

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

GERALDO GIOVANI SILVA

PROJETO SOCIAL E CONSTITUIÇÃO DE 1988: uma análise sobre a seguridade no Brasil

JOAO MONLEVADE

2023

Geraldo Giovani Silva

PROJETO SOCIAL E CONSTITUIÇÃO DE 1988:
uma análise sobre a segurança no Brasil

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Me. Rafael Breda Justo

João Monlevade

2023

Ficha Catalográfica

SILVA, Geraldo Giovani

Projeto Social e Constituição de 1988: uma análise sobre a seguridade no Brasil / Geraldo Giovani Silva. João Monlevade: FLACSO/FPA, 2023.

Quantidade de folhas f.: 71

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2023.

Orientador: Prof. Me. Rafael Bredas Justo

Geraldo Giovani Silva

PROJETO SOCIAL E CONSTITUIÇÃO DE
1988: uma análise sobre a seguridade no Brasil

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em

Prof. Me. Rafael Breda Justo
FLACSO Brasil/FPA

Profa. Ma. Ednalva Felix das Neves
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Pereira
Fundação Perseu Abramo

Prof. Dr. Hugo Lázaro Marques Martins
Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira - FUNCESI

Dedicatória,

A todos aqueles que incansavelmente se empenharam e dedicaram suas vidas para tornar a seguridade social uma realidade no Brasil e no mundo, esta obra é dedicada com profundo respeito e gratidão.

A vocês, defensores incansáveis dos direitos humanos, que lutaram contra as adversidades, desafiaram as desigualdades e enfrentaram as barreiras em busca de um futuro mais justo e solidário, nosso mais sincero reconhecimento.

Aos profissionais dedicados, cujo trabalho diário visa proteger os mais vulneráveis e fornecer um amparo essencial para a população, somos inspirados pela sua dedicação inabalável em assegurar a dignidade e o bem-estar de todos.

Aos líderes visionários e políticos comprometidos que, com sabedoria e empatia, implementaram políticas sociais abrangentes, compreendendo a importância de garantir o acesso a serviços básicos, como saúde, educação e previdência, a vocês rendemos nossas homenagens.

Às organizações não governamentais e movimentos sociais, cujo trabalho incansável e engajado mobilizou a sociedade em prol da justiça social, à proteção dos mais vulneráveis e à construção de comunidades mais coesas e inclusivas, expressamos nossa profunda admiração e gratidão.

Àqueles que persistiram na batalha contra o individualismo, a ganância e a indiferença, em busca de uma sociedade mais compassiva e solidária, nossas palavras nunca serão suficientes para expressar a magnitude de sua contribuição.

Neste trabalho, buscamos compreender e disseminar a importância da seguridade social, mas é com humildade que reconhecemos que nossa contribuição não seria possível sem a dedicação, o sacrifício e o trabalho incansável de todos vocês.

Que esta obra seja um tributo à sua coragem, comprometimento e visão, e que possa continuar inspirando novas gerações a seguir o exemplo e a lutar incansavelmente pelos princípios fundamentais de justiça social, igualdade e dignidade humana.

Com sincera gratidão e admiração,

Geraldo Giovanni Silva

Agradecimentos

Agradeço sinceramente a cada membro da banca, pelo cuidado e atenção dedicados durante a defesa do meu trabalho de conclusão de curso. Suas contribuições foram valiosas para o aprimoramento do meu estudo e para o meu crescimento acadêmico.

Gostaria também de expressar minha gratidão a todos aqueles que me acompanharam ao longo dos meus estudos.

Agradeço à professora mestra Yolanda Carla Lima Coelho pelo apoio e incentivo para a realização deste curso.

Agradeço ao professor Valter Jasonil Rodrigues pelo apoio nos recursos pedagógicos.

Agradeço a todos os colegas de turma, professores, amigos e familiares que estiveram ao meu lado, apoiando-me e incentivando-me durante essa jornada desafiadora.

Um agradecimento especial vai para meu orientador do TCC, cuja orientação foi fundamental para o desenvolvimento do meu trabalho. Sua experiência, orientação cuidadosa e valiosas sugestões foram essenciais para o aprimoramento do meu estudo.

Por fim, gostaria de expressar minha gratidão à FLACSO - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, por proporcionar um ambiente de aprendizagem enriquecedor e por oferecer um curso de mestrado que ampliou meus horizontes acadêmicos e profissionais.

Novamente, agradeço a todos(as) que contribuíram para a minha jornada acadêmica. Sem o apoio e incentivo sempre de vocês, não teria sido possível alcançar esse marco em minha carreira. Sou imensamente grato a cada um de vocês a quem dedico este trabalho.

O Brasil precisa navegar no mar aberto do
desenvolvimento econômico e social.

Luiz Inácio Lula da Silva

RESUMO

O estudo realizado nesta pesquisa sobre a Seguridade Social proporciona uma análise das suas origens, evolução e desafios. Por meio da exploração das ideias de autores como Draibe, discute-se como as características do Welfare State brasileiro impactam a compreensão e implementação da seguridade social que atravessou dois períodos de ditadura. A realidade de uma grande parte da população brasileira vivendo em condições precárias, com baixa renda e falta de infraestrutura básica, reforça a necessidade de abordar e superar esses desafios. A Constituição de 1988 introduziu conceitos inovadores de seguridade social, definiu que a saúde, previdência e assistência social a compõe, bem como suas fontes de financiamento, mas o desrespeito aos dispositivos constitucionais, as distorções e os ataques constantes por parte dos governos têm dificultado o desenvolvimento eficaz do sistema protetivo no Brasil. A implementação de medidas neoliberais e a apropriação indevida de recursos destinados à seguridade social têm prejudicado sua sustentabilidade e afetado o financiamento adequado. Enquanto não houver a reversão dessas práticas, é essencial interromper os ataques e garantir a devolução dos recursos desviados, seguindo estritamente as diretrizes constitucionais. A partir dessas questões levantadas expõe-se a situação de surgimento da seguridade social no Brasil bem como os seguimentos que a dela fazem parte, para em seguida discutir a grande questão das dificuldades do desenvolvimento da seguridade social no país. A consolidação dos princípios de acesso universal e distribuição equitativa dos benefícios depende da implementação de políticas efetivas nos setores estatais que compõem a Seguridade Social. Esses desafios são fundamentais para garantir os direitos da proteção social e promover uma sociedade mais justa e igualitária no Brasil.

Palavras-chave: Seguridade Social; Precariedade; Modelo Político; Estado Protetor

ABSTRACT

This research study on Social Security provides an analysis of its origins, evolution, and challenges. By exploring the ideas of authors like Draibe, it discusses how the characteristics of the Brazilian Welfare State impact the understanding and implementation of social security, which endured two periods of dictatorship. The reality of a large portion of the Brazilian population living in precarious conditions, with low income and lack of basic infrastructure, reinforces the need to address and overcome these challenges. The 1988 Constitution introduced innovative concepts of social security, defining that health, pension, and social assistance are part of it, as well as their sources of financing. However, the disregard for constitutional provisions, distortions, and constant attacks from governments have hindered the effective development of the protective system in Brazil. The implementation of neoliberal measures and the misappropriation of resources earmarked for social security have harmed its sustainability and affected adequate funding. Until these practices are reversed, it is essential to halt the attacks and ensure the restitution of diverted resources, strictly following the constitutional guidelines. From the raised issues, the emergence of social security in Brazil is exposed, along with its components, followed by a discussion of the significant challenges of its development in the country. The consolidation of principles of universal access and equitable distribution of benefits depends on the implementation of effective policies in the state sectors that compose Social Security. These challenges are fundamental to guaranteeing social protection rights and promoting a fairer and more egalitarian society in Brazil.

Key words: Social Security; Precariousness; Political Model; Protective State.

