

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social
Trabalho de Conclusão de Curso
Orientadora: Prof^a. Mestre Sandra Oliveira Teixeira

**Produção teórica do Serviço Social:
análise de alguns estudos sobre seguridade social**

Thaís Neves de Menezes Costa

Brasília
2007

Thaís Neves de Menezes Costa

**Produção teórica do Serviço Social:
análise de alguns estudos sobre seguridade social**

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Assistente Social, sob a orientação da Prof^a. Mestre Sandra Oliveira Teixeira.

Brasília - DF, junho de 2007

**Produção teórica do Serviço Social:
análise de alguns estudos sobre seguridade social**

Por

Thaís Neves de Menezes Costa

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Assistente Social, sob a orientação da Prof^a. Mestre Sandra Oliveira Teixeira.

19 de junho de 2007

Banca Examinadora

Prof^a. Mestre Sandra Oliveira Teixeira
(Orientadora – SER/UnB)

Prof. Mestre Evilásio Salvador
(Professor – SER/UnB)

Prof^a. Dr^a. Ivanete Salete Boschetti
(Membro titular – SER/UnB)

Aos meus amigos que não me deixaram desistir no meio do caminho. Em especial as minhas irmãs, aos meus pais, a Hana e ao Eduardo.

“Três mitos e uma mentira em relação a Seguridade Social Pública Brasileira: 1. a Seguridade Social é uma questão técnica e não política; 2. A Seguridade Social é uma espécie em extinção; 3. A Seguridade Social privada deve substituir a pública; e Uma mentira – Reformar é preciso.”

(Maria Lúcia Werneck Vianna)

Sumário

Resumo	07
Introdução	08
Capítulo 1.....	12
A PRODUÇÃO TEÓRICA DO SERVIÇO SOCIAL BRASILEIRO	
1.1 A produção teórica e o Serviço Social	12
1.2 A produção teórica do Serviço Social sobre seguridade social	16
Capítulo 2	23
SEGURIDADE SOCIAL: UM CONCEITO CONSTRUÍDO DURANTE O SÉCULO XX	
2.1. Estado de Bem-Estar Social	23
2.2. Sistema de proteção social brasileiro antes da Constituição de 1988	27
2.3. Seguridade Social e o sistema de proteção social a partir da Constituição de 1988	30
Capítulo 3	37
GESTÃO E FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA	
3.1. Modelo Bismarkiano e Beveridgiano: duas formas de gestão e financiamento do sistema de proteção social	38
3.2. Marco legal da gestão e do financiamento da seguridade social	39
3.3. A reforma neoliberal da seguridade social	48
Capítulo 4	52
SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA E O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL	
4.1. Projeto Ético-Político do Serviço Social	52
4.2. Princípios Fundamentais do Código de Ética Profissional de 1993	55
4.3. Projeto Ético-Político e a produção teórica do Serviço Social sobre seguridade social	58
Considerações Finais	63
Referências Bibliográficas	66

Resumo

O presente trabalho buscou investigar como algumas produções teóricas do Serviço Social brasileiro analisam a concepção, a gestão e o financiamento da seguridade social, bem como a relação entre o projeto ético-político profissional e a seguridade social. Para tanto foi realizado um levantamento bibliográfico e um estudo comparativo dos artigos da Revista Serviço Social e Sociedade e dos livros elaborados por assistentes sociais que possuíam o termo seguridade social no título.

Introdução

O exercício da cidadania está imbricado com a consolidação, garantia e acesso da população aos direitos civis, políticos e sociais. O primeiro está relacionado aos direitos individuais dos cidadãos que podem ser expressos na liberdade de expressão, possibilidade de afiliação religiosa e/ou partidárias, escolha de ideologia. Os direitos políticos referem-se à garantia e possibilidade da participação na organização social, e que podem ser expressos na possibilidade de eleger, ser eleito, e na participação em movimentos sociais. Os direitos sociais reportam-se à garantia de um padrão social mínimo a todos os cidadãos, por meio do provimento das necessidades sociais básicas, atinentes à saúde, à previdência, à assistência social, à educação, ao trabalho, ao lazer, entre outros.

Seguridade social é uma expressão que foi introduzida no Brasil pela Constituição Federal de 1988. Essa expressão foi utilizada para definir um sistema de proteção social que articularia três direitos: saúde, previdência e assistência social. Esse sistema de proteção social tem por objetivo garantir que todos os cidadãos tenham as necessidades básicas contempladas, permitindo o exercício da cidadania por meio do acesso a direitos sociais.

Essa expressão, contudo foi elaborada na França para designar o sistema de proteção social francês, construído na década de 1940, envolvendo três direitos que mesclam a lógica dos direitos assistenciais (beverigiano) e a lógica securitária (bismarkiano), com predominância desse último modelo. A atual seguridade social francesa envolve como direitos:

Saúde (seguro saúde e ações sanitárias e sociais), previdência (aposentadorias, pensões e salário maternidade) e assistência à família (um conjunto de 07 prestações financeiras de apoio familiar). As duas primeiras seguem a lógica do seguro contributivo, com benefícios proporcionais à contribuição, enquanto a terceira tem caráter misto (BOSCHETTI, 2003a: 8).

A seguridade social brasileira, assim como a francesa, foi influenciada pelos modelos bismarkiano e beverigiano. Esses modelos possuem características diferenciadas, incluindo duas formas de gestão e financiamento. Atualmente a seguridade social brasileira “conjuga direitos derivados do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência)” (BOSCHETTI, 2004: 114), permanecendo entre a lógica assistencial e a lógica securitária.

A seguridade social brasileira foi considerada um dos grandes avanços constitucionais de 1988, contudo esse sistema não se transformou em um sistema

integrado de ações do poder público e da sociedade que visam garantir os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. O sistema de proteção social brasileiro não se materializou conforme previsto no texto legal, devido a predominância de reformas neoliberais que defendem a focalização e a mercantilização das políticas sociais e a redução do papel do Estado.

Na contramão da reforma neoliberal, os assistentes sociais defendem a seguridade social pública. “À relação construída pelo Serviço Social brasileiro com as políticas de seguridade social não é recente e tão pouco desconhecida” (BOSCHETTI, 2004:109), tanto no exercício profissional, quanto na produção teórica sobre a consolidação e garantia dos direitos sociais, como pela atuação política das entidades que representam a categoria profissional. A intervenção do assistente social foi fundamental para os avanços no processo de concepção, implementação e consolidação dos direitos sociais e da seguridade social brasileira – mesmo que fragilizada.

O projeto ético-político do Serviço Social defende a qualidade da intervenção profissional e a atuação do assistente social possui três dimensões: teórica-metodológica, técnica-operativa e ética-política. Para uma intervenção profissional qualificada o assistente social precisa buscar o aperfeiçoamento constante nessas três dimensões.

Dentro da proposta do novo projeto ético-político profissional, vários assistentes sociais vêm especializando suas pesquisas em seguridade social, produzindo assim o crescimento da produção de conhecimento do Serviço Social, que visam consolidar a concepção da seguridade social laica, pública e universal (BOSCHETTI, 2004).

Diante das questões aqui expostas, o objeto a ser analisado neste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), refere-se à produção de conhecimento sobre seguridade social no âmbito do Serviço Social. Por isso a pergunta de pesquisa é: Quais são as abordagens sobre seguridade social adotadas na produção de conhecimento do Serviço Social? A hipótese sustentada é que as produções teóricas do Serviço Social sobre seguridade social defendem a seguridade social pública e caracterizam-se pelo compromisso com o projeto ético-político profissional.

Para tanto, o objetivo geral desta pesquisa é identificar e analisar as abordagens sobre seguridade social desenvolvidas na produção teórica do Serviço Social de modo a contribuir com a compreensão do debate teórico, ético e político acerca de um dos campos de atuação profissional do assistente social.

Têm-se, ainda, os seguintes objetivos específicos:

1. investigar a concepção de seguridade social no âmbito do Serviço Social e na Constituição Federal de 1988;
2. analisar as dimensões de gestão e financiamento abordadas na produção de conhecimento sobre seguridade social no âmbito do serviço social;
3. apreender a relação entre a seguridade social e o projeto ético-político do assistente social.

Para alcançar tais objetivos, selecionou-se para análise os livros escritos por assistentes sociais e os artigos da Revista Serviço Social e Sociedade que possuíam a categoria seguridade social no título. Ressalta-se que a escolha de não procurar a seguridade social como palavra-chave de artigos, ocorreu devido à identificação de vários artigos que se referiam apenas a uma das políticas que compõem o sistema de proteção social brasileiro. Deve-se, contudo, realçar que a produção acadêmica do Serviço Social acerca da seguridade social extrapola a literatura selecionada para a análise. Essa revista foi selecionada por ser importante mecanismo de divulgação em âmbito nacional e latino americano da produção de conhecimento no campo do Serviço Social.

Os procedimentos metodológicos utilizados neste TCC subdividem-se em quatro etapas. Inicialmente realizou-se o levantamento bibliográfico sobre a literatura existente sobre seguridade social no Brasil, incluindo também produção teórica no âmbito do Serviço Social.

Na segunda etapa foi realizado estudo da bibliografia sobre seguridade social, de modo a subsidiar a análise acerca da literatura do serviço social em torno da seguridade social.

Durante a terceira etapa, houve o estudo dos livros e artigos selecionados e foi realizada a sistematização do conteúdo, por meio da identificação das categorias de análise selecionadas: concepção, financiamento, gestão e o projeto ético-político do Serviço Social.

Na quarta etapa houve a análise crítica do conteúdo, visto que se buscou realizar uma análise acerca das abordagens adotadas pelos autores do Serviço Social sobre seguridade social. Após a execução dessas etapas desenvolveu-se a elaboração do Trabalho de Conclusão do Curso.

Esse TCC se subdivide em quatro capítulos. No primeiro capítulo tem como objetivo a análise quantitativa da produção teórica selecionada, a exemplo da periodicidade entre as publicações e da relação entre a quantidade de artigos e

autores. Realizou-se, também, algumas considerações sobre a produção de conhecimento no âmbito do Serviço Social.

O Capítulo 2 tem como objetivo compreender a construção histórica, bem como as tendências da literatura do Serviço Social sobre a concepção da Seguridade Social brasileira, por isso a análise foi subdividida em três tópicos: a construção do Estado de Bem-Estar; o sistema de proteção social brasileiro antes da Constituição de 1988; e a seguridade social a partir da Constituição de 1988.

O Capítulo 3 tem como objetivo analisar como a gestão e o financiamento da seguridade social brasileira é abordada na produção de conhecimento do Serviço Social. A estrutura desse capítulo se subdividiu em três tópicos: modelo bismarkiano e Beveridgeano: duas formas de gestão e financiamento do sistema de proteção social; marco legal da gestão e do financiamento da seguridade social; e, a reforma neoliberal da seguridade social.

O quarto capítulo tem como objetivo analisar e compreender a relação entre o projeto ético-político do Serviço Social e as políticas de seguridade social brasileira na literatura dessa profissão. Esse capítulo também se subdivide em três tópicos: projeto ético-político do Serviço Social; princípios fundamentais do código de ética profissional de 1993; e, projeto ético-político e a produção teórica do Serviço Social sobre seguridade social.

Capítulo 1

A PRODUÇÃO TEÓRICA DO SERVIÇO SOCIAL BRASILEIRO

A produção teórica do Serviço Social é recente. A preocupação com a elaboração teórica iniciou apenas da década de 1960, contudo a princípio não houve o crescimento dessa, somente a partir do final da década de 1980 houve o aumento das pesquisas e publicações teóricas elaboradas pelos assistentes sociais.

A produção teórica dessa profissão se debruçou sobre os objetos de intervenção profissional. Por isso, a seguridade social e suas políticas – assim como a questão social, as demais políticas sociais, os direitos sociais e humanos – passaram a ser debatidas teoricamente por esses profissionais.

Esse capítulo se debruça sobre a relação do Serviço Social e o esforço de teorização no item 1.1, e especificamente sobre a produção teórica da seguridade social no item 1.2. Neste último item, faz-se a análise quantitativa das publicações teóricas que foram analisadas.

1.1 A produção teórica e o Serviço Social

O Serviço Social é considerado uma disciplina interventiva, e que dependeria da pesquisa e da teoria de outras ciências. Por causa dessa característica, não precisaria de uma reflexão própria, deixando essa incumbência para as disciplinas ou profissões consideradas científicas. Ao Serviço Social ficaria o encargo de adaptar as teorias para a intervenção na sociedade.

Historicamente e até agora, a reflexão ‘própria’ do Serviço Social não tem feito mais que adequar, operacionalizar e instrumentalizar, para seus fins de intervenção, princípios, métodos, conceitos, categorias e técnicas das chamadas Ciências Sociais (NETTO, 1989: 150).

Observa-se, contudo, que a produção teórica é importante para a intervenção profissional do assistente social com qualidade. Ou seja, “sem investigação, que realize a unidade da teoria e da prática, do objetivo e do subjetivo, a intervenção será um inócuo exercício funcional, governado por juízos de valor” (PEREIRA, 1988: 1). A investigação e a problematização da intervenção profissional ajudam a demarcar e a clarificar o objeto desta, dando sentido à ação profissional e possibilitando uma visão de questão social que é o objeto da intervenção e investigação do assistente social. A partir do reconhecimento da pesquisa como parte fundamental da atuação profissional,

o Serviço Social começou a utilizar as representações teóricas e ideais das chamadas Ciências Sociais, em especial a teoria marxista, para embasar as pesquisas realizadas (NETTO, 1989).

O momento teórico – que se remete as chamadas Ciências Sociais ou à tradição marxista, e que pode perfeitamente ser protagonizado pelo assistente social –, indispensável para estabelecer parâmetros de competência, de eficácia e de (auto)-crítica no exercício profissional do assistente social enquanto tal, este momento inscreve-se para além do Serviço Social (que a ele deve recorrer sistematicamente): constitui, como elaboração teórica estrita, tarefa precípua de uma instância de reflexão que não é componente orgânico e sistemático da intervenção profissional (NETTO, 1989: 151-152).

Os assistentes sociais começaram a demonstrar interesse pela pesquisa no final da década de 1960. De tal fato, não decorre o crescimento da produção teórica desse profissional por um longo tempo, pois, apenas no final do século XX, após a construção de um novo projeto ético-político, houve um significativo crescimento da produção teórica do Serviço Social. Somente a partir da investigação teórica essa profissão conseguiu romper a trajetória histórica que a identificava como missionária (PEREIRA, 1988).

A pesquisa passou a ser valorizada, entretanto, isso não denotou a ela uma transformação em questão fundamental para o exercício profissional. Em outras palavras, a pesquisa foi legitimada, contudo não era parte integral e integrante do cotidiano profissional. Pereira (1988) coloca que isso ocorre devido a três problemas centrais: o pragmatismo, a acomodação e a insuficiência de formação. Setubal (1995) aponta, ainda, que as dificuldades para o crescimento da pesquisa nesse período ocorreram, principalmente, devido as lacunas no processo de formação acadêmica na graduação, ao contexto ditatorial que sabotava as pesquisas por meio da repressão e da inexistência de programas de pós-graduação (*stricto sensu*). Os programas de pós-graduação começaram a ser implementados na década de 1970. Com a consolidação do novo projeto ético-político a pesquisa passou a ser central para a atuação profissional.

O novo projeto ético-político do assistente social é regulado tanto Lei de Regulamentação da Profissão – Lei 8.662/93, bem como pelo Código de Ética Profissional de 1993. A Lei 8.662/93 faz referência à pesquisa no Art 4º, Inciso VII: planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais; constitui uma das competências do assistente social.

A pesquisa também é abordada no Art. 5º, dessa mesma lei. Esse artigo faz referência às atribuições privativas do assistente social, sendo que uma destas é a pesquisa em Serviço Social: coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social (Inciso I).

