

OS FILHOS ILEGÍTIMOS DO ESTADO CAPITALISTA

Thiago Prisco¹

Resumo: O presente artigo, por meio de revisão bibliográfica, incube-se de realizar um breve resgate histórico da Previdência Social brasileira e discutir a situação daqueles que não se encontram protegidos por este instrumento constituinte da proteção social. Além de analisar os seus reflexos na vida dos trabalhadores e trabalhadoras que não usufruem desse direito, irá apresentar uma problematização sobre aqueles que não são considerados público da Previdência Social, sendo amparados algumas vezes pela Assistência Social e em outras permanecendo desamparados. Por fim, sugere como alternativa o fornecimento de uma renda básica incondicional, como já vem ocorrendo em outros países.

Palavras-chave: Proteção Social; Seguridade Social; Previdência Social; Assistência Social; Renda Básica Incondicional

BASTARDS SONS OF THE CAPITALIST STATE

Abstract : This article intends to conduct a succinct historical review of the Brazilian Social Welfare, through literature review, and discuss the situation of those who are not protected by this constitutional instrument of social protection and these impacts on workers who do not enjoy that right. It will submit an inquiry about those who are not considered public welfare, being held a few times by the social assistance and other remaining helpless. Finally, it suggests an output providing an unconditional basic income, as has been occurring in other countries.

Key-words: Social Protection. Social Security. Social Insurance. Social Assistance. Unconditional Basic Income

¹ Bacharel em Serviço Social pelo Centro Universitário UMA e Assistente Social na Gestão do Acolhimento Institucional da Prefeitura Municipal de Contagem/MG.

Introdução

O presente artigo discorre sobre a realidade daqueles que não são alcançados pelos instrumentos de proteção social existentes hoje no Brasil, a partir da reflexão sobre as políticas públicas de Previdência e Assistência Social. O interesse pelo tema se dá por sua atualidade e por representar uma expressão nítida da questão social que tem alterado a dinâmica de vida de diversos indivíduos e causado impactos significativos em suas histórias, de modo a comprometer o seu futuro.

Este estudo é fruto de revisão bibliográfica. Para a sua confecção utilizou-se como fonte de pesquisa: livros, capítulos de livros e artigos científicos. O artigo está dividido em três partes, além de algumas considerações feitas a título de reflexão. Ao mesmo tempo pretende fomentar debates posteriores sobre a temática em tela.

Na primeira parte intitulada “Protoformas da Previdência Social no Brasil” foi realizado um breve resgate histórico dessa política até a Constituição de 1988, data em que adquire maior concretude no âmbito da proteção social brasileira.

Na segunda parte sob o título “Os Enjeitados da Previdência Social” objetivou-se apresentar o processo pelo qual passou a Previdência Social que, antagonicamente, ao aumentar o seu escopo de proteção foi alvo de uma sagaz investida do estado capitalista neoliberal que fragilizou o poder de proteção que lhe compete.

A terceira parte, chamada de “Com quem Ficam os Enjeitados”, problematizou a situação de cidadãos que não são alcançados pela Previdência ou Assistência Social e uma possível forma de inseri-los no âmbito da proteção social.

Por fim, foram realizadas algumas considerações sobre o tema, analisando o material apresentado nesse trabalho, com vistas a alimentar discussões posteriores, dada a sua riqueza.

Em síntese, diante do exposto e do conteúdo expresso nas páginas a seguir, espera-se que este processo investigativo traga subsídios para o acervo do Serviço Social e demais áreas afins das Ciências Sociais e possa suscitar algumas reflexões sobre o tema em questão.

Protoformas da Previdência Social no Brasil

O conceito de seguridade social foi se formando e estabelecendo no Brasil ao longo de um processo histórico que resultou de inúmeras correlações de forças e estratégias políticas presentes na sociedade. A primeira vez que se discutiu a seguridade, mesmo que

incipientemente, foi na Constituição Federal de 1824. Tal documento a concebia como ato de caridade. Com a Constituição de 1891, a execução da seguridade migrou para a administração pública. No século seguinte, na Constituição de 1934, adquiriu forma de seguro social, por meio da política de Getúlio Vargas, como garantia para os trabalhadores regulamentados. A Constituição de 1946 proporcionou a abertura para que em 1960 fosse criada a Lei Orgânica da Previdência Social.

Contudo, o modelo de 1934 foi o norteador para as Constituições seguintes, sendo aperfeiçoado, principalmente, na Constituição de 1988. Essa última estabeleceu o conceito de seguridade social por meio do tripé: saúde, previdência e assistência social. Assim, o conceito de seguro social manteve-se atrelado somente à previdência. (SIMÕES, 2009). Isso ocorreu devido ao seu caráter contributivo.

Por razão da Lei Eloy Chaves e da política getulista terem se estabelecido como marcos norteadores do conceito de seguridade social, consideraremos as análises que aqui serão feitas a partir do ano de 1923, data em que foi promulgada.