RESUMEN

Este estudio de investigación sobre la Seguridad Social proporciona un análisis de sus orígenes, evolución y desafíos. Mediante la exploración de las ideas de autores como Draibe, se discute cómo las características del Estado de Bienestar brasileño impactan en la comprensión e implementación de la seguridad social, la cual atravesó dos períodos de dictadura. La realidad de una gran parte de la población brasileña que vive en condiciones precarias, con bajos ingresos y falta de infraestructura básica, refuerza la necesidad de abordar y superar estos desafíos. La Constitución de 1988 introdujo conceptos innovadores de seguridad social, definiendo que la salud, la pensión y la asistencia social forman parte de ella, así como sus fuentes de financiamiento. Sin embargo, el desprecio por las disposiciones constitucionales, las distorsiones y los constantes ataques por parte de los gobiernos han dificultado el desarrollo efectivo del sistema protector en Brasil. La implementación de medidas neoliberales y la apropiación indebida de recursos destinados a la seguridad social han perjudicado su sostenibilidad y afectado el financiamiento adecuado. Hasta que se reviertan estas prácticas, es esencial detener los ataques y garantizar la restitución de los recursos desviados, siguiendo estrictamente las directrices constitucionales. A partir de las cuestiones planteadas, se expone la aparición de la seguridad social en Brasil, junto con sus componentes, seguido de una discusión de los desafíos significativos de su desarrollo en el país. La consolidación de los principios de acceso universal y distribución equitativa de beneficios depende de la implementación de políticas efectivas en los sectores estatales que componen la Seguridad Social. Estos desafíos son fundamentales para garantizar los derechos de protección social y promover una sociedad más justa y equitativa en Brasil.

Palabras clave: Seguridad Social; Precariedad; Modelo Político; Estado Protector.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O SURGIMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	14
1.1 A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL	18
1.1.1 A seguridade social no Brasil na visão de Draibe, Aureliano e Fagnani	18
1.1.2 Considerações a respeito da seguridade social no Brasil	19
1.2 A SEGURIDADE SOCIAL E O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	23
1.2.1 O bem-estar social na visão de Marx e Keynes	23
1.2.2 Analisando a seguridade social na perspectiva do Welfare State	25
1.2.3 A seguridade social no Brasil na perspectiva do Estado de Bem-Estar Social	35
2 OS SEGMENTOS QUE COMPÕEM A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL	37
2.1 SAÚDE.....	38
2.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL	40
2.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	43
2.3.1 A história da assistência social no Brasil	43
2.3.2 Análise da proteção social no Brasil	44
3 MOTIVOS QUE DIFICULTAM O DESENVOLVIMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL	48
3.1 OS GOVERNOS BRASILEIROS DE COLLOR A LULA	49
3.1.1 Governo Collor de Melo	49
3.1.2 O governo Itamar Franco	50
3.1.3 Os governos FHC de 1995-2002	51
3.1.4 Os governos Lula de 2003-2010	54
3.2 MECANISMOS QUE ATACAM A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL.....	58
CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

INTRODUÇÃO

O tema a ser estudado, nesta pesquisa em Maestria Estado, Gobierno y Políticas Públicas, promovido pela FLACSO – Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais, tem como título Projeto Social e Constituição de 1988: uma análise sobre a Seguridade Social no Brasil e foi escolhido pelo fato de ser bastante atual, em decorrência do momento em que a humanidade se viu ameaçada globalmente pela pandemia do COVID-19.

A pandemia atingiu a população em todos os continentes. Ameaçou a vida e expôs a organização política de cada país à fragilidade diante da necessidade de se garantir a manutenção não apenas da saúde, mas também das necessidades básicas, sobretudo as de cunho social e econômico da população.

Com este cenário de insegurança e incertezas em que vivemos atualmente e da visível vulnerabilidade do sistema de proteção social dos cidadãos, o momento mostra-se propício para aprofundamento, análise e revisão dos modelos políticos existentes, suas virtudes, deficiências, viabilidade, bem como, as expectativas futuras, em particular no Brasil.

A Seguridade Social e o *Welfare State* são temas que se entrelaçam, nas sociedades em que prosperou o modelo de Estado de Bem-Estar Social. A Seguridade se destaca como um de seus núcleos, principalmente no período de capitalismo regulado pós-guerra 1945 até 1975, considerados trinta anos de ouro.

Porém, nota-se inicialmente, que o Brasil carece de um entendimento maior sobre a densidade e espessura do conceito sobre *Welfare State*, isso repercute no perfil e nas características relacionadas às políticas sociais, com impactos visíveis no sistema da seguridade social.

Numa análise comparativa entre os diferentes processos de formação do Estado de Bem-Estar Social pelo mundo, constata-se que coexistem mais de um padrão ou modelo deste Estado. No Brasil convivemos com a abertura de espaços que propiciam a existência de padrões progressistas, como também de formas consideradas conservadoras com relação à construção do Estado Protetor.

Segundo Draibe (1993), essas características do *Welfare State* brasileiro impactam, por exemplo, no que se entende por seguridade social, cujo conceito é muito recente no Brasil, interferindo na designação positiva e ampla nos mecanismos que conferem a manutenção e reintegração da renda e de atenção à saúde.

Desde que iniciou a implementação do Estado de Bem-estar social no Brasil, nos anos 30, já se passaram quase 100 anos, e fazendo um paralelo com outros países, como os EUA, Inglaterra, Alemanha e principalmente os escandinavos, observa-se que o Brasil pouco avançou na sua implementação, inclusive com retrocessos. Exemplos dessa situação, são a reforma trabalhista e a reforma da previdência, além da aprovação da Emenda Constitucional 55 em 2016, que limita os gastos públicos com saúde, educação e ação social para os próximos vinte anos, o que interfere diretamente no quadro da seguridade social brasileira, já que esses são segmentos que a compõem. Autores como Gomes (2006) questionam se o Brasil atingiu realmente um Estado de Bem-Estar Social reforçando a ideia de que aqui isso não aconteceu.

Para alguns estudiosos como Gomes (2006), o desenvolvimento de algumas políticas de seguridade social, através dos tempos, leva a crer que não chegamos de fato, a dimensão de um Estado de Bem-estar no Brasil. Entende-se inclusive, que a partir de meados dos anos 90, a situação se agravou no país.

Situações vividas por grande parte da população brasileira, que sobrevive com renda baixa, desemprego, situações precárias de moradia e infraestrutura básica, miséria, fome, que inclusive estacionam o país no Mapa da Fome, dentre outros problemas sociais, reforçam ainda mais a tese de Gomes.

Dessa forma, no primeiro e segundo capítulos estuda-se em geral o tema da Seguridade Social e no terceiro capítulo, procura-se nesta pesquisa, desvelar os motivos que dificultam o desenvolvimento da seguridade social no Brasil. Para colaborar nessa parte, o capítulo foi dividido em duas seções em que exponho por meio de pesquisa os aspectos políticos, econômicos e sociais dos governos Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique e Lula para em seguida discutir a questão dos mecanismos que travam a seguridade no Brasil.

1 O SURGIMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Pode-se afirmar que, ao longo de um extenso período de tempo, a eventualidade de compartilhar a existência com adversidades como a escassez alimentar, enfermidades e o envelhecimento, entre outras, causa desconforto ao ser humano, surgindo, assim, sua preocupação protetiva, concepção que fundamenta o estabelecimento da seguridade social.

Conforme afirmado por Tsutiya (2013), o primordial sistema de amparo registrado na história é o assistencialismo, cujas origens remontam à antiguidade, com exemplos notáveis como o Código de Hamurabi da Babilônia, os escritos de Manu na Índia e a Lei das Doze Tábuas, seguidos posteriormente pelas *Poor Laws* – leis inglesas dos pobres, cuja concepção se baseou em reflexões datadas de 1601.

Da mesma forma que ocorre com as criaturas animais na natureza, que instintivamente armazenam alimentos para períodos de adversidade, como é o caso das formigas, os seres humanos não diferem muito nesse aspecto. Nós também agimos com vistas à nossa própria proteção e à de nossas famílias, embora de maneira mais complexa, tal como evidenciado pela sociedade em que vivemos.

De acordo com Ibrahim (2010), a proteção social tem suas raízes no seio familiar. O autor destaca que, em tempos passados, a concepção de família era mais sólida do que nos dias atuais, com as pessoas frequentemente vivendo em grandes agregados familiares. A responsabilidade de cuidar dos idosos e dos incapacitados recaía sobre os mais jovens e capazes de trabalhar, sobretudo, sobre as mulheres.

Contudo, era evidente uma situação de precariedade significativa, uma vez que nem todas as famílias possuíam condições favoráveis, resultando para muitos numa existência entregue à própria sorte. Tornava-se, portanto, crucial a assistência voluntária externa. Nesse contexto, a Igreja desempenhava o papel de estimular essa assistência, uma vez que nem sempre o Estado assumia de maneira efetiva seu papel protetor.