O Código de Ética profissional de 1993 realça também a importância da pesquisa e do respeito às várias correntes teóricas e profissionais que existem no seio da categoria profissional em dois de seus princípios fundamentais. O respeito às diversas posições teóricas e políticas está descrito no sétimo princípio, a defesa deste é importante para uma discussão teórico-política que possibilite a discussão da prática sob vários enfoques visando uma melhor intervenção profissional.

O décimo princípio defende a qualidade e a competência no exercício profissional por meio do constante aperfeiçoamento intelectual. A prática profissional do assistente social envolve três aspectos: teórica-metodológica, técnica-operativa e ética-política. O assistente social deve buscar o aprimoramento da sua prática profissional, por meio da pesquisa, de cursos e de especializações, dentre outros. No projeto ético-político a pesquisa é considerada “como dimensão inerente ao trabalho profissional, indissociável da prática profissional e de seu processo de ensino-aprendizagem” (IAMAMOTO, 2004: 256).

O Serviço Social, inicialmente, preocupou-se em identificar a sua singularidade nas sobras do acervo científico, entre o que ainda não havia sido apropriado por outros ramos do saber. Por isso, a princípio desprezou contribuições científicas e autores de domínio comum. Contudo, a caracterização de uma profissão não pode ser feita pela simples definição nominal de sua singularidade (propriedades individuais e únicas). Essa caracterização deve basear-se no modo particular (formas relativamente peculiares) assumido pela profissão face à dinâmica da realidade. Pois como afirma Pereira “O conhecimento longe de ser uma singularidade, integra, de fato, uma unidade de conhecimento e ação compartilhada/disputada por outras especialidades na arena profissional” (1988: 4).

Por isso, o Serviço Social não pode negar o legado do conhecimento científico que, por ser geral, também lhe pertence. As particularidades do Serviço Social não devem ser definidas de maneira estanque, porque a profissão faz parte do processo sócio-histórico. Sobre a particularidade dessa profissão definida no processo de construção sócio-histórica, vale ressaltar que:

Na explicitação da particularidade do Serviço Social, cabe fazer referência a uma qualidade que é própria, embora não singular: a atenção simultânea ao objeto de investigação e ao objeto de intervenção no exercício profissional.

Vale dizer, embora exista distinção entre um objeto e outro, o Serviço Social só se realizará, de fato se efetuar a unidade entre ambos (PEREIRA, 1988: 5).

O objeto de intervenção do Serviço Social é que define sua particularidade, por isso todas as atividades profissionais estão relacionadas a esse objeto, inclusive a pesquisa. A intervenção e a pesquisa não são processos antagônicos, pois “sem investigação a intervenção torna-se cega; e sem intervenção a investigação queda-se inútil” (PEREIRA, 1988: 11).

Observa-se que a articulação entre a empiria e a teoria é um ponto central para a pesquisa no Serviço Social, existe uma dependência entre essas duas instâncias, que nem sempre é nítida. Contudo, “parece consensual que a fenomenalidade é tão-somente o ponto de partida, embora obrigatório, do conhecimento” (NETTO, 1989:143). A reflexão teórica pressupõe o rompimento do conhecimento baseado na intuição, tradição e/ou senso comum.

A reflexão teórica implica a sistematização dos dados, contudo supõe a superação dessa etapa. A teorização supõe a dedução, indução, estabelecimento das conexões internas, a partir dos dados coletados por meio dos procedimentos metodológicos implica o rompimento das explicações simplistas, ou seja, implica:

- 1) Minuciosa apropriação da matéria, pleno domínio do material, nele incluídos todos os detalhes históricos aplicáveis, disponíveis;
- 2) Análise de cada forma de desenvolvimento do material;
- 3) Investigação da coerência interna, isto é, determinação da unidade das várias formas de desenvolvimento (KOSÍK, 2002: 37).

A simples realização da sistematização dos dados e dos procedimentos metodológicos constitui apenas a construção do saber técnico. O rompimento da barreira entre a construção de um saber técnico para um saber teórico é impulsionado pela investigação e pelo questionamento.

A produção teórica é a materialização da construção da reflexão crítica sobre a realidade, por meio da elaboração de artigos, relatórios, livros e outros tipos de publicação que objetivem explicar e elucidar claramente os fenômenos ou dados analisados. A produção teórica do Serviço Social versa sobre vários temas, a exemplo da questão social, direitos sociais, direitos humanos, seguridade social, dentre outras temáticas.

1.2 A produção teórica do Serviço Social sobre seguridade social

Existem muitas publicações sobre as três políticas que compõem a seguridade social, contudo, nas produções teóricas brasileiras, a seguridade social brasileira raramente é analisada em sua plenitude (BOSCHETTI, 2003). A maioria das produções sobre o tema pondera apenas sobre uma das políticas do sistema de proteção social, ou quando avaliam o conjunto das políticas, estas são tratadas isoladamente, sem articulação, conferindo uma autonomia e independência inexistentes.

Boschetti (2004) e Silva (2004) colocam que a vinculação existente entre o Serviço Social e as políticas que compõem a seguridade social iniciou-se antes da Constituição Federal de 1988. Esta relação ocorre por meio da intervenção profissional nas políticas que compõem hoje o tripé da seguridade, seja na participação em movimentos sociais para defesa dos direitos sociais e das políticas sociais de caráter público e laico; seja pela atuação técnica; ou pela pesquisa. Outra forma de vinculação existente é por meio das pesquisas e análises teóricas sobre a seguridade social. Esses autores citam Oliveira (2003)¹, que reconhece a importância do Serviço Social, ao explicitar que “deve-se dizer que sem os assistentes sociais a criação e a intervenção de direitos no Brasil não teria conhecido os avanços que registra”.

Embora o início da preocupação com a pesquisa no âmbito do Serviço Social data do final da década de 1960, e a relação dessa profissão com as políticas de seguridade social seja remota, as pesquisas e publicações sobre esse tema ocorreram tardiamente. O primeiro artigo que consta na Revista Serviço Social e Sociedade com a categoria Seguridade Social no título data de 1997, quase 10 anos após a instituição desse modelo de proteção social na CF/88. Pode-se observar, também, no quadro comparativo a seguir, que existem poucas publicações com essa categoria²:

¹ A citação de Oliveira encontra-se no prefácio do livro *Brasil em contra-reforma: Desestruturação do Estado e perda de direitos*, autora: Elaine Behring.

² Analisou-se somente os artigos que possuíam a categoria Seguridade Social no título que constam nas edições da Revista Serviço Social e Sociedade.

Quadro 1		
Artigos analisados sobre Seguridade Social		
Ano	Quantidade de Publicações	Referência das publicações
1997	1	SPOSATI, Aldaíza. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 55. São Paulo: Cortez, 1997. pp 09/38.
1998	2	PEREIRA, Potyara. A Política Social no Contexto da Seguridade Social e do Welfare State: a Particularidade da Assistência Social. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 56. São Paulo: Cortez, 1998. pp 60/76.
		YAZBEK, Maria Carmelita. Globalização, Precarização das Relações de Trabalho e Seguridade Social. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 56. São Paulo: Cortez, 1998. pp 50/59.
2001	1	NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Assimetrias e Tendências da Seguridade Social Brasileira. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 65. São Paulo: Cortez, 2001. pp 95/123.
2003	1	BEHRING, Elaine Rossetti. Contra-Reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. In: Serviço Social e Sociedade, nº 73. São Paulo: Cortez, 2003. pp 101-119
2004	1	BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e Projeto Ético-Político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania?. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 79. São Paulo: Cortez, 2004. pp 108/132.
2006	2	PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos sócio assistenciais: a universalização da seguridade social em debate. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 87. São Paulo: Cortez, 2006. pp 05/24.
		SALVADOR, Evilásio & BOSCHETTI, Ivanete. Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica: perversa alquimia. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 87. São Paulo: Cortez, 2006. pp 25/57.

Fonte: Revista Serviço Social e Sociedade

Atualmente, existem três livros com a categoria seguridade social no título publicados por assistentes sociais. A primeira publicação data de 1995, que constam no quadro comparativo a seguir:

Quadro 2		
Livros analisados sobre Seguridade Social		
Ano	Quantidade de Publicações	Referência das publicações
1995	1	MOTA, Ana Elizabete da. Cultura da crise e seguridade social : Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez Editora, 1995.
2004	1	SILVA, Ademir Alves da. A gestão da seguridade social brasileira : Entre a política pública e o mercado. São Paulo, Cortez, 2004.
2006	1	BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e trabalho : paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: LetrasLivres Editora, 2006.

Fonte: Cortez Editora

Ao analisar quantitativamente esses quadros observa-se que somente após sete anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil há publicação de pesquisa com o termo seguridade social no título. Vale ressaltar também que após a primeira publicação houve a inexistência de publicações teóricas nos seguintes anos: 1996, 1999, 2000, 2002 e 2005.

Constata-se que as produções teóricas sobre a seguridade social ocorreram em momentos que houve alguma modificação no sistema de proteção social, ou quando a categoria se posicionou em relação a este sistema.

As primeiras publicações, entre 1995-1998, ocorreram no cenário em que encena a primeira reforma da seguridade social: “no Brasil, a reforma da Previdência Social entrou em pauta em abril de 1995 e foi promulgada em 15 de dezembro de 1998” (NOGUEIRA, 2001: 107). A próxima publicação ocorreu apenas em 2001, logo após os assistentes sociais terem reafirmado o compromisso com a defesa da seguridade social pública pela Carta de Maceió.

No período entre 2003-2004 houve publicações, momento em que começa a ser debatida a segunda reforma da seguridade social. As últimas publicações (2006) ocorreram logo após o início da implementação do Sistema Único de Assistência Social, após a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) em 2006.

As publicações teóricas analisadas debatem criticamente essas alterações na estrutura da seguridade social, principalmente com relação ao dismantelamento e dificuldades de implementação dos direitos sociais garantidos legalmente.

Com relação à autoria dessas produções teóricas, nota-se a diversidade de autores, foram 11 produções teóricas analisadas, e 10 autores. Apenas Boschetti possui mais de uma publicação: são três publicações, sendo que no artigo de 2006 a autoria é dividida com Salvador.

As publicações sobre seguridade social são heterogêneas possuem categorias de análise diferenciadas, como pode ser observado no quadro comparativo a seguir:

Quadro 3

Categorias de análise das publicações sobre Seguridade Social

Referência das publicações	Categorias de análise do autor ³
MOTA, Ana Elizabete da. Cultura da crise e seguridade social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez Editora, 1995.	<ul style="list-style-type: none"> • Crise econômica • Cultura da crise • Seguridade social • Contra-reforma do Estado
SPOSATI, Aldaíza. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 55. São Paulo: Cortez, 1997. pp 09/38.	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimos sociais • Seguridade social • Cidadania
PEREIRA, Potyara. A Política Social no Contexto da Seguridade Social e do Welfare State: a Particularidade da Assistência Social. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 56. São Paulo: Cortez, 1998. pp 60/76.	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridade social • <i>Welfare State</i> • Assistência social
YAZBEK, Maria Carmelita. Globalização, Precarização das Relações de Trabalho e Seguridade Social. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 56. São Paulo: Cortez, 1998. pp 50/59.	<ul style="list-style-type: none"> • Globalização • Relações de trabalho • Seguridade social
NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Assimetrias e Tendências da Seguridade Social Brasileira. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 65. São Paulo: Cortez, 2001. pp 95/123.	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridade social • Gestão • Financiamento • Controle social
BEHRING, Elaine Rossetti. Contra-Reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. In: Serviço Social e Sociedade, nº 73. São Paulo: Cortez, 2003. pp 101-119	<ul style="list-style-type: none"> • Contra-reforma do Estado • Seguridade social • Neoliberalismo • Filantropia
BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e Projeto Ético-Político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 79. São Paulo: Cortez, 2004. pp 108/132.	<ul style="list-style-type: none"> • Serviço Social • Seguridade social • Projeto ético-político

³ Nos artigos analisados, as palavras-chaves só foram indicadas pelos autores a partir de 2003.

Quadro 3	
Categorias de análise das publicações sobre Seguridade Social	
Referência das publicações	Categorias de análise do autor ³
SILVA, Ademir Alves da. A gestão da seguridade social brasileira: Entre a política pública e o mercado. São Paulo, Cortez, 2004.	<ul style="list-style-type: none"> • Estado de Bem-Estar Social • Política pública • Seguridade social • Gestão social • Previdência social
PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos sócio assistenciais: a universalização da seguridade social em debate. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 87. São Paulo: Cortez, 2006. pp 05/24.	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência social • Direitos • Participação
SALVADOR, Evilásio & BOSCHETTI, Ivanete. Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica: perversa alquimia. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 87. São Paulo: Cortez, 2006. pp 25/57.	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridade social • Orçamento público • Política econômica
BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: LetrasLivres Editora, 2006.	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridade social • Política social • Direitos do Trabalho • Assistência social • Previdência social

Fonte: elaboração própria

Embora existam poucas publicações com a categoria Seguridade Social especificada no título, as pesquisas e os debates em torno dos direitos sociais e das políticas sociais que compõem a Seguridade Social são freqüentes no seio dessa categoria profissional, como define Yazbek no prefácio do livro de Silva (2004):

Uma profissão que vem participando ativamente no debate político e intelectual contemporâneo no país. Nesse debate, o Serviço Social hegemonicamente inspirado nas vertentes do pensamento crítico, vem avançando na compreensão do Estado capitalista e de suas lógicas contemporâneas; no desvendamento de questões referentes ao sistema de proteção social brasileiro pós Constituição de 1988; na análise das políticas sociais e em especial das políticas de Seguridade Social; na abordagem dos movimentos sociais; do poder local; dos direitos sociais; da democracia, cidadania e outros tantos temas (YAZBEK *apud* SILVA, 2004:19).

Supõe-se que a partir dessa afirmação da Yazbek, sobre a produção teórica do Serviço Social, e da análise realizada nesse capítulo, tem-se que a produção teórica ganhou um novo *status* dentro da profissão no final do século passado, e vem se

desenvolvendo rapidamente. Infere-se, também, que a pesquisa das políticas sociais que compõem a seguridade social é recorrente dentro do Serviço Social.

A análise qualitativa das produções teóricas selecionadas é realizada nos capítulos posteriores. As categorias debatidas são a concepção, a gestão e o financiamento da seguridade social, e no capítulo quatro a relação entre o sistema de proteção social e o projeto ético-político do Serviço Social.

Capítulo 2

SEGURIDADE SOCIAL: UM CONCEITO CONSTRUÍDO DURANTE O SÉCULO XX

O conceito de seguridade social foi construído durante o século passado, inicialmente esse conceito foi elaborado na França. Ele foi introduzido em alguns países capitalistas centrais quando esses instituíram o Estado de Bem-Estar Social. No Brasil, esse conceito passou a fazer referência ao sistema de proteção social elaborado pela Constituinte na década de 1980.

Concepção de seguridade social integra um modo de vida, tendo marcado a gestão pública na metade do século XX, especialmente na Europa, ao compor o elenco dos direitos sociais constitutivos da cidadania, sob a égide de valores democráticos (SILVA, 2004: 237).

Tendo em vista esses pressupostos, o objetivo desse capítulo é compreender a concepção de seguridade social cunhada nas produções teóricas do Serviço Social. Contudo, para compreender as concepções abordadas nas publicações selecionadas, fez-se o esforço de compreender no item 2.1 como ocorreu a construção do Estado de Bem-Estar Social e a elaboração desse conceito nos países capitalistas centrais.

O item 2.2 aborda como era o padrão existente de proteção social brasileiro antes da Constituição Cidadã. Esse item é necessário para a compreensão da construção da seguridade social brasileira em 1988. O item 3.3 debate a construção do sistema de proteção social após a redemocratização do país, e faz a análise de como a produção teórica sobre esse tema, no âmbito do Serviço Social, aborda a concepção desse conceito.

