



3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social

Tema: “Capitalismo contemporâneo: tendências e desafios
da política social”

Vitória (ES, Brasil), 22 a 25 de junho de 2015

Eixo: Fundamentos da Política Social

DA QUEDA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA À ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO: REBATIMENTOS NA (DES) PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA E ASSISTENCIAL NO BRASIL

Luana Leal Ribeiro¹

Resumo

O presente artigo, tem por objetivo apresentar a concepção do sistema de proteção social público com viés desenvolvimentista na América Latina, especificamente no Brasil com a instauração da Seguridade Social promulgada na Constituição Federal Brasileira de 1988 e os rebatimentos das novas estratégias de desenvolvimento acordadas no Consenso de Washington, que desembocou na implementação do regime neoliberal nos países latino-americanos. Também serão apresentadas algumas falhas encontradas nos sistemas de proteção da previdência e assistência, ocasionando em indivíduos em situação de desproteção, sendo necessárias reformulações de políticas e relações de trabalho, tornando-as mais inclusivas.

Palavras-chave: Estado Desenvolvimentista, Previdência, Assistência, Desproteção

Abstract

This article aims to present the design of public social protection system with developmental bias in Latin America, specifically in Brazil with the establishment of Social Security system promulgated on the Brazilian Federal Constitution of 1988 and the repercussions of the new development strategies agreed in the Consensus Washington, which led to the implementation of neo-liberal regime in Latin American countries. Some flaws found in the social welfare and assistance protection systems, resulting in individuals in unprotected situation, requiring reformulation of policies and labor relations, making it more inclusive will also be presented.

Keywords: Developmental State, Social Welfare, Assistance, Unprotected

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de um sistema de proteção social público, teve seu início a partir do século XIX, com a industrialização e com as relações de trabalho assalariadas. Até então, as sociedades garantiam proteção social através de solidariedades de base

¹ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. Email: luanalealr@hotmail.com.

familiar e comunitária. Com a industrialização e urbanização, as famílias passaram a ficar vulneráveis, pois alguns ficavam impossibilitados de obter salário no mercado de trabalho, por motivos de doença, velhice, desemprego e morte, onde essas causas passaram a ser denominadas de “riscos sociais”. Ao Estado, coube a tarefa de ofertar proteção social, instituindo garantia de renda quando era impossível acessar via trabalho, através da oferta de serviços e benefícios. A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios visando enfrentar situações de risco ou privação social (JACCOUD, 2009).

As ondas de migração de grandes massas humanas do campo para a cidade introduzem ou são acompanhadas por fortes desequilíbrios sociais, onde pode ocasionar em destruição de comunidades locais e de sistemas culturais e familiares. Trazem consigo também, instituições novas que em longo prazo, evitam ou reduzem a anomia nas sociedades que se modernizam, se constituindo na segunda metade do século XX, como um dos principais instrumentos de compensação ou reequilíbrio nos sistemas de seguridade social, educação e outros serviços sociais, viabilizando o trânsito e incorporação social das massas rurais à vida urbana e consolidação salarial. A partir de então, na América Latina, foi construído uma das mais notáveis estruturas de proteção social, o Estado Desenvolvimentista (DRAIBE; RIESCO, 2011).

O Estado Desenvolvimentista enfrentou a questão social do desenvolvimento ao cumprir funções decisivas na transformação da estrutura social e na construção das modernas instituições da política social. O Estado Latino Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar – ELABDES é um tipo de Estado de Bem-Estar Desenvolvimentista que moldou a emergência de modernos sistemas nacionais de proteção social de 1930 a 1980 em alguns países da América Latina, que não eram homogêneos nem se organizaram segundo um modelo único, pois eram construídos sobre terrenos sociais diversos e em sociedades que avançaram por caminhos distintos em direção à modernidade capitalista (DRAIBE; RIESCO, 2011).

Ao longo do último século, os Estados latino-americanos dirigiram o processo de transição econômica através de duas sucessivas estratégias de desenvolvimento – Desenvolvimentista e Liberal, que embora conflitivas, fizeram parte de um mesmo processo, tendo como pano de fundo, a rápida transformação socioeconômica da região. A partir dos anos 1920, os Estados assumiram o duplo desafio de trazer o

desenvolvimento econômico e progresso social às sociedades até então, predominantemente agrárias.