Não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição. A indistinção fundamental entre as duas formas é prejuízo romântico que teve os seus adeptos mais entusiastas durante o século XIX. De acordo com esses doutrinadores, o Estado e as suas instituições descenderiam em linha reta, e por simples evolução, da família. (HOLANDA, 1995, p.141).

A falta de intervenção estatal, sem dúvida, contribuía para perpetuar essa situação de insegurança enfrentada, até que começaram a ocorrer mudanças durante o período conhecido como pré-industrial, com o surgimento da Lei dos Pobres¹ – *Poor Law* – na Inglaterra, em 1601, uma legislação que permaneceu vigente até 1834. Por meio dessa lei, a comunidade paroquial passou a receber investimentos públicos para lidar com a população mais necessitada. Desse modo, pode-se considerar essa legislação como a primeira iniciativa de proteção patrocinada pelo Estado. Segundo Ibrahim (2010), "até então, a assistência aos pobres e necessitados era vista como algo desconectado da ideia de justiça, limitando-se à mera caridade".

Ao consolidar as leis anteriores, surge a questão se a Lei dos Pobres estaria, na realidade, penalizando os pobres ao tornar o trabalho compulsório como uma exigência rigorosa. Essa legislação levanta preocupações acerca da criminalização da mendicância e da vagabundagem por meio de medidas punitivas. Teodoro (2014) destaca o posicionamento de Mantoux, que alerta para o caráter de extrema severidade presente na Lei dos Pobres. Essa abordagem mais rígida levanta reflexões sobre a justiça e a equidade no tratamento dos menos favorecidos, suscitando debates acerca do respeito à dignidade humana e da busca por soluções mais abrangentes e efetivas para a proteção social.

Mantoux (1985) diz que a Lei dos Pobres foi aplicada por meio de alternâncias entre a fraqueza e o rigor, contudo, percebe-se que na intenção de acabar com os mendigos profissionais, o que prevaleceu mesmo foi o rigor da lei, a obrigatoriedade do trabalho e a internação nas casas correcionais, as *workhouses*, que se assemelhavam a prisões.

Para completar esse pensamento Dorigon (2006) afirma que essas casas de correção eram instituições fundadas com o objetivo de [...] atender e formar a camada alijada da sociedade – homens, mulheres, enfermos, ociosos, criminosos e crianças – nos padrões requisitados pelo sistema que se organizava, e com isso legitimar a formação da nova sociedade.

Conforme mencionado anteriormente, a Lei dos Pobres foi inicialmente promulgada na Inglaterra em 1601, durante o reinado da Rainha Elizabeth I, representando um marco

¹ A Lei dos Pobres, inicialmente implementada na Inglaterra em 1601 durante o reinado da Rainha Elizabeth I, representou um marco significativo no desenvolvimento das políticas de assistência social. Essa legislação estabeleceu um sistema de apoio para aqueles que não tinham meios próprios de subsistência, com o objetivo de aliviar a pobreza e fornecer suporte básico às pessoas necessitadas. A Lei dos Pobres introduziu a ideia de responsabilidade pública no cuidado dos menos favorecidos e estabeleceu diretrizes para a provisão de abrigo, comida e cuidados médicos. Embora tenha passado por modificações ao longo dos anos, a Lei dos Pobres foi um passo importante na história do desenvolvimento de políticas de assistência social e influenciou posteriormente outras nações na busca por soluções para o combate à pobreza.

significativo no desenvolvimento das políticas de assistência social. No entanto, em 1834, essa legislação passou por uma reformulação substancial, resultando em um endurecimento das suas disposições. Essa reforma mais rigorosa foi motivada por uma série de fatores, incluindo mudanças socioeconômicas e a preocupação com o controle dos gastos públicos. Essa transformação trouxe consigo um conjunto de medidas mais restritivas e exigências mais rigorosas para aqueles que buscavam assistência, o que refletiu na crescente imposição do trabalho compulsório como uma forma de aliviar a carga financeira do Estado. Essa reforma, portanto, teve um impacto significativo na vida dos mais desfavorecidos, levantando questões sobre a eficácia e a humanidade das políticas sociais vigentes na época.

Segundo Teodoro (2014), foi diante dessa realidade que a rainha Elizabeth I, após percorrer diferentes regiões da Inglaterra no 43º ano de seu reinado, reconheceu oficialmente, em 1601, a existência generalizada do pauperismo entre as camadas populares. Nesse contexto, foi estabelecida a Lei dos Pobres, que introduziu impostos de beneficência, embora tenha sido promulgada sem qualquer exposição de motivos, possivelmente devido a constrangimentos. Conforme destacado por Teodoro (2014), "a lei veio ao mundo sem nenhuma exposição de motivos". Essa falta de justificativa clara para a promulgação da legislação revela um aspecto intrigante sobre a sua origem e as circunstâncias que levaram à sua promulgação.

Segundo Marx (sd), "a lei 16 *Carolus I* estabeleceu a perpetuidade desse imposto". E na mesma linha de pensamento Marx (sd) enfatiza que "somente em 1834 ela recebeu uma nova forma mais rígida." A observação de Marx evidencia a evolução da legislação ao longo dos séculos, revelando uma progressiva intensificação das medidas relacionadas à assistência social e ao controle dos gastos públicos.

Conforme observado por Castro (2018), nos estágios iniciais da relação de emprego, nos períodos pré-industrial e industrial, ocorreu a exploração da mão de obra em condições semelhantes à escravidão, sem qualquer forma de regulamentação. Durante esse período, o Estado não desempenhava um papel ativo na definição de proteções mínimas. O trabalho remunerado por salário, sem qualquer tipo de regulamentação, resultava na sujeição dos trabalhadores a condições comparáveis às dos escravos. Nesse contexto, não existia nenhum mecanismo que pudesse ser equiparado à proteção individual, seja no que se refere às relações entre empregados e empregadores, seja no que diz respeito aos riscos inerentes à atividade laboral, como a possibilidade de perda ou redução da capacidade de trabalho. Portanto, os direitos dos trabalhadores estavam restritos aos contratos estabelecidos, sem qualquer intervenção estatal para assegurar garantias mínimas.

Nos primórdios da relação de emprego moderna, o trabalho retribuído por salário, sem regulamentação alguma, era motivo de submissão de trabalhadores a condições análogas às dos escravos, não existindo, até então, nada que se pudesse comparar à proteção do indivíduo, seja em caráter de relação empregado-empregador, seja na questão relativa aos riscos da atividade laborativa, no tocante à eventual perda ou redução da capacidade de trabalho. Vale dizer, os direitos dos trabalhadores eram aqueles assegurados pelos seus contratos, sem que houvesse qualquer intervenção estatal no sentido de estabelecer garantias mínimas. (CASTRO, 2018, p. 40 e 41).

Além do panorama histórico, é crucial destacar que a exploração de mão de obra em condições análogas à escravidão persiste até hoje lamentavelmente em várias regiões brasileiras, apesar dos esforços empreendidos para combatê-la.

Felizmente, o sistema judiciário brasileiro tem adotado uma postura rigorosa na punição daqueles que infringem as leis vigentes. No entanto, dados recentes fornecidos pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) revelam uma triste realidade. Entre os anos de 2016 e 2020, mais de seis mil denúncias relacionadas ao trabalho escravo, aliciamento e tráfico de trabalhadores foram registradas. Essas estatísticas alarmantes evidenciam a persistência desse grave problema social e ressaltam a necessidade contínua de esforços para erradicar totalmente essa prática nefasta e assegurar a proteção dos direitos humanos fundamentais dos trabalhadores.

Ainda de acordo com o MPT, só no ano de 2020, quase 1000 trabalhadores e trabalhadoras foram resgatados laborando em situações análogas ao trabalho escravo, sendo que a grande maioria dos resgatados é parda ou negra.

No ano de 2021, a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho, no desempenho de suas ações fiscalizadoras, encontrou 1.015 trabalhadores em condições análogas à de escravo. O Estado de Minas Gerais encontra-se em primeiro lugar neste triste ranking, foram registradas 420 pessoas em situações análogas ao trabalho escravo. Sendo que apenas no município de João Pinheiro foram registradas 74 pessoas submetidas a esta condição, enquanto Salvador capital da Bahia com 60 casos é o segundo município brasileiro no referido ranking.

