, dos serviços sociais universais e da rede de proteção para impedir a queda e a reprodução das mazelas da população.

Em contraposição ao movimento que se reproduzia nos países de capitalismo avançado durante o final do século XIX e início do século XX, no Brasil inexistia modelo de políticas sociais para a regulamentação nas relações sociais. Nesse período o país vivia em meio à crise da economia colonial<sup>21</sup> (transição da economia colonial para a economia capitalista), que com o surgimento da economia cafeeira e da revolução industrial, o país passa a exportar produtos em larga escala para outros países. Segundo Mello (1991) o crescimento e expansão do capitalismo com a revolução industrial fizeram com que as economias coloniais entrassem em crise:

Na América Latina, o capitalismo industrial traz consigo o início da crise das economias colônias: não se destrói seu fundamento último, o trabalho compulsório, mas, tão-somente, se estimula decisivamente a ruptura do Pacto Colonial e a constituição dos Estados Nacionais (*Ibidem*, p. 46).

A formação do Estado Nacional<sup>22</sup> muda à dinâmica da economia brasileira a partir das transformações na sociedade advindas do capitalismo e do processo de industrialização. Contudo, “esse movimento é marcado pela ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos do cidadão por parte das elites econômico-políticas, o que é uma marca indelével da nossa formação [...]” (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p. 73). Isso acontece porque, o “Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes” (*Ibidem*, p.75).

Essa condição de ambiguidade na formação do Estado Nacional se deve ao fato de que as elites brasileiras utilizaram os fundamentos do liberalismo para preservar e fortalecer apenas seus interesses. Isto é, as elites dominantes não romperam totalmente com as características do passado colonial, mantiveram a condição de escravidão em alguns

---

<sup>21</sup> A economia colonial caracterizou-se pela produção de cana-de-açúcar, café, tabaco, exploração de minérios etc., entre os séculos XIX e início do século XX, utilizando mão-de-obra escrava de negros e de negras, como também, caracterizou pelo comércio do tráfico negreiro (MELLO, 1991).

<sup>22</sup> Sobre esse debate conferir o livro de Florestan Fernandes: *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica* (2005), pois, nessa obra o autor explica como se deu o processo de criação do Estado Nacional no Brasil a partir da exposição de fatores históricos-sociais que foram decisivos para a formação política, econômica e social brasileira.

processos de produção, marginalizaram a grande massa dos trabalhadores livres e conduziram as decisões políticas e econômicas em seu favor, para manter a concentração de renda.

Fleury (1994) destaca que nessa época o desenvolvimento do país seguiu orientado pelo processo de acumulação sob os interesses hegemônicos dos setores agroexportadores, que fundamentado no exercício do poder político liberal, não absorveu as demandas sociais emergentes, a não serem aquelas que pudessem comprometer o sistema de produção e trabalho.

A falta de compromisso do Estado para com a problemática social fizeram com que as primeiras medidas de proteção social pública no Brasil nascessem com um atraso de mais 30 anos em relação aos países de capitalismo central e com iniciativas de proteção bastante limitadas (SALVADOR, 2010a).

Entre a transição do estatuto colonial para a formação do Estado Nacional e até as duas primeiras décadas do século XX, o que existia no país eram associações privadas e programas restritos para algumas categorias profissionais como o Programa de Assistência aos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha (1795); a Sociedade Musical de Benemerência (1834); a Sociedade de Animação da Corporação dos Artífices (1838); o Montepio de Exército (1827); Montepio Geral de Economia (1835). Além disso, após a abolição da escravidão (1888) e antes da implantação do regime político republicano (1889) foi criada a lei 3.397, de 24 de novembro de 1888 – que estabelecia o amparo aos empregados da estrada de ferro através das Caixas de Socorro que provia pequena ajuda durante períodos de doença e/ou morte –, e o Decreto 10.269, de 20 de julho de 1889 instituindo o Fundo de Pensões para os empregados da Imprensa Nacional (SANTOS, 1979; BOSCHETTI, 2008).

O histórico de interferência do Estado durante esse período caracteriza-se apenas pelas tímidas iniciativas de proteção (de cunho liberal) através de legislações (que nem sempre foram cumpridas) direcionadas apenas para alguns funcionários públicos e para categorias específicas de trabalhadores. Ao analisar essa conjuntura, Pereira (2006) destaca que antes da década de 1930<sup>23</sup>,

O Estado quase não exercia o papel de agente regulador da área social e, portanto não geria o processo de provisão social, deixando esse mister com as seguintes instâncias: o *mercado* – que atendia a preferências e demandas individuais –; a *iniciativa privada não mercantil* – que dava respostas

---

<sup>23</sup> Dos anos de 1889 até 1930 o Estado brasileiro era dominado pela oligarquia rural. O período conhecido República Velha, era marcado pela economia alicerçada na produção e comercialização de café e produção de leite.



tópicas e informais aos reclamos da pobreza –; e a *polícia*, que controlava, repressivamente, a questão social então emergente (p. 127-128).

A pouca participação do Estado frente às necessidades básicas da população limitava-se apenas a ações focalizadas, emergenciais e parciais, como forma de prevenir o conflito entre capital e trabalho, para assim, manter a regulação econômica. Somente na década de 1920 que a postura do Estado brasileiro começa a mudar em relação aos problemas sociais, isso porque, houve o crescimento das expressões da questão social (exploração, desigualdade social, pobreza, fome, violência, moradias precárias, desemprego etc.), por conseguinte as manifestações por parte da classe trabalhadora (operários que reivindicavam o fim da exploração no trabalho e as péssimas condições de vida) e mudanças nas relações sociais e de trabalho, políticas e econômicas.

Frente a esse movimento, a partir da promulgação da Lei Eloy Chaves<sup>24</sup> em 1923 (Decreto-Lei n.º 4.682, de 24 de janeiro) surge no Brasil à instituição de proteção social com aspectos de “seguridade”. Com características do modelo bismarckiano<sup>25</sup>, a Lei Eloy Chaves é considerada o ponto de partida para a formação do sistema da Previdência Social brasileira, pois através da criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) organizadas por empresas, algumas categorias de trabalhadores assalariados e contribuintes do setor urbano, passam a ter acesso e direito a alguns serviços como atendimento médico, auxílio farmacêutico, aposentadoria e pensão em caso de morte (BOSCHETTI, 2008).

Criadas para regulamentar o mercado de trabalho, as CAPs eram organizações de natureza privada – em que predominava a lógica do seguro e restringia-se a públicos específicos – e imposta pelo Estado<sup>26</sup>. Inicialmente esse sistema de caixas incluía apenas os ferroviários, ao longo dos anos de 1926 a 1932 outras categorias de trabalhadores foram sendo incluídas, sendo elas: os portuários, os trabalhadores da marinha, os funcionários públicos

---

<sup>24</sup> A Lei Eloy Chaves recebeu esse nome em homenagem ao então deputado federal do estado de São Paulo, Eloy Marcondes de Miranda Chaves pela elaboração do projeto de lei.

<sup>25</sup> “O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados” (BOSCHETTI 2003 apud BOSCHETTI 2009, p. 2).

<sup>26</sup> Segundo Oliveira e Teixeira (1985) ao Estado cabia apenas o papel de controle externo ao sistema de caixa através do desenvolvimento de ações interventivas em caso de conflito entre os empregadores e empregados.

civis da União, os funcionários dos serviços telegráficos e radiográficos, os funcionários dos setores de energia e dos bondes, e por fim os mineiros.

Do ponto de vista do custeio, as Caixas de Aposentadorias e Pensões tinham financiamento através da contribuição bipartite entre empregados e empregadores e baseava-se na folha salarial de cada trabalhador, o qual contribuía com 3% do salário, sobre a renda bruta anual das empresas (1% do total) e sobre um imposto anual de 1,5% relacionado aos serviços prestados pelas empresas. Esses três recursos eram recolhidos pelas empresas e depois eram depositados em uma conta aberta em nome da caixa, sem nenhuma intervenção do Estado (BOSCHETTI, 2008).

É relevante destacar que, esse financiamento apresentava contradições, pois como aponta Boschetti (2008):

Apenas os empregados das empresas e seus dependentes tinham direito aos benefícios, embora estes fossem financiados não só pela contribuição direta dos empregados, mas também por todos os usuários dos serviços, visto que os impostos sobre tais serviços eram repassados aos preços (p. 17).

Analisando esses aspectos, percebe-se que as medidas adotadas (aposentadorias exclusivas para os segurados, e pensões, atendimentos médicos e fornecimento de medicamentos estendidos a toda a família) pelas CAPs visavam proteger apenas os trabalhadores assalariados e seus familiares de alguns riscos sociais. Tendo em vista essas características, observamos que a estruturação da proteção social durante a década de 1920 desenvolveu-se articulada à regulamentação das relações de trabalho, ou seja, o acesso aos serviços e benefícios do sistema de proteção restringia-se a um público alvo, enquanto isso, “mantiveram-se fora do alcance do sistema de proteção social as populações não participantes do processo de acumulação” (CARDOSO JR e JACCOUD, 2005, p. 189).

Com o movimento da Revolução de 30<sup>27</sup>, em 1930, o Brasil passa por profundas transformações econômicas, políticas e sociais. Marcada pelo fim da República Velha e sob o

---

<sup>27</sup> Segundo Sodré e Sader (2002, p. 349 e 352) “o movimento revolucionário de 1930 – diz um ensaísta – ponto culminante de uma série de levantes militares abortivos iniciados em 1922, tem sua base nas populações urbanas, particularmente a burocracia militar e civil e os grupos industriais, e constitui uma reação contra o excessivo predomínio dos grupos cafeeiros – e de seus aliados da finança internacional, comprometidos na política de valorização – sobre o governo federal. [...] A crise de 1929, colhendo de roldão a política cafeeira seguida pelo Brasil, proporciona a circunstância favorável, a que um problema como o da sucessão presidencial se acomoda como motivo, para tornar claras as divergências profundas. A aliança que se estabeleceu entre o grupo militar já precursores de uma transformação de que não tinham consciência muito exata e os grupos da classe dominante insatisfeitos com a orientação financeira e econômica do governo, responsável sempre por todos os males, constitui uma força contra a qual o poder oficial não tem recursos. A Revolução de 1930 assinala, na história brasileira, o primeiro exemplo de movimento revolucionário que parte da periferia sobre o centro. Esta

governo de Getúlio Vargas<sup>28</sup>, a década de 1930 foi considerada como um divisor de águas para o país, por causa das modificações na ordem econômica (transição da economia agroexportadora para a economia urbana-industrial) e na área social (BOSCHETTI, 2008).

Considerado como período populista/desenvolvimentista<sup>29</sup>, no governo Vargas as ações desenvolvidas ao longo dos anos de 1930 a 1945, representaram o amplo esforço para o estabelecimento de medidas que promovesse a regulamentação das relações de trabalho. Assim, as principais medidas de proteção social atribuídas pelo poder estatal neste período foram: a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1931), do Código de menores (1932), da carteira de trabalho, da Legislação Trabalhista, do Ministério da Educação e Saúde; promulgação da Constituição Federal de 1934 (estavam presentes as ideologias liberais e o reformismo econômico); promulgação da Constituição de 37 (imposta pelo Estado com inspirações no modelo corporativo-fascista); criação do Conselho Nacional de Serviço Social em 1938 (ligado ao Ministério da Educação e Saúde) para fiscalizar as ações de assistência social das instituições privadas; e na década de 40 houve a instituição do salário mínimo, a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), do Serviço Especial de Saúde Pública (SEPS), do Serviço Social da Indústria (SESI) etc. (PEREIRA, 2006; BOSCHETTI, 2008).

Além dessas medidas, o Estado modificou as estruturas de proteção social, ao criar os Institutos de Aposentadoria e Pensões – os IAPs (1933) que eram de natureza pública, organizados por categorias profissionais e tinha a participação financeira tripartite entre os empregados, empregadores e Estado.

De acordo com Fleury (1994) os IAPs:

Representaram uma mudança crucial no trato estatal da questão social, na medida em que o Estado deixava de ser um observador passivo ou regulador das demandas emergentes e colocava-se como o responsável pelas estruturas

---

característica, por si só – até aqui esquecida – bastaria para distingui-lo, na sequência de levantes militares abortivos e precursores. Era uma fase que se abria. O erro de muitos que dela participaram foi admitir que, derrocado o governo, substituídos os homens, tudo poderia voltar ao passado”.

<sup>28</sup> Historicamente, os quinze anos de governo de Getúlio Vargas é dividido em períodos, sendo eles: de novembro de 1930 a julho de 1934 (governo provisório); de 1934 a 1937 (governo constitucional, instituído através de eleição pelo Congresso Nacional); de 1937 a 1945 (governo ditatorial, que após um golpe militar, Vargas foi obrigado a renunciar a presidência); e por fim, Vargas volta a governar o país entre 1951 a 1954, através de eleição direta (eleito pelo voto direto), mas em 54 o então presidente se suicidou, com isso, Café Filho assume o poder até o ano seguinte, quando houve novas eleições.