2.1 Estado de Bem-Estar Social

Welfare State é uma expressão utilizada, inicialmente, para designar o sistema de proteção social inglês implementado pelo Plano Beveridge em 1942. Esse sistema de proteção social só pode se realizar em decorrência à conjuntura histórica e social do pós-Segunda Guerra Mundial vivenciada por esse país. Entretanto:

A expressão⁴ Welfare State surge e se generaliza a partir de sua utilização na Inglaterra na década de 1940, e designa uma configuração específica de políticas sociais; o conceito seguridade social integra o Welfare State, mas não se confunde com ele (BOSCHETTI, 2003a: 7).

⁴ Grifos de Boschetti.

O termo *Welfare State* passou a ser utilizado por todos os países que implementaram algum sistema de proteção social sob a orientação fordista-keynesiana, por isso, é comum observar que na literatura brasileira ocorre a utilização desse conceito como sinônimo de *État-Providence* (Estado Providência), sendo que esse último faz referência ao modelo de proteção francês; *Sozialstaat* (Estado Social), referente ao modelo alemão; ou utiliza-se sua tradução – Estado de Bem-Estar Social –, para explicar a realidade brasileira. Tal generalização acaba por desconsiderar a construção histórica de cada nação (BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

Mesmo conhecendo a imprecisão conceitual provocada pelo pressuposto da generalização, utilizar-se-á o termo Estado de Bem-Estar Social para fazer referência ao tipo de organização social na qual a lógica securitária do sistema de proteção (modelo bismarkiano) é parcialmente rompida, havendo para tanto a conceituação de seguridade social em caráter mais amplo.

A seguridade social é vista como um dos pilares que estrutura o Estado de Bem-Estar Social, caminha continuamente com as políticas de pleno emprego; instituição de direitos sociais universais implementados, tais como a educação e a habitação, dentre outros; extensão da cidadania; e, o estabelecimento de um padrão socioeconômico (PEREIRA, 1998).

O Estado de Bem-Estar Social faz referência a um tipo de organização social na qual o Estado possui decisiva responsabilidade em assegurar direitos que possibilitem o bem-estar dos cidadãos, ou seja, tem a responsabilidade de manter, para todos os indivíduos, por meio da intervenção econômica e social um padrão mínimo de vida, por isso desenvolve:

Uma expressiva atividade reguladora que inclui medidas fiscais e toda uma gama de intervenções que vão desde as leis trabalhistas até a garantia de acesso do cidadão comum a benefícios e serviços de natureza pública (PEREIRA, 1998: 61).

No pós-guerra, os Estados capitalistas, por meio do sistema de proteção social – viabilização, intervenção e garantia do acesso dos cidadãos a benefícios e serviços sociais –, incorporam tendências de intensificar o bem-estar dos indivíduos, devido às pressões desses contra a exploração capitalista. O Estado de Bem-Estar Social é uma forma que a sociedade capitalista construiu para gerenciar os conflitos sociais em torno do acesso à riqueza. Em outras palavras, o Estado capitalista assumiu a função de amortecer as tensões existentes no processo de produção e reprodução da vida social, transformando o atendimento das exigências dos trabalhadores em formas de

controle da classe trabalhadora, adaptando-as as exigências da economia capitalista (SILVA, 2004).

As pressões dos trabalhadores, no período de transição do capitalismo concorrencial para a fase monopolista, conferiram ao mercado e ao Estado a necessidade de responder às questões impostas por essas demandas por meio das políticas sociais, da seguridade social, da garantia do pleno emprego, do estabelecimento de um padrão socioeconômico mínimo para todos os cidadãos e da ampliação dos direitos de cidadania. Por isso, mesmo com essas características comuns para o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, nos diversos países⁵, a emergência desse sistema não seguiu um padrão histórico evolutivo definido. Em cada país ele se desenvolveu, se organizou e foi operacionalizado de uma forma específica. Embora haja uma conformidade que o Estado de Bem-Estar Social tenha sido um modelo de gestão estatal do segundo pós-guerra, a emergência desse e das políticas sociais ocorreu de forma gradual devido às pressões exercidas pela classe trabalhadora:

Não se pode indicar com precisão um período específico de surgimento das primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais, pois, como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. Sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX, mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945) (BEHRING & BOSCHETTI, 2006: 47).

Historicamente, o sistema de proteção social estabelecidos nos diversos países mesclam dois modelos de políticas sociais: o bismarkiano e o beveridgiano. O primeiro modelo possui a lógica do seguro social, sistema baseado na contribuição prévia obrigatória de contribuições que garantiria o acesso à aposentadoria e a certos benefícios. O modelo beveridgiano é estabelecido por meio do acordo de colaboração mútua entre as classes sociais, o acesso a programas e projetos sociais, saúde e benefícios seriam garantidos por meio de um fundo público destinado a todos os cidadãos (FALEIROS, 2000).

Embora a construção desses sistemas de proteção social, nos países capitalistas centrais, tenha contribuído inegavelmente para a ampliação e consolidação de direitos de cidadania, ele não foi capaz de acabar com as

⁵ O sistema de proteção social foi desenvolvido no pós-guerra, principalmente, nos países capitalistas centrais. Nesse período, no Brasil, havia leis escassas e desunificadas de proteção social.

desigualdades do capital (BOSCHETTI, 2004). Esses sistemas não atingiam a estrutura de produção e reprodução da vida social, porquanto ao incorporar as demandas dos trabalhadores visa integrar tal exigência a sua ordem, atendendo mesmo que indiretamente os interesses do capital.

A organização institucional e política do Estado de Bem-Estar Social teve significativa expressão, nos países capitalistas centrais, até a década de 1970. Durante esse período, os trabalhadores obtiveram ganhos sociais expressivos, pois muitos direitos sociais passaram a integrar o *status* de cidadania. Da crise do capital decorre que as políticas sociais, a seguridade social e o Estado de Bem-Estar Social sofrem ataques e reformas orientados pelo retorno do ideário liberal (PEREIRA, 1998: 63-64). A construção do ideário neoliberal foi uma resposta à crise existente, o Estado passa a ser mínimo, deixando a critério do mercado a regulação dos direitos sociais, principalmente àquelas que podem ser regidas pela lógica securitária, a exemplo da saúde, educação e previdência. O Estado passaria a gerir apenas as situações que o mercado não consegue absorver a demanda, mesmo assim com critérios extremamente seletivos, exclusivistas e focalizados.

Justifica-se a intervenção minimalista do Estado a partir do ideário neoliberal, que se caracteriza pela valorização da competição entre as pessoas, pela total liberdade a todos para venderem o que quer que produzem, em um mercado o mais amplo possível; a sociedade decidiria o seu nível de consumo ou quanto pouparia para a sua velhice; as famílias preocupar-se-iam com sua própria saúde e educação, escolhendo e pagando os seus próprios médicos e/ou os professores para seus filhos; a competição econômica, em escala mundial – onde todos os países teriam idêntica liberdade de comércio –, seriam elementos reguladores e promotores de eficiência global, ou seja, teoricamente todos os cidadãos teriam igualdade de oportunidades para agir no mercado, mas não seria garantida a oportunidade de condições, penalizando principalmente a classe trabalhadora que não possui os meios de produção, obrigando-os a vender a força de trabalho por baixos salários.

A hegemonia neoliberal na década de 1980 nos países capitalistas centrais não foi capaz de resolver a crise do capitalismo nem alterou os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme defendia. As medidas implementadas, contudo, tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta de mão-de-obra e redução de gastos com as políticas sociais (BEHRING & BOSCHETTI, 2006: 127).

Em suma, o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar nos países centrais teve significativa influência na construção do sistema de proteção social brasileiro, que

devido às conjunturas sócio-políticas ocorreu no período de redemocratização política. Ao longo dos anos 1970 e 1980, o Estado brasileiro tentou organizar um modelo de proteção social similar aos existentes nos países capitalistas centrais, contudo “os direitos sociais e a intenção de generalização permanecem nos textos legais, mas, na prática, o acesso a tais direitos não é garantido, e eles sequer constituem respostas efetivas à questão social” (BOSCHETTI, 2006: 290). O desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social implica, além das garantias legais, que o Estado assegure condições políticas, materiais e institucionais para a sua concretização.

2.2 Sistema de proteção social brasileiro antes da Constituição de 1988

O sistema de proteção social brasileiro emergiu gradualmente, um dos fatores que proporcionou a sua construção foram as pressões dos trabalhadores. Contudo, as expressões da questão social como pauperismo e iniquidade, só foram colocadas no cenário político como pauta de reivindicações no início do século XX, com o fim da escravidão e a incorporação da mão-de-obra dos escravos recém-libertos (BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

No Brasil até a quebra da bolsa de New York em 1929, predominava a economia cafeeira regida pelos padrões do *laissez-faire*. O Estado não intervinha nas relações de trabalho, a questão social era considerada questão de polícia, tratada de maneira repressiva. Devido à quebra da bolsa, as expressões da questão social se tornaram mais pungentes, por isso o Estado brasileiro foi obrigado a intervir e regulamentar as relações econômicas e sociais vigentes.

Não obstante, o padrão econômico brasileiro era regido pelo ideário liberal até o fim da década de 1920, os direitos relativos à previdência tiveram seu início em 1923 com a Lei Eloy Chaves, que permitiu a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) para funcionários das empresas ferroviárias. Essa lei tinha como objetivo manter a economia exportadora de café, em resposta às greves e lutas sociais desses trabalhadores. Em 1926 essa lei foi estendida às principais e organizadas categorias profissionais, esse fato possibilitou a expansão considerável do número de CAP's existentes. Nesse período a existência de um vínculo empregatício formal determinava o acesso aos direitos sociais que são pré-requisitos para a condição de cidadania, o acesso à saúde estava vinculado às relações de trabalho estabelecidas por meio da contribuição às CAP's.

Na Era Vargas, o sistema de proteção social brasileiro começou a ser desenvolvido mesclando as políticas do seguro social e da assistência social. Antes desse período, existiam escassas legislações sociais, a exemplo da caixa de socorro para a burocracia pública de 1888 e da legislação para a assistência a infância de 1891.

A regulamentação das relações sociais, econômicas e trabalhistas ocorreu por meio de uma intensa produção legislativa. Várias leis foram criadas para regular as relações de trabalho. Foi criado do Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio que tinha como objetivo principal a supervisão da previdência, o que impulsionou a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP's (SILVA, 1997).

Na década de 1940 houve as primeiras iniciativas em relação à assistência social, com a criação da Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA (1942). As ações da política de assistência social desenvolvidas eram fragmentadas, descontínuas e os recursos mínimos (SILVA, 1997).

As políticas sociais foram implementadas, contudo possuíam características de favor, tutela e clientelismo. O sistema getulista de proteção social era “fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação de benefícios em troca de um controle social das classes trabalhadoras” (FALEIROS, 2000: 46). Por meio das políticas sociais buscava-se atender tanto demandas impostas pela classe trabalhadora, como controlar as dos movimentos sindicais e grevistas. Essas características do modelo de proteção social instituído durante o governo getulista garantiu sua legitimação social em ambas as classes sociais: trabalhadora e burguesia.

Na democracia populista⁶ a implementação das políticas sociais (previdência e assistência social) estava relacionada ao jogo político existente: era vinculada à barganha e a legitimação política dos governantes. Esse período foi caracterizado pela expansão lenta dos direitos sociais, o modelo de proteção social instituído pelo governo getulista quase não foi alterado, houveram poucas modificações a exemplo da aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960 (BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

A aprovação da LOPS (Lei nº 3.807) instituiu poucas alterações no sistema previdenciário iniciado no período getulista. Essa apenas definiu o início do processo de unificação das CAP's e IAP's existentes – uniformizando procedimentos e normas

⁶ O período da democracia populista compreende o final da década de 1940, a década de 1950 e início da década de 1960.

previdenciários –, e sistematizou as leis e decretos relativos à previdência social até então existentes (FALEIROS, 2000).

No governo militar, o Brasil viveu o chamado “milagre econômico”: houve um grande crescimento econômico e a ascensão da industrialização do país. Paradoxalmente houve um aumento exponencial da dívida nacional, da concentração de renda e desigualdade social. Fora esses aspectos do “milagre econômico”, a ditadura militar instaurou, no país, um governo baseado na repressão e na censura, as manifestações políticas e sociais não eram admitidas, a população civil não participava dos processos de decisão política, social ou econômica do país.

Para fornecer um contraponto a esses aspectos da ditadura militar, impor uma legitimação, uma ordem social e política “consentida”, o governo procurou obter apoio popular instituindo medidas sociais. Várias alterações foram realizadas no sistema de proteção social brasileiro:

Dessa forma, a solução encontrada foi a ampliação da cobertura de alguns programas sociais, que tiveram como características *a diferenciação dos serviços em função da clientela atendida, a privatização da assistência médico-social, a criação da previdência complementar, a suspensão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação vigente até 1964*. Também, sob o argumento da modernização administrativa, foram reforçados os mecanismos de centralização e de burocratização das decisões (MOTA, 2000:137-138).

Mesmo com a expansão das políticas sociais – ainda que com critérios de acesso restrito – como uma tática de adquirir legitimidade política e social, o governo militar abriu espaço para os sistemas privados de saúde, educação e previdência. Essa característica instituiu um sistema dual para o acesso às políticas sociais brasileiras: o acesso privado para as pessoas que podem pagar por um sistema de proteção, e o acesso ao sistema de proteção público caracterizado por critérios extremamente seletivos, exclusivistas e focalizados para quem não pode pagar (BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

A expansão das políticas sociais, tanto as de caráter privado e as de caráter público, não constituíram um projeto universal de cidadania. O sistema de proteção social brasileiro permaneceu desarticulado e fragmentado. Embora, ele tenha expandido significativamente o acesso às políticas sociais não foi garantido a toda sociedade, pois as políticas sociais não possuíam o *status* de direito social que propicia acesso a todos os cidadãos.

A redemocratização do país foi um processo lento e gradual, para tal, vários movimentos e/ou grupos de resistência clandestinos, ao regime político vigente,

lutaram para que a sociedade civil pudesse exercer a cidadania: com a garantia, implementação e exercício dos direitos políticos, civis e sociais.

Dentre os direitos sociais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, está incluso o conceito de seguridade social, que se refere às políticas sociais de saúde, previdência e assistência social.

2.3 Seguridade Social e o sistema de proteção social a partir da Constituição Federal de 1988

As reformas constitucionais estão presentes na história política recente do país. Desde 1824, o Brasil já teve oito constituições (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 – outorgado pelo Ato Institucional nº 5 – e, 1988) e uma reforma constitucional (1926) e uma Revolução Constitucionalista (1932). A política social, contudo nunca encontrou tamanho acolhimento como na Constituição Federal de 1988, os direitos sociais são descritos no Capítulo II, do Título II: Dos Direitos e Garantias Fundamentais – art. 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 (VIEIRA, 1997)

A Constituição Federal de 1988 foi elaborada por uma Assembléia Constituinte, resultado de muitas lutas políticas e sociais, por isso os parlamentares incluíram os direitos sociais, civis e políticos. “Apesar das divergências, a Constituição de 1988 foi o resultado de um ‘grande acordo nacional’” (BOSCHETTI, 2006: 144). Apesar de existirem desacordos, diferenças de opinião e posicionamento político a Constituição Brasileira institucionalizou um dos sistemas de proteção social mais avançados do mundo.

A Assembléia Nacional Constituinte, foi composta por 559 congressistas, foi instalada em 1º de fevereiro de 1987. Os trabalhos dos constituintes se estenderam por dezoito meses. Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a nova Constituição brasileira. O trabalho da Assembléia Constituinte foi dividido em 24 subcomissões e 8 comissões temáticas. As subcomissões foram responsáveis pela elaboração dos futuros artigos constitucionais, esses eram enviados as comissões que os reorganizavam segundo a temática formando os capítulos que viriam a formar a Constituição de 1988 (BOSCHETTI, 2006).