Tal opção justifica-se pela explanação de Faleiros (2007, p. 140), ao afirmar que

[...] antes de 1930, encontram-se certas medidas sociais para os funcionários, os trabalhadores de transporte (principalmente ferroviários e marítimos) e contra os acidentes de trabalho. No Brasil, em particular, vai-se encontrar uma nítida diferença na organização dos seguros antes e depois de 1930. Esse talho na história [...] marca um corte na história do país.

A Lei Eloy Chaves, para alguns teóricos, define-se como marco inicial da Previdência Social no Brasil. Durante os anos 1923 a 1930 instituíram-se as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para algumas categorias profissionais que foram organizadas por empresas tanto de natureza civil quanto privada, tendo como financiadores seus empregados e empregadores. O poder público era responsável apenas por resolver os conflitos que surgiam. (CUNHA; CUNHA, 2001).

Conforme Simões (2009, p.142), “a Lei Eloy Chaves instituiu originalmente o direito de estabilidade no emprego, após dez anos, como mecanismo atuarial de garantia de receita previdenciária para o pagamento dos benefícios”. O autor informa que as CAPs garantiam aposentadorias e pensões aos funcionários das empresas. Desta forma, o sistema das CAPs funcionava como um tipo de seguro administrado pelas empresas.

Os primeiros modelos de previdência implantados no Brasil foram fundamentados no

[...] sistema bismarckiano, que está baseado em contribuições sociais, sendo identificado como sistema de seguros sociais, assemelhando-se aos seguros privados. Em relação aos direitos, são cobertos, principalmente – e às vezes

exclusivamente – os trabalhadores empregados, pois o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta dos trabalhadores e dos empregadores, a partir da folha de salários. (MARCONSIN; SANTOS, 2010, p. 181).

De acordo com Cunha e Cunha (2001), a época que compreendeu os anos 1930 a 1945 foi marcada por propostas que visavam conter gastos em decorrência da crise de 1929. Nesse período houve muitas greves e manifestações e estava em destaque o tema da Previdência Social, o que acarretou diversas transformações na organização e concepção do sistema previdenciário. Em resposta, foram criados o Ministério do Trabalho (1930) e, conseqüentemente, a Carteira de Trabalho e Previdência Social (1932), que passaram a regular o acesso à saúde e previdência social.

Acerca da regulação da cidadania por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social, Boschetti (2008, p.87-88) endossa que “a concretização da dimensão social da cidadania com base nas relações salariais, que constitui a particularidade dos países europeus, é considerada por alguns analistas brasileiros como fonte de desigualdade social”.

Conforme a autora anteriormente citada,

Essa noção introduziu no Brasil o debate crítico a respeito das limitações dos direitos sociais garantidos apenas aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho. Em um país onde o trabalho, sobretudo o trabalho assalariado, não se transformou em fator de integração nacional e onde as atividades precárias e informais proliferam, os direitos restritos as atividades salariais são considerados fonte de desigualdade, de exclusão social e de privilégios corporativistas. Até o início dos anos 70, aqueles que não possuíam trabalho assalariado com carteira assinada eram completamente excluídos do acesso aos direitos previdenciários existentes na época – aposentadoria, pensão e saúde. O autor sustenta também que foi a associação entre cidadania e ocupação profissional que permitiu a existência de condições institucionais que formularam, mais tarde, conceitos como “marginalidade” e “mercado informal de trabalho”. Nesta última categoria, foram agrupadas as situações de desemprego, de subemprego e de empregos precários e instáveis, além de todas as ocupações estáveis e regulares que ainda não eram regulamentadas pelo Estado. (BOSCHETTI, 2008, p. 88).

Na década de 1930, também foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), que passaram a ser organizados por categorias profissionais, além de serem altamente dependentes do governo federal. Esse modelo inovou ao incorporar novas categorias profissionais, antes não cobertas. Deste modo, a Previdência passou a atuar juntamente ao Estado nos investimentos que interessavam ao governo. (CUNHA; CUNHA, 2001).

Sendo assim,

A transformação das *Caixas* de socorros em *Institutos* correspondeu a uma estratégia de centralização do poder federal e do controle dos Estados por uma burocracia cada dia mais técnica e mais numerosa. Inúmeros *Institutos* surgiram durante o governo Vargas: o do café (que reconduziu ao poder a oligarquia de São Paulo), da cana de açúcar, do álcool, do chá-mate, do cacau, etc. (FALEIROS, 2007, p. 151).

Simões (2009, p. 142) afirma que “os IAPs asseguravam basicamente aposentadorias, pensões, auxílio-doença e funeral e assistência médica aos filiados. Mas, esses benefícios variavam de instituto para instituto”. Em síntese, “os riscos cobertos por esses Institutos eram os de doença, de invalidez, de velhice e de morte” (FALEIROS, 2007, p. 153). O sistema dos IAPs e a filiação por categoria profissional encerrou-se na década de 1960 com a unificação do sistema e padronização dos benefícios por meio da uniformização da previdência social como política pública (SIMÕES, 2001).