Sob o desenvolvimentismo, o ativismo e a regulação estatal foram notáveis, indicando a importância e o profundo grau de atuação do Estado na constituição do capitalismo em muitos países da região, sendo seus resultados significativos tanto no plano econômico quanto social. Por volta de 1980, muitos países sob liderança estatal já tinham construído instituições básicas de regulação capitalista, infraestrutura e bases da acumulação industrial. Os Estados Desenvolvimentistas também foram ativos na transformação das estruturas socioeconômicas, onde o empresariado e trabalhadores assalariados urbanos, juntamente com as novas classes médias, emergiram e passaram a ocupar lugar na nova etapa de desenvolvimento e as massas camponesas conduzidas às cidades, tornaram-se letradas e experimentaram melhoras na sua saúde.

Apesar do grande avanço no plano econômico e social, o Estado desenvolvimentista deparou-se com o regime neoliberal, principalmente a partir da década de 1990, ocasionando em profundas mudanças no mundo do trabalho e conseqüentemente, no regime da Previdência, onde seus rebatimentos serão apresentados no desenvolver desse trabalho.

2 O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NA AMÉRICA LATINA

2.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL E INSTAURAÇÃO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA NO BRASIL

O sistema de políticas sociais erigido sob a liderança desenvolvimentista trouxe consigo o viés industrialista, com a prioridade de proteção aos trabalhadores assalariados que ingressavam na nascente indústria e nos setores comerciais, nas quais essas políticas foram conferidas no início ao homem-provedor legitimado pela sua inserção no mercado de trabalho, e à mulher-cuidadora da casa e dos filhos. Os sistemas públicos de educação e saúde foram estabelecidos embora com coberturas limitadas, onde a educação básica ocupava lugar central nas ex-colônias espanholas, e em países de tradição e legado escravista como o Brasil, a educação básica e média foi relegada às margens das políticas sociais e em geral, restrita ao atendimento da elite e de setores

médios. Os graus de exclusão social permaneceram elevados, e em geral, a população rural, os pobres urbanos e a massa de integrantes do crescente mercado informal de trabalho permaneceram às margens dos modernos sistemas de proteção social e dos programas básicos universais de educação e saúde (DRAIBE; RIESCO, 2011).

A universalização da proteção social surgirá em meados do século XX, porém sem substituir o modelo anterior de seguro social. A proteção social se distingue da definição de políticas sociais, sendo parte de um conjunto de iniciativas públicas com o objetivo de realizar fora da esfera privada, acesso a bens, serviços e renda, visando oferecer cobertura aos riscos sociais, enfrentar a pobreza, combater desigualdades e melhorar as condições de vida da população (JACCOUD, 2009).

A proteção social brasileira se desenvolveu tendo por base o seguro social, excluindo os grupos sociais não participantes do mercado de trabalho formal. O esforço estatal no campo da proteção social tem sido reconhecido por terem sido estruturados programas e políticas abrangentes de caráter permanente, causando impacto efetivo, apesar de desigual.

O sistema de seguridade no Brasil começa a ser criado em 1923, pela lei Eloy Chaves, no período em que o país passava por uma conjuntura de crise política e o liberalismo estava fortemente ameaçado. Questões externas como guerras e greves levantaram a questão que eram necessárias medidas sociais para o enfrentamento da questão social. Ignorando esse fato, a República Velha tratava a questão social repressivamente.

A lei Eloy Chaves instituiu um fundo especial de aposentadorias e pensões criando a Caixa de Aposentadoria e Pensões – CAPs, sendo primeiramente somente para os ferroviários e posteriormente, estendendo-se para marítimos. Essa lei criava medidas de proteção para um grupo específico, com benefícios de aposentadorias, pensões e prestações de serviços médicos e farmacêuticos. Eram estruturadas como organizações privadas, supervisionada pelo Estado e financiada pelos trabalhadores. A partir 1933, foi criado no governo Vargas o Instituto de Aposentadorias e Pensões - IAPs com planos de aposentadoria, pensões, auxílio-funeral e auxílio doença. Eram voltadas para categorias ligadas à infraestrutura de serviços públicos e gradativamente foram incluídos outros setores até os trabalhadores da indústria em 1938.

Ainda com Vargas, tem-se uma tentativa não consolidada de reforma do sistema previdenciário com um processo de unificação da Previdência – a criação do Instituto de

Serviços Sociais (ISS). O debate sobre a Reforma da Previdência Social brasileira vai desaguar na LOPS (CABRAL, 2000).