Dentro das comissões e das subcomissões a participação popular ocorreu tanto de forma direta como indireta: por meio da participação em debates, representações organizadas da sociedade civil que pressionava as comissões e

subcomissões, bem como, por meio da elaboração de pré-projetos que deveriam ter 30.000 assinaturas para ser validado (BOSCHETTI, 2006).

O sistema de proteção social foi elaborado dentro dessas subcomissões e organizado pela comissão de Ordem Social. Dentro desta foi gestado o conceito de seguridade social: “Relativamente à proteção social, o maior avanço da Constituição de 1988 é a adoção do conceito de seguridade social, englobando as áreas de saúde, da previdência e da assistência” (MOTA, 2000: 142)

Esse conceito, até então, não fazia parte do léxico brasileiro, ou seja, não estava institucionalizado. Embora algumas medidas de proteção social, que poderiam identificar-se com um sistema – mesmo que elementar – de seguridade, tenham se iniciado por volta de 1920, foi apenas em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que o conceito de Seguridade Social ganhou autoridade e visibilidade (PEREIRA, 1998). Entretanto, segundo Silva (2004), nos países capitalistas centrais o conceito de seguridade social constituiu um modo de vida da segunda metade do século XX⁷, ao compor a lista dos direitos sociais constitutivos de cidadania.

O primeiro conceito de seguridade social (*social security*) foi construído nos Estados Unidos em 1935 no governo de Roosevelt em um sentido muito restrito comparado ao conceito elaborado na Inglaterra pelo plano Beveridge e na França (*sécurité sociale*) após a 2ª Guerra Mundial.

O conceito francês *sécurité sociale*, é o que mais se aproxima do conceito brasileiro, foi resultado da articulação entre a lógica securitária e a lógica do direito, o sistema de proteção social francês “evoluiu do modelo puramente assistencial predominante no século XIX para um modelo de seguridade fundado predominantemente na lógica do seguro” (BOSCHETTI, 2003a: 8) no período pós-segunda guerra (1940-1970). Atualmente, a *sécurité sociale*, envolve três direitos: saúde, previdência e assistência à família.

A expressão *sécurité sociale* traduzida literalmente significa segurança social, contudo no Brasil o termo segurança se remete principalmente às medidas policiais, por isso, foi cunhada uma expressão que desarticulá-se desse teor repressivo: seguridade social (BOSCHETTI, 2003a).

Essa expressão foi introduzida, no país, para definir um sistema de proteção social que articularia três direitos sociais: saúde, previdência e assistência social. Esse

⁷ O padrão de produção e organização social que foi se distanciando do *laissez-faire* e aproximando-se de um esquema de proteção social, a proteção social dos cidadãos ficou sob responsabilidade do Estado.

sistema de proteção social tem por objetivo proteger os cidadãos brasileiros que se encontram em situação de vulnerabilidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu Art. 6º todos os direitos sociais a serem instituídos: educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Tendo sido construída, inicialmente, baseada na lógica securitária, alguns autores consideram, que a seguridade social é regida principalmente pela noção de contrato e de autoprevisão, contudo o que a caracterizou mais fortemente foi a ultrapassagem da segurança social baseada na prévia contribuição para a garantia de um sistema de proteção social para todos os cidadãos sem a existência de um seguro previamente existente (PEREIRA, 1998).

Por meio de um conjunto integrado de ações que asseguram certos direitos sociais a todos os cidadãos, a expressão seguridade social foi introduzida no Brasil para referir-se:

À proteção social ao cidadão em face do risco, da desvantagem, da dificuldade, da vulnerabilidade, da limitação temporária ou permanente e de determinados acontecimentos previsíveis ou fortuitos nas várias fases da vida (SILVA, 2004: 38).

A seguridade social estabelece a união e a integração das políticas e ações referentes à saúde, previdência e assistência social, reconhecidos como direitos sociais pelo Art. 6º. Para que ocorra tal integração a Carta Magna estabelece como objetivos da seguridade social: a universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; eqüidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (CF Art. 194, parágrafo único, 1988). Embora regidas pelos mesmos objetivos constitucionais, as políticas que compõem a seguridade brasileira são norteadas, também, por objetivos específicos, princípios e diretrizes diferenciadas.

A política de saúde não possui caráter contributivo direto, instituindo-se como direito de todos e dever do Estado, garantido 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 (CF, Art.

196º, 1988). Todos os cidadãos têm acesso garantido constitucionalmente, independente das relações trabalhistas estabelecidas.

A previdência social tem como finalidade assegurar a seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção, por motivo de idade avançada, incapacidade, tempo de serviço, prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente, bem como a prestação de serviços que visem à proteção de sua saúde e concorram para o seu bem-estar (LOPS, 1960). Esta política tem caráter contributivo e filiação obrigatória a todos os cidadãos que estejam trabalhando formalmente.

A política de assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (CF Art. 203, 1988), tem por objetivo reduzir a pobreza garantindo os mínimos sociais. A assistência social, contudo está ligada a impossibilidade e a incapacidade para o trabalho (BOSCHETTI, 2006).

Observa-se que a seguridade social brasileira caracteriza-se por ser um sistema híbrido (FLEURY, 1994), pois combina três tipos de direitos, os baseados na lógica do seguro com direitos de caráter universal e os de caráter seletivo:

A expansão da proteção social não significou a escolha de um modelo assistencial ou previdenciário. O que marcou o crescimento dos direitos e da população beneficiária foi, sobretudo, uma nebulosidade conceitual (BOSCHETTI, 2006: 37-38).

Nesse contexto, das políticas que compõem o tripé da seguridade social, apenas a saúde atende a todos os cidadãos independente de uma contribuição, pois a previdência social é uma política voltada apenas para os trabalhadores formais, deixando a margem os trabalhadores informais e os desempregados. E a assistência social é um direito garantido apenas aos cidadãos que não conseguem dispor das capacidades mínimas exigidas pelo mercado de trabalho, caracterizando-se como uma política “dirigida aos grupos de pobres mais vulneráveis” (FLEURY, 2004: 110).

Não é possível falar da seguridade social sem relacioná-la às relações de trabalho: “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (CF Art. 193, 1988). A construção e o acesso aos direitos sociais, garantidos pela seguridade social brasileira, foram profundamente influenciados e determinados pelas relações de trabalho. Essa relação dificulta o acesso da população à seguridade social deixando marginalizada grande parte da população brasileira, essa situação demonstra, claramente, a fragilização e a precarização das relações de trabalho no Brasil (BOSCHETTI, 2004). Essa conjuntura marcou historicamente as políticas sociais e vem se refletindo na situação atual de implementação da seguridade social.

Para o presente trabalho foram avaliadas as obras publicadas na Revista Serviço Social e Sociedade e os livros elaborados por assistentes sociais, que se referem à seguridade social. Quase todas as produções teóricas analisadas trabalham com o conceito de seguridade social cunhado pela Constituição brasileira, que articula os direitos relativos à saúde, a previdência e a assistência social. Apenas dois artigos utilizam outros conceitos de seguridade social: o artigo de Sposati (1997) e o de Boschetti (2004). O artigo de Sposati utiliza o conceito elaborado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT):

Seguridade social é a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante a uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais, que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência, como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte e também a proteção de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos (OIT *apud* SPOSATI, 1997: 26).

Enquanto o artigo de Boschetti utiliza o conceito cunhado pela Carta de Maceió elaborada em 2000 no Encontro Nacional do CFESS/CRESS, esse conceito é ampliado em relação aos anteriores, pois aumenta o umbral dos direitos sociais reconhecidos como seguridade social:

O conceito de seguridade social defendido pelo Serviço Social busca reforçar esses avanços, mas vai além e sustenta um modelo que inclua todos os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência e assistência social), de modo a conformar um amplo sistema de proteção social, ajustado às condições econômicas e sociais dos cidadãos brasileiros (BOSCHETTI, 2004: 121).

Pereira (1998) em seu artigo debate a configuração que as políticas sociais adquiriram a partir da emergência da seguridade social e do Estado de Bem-Estar Social. Segundo o artigo as políticas sociais fazem parte da moderna função do Estado de implementar os direitos constitutivos de cidadania:

Política social, assim identificada, integra um complexo político-institucional denominado seguridade social (inaugurado na Inglaterra, na década de 40), o qual, constitui a base conceitual e política do Estado de Bem-Estar ou do *Welfare State*, como é internacionalmente conhecido (PEREIRA, 1998: 61).

Com relação à construção do conceito de seguridade social Mota (1995) coloca que ocorreu em duplo movimento: o de valorização do capital – que devido à crise inaugurada pela quebra da bolsa de New York e agravada na década de 1940, nos países capitalistas centrais, necessitou de um novo formato de organização – assim como, pela pressão dos trabalhadores.

Silva (2004) debate que a seguridade social constitui foi um conceito elaborado durante o século passado e que,

A seguridade social constitui um locus privilegiado de processamento e mediação das contradições relacionadas às formas de geração, apropriação e distribuição de riquezas. A seguridade é relação social. Oculta e, ao mesmo tempo, revela embates em torno do acesso aos bens, recursos e serviços socialmente produzidos (2004: 137).

Boschetti & Salvador colocam que “A seguridade social é uma das principais conquistas sociais da Constituição Federal (CF) de 1988” (2006: 26), pois criou uma nova forma de articular os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. Esse artigo discute a questão orçamentária da seguridade social, principalmente, depois de 1994.

Os artigos de Yazbek (1998), de Nogueira (2001), de Behring (2003) e Paiva (2006) apenas sinalizam o conceito instituído em 1988 pela Constituição Federal para fundamentar a discussão de seus respectivos artigos.

A discussão realizada por Nogueira (2001) fundamenta-se principalmente como está organizada a gestão, o financiamento e o controle social das políticas que compõem a seguridade social. Paiva (2006) debate a implementação, e as dificuldades, do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Mota (1995), Yazbek (1998), Behringer (2003), Silva (2004), nas respectivas publicações, debatem que o desmantelamento da seguridade social prevista ocorreu devido às escolhas políticas balizadas pelo ideário neoliberal, com a inclusão do mercado como gestor das políticas sociais ao lado do Estado que passa a atuar de maneira minimalista.

Como o observado a produção teórica do Serviço Social é bastante heterogênea debatendo a seguridade social sobre vários enfoques, ressaltando aspectos diferentes da seguridade social brasileira. Contudo, todas as publicações teóricas analisadas desenvolvem claramente a idéia que o conceito de seguridade social foi reconhecido apenas nas páginas da Constituição:

Cada vez mais constatamos, no Brasil, a condição de uma sociedade virtual quanto a aplicação dos direitos constitucionais. Fala-se, escreve-se, mas não se cumpre. Não dispomos popularmente de um ‘lato sentimento constitucional’. A distância histórica entre o proposto e o posto, somada a omissão da cobrança da responsabilidade pública, leva à cultura de descrédito no disposto legal. O formal se distancia do senso comum, como mundos desconexos (SPOSATI, 1997: 10).

Observa-se, ainda, uma tendência dos autores no âmbito do Serviço Social que logo após a promulgação da CF a seguridade social passou a ser alvo de constantes reformas neoliberais, o que a distanciou ainda mais o conceito de seguridade social

promulgado daquele que é vivido pela realidade brasileira. O debate acerca da reforma neoliberal do será realizado no item 3.3, pois essa modifica também a gestão e o financiamento idealizados pela Constituição Brasileira.

Capítulo 3

GESTÃO E FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

A construção da seguridade social brasileira foi influenciada por dois modelos de proteção social: bismarkiano e beveridgiano. Esses modelos possuem características distintas, que influenciam principalmente a forma de gestão e de financiamento dos sistemas de proteção. Atualmente, não existe nenhum modelo de proteção social no mundo que possua apenas características de apenas um modelo.

A gestão e o financiamento da seguridade social brasileira é a pauta de discussão desse capítulo. O primeiro item discute como é a gestão e o financiamento, tanto no modelo bismarkiano como no modelo beveridgiano.

O item 3.2 discute o marco legal da gestão e do financiamento do sistema de proteção social brasileiro, assim como faz a análise das abordagens feitas nas publicações teóricas analisadas sobre essas categorias.

O último item desse capítulo debate a reforma neoliberal da seguridade social. Esse item foi elaborado por ser um assunto recorrente nas produções teóricas do Serviço Social.

3.1. Modelo bismarkiano e beveridgiano: duas formas de gestão e financiamento do sistema de proteção social

Os sistemas de proteção social de alguns países capitalistas centrais desenvolveram-se baseados em dois modelos de intervenção estatal – bismarkiano e beveridgiano – diferentes no campo dos direitos sociais. Esses dois modelos possuem características diversas que fundamentam lógicas distintas de gestão e financiamento do Estado de Bem-Estar Social. Esses modelos se mesclaram e influenciaram de forma diferenciada a construção dos sistemas de proteção social nos diversos países.

Para uma melhor compreensão do desenvolvimento das políticas de proteção social, faz-se necessário uma breve explanação acerca dos modelos citados acima. O modelo bismarkiano foi preconizado na Alemanha datado no final do século XIX, instaurado pelo Chanceler Bismarck. Nesse modelo de proteção social, o acesso às políticas sociais está condicionado ao prévio pagamento de um seguro social. A criação desse seguro era destinada a cobrir os riscos sociais, que impediriam aos trabalhadores de sustentarem-se mediante ao trabalho, ou seja, reconhece que em

algumas situações, tais como idade avançada, enfermidade ou desemprego, o cidadão fica impedido de auferir recursos para sua subsistência (BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

Os benefícios do modelo bismarkiano, muitas vezes, cobrem apenas o trabalhador, sendo que o montante do benefício a ser recebido é proporcional ao valor da contribuição efetuada previamente. O financiamento desse sistema apóia-se, principalmente, nas contribuições diretas dos empregados e dos empregadores sobre a folha de salários, a gestão – ao menos em teoria ou a princípio – ficaria sob responsabilidade dos contribuintes (BOSCHETTI, 2003).

Inicialmente, os empregados alemães se organizaram para defender os seus interesses de classe: a organização dos fundos de pensões e aposentadorias deveria ser utilizada para manter os trabalhadores que estivessem em greve ou os que se encontravam nas situações de risco derivadas do trabalho e/ou de perda da capacidade laboral. Contudo, esse sistema foi desvirtuado pelo governo do Chanceler Bismarck, que o transformou em um seguro social público obrigatório, destinado a apenas algumas categorias profissionais, sob gestão do Estado. Essa modificação teve como intencionalidade desmobilizar as lutas de classe (BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

A assistência social nesse modelo de proteção social, não era considerada como direito social, ou seja, a intervenção estatal era mínima. Estava principalmente ligada à filantropia e o paternalismo. Os critérios de acesso eram extremamente restritivos sendo baseados na meritocracia, em outras palavras, apenas as pessoas que não possuíam nenhuma condição laborativa para se sustentar sob a primazia do trabalho eram assistidas.

Já o modelo beveridgiano baseou-se na teoria keynesiana elaborada após a crise de 1929, essa teoria dispõe que “a operação da *mão invisível* do mercado não necessariamente produziria a harmonia entre o interesse egoísta dos agentes econômicos e o bem-estar global” (BEHRING & BOSCHETTI, 2006: 85). Com a crise do capital gerada pela quebra da bolsa de New York, no período entreguerras, houve um alto índice de crescimento do desemprego, da miséria e da mendicância, as expressões da questão social se multiplicaram exigindo uma real intervenção do Estado.