<sup>29</sup> Pereira (2006) descreve como populista/desenvolvimentista o período que vai de 1930 a 1964. Segundo a autora esse período englobou vários subperíodos e diferentes governos.

de proteção social, trazendo para seu interior aquilo que havia se originado como parte da sociedade civil (p. 181).

Contudo, os mecanismos adotados pelos IAPs, não tinham um caráter redistributivo amplo, mas sim, um caráter corporativo e seletivo, pois resguardava o mundo do trabalho, ou seja, apenas os trabalhadores cuja profissão estava regulamentada pelo Estado tinham direito a proteção social e aos benefícios do sistema de previdência, enquanto os demais trabalhadores – rurais, autônomos, sazonais e informais –, os desempregados e os pobres não tinham direito a nenhum tipo de proteção social (BOSCHETTI, 2008).

Em relação à área social, a atuação do governo organizou-se de forma ambígua. A intervenção do Estado no campo assistencial consolidou-se historicamente, “[...] visando não à substituição [das entidades privadas], mas à colaboração com o trabalho filantrópico, institucionalizando progressivamente a transferência de recursos diretos e indiretos às entidades privadas, responsáveis pelo atendimento da população pobre” (CARDOSO JR e JACCOUD, 2005, p. 218).

As políticas de assistência social e de saúde nessa época, não eram consideradas como um direito social, as mesmas eram ligadas as CAPs – e posteriormente aos IAPs. A assistência médica (saúde) era vista como uma forma de assistência social, pois a saúde “[...] não era considerada nem direito nem dever público, sendo, assim, mantida em segundo plano e restrita a uma participação complementar e provisória no âmbito da previdência” (BOSCHETTI, 2008, p. 31). Ainda de acordo com Boschetti (2008) a assistência social:

Antes de se tornar um direito social e de adquirir o status legal de política social tal qual a previdência e a saúde, a assistência social fazia parte do cenário social e político, mas representa a figura de “parente pobre” das demais políticas sociais, distinguindo-se desta por uma característica que lhe era inerente: a clivagem entre aquelas populações capazes de trabalhar e aquelas tidas como incapazes de realizar trabalho produtivo (p. vii).

Portanto, as demandas por proteção social pública nos anos de 1930 a 1945 não acompanharam o mesmo impulso das modificações nas relações de trabalho, pois o acesso aos serviços públicos foi empreendido com base na estratificação ocupacional. Ao estudar este processo de construção do sistema de proteção social brasileiro, Santos (1979) ressalta que no país o que existiu foi a *cidadania regulada*, para explicar esse fenômeno o autor descreve:

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei (SANTOS, 1979, p. 75).

Ao analisar a *cidadania regulada*, Andrade (2010) aponta que tal conceito,

alinha o sistema de proteção social brasileiro com regime Conservador/Corporativo proposto por Esping-Andersen, em que o *Status* de cidadão está ligado à inserção no mercado formal de trabalho. Portanto, as políticas sociais empreendidas no Brasil tinham preponderantemente um corte operário-industrial, baseadas na seleção dos beneficiários por caráter corporativo, complementadas com a ação de famílias e grupos na proteção social aos indivíduos (p. 55).

Deste modo, a extensão dos direitos sociais estava associada à questão de mérito, ou seja, de acordo com a ocupação (função ou cargo) do beneficiário no mercado de trabalho, assim, os direitos restringiam-se aqueles que possuíam uma profissão reconhecida legalmente, enquanto isso, os trabalhadores informais e os desempregados ficavam à mercê das ações beneficente e filantrópica. Diante disso, as classes trabalhadoras vivenciaram um sistema protetivo individualizado, excludente e elitista.

O período seguinte que vai do final dos anos 1945<sup>30</sup> a 1964, também é marcado pela seletividade ao acesso dos direitos e fragmentação da cobertura de proteção social. Em síntese, as medidas de proteção social desenvolvidas pelos governos dessa época segundo Pereira (2006) foram:

- Governo Dutra (1945-1950): criação do Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia), que apesar de englobar a política de saúde, Dutra não concretizou a saúde como prioridade da política de gastos do governo (SALVADOR, 2010a);
- Governo Vargas (1950-1954): aumento do salário mínimo (após oito anos de congelamento) e a criação de empresas estatais como a Petrobrás, a Eletrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – atualmente conhecido como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);

---

<sup>30</sup> Em outubro de 1945 Vargas foi desposto do poder após um golpe militar, com isso, o Estado Novo (período ditatorial que foi de 1937 a 1945) chega ao fim. No ano seguinte Eurico Gaspar Dutra assume o poder após ser eleito pelo voto da popular.

- Governo Kubitschek (1956-1961): criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento que tinha a missão de estudar os problemas do país e equacioná-los no prazo de cinquenta anos;
- Governo Quadros<sup>31</sup> e Goulart (1961-1964): criação do Estatuto do trabalhador, promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), criação da Lei de Diretrizes e Bases do Programa de Alfabetização para Adultos, transformação do Serviço Especial de Saúde Pública em Fundação e a criação de um novo Código Sanitário etc.

Embora existam algumas iniciativas de proteção social, os governos Dutra, Vargas e Kubitschek, continuaram a priorizar a economia, assim, para consolidar o capitalismo nacional, as políticas sociais instituídas nesses governos serviam como uma forma de controlar os trabalhadores para manter o desenvolvimento da economia nacional.

De acordo com Pereira (2006) o governo Goulart “apesar de curto, [...] apresentou uma proposta mais progressista de política social e uma intenção deliberada de intervir nas bases de políticas e instituições estratégicas” (p. 134). Entretanto, a intenção do governo de intervir na base política brasileira para atender as reivindicações da sociedade, não foi aceita pela elite conservadora que temia a adesão ao socialismo. Essa inquietação dos conservadores levou “[...] a burguesia e a classe média [...] a se rearticularem com as velhas forças agromercantis para agir contra Goulart” (*Ibidem*, p. 134), e essa manobra resultou no golpe militar de 1964.

O regime militar que vai de 1964 a 1985, configurou-se como um período autoritário e tecnocrático<sup>32</sup>, pois para superar as características do populismo/desenvolvimentista, o Estado imprimiu um sistema ditatorial repressivo aos direitos civis e políticos, e pôs em prática uma política conservadora e técnica para preservar e fortalecer o desenvolvimento econômico do país.

Nesse regime, o Estado ampliou e criou alguns programas sociais tais como: o INPS, o FGTS, o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP), o PRORUAL, a Central de Medicamentos (CEME), o Programa

---

<sup>31</sup> O governo de Quadros que iniciou em 1961 teve duração de apenas sete meses, pois o mesmo renunciou o cargo no mesmo ano.

<sup>32</sup> Nesse período os militares que assumiram o governo usaram as políticas sociais como uma forma de controlar a população, mas as práticas abusivas e autoritárias nesse cenário ocasionaram no agravamento da questão social (aumento da desigualdade social, da pobreza, da miséria, da violência etc.).

Nacional de Alimentação e nutrição (PRONAM), bem como, foram criados os planos de ações sanitárias no Nordeste e na Amazônia etc. (PEREIRA, 2006; BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Porém, a expansão dos programas sociais ocorreu de modo seletivo, focalizado e excludente, pois para funcionalizar o projeto político de acumulação do capital, as medidas adotadas pelo Estado “[...] tiveram como características a diferenciação dos serviços da clientela atendida, a privatização da assistência médico-social, a criação de previdência complementar privada [...]” (MOTA, 1995, p. 137). Assim, em busca de atender as exigências do grande capital, as ações protetivas instituídas pelo Estado até a década de 70 foram marcadas por reformas que resultaram no modelo econômico concentrador e excludente, que levaram o país a menosprezar as classes subalternas valorizar o capital estrangeiro e usar a política social como uma “ferramenta” para o desenvolvimento econômico (PEREIRA, 2006).

Tais iniciativas provocaram “[...] uma baixa capacidade de superação da desigualdade social e um descompasso entre crescimento econômico e desenvolvimento social” (ANDRADE, 2010, p. 56), pois ao destinar a proteção social à classe média e aos assalariados urbanos por causa de sua capacidade contributiva, o Estado deixou à população pauperizada a margem de seu projeto político. Diante disso, sob forte pressão da classe trabalhadora e de movimentos sociais, no final da década de 70 e início da década de 80 o Estado passa a realizar mudanças no campo das políticas de proteção social, para reverter o quadro das condições sociais em que o país se encontrava. Assim, as mudanças empreendidas nesse contexto, vieram a ser institucionalizadas no texto da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

### **3.2 Transformações, mudanças e inovações institucionais da Constituição Federal de 1988**

No Brasil a década de 1980 foi marcada pela grave crise internacional (iniciada no ano de 1973). Caracterizada como década perdida do ponto de vista econômico, nesse período houve um estrangulamento da economia do Brasil e dos demais países da América Latina, e em consequência disso entre 1980 a 1985 a economia brasileira apresentou indicadores catastróficos como o aumento da inflação (que passou de 91,2% em 1981, para 217,9%), desequilíbrio na organização dos gastos públicos e aumento da dívida pública (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Tais condições acarretaram em efeitos devastadores à economia e à população, como:

Empobrecimento generalizado [...]; crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição à não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 139).

Diante desses resultados calamitosos e sem uma solução consistente para resolver os problemas que se alastrava no Brasil, o governo ditatorial vigente na época se viu enfraquecido devido às reivindicações dos movimentos operários, sindicais e populares. Behring e Boschetti (2008) afirmam que o movimento operário e popular foi um elemento decisivo no processo de transição do país para a democracia, pois

sua presença e sua ação interferiram na agenda política ao longo dos anos 1980 e pautaram alguns eixos na Constituinte, a exemplo de: reafirmação das liberdades democráticas, impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais, reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; e reforma agrária (*Ibidem*, p. 141).

Deste modo, graças às reivindicações e pressões dos movimentos sociais, da classe trabalhadora, sindicatos etc., pela redemocratização do país, que as políticas sociais tornaram-se discussões centrais na agenda política e na agenda de reformas institucionais. Assim, é a partir da luta e mobilização social na busca de democracia para o país que começa a “definição de novos procedimentos e de regras políticas que regulassem as relações do Estado com a sociedade civil, objetivando criar um novo posicionamento democrático” (PIANA, 2009, p. 42).

Essa mobilização da sociedade culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu um novo sistema de proteção social incorporando os conceitos de “[...] **direitos sociais, seguridade social, universalização, equidade, descentralização político-administrativa, controle democrático, mínimos sociais**, dentre outros [...] para nortear o novo padrão de política social a ser adotado no país” (PEREIRA, 2006, p. 152, grifo meu).

Considerada um divisor de águas, a CF/88 trouxe para o país uma nova concepção de Seguridade Social<sup>33</sup> para garantir direitos e proteção a todo cidadão brasileiro. Essa nova concepção de seguridade que buscava a ampliação do sistema de proteção social foi esboçada

---

<sup>33</sup> “O termo *Seguridade Social* é um conceito estruturante das políticas sociais cuja principal característica é de expressar o esforço de garantia universal da prestação de benefícios e serviços de proteção social pelo Estado. [...] É sabido que a expressão Seguridade Social tem origem anglo-saxônica, tendo por referência certas políticas do início do século XX. Mas ele aparece pela primeira vez no documento de lançamento do *Social security act*, que instituiu a Previdência Social americana, em 1935” (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009, p. 21).



através das discussões e dos textos propostas por comissões e subcomissões. Antes da aprovação final do conceito de seguridade como direito social, foram apresentados diversos trabalhos das subcomissões em audiências públicas. Nessas audiências cada entidade representando a saúde, previdência ou assistência social, debatiam questões individuais relacionadas a cada política, deliberando o que fosse melhor para cada política de forma separada, e não como um tripé composto pelas três políticas. Contudo, os princípios gerais da Seguridade Social presentes hoje na CF/88 foram esboçados pela Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio ambiente.

Enviado para Comissão da Ordem Social em 25 de maio de 1987, o anteprojeto da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente apresentava a política de saúde como área específica e autônoma das políticas de previdência e assistência social. Porém, o projeto final aprovado pelo relator da Comissão da Ordem Social – o senador Almir Gabriel –, além de incorporar os princípios fundamentais das subcomissões e consolida-los sob o título de “seguridade social”, contrariou a proposição da política de saúde como área específica e autônoma, e ampliou o conceito de seguridade incluindo a saúde ao lado das políticas de previdência e assistência social (BOSCHETTI, 2008).

Assim, com as alterações dos anteprojotos das subcomissões, a Comissão da Ordem Social, redigiu e aprovou a Seguridade Social como um conjunto de ações integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social (Art. 194). Deste modo,

a reunião da saúde (assistência médica e auxílio-doença), da previdência (aposentadorias, pensões e outros auxílios) e da assistência social (assistência geral para pessoas pobres) em um mesmo ministério foi o primeiro esboço de sistema de proteção social mais ampla, que acabou desembocando na seguridade social, tal como preconizado na Constituição de 1988 (BOSCHETTI, 2008, p. 55).

Além de reunir as políticas supracitadas em um sistema, a Seguridade Social passa a integrar proteção a toda população que esteja ou não inclusa no processo de produção do país, assim permitindo o acesso e maior cobertura de proteção social aos cidadãos brasileiros.