No período Juscelino é aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. A incorporação dos trabalhadores rurais só vai ocorrer em 1963 com a criação do Estatuto do Trabalhador Rural. No período de 1960-1964, a previdência incorpora as reivindicações dos trabalhadores relativas à ampliação de benefícios, como a abolição da idade mínima de 55 anos para aposentadoria e a afirmação dos 35 anos de serviço como critério único. Com o golpe militar em 1964, o sistema previdenciário brasileiro vai passar por uma série de mudanças que alteram substancialmente seu perfil. Em relação à previdência, esta cumprirá um papel importante como política compensatória ampliando programas assistenciais numa conjuntura de forte exclusão dos trabalhadores da cena política e de modernização da máquina estatal para atender as exigências da nova ordem (CABRAL, 2000).

Em 1966, foi criado o INPS: Instituto Nacional de Previdência Social com base na unificação e uniformização dos planos de benefícios. O INPS agrega todos os trabalhadores brasileiros com vínculo formal de trabalho, com carteira de trabalho assinada. Assegurava saúde, previdência e assistência. Nos anos 70, além dos trabalhadores com vínculo formal, as categorias dos autônomos, rurais e domésticas foram incluídas no INPS. Em 1977 institui-se o Sistema Nacional de Previdência Social (Sinpas) composto pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS) e a Dataprev.

Compondo esse sistema tem-se a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem) e a Central de Medicamentos (CEME). Essa reforma administrativa vai aprofundar na área da assistência médica o modelo privatista tendo o Estado como financiador via previdência social. Nesta conjuntura identifica-se o agravamento da estabilidade econômica marcada pela falência do chamado milagre brasileiro e pelas crises internacionais do petróleo com consequente aceleração do processo inflacionário, explosão da dívida externa, recessão, desemprego e aumento crescente da pobreza (CABRAL, 2000).

Na década de 1980, o sistema que englobava previdência, assistência social e saúde, foi considerado centralizado e fragmentado. O acesso às principais políticas de proteção social, ainda se realizava pela contribuição do trabalhador ao seguro social

previdenciário, onde os que não faziam parte desse grupo, não eram cobertos por benefícios e serviços associados aos riscos sociais, onde os serviços de saúde eram atendidos pela assistência social ou por segmento filantrópico, vigorando o modelo de cidadania regulada² (SANTOS, 1979).

Sua identidade é atribuída somente pelo seu vínculo profissional, onde sua certidão de nascimento para a vida civil é sua carteira de trabalho. Nesse contexto, desempregados, desocupados subempregados, entre outras modalidades, são considerados “pré cidadãos”. Nesse contexto, tem-se uma sociedade que vivencia uma experiência histórica onde as leis passaram a destituir os indivíduos de uma cidadania de fato ao invés de garantir e universalizar direitos, e onde ao se garantir direitos sociais, instaura desigualdades e reforça hierarquias através da “concessão” de cidadania, somente aos detentores de uma carteira de trabalho. A lei que garante a todos uma proteção social acabou sacramentando desigualdades, pois ao fixar a contribuição para Previdência, por via da renda adquirida pelos trabalhadores através de seu trabalho, os benefícios concedidos pelo Estado reproduziam o perfil das desigualdades sociais, ao desconsiderar os efeitos redistributivos e compensatórios que na teoria, estão previstos nas políticas sociais.

Essa questão é chamada de “direito contratual”, que na particularidade brasileira e da Previdência, carrega uma tradição na qual os direitos sociais não são formulados a partir das desigualdades sociais que eles deveriam compensar. Através dessa concepção, o Estado passa a retribuir na medida em que os trabalhadores contribuem, e as garantias dependem da capacidade de cada um conquistar o seu lugar no mercado de trabalho, onde os direitos sociais podem ser considerados como contrato de serviços entre Estado e trabalhador contribuinte. Essas garantias que vem em forma de direitos, acabam por recriar desigualdades na medida em que são vinculados ao status de trabalho formal, onde os que escapam ao mercado formal de trabalho, por via de contrato, são taxados como não cidadãos (TELLES, 2001).

2.2 PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NO BRASIL E QUEDA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

²São direitos sociais concedidos à classe trabalhadora como recompensa ao cumprimento com o dever do trabalho, sendo este, um modelo de cidadania que não confere ao indivíduo o status de sujeito moral e soberano das suas escolhas políticas na sociedade (SANTOS, 1979).