No keynesianismo, a intervenção estatal se propunha a garantir o equilíbrio entre a oferta e a demanda, no sentido de se evitar uma crise econômica. Para alcançar tais objetivos, deveria estabelecer uma política de pleno emprego e promover

uma maior igualdade social, pois assim o consumo estaria garantido evitando uma recessão econômica (BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

Ao keynesianismo agregou-se o *pacto* fordista — da produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho. O fordismo, então, foi bem mais que uma mudança técnica, com a introdução da linha de montagem e da eletricidade: foi também uma forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas (BEHRING & BOSCHETTI, 2006: 86).

O Plano Beveridge de 1942, publicado na Inglaterra, foi elaborado sob a orientação *fordista-keynesiana*, esta reorientou a organização do mundo do trabalho, em resposta às críticas feitas ao modelo de seguro social.

O modelo beveridgiano rompe a lógica do seguro social até então estabelecida e colocar a assistência e serviços sociais universais como direitos sociais, há uma extensão da cidadania (PEREIRA, 1998). Este modelo associa três tipos de intervenção estatal: políticas de pleno emprego, serviços sociais universais e o estabelecimento de um piso mínimo social-econômico.

Esse sistema de proteção social é financiado por toda a sociedade mediante a contribuição indireta, por meio de impostos, tem como base o princípio da solidariedade nacional. A gestão desse modelo de proteção social ficaria sob a responsabilidade do Estado.

Atualmente, não existe um “modelo puro” que orienta as políticas sociais de um país. Pode-se afirmar que esses dois modelos de proteção social influenciaram a criação de todos os sistemas de seguridade social existentes e dos Estados de Bem-Estar Social, cada modelo impõe-se com maior ou menor influência nos diversos países devido às condições sociais, políticas e econômicas que são historicamente predominantes em cada nação (BOSCHETTI, 2003).

3.2 Marco legal da gestão e do financiamento da seguridade social

Os direitos sociais no Brasil foram sendo conquistados paulatinamente, durante o século XX. Contudo, a intervenção estatal, antes da Constituição de 1988, no âmbito das políticas sociais foi configurada como um campo nebuloso, no qual a gestão e o financiamento eram intrinsecamente ligados à barganha, à negociação e a legitimação política.

As políticas sociais não eram implementadas como direitos, mas como favores, baseados no paternalismo e no clientelismo. Essa situação era marcante em todas as políticas que compõem a atual seguridade social brasileira, entretanto na política de assistência social esse quadro era mais acentuado. Por isso, nesta última, as primeiras-damas, muitas vezes, eram as responsáveis pela gestão dos benefícios e programas, num palco que misturava uma imagem política de mulher de bem, com ares de caridade e benemerência.

Como nos sistemas de proteção social europeus, a expansão dos direitos sociais e a criação do sistema de proteção social brasileiro em 1988 também foi influenciado pelos modelos bismarkiano e beveredgiano:

A expansão da proteção social não significou a escolha de um modelo assistencial ou previdenciário. O que marcou o crescimento dos direitos e da população beneficiária foi, sobretudo, uma nebulosidade conceitual (BOSCHETTI, 2006: 37-8).

As primeiras formas de proteção social no Brasil começaram com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs – e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs – no início do século XX. Inicialmente, o financiamento das CAPs era bipartido: empregados e o empregador. A gestão era de responsabilidade dos contribuintes. Com a criação dos IAPs, o financiamento passou a ser tripartido: Estado, empregador e empregados, o que possibilitou ao Estado interferir e influenciar cada vez mais na gestão das CAPs e dos IAPs.

As Caixas foram progressivamente transformadas em institutos públicos organizados por categoria profissional, e não mais por empresas. O seu financiamento passou a incorporar contribuições do Estado, baseando-se, assim, na solidariedade nacional, e não apenas profissional. Devido a sua participação no financiamento, o Estado passou a ter direito de interferir na gestão dos institutos (BOSCHETTI, 2006: 20).

O financiamento tripartido, que inicialmente deveria dividir os custos e responsabilidade, foi uma das causas do início da dívida da previdência social, porque o Estado sempre contribuiu com valores inferiores ao previsto legalmente (BOSCHETTI, 2006).

Contudo, o financiamento tripartido da previdência instituído pela Constituição de 1934, foi suprimido pela subsequente em 1946 e abandonado totalmente pela Lei Orgânica de Previdência Social de 1960. A Constituição Federal de 1967 manteve os mesmos princípios instituídos pela anterior (1946). Em outras palavras, a obrigação estatal se restringia a subsidiar as necessidades das despesas administrativas e burocráticas do sistema de proteção social (BOSCHETTI, 2006).

Mesmo com o financiamento voltando a ser bipartide, o Estado não deixou de participar da gestão da previdência social, pelo contrário, a participação dos contribuintes na gestão das políticas sociais foi sendo progressivamente liquidada pelo Estado.

O sistema nacional de saúde, antes da Constituição de 1988, tinha por característica a mercantilização crescente e subordinação administrativa e financeira à previdência social. Por essa propriedade, a assistência médica era destinada apenas aos trabalhadores formais, ou a quem podia pagar de forma privada, excluindo trabalhadores urbanos e rurais que não contribuíam para previdência. A assistência médica financiada pela previdência era prestada pela rede privada, tornando-se uma fonte de corrupção e clientelismo (SCOREL, NASCIMENTO & EDLER *in* LIMA, 2005).

A limitação das despesas da saúde em 8%⁸ parece ter sido um resultado dessa forma de conceber os serviços médicos. Vista como uma forma de assistência social, a saúde não era considerada nem direito e nem dever público, sendo, assim, mantida em segundo plano e restrita a uma participação complementar e provisória no âmbito da previdência (BOSCHETTI, 2006: 31).

De forma paralela às instituições previdenciárias, o governo federal, a partir de 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), começou a implantar ações assistenciais. A LBA atuava nas mais diversas situações sociais, contudo seus serviços não eram contínuos e/ou sistemáticos, não se caracterizavam como direito (BOSCHETTI, 2006).

O financiamento das ações da assistência social era baseado principalmente nas contribuições para a previdência social, pois o Estado não dispunha de um orçamento próprio para as atividades e programas desenvolvidos por essa política social. Por não se caracterizar como um direito social, a gestão e o financiamento dessa política davam margem à corrupção e ao clientelismo político. O acesso a essa política era utilizado como uma forma de legitimação política dos governantes.

Com o Golpe Militar, a partir de 1964, várias modificações ocorreram no sistema de proteção social brasileiro: houve a centralização e concentração da gestão das políticas sociais pelos militares; ampliação da cobertura dessas, mesmo que precariamente, incluindo grupos anteriormente excluídos; criação de novas formas de contribuição e fundos para o financiamento desse sistema, a exemplo do FGTS e do PIS/PASEP; privatização parcial de algumas políticas sociais (FLEURY, 2004).

⁸ Sobre o valor total das contribuições previdenciárias recolhidas pelas CAPs e pelos IAPs.

As duas grandes tendências que marcam as mudanças na organização do sistema previdenciário-assistencial a partir de 1964 são a unificação dos IAPs, em 1966, e a criação de um Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, em 1977. Essas duas reformas consolidam um modelo de gestão, permeado por matizes que mantinham certos princípios preexistentes no modelo de caixas privadas (BOSCHETTI, 2006: 53).

Durante a década de 1970, a lógica do seguro que predominava no sistema de proteção social brasileiro, começou a sofrer alterações, devido aos movimentos sociais e ao contexto político-econômico da época. Alguns benefícios previdenciários e alguns serviços médicos passaram a ser garantidos de maneira desvinculada da contribuição direta a previdência, mudando de *status*, submetendo-se a lógica de “direito de cidadania” (BOSCHETTI, 2006).

A Assembléia Constituinte, na década de 1980, redefiniu o modelo de proteção social, instituindo um conjunto de direitos sociais definidos no Art. 6 da Constituição, bem como, estabeleceu os direitos políticos e civis organizando um novo padrão de cidadania e de organização social e política.

A seguridade social brasileira foi definida pela Constituição Federal como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (CF Art. 194, 1988), para a consolidação desse sistema de proteção o Estado tem que garantir e assegurar o seu financiamento e a gestão:

Sua materialização, contudo, é profundamente dependente da capacidade estatal de garantir os recursos necessários à sua sustentabilidade orçamentária e financeira. Para tanto, as bases do financiamento foram ampliadas, com a incorporação de impostos e contribuições sociais vinculadas, que deveriam complementar os recursos arrecadados com a folha de pagamento dos trabalhadores, que até então constituía a principal fonte utilizada para financiar as políticas sociais (BOSCHETTI & SALVADOR, 2006: 26).

“Em geral, as políticas sociais envolvem direitos sociais, projetos, diretrizes, orçamentos, executores, resultados, impactos etc” (VIEIRA, 1997:70). A partir da definição elaborada na Carta Magna de 1988, as políticas sociais que compõem a seguridade social tiveram que desenvolver uma nova forma de financiamento e de gestão, que foram estabelecidos tanto pela Constituição, como pelas legislações específicas.

Na Constituição Federal de 1988, o Art. 165 estabelece a existência de três tipos de orçamentos: o *Orçamento Fiscal*; o *Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais*; e, o *Orçamento da Seguridade Social*. Esse último é formado por

contribuições sociais e impostos e deveria ser utilizado exclusivamente para a gestão/operacionalização das políticas sociais que compõem a seguridade social.

O Artigo 195 da Constituição Cidadã define que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei; do trabalhador e das demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão, concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social; sobre a receita de concurso de prognósticos; e, do importador de bens ou de serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

O § 2º, desse mesmo Artigo, estabelece que o orçamento da seguridade social deve ser elaborado de maneira integrada pelos órgãos responsáveis por essas políticas, de acordo com as metas e prioridades estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Contudo, esse parágrafo coloca que a gestão desses recursos será de responsabilidade dos órgãos responsáveis pela gestão dessas políticas.

A gestão da seguridade social deve organizar e operacionalizar as políticas que a integram, de forma a garantir que os princípios constitucionais relativos a essas políticas sociais sejam implementados. Os princípios da seguridade social defendidos pela Constituição são: a universalidade da cobertura e do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma de participação no custeio; a diversidade da base de financiamento; e, o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

A gestão da seguridade social brasileira, garantida constitucionalmente, deve contar com a participação da sociedade. A evidência sobre esse aspecto no texto legal ocorreu em resposta aos movimentos democráticos que estavam muito presentes na década de 1980. A gestão do sistema de proteção social brasileiro deveria se configurar como:

Uma rede descentralizada, integrada, com um comando único e um fundo de financiamento em cada esfera de governamental, regionalizada e hierarquizada, com instâncias deliberativas que garantissem a participação paritária da sociedade organizada em cada esfera governamental (FLEURY, 2004:116).

Embora a legislação brasileira disponha sobre um sistema de proteção social constituído por três políticas sociais integradas que visam proteger o cidadão em face das vulnerabilidades e riscos sociais, a operacionalização e gestão destas não ocorreram da forma prevista constitucionalmente:

Do ponto de vista funcional, as três áreas da Seguridade no esquema brasileiro, não foram unificadas e nem organizadas de forma concertada. Cada área funciona isoladamente e, até mesmo, de forma concorrente com as demais. São conhecidas as resistências e as dificuldades que as três áreas têm de trabalhar em conjunto, bem como as rejeições manifestadas pela Previdência e a Saúde (notadamente a Previdência) em relação à Assistência Social e aos demandantes desmonetarizados. Nesse processo, ganha proeminência a concepção de Seguridade Social como seguro, ficando as políticas não contributivas, especialmente a Assistência Social, como uma espécie de apêndice da previdência. É por isso que a Seguridade Social no Brasil é vista como um sistema híbrido que emparelha, mas não integra os princípios competitivos pelos quais têm que orientar a sua prática: contributivos de um lado e distributivos de outro (PEREIRA, 1998: 66).

Segundo Nogueira, as dificuldades de implementação da seguridade social ocorreram devido algumas questões imprecisas na redação da Constituição Federal. Uma das questões imprecisas foi à sinalização da seguridade social como um sistema integrado, contudo o texto legal não dispõe sobre a operacionalização e gestão unificada desse sistema de proteção social. A gestão e operacionalização da seguridade social foram definidas pelas Leis Orgânicas que passaram a regular a forma de implementação dessas políticas.

Embora a seguridade social tenha sido idealizada pela Constituição de 1988 como um sistema integrado, as leis específicas foram elaboradas de maneira independente, sem compor o sistema articulado entre as políticas que a integram, decorre daí que a gestão das políticas sociais da seguridade social ocorre de maneira desarticulada:

Fez-se um Plano de Benefícios, um Plano de Custeio, discutiu-se a Lei da Saúde, a Lei da Assistência, mas perdeu-se a referencia básica de que isso é parte integrante de um sistema maior (TEXEIRA *apud* PEREIRA, 1998: 66).

A implementação do orçamento da seguridade social também não ocorreu como o previsto pela Constituição. Os recursos não foram integrados de forma a garantir um sistema unificado, as diversas fontes que, em conjunto, seriam para financiar as atividades do sistema, passaram a ter uma especialização na vinculação:

O PIS/Pasep passou a financiar programas do BNDES e de seguro-desemprego; a contribuição salarial, o custeio dos benefícios previdenciários; o Finsocial/Cofins, a saúde; e os concursos de prognósticos a Assistência Social. Isso sem falar na contribuição sobre o lucro das empresas, que foi usada para pagar os servidores públicos aposentados (PEREIRA, 1998: 67).

O orçamento da seguridade social tem como finalidade principal criar um espaço próprio e integrador das três políticas, contudo isso na prática não se realizou. No início dos anos 1990, começou a desconstrução do orçamento previsto constitucionalmente, quando foram elaboradas legislações específicas para cada uma das políticas que compõem a atual seguridade social brasileira (BOSCHETTI & SALVADOR, 2006).

Devido à não implementação do orçamento previsto, a discriminação das receitas destinadas ao sistema de proteção social, e a incerteza em relação à capacidade ministerial de cumprir suas obrigações com os governos locais, em 1996, no governo Fernando Henrique Cardoso foi instituída uma nova fonte de receita para a política de saúde, a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Por causa da criação desta nova contribuição as receitas destinadas à política de saúde cresceram substancialmente (LIMA, 2005). Inicialmente a CPMF foi criada como uma fonte de financiamento exclusiva da saúde, contudo a partir de 1999 passou a compor o financiamento das despesas previdenciárias, e depois de 2001, foi utilizada também no Fundo de Combate à Pobreza (BOSCHETTI & SALVADOR, 2006).

A criação da CPMF, bem como a não implementação do orçamento previsto e o processo de desmantelamento da seguridade social são resultantes “de processos e opções políticas orientadas pelo favorecimento do capital” (BOSCHETTI, 2004: 118) em detrimento da consolidação de um sistema de proteção social, que promova uma maior igualdade social.

O conjunto de direitos duramente conquistados no texto constitucional foram, de maneira geral, submetidos à lógica do ajuste fiscal, permanecendo – mais uma vez – uma forte defasagem entre direitos e realidade (BEHRINGER, 2003: 104).

Das publicações analisadas, três artigos trabalham a questão da gestão da seguridade social, esses abordam também o financiamento do sistema, as publicações analisadas da Revista Serviço Social e Sociedade que trabalham ambas as categorias são o de Pereira (1998), o de Nogueira (2001) e Boschetti (2004). As publicações de Paiva (2006) e de Boschetti & Salvador (2006) trabalham a dimensão do financiamento. Dessas publicações, apenas a produção teórica de Nogueira (2001) trabalha a gestão e o financiamento da seguridade social de forma central, enquanto a publicação de Boschetti & Salvador (2006) trabalha o financiamento da seguridade social de forma central. As outras publicações acima citadas trabalham essas categorias de forma secundária.