Para assegurar esses direitos, as novas diretrizes estabeleceram os seguintes princípios à Seguridade Social:

- 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 administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988, art. 194).

A adoção desses princípios é um avanço muito importante para a sociedade brasileira, pois nas décadas anteriores a maior parte da população não era coberta pelos serviços e programas de saúde, previdência e assistência social. Assim, com a universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade de benefícios e serviços, equidade e participação democrática, a população que antes era excluída do sistema protetivo, passa a ter direito sociais e políticos.

De acordo com Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009) os princípios da Seguridade foram estabelecidos com o propósito de recuperar a noção de cidadania e instituir um Estado de direito. Com isso, ao serem apresentados ao Congresso Nacional tais princípios vêm com o objetivo de:

- Assegurar cobertura para segmentos populacionais desprotegidos.
- Estabelecer mecanismos claros e permanentes de financiamento.
- Eliminar ou diminuir as diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos, no que tange aos tipos e aos valores dos benefícios.
- Descentralizar a gestão da saúde e da assistência.
- Criar mecanismos de participação da sociedade civil (controle social) na formulação e no acompanhamento das políticas (*Ibidem*, p. 24).

Como resultado dessas demandas, a CF/88 formata e regulamenta um novo regime de proteção social pública. Para enfrentar as privações econômicas e sociais, e melhorar a condição de vida da população (principalmente a população vulnerabilizada), ficaram definidos os seguintes critérios:

No campo da saúde ficou instituído que essa política passa a ter caráter universal, sendo direito de todos e dever do Estado garantir serviços de saúde pública e gratuita “[...] mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988, art. 196).

Ao tornar a saúde um direito universal<sup>34</sup> e instituir o Sistema Único de Saúde (SUS) para garantir o acesso gratuito aos serviços de saúde, a CF/88 rompe com o aspecto de saúde vinculado ao sistema de seguros sociais, ou seja, a saúde deixa de ser tratada como um benefício do sistema previdenciário e passa a ser um direito social independente de contribuição. Com isso, a saúde passa a ser regida pelos princípios da equidade (atendimento a população de acordo com suas necessidades) e da integralidade (englobando todos os tipos de serviços necessários, superando a dicotomia do preventivo/curativo) (JACCOUD, 2009). Nesse caso,

[...] teórica e conceitualmente, qualquer pessoa que necessitar pode se dirigir a um centro de saúde ou a um hospital público (ou conveniado) e ser atendida gratuitamente. Os cuidados com a saúde devem ser responsabilidade do Estado, pois o cidadão já contribuiu direta ou indiretamente via contribuições sociais e impostos (BOSCHETTI, 2008, p. 160).

Outro aspecto inovador no campo da saúde foi à instituição da descentralização da gestão em cada esfera de governo (art. 198), que se tornou “[...] um instrumento potencialmente estratégico de rompimento com as tendências centralizadoras, concentradoras e excludentes da política social” (MENDES et al. 2011).

No campo da previdência social, a CF/88 inovou ao ampliar a cobertura do direito previdenciário. Sendo a política mais antiga do tripé do sistema de Seguridade Social, a previdência que já possuía uma lei orgânica (promulgada nos anos 60) era restrita as categorias profissionais específicas (trabalhadores urbanos que exerciam funções importantes para o desenvolvimento do país), e estava vinculada a lógica de *cidadania regulada*.

Com a promulgação da Constituição, os direitos previdenciários foram estendidos para trabalhadores rurais<sup>35</sup> e para todo cidadão que possa contribuir e tenha contribuído com a Seguridade independente do seu vínculo empregatício. Dessa forma, na prática, essas mudanças significaram a extensão do sistema previdenciário a todos os trabalhadores que estejam inseridos ou não no sistema produtivo brasileiro (BOSCHETTI, 2008).

---

<sup>34</sup> “Cabe referir aqui a contribuição dada pelo chamado movimento sanitário, que, na Conferência Nacional de 1986, já havia proposto a unificação do sistema de saúde e a universalização dos seus serviços, estabelecendo as premissas organizacionais do SUS” (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009, p. 24).

<sup>35</sup> Segundo Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009, p. 24) “a Constituição determinou a inclusão do trabalhador rural em regime de economia familiar por meio de princípios diferenciados, desvinculando o acesso ao benefício da comprovação de contribuição individual e o associando à comprovação da inserção naquele regime de produção”.

De acordo com Boschetti (2008), a inclusão do trabalhador rural e dos trabalhadores urbanos não assalariados, autônomos e segurados especiais, caracteriza-se pelo princípio da universalidade, pois “significou a passagem do direito derivado do exercício de trabalho assalariado para o direito decorrente de uma contribuição efetuada” (p. 160). Porém, vale lembrar que não houve uma ruptura com a lógica de seguro mediante contribuição, assim, na previdência social brasileira ainda predomina os aspectos do modelo bismarckiano (que estão longe de garantir a universalização por manter uma expressiva parcela da população desprotegida), diferente da saúde (com exceções no auxílio doença) e da assistência social que há o predomínio dos princípios do modelo beveridgiano<sup>36</sup> (BOSCHETTI 2006 apud BOSCHETTI 2009).

Além das mudanças apresentadas, a CF/88 estabeleceu o salário-mínimo como valor mínimo dos benefícios, garantindo assim a irredutibilidade desses valores. Além do mais, a Constituição estabeleceu “o seguro desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego” (JACCOUD, 2009, p. 62).

No campo da assistência social, a Constituição Cidadã inovou ao elevar a assistência social à condição de política pública, dando a mesma importância que as demais políticas que compõem o tripé da Seguridade.

Marcada historicamente pela tradição das iniciativas privadas, filantrópicas e religiosas, a assistência social “se configurou no Brasil de maneira marginal aos direitos sociais [e] esteve ligada a atividade voluntarista carregada por uma forte carga moralista de patrimonialismo, clientelismo e das diversas expressões da cultura do favor” (ANDRADE, 2010, p. 58).

Ao ser reconhecida como uma política pública, a assistência social passa a ter sua afirmação como campo de proteção social. Assim, ficou definido no art. 203 da CF/88 que:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

---

<sup>36</sup> “No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal” (BEVERIDGE, 1943; CASTEL, 1998 apud BOSCHETTI 2009, p. 2-3).

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Deste modo, a inclusão desta política ao sistema de Seguridade Social<sup>37</sup> foi uma decisão expressiva e inovadora. Primeiro, por ser tratada como uma política social – de responsabilidade do Estado –, e não mais como uma ação com atividades e atendimentos eventuais; segundo, por desnaturalizar-se da sua antiga condição de subsidiariedade, em que a ação caritativa antecedia a ação do Estado; terceiro, por introduzir um novo campo de proteção ao cidadão, em que se efetivam os direitos sociais (SPOSATI, 2009); e por fim, por dissocia-se do sistema previdenciário.

Diante das questões apresentadas, ao englobar as políticas de saúde, previdência e assistência social no sistema de Seguridade Social, a Constituição inovou em instituir um novo formato de proteção social para o país. Porém, apesar dos avanços e dos direitos estabelecidos em lei, a Seguridade Social brasileira vem enfrentado uma série de problemas na sua efetivação por conta das “reformas” estatais de caráter neoliberal.

### **3.3 A contrarreforma<sup>38</sup> neoliberal e a Seguridade Social**

No processo de redemocratização do Brasil, o conceito de Seguridade Social adotado pela Constituição de 1988 marca um avanço no que se refere à proteção social e os direitos sociais para a população brasileira. Concomitante a este processo, no país se desenvolvia uma tendência crítica da burguesia (a elite dominante) ao intervencionismo estatal, “[...] que viram a maior parte de seus pleitos liberalizantes derrotada na Assembleia Nacional Constituinte [...]” (PEREIRA, 2006, p. 156).

---

<sup>37</sup> É importante destacar que, “os princípios da Seguridade Social foram determinantes para o processo de consolidação da política pública de Assistência Social. Eles foram defendidos pelos múltiplos atores da área de Assistência Social que se mobilizaram, em meados da década de 1990 em torno da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), e no início da década de 2000, em torno da normatização do Sistema Único de Assistência Social (Suas). É a partir desta referência que se começa atualmente a efetivar a regulamentação dos benefícios monetários não contributivos assim como dos serviços sob responsabilidades desta política, buscando assegurar a ampliação da sua oferta e uma clara definição das proteções públicas a serem garantidas e dos critérios de acesso, de prestação e de padrões de qualidade” (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009, p. 26).

<sup>38</sup> Adota-se aqui a perspectiva de contrarreforma feita por Coutinho (2010) que descreve a palavra contrarreforma sendo a modificação e deturpação do “significado da palavra “reforma” que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., e agora a da palavra “reforma” significa cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle” (*Ibidem*, p.35).

Desconte com os avanços constitucionais que implicava maior regulação do Estado na área social, a burguesia nacional culpabiliza as reformas progressistas pela estagnação econômica que o país se encontrava. Com isso, a burguesia passa a aclamar por desestatização, desregulamentação econômica e social, privatização das empresas estatais e dos serviços públicos e flexibilização do trabalho e da produção (PEREIRA, 2006). Em vista disso, a burguesia nacional com sua influência sob o governo começa atacar a Constituição propagando uma avassaladora campanha em torno de reformas (BEHRING; BOSCHETTI, 2008) drásticas no campo social e econômico.

Diante das pressões da elite dominante, as mudanças no sistema de proteção social inscritas na CF/88 são alvo das políticas de direita (políticas de viés liberal), que não admitiam o fato do Estado garantir direitos sociais à população, ou seja, “[...] o direito de ter acesso aos bens sociais pelo simples fato de ser membro da sociedade [...]” (LAURELL, 2009, p. 155). Assim, para a direita o Estado deve garantir um nível mínimo de bem-estar somente aos pobres dentre os mais pobres, pois do ponto de vista liberal para desfrutar dos bens sociais o indivíduo deve pagar pelos serviços que necessita (LAURELL, 2009).

Neste sentido, quando o Estado institui a Seguridade Social como um mecanismo para efetivação do estado democrático de direito, a direita logo tratou de obstaculizar as medidas constitucionais, sob a justificativa de que a nova Constituição era perdulária e atrasada (BEHRING; BOSCHETTI, 2008) e tornaria o Estado ingovernável.

Outra confluência que compôs o pano de fundo influenciador para derruir o novo sistema protetivo, foi o retorno dos ideais liberais, através do neoliberalismo que impulsionou diversos ajustes e contrarreformas do Estado brasileiro. De acordo com Behring e Boschetti (2008) a posição política conservadora da burguesia brasileira e a adoção da ortodoxia neoliberal nos anos 1990 dificultaram “[...] em muito a implementação real dos princípios orientadores democráticos e dos direitos a eles correspondentes [...]” (*Ibidem*, p. 145). Isso porque, os neoliberais são contra as políticas sociais universais e desmercadorizadas<sup>39</sup>, assim, com o neoliberalismo o Estado volta a manter as políticas sociais de caráter focalizadas, seletivas, compensatórias e fragmentadas indo contra a CF/88, pois.

---

<sup>39</sup> De acordo com Esping-Andersen (1991, p. 102), “a desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direitos ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado”.

Porto (2009) enfatiza que no Brasil a ascensão do neoliberalismo ocorre após as deliberações do Consenso de Washington<sup>40</sup> (nos Estados Unidos em 1989). Dentre os princípios e propostas neoliberais adotados no país a autora destaca:

A desregulamentação da economia, que visava à abolição da regulação do Estado, simultaneamente, sobre a economia e sobre a relação capital-trabalho, perspectivando a plena liberdade dos mercados; a sumária retirada do Estado como agente produtivo, derivando daí as propostas de privatização das empresas estatais e de “Estado mínimo”, esta última direcionada no sentido da compreensão da esfera estatal respaldada num compromisso que se pautava na implementação de apenas algumas funções elementares, a exemplo da educação básica e da saúde pública, além da criação e/ou manutenção de uma infraestrutura essencial ao desenvolvimento econômico; e a liberalização do comércio exterior, em seu propósito de tornar a economia brasileira ao mesmo tempo internacionalizada e moderna, por meio do estímulo às importações (*Ibidem*, p. 5).