É importante ressaltar que, de acordo com a perspectiva de Marx (1987) reafirmada por Behring e Boschetti (2017), foram as intensas lutas em prol da jornada normal de trabalho que desencadearam mudanças significativas nas regulamentações sociais e trabalhistas por parte do Estado. Essas batalhas travadas pelos trabalhadores em busca de condições laborais mais justas e equitativas impulsionaram a adoção de novas medidas regulatórias, a fim de estabelecer limites e garantias para a duração e organização do trabalho. Como resultado

dessas lutas, o Estado foi impelido a intervir para atender às demandas dos trabalhadores e instituir leis que protegessem seus direitos e bem-estar. Dessa forma, as reivindicações em torno da jornada normal de trabalho desempenharam um papel crucial na moldagem das regulamentações laborais e sociais que temos hoje em dia.

1.1 A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

1.1.1 A seguridade social no Brasil na visão de Draibe, Aureliano e Fagnani

O surgimento das políticas sociais no Brasil pode ser compreendido considerando as contribuições de importantes estudiosos, como Sonia Miriam Draibe (1985), Waldo Vieira Rodrigues Aureliano (2008) e Eduardo Fagnani (2012). Esses autores analisaram a trajetória histórica do país, desde suas primeiras medidas de proteção social até a consolidação das políticas sociais na Constituição Federal de 1988.

De acordo com Draibe, em seu trabalho de 1985, as primeiras iniciativas institucionais na área da seguridade social no Brasil foram estabelecidas pela Lei Eloy Chaves, de 1923. Essa legislação criou as caixas de aposentadorias e pensões, visando a proteção dos trabalhadores. No entanto, o atendimento previdenciário, até o início da década de 1930, era limitado a algumas categorias profissionais e baseava-se em acordos de seguro estabelecidos entre empregados e empregadores, principalmente no setor privado.

A partir de 1930, ocorreram mudanças significativas com a criação de um sistema de previdência mais abrangente, voltado para os institutos de aposentadorias e pensões, conforme destacado por Gomes (2006). Essa evolução representou um avanço no sentido de ampliar o acesso à previdência social no país, mesmo que ainda restrito em termos de cobertura.

Aureliano (2008) destaca que, ao longo das décadas seguintes, houve uma expansão gradual das políticas sociais no Brasil, com a criação de diversos órgãos e programas voltados para a proteção social. Durante o governo de Getúlio Vargas, por exemplo, foram estabelecidos o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que contribuíram para o fortalecimento das políticas trabalhistas e previdenciárias.

No entanto, foi a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988 que as políticas sociais alcançaram um patamar mais amplo e abrangente. A Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, estabeleceu importantes

direitos sociais, como saúde, educação, assistência social e previdência, e definiu diretrizes para a implementação de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades e a promoção do bem-estar da população.

Fagnani (2012), em suas análises, ressalta a importância desse marco constitucional para o fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social no Brasil. A partir da CF-88, o país passou a adotar uma conduta mais abrangente, garantindo direitos sociais e promovendo a inclusão social por meio de programas como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros².

A trajetória das políticas sociais no Brasil, conforme analisada por Draibe, Aureliano e Fagnani, percorreu um caminho de avanços graduais, desde as primeiras medidas de proteção social até a consolidação das políticas sociais na Constituição Federal de 1988. Esses marcos históricos foram fundamentais para a ampliação da proteção social e para a promoção do bem-estar da população, buscando combater as desigualdades e garantir direitos sociais essenciais aos cidadãos brasileiros.

1.1.2 Considerações a respeito da seguridade social no Brasil

Ao analisar cuidadosamente o passado, podemos identificar as primeiras iniciativas institucionais relacionadas à seguridade social no Brasil. Conforme apontado por Gomes (2006), essas primeiras experiências remontam a 1923, quando foi promulgada a Lei Eloy Chaves. Essa lei foi significativa ao estabelecer os primeiros pilares do sistema previdenciário no país. Por meio dela, foram criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), que visavam garantir a proteção social aos trabalhadores. Essa legislação pioneira pavimentou o caminho para o desenvolvimento posterior da seguridade social no Brasil, proporcionando uma base para se implantar políticas públicas voltadas para a previdência, saúde e assistência social. Assim, a Lei Eloy Chaves desempenhou um papel fundamental no estabelecimento das primeiras estruturas de seguridade social no país.

Do ponto de vista da seguridade social, a Lei Eloy Chaves, de 1923, foi uma das primeiras medidas institucionais significativas. Essa lei estabeleceu as caixas de

² Esses programas são fundamentais para promover a inclusão social, garantir o acesso a direitos básicos e proporcionar condições de vida mais dignas para os cidadãos brasileiros. Eles refletem a importância do Estado em prover assistência social e saúde como direitos fundamentais, visando a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

aposentadorias e pensões, representando um avanço na proteção social. Segundo Draibe (1985) e os estudos de Braga (1978), inicialmente, o atendimento previdenciário era restrito a poucas categorias de trabalhadores e organizava-se por meio de acordos de seguro firmados entre empregados e empregadores, principalmente no contexto das empresas privadas.

No entanto, a partir da década de 1930, foi implementado um sistema de previdência mais abrangente, voltado para os institutos de aposentadorias e pensões, como mencionado por Gomes (2006). Essa mudança representou um marco importante na expansão da proteção social no Brasil.

A criação dos institutos de aposentadorias e pensões expandiu o acesso à previdência social para um número maior de trabalhadores. Embora ainda fosse um sistema restrito em relação à cobertura, representou um passo significativo na direção de um sistema de seguridade social mais abrangente.

Essa evolução na legislação previdenciária reflete a influência de diferentes perspectivas teóricas, como as de Karl Marx e John Maynard Keynes, que defendiam a necessidade de proteção social e de uma intervenção estatal na garantia de direitos trabalhistas e previdenciários.

Assim, pode-se dizer que a Lei Eloy Chaves e a criação dos institutos de aposentadorias e pensões marcaram um ponto de partida no desenvolvimento da seguridade social no Brasil, embora a proteção social ainda fosse limitada em termos de abrangência e acesso. A partir desse marco, o país continuou a avançar na expansão do sistema de seguridade social, buscando garantir uma proteção mais ampla e igualitária para os trabalhadores e a sociedade em geral.

Através dessa lei, foi criada a caixa de aposentadorias e pensões nas empresas entre os empregados de estradas de ferro existentes no Brasil. Ela pode ser considerada a origem da Previdência Social no Brasil, a primeira experiência oficial de seguridade social brasileira, numa época em que não se usava o termo seguridade no país, termo que foi inaugurado com a Constituição de 1988, quando o termo foi tomado emprestado do espanhol, visto não constar do idioma português a época.

Tsutiya (2013) explana sobre o surgimento da seguridade social no Brasil, destacando que o sistema teve início com a assistência médica fornecida pelas Santas Casas de Misericórdia, sendo a de Santos pioneira nesse sentido. Nessa época, a proteção social dependia principalmente da caridade, não havendo a exigência de contribuição por parte dos beneficiários. Além disso, Tsutiya aponta o mutualismo como o segundo sistema de proteção social conhecido.

No ano de 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública no Brasil. Contudo, o sistema de seguridade social encontrou obstáculos que dificultaram a efetividade de suas políticas. O sistema previdenciário brasileiro revelava-se limitado, conforme Braga (1978), que destaca três pontos relevantes nesse contexto. Primeiramente, houve a priorização dos interesses em detrimento dos projetos de industrialização. Em segundo lugar, foram identificadas fragilidades financeiras tanto por parte do Estado quanto das empresas. Por fim, a classe trabalhadora apresentava uma capacidade de negociação reduzida. Esses fatores contribuíram para as dificuldades enfrentadas pelo sistema de seguridade social na consecução de seus objetivos.

Posteriormente, durante o processo de elaboração da Constituição da República de 1988, foi feito um esforço para romper com práticas de clientelismo e corporativismo que frequentemente permeavam as ações do Estado brasileiro, especialmente no que diz respeito aos interesses sociais. Para isso, a Constituição se fundamentou em princípios amplamente difundidos e consolidados em outras sociedades, principalmente na Europa e nos Estados Unidos, guiados pelos ideais da social democracia. Essa abordagem delineou os novos caminhos para o sistema de seguridade social no Brasil.

As inovações quanto a isso dizem que

A Constituição Federal de 1988 buscou a superação dos tradicionais limites clientelistas e corporativistas que sempre caracterizaram a atuação estatal no campo social, sem, no entanto, ajustar o novo modelo proposto a um efetivo projeto de desenvolvimento nacional, que contemplasse a inserção internacional e se pautasse pela busca da justiça social. (FARIAS, 1997, p. 9)

Farias (1997), reforça que historicamente, este caráter assistencialista, combinado com clientelismo e paternalismo, sempre esteve presente nas ações sociais no Brasil.