Pereira (1998) discute que o orçamento da seguridade social não foi implementado como o previsto, pois as fontes orçamentárias logo após a promulgação da Constituição sofreram especialização. O sistema de proteção social brasileiro emparelha as políticas sociais que o compõem, mas não as articula institucional e administrativamente:

Embora tenha sido criado um orçamento para a Seguridade Social para adotar o sistema de recursos próprios (e, assim, livrá-lo de incertezas financeiras), não houve semelhante orientação no que diz respeito ao arranjo institucional e às práticas administrativas de suas políticas (PEREIRA, 1998: 66).

Boschetti (2004), assim como Pereira (1998), pontua que a organização político-institucional nunca foi unificada, cada política funciona isolada e independente das outras, disputando recursos e poder entre si. Boschetti com relação ao financiamento debate sobre a não-implementação do modelo constitucionalmente proposto:

A propalada 'crise' ou déficit da Previdência Social, utilizada pelo governo para justificar as reformas nesta área teve suas causas contestadas em várias análises. Estas apontam que o déficit não resulta da incompatibilidade entre receitas e despesas, conforme defendido pelo governo, e sim da não materialização da seguridade social constitucional e de seus princípios constitucionais e equidade no financiamento (BOSCHETTI, 2004: 117).

Nogueira (2001) debate e demonstra como ocorrem a gestão e o financiamento de cada política de forma isolada, tal como estas se configuram atualmente. Coloca, ainda, que a seguridade social não foi implementada como um sistema articulado, observa que a Carta Magna sinaliza esse sistema, mas não indica como deve ocorrer a sua operacionalização:

A integração prevista entre Saúde, Previdência Social e Assistência Social não poderia, jamais, ficar referida apenas a uma proposta orçamentária conjunta, mas sim conter a exigência de uma gestão unificada (NOGUEIRA, 2001: 97-98).

Paiva (2006) discute principalmente a implementação da política de assistência social por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, os obstáculos para sua implementação e a influência neoliberal nessa política. Contudo faz algumas referências a seguridade social e pontua que os princípios constitucionais elaborados sobre a seguridade social não foram materializados:

No formato original, o financiamento da Seguridade Social seria único, a ser distribuído pelas três áreas, com a definição pactuada de acordo com as especificidades das ações e necessidades da população. Partiria, então, da reunião de todas as fontes contributivas, com a organização dos serviços de forma articulada. Entretanto, desde as primeiras medidas reguladoras para o funcionamento do sistema pós-88, esse princípio foi ignorado (PAIVA, 2006:15).

O artigo de Boschetti & Salvador (2006) colocam que a seguridade social instituída em 1988 foi uma forma inovadora de organização social para o acesso das políticas que a compõem. Para a viabilização desse sistema é necessário que ele possua recursos financeiros suficientes para sua manutenção, contudo esse vem sendo desmontado sobre a égide das reformas neoliberais: “A desestruturação do orçamento da seguridade social constitui uma dessas estratégias para inviabilizar a materialização da seguridade social” (BOSCHETTI & SALVADOR, 2006: 29).

Os livros de Boschetti (2006) e de Silva (2004), discutem também a gestão e o financiamento do sistema de proteção social brasileiro. Boschetti (2006) pontua que os princípios constitucionais estabelecidos em 1988 que delimitam a gestão da seguridade social são a descentralização política e administrativa e a participação da população nas esferas deliberativas e executoras das ações, por meio dos conselhos de gestão. Mas que embora a Constituição tenha previsto um sistema integrado, o seu processo de regulamentação vários obstáculos – tais como disputas de poder e recursos pelos espaços institucionais responsáveis pelas políticas; interesses e pressões diferenciadas por distintos grupos sociais organizados; e posturas políticas orientadas pelo ideário neoliberal – impediram a construção de uma gestão articulada e integrada: “a saúde, a previdência e a assistência não foram planejadas como um sistema de proteção social” (BOSCHETTI, 2006: 296).

Boschetti (2006) coloca que a criação do Orçamento da Seguridade Social entrelaçou ainda mais a relação histórica existente entre as políticas que compõem o sistema de proteção social. O livro de Boschetti debate a relação histórica entre os direitos derivados do trabalho e os direitos não-contributivos, e como foram as formas de gestão e financiamento destas políticas ao longo da história brasileira.

Silva coloca que a gestão das políticas sociais é de responsabilidade do Estado como forma de garantir o *status* de direito das políticas sociais: “educação, saúde, seguridade social, políticas sociais são componentes essenciais da intransferível missão do Estado” (SILVA, 2004: 155). O autor, contudo, pontua que o papel do Estado na gestão da seguridade social brasileira vem sendo reduzido desde a década de 1990, sendo marcada por medidas de privatização, de redução da intervenção estatal e de implantação de formas híbridas de gestão social pela combinação da ação estatal com a de organismos privados. Com relação ao orçamento o autor debate sobre o déficit da seguridade social propalado pelo governo como uma estratégia de favorecimento do capital.

O debate realizado no livro de Mota e no de Silva ocorrem, principalmente, em torno das reformas do sistema de proteção social sobre os pressupostos neoliberais, com a estimulam o mercado privado da seguridade social, a exemplo dos planos de saúde e aposentadorias privadas.

Os artigos de Yazbek (1998), Nogueira (2001), Behring (2003) e Boschetti (2004) debatem que a seguridade social brasileira, embora prevista constitucionalmente, nunca foi implementada. E que devido às reformas neoliberais os direitos sociais conquistados historicamente foram sendo restringidos e absorvidos pelo mercado sob a lógica mercantil.

A questão social hoje tem, entre suas múltiplas faces, uma expressão concreta na perda dos padrões de proteção da sociedade salarial. O trabalho vê seus apoios, suas conquistas e garantias ameaçadas. E isso é mais grave que o próprio desemprego: a vulnerabilização do trabalho. A sociedade salarial, sociedade da Seguridade, da proteção e da garantia de direitos sociais e direitos do trabalhador está em causa. Não sem resistências, seguramente (YAZBEK, 1998: 52).

Pode-se afirmar, que a criação do sistema de proteção social brasileiro ocorreu apenas no aspecto legal, contudo devido às decisões políticas orientadas pelo ideário neoliberal a seguridade social brasileira não foi consolidada. Sendo, ainda, alvo de reformas que reduziram e focalizaram os direitos sociais conquistados pela Constituição de 1988, como afirma Boschetti (2002), está sendo dilapidada.

3.3 A reforma neoliberal da seguridade social

Os direitos sociais conquistados e instituídos pela Constituição brasileira de 1988, na década de 1990 foram alvos da ascensão neoliberal que defende a redução do Estado, por isso nessa década a reforma da seguridade social tornou-se pauta da discussão política e econômica.

A reforma da seguridade social brasileira, iniciada logo após a promulgação da Constituição Cidadã, está aliada a estratégia da nova fase do capital, passou a diferenciar os cidadãos que pagam pelos serviços sociais privados (principalmente previdência e saúde) – sejam os oferecidos pelas empresas/fundos de pensão ou pelas agências privadas –, dos cidadãos que acessam os serviços sociais públicos sob gestão estatal.

Foram os princípios neoliberais que nortearam as reformas das políticas sociais componentes da seguridade social brasileira. Apenas os artigos constitucionais da

política de previdência social foram modificados, reduzindo os direitos sociais dos segurados, impactando na seguridade social como um todo. O neoliberalismo defende o Estado mínimo, neste os direitos sociais e a universalidade e gratuidade da cobertura das políticas sociais são abolidos; a garantia de bem-estar social pertence à esfera privada da vida do cidadão, cada um tem acesso aos benefícios e políticas que pode pagar; o Estado só pode intervir nas situações sociais que o mercado não consegue ou não quer atuar, mesmo assim de maneira residual (SILVA, 2004).

O que se pode denominar ideologia neoliberal compreende uma concepção de homem, uma concepção de sociedade fundada na idéia da natural e necessária desigualdade entre homens e uma noção rasteira da liberdade (NETTO & BRAZ, 2006: 226).

A materialização dessa reforma neoliberal se expressa, principalmente, na redução dos gastos com o sistema de proteção social. Conseqüentemente, as ações estatais pelas políticas sociais tornar-se-iam mais focalizadas e seletivas, atuando de forma a aliviar apenas os efeitos as situações de pobreza extrema engendradas pelo modo de produção capitalista. As políticas sociais passam a ser tratadas como mercadoria, os cidadãos têm acesso às políticas somente mediante o pagamento para utilização de tais serviços.

A tendência geral é a redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre classes sociais e segmentos da sociedade e do grau de consolidação da democracia e da seguridade social nos países – em ações pontuais e compensatórias daqueles efeitos mais perversos da crise (BEHRING, 2003: 103).

A reforma da seguridade social instituída em 1998, nos moldes que os empresários e os Organismos Financeiros Internacionais estabeleceram, significou atrelar novamente a seguridade à lógica do seguro social: somente quem contribuiu previamente possui acesso aos benefícios. Rompe-se assim com a lógica da solidariedade nacional. O Estado torna-se mínimo, concedendo benefícios apenas para os trabalhadores que não conseguem ao menos fazer uma poupança irrisória, aos outros trabalhadores os benefícios da seguridade social seriam guiados pelo mercado por instituições privadas de seguridade e/ou fundos de pensão.

As novas regras instituídas por essa reforma, impuseram perdas aos cidadãos brasileiros, principalmente aos segurados da previdência social, uma vez que a principal regra alterada foi o aumento da idade média de concessão do benefício previdenciário o que implicou a extensão do período contributivo (SILVA, 2004).

O governo justificou a reforma do Estado de direito, construído no aspecto legal na década de 1980, pela crise fiscal instaurada. Apontando que a previdência social

possuía um déficit em seu orçamento. Entretanto, as análises, tanto da Associação Nacional dos Fiscais de Contribuição Previdenciárias (ANFIP) como a do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre o orçamento da seguridade social demonstram que este é superavitário e suficiente para cobrir todas as despesas com os direitos já previstos, e ainda permite a ampliação dos direitos sociais⁹ (BOSCHETTI & SALVADOR, 2006).

Mesmo se o Orçamento da Seguridade Social fosse insuficiente para cobrir as despesas do sistema de proteção social, a Constituição prevê a utilização de recursos do Orçamento Fiscal para a manutenção do sistema de proteção social (SILVA, 2004).

O orçamento da seguridade social sofre, de forma recorrente, com os desvios, fraudes, sonegação dos impostos e utilização desses recursos pela política econômica, em outras palavras:

Não existe déficit, porque tem de computar nas receitas as contribuições que foram criadas para isso. Se computar R\$ 45 bilhões da CONFINS, quase R\$ 9 bilhões de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, já não há déficit. Em 2001, teria tido um superávit de 34 bilhões na Previdência. Se computar ainda a contribuição da União que não é feita, aí é que *não tem déficit mesmo*. Tem que apurar isso, se pegarem os desvios, dinheiro que foi para obras...¹⁰ (INTROINI *apud* SILVA, 2004: 204)

O “déficit” da seguridade social é utilizado como uma justificativa para começar uma reforma baseada em pressupostos neoliberais. Entretanto, governo implementou em 1994 a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que possibilita a desvinculação de até 20% dos impostos arrecadados e das contribuições sociais que formam o Orçamento da Seguridade. Vale ressaltar, contudo, que a DRU não incide sobre todas as receitas da seguridade social (BOSCHETTI & SALVADOR, 2006).

A reforma do sistema de proteção social brasileiro baseou-se em uma visão parcial do orçamento destinado para a implementação das políticas sociais. Contudo, estava voltada, principalmente, para a formação do superávit primário que por meio da DRU visa atender as exigências do capital financeiro internacional:

É inegável que os recursos que compõem as fontes de financiamento da Seguridade Social desempenham um papel relevante na política econômica e social do país pós-1994. Parcelas importantes dos recursos que deveriam ser utilizados nessas políticas sociais, e que poderiam ampliar a sua abrangência são retidas pelo Orçamento Fiscal da União e canalizadas para o *superávit* primário (BOSCHETTI & SALVADOR, 2006: 26).

⁹ A ANFIP e o IPEA possuem metodologias diferentes na análise do orçamento da seguridade social brasileira, contudo observa-se que independentemente da metodologia utilizada o orçamento é superavitário (BOSCHETTI & SALVADOR, 2006).

¹⁰ Grifos do autor.

A DRU, na prática, constitui-se como um mecanismo governamental que permite a desvinculação da arrecadação federal e autoriza a livre aplicação desses recursos. Essa desvinculação transforma os recursos destinados para a implementação e execução da seguridade social em recursos fiscais que passam a compor o superávit primário. Uma parte considerável dos recursos destinados constitucionalmente para o custeio do sistema de proteção social brasileiro passa a ser utilizado para o pagamento dos juros da dívida pública (BOSCHETTI & SALVADOR, 2006).

A seguridade social proposta na Constituição federal já era limitada. Após dezesseis anos de adoção sucessiva de políticas neoliberais e ajustes fiscais que priorizaram o econômico em detrimento do social, temos uma seguridade social dilapidada: institucionalmente fragmentada, com ministérios e secretarias específicas que disputam poder e recursos; financeiramente usurpada, com seus recursos sendo deslocados para outras áreas e utilizados para gerar o superávit primário; e politicamente fragilizada em seus mecanismos de participação e controle (BOSCHETTI, 2004: 107).

Mesmo que houvesse um déficit real no orçamento da Seguridade Social a redução dos direitos sociais conquistados seria inegável sua iniquidade, pois:

Os direitos sociais sobrepõem-se aos demais elementos das políticas sociais, apesar da importância deles. Afinal de contas, não se revogam a vida e a liberdade para desonerar o orçamento ou por ausência de fontes financiadoras para elas (VIEIRA, 1997:72).

O Serviço Social, balizado por seu projeto ético-político, defende a seguridade social pública, essa defesa se expressa tanto nas produções teóricas como na Carta de Maceió¹¹. Esse posicionamento vai contra os postulados neoliberais defendidos e implementados na década de 1990. Pressupostos que privilegiam a política econômica em detrimento dos direitos sociais, das políticas sociais públicas e da construção da cidadania.

A seguridade social brasileira nunca foi implementada como foi idealizada constitucionalmente. A reforma da seguridade social foi alicerçada em pressupostos neoliberais que reduziram os direitos sociais duramente conquistados. Do ponto de vista orçamentário essa reforma era desnecessária, pois o sistema de proteção social brasileiro é superavitário se implementado como estava previsto.

¹¹ Documento elaborado durante o XXIX Encontro Nacional CFESS/Cress

Capítulo 4

SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA E O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL

Como explicitado no capítulo 1, a relação da seguridade social e de suas políticas com o Serviço Social não é recente. Contudo, após a construção do novo projeto ético-político a defesa da seguridade social pública, em contraponto a reforma neoliberal debatida anteriormente, passou a ser pauta de discussão e de atuação técnica, teórica e política da categoria profissional por meio de suas instituições representativas.

A relação do projeto ético-político profissional, forjado nas décadas de 1980 e de 1990, com a seguridade social abordada pelas produções teóricas é o tema desse capítulo. Inicialmente, no item 4.1, debruçou-se sobre a construção do atual projeto ético-político.

Em seguida, o item 4.2 refere-se aos princípios éticos-políticos expressados pela categoria no Código de Ética do Serviço Social de 1993. O último item (4.3) do Trabalho de Conclusão de Curso é realizada a análise do que a produção teórica debate acerca da relação existente entre o projeto ético-político profissional e a seguridade social.

4.1 Projeto ético-político do Serviço Social

Os projetos profissionais são construídos historicamente, por isso são flexíveis e mutáveis, representando as relações de poder existentes no seio da categoria profissional e os valores ético-morais hegemônicos (NETTO, 2000). O atual projeto ético-político do Serviço Social teve seu debate fortalecido na década de 1980 e está expresso, no que diz respeito ao aspecto normativo, no Código de Ética Profissional de 1993, na lei de regulamentação e nas diretrizes curriculares.