Esses princípios neoliberais passaram a ser implementados no Brasil na década de 1990, no governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992). Collor em seu governo colocou em prática a abertura da economia do país ao grande capital, ou seja, colocou em marcha a internacionalização competitiva do país com a quebra de barreiras comerciais, privatização de empresas estatais, implantação de políticas fiscais e monetárias restritivas etc. (FALEIROS, 2004; PEREIRA, 2006). Na área social, Collor se opôs de forma sistemática à consumação dos direitos constitucionais, rejeitando o sistema de Seguridade Social, e isso significou grave inflexão nas políticas sociais brasileiras, pois além de rejeitar as mudanças previstas na CF/88, Collor descaracterizou os princípios da Seguridade, regatando as antigas práticas assistencialistas, clientelistas, populistas, seletivas e focalizadas, bem como, reduziu os gastos sociais, desarticulou as redes de serviços sociais, não colocou em prática a descentralização das políticas públicas (PEREIRA, 2006) e vetou a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BEHRING, 2008). Deste modo, as ações neoliberais no Brasil articulam-se no tripé da:

1) *Privatização* – que ocorre por meio da transferência dos bens públicos para o domínio da iniciativa privada, e da transferência dos serviços das políticas de saúde e previdência social, que ao terem sua responsabilidade repassada ao mercado acabam perdendo

<sup>40</sup> O Consenso de Washington foi um receituário consagrado pelo economista norte-americano John Williamson. Baseado nas políticas de corte neoliberal o Consenso de Washington caracteriza-se por “um conjunto, abrangente de regras de condicionalidades aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos centrais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes [que impunha forte disciplina fiscal, privatizações, desregulamentação do mercado, redução ao máximo da presença do Estado na economia e na sociedade]” (TAVARES; FIORI, 1993 apud SOARES, 2003, p. 19).

o caráter de direito, já que no mercado funciona a lógica do cidadão consumidor. É importante destacar que:

Em toda a América Latina, a privatização das funções de provisão e asseguramento dos benefícios sociais subordinou as políticas sociais à dinâmica lucrativa e competitiva de mercado e ao processo de acumulação do capital financeiro, com a crescente introdução dos seguros sociais privados, criando novos riscos em relação à sustentabilidade dessas políticas. (FLEURY, 2004, p. 124).

2) *Focalização* – em que o Estado direciona os serviços, programas e benefícios das políticas sociais aos seguimentos mais pauperizados da população, mediante ao teste de meio, ao qual a pessoa tem que comprovar sua condição de vulnerabilidade para ter ao menos acesso aos serviços sociais;

3) *Descentralização* – nesse caso a descentralização não funciona como modo de garantir o partilhamento de poder entre as esferas de governo, mas sim como mera transferência de responsabilidade para estados e municípios “[...] ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, componente fundamental da “reforma” e das orientação dos organismos internacionais para a proteção social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 56).

As ações neoliberais praticadas no governo Collor foram tão devastadoras para o país que, após o seu impeachment, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o poder e se “[...] defrontou com um cenário de estagnação e de destruição do sistema de proteção social construído desde os anos 30” (PEREIRA, 2006, p. 164). No governo Franco (1993-1994), o então presidente não teve um projeto político consistente, assim, pouco contribuiu para melhorar as condições sociais do país.

Segundo Perreira (2006) seu maior feito no campo econômico foi o controle da inflação através do Plano Real – elaborado pelo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC) –, que propiciou a estabilização dos preços, capacidade de consumo e melhoria na renda dos pobres. Dos feitos no campo social a autora aponta as intervenções na Seguridade Social, com destaque à aprovação da LOAS<sup>41</sup> em dezembro de 1993 (que só foi sancionada por pressões externas) e a readmissão de vários funcionários públicos demitidos no governo Collor. Apesar desses feitos, o governo Franco também foi marcado por

---

<sup>41</sup> Pereira (2006) ressalta que “com a aprovação da LOAS, os Benefícios de Prestação Continuada [BPC] que passaram a caracterizar a política de renda mínima preceituada pela Constituição Federal de 1988 puderam ser implementados, mas em detrimento da vigência de um benefício anterior mais generoso – a Renda Mensal Vitalícia –, que ficava a cargo da Previdência Social” (p. 165).



problemas como: “restrições orçamentárias, fragilidade e desarticulação institucional, corrupção e clientelismo [...]” (PEREIRA, 2006, p. 167).

Com o fim do governo Franco, o ex-ministro da Fazenda FHC foi eleito como presidente da República (ficando dois mandatos consecutivos, sendo o primeiro de 1995 a 1998, e o segundo de 1999 a 2002). Conforme Behring (2008), FHC vence as eleições usando o Plano Real como promessa de manter a estabilidade econômica, que promoveria novamente o crescimento do país e dias melhores à população. Entretanto, essa promessa do Plano Real era apenas um fio condutor para manter a articulação das forças do capital internacional no Brasil, isso porque,

[...] o Real integra uma família de planos de estabilização discutidos na [...] reunião de Washington e patrocinados pelas instituições internacionais. Essas últimas viabilizaram a renegociação de “dívidas velhas” para tornar possíveis novos empréstimos, mas exigindo em contrapartida a desregulamentação profunda dos mercados locais, para uma livre circulação dos fluxos financeiros de curto prazo (FIORI, 1997; BENJAMIN et al, 1998 apud BEHRING, 2008, p. 156).

Quando FHC assume a presidência em 1995, impõe ao Estado brasileiro uma nova agenda neoliberal, com as características mais radicais e fundamentalista que o neoliberalismo apresenta. Nos primeiros anos de governo, o então presidente pôs em execução uma onda de contrarreformas para minimizar o papel do Estado na economia e transformá-lo em um agente do mercado internacional (FALEIROS, 2004). Suas primeiras medidas foram a modificação de vários artigos da CF/88 que consolidou a abertura do comércio internacional no país e promoveu a privatização das empresas estatais brasileiras e dos serviços públicos.

Essas modificações de ajuste neoliberal promoveram o desmonte dos direitos sociais, pois assim como no governo Collor, nos dois governos FHC as determinações constitucionais para como as políticas que compõem o sistema de Seguridade Social foram desconsideradas.

No âmbito da assistência social o governo reeditou ações assistencialistas, seletivas e focalizadas com o Programa Comunidade Solidária; deu continuidade a filantropização da política assistencial através do esvaziamento dos órgãos públicos e do repasse dos recursos exclusivos da assistência social para entidades filantrópicas privadas; estabeleceu medidas provisórias restringindo as condições de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) (aumentou a idade dos idosos beneficiários do BPC de 65 anos para 67, e restringiu o acesso de pessoas deficientes ao BPC); reduziu os recursos dos programas sociais; desvinculou as

políticas assistenciais das políticas econômicas e sociais, assim transformando os direitos sociais em multiplicidade de mínimos (FLEURY, 2004).

Na área da saúde as contrarreformas de FHC dificultaram a universalização da política de saúde, pois além da restrição do financiamento público disposto na Constituição, a saúde sofreu com o processo de mercantilização e privatização dos seus serviços. Fleury (2004) aponta que nessa época na saúde predominou “os preceitos de retirada do setor público das funções de asseguramento e provisão, reservando-lhe apenas a concessão de um pacote básico de atenção à saúde para a população pobre que seja capaz de adquirir um seguro no mercado” (p. 123). Essas práticas propiciaram na baixa qualidade da atenção ofertada pelo SUS, dado que não houve a expansão dos serviços de saúde e das redes de atendimento devido ao desfinanciamento desta política.

Com relação à previdência social, o governo FHC com o objetivo de manter suas relações com o mercado internacional “propôs uma reforma de caráter fiscal, buscando restringir o acesso aos benefícios e reduzir os encargos governamentais com as aposentadorias integrais, incentivando assim os mercados de seguros privados de previdência complementar” (FLEURY, 2004, 129). A reforma da previdência aprovada em 1998 pela Emenda Constitucional n. 20 tornou mais difícil o acesso aos benefícios previdenciários, pois substituiu a aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição, assim passa a ter direito quem comprovar o tempo de contribuição (sendo 30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens); extinguiu as aposentadorias proporcionais por tempo de contribuição; instituiu idade mínima para aposentadoria dos servidores públicos, com isso, a idade mínima passou de 53 anos para 60 anos (homens) e 48 anos para 55 anos (mulheres) (FLEURY, 2004).

Diante das questões apresentadas observamos que, essas reformas de cunho neoliberal “[...] assumem uma convergência forçada nas medidas recomendadas pelo Banco Mundial, que ganham força de doutrina constituída, aceita por praticamente todos os países” (SOARES, 2003, p. 19). Isto é, as grandes potências capitalistas – que têm como porta-vozes o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), dentre outras instituições –, em momentos de crise criam mecanismos para recuperar a acumulação do capital, assim desenvolvem um movimento estratégico de ajuste global, sob a égide de uma doutrina que estabelece o caminho que deve ser adotado pelos países (principalmente os países de terceiro mundo) para que as taxas de lucro do capital voltem a ascender. Com isso, a economia internacional junto com a burguesia nacional expropriam os recursos das políticas sociais, e isso provoca o aumento da desigualdade social e da pobreza.

Em relação a esse movimento, Faleiros (2004) destaca que “na correlação de força do capitalismo mundializado, [...] o domínio do capital vem se acentuando na determinação das ações dos Estados Nacionais, permeando-os de maneira muito forte” (p. 34), com isso, os Estados Nacionais acabam se tornando menos soberanos, já que o mercado internacional passa a ditar regras padronizadas que minimizam o papel dos Estados.

Deste modo, os avanços constitucionais limitados pelas contrarreformas neoliberais na fase de regulamentação das políticas de seguridade sofrem os impactos com os mecanismos de mercantilização e privatização proposto pelos governantes conservadores e neoliberais que buscam estratégias para modificar as políticas da seguridade, retirando a responsabilidade do Estado para com os direitos da proteção social e advogando para a focalização desses direitos (ação do governo apenas aos pobres). Assim, como destaca Salvador (2010b) os mecanismos de mercantilização da Seguridade Social são características do mercado, que disputam os recursos públicos destinados à proteção social para conter as supostas crises financeiras, com isso, os governos estabelecem contrarreformas para torna a Seguridade um produto.

## **4 O INDICIOSO DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

Considerada um dos principais avanços da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social brasileira após o seu processo de estruturação vem sofrendo constantes ataques com as sucessivas reformas constitucionais, promovidas pelos diferentes governos dos últimos trinta anos. Diante disso, este capítulo tem como objetivo explicitar o indicioso desmonte da seguridade social. Para isso, primeiramente buscar-se-á delinear os caminhos que corroboram para o desmonte desse sistema. Posteriormente farei uma análise das medidas ultraliberais adotadas pelo atual governo que vem acelerando o processo de desmonte.

### **4.1 Uma agenda pós-neoliberal?**

Diante do fracasso social das medidas preconizadas pelo Consenso de Washington, emergem na agenda política dos governos de toda a América Latina, governos que questionam a ideia neoliberal de ajuste fiscal. Especificamente no Brasil, é eleito o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que embora tenha abaixado as expectativas de avanços mais consistentes com a sua “carta aos brasileiros” se propõe a uma agenda considerada posteriormente de pós-neoliberal (SADER, 2013).

Caracterizados como pós-neoliberais, os governos do presidente Lula (2003-2010) e da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) representaram uma reação de ruptura com o modelo neoliberal implementado nos governos das últimas décadas do século XX. As mudanças ocorridas durante esses dois governos marcaram o desenvolvimento econômico e social do país, pois a sua construção se deu a partir da decisão em priorizar as políticas sociais e priorizar “o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado” (SADER, 2013, p. 138).

Para que o Brasil pudesse superar os governos neoliberais, os governos do Lula e da Dilma construíram estratégias de mudança social (políticas sociais de alto impacto) para romper com os aspectos do passado. Para isso, ocorreram significativas modificações socioeconômicas como: a recomposição das empresas privadas e estatais, transformações no modo de produção nacional e nas relações econômicas com outros países (reposicionamento do Estado na economia internacional), criação de ações públicas inovadoras – como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Nacional de Habitação Popular (Minha Casa Minha Vida) –, dentre várias outras mudanças (POCHMANN, 2013).

As políticas sociais nesse período, em especial as que compõem a seguridade social, também passaram por uma reorientação. Com o objetivo de trazer a ascensão econômica e social do Brasil houve a ampliação e avanços significativos dos programas de transferência de renda, como a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF)<sup>42</sup> – que incorporou cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país, contribuindo para a redução dos índices de pobreza e desigualdade (CAMPELO; NERI, 2013). Além disso, houve a elevação do valor real do salário mínimo, ampliação da cobertura e dos valores das aposentadorias e pensões – que acabou gerando “impactos positivos sobre a renda dos beneficiários da Seguridade Social” (FAGNANI, 2011, p. 63) –, foram implementadas novas medidas, programas e serviços na política de saúde (como o fortalecimento da rede de atenção especializada, criação do programa Farmácia Popular, criação das Centrais de Regulação Médica das Urgências etc.) e na política de assistência social (como a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que criou os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS)).

Apesar desses avanços, assim como nos governos anteriores, as políticas do sistema de seguridade social são fortemente tensionadas pelas agendas liberalizantes, pois nos governos Lula e Dilma a política implementada ao mesmo tempo em que se caracterizou pela adoção de políticas sociais de alto impacto (crescimento de programas governamentais, aumento de investimentos públicos e gastos sociais), deu continuidade a política econômica neoliberal do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Castilho, Lemos e Gomes (2017) ao citar Iamamoto (2008) destacam que:

Os governos petistas legitimaram a política econômica neoliberal de FHC, conferindo papel central à estabilidade monetária como requisito indispensável ao crescimento econômico estável. Para isso, mantiveram intactas sua política de ajuste fiscal e de juros altos, dando total liberdade de movimentação de capitais, ao mesmo tempo em que, como forma de compensação por sua opção em não fazer as reformas necessárias à distribuição da riqueza socialmente produzida, possibilitou o acesso aos programas sociais de uma parcela significativa da classe trabalhadora que se encontrava em situação de extrema pobreza (p. 453).