Até o início deste século, as iniciativas de caráter social no Brasil limitavam-se a ações assistencialistas promovidas, principalmente, por irmandades religiosas, destacando-se, nas cidades de maior porte, o papel exercido pelas tradicionais “Santas Casas”. Nascidas sob a influência dessa cultura assistencialista, as iniciativas estatais de proteção social no Brasil vieram a se caracterizar por um viés histórico que combinou clientelismo e paternalismo, agravado, do ponto de vista administrativo, pelo baixo grau de institucionalização, pulverização de recursos e superposição na execução de atividades por diferentes órgãos e esferas de governo. (FARIAS, 1997, p. 24 - 25)

Assim, o que se entende atualmente no Brasil sobre seguridade social é o que vigora no texto da atual Constituição em seu artigo 194, que diz que “seguridade social compreende

um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos, destinados a assegurar os direitos à saúde, previdência social e assistência social”.

De acordo com Castro (2018), é fundamental reconhecer o papel relevante desempenhado pelo Estado na proteção dos cidadãos diante dos infortúnios. O Estado, por meio do poder coercitivo que possui, tem a responsabilidade de estabelecer medidas que garantam a contribuição compulsória dos indivíduos economicamente capazes. Essa contribuição compulsória tem como objetivo assegurar a todos os membros da sociedade um amparo adequado para sua sobrevivência com dignidade. Nesse sentido, cabe ao Estado criar e programar políticas públicas que promovam a seguridade social, abrangendo áreas como previdência, saúde e assistência social. A proteção social proporcionada pelo Estado visa mitigar os efeitos adversos de situações como doenças, incapacidades e dificuldades financeiras, visando garantir a dignidade e o bem-estar dos indivíduos em toda a sociedade.

É essa a concepção de seguridade social a que nos acostumamos. Essa concepção, todavia, vem sendo modificada em vários dos seus aspectos e mesmo contestada em algumas sociedades contemporâneas, seja no tocante à gestão estatal, seja relativamente ao custeio dos benefícios e serviços por toda a sociedade. Há países que adotaram o regime privado de previdência como regra geral, com o custeio das prestações mediante contribuições tão somente dos segurados e não mais de outros segmentos da sociedade, do Estado e dos empregadores. Outros pretendem manter o sistema de repartição, alterando regras de concessão de benefícios e aumentando a idade mínima para a aposentação. (CASTRO, 2018, p. 10)

Portanto, a Constituição Brasileira de 1988 representa uma importante ferramenta de justiça e de organização social e política do país, visto ter sido elaborada à luz de documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção Americana de Direitos Humanos, popularmente conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, que é um tratado celebrado pelos integrantes da Organização de Estados Americanos (OEA).

Também sobre a Seguridade Social, vale destacar o entendimento da Organização Internacional do Trabalho – OIT na Convenção 102, de 1952, ratificada no Brasil por meio do Decreto Legislativo 269/08³:

A proteção que a sociedade oferece aos seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que, de uma forma, derivam do desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência, como

³ A Convenção 102/1952 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) é um tratado internacional que estabelece normas para a seguridade social, abrangendo áreas como saúde, aposentadoria, desemprego e benefícios familiares. Ela busca garantir a proteção social dos trabalhadores, visando promover a justiça social e o bem-estar. No contexto brasileiro, o Decreto Legislativo 269/08 ratificou a adesão do Brasil à Convenção 102/1952, reconhecendo a importância de implementar políticas de seguridade social em conformidade com os princípios estabelecidos no tratado internacional.

consequência de enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e também a proteção em forma de assistência médica e ajuda às famílias com filhos. (IBRAHIM, 2010, p. 8)

No Brasil, o conceito de seguridade social foi estabelecido de forma abrangente com a promulgação da Constituição de 1988. Antes disso, a legislação existente não garantia de maneira efetiva princípios fundamentais como a universalidade, a uniformidade dos serviços e a irredutibilidade do valor dos benefícios. A Constituição de 1988, em seu parágrafo único do artigo 194⁴, veio a assegurar esses direitos, proporcionando uma base sólida para o sistema de seguridade social no país. No entanto, é importante ressaltar que certos avanços, especialmente no âmbito da previdência social, foram ocorrendo ao longo do tempo, resultando em uma ampliação gradual das proteções e benefícios disponíveis. A Constituição de 1988 representou um marco importante nesse processo, estabelecendo diretrizes fundamentais para a construção de um sistema de seguridade social mais abrangente e adequado às necessidades da população brasileira.

Os princípios são as principais bases utilizadas pelos constituintes de 88, assim o da igualdade e da isonomia, que busca basilar tanto a forma como os benefícios devem ser empregados, quanto à forma como a contribuição financeira que é base para a arrecadação dos suportes necessários para manter os atributos sociais. Tão importante quanto, é o princípio da solidariedade, pelo qual torna a seguridade social como sendo de responsabilidade de todos os envolvidos, sendo os que estão em situação de prover e não estão precisando se utilizar dos serviços, sejam os que não podem contribuir e precisam dos benefícios.

1.2 A SEGURIDADE SOCIAL E O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

1.2.1 O bem-estar social na visão de Marx e Keynes

Retornando a história do surgimento do *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, nos países ocidentais, especialmente na Europa, o WS pode ser compreendido por meio das ideias de dois proeminentes pensadores: Karl Marx e John Maynard Keynes. Embora suas perspectivas sejam distintas, ambos contribuíram para a formação e consolidação do Estado de Bem-Estar Social.

⁴ Art. 194. A seguridade social compreende 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.

Karl Marx, um filósofo e economista alemão do século XIX, desenvolveu uma análise crítica do capitalismo e das desigualdades sociais e econômicas que surgiram a partir desse sistema. Marx argumentava que o capitalismo gerava uma concentração de riqueza nas mãos de uma elite, enquanto a classe trabalhadora sofria com a exploração e as condições precárias de trabalho. Para Marx, o Estado era uma ferramenta nas mãos da classe dominante, utilizada para perpetuar as desigualdades e proteger os interesses da classe capitalista.

No entanto, as ideias de Marx também influenciaram a luta dos trabalhadores por melhores condições de vida. A partir da análise das contradições do capitalismo, Marx previa que a exploração e as desigualdades sociais inevitavelmente levariam a conflitos e movimentos sociais. Dessa forma, a pressão popular e as demandas por mudanças sociais e econômicas foram fundamentais para a conquista de direitos trabalhistas e sociais, que formam a base do *Welfare State*.

Por outro lado, John Maynard Keynes, um economista britânico do século XX, defendia uma abordagem mais pragmática para a economia e a intervenção estatal. Em seu livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, Keynes argumentava que o Estado deveria desempenhar um papel ativo na promoção do pleno emprego e na estabilização da economia. Ele propunha que o governo deveria intervir através de políticas fiscais e monetárias para estimular a demanda agregada e combater o desemprego.

As ideias de Keynes foram amplamente adotadas durante e após a Grande Depressão dos anos 1930, quando os países ocidentais enfrentaram altos níveis de desemprego e recessão econômica. A crise levou à aceitação de que o mercado livre não era capaz de garantir automaticamente o pleno emprego e a estabilidade econômica. Assim, os governos passaram a adotar políticas de gastos públicos, investimentos em infraestrutura e programas de assistência social para mitigar os impactos da recessão.

A combinação das ideias de Marx e Keynes, embora com perspectivas diferentes, contribuiu para a criação do *Welfare State* nos países ocidentais. O Estado de Bem-Estar Social visava proteger os cidadãos contra as adversidades econômicas e sociais, fornecendo uma rede de segurança social e garantindo acesso a serviços essenciais, como saúde, educação e previdência.

Nos países europeus, em particular, o *Welfare State* se desenvolveu de maneira abrangente, com sistemas de seguro social, saúde pública universal, programas de aposentadoria e outras medidas destinadas a promover a igualdade e o bem-estar dos cidadãos. Essas conquistas foram impulsionadas pela pressão dos movimentos trabalhistas e

sociais, pela necessidade de reconstrução após a Segunda Guerra Mundial e pela busca de um equilíbrio entre o mercado e a intervenção estatal.