Os projetos profissionais sempre possuem duas dimensões, que são indissociáveis entre si, como duas expressões do mesmo fenômeno: a política e a ética. A primeira existe, pois os projetos envolvem necessariamente relações de poder, abarcam interesses diversos, pessoas e ideologias diferentes. As profissões são espaços essencialmente múltiplos (GENTILLI *in* BONETTI *et alli*, 2005), e por isso a elaboração e escolha de um projeto implica tensões e lutas no interior da categoria profissional. A existência desses projetos não significa uma homogeneização

ideológica, significa a existência de uma hegemonia ideológica que não extingue a existência de divergências e contradições (NETTO, 2000).

As dimensões éticas de um projeto profissional, o atravessam como um todo, não expressam apenas um segmento particular a ele pertencente, pois envolvem várias escolhas da categoria profissional que demarcam a atuação cotidiana:

Os elementos éticos de um projeto profissional não se limitam a normatizações morais e/ou prescrição de direitos e deveres, mas envolvem ainda escolhas teóricas, ideológicas e políticas das categorias e dos profissionais – por isso mesmo, a contemporânea designação dos projetos ético-políticos revela toda a sua razão de ser: uma indicação ética só adquire efetividade histórico-concreta quando se combina com uma direção político-profissional (NETTO, 2000: 99).

Por essas características, os projetos profissionais são a auto-imagem da profissão, pois elegem valores, delimitam objetivos, práticas e relações profissionais, que a legitimam socialmente. Implicam, também, nas escolhas teóricas, ideológicas e políticas que compõem a prática e o comportamento dos profissionais, tanto com os usuários, com outras categorias profissionais, bem como com as organizações e instituições sociais que os circunscrevem, sejam estas públicas ou privadas (NETTO, 2000).

Por se constituir como estruturas dinâmicas e flexíveis, os projetos podem modificar-se devido contexto social, econômico e histórico que estão inseridos, incorporando demandas e necessidades sociais sobre o qual operam. Entretanto, a construção de um espaço democrático é a condição política necessária para que haja a reformulação de um projeto ético-político profissional, pois envolve, necessariamente, o diálogo entre os diversos profissionais para a composição de um projeto hegemônico no seio da categoria profissional (NETTO, 2000).

Ainda que a condição política seja essencial para a construção de um novo projeto ético-político, somente esta não é suficiente, pois outros fatores devem estar em pauta para construí-lo e reformulá-lo, tais como: a incorporação de novos marcos teóricos e metodológicos, quebra da hegemonia do projeto ético-político anterior e o ajuste para o atendimento das novas demandas profissionais. Outra questão que deve ser levada em consideração é a dos limites impostos pelo projeto societário vigente, tal como afirma Netto (2000: 97), “mesmo um projeto profissional questionador deve levar em conta tais limites, cuja as balizas mais evidentes se expressam nas condições institucionais do mercado de trabalho”

O Serviço Social reformulou seu projeto ético-político na década de 1980 e no início da década de 1990. Embora a reformulação do projeto profissional dos

assistentes sociais tenha ocorrido na década de 1980/90, o processo de ruptura com o tradicionalismo existente na profissão iniciou-se no fim da década de 1960 com o Movimento de Reconceituação¹². Todavia, devido à ditadura militar, a reformulação não foi possível na década de 1960 e na década de 1970, porque não havia a condição política necessária para um amplo debate da categoria: o “processo da derrota da ditadura inscreveu-se a primeira condição, a condição política, para a constituição de um novo projeto profissional” (NETTO, 2000: 100).

A ruptura com o tradicionalismo e prática profissional orientada para consolidação da ordem societária vigente, pautada pela ideologia funcionalista, bem como a construção de novo projeto ético-político do Serviço Social materializou-se primeiramente no Código de Ética de 1986. Este representou uma grande modificação na perspectiva adotada no seio da categoria profissional:

É importante notar que o primeiro Código de Ética dos assistentes sociais foi aprovado em 1947, tendo sofrido duas alterações, uma em 1965 e outra em 1975, as quais foram parciais, permanecendo a base filosófica do humanismo tradicional¹³. Neste sentido, o Código de 1986 representa um avanço, em dado momento histórico, inserindo-se no âmbito das discussões éticas contemporâneas, na busca de uma ética que possa responder aos desafios da sociedade (BARROCO *in* BONETTI *et alli*, 2005: 119).

Entretanto, o Código de Ética de 1986, mesmo representando um avanço em relação aos anteriores mostrou-se ineficiente devido aos seus limites teóricos-filosóficos, assim como pela dificuldade da implementação dos princípios éticos no cotidiano profissional – o maior desafio do projeto ético-político, consolidado pelo código de ética, é a materialização dos princípios éticos defendidos, para que não se transformem em meros indicativos abstratos, descolados do processo social (IAMAMOTO, 2004).

No Código de 1986, havia, pois, um privilégio das instruções teórico-metodológicas de como conduzir a prática profissional: dever-se-ia, por exemplo, priorizar o trabalho com grupos, em equipes, de forma coletiva. Tinha-se quase um ensinamento do *como fazer*, e não do que se deve ou não deve fazer frente aos compromissos assumidos (PAIVA & SALES *in* BONETTI, 2005: 176).

O Código de Ética é a materialização das escolhas de princípios morais selecionados por meio de reflexão ética no interior da categoria profissional. Por isso, diz-se que o Código de Ética possui duas faces. A primeira delas refere-se aos

¹² O Movimento de Reconceituação caracterizou-se pela contestação ao tradicionalismo profissional, contudo esse movimento foi duramente golpeado pela Ditadura Militar instaurada no país, por isso os assistentes sociais até o período de abertura política refugiaram-se principalmente na discussão metodológica (Iamamoto, 2004).

¹³ Essa base filosófica a essência humana é compreendida como algo intemporal e absoluto, por isso a sociedade poderia compor um todo integrado e harmonioso.

princípios defendidos pela categoria profissional e a segunda retrata a face normativa, que direciona a prática, delimitando como pode se dar sua realização para que ocorra a materialização de seus princípios no cotidiano profissional, para tanto entremeia os direitos, deveres e sanções que o profissional está submetido.

O debate ético, para reformulação do código de ética de 1986, teve uma grande participação dos assistentes sociais:

Desencadeou-se o mais amplamente possível, contando com a maciça participação da categoria, expressa nas diversas conferências e comunicações apresentadas, bem como por contribuições de profissionais de áreas afins. Esse processo teve início no I Seminário Nacional de Ética (agosto de 1991), tendo continuado no 7º CBAS (maio de 1992), em diversos encontros estaduais, e culminando com a aprovação do novo Código de Ética, no XXI Encontro Nacional CFESS/CRESS (fevereiro de 1993) (BONETTI *et alli*, 2005: 16).

O debate desencadeado no seio da categoria para reformulação do código de ética teve como pressuposto a superação das insuficiências e limites identificados, preservando os avanços nele contidos. Esse debate resultou no atual Código de Ética Profissional do Serviço Social que foi publicado no *Diário Oficial* da União em 13 de maio de 1993. Contudo, é importante ressaltar que ele foi resultante de várias discussões no interior da categoria profissional e aprovado em fevereiro desse ano no XXI Encontro Nacional CFESS/CRESS.

A principal diferença entre o novo Código de Ética aprovado em 1993 para o Código de 1986 foi o compromisso ético-político ostentado pela categoria, o último assumiu o compromisso ético-político com a classe trabalhadora e o primeiro defende valores ético-políticos emancipadores (BARROCO, 2006).

O Código de Ética de 1993 reafirmou as conquistas e avanços do Código de 1986, por meio dos princípios fundamentais, superando as limitações teórico-filosóficas existentes para a materialização desses princípios na prática profissional cotidiana que constavam no Código de 1986.

4.2 Princípios fundamentais do Código de Ética Profissional de 1993

O Código de Ética Profissional do Serviço Social de 1993 tem onze princípios que norteiam a prática profissional, porém, estes não podem ser analisados e tratados isoladamente (PAIVA & SALES *in* BONETTI *et alli*, 2005), pois foram pensados de uma forma articulada, que tem um encadeamento e uma coerência, e por esse motivo completam-se.

O primeiro princípio expresso é o do reconhecimento da liberdade como valor ético central e das demandas políticas a ele inerentes – autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais. Os assistentes sociais ao defender esse princípio não reduzem a concepção de liberdade como sinônimo de livre-arbítrio, mas a compreendem como um direito que para ser efetivado, o cidadão necessita ter as demandas políticas a ela inerentes garantidas (PAIVA & SALES *in* BONETTI *et alli*, 2005).

O segundo princípio diz respeito à defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo. Ao fazer essa consideração os assistentes sociais defendem a “superação de todos os processos de dominação-exploração; de autoritarismo de qualquer natureza, e de barbarização da vida social” (BONETTI *et alli*, 2005: 16), para que a autonomia e liberdade dos cidadãos possam ser garantidas.

A ampliação e a consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos da classe trabalhadora é o terceiro princípio. O projeto ético-político por meio desse princípio coloca-se a favor da plena emancipação do indivíduo, por meio da defesa do acesso a uma parcela da riqueza socialmente produzida, e a participação política de forma direta e indireta nas decisões que afetam o conjunto da sociedade.

O quarto princípio modula a defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida – está profundamente ligado ao terceiro, pois a democracia defendida exige igualdade de acesso e oportunidade para todos os indivíduos no acesso aos direitos ora apresentados (PAIVA & SALES *in* BONETTI *et alli*, 2005).

O quinto princípio, por sua vez, estabelece o posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática. Segundo Paiva & Sales (*in* BONETTI *et alli*, 2005: 190). Esse princípio retrata a “necessidade imperiosa de atribuir a cada um o que é seu, no sentido do respeito a igualdade de direitos e aos indivíduos”, assim como define o posicionamento da categoria em favor da ampla cobertura dos direitos e políticas sociais.

Empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças. Ao defender esse princípio, os assistentes sociais reprovam a discriminação por causa de características individuais ou de algum grupo social que não seja aceito socialmente.

O sétimo princípio tem como objeto à garantia do pluralismo, por meio do respeito às correntes profissionais democráticas existentes e suas expressões teóricas, e compromisso com o constante aprimoramento intelectual. Ao defender esse princípio o Serviço Social abre espaço para a discussão teórico-política, admitindo que o interior da categoria profissional não é homogêneo, contudo possui uma hegemonia teórico-política.

A opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação de classe, etnia e gênero. O oitavo princípio diz respeito à ideais mais igualitários e libertários (PAIVA & SALES *in* BONETTI *et alli*, 2005) que defendem e lutam pela emancipação do cidadão frente a situações de dominação e exploração.

O nono princípio faz referência à articulação com os movimentos de outras categorias profissionais que partilhem dos princípios deste Código e com a luta geral dos trabalhadores. A concretização e luta em favor do princípio anterior compreende não só o envolvimento dos assistentes sociais, mas de outros movimentos que compactuem os valores éticos expressos pelo projeto profissional.

O penúltimo princípio diz respeito ao compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional. A competência profissional aqui colocada não é apenas a competência técnica-operativa, mas também a competência teórica-metodológica e ética-política, como condição pressuposta para uma atuação profissional de qualidade.

Por fim, o exercício do Serviço Social sem ser discriminado, nem discriminar, por questões de inserção de classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, opção sexual, idade e condição física. Tal princípio reporta-se ao exercício profissional sem aceitar ou compactuar com qualquer forma de discriminação, tanto por parte do profissional como pelo usuário.

O projeto ético-político do Serviço Social por meio da defesa desses princípios “aponta precisamente para o combate (ético, teórico, político e prático-social) ao neoliberalismo, para preservar e efetivar os valores que o informam” (NETTO, 2000: 108).

Constitui pauta do cotidiano profissional, a defesa da ampliação e viabilização de direitos, nas dimensões civil, política e social, visa à transformação das possibilidades para a consolidação desses direitos em efetividades. Para viabilizar a efetivação dos princípios que norteiam o código de ética profissional, os assistentes

sociais desenvolvem uma gama de ações, projetos, programas e pesquisas em torno das políticas sociais e direitos sociais, políticos e civis.

4.3 Projeto Ético-Político e a produção teórica do Serviço Social sobre seguridade social

A seguridade social consiste num modelo de proteção social assegurado constitucionalmente, e se constitui como campo de intervenção profissional dos assistentes sociais. A ampliação e consolidação dos direitos sociais, como estratégia para contribuir na emancipação do cidadão, compõem a pauta de discussão do projeto ético-político do Serviço Social brasileiro.

Luta pela manutenção do caráter universalizante das políticas sociais públicas – em especial a seguridade social – no seu tripé formado pela previdência, saúde e assistência social – é um desafio que se atualiza no dia-a-dia do assistente social (IAMAMOTO, 2004: 142).

A luta por esse caráter universalizante que lamamoto coloca, é representada, principalmente, pela Carta de Maceió que afiança publicamente a importância da luta em defesa da seguridade social pública no país. A defesa desse sistema público de proteção social representa lutar contra a tendência neoliberal de focalização e redução das políticas sociais, que reduz o atendimento apenas das situações de extrema vulnerabilidade socioeconômica.

A consolidação do projeto ético-político profissional que vem sendo construído requer remar na contracorrente, andar no contravento, alinhando forças que impulsionem mudanças na rota dos ventos e das marés na vida em sociedade (IAMAMOTO, 2004: 141).

A Carta de Maceió foi elaborada por delegados, que representaram o conjunto dos assistentes sociais, no Encontro Nacional CFESS/CRESS em setembro de 2000. Esse documento expressa que a defesa da seguridade social faz parte da agenda do conjunto CFESS/CRESS, orientada pelo projeto ético-político. Embora, reconheça que o projeto ético-político não é unânime na categoria profissional, ele possui uma legitimidade devido a sua hegemonia construída no seio da categoria profissional.

A seguridade social é expressa, sobretudo, um campo de luta e de formação de consciências críticas em relação à desigualdade social no Brasil, de organização dos trabalhadores. Um terreno de embate que requer competência teórica-metodológica, ética-política e técnica-operativa dos assistentes sociais e dos outros profissionais que trabalham sobre essa temática.

A Carta de Maceió traz, ainda, algumas orientações gerais norteadas pelo projeto ético-político para os assistentes sociais avançarem na defesa da seguridade social como forma de emancipação e autonomia dos cidadãos brasileiros, são elas:

- Manter uma posição firme contra a perspectiva da focalização, denunciando publicamente propostas restritivas do acesso aos direitos constituídos;
- Denunciar o desvio de recursos para a sustentação da política macroeconômica regressiva do governo federal, a exemplo do PROER, do FEF e do pagamento das dívidas interna e externa, que cresceram exponencialmente para subsidiar os especuladores, os grandes beneficiários deste Estado Máximo para o capital e mínimo para os trabalhadores, enunciado pelo neoliberalismo;
- Interferir na definição dos orçamentos, junto aos demais atores da sociedade civil com compromissos democráticos, no sentido de assegurar para a seguridade social que tais recursos sejam de uso exclusivo das mesmas;
- Superar a fragmentação setorial engendrada à revelia do princípio constitucional de seguridade social, a partir de sua tematização por meio dos eixos de gestão, controle social e financiamento e de propostas no sentido da articulação das três políticas;
- Apontar para um conceito mais amplo de seguridade social, que incorpore outras políticas sociais, constituindo um verdadeiro padrão de proteção social no Brasil;
- Manter a inserção nos espaços de controle social, com vistas a assegurar os princípios da universalidade, da cidadania, da democracia e da justiça social, obter informações relevantes para a luta social e promover a articulação política no âmbito da sociedade civil. A intervenção nos Conselhos e Conferências requer a construção dos Fóruns, com o objetivo de definir as propostas e estratégias do campo democrático e popular nessas instâncias;
- Desenvolver um trabalho profissional que fortaleça junto aos usuários a noção de direito social, e a possibilidade da ação coletiva dos mesmos em sua defesa.