A partir dos anos de 1980 a sociedade se industrializou e se modernizou, originando novas classes e grupos sociais, com novos padrões de mobilidade e de conflito social, fazendo surgir novos atores e identidades, novos comportamentos, valores e demandas reivindicando a separação da ordem regulada, exigindo a sua autonomia perante o Estado, promovendo representação coletiva e novas formas de organização, através de possíveis negociações e administração de conflitos.

Essa modernidade trouxe as evidências de um sistema de desigualdades projetadas através de lutas sociais e de conflitos onde há um dualismo em que é abordado enfatizando o desequilíbrio entre a representação e a realidade, retratando os contrastes de uma sociedade moderna, civilizada, porém que convive tranquilamente com a questão da realidade social.

Ainda na década de 1980, pós-ditadura, a questão social é vista como dívida social visando incorporar as propostas das forças opositoristas que se articulavam para alcançar a democracia e acompanhar a modernidade. Neste contexto marcado por uma recessão econômica prolongada e por uma inflação fora de domínio, foram feitas propostas de pactos sociais para o fim da crise brasileira. Em meio a todo esse processo de debates e embates e indefinições, foi promulgada no Brasil a Constituição Federal de 1988 visando uma sociedade democrática e mais igualitária. Este período foi marcado pela pobreza inquieta no qual a sociedade reivindicava a universalidade da lei e de seus direitos (TELLES, 2001).

A partir de 1990, as políticas sociais passam a superar o antigo padrão de proteção social, com novas concepções de direito e justiça social. Pela Constituição Federal de 1988 ou por decisões governamentais, foram observadas significativas mudanças na proteção social brasileira. Principalmente a partir de 1985, o país passou por amplas reformas do papel do Estado no campo social, desembocando na instituição da Seguridade Social prevista na Constituição, proporcionando à sociedade, medidas públicas contra privações econômicas ou sociais, seja por enfermidade, acidente de trabalho, invalidez, morte ou por desemprego, pobreza e vulnerabilidade, através da oferta pública de serviços e benefícios que permitem acesso universal a atenção médica e socioassistencial.

A partir da instituição da Seguridade Social, as principais alterações foram a criação de sistema básico de proteção social e saúde; reconhecimento da obrigação do Estado de prestar serviços de saúde de forma universal, gratuita e pública, em todos os

níveis de complexidade via Sistema Único de Saúde - SUS; reconhecimento da assistência social como política pública instituindo o direito de acesso aos serviços pelas populações necessitadas, direito à uma renda a idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza; extensão dos direitos previdenciários para os trabalhadores urbanos; extensão dos direitos previdenciários para trabalhadores rurais; e reconhecimento do seguro desemprego como direito social ao trabalhador em situação de perda circunstancial do emprego (JACCOUD, 2009).

Porém, o êxito do paradigma desenvolvimentista em transformar a estrutura social latino-americana, acabou por provocar a sua obsolescência, pois, sob seus estímulos, foram criadas as bases sociais e econômicas para que no momento posterior, passassem a sustentar o paradigma neoliberal de crescimento. A rápida urbanização e massificação da educação básica ampliaram a consciência popular e a opinião pública acerca das limitações do crescimento, estimulando a crítica e novas demandas por menos pobreza e mais igualdade.

A industrialização, a expansão dos serviços e a modernização agrícola, soldaram as bases para a emergência de novos atores, de um lado um moderno empresariado, cada vez mais disposto a concorrer com o Estado, assumindo áreas de atividades produtivas e de outro, novas classes médias assalariadas cada vez mais demandantes de produtos e serviços diferenciados e de qualidade. Com esse cenário, criam-se as bases sociais que apoiaram posteriormente as novas estratégias de desenvolvimento implementadas sob o Consenso de Washington³ (DRAIBE; RIESCO, 2011).

A globalização e forte experimentação neoliberal, que a partir dos anos 1980, alterou a fisionomia socioeconômica e institucional, geraram significativas mudanças da estrutura produtiva, com baixas taxas de crescimento, gerando um crescente mal estar social com o aumento dos níveis de pobreza e desigualdades, juntamente com o crescimento do desemprego e da informalização do trabalho.