Com o Golpe de 1964, inaugurou-se um discurso de racionalidade técnica e administrativa que atingiu diretamente a Previdência, levando-a a gerir ações que resultaram em maiores gastos, despesas elevadas, déficit de saldos, esvaziamento de reservas e ausência de orçamentos. Com a criação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, e do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), em 1966, ocorreu a uniformização dos segurados de diferentes institutos, o que agravou ainda mais as dificuldades já enfrentadas. (CUNHA; CUNHA, 2001).

Conforme Cunha e Cunha (2001), o período que compreende 1966 a 1973 foi marcado pela progressiva atuação do Estado como regulador da sociedade. Com a criação do INPS, o governo alargou a sua capacidade de regulação e absorveu os trabalhadores domésticos e rurais, com exceção daqueles atuando no mercado informal. Segundo Simões (2009), um ano depois ocorreu a inclusão dos idosos e portadores de deficiência, criando também o salário-maternidade.

A criação de tais institutos proporcionou a centralização administrativa, tendo como consequência a uniformização dos benefícios e a viabilização da execução de convênios com a assistência médica privada, entregando o sistema previdenciário ao controle tecnocrático estatal, que se geriu isento da representação dos trabalhadores, empresários e governos (SIMÕES, 2009).

Conforme análise de Faleiros (2007, p.135),

Os tecnocratas formam, nesse caso, uma força social ao mesmo tempo liberalizante e burocrático-racionalizadora. Como parte da pequena burguesia assalariada ou da burguesia de Estado os tecnocratas contribuíram

para racionalizar as medidas de seguro social no contexto da acumulação capitalista e para liberalizar certos mecanismos políticos, eliminando barreiras, ampliando a faixa dos direitos sociais, tecnicizando os processos de atendimento, elaborando critérios explícitos para seleção de clientela e outorga de benefícios.

Deste modo, Faleiros (2007) acrescenta que as medidas racionalizadoras dos tecnocratas se inserem no contexto geral de acumulação capitalista e respondem a um processo global do surgimento de novas formas de agregação de capital, diante das pressões da classe trabalhadora.

As conjunturas política e econômica forçaram o Estado a reconhecer a Seguridade Social como forma de legitimar-se. Em 1974, originou-se então o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), fortalecendo as ações da Previdência. Contudo, a corrupção presente nos serviços contratados pela Previdência atingiu níveis elevados colocando em risco o seu equilíbrio. Criou-se o DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência), o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência Social), o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social) e o IAPAS (Instituto de Arrecadação da Previdência Social). Em síntese, pode-se afirmar que esse período foi marcado pela disciplina na concessão de benefícios e na prestação de serviços e reordenamento da administração previdenciária. (CUNHA; CUNHA, 2001).

A partir de tais transformações, originou-se no Brasil um novo modelo de Seguridade Social que posteriormente passaria por algumas transformações. Com o advento da Constituição Federal de 1988, alterações importantes foram incorporadas ao texto constitucional. Dois anos depois foi criado o INSS (Instituto Nacional de Seguro Social), como resultado da fusão entre o IAPAS e INPS (SIMÕES, 2009).

Implantada pela Constituição de 1988, a Seguridade Social foi fundada em duas lógicas de atuação: assistência social e seguros sociais. O complexo previdenciário-assistencial não foi uma novidade desta constituição, uma vez que a ação pública já se desenvolvia nessa lógica, mesmo que de modo paralelo ou complementar. A inovação foi introduzir tais elementos na lógica do direito e formalizá-los. (BOSCHETTI, 2008).

Nesse contexto, Faleiros (2007, p. 204) alega:

Em linhas gerais, a Constituição se coloca como liberal-democrática-universalista, expressando as contradições da sociedade brasileira e fazendo conviver as políticas estatais com as políticas de mercado nas áreas da saúde, da previdência e da assistência. A Seguridade Social, que integra saúde, previdência e assistência social, é consagrada pela primeira vez no texto constitucional. A saúde e a assistência social passam a ser direitos do cidadão e dever do Estado, e a previdência mistura contribuição com

financiamento estatal, principalmente para servidores públicos e militares. Os trabalhadores rurais passaram a obter o pleno acesso à previdência, com benefícios não inferiores a um salário mínimo, alcançando seis milhões de beneficiários, de fato, de uma renda mínima. O salário mínimo foi definido como piso básico de todos os benefícios e os reajustes vinculados a ele.

A partir do modelo de seguridade social, cada política pública que a integra teve as suas receitas divididas, com fontes de financiamento estipuladas separadamente. Para a Previdência Social foi reservada a maior parte dos recursos provenientes das contribuições sobre os salários dos empregados. Dessa forma, ela passou a ser a única com função arrecadadora. (SENNA; MONNERAT, 2008).

Desta forma, é possível perceber que o financiamento da Seguridade Social de maneira desintegrada ocorreu e ainda ocorre destoante daquilo que foi instituído na Carta Magna, sendo uma estratégia política e econômica do governo a fim de fortalecer a cultura da crise da seguridade pública, criando, assim, no imaginário social a ideia de um sistema falido e ineficaz.