Mesmo havendo iniciativas sociais com reformas que possibilitaram a constituição de uma sociedade menos desigual, os governos petistas continuaram a exercer um projeto político ligado aos interesses das classes dominantes e do mercado financeiro. Salvador

---

<sup>42</sup> Alguns autores como Boschetti (2009), afirmam que programas de transferência de renda como o PBF, “não possui caráter de direito e seus valores, condicionalidades e forma de gestão o colocam na órbita das políticas compensatórias” (p. 11).

(2010a) destaca que no governo Lula houve a continuidade da contrarreforma tributária iniciada no governo FHC, e isso trouxe graves consequências à diversidade das bases de financiamento da seguridade social (disposto no artigo 195 da CF de 88), pois a reforma alterou a vinculação das fontes de financiamento das políticas de previdência, saúde e assistência social, além do que, prorrogou a desvinculação do orçamento designado a essas políticas.

Dando continuidade as contrarreformas, no governo Dilma, também foram editadas medidas provisórias tendo como elementos centrais “[...] a redução da aquisição de direitos ofertados pela previdência pública, assim como a diminuição e a restrição dos recursos de benefícios [...]” (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, p. 455). E estas contrarreformas vêm se efetivando através de medidas drásticas adotadas pelo atual governo ilegítimo de Michel Temer, o que ferem ferozmente o sistema da Seguridade Social.

Diante desses aspectos, observa-se que ao invés de uma agenda pós-neoliberal tem-se um desmonte indicioso da Seguridade Social. Pois, mesmo representando uma importante conquista democrática, a seguridade sofre com os ataques e determinações da política econômica da ordem neoliberal, que para ampliar a renda capital e conter as “crises” capitalistas, empreende o ajuste fiscal, através de mecanismos para expropriar e desvincular os recursos destinados às políticas sociais (para alimentar as necessidades do mercado e garantir a manutenção do sistema financeiro). Severiano (2016), em seus estudos acerca das tendências e impasses da seguridade social brasileira, aponta que as contrarreformas nesse sistema são “[...] mecanismos estratégicos de transferência de recursos para a esfera financeira e essa mesma lógica, ressaltamos o repasse de recursos do fundo público para o pagamento da dívida [pública]” (p. 680).

Dessa forma, observamos que os princípios da universalidade, uniformidade e equivalência dos direitos, e a diversidade de financiamento, estabelecidos constitucionalmente, estão sendo desmontados com as contrarreformas e medidas infraconstitucionais que apresentam diversas alternativas para a minimização e desconstrução dos direitos sociais. Neste mesmo sentido, Boschetti (2009) afirma que os princípios supracitados “estão sendo gradualmente diluídos em sucessivas contrarreformas ou medidas tidas como de natureza técnica, mas que, na verdade, têm um nítido sentido político de desestruturação da seguridade social” (p. 12).

Essa tendência do desmonte da Seguridade Social segundo Boschetti (2009) segue três caminhos diferentes, sendo que o primeiro é a desconfiguração dos direitos constitucionais; o segundo é a fragilização dos espaços de participação e controle democrático previstos na

Constituição, como Conselhos e Conferências; e o terceiro é a via do orçamento em que as fontes de recurso não foram diversificadas e são desvinculadas, contrariando o dispositivo constitucional.

Ao analisar o caminho da *desconfiguração dos direitos previstos constitucionalmente*, observamos que ao invés de incorporar os princípios da universalidade e da uniformidade, os direitos mantidos pelo sistema de seguridade estão sendo orientados pelos mecanismos da privatização e seletividade. No âmbito da previdência, “a tendência mais recente [...] é a proposta de desvinculação dos benefícios previdenciários do salário mínimo, o que permitiria reduzir seus valores progressivamente” (BOSCHETTI, 2009, p. 12). As reformas previstas pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016, implicarão ainda mais a restrição e a perda de direitos, pois as alterações estabelecidas pela PEC dificultarão o acesso aos benefícios previdenciários, uma vez que os critérios prescritos pela mesma preveem regras mais rígidas para o tempo de contribuição e drásticas medidas de redução dos valores a serem recebidos pelos aposentados e pensionistas. Sobre a PEC nº 287, Fagnani (2017) alerta que ela “representa grave ameaça de destruição de um dos principais vetores da proteção social brasileira, o que poderá ampliar ainda mais a pobreza e a desigualdade”.

Na política de saúde, os princípios de universalidade, integralidade, equidade, descentralização e participação democrática, que norteiam a concepção do Sistema Único de Saúde (SUS) estão sendo desconstruídos constantemente pelos processos de mercantilização e privatização dos serviços de saúde, e pelas medidas infraconstitucionais. A falta de recursos, medicamentos, profissionais, a redução dos leitos, demora nos atendimentos, longas filas, desativação das farmácias populares e o fechamento de hospitais, evidenciam a desresponsabilização e abandono do Estado perante a política de saúde. De acordo com Behring e Boschetti (2008, p. 161) “há uma forte tendência de restringir a saúde pública universal em um pacote de “cesta básica” para a população pobre [...]”. Behring (2008) confirma esse argumento, mostrando a dualidade existente no conceito de universalização da saúde, ou seja, a autora aponta que há “um sistema pobre para os pobres e um padrão de qualidade maior para os que podem pagar pelos serviços mais corriqueiros” (*Ibidem*, p. 268).

Em relação à assistência social, observamos que é a política que mais vem sofrendo com as contrarreformas do Estado. No contexto atual a política de assistência vivencia a implantação de projetos conservadores com políticas sociais assentadas em programas e ações ainda mais seletivas, focalistas, residuais e compensatórias. Outro fator que vem desfigurando esta política, é o corte dos recursos destinados às despesas dos serviços, programas, benefícios e projetos assistenciais. Segundo o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2017) o

governo federal propôs um corte de 98% para o orçamento da assistência social em 2018. Mesmo havendo algumas ressalvas na proposta inicial, o governo continua mantendo severos cortes, o que dificulta a materialização dos direitos sociais constitucionais.

No que diz respeito à *fragilização dos espaços de participação e controle democrático previstos na Constituição*, observamos que os conselhos não estão sendo consolidados enquanto espaços autônomos de discursões, participação da sociedade civil, controle democrático e fiscalização. Isso acontece porque, os conselhos e conferências em suas arenas, presentes em diferentes áreas das políticas públicas, vem se deparando com obstáculos políticos (em que prevalece uma forte cultura antidemocrática), econômicos (dependência ao mercado mundial), culturais (relação entre passado e presente) e sociais (sociedade civil, cindida de classes, em que há divergência na defesa dos princípios e interesse público) (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Em relação à *via do orçamento da seguridade social (OSS)*, o princípio da diversidade das fontes de financiamento desse sistema não vem se efetivando de acordo com as determinações constitucional. No artigo 195 da Constituição está definido que o financiamento das políticas da seguridade social deve ser proveniente das seguintes fontes: orçamento da União, Estados, Distrito Federal, municípios; contribuições sociais – Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social do PIS/Pasep e a contribuição de empregados e empregadores para a seguridade social –; e a receita de concursos de prognósticos (BRASIL, 1998). Entretanto, como apontam Behring e Boschetti (2008) o financiamento da seguridade social “ainda incide majoritariamente sobre os trabalhadores, seja pela via da contribuição sobre a folha de pagamento, seja pela via das contribuições sobre o consumo” (p. 172).

Além disso, outro fator que vem causando o indicioso desmonte da seguridade é a desvinculação dos recursos exclusivos para o custeio das políticas de previdência, saúde e assistência social. De acordo com Salvador (2017), os recursos que compõem as fontes de financiamento dessas políticas são indevidamente apropriados pelo governo federal desde o ano de 1994 por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU)<sup>43</sup>. Em seus estudos sobre o fundo público e as políticas sociais, Salvador (2010b), revela que os constantes desvios dos OSS somam mais de R\$300 bilhões desde 2000. Isso acontece porque,

---

<sup>43</sup> A desvinculação dos recursos tributários tem sua origem no antigo Fundo Social de Emergência (FSE) que foi instituído através da Emenda Constitucional de Revisão nº 1 de 1994, e depois substituída pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (EC nº 10 e EC nº 17 e posteriormente EC nº 27), até que no ano 2000 passa a ser chamada de Desvinculação das Receitas da União (DRU) (SALVADOR, 2010a, 2017).



[...] o orçamento da seguridade social continua perdendo recursos de suas fontes tributárias “exclusivas” devido à transferência de recursos para o orçamento fiscal por meio da (DRU) [que] transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, a sua utilização em pagamento de juros da dívida (*Ibidem*, p. 626).

Desde a sua criação, a DRU permitiu a desvinculação de 20% dos recursos designados à seguridade social para o pagamento de juros, encargos e para o pagamento da dívida pública. A partir do ano 2000, a DRU permanece com sucessivas prorrogações, e a mais recente decorreu através da Emenda Constitucional (EC) nº 93, de 8 de setembro de 2016, que dispõe a prorrogação da DRU e estabelece a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e dos municípios até 31 de dezembro de 2023. Além disso, a EC 93/2016 amplia o percentual das receitas tributárias federais de 20% para 30%, isso significa que, 30% das receitas das fontes de contribuições sociais (com exceção da fonte previdenciária), deixam de compor o financiamento da Seguridade Social e “podem ser usadas livremente [em outros setores] e altera quais tributos podem ser desvinculados, incluindo os fundos constitucionais, taxas e compensações financeiras” (SALVADOR, 2017, p. 429).

Os estudos desenvolvidos pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – Anfip (tabela 1) revelam que com a elevação do percentual das receitas tributárias federais de 20% para 30%, “[...] a subtração de recursos da Seguridade passou de uma média de R\$ 63,4 bilhões, entre 2013 e 2015, para R\$ 99,4 bilhões em 2016” (ANFIP, 2017, p. 44).

**Tabela 1** - Parcelas das receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016

Valores correntes, R\$ milhões

	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Cofins	17.919	24.019	28.005	39.882	39.183	40.185	61.404
CSLL	5.246	8.500	9.151	12.059	12.639	11.933	20.443
PIS/Pasep	4.417	6.166	8.074	10.213	10.355	10.581	16.168
Outras contribuições <sup>(1)</sup>	4.914	568	630	811	955	1.086	920
Taxas de órgão da Seguridade							274
RECEITAS desvinculadas pela DRU	32.496	39.254	45.860	63.415	63.132	63.785	99.209
Valor médio subtraído da Seguridade	52.377						

Fonte: ANFIP, 2017.

Notas: Até 2015, a DRU era calculada aplicando-se 20% às receitas das contribuições sociais, como apresentadas na Tabela 1, exceto para a contribuição previdenciária, onde não se aplica. A partir de 2016, a alíquota de desvinculação passou a ser de 30% e a atingir as taxas em adição às contribuições sociais. <sup>(1)</sup> Até

2007, em Outras contribuições constavam as receitas da CPMF, extinta naquele ano. A incidência da DRU na CPMF era parcial, não incidindo sobre a fração destinada ao Fundo de Erradicação da Pobreza.

Conforme demonstra a tabela 1, os desvios das receitas da Seguridade Social por meio da DRU apresentam um valor médio de R\$52,4 bilhões. Podemos observar que em 2016 após a promulgação da EC 93/2016, a desvinculação dos recursos além de terem aumentado de R\$32,5 bilhões em 2005, para R\$99,2 bilhões em 2016, foi estendida sobre as taxas de órgão da seguridade. É possível verificar na tabela 1 que as medidas tomadas pelos governos e a elevação do percentual das receitas tributárias federais sobre os recursos que deveriam ser destinadas exclusivamente à Seguridade Social, fragilizam o sistema, prejudica a ampliação dos direitos relativos à previdência, saúde e assistência social, bem como, impede a melhoria dos serviços e dos benefícios ofertados por essas políticas.

Essas manobras que permitem que as receitas próprias da Seguridade sejam redirecionadas para a aplicação financeira, acontecem porque o OSS sempre foi superavitário. Para ter uma ideia, conforme mostra a tabela 2, entre os anos de 2005 a 2016 o *superávit* médio anual foi de R\$ 50,1 bilhões (ANFIP, 2016).

**Tabela 2 -** Receitas, despesas e o resultado da Seguridade Social, de 2005 a 2016  
Valores correntes, R\$ milhões

	Receitas			Despesas			Resultado da Seguridade Social	
	Contribuições sociais	Outras receitas	Total de receitas	Benefícios	Outras despesas	Total de despesas	Anual	Resultado médio
2005	277.045	12.740	289.786	173.493	43.617	217.110	72.676	50.185
2006	298.472	12.916	311.388	199.867	50.004	249.871	61.516	
2007	340.381	14.394	354.774	225.662	59.742	285.403	69.371	
2008	359.834	15.993	375.827	246.501	64.318	310.819	65.008	
2009	375.888	16.364	392.253	282.616	77.133	359.748	32.504	
2010	441.266	16.951	458.217	319.790	83.075	402.866	55.352	
2011	508.096	19.129	527.226	357.495	93.828	451.323	75.902	
2012	573.209	22.089	595.298	407.406	105.546	512.953	82.345	
2013	634.239	17.236	651.475	461.438	113.216	574.653	76.822	
2014	666.637	21.738	688.375	509.794	122.298	632.092	56.283	
2015	671.478	23.018	694.497	552.987	130.071	683.058	11.439	
2016	689.455	29.530	718.985	639.037	136.946	775.983	-56.998	

Fonte: ANFIP, 2017.