Os sistemas latino-americanos de políticas sociais também passaram por profundas mudanças, gerando dois eixos para reestruturar aqueles sistemas: a provisão

³ O termo Consenso de Washington ficou conhecido como um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico formulado por economistas de instituições financeiras como FMI e o Banco Mundial, elaborado em 1989. Entre essas "regras" que deveriam ser adotadas pelos países para promover o desenvolvimento econômico e social estavam: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação e desburocratização, direito à propriedade intelectual (BATISTA, 1994).

mercantil dos bens e serviços sociais e o reforço e a expansão de programas sociais focalizados em grupos pobres. Propugnada pela regulação liberal, a agenda social latino-americana deu destaque à pobreza, redes sociais de proteção mínima e a programas de transferência de renda monetária apoiados em testes de renda, onde as ONGs e o setor privado ocuparam espaços crescentes na provisão social.

As reformas dos programas sociais implementados sob o neoliberalismo⁴, não obedeceram a um padrão único na América Latina. O novo paradigma promoveu o declínio do Estado Desenvolvimentista e do tipo de desenvolvimento socioeconômico por ele liderado, implementando alterações substanciais nas estruturas das economias e dos Estados, porém, reforçou tendências de modernização já em curso no padrão desenvolvimentista anterior (DRAIBE; RIESCO, 2011).

O Consenso de Washington gerou um ambiente fortemente favorável às empresas e aos investidores estrangeiros, porém, também introduziu instabilidade na economia com altos índices de endividamento, maior dependência de fluxos financeiros, entre outros. Também foram introduzidos modernos padrões de vida, com serviços sociais diferenciados, voltados para o consumo quase que exclusivo dos setores altos e médios.

Há significativas mudanças de mentalidades das massas populares latino-americanas cada vez mais afastadas dos modos de ver e pensar conservadores, indo em direção à valores liberais, individualistas e competitivos, onde novas formas de solidariedades passaram a se desenvolver.

3 (DES) PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA E COBERTURA ASSISTENCIAL NO BRASIL

Com a universalização do modo de produção capitalista, o trabalho passa a se tornar uma fonte de existência e razão de vida para a maioria dos homens, sendo uma

⁴Desde os anos 1980, o termo neoliberalismo vem sendo utilizado para se referir a um novo tipo de ação estatal, a uma nova configuração da economia, a um novo tipo de pensamento político e econômico, que guarda algumas relações com o liberalismo clássico, ao mesmo tempo em que apresenta certo número de inovações. Suas principais características são bem conhecidas. Dentre elas, destacam-se a privatização de empresas estatais, a desregulamentação dos mercados (de trabalho e financeiro), e a transferência de parcelas crescentes da prestação de serviços sociais – tais como saúde, educação e previdência social – para o setor privado. Essas medidas concretas contribuíram para difundir a tese do Estado mínimo e “enxuto” (GALVÃO, 2008, p. 02).

condição para sobrevivência e reprodução. O trabalho garante o sustento individual e familiar por meio do acesso à renda e esfera pública. Também garante sustentação econômica do Produto Interno Bruto - PIB através do consumo interno dos trabalhadores e da proteção social dos sistemas previdenciários públicos, diretamente, ancorados no trabalho ou indiretamente, relacionados à tributação do consumo.

O trabalho digno é tido como direito na Consolidação das leis do trabalho e na Constituição Federal de 1988, tida como elemento estruturante da sociedade e a cobertura previdenciária como princípio. Porém, quase metade da população brasileira ainda se encontra sem acesso à ambas. Apesar de mudanças dos indicadores de emprego, este não se traduziu como mudança no quadro de desproteção social, resultado do descompasso entre as condições sociolaborais da população e a concepção contributiva que delimita os critérios de acesso à Seguridade.

A questão social brasileira, ainda tem grande expressão no campo e na cidade por pessoas não inseridas no mercado de trabalho formal e conseqüentemente, da proteção social regulamentada via previdência. A falta de reforma fundiária, fez com que grande parte da população rural, migrasse para as cidades, gerando mão de obra excedente, estando estes desprotegidos pela previdência. Também não houve reforma tributária, não alterando o estoque e fluxo de renda gerado para as camadas mais privilegiadas. O assalariamento formal-legal é a porta de entrada (e também barreira) das pessoas na proteção social, tanto na cobertura de riscos sociais e nas situações de inatividade. Porém, a população que se encontra em idade ativa, urbana, não atrelados ao vínculo formal, continua sem proteção (CARDOSO, 2014).