O surgimento do *Welfare State* nos países ocidentais, especialmente na Europa, foi influenciado pelas ideias de Marx e Keynes. Enquanto Marx trouxe a crítica ao capitalismo e a luta por igualdade social, Keynes contribuiu com a noção de intervenção estatal para combater as falhas do mercado. Essas perspectivas, combinadas com pressões sociais e econômicas, levaram à criação de um modelo de Estado de Bem-Estar Social que buscava proteger os cidadãos e promover o bem-estar econômico e social.

1.2.2 Analisando a seguridade social na perspectiva do Welfare State

De acordo com Sping-Andersen (1990), é compreensível a dificuldade em se chegar a um conceito preciso sobre o *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, devido à falta de interesse e estudos aprofundados sobre o tema na literatura. Essa falta de interesse pode ser atribuída à complexidade e abrangência do conceito, que engloba diversas dimensões sociais, políticas e econômicas. O *Welfare State* é um modelo de Estado que busca garantir o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos por meio de políticas públicas que promovam a seguridade social, a igualdade de oportunidades e a redistribuição de recursos. No entanto, a definição precisa desse modelo varia de acordo com o contexto histórico, político e cultural de cada país. Essa diversidade de abordagens e interpretações contribui para a dificuldade em se estabelecer um conceito universalmente aceito do *Welfare State*. Assim, é necessário um estudo aprofundado e uma análise crítica das diferentes perspectivas para compreender melhor a complexidade desse fenômeno e suas diferentes manifestações ao redor do mundo.

Os estudos sobre ele têm sido motivados por interesses teóricos por outros fenômenos, como poder, industrialização ou contradições capitalistas; o welfare state em si em geral tem recebido muito pouca atenção conceitual. Se os welfare states diferem entre si, quais são essas diferenças? E quando, na verdade, um Estado é um welfare state? Isso volta nossa atenção diretamente para a questão original: o que é o welfare state? (SPING-ANDERSEN, 1990, p.98)

O Estado de Bem-Estar Social, também conhecido como *Welfare State*, teve suas bases teóricas estabelecidas pelo renomado economista britânico John Maynard Keynes, por meio da corrente de pensamento econômico conhecido como Keynesianismo. Nessa perspectiva, Keynes propôs que o Estado desempenhasse um papel ativo na economia, intervindo para promover o pleno emprego, estimular o crescimento econômico e garantir a

estabilidade social. Dessa forma, o *Welfare State* surge como uma resposta às crises econômicas e à necessidade de proteção social dos cidadãos. Ele se fundamenta na ideia de que o Estado tem a responsabilidade de prover serviços e benefícios que assegurem o bem-estar da população, incluindo a saúde, a educação, a previdência social e outras formas de proteção social. Assim, o *Welfare State* representa um marco importante na história das políticas públicas, refletindo a preocupação em conciliar o crescimento econômico com a justiça social e a promoção da igualdade de oportunidades. O legado do keynesianismo e a influência do Estado de Bem-Estar Social se estendem até os dias atuais, influenciando as políticas sociais adotadas em diversos países ao redor do mundo.

O Estado Moderno passou por um reformismo parlamentar no início do século XX. Sping-Andersen (1990) diz que o processo provocou críticas por parte dos conservadores liberais que temiam que a democracia produzisse o socialismo, por sua vez, os céticos socialistas, suspeitavam que fosse um pouco mais que uma concha vazia.

Apesar de serem consideradas conservadoras, as reformas implementadas trouxeram benefícios importantes para os trabalhadores, como a introdução do salário social. Isso resultou em uma redução da dependência desses trabalhadores em relação ao mercado e aos empregadores, conferindo-lhes maior poder na relação de trabalho.

Sping-Andersen (1990) destaca a relevância da política social dentro da economia política capitalista. Ao incorporar um elemento diferenciado, a política social desafia a dicotomia entre o capitalismo e o socialismo, buscando conciliar os princípios econômicos de mercado com a preocupação pelo bem-estar social. O surgimento do Estado de Bem-Estar Social surge como uma ferramenta capaz de equilibrar as forças do mercado e garantir uma distribuição mais equitativa dos benefícios sociais. Assim, a política social transcende as fronteiras ideológicas, assumindo um papel fundamental na promoção da coesão social, na mitigação das desigualdades e na garantia de condições de vida dignas para todos os cidadãos.

Ao reconhecer o potencial transformador da política social, compreendemos sua importância na busca por um modelo socioeconômico mais inclusivo e sustentável, alinhado com os princípios de justiça social e bem-estar coletivo.

Sobre o papel do Estado nesse novo modelo, é importante destacar, que a responsabilidade estatal é definidora para a garantia de um bem-estar básico ao conjunto dos cidadãos, característica marcante e inequívoca de um *welfare state* – Estado de bem-estar social.

Seria mais apropriado esperar que um *welfare state* vá além de apenas satisfazer nossas necessidades básicas ou mínimas? O economista sueco Gunnar Myrdal⁵ desenvolveu um modelo análogo que foi implementado em países europeus, conhecido como *welfare state*, ou Estado de Bem-Estar Social em português. Nesse modelo, o governo desempenha um papel central na preservação e promoção do bem-estar político e social do país e de seus cidadãos. Como destacado por Nagamine (2017), o *welfare state* busca ir além do atendimento básico das necessidades, buscando garantir uma qualidade de vida mais ampla e satisfatória para todos os indivíduos. Ao abraçar esse modelo, reconhecemos a importância de um Estado ativo na promoção do bem-estar e na redução das desigualdades, proporcionando oportunidades e suporte para que os cidadãos possam alcançar seu pleno potencial.

Um modelo análogo foi idealizado pelo economista sueco Gunnar Myrdal e posto em prática por países europeus. Deu-se a esse modelo o nome de *welfare state* (em português, Estado de Bem-estar Social). Trata-se de um governo protagonista na manutenção e promoção do bem-estar político e social do país e de seus cidadãos. (Nagamine, 2017)

Analisando os modelos de Estado de bem-estar social existentes, em particular a experiência escandinava da Suécia em seus aspectos, parece-nos possível ir além do que se entende por necessidade básica ou mínima.

Outra alternativa tem sido buscar uma análise entre universalismo e adequação fora do mercado. Este caminho foi tomado nos países onde, por mandato ou legislação, o Estado incorpora as novas classes médias num segundo e luxuoso esquema de previdência relacionada com os ganhos – que pode estender-se a todos - além da previdência mínima igualitária. Exemplos notáveis são a Suécia e a Noruega. Ao garantir benefícios correspondentes às expectativas, esta solução reintroduz desigualdades nos benefícios, mas bloqueia o mercado de modo efetivo. Consegue assim preservar o universalismo e, além disso, mantém o grau de consenso político necessário para conservar o apoio amplo e solidário aos impostos elevados que este modelo de *welfare state* requer. (SPING-ANDERSEN, 1990, p.108)

O modelo sueco, apresentado por Spicker (2021), é destacado como um exemplo de modelo institucional redistributivo que vai além do conceito de Estado de bem-estar. A Suécia se destaca por oferecer cuidados institucionais e garantir mínimos universais para seus cidadãos, demonstrando um compromisso mais acentuado com a igualdade social em comparação ao modelo britânico. De acordo com dados da Organização para a Cooperação e

⁵ No livro de 1968, *A Teoria Econômica e as Regiões Subdesenvolvidas* (*The Economic Theory and Underdeveloped Regions*), Gunnar Myrdal discute extensivamente as ideias sobre o desenvolvimento econômico e social, abordando temas como desigualdade, pobreza, políticas públicas e intervenção do Estado. O livro oferece uma visão aprofundada das perspectivas de Myrdal e pode ajudar a sustentar as afirmações sobre suas ideias e contribuições.

Desenvolvimento Econômico – OCDE –, a Suécia possui o maior nível de gastos com proteção social, enquanto destina menos da metade de sua renda nacional para famílias independentes.

Segundo Spicker (2021), o modelo redistributivo-institucional proposto por Titmuss combina os princípios de provisão social abrangente com igualitarismo. Embora seja considerado um tipo ideal em vez de uma descrição da realidade, o sistema sueco compartilha muitas dessas características.

Spicker (2021) ao falar do sistema sueco o descreve tal qual Ringer (1987)⁶ e interpreta dizendo que ele oferece diferentes formas de proteção com base na posição no mercado de trabalho. No entanto, a igualdade e a solidariedade são valores significativos nesse modelo. O movimento trabalhista sueco defendeu uma "política salarial solidária" que enfatizava a melhoria dos padrões, a limitação de desigualdades e a redistribuição de recursos.