A relação do Serviço Social com as políticas de seguridade social está presente no campo político-institucional, por meio da sua inserção no debate político das instituições que representam a categoria profissional e seus estudantes (conjunto CFESS/CRESS, ABEPSS e ENESSO) e da articulação de setores organizados da sociedade civil. Está presente também no exercício profissional, com profissionais

inseridos nos espaços sócio-ocupacionais, desde o planejamento à execução das políticas que compõem a seguridade social, bem como assessoria à movimentos sociais.

Observou-se que poucas das produções teóricas analisadas fazem a relação direta entre o projeto ético-político do Serviço Social e a seguridade social. Apenas dois artigos, de Boschetti (2004) e de Nogueira (2001), e os livros da Boschetti (2006) e do Silva (2004), abordam o projeto ético-político.

Nas demais produções analisadas a relação entre o projeto ético-político é realizada de forma indireta, pois defendem os princípios explicitados pela categoria, por exemplo o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional; a defesa da cidadania, da justiça social, da equidade social, da construção de uma sociedade mais igualitária sem dominação de um cidadão sobre o outro, na perspectiva ética-política.

As publicações, que fazem a relação direta entre o projeto ético-político e a seguridade social, debatem que o Serviço Social possui uma atuação profissional crítica relacionada às essas políticas sociais, por isso muitos avanços que foram construídos e consolidados, ocorreram devido à competência dos profissionais em articular os conhecimentos técnico, teórico e político. Registram, ainda, que as políticas de seguridade social fazem parte do cotidiano profissional dos assistentes sociais muito antes da Constituição.

Os dois artigos que fazem essa relação direta citam a Carta de Maceió, como um documento que reforça e indica os avanços da categoria profissional com relação à seguridade social, e que orienta, em linhas gerais, a prática desses profissionais frente às decisões governamentais orientadas pelas tendências neoliberais de focalização, fragmentação, redução dos benefícios e cobertura das políticas sociais.

No artigo de Nogueira (2001), a relação entre o projeto ético-político do Serviço Social e a sistema de proteção social brasileiro é realizada na introdução, para apresentar o artigo e ressaltar que:

Malgrado todas as investidas em reduzir ou anular os avanços obtidos em relação aos direitos sociais, que conquistas inéditas foram alcançadas e garantidas e sua consolidação passou pela luta política de segmentos organizados da sociedade civil. Deve-se ressaltar que essa luta foi travada em vários espaços, e um deles, com certeza, foi o cotidiano dos assistentes sociais. Os profissionais souberam imprimir, por meio de sua competência técnica, teórica e política, estratégias que consolidaram avanços significativos, os quais estão indicados, em linhas gerais, na Carta de Maceió – Seguridade Social pública: é possível! Conquistas até o momento asseguradas que, em outros países do Mercosul, foram suprimidas, em nome

do ajuste do Estado que preconizava novas formas de proteção social (NOGUEIRA, 2001: 96).

O artigo de Boschetti (2004) é a principal publicação analisada que discute essa relação. O artigo debate que a relação entre o Serviço Social e a seguridade social é histórica. Outra questão levantada no artigo é que o atual projeto ético-político defende hegemonicamente a seguridade social pública colocando-se na contramão da Reforma Neoliberal do Estado.

A seguridade social não é vista como um fim, como um projeto em si, mas como via de ingresso, de entrada, ou de transição a um padrão de civilidade que começa pelo reconhecimento e garantia de direitos no capitalismo, mas que não se esgota nele, sob pena de limitar a cidadania ao conceito marshalliano de garantia de mínimos necessários à sobrevivência humana. Este modo de conceber a seguridade social está em sintonia com o projeto ético-político profissional que, ao adotar a liberdade como valor central, assume, no dizer de Netto (1999:105), o 'compromisso com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais. Conseqüente, o projeto profissional vincula-se a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, sem dominação e/ou exploração de classe, etnia e gênero'(BOSCHETTI, 2004: 120).

Assim como o artigo de Nogueira, no livro de Silva (2004) a relação feita entre o Serviço Social e seguridade ocorre no início do livro, principalmente no prefácio escrito pela Maria Carmelita Yazbek, trata-se da justificativa da pesquisa realizada para apresentar o autor e situar o leitor no debate que será realizado. Ao fazer referência a essa relação construída historicamente, essa publicação coloca que:

O Serviço Social hegemonicamente inspirado nas vertentes do pensamento social crítico, vem avançando na compreensão do Estado capitalista e de suas lógicas contemporâneas; no desvendamento de questões referentes ao emergente sistema de proteção social brasileiro pós Constituição de 1988; na análise das políticas sociais e em especial das políticas de Seguridade Social; na abordagem dos movimentos sociais; do poder local; dos direitos sociais; da democracia, cidadania e de outros tantos temas (YAZBEK *in* SILVA, 2004: 19).

No livro de Boschetti (2006), a relação do projeto ético-político do Serviço Social com a seguridade social é mencionada na construção e defesa dos direitos sociais na constituinte, quando é feita referência à construção da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), cuja participação dos assistentes sociais foi de fundamental importância no processo de elaboração e aprovação desse instrumento legal.

A aplicação da Constituição, a reivindicação mais ampla dos direitos sociais e o esforço de superação de práticas sociais e profissionais conservadoras se tornaram objeto de luta das instituições representativas dos assistentes sociais e, sobretudo, do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). O engajamento na busca pela regulamentação da assistência social significava mais do que defender um direito específico. Tal estratégia estava inserida

em um projeto ético, político e profissional que, de um lado, se inseria na perspectiva de construção coletiva de uma sociedade mais justa e igualitária, e que, de outro lado buscava superar, durante os anos 1980, uma perspectiva profissional orientada por uma visão marxista althusseriana, que identificava o Estado e suas políticas como aparelhos ideológicos burgueses e repressivos ou como um comitê executivo da burguesia (BOSCHETTI, 2006: 223).

A análise das publicações demonstra que a relação da Seguridade Social e o Serviço Social foi construída historicamente, atualmente essa relação é balizada pelo projeto ético-político profissional, que defende a ampliação e garantia de acesso a toda população a seguridade social pública, como um direito de cidadania.

Considerações Finais

Na concepção do presente trabalho, formatou-se a idéia de que as produções teóricas no âmbito do Serviço Social acerca da seguridade social defendem a seguridade social pública e caracterizam-se pelo compromisso com o projeto ético-político profissional. Para compreender e verificar tal hipótese realizou-se a análise da concepção, da gestão, do financiamento e da relação entre o projeto ético-político profissional e a seguridade social debatidas nas produções teóricas selecionadas

A análise dessas publicações selecionadas demonstrou que a concepção de seguridade social adotada nessa literatura é a expressa na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Embora essa seja a concepção encontrada na maioria das produções teóricas analisadas, dois artigos diferenciam-se. O artigo de Sposati (1997) defende o conceito elaborado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT. Enquanto o artigo de Boschetti (2004) defende o conceito elaborado pelos assistentes sociais expresso pela Carta de Maceió.

O conceito elaborado pela OIT defende que a seguridade social é um conjunto de medidas públicas que protegem o cidadão face às privações sociais e econômicas, coloca ainda que sem essa proteção as condições de subsistência desses cidadãos seriam muito reduzidas.

A concepção de seguridade social expressa na Carta de Maceió e defende o conceito ampliado, o que inclui todos os direitos sociais expressos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Essa concepção é defendida pela entidade máxima de representação da categoria, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a seguridade social deveria formar um sistema integrado de três direitos sociais: saúde, previdência e assistência social. Ao analisar as publicações teóricas, observou-se que os autores preocupam-se em iniciar a defesa do conceito instituído constitucionalmente. Pois, este vem sendo desmantelado e reduzido pelas reformas neoliberais do estado.

Logo após a promulgação da Carta Magna em 1988 a recém gestada seguridade social começou a sofrer o desmantelamento imposto pelas reformas neoliberais que contrariam os direitos constitucionalmente instituídos, tornando essas políticas cada vez mais focalizadas, fragmentadas e sem articulação.

As reformas neoliberais influenciaram e modificaram também a estrutura do orçamento e da gestão idealizados pela constituinte: o financiamento não foi implementado como previsto e as leis orgânicas – que orientam a gestão e

operacionalização das políticas – não foram pensadas, elaboradas e articuladas de maneira a formar um sistema integrado. Todos esses aspectos transformaram a seguridade social brasileira em um sistema híbrido, que emparelha três tipos de direitos, mas não os articula para formar uma rede de proteção social ao cidadão brasileiro.

As decisões governamentais passaram a valorizar o Estado mínimo o que inviabiliza a construção de um sistema integrado de proteção social, pois a implementação da seguridade social não é apenas uma questão técnica e/ou teórica, mas é também uma questão política, porque envolve relações de poder e decisões que podem possibilitar – ou não – a implementação e a construção da seguridade social como um sistema de proteção social integrado que atenda o cidadão em situação de vulnerabilidade.

Essas produções acadêmicas ao analisar o orçamento da seguridade social pontuam que este tem como objetivo criar um espaço para a articulação e integração dessas políticas, contudo ele foi alvo constante das decisões políticas que inviabilizaram a materialização do modelo proposto constitucionalmente, esse orçamento foi desestruturado e suas fontes de custeio foram especializadas, cada fonte de custeio vinculada passou a financiar uma das políticas. Essa realidade desconsidera o texto constitucional quando este afirma no Art. 195 que a proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

Os autores sinalizam, ainda, que a gestão também não foi unificada, cada política tem instituições (ministérios e secretarias) específicas que decidem sobre a gestão e a utilização dos recursos correspondentes. Colocam que as instituições responsáveis pela gestão das políticas da seguridade social não se articularam e passaram a disputar recursos e poder.

Observa-se a partir da análise que tem-se, portanto, um discurso oficial que conjuga as políticas da seguridade social, ao mesmo tempo em que se verifica uma competitividade entre essas mesmas políticas. Esse fato fragiliza e inviabiliza a implementação real da seguridade social, tornando-a mais uma incerta construção legal brasileira.

Embora as publicações do Serviço Social não utilizem o conceito defendido pela categoria, essas produções teóricas analisam a seguridade social de maneira

crítica, pois defendem a seguridade social pública ao analisar a conjuntura social, econômica e política da sociedade brasileira, em especial a desconstrução dos direitos sociais: retira-se o *status* de direito de cidadania e mercantiliza-se as políticas sociais.

As produções teóricas analisadas pontuam que sistema de proteção social nunca chegou a ser implementado, permaneceu apenas no aspecto legal, não se estabelecendo como uma prática social no país. Visto que, as políticas sociais que compõem a seguridade social brasileira não formam um sistema integrado tal como o previsto constitucionalmente.

Os autores analisados vão na contramão dos pressupostos e decisões políticas neoliberais quando afirmam que a seguridade social pública é possível. O debate realizado tem uma postura crítica balizada pelo projeto ético-político. Os princípios expressos pelo projeto ético-político são abordados de maneira indireta, mas é possível observar que o debate realizado gira em torno da defesa e garantia dos direitos sociais, da emancipação do cidadão, da participação política, da cidadania, da equidade e justiça social, dentre outros aspectos destacados pelo projeto ético-político.

Não se pode, porém, deixar que essa incerteza quanto à implementação da Seguridade Social detenha a luta pela construção e consolidação dos direitos sociais. A Carta de Maceió e as produções teóricas – balizadas pelo projeto ético-político do Serviço Social – expressam bem a intenção modificadora a que se propõe a categoria dos assistentes sociais. Quando trazem a idéia de que se deve superar essa condição ambígua entre a prática social e o que está garantido legalmente. É necessário que haja avanços para garantir melhores condições de vida, bem como uma atuação profissional e decisões políticas que estejam orientadas para a construção de um Estado de direito, onde todos os cidadãos tenham acesso garantido aos direitos sociais, políticos e civis.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 16 de maio de 2006.

_____. **Lei Orgânica da Previdência Social**: Lei nº 3.807. Brasília: Congresso Nacional, 1960. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1960/3807.htm>>. Acesso em: 15 de novembro de 2006.

BARROCO, Maria Lucia Silva. **Ética e Serviço Social**: Fundamentos Ontológicos. São Paulo: Cortez Editora, 2006, 4ª ed.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Contra-Reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia**. In: Serviço Social e Sociedade, nº 73. São Paulo: Cortez, 2003. pp 101-119

BEHRING, Elaine & BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

BONETTI, Dilséa Adeodata *et alli* (org). **Serviço Social e ética**: convite a uma nova práxis. São Paulo: Cortez Editora, 2005, 6ª ed, p.174-208.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social Dilapidada**: Elementos determinantes da sua fragmentação no Brasil. Projeto de pesquisa apresentado ao CNPq. UnB/SER, 2002, texto mimeo.

_____. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003, 2 ed.

_____. **Seguridade Social**: a armadilha de conceitos. In: *Psicol. Soc.*, v. 15, n. 1, 2003a. Disponível em: <<http://www.unb.br/ih/dss/gesst/seguridade.pdf>>. Acesso em: 09 Maio 2007.

_____. **Seguridade social e o projeto ético-político do Serviço Social**: que direitos para qual cidadania?. In: Revista Serviço Social e Sociedade, vol.79, 2004, p. 108-128.

_____. **Seguridade Social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: LetrasLivres Editora, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete & SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica: perversa alquimia**. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 87. São Paulo: Cortez, 2006. pp 25/57.

BRAZ, Marcelo & NETTO, José Paulo. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil.** In: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB. Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 03, Brasília, 2000, p. 42-56.

FLEURY, Sônia. **A Seguridade Inconclusa.** In: A Era FHC e o Governo Lula: Transição?. Brasília: INESC, 2004. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/publicacoes/outras-publicacoes/A%20era%20FHC%20e%20o%20Governo%20Lula.pdf>>. Acesso em: 07 de junho de 2006.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** São Paulo: Cortez Editora, 2004, 7ª ed.

LIMA, Nísia Trindade *et alli.* (orgs.). **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

KOSÍK, Karel. **Dialética do concreto.** São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2002, 7ª ed.

MOTA, Ana Elizabete da. **Cultura da crise e seguridade social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez Editora, 1995.

NETTO, José Paulo. **Notas para a discussão da sistematização da prática e teoria em Serviço Social.** In: Cadernos ABESS, nº 3. São Paulo: Cortez, 1989, pp. 141-153.

_____. **A construção do projeto ético-político de Serviço Social frente à crise contemporânea.** In: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB. Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 01: Questão Social e Serviço Social, Brasília, 2000, p. 93-109.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Assimetrias e Tendências da Seguridade Social Brasileira.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 65. São Paulo: Cortez, 2001. pp 95/123.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **O SUAS e os direitos sócio assistenciais: a universalização da seguridade social em debate.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 87. São Paulo: Cortez, 2006. pp 05/24.

PEREIRA, Potyara. **A importância da pesquisa para o desenvolvimento do Serviço Social no Brasil.** Brasília, 1988 (texto mimeo).

_____. **A Política Social no Contexto da Seguridade Social e do Welfare State: a Particularidade da Assistência Social.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 56. São Paulo: Cortez, 1998. pp 60/76.

SETUBAL, Aglair Alencar. **Pesquisa em Serviço Social: utopia e realidade.** São Paulo: Cortez, 1995.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: Entre a política pública e o mercado.** São Paulo, Cortez, 2004.

SILVA, Maria Lucia Lopes da Silva. **Previdência Social: um direito conquistado.** Brasília, 1997, 2ª ed.

SPOSATI, Aldaíza. **Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 55. São Paulo: Cortez, 1997. pp 09/38.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Globalização, Precarização das Relações de Trabalho e Seguridade Social.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 56. São Paulo: Cortez, 1998. pp 50/59.

VIEIRA, Evaldo Amaro. **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos.** In: Revista Serviço Social e Sociedade, vol. 53, 1997, p. 67-73.