Tal argumento pode ser corroborado pelo Art. 195, § 2º da Constituição Federal de 1988 ao reconhecer que “a proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, [...], assegurada a cada área a gestão de seus recursos”. Sendo o cumprimento deste artigo uma das pautas atuais dos movimentos sociais que militam em prol da previdência pública.

O Art. 195 da Constituição Federal de 1988 ainda estabelece 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: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III - sobre a receita de concursos de prognósticos. IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 1988).

A partir de então, o INSS inseriu em sua arena de cobertura diversos tipos de benefícios, tais como aqueles “contra riscos de doença, invalidez e morte, incluindo os que resultam de acidente ou doenças do trabalho, velhice, reclusão penitenciária e maternidade, assegurando, ainda, pensão aos dependentes do segurado falecido”. (SIMÕES, 2009).

Entre os diversos benefícios estavam o direito à aposentadoria por tempo de contribuição, por idade e por invalidez; auxílio-doença para os casos de incapacidade temporária de natureza comum ou acidentária, auxílio-reclusão e salário-maternidade. Em suma, os benefícios previdenciários pagos aos segurados, respeitando, em muitos casos, um tempo de carência são: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição podendo ser proporcional ou integral, aposentadoria especial, pensão por morte, salário-família, salário-maternidade, auxílio-reclusão (SIMÕES, 2009).

Como foi possível perceber, a Previdência Social, no decorrer dos anos, passou por diversas transformações que ocorreram paulatinamente na história do país e que acompanharam as concepções e modelos políticos e econômicos de cada época. A seguir, pretende-se mostrar que essas mudanças continuam a acontecer de modo a interferir sobretudo na vida daqueles que possuem menor grau de representatividade política, entre eles os trabalhadores informais e os que exercem atividades nas instâncias de subemprego em condições precárias de trabalho, os quais serão chamados de “enjeitados” da Previdência Social.

Os Enjeitados da Previdência Social

A partir das transformações que ocorreram na seguridade social, intensificou-se no Brasil um processo de reforma da previdência, legitimado pela cultura da crise do capital, atendendo aos interesses da classe hegemônica. Por essa razão, Mota (2008b, p. 117) afirma que “[...] as tendências da seguridade social brasileira expressam um movimento mais geral, determinado pela relação entre a crise econômica dos anos 80 e os mecanismos adotados para o seu enfrentamento”.

Silva (2007, p. 116 e 117) observa “que ao buscar equacionar a reforma da seguridade social somos remetidos, inelutavelmente, a enfrentar problemas da esfera macroeconômica de cujo efeito combinado deriva a chamada crise da previdência social”.

Logo, a cultura da crise geral e da previdência deve ser entendida como uma medida que estabelece as bases do neoliberalismo no Brasil. Esse processo foi se determinando por dois conjuntos de vetores, a saber: nas mudanças no mundo do trabalho, com o processo de acumulação flexível, e na intervenção do Estado, reduzindo a sua arena de intervenção (MOTA, 2008b). As mudanças que ocorreram no conjunto da seguridade social tiveram

“como principais formuladores os organismos financeiros internacionais, os empresários vinculados ao grande capital e a burocracia estatal a eles associada” (MOTA, 2008b, p. 119).

Discorrendo sobre a conjuntura de reforma do sistema previdenciário, Gentil (2011) infere que o pensamento conservador é o responsável pela visão de crise incorporada à previdência, levando a uma ausência de legitimação da proteção social nos países centrais e periféricos. Principalmente nos países da América Latina onde ocorreram reformas que subsidiaram a privatização da previdência social.

No contexto de reforma brasileira, não foram alteradas as bases previstas na Constituição de 1988, permanecendo o modelo universalista. A proposta constitucional passou por algumas transformações influenciada pelos representantes do neoliberalismo que se apropriaram do discurso do déficit público alegando que ele supostamente elevou a inflação e a relação dívida/PIB. Logo, o déficit sob o discurso do descontrole das contas da previdência foi utilizado como “bode expiatório” dos neoliberais (GENTIL, 2011).

Segundo Gentil (2011), para a manutenção dessa concepção

[...] a imprensa noticia dados trágicos acompanhados de linguagem dramática sobre a situação da previdência social. Um dos argumentos mais repetidos periodicamente pela mídia é de que os déficits crescentes da previdência engessam a administração das contas públicas, restringindo cada vez mais o espaço para investimento pelo Estado. Diante dessa avalanche de avaliações sombrias massificadas pela mídia, não é de se estranhar que pessoas comuns, políticos e até pessoas respeitáveis do meio acadêmico acreditem que é preciso, urgentemente, fazer a reforma da previdência para resolver um problema financeiro gravíssimo. O déficit, no entanto, não existe. Se investigados mais detidamente, os dados estatísticos do Brasil revelam que não há crise financeira na previdência social e, principalmente, não há crise no sistema de seguridade social. No caso do sistema previdenciário [...] tem havido uma situação muito mais tranqüila do que se poderia supor, durante os anos de 1990-2005, com alguns escassos momentos de déficit, apesar da política econômica recessiva adotada nesse período, que conduziu a resultados perversos no nível de produção e no mercado de trabalho. (GENTIL, 2011. p. 3-4)

Conforme Simões (2009), em 1998, com a Emenda Constitucional n. 20, deu-se início ao processo de reforma da Previdência Social, alterando-se os direitos previdenciários, o que afetou principalmente os servidores públicos, acarretando em um arrocho salarial em proporções jamais vistas na história do país.