Assim, o modelo sueco representa uma combinação de cuidados institucionais, igualdade social e solidariedade, demonstrando um compromisso notável com a promoção do bem-estar e a redução das desigualdades. Essa abordagem enfatiza a importância de um sistema de proteção social abrangente, visando melhorar os padrões de vida e promover uma distribuição mais equitativa dos recursos.

Podemos considerar o Estado de Bem-Estar Social como uma forma de organização política e econômica que coloca o governo como responsável por conduzir políticas públicas voltadas para a concretização dos direitos sociais. Segundo Bessil (2016), essa abordagem envolve uma parceria entre o governo, instituições e organizações, visando promover o bem-estar da sociedade por meio de ações integradas nas esferas política e econômica.

Portanto, a distribuição da riqueza gerada pelo país e a igualdade dos cidadãos em relação à educação, emprego, previdência e saúde são elementos fundamentais nesse modelo de organização.

Segundo Benini (2011), o Estado de Bem-Estar Social é definido por um conjunto de características essenciais. Entre elas, destaca-se o pleno emprego, em que toda a população

⁶ As análises sobre o sistema de bem-estar sueco podem ser confirmadas na obra de Ringer (1987), *The Possibility of Politics: A Study in the Political Economy of the Welfare State*. Conforme as análises do autor sobre o sistema de bem-estar sueco, observa-se que ele é caracterizado como "seletivo por experiência ocupacional". Isso significa que diferentes formas de proteção social são oferecidas com base na posição ocupada no mercado de trabalho. No entanto, Ringen enfatiza que a igualdade e a solidariedade são valores essenciais dentro desse modelo. O movimento trabalhista sueco defendeu uma "política salarial solidária", que visava melhorar os padrões de vida, limitar as desigualdades e promover a redistribuição de recursos de forma equitativa. Segundo Ringen, o objetivo era estabelecer um sistema de bem-estar que proporcionasse proteção social, ao mesmo tempo em que incentivasse a participação igualitária e o senso de solidariedade entre os cidadãos.

economicamente ativa é inserida no mercado de trabalho formal. Além disso, são implementadas políticas públicas universais, em que serviços sociais como saúde, educação e previdência são financiados por meio do trabalho assalariado, com recursos provenientes de fundos públicos e promovidos por instituições estatais de forma abrangente. O investimento produtivo também desempenha um papel relevante, envolvendo a reconstrução da infraestrutura básica, a inovação em novas tecnologias no processo produtivo e a redistribuição de renda, permitindo que os trabalhadores tenham acesso a condições básicas de subsistência, saúde e educação de qualidade.

Ao analisar as práticas do *Welfare State*, Draibe (1993)⁷ destaca a tendência de universalização presente nesse modelo. O autor ressalta que a essência do Estado de Bem-Estar Social é a garantia, pelo Estado, de um padrão mínimo de renda, alimentação, saúde, moradia e educação, assegurado a todos os cidadãos como um direito político, e não como uma forma de caridade. Essa abordagem reforça a ideia de que o Estado tem a responsabilidade de prover essas condições básicas para garantir o bem-estar da sociedade.

Conforme Pescarolo e Marchi (2019), o surgimento do Estado de Bem-Estar Social pode ser compreendido como uma resposta ao descaso do Estado liberal em relação às questões sociais, resultado das lutas dos trabalhadores contra as terríveis condições de trabalho impostas pela Revolução Industrial. Assim, o Estado de Bem-Estar Social está intrinsecamente ligado aos efeitos da crise do capitalismo liberal em 1929, que agravou ainda mais as precárias condições de vida da classe trabalhadora.

A partir da década de 1930, o modelo do Estado de Bem-Estar Social começou a se expandir, caracterizado pelo papel do Estado como organizador da política e da economia, priorizando o aspecto social. Nesse contexto, o Estado passou a atuar em parceria com sindicatos e empresas privadas, buscando garantir serviços públicos e proteção à população (PESCAROLO e MARCHI, 2019, p. 294)

Conforme Nagamine (2017), a Primeira Guerra Mundial (1914-1919) e a crise econômica de 1929 aprofundaram o desgaste, que nos primeiros anos do século XX vinham assolando principalmente os Estados Unidos da América e o Reino Unido na Europa, abrindo espaços para a propagação de outros modelos.

Nesse período surge na Inglaterra, mais precisamente em 1936, o economista John Maynard Keynes, em oposição aos dogmas apregoados pelos liberais até então. Keynes via o

⁷ Draibe sustenta seu pensamento baseado em Wilensky (1974) que descreve o *Welfare State* com base em três práticas principais: provisão de serviços sociais universais, redistribuição de recursos e segurança social. Essas práticas visam garantir o bem-estar básico, reduzir desigualdades econômicas e proteger os cidadãos contra riscos e incertezas da vida. O objetivo é promover uma sociedade mais justa e equitativa.

intervencionismo estatal como forma de garantir a melhoria da qualidade de vida das populações, a doutrina Keynesiana, como ficou conhecida, foi inclusive adotada após a Segunda Guerra, pelos USA uma das nações de referência do modelo liberal, idealizado pelo filósofo John Locke – pai do liberalismo.

A partir das reflexões da professora de História Juliana Bezerra (s.d.), podemos compreender que o Keynesianismo, também conhecido como Escola ou Teoria Keynesiana, é uma corrente político-econômica que defende a intervenção do Estado na organização econômica de um país. Segundo Bezerra, o pensamento keynesiano sustenta a ideia de que o Estado tem a responsabilidade de oferecer benefícios sociais aos trabalhadores, como seguro de saúde, seguro-desemprego, salário mínimo e férias remuneradas, visando proporcionar-lhes uma vida digna. É nesse contexto que emerge o conceito de Bem-Estar Social.

Essa perspectiva keynesiana contrasta com o liberalismo econômico, que preconiza que a economia deve ser regulada pelo mercado, sem a intervenção estatal. O Keynesianismo surge na década de 1930, em um contexto de crises de produção e desemprego no sistema capitalista e liberal. John Maynard Keynes, renomado economista britânico, expõe sua teoria econômica na obra "Teoria geral do emprego, do juro e da moeda", publicada em 1936.

Keynes argumenta que o mercado não é capaz de se autorregular e propõe a participação do Estado na economia por meio de investimentos, empresas e regulação do comércio. Um exemplo significativo dessa abordagem é o *New Deal* (Novo Acordo), implementado pelo governo do presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, entre 1933 e 1937. Esse plano teve como objetivo combater a Crise de 1929, que mergulhou o país em uma grande depressão, e impulsionou a economia por meio de investimentos e infraestrutura para gerar empregos.

Após a Segunda Guerra Mundial, o modelo econômico keynesiano foi adotado em diversos países para reconstrução. Isso resultou na criação de empresas estatais, regulação do mercado e conquistas de direitos trabalhistas. No entanto, na década de 1960, o aumento das desigualdades sociais, da inflação e do desemprego levou o pensamento keynesiano a receber críticas por parte dos defensores do liberalismo.

Os sucessivos recordes de produção e o êxito nas transações comerciais, denominados pelos americanos como o *american way of life* – o estilo de vida norte-americano – que foram experimentados até 1929, geraram um clima de euforia. A população investiu suas economias na compra de ações na Bolsa de Valores, resultando no aumento do consumo e no crescimento da produção agrícola e industrial.

Com a quebra da Bolsa de Valores de New York em 1929, a maior potência Capitalista do mundo viu este sonho se desmoronar, empresas faliram, milhões de trabalhadores e trabalhadoras perderam emprego, aumentou a pobreza e os problemas sociais se avolumaram. Os Estados Unidos se encontravam num momento político e econômico muito difícil, que fez seus indicadores despencarem atingindo diversos países, inclusive o Brasil foi afetado, pois na época sua economia era muito dependente principalmente das exportações do café, e com a crise os americanos passaram a não mais importar o produto brasileiro.

O liberalismo enfrentava uma crise que levou a uma revisão das ideias de livre mercado. Nesse contexto, os Estados Unidos, sob a liderança do Presidente Franklin Delano Roosevelt, que governou o país de 1933 a 1945, implementaram o New Deal – Novo Acordo, uma interpretação norte-americana do *welfare state*, numa tentativa de superar a crise de 1929.