Os dados da tabela 2 revelam que as receitas do OSS sempre superaram as despesas. Entre 2005 a 2015 as receitas e despesas da Seguridade Social apresentaram saldos positivos. Apesar do saldo negativo de -R\$56,9 bilhões em 2016 – devido aos fatores conjunturais: golpe institucional, instituição da EC 93/ 2016 e da EC 95/2016, etc. –, os resultados mostram

que a Seguridade em doze anos apresentou um *superávit* de R\$50,1 bilhões (valor médio), assim, esse sistema é estruturalmente superavitário.

Ao comparar as tabelas 1 e 2, observamos que o valor médio dos recursos desviado pela DRU entre 2005 e 2016 (vide tabela 1) foi de R\$ 52,4 bilhões, e o *superávit* da Seguridade Social no mesmo período apresentou aproximadamente o mesmo valor (vide tabela 2). Deste modo, verifica-se que:

Se, ao longo dos anos, os *superávits* não tivessem sido desviados da Seguridade Social, poderiam ter servido para melhorar o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais, bem como os serviços nas áreas da Saúde e Assistência Social, promovendo, assim, uma melhor distribuição de renda na sociedade. Os *superávits*, ainda, poderiam ter sido utilizados para constituir uma grande reserva com o objetivo de dar solidez à Seguridade Social ou serem usados em momento de crise como o que o país vive atualmente (ANFIP, 2016, p. 44).

Diante do exposto, esse movimento de desviar o orçamento da Seguridade para o orçamento fiscal por meio da DRU “constitui uma **perversa alquimia**, que transforma recursos destinados aos direitos sociais em fonte de sustentação da política monetarista de juros altos, estímulo à ciranda financeira” (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006 apud BOSCHETTI, 2009, p. 15, grifo meu).

Portanto, a insistência do governo em prorrogar a DRU consiste no propósito de obstaculizar as políticas sociais para atender a esfera financeira. Logo, os caminhos apresentados no decorrer desse tópico, revelam o gradual e permanente desmonte do sistema de Seguridade Social brasileiro orientado pela política econômica neoliberal.

#### **4.2 O retorno ultraliberal via golpe institucional**

A seguridade social brasileira embora seja mantida no texto da Carta Magna, vem sendo desmontada desde 1990. Ao longo desses quase trinta anos de promulgação da CF/88, nota-se que em todos os governos a seguridade tem sido alvo das constantes emendas e propostas infraconstitucionais que restringe a ampliação do sistema de proteção social. Nesses sucessivos governos persistiram os cortes dos direitos sociais estabelecidos em Lei, para garantir o interesse do grande capital, contudo é,

no governo Temer que se percebe uma aceleração dos desmontes de todo o sistema protetivo[...], como meio de atender aos interesses dos organismos

internacionais e dos grandes oligopólios nacionais e internacionais, materializado pelo conjunto de projetos de lei e emendas constitucionais para garantir os compromissos assumidos com o capital financeiro. A lógica simples, mas absolutamente perversa, demonstrou a impossibilidade de continuação do projeto de conciliação de classes emergente nos governos petistas, que ora mantinha os históricos privilégios da burguesia nacional e internacional, ora investia em políticas compensatórias para os(as) trabalhadores(as) (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, p. 456).

A acessão de Temer ao governo via golpe jurídico-parlamentar (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017), marca o retorno da ortodoxia neoliberal com características mais radicais, conservadoras e hostis à democracia. Seu plano de governo vinculado ao programa do PMDB (partido do presidente) intitulado “Uma ponte para o futuro”, visa limitar o papel do Estado na área social a partir da criação de medidas que ferem os direitos sociais do sistema protetivo por meio da redução das garantias constitucionais. Paulani (2016) afirma que “Uma ponte para o futuro” nada mais é do que “Uma ponte para o abismo”, pois “[...] ela não mira apenas os programas sociais e políticas públicas [...]. [Ela] busca principalmente destruir a Constituição de 1988 e os direitos sociais que ela garante” (p. 64).

O referido programa produzido pela Fundação Ulysses Guimarães no final do ano de 2015, tem como objetivo central preservar apenas a política econômica. Sob o forte argumento de que o país estar passando por uma profunda “crise fiscal” ou “crise econômica”, o documento defende um ajuste fiscal e um novo regime orçamentário de caráter permanente nas contas públicas, isto é, estabelece a contenção e cortes das despesas públicas para com as políticas sociais, através de medidas drásticas que levam o país a retroceder ao que era no final do século XX.

Com foco no ajuste fiscal, o programa “Uma ponte para o futuro” (2015) é o resgate pleno da agenda ultraliberal. Seu pacote de medidas propõe alterações agressivas às políticas sociais, como:

a) Reconstituir o Estado brasileiro, “**para que ele volte a ser como foi no passado** [...] não como um obstáculo, mas um agente de desenvolvimento” (*Ibidem*, p. 4, grifo meu). Essa volta ao passado significa o retorno do Estado mínimo e destruição dos avanços constitucionais conquistados ao longo dos anos;

b) “Distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade” (*Ibidem*, p.4). É evidente que esses incentivos corretos dizem respeito aos recursos destinados as políticas de proteção social, que sempre foram desvinculados para a manutenção da economia. Nota-se que esta distribuição é uma forte tendência para a privatização de

políticas como saúde, previdência e dentre outras, uma vez que a agenda do novo governo defende veemente a privatização, a descentralização e amplas parcerias entre público e privado.

c) Remover as distorções acumuladas para um funcionamento virtuoso do Estado. “Isto significará enfrentar interesses organizados e fortes, quase sempre bem representados na arena política” (*Ibidem*, p.5). Não resta dúvida de que com essa medida o governo busca enfrentar os sindicatos, os trabalhadores, os movimentos sociais e a sociedade civil organizada que sempre lutaram por melhores condições sociais e de vida;

d) Cortar os gastos com programas, pois nos últimos anos o Governo Federal “cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado” (*Ibidem*, p.5). Essa afirmação deixa clara que a intenção do atual governo é enxugar/extinguir os programas sociais, já que os mesmos são vistos como um fator que levam o país a situações críticas (a crise);

e) Mudar o modo de funcionamento do Estado, pois considera que os “desequilíbrios fiscais” são “de natureza estrutural e está relacionada à forma como funciona o Estado brasileiro, [e] ainda que [mudassem] completamente o modo de governar o dia a dia, com comedimento e responsabilidade, o problema fiscal persistiria” (*Ibidem*, p. 5-6). Essa questão mostra que o governo quer enxugar a máquina administrativa (o Estado), adotando ações que impactam as relações políticas e sociais;

f) Mudar as leis e as normas constitucionais. A Constituição Federal de 1988 e as legislações posteriores são consideradas pela “Ponte” como um dos motivos que causaram o aumento dos gastos públicos acima do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Apesar de admitir que a Constituição tenha um papel positivo e virtuoso nos encargos destinados às áreas da saúde, educação e assistência social, o programa declara que,

esta mesma Constituição e legislações posteriores criaram dispositivos que tornaram muito difícil a administração do orçamento e isto contribuiu para a desastrosa situação em que hoje vivemos. Foram criadas despesas obrigatórias que têm que ser feitas mesmo nas situações de grande desequilíbrio entre receitas e despesas, e, ao mesmo tempo, indexaram-se rendas e benefícios de vários segmentos, o que tornou impossíveis ações de ajuste, quando necessários [...]. [Assim,] o crescimento automático das despesas não pode continuar entronizado na lei e na Constituição, sem o que o desequilíbrio fiscal se tornará o modo padrão de funcionamento do Estado brasileiro (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.7).

Nesse trecho, observamos que a CF/88 está sendo apontada como um obstáculo para o crescimento econômico do país, isso porque, a Constituição determina uma ampla base de financiamento para a seguridade social. De acordo com Paulani (2016), as primeiras manifestações “[...] que objetivavam apontar a Constituição de 1988 e os direitos que ela consigna aos cidadãos brasileiros como um entrave para o desenvolvimento do país” (p. 62), datam de 1995, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Essas manifestações consolidaram-se a partir do processo de modificações das legislações por meio de medidas provisórias e emendas constitucionais que se tornaram recorrente no cenário político do Brasil.

No momento atual, o governo tem levado adiante as reformas sobre a Constituição e outras legislações para desmontar de vez as regras que preservam o sistema de seguridade e as demais políticas sociais que primam o bem-estar da população brasileira. Seguindo o programa da “Ponte”, as decisões tomadas até agora vão em direção a três medidas:

1) Acabar com todas as vinculações estabelecidas constitucionalmente. Ou seja, a ideia é acabar com a obrigatoriedade constitucional das despesas com saúde, educação e proteção social. Segundo Salvador (2010a) a necessidade da vinculação de recursos às políticas sociais “era uma forma de enfrentar a tradição fiscal perversa do Brasil, onde a aplicação dos recursos do orçamento público sempre priorizou a acumulação do capital, submetendo as políticas sociais à lógica econômica” (*Ibidem*, p. 264). Assim, por fim as vinculações dos recursos da seguridade provoca o retrocesso do projeto constituinte (que foi promulgado para direcionar o país a um Estado de Bem-Estar), pois ao retirar o percentual mínimo destinado a esta área, significa inviabilizar a expansão de suas políticas e a manutenção dos serviços públicos, o que levará ao sucateamento das políticas sociais, assim, colocando em risco a qualidade de vida e social da população.

2) Acabar com todas as indexações para salários, benefícios previdenciários e programas sociais. Isto é, a proposta do governo é por fim as políticas de valorização do salário mínimo e reduzir o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais – desvinculá-los do valor do salário mínimo. Essa manobra vai de encontro com princípios constitucionais, pois a CF/88 dispõe que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo” (BRASIL, 1998, art. 201, V, § 2º), além do que, determina “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1998, art. 203, V).

3) Criar orçamento com base zero. Esse tipo de iniciativa visa à criação de um comitê para avaliar anualmente todos os programas estatais, e o comitê “poderá sugerir a continuação ou o fim do programa, de acordo com os seus custos e benefícios” (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p. 10). Para o atual governo, o Brasil gasta muito com os programas sociais, por esse motivo, vários programas implementados nos governos anteriores tiveram seus recursos reduzidos ou foram extintos. Segundo a Anfip (2016) o governo promoveu em 2016 a exclusão de um milhão e meio de famílias do Programa Bolsa Família, e retirou recursos de várias ações e programas da saúde e educação.

Conforme demonstrado, o programa “Uma Ponte para o Futuro” destina-se a imposição de um austero pacote de medidas aos gastos públicos. A proposta de instaurar um ajuste fiscal para limitar as contas públicas logrou êxito com a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (resultado das Propostas de Emenda Constitucional (PEC) nº 241 e nº 55), que estabelece um regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscais e da seguridade social que terá duração de vinte anos (art. 106).

Destinada a conter as despesas primárias como a saúde, educação, previdência, assistência social etc., a EC 95/2016 tem como propósito congelar por vinte anos os gastos para com estas políticas. Isto é, com o novo regime fiscal, os recursos provenientes da vinculação das receitas da União a serem repassados para as políticas da seguridade social e educação, terão seus valores revistos anualmente através da incidência da inflação do ano anterior, e não mais conforme a incidência do percentual do orçamento da União, assim, as despesas do governo com as políticas sociais não poderão ter o crescimento maior que a inflação medida a cada ano, mesmo que a economia esteja bem.

É relevante destacar que a referida EC não se aplica aos gastos com o pagamento dos juros da dívida pública, desse jeito, deixa de fora do ajuste fiscal às despesas financeiras. Ao analisar a estrutura de gastos do orçamento federal de 2015, Soares, Boulos e Santos (2016) verificaram que:

45% dos recursos foram gastos com a Seguridade Social e Educação, 30% foram gastos com as demais despesas do Orçamento Fiscal e 25% foram gastos com o pagamento dos Encargos Financeiros da União (juros da dívida pública). Neste cenário e considerando que o governo federal, por acordos e aceitação das imposições das agências de financiamento (FMI e Banco Mundial), não inclui e não considera os efeitos dos Encargos Financeiros da União como importante componente do ajuste fiscal, não há dúvidas de que os cortes de recursos serão dirigidos, em função do volume de recursos envolvidos e por predisposições ideológicas favoráveis ao mercado, principalmente para as áreas da Seguridade Social e Educação.

Deste modo, fica clara que a intenção da EC 95/2016 é impor o congelamento do fundo público atribuído às políticas sociais – e aos serviços, projetos e programas designados à população mais vulnerável –, para garantir recursos para a amortização da dívida pública (pagamento de seus juros e encargos) e para a preservação da riqueza financeira, já que estes pagamentos permaneceram protegidos pelo atual governo.