Tais alterações, conforme Mota (2008a, p. 138), “revelam que os governos das classes dominantes conseguiram operar um giro sem precedentes nos princípios que ancoram a Previdência Social como política de proteção, transformando-a numa modalidade de seguro social”.

Faleiros (2007, p. 207) assegura que

[...] a iniciativa do governo de Fernando Henrique Cardoso de promover uma reforma constitucional da Previdência Social não está isolada do processo político contemporâneo de mudanças da relação do Estado com a sociedade e que traduz as exigências veiculadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo chamado Consenso de Washington. Segundo o diagnóstico desses organismos, a crise latino-americana se deve ao excessivo crescimento do Estado e ao populismo, este por sua incapacidade de controlar o déficit público. O déficit público passou a ser o bode expiatório da falência do Estado, sem que, no entanto, sejam explicadas as suas causas mais profundas. De acordo com o discurso oficial, a Previdência Social foi estigmatizada como sorvedoura do dinheiro público.

Analisando o contexto de reforma da previdência ocorrido entre 1996 e 1998, Mota (2008a, p. 138) avalia que algumas alterações foram feitas na estrutura previdenciária, entre elas:

A substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição, o aumento da idade mínima, o estabelecimento do teto máximo dos benefícios, a supressão do cálculo da aposentadoria com base nos últimos 36 salários de contribuição, o fim das aposentadorias especiais, a instituição do regime contributivo para os servidores públicos, além do regime de previdência privada complementar facultativo para os servidores e a criação do fator previdenciário, como norma de transição.

A partir dos elementos mencionados até aqui, percebe-se que durante a história da Previdência Social no Brasil ocorreram inúmeros avanços e retrocessos que resultaram na exclusão de diversas pessoas do sistema previdenciário, entre elas aqueles que se encontram na informalidade.

Mota (2008a) infere que, apesar de a Seguridade Social brasileira ter-se inspirado em modelos de países desenvolvidos e ser considerada como uma das melhores do mundo, ela não tem conseguido uniformizar a proteção social, mantendo cidadãos excluídos do mercado de trabalho e/ou vivenciando situação de pauperização. Dessa forma, “os [...] desempregados, autônomos e terceirizados, reféns do ‘custo Brasil’ e desorganizados politicamente, engrossam as fileiras do ‘mundo do trabalho desprotegido e precarizado’” (MOTA, 2008a, p.144).

Portanto, é relevante observar que o desemprego e as relações precárias de trabalho, além da fragilidade das políticas sociais, deveriam gerar preocupações sobre que tipo de proteção necessita ser oferecida aos excluídos do mercado de trabalho formal. Uma vez que aqueles trabalhadores que desempenham suas atividades no mercado informal ou estão

desempregados permanecem excluídos da previdência. Apesar de poderem contribuir na condição de autônomos muitos se encontram destituídos de recursos. (BOSCHETTI, 2008).

Por outro lado,

[...] eles não têm direito às prestações assistenciais porque estas são reservadas aos pobres considerados incapazes de exercer uma atividade produtiva: idosos com mais de 65 anos e pessoas com deficiência. (BOSCHETTI, 2008, p. 284)

Para Lira (2006), as modificações ocorridas na Previdência Social, em detrimento da reforma do Estado, contribuem para uma maior desproteção dos trabalhadores e, principalmente, para os que estão na informalidade. Na visão da autora, nesse segundo grupo encontram-se aqueles que vivenciam situações de maiores riscos e vulnerabilidade no trabalho, implicando em uma perda acentuada da qualidade de vida e da proteção social. “É esse grupo mais vulnerável hoje, sem cobertura da previdência social e sem recursos para se preparar para a aposentadoria, que deverá vir a ser a ‘bomba-relógio social’ num futuro não muito distante.” (LIRA, 2006, p.149).

Dessa forma, aqueles que por diversos fatores, entre eles o envelhecimento ou perda da capacidade laboral, ao pararem de trabalhar não se enquadram nos critérios para recebimento de aposentadoria, passarão a constituir público da Assistência Social ou de políticas públicas que são executadas pela lógica neoliberal de Estado.

Gentil (2011, p. 28), acompanhando essa discussão, argumenta que

a permanência dessa política por muitos anos consecutivos faz com que se possa prever, para o futuro, um grande contingente de “sem-previdência”, isto é, pessoas com idade superior a 60 anos que necessitarão de gastos assistenciais para seu sustento. Para evitar que essa previsão se confirme, é necessária, desde já, a incorporação dessa população ao mundo dos direitos da cidadania. E isso depende da mudança na atual política econômica, tanto quanto sua permanência posterior no sistema previdenciário está diretamente associada ao padrão de desenvolvimento econômico do futuro, muito mais do que de reformas tópicas ou radicais na área tributária, no código penal ou na legislação previdenciária e trabalhista.