A Seguridade Social brasileira reconhece a população menos abastada como portadores de direitos, ampliando simbólica e materialmente, seu grau de cidadania, sendo necessário que os próprios trabalhadores busquem essa mudança através da criação de condições políticas. As maiores dificuldades para a efetivação do trabalho como direito e para universalização da proteção social no Brasil, são reflexos da disputa entre diferentes setores sociais e econômicos. De um lado, setores conservadores da sociedade de orientação privatista, defendem o caminho liberal, na qual propõe a redução do Estado na proteção social. De outro lado, com pouca força política, setores do campo progressista, defendem a universalização integral da proteção social, dependente do financiamento público.

Para tal, não bastava que os gastos sociais fossem redistributivos para se alcançar a eficácia das políticas públicas, sendo necessário que seu financiamento seja através de uma progressividade na tributação, sobre o patrimônio e renda da coletividade. Sem a presença ativa do Estado como agente estruturador, dificilmente o país terá condições de garantir crescimento econômico, indicadores positivos de mercado de trabalho e proteção previdenciária. Sendo assim, trabalho e proteção social são dimensões inseparáveis na dinâmica econômica e na eficácia do modelo contributivo (JACCOUD, 2009).

As políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no mundo do trabalho, passam por um movimento gradual de ampliação da proteção social, aos trabalhadores oriundos do mundo rural; com a criação de políticas de apoio ao trabalhador (qualificação) e das políticas de orientação agrária e fundiária, sendo necessária a comprovação da vinculação das pessoas ao mundo do trabalho socialmente útil. Porém, ainda há um vazio de proteção social para segmentos de pessoas em idade ativa de atividades não agrícolas, sendo o caso dos desempregados involuntários, para qual não existe transferência de renda temporária (seguro desemprego). É também o caso dos trabalhadores assalariados informais, autônomos e pequenos empregadores não contribuintes, para os quais, não existem direitos laborais e previdenciários.

Os excluídos são amparados pela assistência social, cujo objetivo está relacionado à diminuição da desgraça e sobrevivência à miséria, sendo um lugar no qual o indivíduo passa a ter acesso ao provar que está excluído. Esse fenômeno é chamado de “mérito da necessidade” (SPOSATI⁵, 1988 apud TELLES 2001, p. 26), onde o Estado estabelece uma figura do necessitado, que faz da pobreza um estigma pelo fracasso do indivíduo, onde a ajuda pública perpetua sua inferioridade, através de critérios extremamente rígidos de avaliação para que o indivíduo passe a usufruir do benefício.

Essa culpabilização do indivíduo pela sua condição acaba por naturalizar a questão da pobreza, na qual desfigura a identidade dos indivíduos pobres ao serem estigmatizados com carentes. Nesse mundo sem sujeitos, no qual atua a assistência social, emerge o mercado informal de trabalho, que abriga os excluídos do mercado formal. Enquanto o trabalho regular separa a sociedade em cidadãos e não-cidadãos, as instituições de proteção social produzem separação entre trabalho e pobreza. De um lado, há o indivíduo capaz para o trabalho e, portanto, tem a proteção do Estado, do

⁵ SPOSATI, Aldaiza. A vida urbana e a gestão da pobreza. São Paulo: Cortez, 1988.

outro, o pobre é taxado como incapaz e impotente, e a ajuda via assistência se torna a única forma possível para se manter em sociedade.

Para estes, a proteção social possível, depende da condição e comprovação de pobreza como situação duradoura de vida, através dos programas de assistência social, o que faz com que grande parte da população economicamente ativa - PEA e maior de 60 anos permaneça desprotegida socialmente, pois se encontram em uma situação de renda ou trabalho que não permite nem sair do ciclo estrutural da pobreza, nem enfrentar o ciclo de vulnerabilidade esperada para o futuro.

Para que essas lacunas sejam preenchidas, seria necessário, a partir de informações existentes em pesquisas e censos, dimensionar e caracterizar o perfil da desproteção social existente no Brasil, com a criação de um mapa da desproteção social da população em idade ativa (16 – 59 anos) e maior de 60. A partir de então, possíveis correções de rumos das políticas sociais existentes, poderiam ser feitas ou novas formas de ação social do Estado poderiam ser criadas. Também é necessário desvendar problemas sociais a partir de roteiros de pesquisa através dos diagnósticos sociais, e explícitos, para confrontar a situação de desproteção social da PEA com as políticas existentes. Identificar a potência dessas políticas e tentar localizar boas experiências no desafio da proteção social são objetivos que uma agenda de pesquisa aplicada deve enfrentar (CARDOSO, 2014).