Salvador (2010b), afirma que, nos últimos trinta anos o fundo público tem sido usado para socorrer as instituições financeiras falidas em tempos de crises, e isso implica fortes pressões sobre as políticas sociais que compõem o sistema da seguridade social, pois atendendo aos interesses do capitalismo, o Estado lança medidas para transferir o sistema de proteção social para o mercado – que privatiza os benefícios da seguridade social, transformando-os em mais um produto financeiro. Assim,

com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Com isso, ocorre um aumento da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público (*Ibidem*, p. 606).

Esse movimento tem se tornado um instrumento para manipular e controlar a transferência de renda pública para os setores privados. De acordo com, Granemann (2016, p.173), “a razão para tão vulgar ataque reside na necessidade dos grandes capitais em operar uma nova partilha do fundo público que lhes permita, simultaneamente, o enfrentamento da crise e a abertura de novos espaços de inversão de seus capitais”. Assim, para partilhar o fundo público que atualmente é de trilhões de reais, a EC 95/2016 muda os princípios da CF/88 fixando um teto que limita os gastos com as políticas sociais.

Nesse caso, os recursos obrigatórios que balizavam os mínimos aceitáveis (GRANEMANN, 2016) para a garantia dos direitos sociais aos cidadãos brasileiros, são absorvidos pelos grandes capitais. Com isso, as políticas sociais de saúde, assistência social e



previdência, que já vêm enfrentando os descumprimentos dos princípios constitucionais e o subfinanciamento<sup>44</sup> orçamentário, terão seus recursos reduzidos ao máximo até 2036.

As análises da Anfip (2016) demonstram que a fixação de um teto que limita os gastos sociais trazem as seguintes consequências: a) na área da saúde, o agravamento do subfinanciamento representa uma rápida precarização do SUS, pois o subfinanciamento compromete a oferta e qualidade de seus serviços (o que influi no crescimento dos planos de saúde, aumentando assim, o processo de privatização da saúde<sup>45</sup>, e esses fatores impedem o cumprimento do princípio da “universalidade da cobertura e do atendimento” (BRASIL, 1998, art. 195, I); b) na área da assistência social, as mudanças instituídas desconstruem as conquistas e avanços dessa política, pois “ao invés de a necessidade ser o parâmetro definidor da ação estatal” (ANFIP, 2016, p. 38) o governo coloca um limitador orçamentário como parâmetro; e c) na área da previdência as medidas adotadas promovem a redução dos direitos constitucionais e isso acarretará na exclusão de uma grande parcela da população.

Mesmo com esta desconfiguração e desmantelamento das políticas do sistema protetivo, para o governo e o grande capital as medidas estabelecidas através da EC 95/2016 ainda não lhes é suficiente. Logo, a discussão da “reforma” da previdência social – que já vinha sendo arquitetada pelo governo antes mesmo da implantação do “novo regime fiscal” –, volta a ser pauta no Congresso Nacional com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287, de 05 de dezembro de 2016.

Partindo do argumento do *déficit* previdenciário, a PEC 287/2016 propõe mudanças com o intuito de derruir a previdência social, e as políticas de saúde e assistência social. As principais mudanças contidas na referida PEC objetiva modificar: a forma do cálculo dos benefícios previdenciários (para ter acesso a 100% do teto de aposentadoria, o tempo de contribuição aumenta de 30 anos para 40 anos); restringir o acesso aos benefícios; desindexar os reajustes dos benefícios (por fim ao reajuste com base no valor do salário mínimo) etc.

---

<sup>44</sup> Segundo Lavinas (2015) o subfinanciamento se dá “por desvio de receita exclusiva do orçamento da Seguridade” (p. 10), e essa prática compromete a efetividade das políticas sociais brasileiras, pois a extração de das receitas acaba gerando o sucateamento de seus serviços.

<sup>45</sup> A privatização em massa e a criação de planos populares também é uma das propostas do governo Temer. Com a intenção de diminuir os gastos públicos para com a saúde e desresponsabilizar o papel do Estado com essa política, o atual governo junto ao Ministério da Saúde elaborou um documento propondo a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) a criação de “planos de saúde populares”, que visam repassar as demandas do SUS para o setor privado a partir de convênios mais baratos e com menor cobertura. De acordo Paim (2016) esses planos populares “expressam na realidade um movimento do capital na saúde que já vem se conformando no país nos últimos anos e corroendo qualquer possibilidade de manutenção do SUS, enquanto um sistema público e universal de saúde”. Assim, observamos que essa medida com compõem mais um dos caminhos do desmonte da Seguridade que passa a ter mais características privatistas, fragmentadas e pulverizadas.

Embora a Seguridade Social apresente um orçamento próprio e suficiente, não dependendo apenas das contribuições previdenciárias (SOARES; BOULOS; SANTOS, 2016), “os diversos governos sempre apresentam o Orçamento da Seguridade Social como deficitário. E, neste momento, construir esse *déficit* tornou-se um dos principais argumentos utilizados pelo governo e outros defensores da reforma da previdência” (ANFIP, 2016, p. 57), pois para conseguir reverter os recursos previdenciários para os capitais, elaboram-se diagnósticos com a falsa premissa de falência desse sistema. Assim, para sustentar o discurso do suposto *déficit*,

o governo desconsidera uma centena de bilhão de reais das receitas da Seguridade e ainda acresce outras dezenas de bilhões de reais em despesas que não poderiam entrar nessas contas [como os seguros ou convênios de saúde; as contas dos regimes próprios de previdência de servidores e de militares, e dos sistemas de previdência complementar; e os auxílios moradia, alimentação, creches pagas a dependentes de servidores públicos]. Valendo-se desses mecanismos, o governo apresentou em março de 2017, dados apontando que a Seguridade Social teve em 2016 um grande *déficit*. No discurso oficial esse resultado vem crescendo desde 2005 (*Ibidem*, p. 60).

Todavia, como já apresentado (item 3.1, tabela 2), mesmo havendo um *déficit* em 2016, as receitas arrecadadas pela Seguridade Social entre 2005 a 2015 apresentam um *superávit* de R\$50,1 bilhões, porém esse saldo positivo é transferido pela DRU e alocado pelo Tesouro Nacional para uma série de outros fins, assim, esse processo de desvinculação dos recursos da Seguridade evita a criação de um fundo de reserva e possibilita a propagação do discurso do *déficit* da Seguridade<sup>46</sup>.

Vale ressaltar que, o suposto *déficit* do sistema previdenciário já vem sendo difundindo desde os anos 1990, quando a ortodoxia neoliberal ganha força no Brasil. O primeiro ataque a este sistema ocorreu no governo FHC com uma contrarreforma que resultou na EC 20/1998. Esta contrarreforma significou grandes perdas dos direitos conquistados com a Constituição, pois com o propósito de manter o equilíbrio financeiro e a ascensão do capital foi acrescido ao art. 201 da CF/88 o critério da preservação do equilíbrio fiscal e atuarial, bem como foram estabelecidos diversos mecanismos sobre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)<sup>47</sup> (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; GRANEMANN, 2016).

---

<sup>46</sup> Segundo a Anfip (2016, p. 57) a construção de um conceito deficitário para a Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento dos gastos sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas.

<sup>47</sup> De acordo com Granemann (2016, p. 180) “a principal alteração foi na exigência para alcance do direito que passou de *comprovação de tempo de trabalho* (serviço) para *comprovação de tempo de contribuição*. Ademais,

Segundo Granemann (2016, p. 180) a EC 20/1998 “foi muito agressiva com os direitos da força de trabalho imediatamente empregada pelos capitais; entretanto, para os capitais ela não foi suficiente”. Deste modo, em 2003 sob o governo de Lula o sistema previdenciário sofre com mais uma contrarreforma restritiva de direitos. Essa contrarreforma resultou na EC 41/2003 que alterou o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), afetando os servidores públicos. Com essa contrarreforma “as isonomia e paridade foram extintas e instituiu-se a previdência privada como (falsa) alternativa para os trabalhadores que ingressaram no serviço público federal após sua regulamentação” (*Ibidem*). Assim, para atender o mercado da previdência privada a EC 41/2003 conseguiu acabar com a aposentadoria integral dos servidores públicos (SALVADOR; BOSCHETTI, 2002 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 174).

Assim como as contrarreformas mencionadas, a PEC 287/2016 objetiva desmontar a previdência social e as outras políticas da Seguridade para atender integralmente aos interesses do mercado financeiro. De acordo com Queiroz (2017) a proposta de contrarreforma “é tão perversa que torna a previdência pública menos atraente, colocando em risco o maior programa de proteção social do país”.

Soares (2001) discute que as medidas adotadas para atender aos ajustes fiscais, cumprem o papel de desmonte das políticas sociais, e isso vêm provocando alterações e sucateamento dos serviços públicos para a população. Com isso,

têm ocorrido alterações na cobertura, na universalidade e na equidade de importantes políticas no âmbito da Seguridade Social brasileira, a qual ainda possui a maior cobertura, tanto urbana como rural, da América Latina, bem como o único sistema público de saúde com acesso universal para os não segurados. Além disso, o sistema previdenciário brasileiro incorpora, desde a sua conformação, um corpo de benefícios sociais de natureza assistencial muito importante para uma parcela relevante da população brasileira não segurada (p. 178).

Desse modo, ao passo que essas medidas são instituídas não há como manter as políticas sociais e os direitos nelas existentes, pois ao conter as despesas orçamentárias da Seguridade em nome de uma “austeridade econômica”, o governo delega suas obrigações ao mercado, que transforma os direitos sociais em mercadorias.

---

por não ter conseguido aprovar todas as mudanças desejadas a regulamentação da EC 20/98 introduziu o *Fator Previdenciário* que impôs, em média, um aumento de 07 (sete) anos de trabalho e uma redução de 30 % (trinta) no valor dos direitos a serem recebidos”.

Diante dessas questões, podemos afirmar que as decisões tomadas pelos governantes através desses mecanismos acabam acarretando na inversão dos princípios constitucionais, pois ao almejar apenas o crescimento e liberdade da economia, o governo acaba criando formas para remanejar os investimentos do sistema de proteção social, para fortalecer os interesses dos rentistas financeiros.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a discutir o desmonte da Seguridade Social brasileira a partir do golpe institucional de 2016. Após uma densa análise bibliográfica e documental, constatou-se que a Seguridade Social brasileira hoje, vê-se envolta de uma agenda política ultraliberal, que tem acelerado o desmonte desse sistema protetivo por meio da instituição de emendas infraconstitucionais que vão à contramão dos direitos sociais garantidos constitucionalmente, enfraquecendo a consolidação das políticas sociais.

Para o entendimento desse desmonte, foi imprescindível realizar uma retrospectiva histórica das condições que propiciaram a desfiguração das políticas que compõem o atual sistema de Seguridade. Assim, após a introdução, demarcamos primeiramente a trajetória da proteção social em meio às relações Estado, capital e sociedade civil. Nesse capítulo, tivemos como objetivo compreender o surgimento das primeiras iniciativas de proteção social, as condições históricas para sua efetivação, a formação do Estado de Bem-Estar Social e as críticas neoliberais a regulação do Estado de Bem-Estar. Ao analisar essas questões em conjunto, percebe-se que ao longo dos tempos os sistemas protetivos sofreram consideráveis avanços, como também foram marcados por diversos retrocessos que restringiram a efetivação dos direitos sociais.

Verificou-se também que a proteção social foi marcada pelas oscilações políticas e econômicas, ou seja, ora o Estado criava políticas sociais para combater o pauperismo e atender algumas demandas da classe trabalhadora, ora o mesmo Estado influenciado pelas ideologias de cunho liberal reduzia drasticamente as políticas sociais para atender o mercado. Dessa forma, a proteção social tem uma trajetória marcada pelas constantes disputas políticas e econômicas empreendidas na sociedade.

No capítulo seguinte propusemos discutir as determinações históricas que marcaram o processo de construção da Seguridade Social brasileira. De acordo com a bibliografia e documentos consultados, o sistema de proteção social brasileiro foi influenciado pelos modelos de proteção dos países desenvolvidos, porém ele carrega consigo uma trajetória marcada pela tradição conservadora e pelo autoritarismo militar que acabaram obstaculizando os avanços mais significativos dos direitos à cidadania.

Durante as décadas de 1930 a 1985, o sistema protetivo do Brasil caracterizou-se como fragmentado, seletivista, clientelista e excludente (apenas trabalhadores legais tinham acessos às políticas sociais). Nessa época o Estado reforçava as práticas filantrópicas e caritativas, bem como, delegava suas responsabilidades à iniciativa privada, assim, havia um

jogo entre o público e o privado, que colocava entraves para a efetivação das políticas sociais como direito de cidadania. Portanto, nota-se que a proteção social no país tem um histórico vinculado a um projeto conservador, projeto esse que sobrepõe os interesses econômicos às necessidades sociais.