A partir desses elementos, Faleiros (2007, p.211) alerta que

a presença da previdência estatal é condição essencial para a garantia dos direitos sociais e o acesso do cidadão a uma renda mínima em situações de risco social e pobreza. Não se pode conceber a cidadania sem garantia desses direitos. Para garantir essa cidadania é fundamental que haja transparência em relação aos dados da Seguridade Social brasileira, e uma negociação real, envolvendo toda a sociedade, sobre o futuro de nosso sistema previdenciário.

Com base no conteúdo exposto neste texto, pode-se inferir sobre a necessidade de fortalecimento da previdência social como mecanismo de garantia de direitos àqueles cidadãos que já se encontram protegidos pela legislação trabalhista e de alguma forma aos que se encontram na informalidade, com vistas a se ampliar a esfera do acesso aos direitos, em vez de atrofiá-los como tem ocorrido por meio da intensiva neoliberal nos últimos anos.

Com quem Ficam os Enjeitados?

Conforme exposto anteriormente parte dos cidadãos não atendidos na Previdência Social podem passar a constituir-se em público da Assistência Social. Por essa razão, a partir de então se almeja problematizar essa questão.

Sabe-se que a Previdência Social é uma política de seguridade social que visa proteger e amparar trabalhadores contra riscos que podem ocorrer devido a características específicas do ciclo de vida ou vulnerabilidades em decorrência do trabalho. Por ser uma política contributiva estende a sua proteção apenas aos trabalhadores do setor formal, ou para os que estão na informalidade, desde que se responsabilizem individualmente com a contribuição, ao contrário dos formais que contribuem de modo paritário com os empregadores.

Ao desfiliar aqueles que se encontram em situação de não-trabalho ou que desenvolvem trabalhos precários, em situação de subemprego, a Previdência Social torna órfão um contingente de trabalhadores, que em parte são adotados pela Assistência Social, entretanto sem ter as suas reais necessidades atendidas de modo adequado.

A Assistência Social vem alcançando o seu reconhecimento social como política pública de modo tardio e paulatino. Apesar de ser afirmada como tal na Constituição Federal de 1988 foram precisos alguns anos para ser notada dessa forma. Isso pode ser evidenciado com a recente legislação sobre essa política, se comparada com a legislação existente sobre a Previdência Social, que no Brasil data de 1923, com a promulgação da Lei Eloy Chaves.

Um exemplo evidente disso é a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS criada em 1993, enquanto a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS foi promulgada em 1960. Uma distância considerável de 33 anos. Além desse atraso na criação de uma lei que regulamentasse a política de Assistência Social, há uma lacuna de cerca de uma década para que ela começasse a tomar forma por meio de regimentos legais como a Política Nacional de

Assistência Social – PNAS/2004, a Norma Operacional Básica – NOB/2005 e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/2006.

Apesar das ações de regulamentação e reconhecimento tardios da Assistência Social, pode-se perceber, por outro lado, um movimento que vem dando centralidade a esta política social entre as demais, principalmente em relação àquelas reconhecidas como de Seguridade Social.

Esse movimento é denominado por Mota (2010) como assistencialização da política de Assistência Social. A autora identifica a “assistencialização não como um retrocesso em relação à existência ou não da consolidação de direitos, mas sim pela centralidade que tem a Assistência Social hoje no enfrentamento da questão social no Brasil” (MOTA, 2011, p.71)

Nessa lógica, Mota (2010) analisa que a Previdência Social deixa de ser o principal mecanismo de proteção e a Assistência Social passa a assumi-lo, devido ao seu caráter não contributivo. Soma-se a isso a construção do mito de ser ela capaz de enfrentar a desigualdade social. Se antes era entendida como uma política de mediação, depois de alcançar o status atual é concebida como estruturadora.

Entretanto é preciso indagar como que uma política como a Assistência Social que é em demasiado focalista, reconhecida pela legislação atual como de seguridade social não-contributiva, restrita àqueles que dela necessitarem, conforme disposto na Constituição Federal no Artigo 203, pode ser capaz de ocupar tal centralidade? Principalmente pelo fato de que, na maioria das vezes, os que dela necessitam são submetidos a critérios de seletividade que consideram, principalmente, o baixo rendimento da família. Assim, impera o crivo do quanto mais pobre mais público da Assistência Social é. O que, na verdade, não deveria ocorrer, uma vez que tais procedimentos agridem o primeiro princípio explicitado na PNAS, qual seja: “Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica” (BRASIL, 2005, p.32).

Sposati (2011) condena essa forma de conduzir a Assistência Social ao afirmar que se constitui em grave equívoco essa política ocupar-se do pobre e da pobreza. Para a autora este modo de agir está embasado em uma falsa concepção de que é possível erradicar a pobreza com política social. Deste modo, “definir como objeto de Assistência Social a pobreza, seria construir uma política sem resultados alcançáveis, já que ela em si não dá conta de superar/erradicar a pobreza” (SPOSATI, 2011, p.42).