A partir da identificação da efetividade, eficácia e eficiência das políticas de proteção, é possível identificar quais reformas e quais novas políticas podem ser sugeridas, para aperfeiçoamento dos programas sociais já existentes e para criação de alternativas de proteção para os segmentos ainda desprotegidos da PEA e maior de 60 anos. Ao avançar nessas questões, adentra-se na economia política das políticas sociais, sendo esta uma condição necessária para o diagnóstico social.

A desproteção social vinculada ao mundo do trabalho e do não trabalho, deve ser mapeada a partir da capacidade de cobertura social propiciada por um conjunto de políticas de transferências de renda no âmbito da previdência, assistência e políticas de emprego, trabalho e renda.

O conceito de (des)proteção social, restrito ao campo da intervenção do Estado, não esgota as possibilidades que as populações locais dispõem para gerar proteção social às famílias e comunidades. Toda a sociedade, em cada momento, aciona e combina de forma diferenciada, quatro grandes segmentos sociais na tarefa de gerar

proteção social. Esses segmentos são: o Estado, o mercado, as famílias e as comunidades civis.

As classes sociais superiores, dependem fortemente de proteção social por via de mercado privado no âmbito da educação, saúde e previdência complementar. O Estado comparece como provedor de determinados bens e serviços na educação superior, algumas especialidades de alta complexidade da área de saúde, e do teto da previdência pública.

Os estratos médios utilizam as políticas públicas do Estado, na educação, saúde, previdência e segurança pública, com alta participação das redes familiares. O mercado aparece de modo mediano na provisão de bens e serviços de proteção.

As classes inferiores, dependem majoritariamente do Estado e das famílias, sendo baixa a participação do mercado e média da sociedade civil na provisão de bens e serviços de proteção social.

Alguns grupos têm defendido que há uma necessidade de reforma que permita a adequada focalização das políticas, visando o benefício dos mais pobres, pois segundo eles, a parcela mais pobre não tem sido beneficiada com o modelo universal de políticas previsto na Constituição Federal de 1988. Esse argumento se sustenta pelo fato de haver muitos gastos sociais com a previdência, com aposentadorias e pensões, seguro desemprego, com educação, sendo a estrutura de gastos do governo como um mecanismo de reprodução da pobreza ao longo do tempo, que poderia ser enfrentado sem ampliação dos gastos sociais, mas apenas com maior focalização. Nesse sentido, defendem limitar o acesso a aposentaria rural, Benefício de Prestação Continuada - BPC, SUS, reduzindo-se gastos com idosos e com os mais ricos, realocando os gastos, priorizando os mais pobres.

Outro grupo, aponta a insuficiência do sistema de proteção social e medidas restritivas implementadas na década de 1990, na qual, constrangeram o sistema de proteção social. O sistema de proteção social no Brasil, continuaria caracterizado por sua iniquidade, sem ser Estado de Bem Estar, pois continua incapaz de enfrentar a desproteção social, nem universalizar a cobertura de benefícios e serviços.

Um terceiro grupo entende que o sistema brasileiro de proteção social tem sido progressivamente ampliado com impacto efetivo no campo do bem estar e do combate à pobreza. As demandas por reformas democráticas do Estado, por redução de desigualdades e por afirmação de direitos sociais da Constituição, foram capazes de

conformar mudanças, como por exemplo, a nova legislação da previdência rural, vinculação dos benefícios da seguridade ao salário mínimo, implantação do SUS, instituição dos beneficiários assistenciais não contributivos. Esses avanços têm impactado de forma positiva no quadro de pobreza e desigualdade do país. Mesmo com os avanços, o sistema brasileiro de proteção social padece de amplas deficiências, sendo necessário rever a universalização da cobertura da previdência social e a melhoria na qualidade de vida e cobertura dos serviços de proteção social. Porém, tem-se visto uma procedente crítica às políticas sociais de caráter universal da seguridade social, com propostas de desconstitucionalização de direitos sociais visando estabelecer reformas restritivas na área da previdência social, rural, urbana, no BPC e no acesso público ao ensino superior e SUS (JACCOUD, 2009).