No momento de redemocratização do Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um marco na proteção social, pois ao institucionalizar o conceito de Seguridade Social, o Estado efetivou a cidadania e as políticas sociais como um direito de todos brasileiros. Entretanto, essa conquista a partir de 1990 sofre um duro golpe com as pressões e contrapressões da política neoliberal que se instala no país. Nesse cenário, a burguesia conservadora junto ao projeto neoliberal arquiteta o desmonte da Seguridade Social, lançando as políticas de saúde, previdência e assistência social ao jogo do mercado internacional, através das contrarreformas que possibilitaram a privatização dos setores públicos e dos serviços sociais, convertendo assim, direitos sociais em um instrumento de capitalização de recursos para gerar lucratividade aos rentistas financeiros.

Deste modo, podemos afirmar que as agressivas contrarreformas do Estado impostas pelo neoliberalismo que pairava no país desconfiguraram os princípios constitucionais, causando a reversão da tendência de universalização das políticas sociais para a focalização combinada ao paternalismo.

Em torno desse debate, podemos tecer que as tentativas de desconstrução da Seguridade Social através das contrarreformas fruto da coalizão entre o governo brasileiro e as instituições internacionais, não ficaram estáticas nos anos 90, se estenderam aos anos 2000.

No último capítulo intitulado o indicioso desmonte da Seguridade Social brasileira, verificou-se que nos governos dos anos de 2003 a 2016 (antes do golpe institucional) houve uma reação de ruptura com o modelo neoliberal, a partir da decisão de priorizar as políticas sociais. Apesar dos governos desse período terem implementado políticas sociais de alto impacto que tornaram o país menos desigual, não houve uma ruptura total com a agenda neoliberal, os governos deram continuidade as contrarreformas, atingindo as políticas da Seguridade, principalmente a política da previdência social.

Após o golpe institucional em 2016, houve uma retomada do neoliberalismo em seu viés mais radical, isto é, volta o receituário de Estado mínimo (como nos anos 90) e a adoção de medidas drásticas para reduzir e restringir os direitos sociais. Com o golpe, a gestão do atual governo com um projeto expresso no documento “Uma ponte para o futuro”, vem enfraquecendo o Estado e a proteção social através dos cortes de programas sociais voltados à

população de baixa renda, do incentivo às práticas conservadoras de clientelismo e filantropia, das contrarreformas e da desvinculação dos recursos destinado à Seguridade Social.

A análise realizada sobre as contrarreformas e desvinculação dos recursos da Seguridade (por meio da DRU) revela que a intenção do atual governo é preservar somente a política econômica. Ao estabelecer um ajuste fiscal através das EC 93/2016 (que amplia o percentual das desvinculações até 2023) e EC 95/2016 (que congela os gastos sociais por vinte anos), verifica-se que há um duplo mecanismo de desfinanciamento e apropriação dos orçamentos que deveriam ser repassados para as políticas de saúde, previdência e assistência social, o que configura na viabilização da transferência das políticas sociais para o mercado, que transforma os benefícios sociais em produtos da especulação financeira (SALVADOR, 2010a).

Além disso, verifica-se que no tempo presente a reforma da previdência social que volta e meia está sendo pauta no Congresso Nacional por meio da PEC 287/2016, é outro fator que implicará na mercantilização dos serviços oferecidos por essa política, já que o governo parte da premissa da incapacidade do Estado em gerir o sistema previdenciário por causa do suposto *déficit*. Com isso, nota-se que esses argumentos são fundamentais para que o governo possa contrarreformar as políticas sociais, assim, abrindo mais espaço ao mercado, o qual privatizará os serviços previdenciários, dificultando o acesso da população vulnerabilizada.

Desde modo, percebe-se que leis infraconstitucionais tem sido o instrumento utilizado pelo atual presidente para desmontar os princípios constitucionais e excluir o direito a cidadania, já que seu objetivo é incentivar a livre iniciativa do mercado para que o mesmo promova os serviços que a população necessita, enquanto o Estado garantirá o mínimo de proteção aos pobres dentre os mais pobres.

Diante das considerações apresentadas, podemos afirmar que o desfinanciamento e a apropriação dos orçamentos da Seguridade Social aceleram as formas de privatização das políticas sociais, seja por *default* ou venda de serviços lucrativos ao mercado. Deste modo, a Seguridade Social tem sido desfigurada em sua perspectiva de universalidade por um enfoque focalizado de intervenção, em nome de uma agenda liberal que busca desmontar este sistema por completo.

Nessa perspectiva, as discussões aqui apresentada não encerram as reflexões e debates sobre o desmonte da Seguridade Social. Assim, é necessário que estudos sobre o desmonte das políticas sociais sejam realizados e divulgados para que a população possa compreender o que vem acontecendo e lutar pela defesa dos direitos garantidos em lei. Neste sentido, o presente estudo se apresenta como um instrumento que busca contribuir com a produção de

conhecimento a cerca dessa importante temática que envolve as políticas e os direitos sociais da população brasileira.



## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANDRADE, Fabrício Fontes de. **Mudanças Institucionais na Política de Assistência Social: A implantação do SUAS no Norte de Minas Gerais**. 2010. 108f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros, 2010. Disponível em: <<http://www.ppgds.unimontes.br/index.php/component/edocman/?view=document&id=63&tmpl=component&Itemid=0>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB**. Rio de Janeiro, n. 39, 1995, p.03-40. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-39/451-bib-39-integra/file>>. Acesso em 25 nov. 2017.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **Análise da Seguridade Social 2016**. Brasília: ANFIP, 2017. Disponível em: <<http://fundacaoanfip.org.br/site/wp-content/uploads/2017/10/An%C3%A1lise-da-Seguridade-Social-em-2016.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2018.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do "welfare state" brasileiro. In: **Reflexões sobre a natureza do bem-estar**. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989. Cap. III. p. 86-178. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29505/S8900183\\_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29505/S8900183_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 03 dez. 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BENEVIDES, Claudia do Valle. **UM ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL?**. 2011. 97f. Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <[http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES\\_no\\_Brasil\\_\\_2\\_dissertacao\\_benevides.pdf](http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES_no_Brasil__2_dissertacao_benevides.pdf)>. Acesso em: 06 dez. 2017.

BEVERIDGE, William. **Relatório de Sir Beveridge 1942**. Disponível em: <<https://sourcebooks.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Psicol. Soc.**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 57-96, Jan. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v15n1/v15n1a05.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. Brasília: CEFESS, 2009. p. 1-17. Disponível em: <[http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade\\_social\\_no\\_brasil\\_conquistas\\_e\\_limites\\_a\\_sua\\_efetivacao\\_-\\_boschetti.pdf](http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras livres, ed. da UnB, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm)>. Acesso em: 09 mar. 2018.

CAMPELO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/direitos/docs/programa-bolsa-familia-uma-decada-de-inclusao.pdf>>. Acesso em 27 fev. 2018.

CARDOSO Jr, J.C.; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, p. 181-260. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap\\_5-10.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_5-10.pdf)>. Acesso 23 jun. 2017.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza; GOMES, Vera Lúcia Batista. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 447-466, dez. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0447.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **CFESS está atento à defesa do SUAS**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1425>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. Hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 29-43.

\_\_\_\_\_. **Intervenções: o marxismo na batalha das ideias**. São Paulo: Cortez, 2006.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. IN: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal**. Brasília: IPEA, v. 1, n. 17, Cap. I, p. 17-37. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps\\_completo\\_1.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo_1.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2017.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State No Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa**. Campinas, n.80, 1993. Disponível em: <<https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/o-welfare-state-no-brasil-caracterc3adsticas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**. Rio de Janeiro, n. 24, 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

ESTEVIÃO, Ana Maria Ramos. **O que é Serviço Social**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

Disponível em: <[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/5621/4669](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5621/4669)>. Acesso em: 25 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Previdência social: Reformar para excluir?. **Le Monde Diplomatique Brasil**, ano 10, n. 115, fevereiro, 2017. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/reformar-para-excluir/>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

FALEIROS, Vicente de Paula. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula. In: FALEIROS, Vicente de Paula et al. **A era FHC e o Governo Lula: transição?**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004. p. 34- 64.

FARIA, Carlos A. P. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar-Social. **BIB**. Rio de Janeiro, n. 46, 1998, p 38-71. Disponível em: <<https://estadoadministracaofcap.files.wordpress.com/2012/10/pimenta-de-faria-1998.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

FIORI, José L. **Estado do Bem Estar social: padrões e crises**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. 1998. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

FLEURY, Sônia. Contra-reforma e resistência. In: FALEIROS, Vicente de Paula et al. **A era FHC e o Governo Lula: transição?**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004. p. 123- 150.

\_\_\_\_\_. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo : Atlas, 2002.

GRANEMANN, Sara. O desmonte das políticas de seguridade social e os impactos sobre a classe trabalhadora: as estratégias e a resistência. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 19, n.1, p.171-184, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/28165/20357>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.  
IAMAMOTO, Marilda. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo, Cortez, 2008.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009, p. 57-86.

KEYNES, John M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. In: \_\_\_\_\_. **Os economistas**. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

LAURELL, Asa C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa C. (org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p.151-178.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

LAVINAS, Lena. A Financeirização da Política Social: o caso brasileiro. **Politika**, n. 2, jul. 2015. Rio de Janeiro: Fundação João Mangabeira em colaboração com Humboldt-Viadrina Governance Platform, 2015, p. 35-51. Disponível em: <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2015/09/Lena-Lavinas-colet%C3%A2nea-Cesinha-Politika-2015.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro. Zahar, 1967. Cap. III. p. 57-107.

MATOS, S. T. S. **Conceitos primeiros de neoliberalismo**. Mediações, v. 13, n.1-2, p. 192-213, Jan/Jun e Jul/Dez. 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/3314/2716>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

MELLO, J. M. C. de. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação do desenvolvimento da economia brasileira**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MENDES, J. M. R.; et al. Gestão na saúde: da reforma sanitária às ameaças de desmonte do SUS. **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 331 - 344, ago./dez. 2011. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/9912/7337>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

MILL, J.S. **Utilitarismo**. Portugal: Porto Editora, 2005.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Mota, Ana Elizabete. A seguridade social em tempos de crise. In: \_\_\_\_\_. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre a previdência social e da assistência social nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez, 1995. Cap. III. p. 117-157.

OLIVEIRA, Jaime A.; TEXEIRA, Sônia. **(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1985.

PAIM, Jairnilson Silva. Não há espaço para o SUS democrático e constitucional nesse governo. **CEE FIOCRUZ**, 2016. Entrevista concedida a Eliane Bardanachvili e Vitória Régia Gonzaga. Disponível em: <<http://www.cee.fiocruz.br/?q=node/459>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

PAULANI, Leda Maria. Uma ponte para o abismo. In: JINKING, Ivana (Org.). **Porque gritamos golpe?: Para entender o impeachment e a crise política no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2016, p.61-65.

PAULO NETTO, José. Crise do capital e consequências societárias. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, setembro de 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000300002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000300002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 26 de janeiro de 2018.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidade humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Política social: temas e questões.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PIANA, Maria Cristina. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. In: \_\_\_\_\_. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. p. 21-56.

POCHMANN, Marcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 145-156.

PORTO, Maria Célia da Silva. Estado e Neoliberalismo No Brasil Contemporâneo: implicações para as políticas sociais. In: **IV jornada internacional de políticas públicas.** Maranhão: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), 2009. 9p. Disponível em:

<[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1\\_Mundializacao/estado-e-neoliberalismo-no-brasil-contemporaneo.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/estado-e-neoliberalismo-no-brasil-contemporaneo.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2017.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. O desmonte do Estado de proteção social. **Le Monde Diplomatique Brasil**, n. 117, maio, 2017. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/o-desmonte-do-estado-de-protecao-social/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 136-143.

SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./ dez. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n130/0101-6628-ssoc-130-0426.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.

\_\_\_\_\_. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc.Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, dez. 2010b. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282010000400002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 04 ago. 2017.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SEVERIANO, E. M. O. Tendências e impasses da seguridade Social e o futuro da previdência no Brasil contemporâneo. **Rev. Políticas Públicas**, v. 20, n. 2, p.669-690, nov. 2016. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/6356>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

SOARES, Adilson; BOULOS, Marcos; SANTOS, Nelson R. dos. O austericídio fiscal e o desmonte da Seguridade Social no Brasil. **Le Monde Diplomatique Brasil**. novembro, 2016. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/o-austericidio-fiscal-e-o-desmonte-da-seguridade-social-no-brasil/>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

SOARES, Laura Tavares R. Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil. In:\_\_\_\_\_. **El ajuste estructural em América Latina. Costos sociales y alternativas**. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 171-185. Disponível em:

<<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101003020857/9cap08.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SODRÉ, Nelson Werneck; SADER, Emir. **Formação Histórica do Brasil**. 14. ed. Rio de Janeiro: Graphia, 2002.

SOUSA, J. A. **Superação da Pobreza através da Distribuição Justa das Riquezas Sociais: Uma Análise da Consistência Teórica do Programa Bolsa Família e das Perspectivas dos Beneficiários de Saída Autosustentada do Programa**. 2010, 182f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE da Fundação Getúlio Vargas – FGV, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3351/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Juliane%20Martins%20Carneiro%20de%20Sousa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009, p.13-55.

UMA PONTE PARA O FUTURO. 2015. Disponível em: <[http://estaticog1.globo.com/2016/05/19/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://estaticog1.globo.com/2016/05/19/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.