Talvez a solução para esse conflito entre a gestão da Assistência Social e da Previdência possa estar no que vem sendo denominado por alguns estudiosos como Renda Básica Incondicional e na criação de uma política pública específica de transferência de

renda. Com ela acredita-se ser possível diminuir o número de desfiliaados da seguridade social, com exceção da saúde que já é uma política universal, e conceder a Assistência Social o espaço para ser garantidora de direitos sem exercer um forte policiamento sobre os seus usuários.

O cumprimento da Lei 10.835/2004, sancionada pelo ex-presidente Lula, que instituiu a renda básica de cidadania, possibilitaria que os sujeitos inalcançados, tanto pela Previdência quanto pela Assistência Social, obtivessem meios dignos de manterem a própria subsistência.

De acordo com estudos realizados por Van Parijs (2000, p. 179), a “renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”.

O autor elenca algumas de suas principais características: (i) deve ser paga em dinheiro; (ii) de maneira regular; (iii) pode ser distributiva ou redistributiva; (iv) o pagamento é realizado individualmente a todos os cidadãos da comunidade; (v) considera a condição socioeconômica do grupo familiar; (vi) independe de comprovação de baixa renda ou ausência dela, (vii) e não precisa necessariamente ser paga por um Estado-nação (VAN PARIJS, 2000).

É importante ressaltar que a dificuldade da concessão de uma renda básica incondicional ou efetivar a Lei 10.835/2004 como está disposta em seus artigos é de fácil explicação, dado o contexto neoliberal e o estágio de espoliação e barbárie do sistema capitalista. Pensar em uma renda básica incondicional em uma estrutura de governo em que o Estado cada vez busca minimizar a sua esfera de atuação e transferir para o mercado as suas responsabilidades é um desafio extremamente complexo e de difícil resolução.

Por outro lado, pode-se relacionar a dificuldade e ausência de interesse político em criar condições para que todos os cidadãos usufruam de uma renda básica incondicional, sem focalizar naqueles totalmente desprovidos de recursos ou parcialmente providos, devido ao passado histórico das políticas sociais no Brasil. Políticas essas que na maioria das vezes foram exercidas na base do clientelismo, assistencialismo, favoritismo, coronelismo, amadorismo, etc. Sendo necessário, criar estratégias para eliminar esse sufixo vicioso que permanece atrelado à raiz das políticas públicas, principalmente as de recorte social, até os dias de hoje.

Todavia, sabe-se que para que o sistema capitalista continue a existir e a elevar sua acumulação é necessário que existam os pobres e os miseráveis, que aglomeram as filas do desemprego e da informalidade. Para Marx (1988), a própria estrutura do capitalismo opera no sentido de fazer surgir uma superpopulação relativa flutuante ou um exército industrial de

reserva. Assim, a massa trabalhadora excedente constitui-se a condição necessária para a continuidade do capitalismo.

O fornecimento de uma renda básica incondicional não afeta a estrutura do sistema capitalista nem coloca em risco a sua supremacia, uma vez que visa, como o próprio nome afirma, ser uma renda básica, incapaz de suprir todas as necessidades humanas. Deste modo, o trabalho continua sendo meio indispensável para a manutenção da vida. Contudo, ela poderá mostrar-se capaz de reduzir a pobreza, apesar de ser incapaz de exterminar com a desigualdade social, que só cessará com o fim da sociedade de classes. Além de reduzir o estigma sobre aqueles que mais recorrem a proteção social do Estado na forma dos programas de transferência de renda.

Considerações Finais

Após a apresentação da estrutura da Previdência Social no Brasil e o breve resgate histórico que se fez nesse texto, é perceptível como no decorrer dos anos essa política pública foi ampliando a sua cobertura, todavia sempre se mantendo limitada a um público específico, a classe trabalhadora.

Ao mesmo tempo em que a Previdência Social ampliou a sua arena de cobertura, conviveu com as transformações ocorridas no mundo do trabalho e com a política de governo adotada no Brasil desde a década de 1990, o que impactou de modo significativo o modo de gerir os benefícios ofertados pela Previdência e a vida do público por ela coberto. Deste modo, é salutar inquirir até que ponto ela tem sido eficaz no contexto de fragilização e precarização das relações de trabalho.

Outra discussão que se pretendeu fazer neste texto foi à respeito dos “enjeitados” pela Previdência Social. O que fazer com eles quando não são atendidos por esta política? Seria o caso de apenas entrega-los à Assistência Social? E se isso ocorrer, ela será capaz de ofertar todas as garantias que os cidadãos e cidadãs necessitam para ter uma velhice segura, ou serem protegidos caso tenham a sua capacidade de vender a força de trabalho diminuída ou cessada? Sendo ela capaz, não estaríamos promovendo com isso a assistencialização desta política pública? Questões como essa merecem atenção especial para serem respondidas com capacidade de resolutividade.