Apesar dos avanços recentes, 30% da população entre 16 e 59 anos, se autodeclararam sem qualquer tipo de cobertura laboral ou previdenciária. Estes são os assalariados sem carteira, trabalhadores autônomos, em grande maioria de setores terciários e na construção civil. É preocupante, pois a faixa etária de 25 a 39 anos, é a mais importante para que haja vinculação previdenciária, sob o risco de não conseguir construir trajetórias sustentáveis de inclusão pelo trabalho no mundo da proteção regulado pelo Estado. Isso implica em situação de grave desproteção previdenciária, sobretudo para trabalhadores do mundo informal urbano, já que os rurais têm garantidos ampliação do acesso.

Assim, há uma tendência de crescimento do número de idosos sem renda e sem condições de obtê-la pelo trabalho, em virtude da idade avançada, sendo necessária a criação de políticas públicas destinadas a assegurar-lhes no futuro. Sendo assim, é preciso uma reformulação da organização do Regime Geral da Previdência Social para que possa ser garantida proteção social aos trabalhadores hoje e aos idosos de amanhã, devendo a política social brasileira, ser considerada como parte integrante de um projeto de desenvolvimento em longo prazo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de proteção social público na particularidade brasileira passou por diversas fases, entre ascensão e declínio de diversos modelos de oferta de bens e serviço para a população que não conseguia obter sustento via mercado de trabalho. O modelo

do Estado Desenvolvimentista inaugurou modernas instituições que foram de grande importância para o desenvolvimento social e econômico dos países latino-americanos, porém, com o seu declínio e ascensão no modelo de desenvolvimento neoliberal e conseqüentemente, com a retração do Estado na prestação e provimento de bens e serviços, a população passou a enfrentar ondas de desemprego ocasionando na desregulamentação e informalidade do trabalho.

Com isso, a população excluída do mercado de trabalho, passou a não dispor de cobertura previdenciária em caso de vulnerabilidade a riscos sociais, ficando à mercê da comprovação de pobreza exigido pelos programas assistenciais existentes no Brasil. Porém, em situações nas quais o indivíduo não vinculado ao mercado de trabalho formal, não se encontra dentro da faixa de pobreza delimitada pelos programas assistenciais, mas também, não se encontra em situação favorável para prover sustento individual e familiar, fica sem conseguir ter acesso aos bens e serviços disponíveis e oferecidos pelo Estado.

Portanto, é necessário que se reveja a situação de desproteção e exclusão causada pelos limites da previdência e assistência, pois os jovens desprotegidos de hoje, poderão tornar-se idosos desprotegido amanhã, pois ao não contribuírem com o Regime Geral da Previdência Social por não estarem vinculados ao mercado formal de trabalho, não terão acesso à aposentadoria e ao Benefício de Prestação Continuada, sendo este, benefício concedido à idosos e pessoas com deficiência através de comprovação de carência socioeconômica extrema, sendo necessário a reformulação e criação de novas políticas sociais que contemplem esse público desprotegido.

Apesar de todos os avanços mencionados e o que ainda deve ser feito, as políticas sociais não devem ser consideradas como únicos instrumentos de combate à pobreza, onde seu enfrentamento necessita mobilizar não apenas os benefícios sociais de manutenção de renda, sendo necessário um projeto de desenvolvimento com equidade que enfrente as relações de trabalho excludentes e direitos restritos, capaz de promover crescimento econômico da força de trabalho excluída e políticas públicas mais inclusivas.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos.** São Paulo. 1994. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf> Acesso em 20/03/2015.

CABRAL, Maria Socorro Reis. **As políticas brasileiras de seguridade social.** IN: Políticas sociais setoriais por segmento.ModIII.CFESS/UNB.2000.

CARDOSO JUNIOR. José Celso. **Trabalho e Civilização. Políticas Sociais: acompanhamento e análise.** BPS, n. 22, Brasília, 2014.

DRAIBE, Sônia. **Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação?** In: Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011.

JACCOUD, Luciana. **Proteção social no Brasil: debates e desafios.** In: Ministério do Desenvolvimento Social, UNESCO. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. 2009.

GALVÃO, Andréia. **O neoliberalismo na perspectiva Marxista.** Crítica Marxista, n.27, p.149-156, 2008.

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

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno.** In Telles, Vera da Silva. Pobreza e cidadania . São Paulo: Editora 34, 2001.