Em primeira análise o fato de a Assistência Social ser para aqueles que dela necessitam parece alargar em demasiado o seu escopo de atuação, entretanto quando

analisados os seus critérios de inserção, logo se percebe que se reserva a um público extremamente necessitado, deixando de fora uma outra grande parcela de cidadãos.

Essa constatação é evidenciada pela situação dos idosos que não são aposentados e nem recebem o BPC, uma vez que a aposentadoria é assegurada àqueles que contribuíram com o sistema previdenciário durante uma parcela de suas vidas, enquanto o BPC é fornecido pela Assistência Social para idosos cujas famílias não tenham condições de suprir as suas necessidades. E como ficam os idosos cujas famílias possuem condições de suprir as suas necessidades, mas não o fazem ou realizam isso de modo precário? É justo envelhecer desprovido de qualquer capital financeiro em uma sociedade onde o acesso aos bens e serviços em grande parte se dá por meio da renda? Certamente isso gera impactos severos sobre a autonomia desses cidadãos.

Neste artigo tentou-se problematizar, mesmo que de modo tímido, a necessidade do fornecimento de uma renda básica incondicional a todos os cidadãos no ensejo de evitar que sejam submetidos a situações como a anteriormente exemplificada. O que seria em certa proporção uma forma de romper com a marca da cidadania regulada (previdência) e da sub-cidadania (assistência social) concedida aos usuários destas políticas.

Os programas de transferência de renda já existentes não podem ser considerados como de renda básica incondicional, já que para ter acesso a eles é preciso que o cidadão esteja subempregado e com remuneração baixa, ademais é obrigado comprovar estar em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Com a garantia de uma renda básica incondicional, a proteção social poderá deixar de ser vista como responsabilidade de uma política social, cessando o jogo de *empurra-empurra*, passando a ser compreendida como direito do cidadão e dever do Estado, para que assim os filhos ilegítimos comecem a desfrutar de certa legitimação.

Referências

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho: paradoxos da construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social PNAS*. Brasília, 2005.

BRASIL. Lei 10.835 de 08 de janeiro de 2004. *Renda Básica de Cidadania*.

CUNHA, João Paulo Pinto; CUNHA, Rosani Evangelista da. *Sistema Único de Saúde: Princípios*. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *Gestão Municipal de Saúde: textos básicos*. Rio de Janeiro: Brasil. Ministério da Saúde, 2001.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A Política Social do Estado Capitalista*. 10. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

GENTIL, Denise Lobato. *A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990 – 2005*. Disponível em: <http://www.corecon-rj.org.br/ced/artigo_denise_gentil_reforma_da_previdencia.pdf. > Acesso em: 21 set. 2011.

LIRA, Izabel Cristina Dias. *Trabalho Informal como Alternativa ao Desemprego: desmistificando a informalidade*. In: SILVA, Maria Ozanira da; YAZBEK, Maria Carmelita. *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Cortez; São Luiz, MA: FAPEMA, 2006.

MARCONCIN, Cleier; SANTOS, Cleusa. *A Acumulação Capitalista e os Direitos do Trabalho: contradição histórica que preside a seguridade social*. In: BEHRING, Elaine Rosseti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Orgs.). *Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas*, 2010. p. 175 a 192.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. 12. ed., trad. de Reginaldo Sant'Anna, São Paulo, Difel, 1988

MOTA, Ana Elizabete. *A Centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000*. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre estado, política e sociedade*. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010. p.133-146.

MOTA, Ana Elizabete. *Crônica de uma Morte Anunciada: as reformas da previdência social brasileira nos anos 1990 e 2000*. In: BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs.). *O Serviço Social na Previdência: trajetórias, projetos profissionais e saberes*. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008a.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 5. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008b.

MOTA, Ana Elisabete. Mesa Redonda: *Assistência Social em Debate: direito ou assistencialização?* In: CFESS. *O Trabalho do Assistente Social no SUAS*. Brasília: CFESS, 2011. p.65-71.

SANDRONI, Paulo (Org.). *Custo Brasil. Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999. p.151.

SENNA, Mônica de Castro Maia; MONNERAT, Giselle Lavinias. *O Setor Saúde e os Desafios à Construção da Seguridade Social Brasileira*. In: BEHRING, Elaine Rosseti; TENÓRIO, Maria Helena de Almeida. *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Ademir Alves da. *A Gestão da Seguridade Social Brasileira: entre a política pública e o mercado*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SIMÕES, Carlos. *Curso de Direito do Serviço Social*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2009. p. 95-180.

SPOSATI, Aldaíza. *O Trabalho do/a Assistente Social no SUAS*. Debate Simultâneo: o trabalho do assistente social nos CRAS. In: CFESS. *O Trabalho do Assistente Social no SUAS*. Brasília: CFESS, 2011. p.32-51.

VAN PARIJS, Philippe. Renda Básica: renda mínima garantida para o século XXI? *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 14, n. 40, p.179-210, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 de maio 2012.

Recebido em: Novembro 2012