Com o Estado à frente da política econômica, houve uma priorização de investimentos em construções e infraestrutura, fortalecendo a economia e gerando empregos. Esse modelo ganhou força e, nos anos seguintes, diversas nações o adotaram, abrindo caminho para um novo modelo de Estado capitalista, que alcançou seu auge até a década de 1970, conforme diz Higa (s.d).

Diferentemente dos governos anteriores, que não exerciam nenhuma interferência ou regulamentação governamental nas transações econômicas, o New Deal tinha como objetivo ampliar a atuação do Estado na economia, controlando a produção e realizando obras públicas para fornecer emprego aos que haviam perdido seu trabalho devido à crise. Gradualmente, o programa começou a mostrar resultados positivos, e a economia norte-americana voltou a apresentar números favoráveis, como expõe Higa (s.d).

O governo americano adotou as ideias econômicas de John Keynes, que defendia uma maior intervenção estatal na economia, abandonando os ideais liberais que prevaleceram até a década de 1920, os quais sustentavam que o mercado, com mínima interferência do Estado, poderia regular o desenvolvimento socioeconômico de um país. No entanto, essa crença liberal não se concretizou, e as nações viram na teoria keynesiana uma solução viável para a situação enfrentada, como foi o caso dos Estados Unidos da América.

Inspirado pela teoria de Keynes, o democrata Roosevelt venceu as eleições presidenciais americanas em 1932 e assumiu a Casa Branca com uma plataforma de governo que visava não apenas recuperar financeiramente os EUA, mas também impulsionar o desenvolvimento do país.

A proposta de Roosevelt para reabilitar a economia norte-americana consistia em aumentar a presença do Estado na economia por meio da supervisão das transações financeiras, do controle da produção para facilitar a comercialização de mercadorias e da realização de obras públicas para acelerar a criação de empregos, conforme aponta os pensamentos de Higa (s.d).

Com o objetivo de organizar a economia mundial sacudida pela Segunda Guerra, Roosevelt reuniu-se em 1944 durante três semanas, na cidade americana de Bretton Woods, com representantes de 44 nações consideradas aliadas.

Durante as negociações em Bretton Woods, os delegados, liderados pelo renomado economista John Maynard Keynes, chegaram a um consenso de que o dólar americano seria a única moeda respaldada pelo ouro, enquanto as demais moedas ocidentais estariam vinculadas a ele. Assim, foi estabelecido o sistema de Bretton Woods, que vigorou até 1971, quando os Estados Unidos deixaram de usar o ouro como lastro da moeda, permitindo que as taxas de câmbio fossem determinadas conforme suas conveniências.

O objetivo central desse sistema, como argumenta Vaiano (2022), era manter a estabilidade do comércio internacional, evitando perturbações causadas por flutuações cambiais irrealistas, como o exemplo em que se torna mais barato comprar produtos importados em Miami do que em território nacional.

A reunião convocada por Roosevelt tinha como objetivos principais a reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial e a prevenção de futuras catástrofes. Nesse contexto, surgiram duas instituições históricas: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, sendo este último composto pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e outros quatro órgãos, como se expõe Vaiano (2022).

O FMI desempenha um papel crucial ao sugerir melhorias nos sistemas financeiros e monetários dos países-membros. Como um fundo internacional, ele empresta dinheiro a governos que enfrentam crises econômicas ou têm dificuldades em pagar suas dívidas externas, exigindo, em contrapartida, a implementação de reformas para evitar a repetição desses problemas. Por sua vez, o Banco Mundial financia projetos em países de baixa renda e também disponibiliza recursos para ONGs e outros grupos, como se lê em Vaiano (2022).

Antes de 1929, o liberalismo econômico predominava e resultava na falta de supervisão governamental das transações econômicas e das atividades financeiras realizadas na Bolsa de Valores de Nova Iorque, que era o epicentro do sistema capitalista mundial, conforme Higa (s.d).

Conforme Pescarolo e Marchi (2019), podemos perceber que, em tese, o desenvolvimento econômico no Estado de Bem-Estar Social, funcionaria como um meio e não como um fim, o desenvolvimento social seria o principal objetivo. Pescarolo e Marchi (2019) salientam que no Brasil as características do Estado do Bem-Estar Social têm suas origens a partir da Revolução de 1930, que pôs fim ao período conhecido como República Velha, marcado pelo descaso do Estado em relação às questões sociais. Sendo assim, a constituição de 1934, apresenta as primeiras características, ainda que rudimentares de um Estado de Bem-Estar Social.

As autoras propõem um estudo, através das constituições, a partir de 1934, das características que podem evidenciar um Estado de Bem-Estar Social no Brasil, apontando os entraves apresentados para a sua concretização.

A ideia de previdência social juntamente com a saúde e a assistência social atualmente forma a tríade da seguridade social brasileira, concepção adotada no país a partir da Constituição de 1988. Após avanços registrados em vários países europeus, o Estado de Bem-Estar Social chegou ao Brasil na década de 1930, no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1934), considerado Governo Provisório, quando o mundo se deparava com os conflitos da Segunda Guerra Mundial e crescia a ideia de um Estado protetivo, que garantisse a dignidade da pessoa humana, sua chegada abre caminhos para o surgimento de importantes políticas como a previdência social.

Por isso mesmo, ao pensar a periodização de constituição de "Welfare" no Brasil, somente podemos ter como ponto de partida a década de trinta, considerados o conjunto de transformações do Estado brasileiro e as formas de regulação social que aí têm início. (DRAIBE, 1993, p. 21)

Por sua vez, Draibe (1993), entende que a implementação das políticas públicas é diferente de um país para o outro e, que depende das concepções de cada um, podendo ser mais conservadoras, liberais ou neoliberais, intervencionistas ou regulatórias do papel a ser desempenhado pelo Estado.

Os *welfare states* podem ser agrupados em três tipos distintos de regimes da seguinte forma:

Um primeiro grupo composto por países com política com características mais liberais como os Estados Unidos, Canadá e Austrália, ali se concentrou na pobreza, sendo direcionado aos mais pobres, o Estado se posicionou mais a serviço do mercado, também as políticas

públicas não se dão de forma universal, assim o modelo funcionava como forma de desmontar a mobilização dos trabalhadores.

Um segundo grupo de países mais conservadores e corporativistas como a Alemanha, Áustria, França e Itália, não havia a preocupação com a eficiência das políticas públicas com o consumo e nem com as mercadorias, nesses países o foco estava na família, o Estado deveria mediar apenas naquilo em que o grupo familiar não conseguisse suprir.

Um terceiro grupo formado principalmente pelos países do bloco escandinavo como a Dinamarca, Noruega e Suécia, onde predominava o regime Social Democrata, foram instituídas políticas universais, sendo os direitos estendidos além das pessoas pobres, contemplando até a classe média. Os Estados promoveram a questão da igualdade com padrões de qualidade para todos os cidadãos e não mínimos sociais, indo além do que se considerava básico, assim seus benefícios eram desmercadorizados e universalizantes, como seguros que contavam com a participação de um maior número de pessoas.

Os economistas políticos liberais reformistas, por sua vez, sempre se manifestaram coesos na defesa de um estado cada vez menos intervencionista, crentes de que através do mercado cada vez mais livre, seria o bastante para se alcançar a prosperidade e igualdade.

Os economistas políticos liberais raramente usavam os mesmos argumentos na defesa de seus pontos de vista. Nassau Senior e outros liberais mais recentes de Manchester enfatizavam o elemento laissez-faire em Smith, rejeitando qualquer forma de proteção social além dos vínculos, monetários. J.S. Mill e os “liberais reformistas”, por sua vez, propunham pequenas doses de regulamentação política. Mas concordavam todos que o caminho para a igualdade e prosperidade deveria ser pavimentado com o máximo de mercados livres e o mínimo de interferência estatal. (SPING-ANDERSEN, 1990, p. 86)

Estas características irão delinear o estágio de desenvolvimento do Estado de Bem-estar Social em um determinado país, o que não é diferente no caso do Brasil, cujo processo de implementação atravessou dois períodos autoritários. Diante do propósito deste estudo, nota-se inicialmente, que o país carece de um entendimento maior sobre a densidade e espessura do conceito sobre *Welfare State*, isso repercute no perfil e nas características relacionadas às políticas sociais, que são fortemente impregnadas por conteúdos socialmente positivos. O *welfare state* não foi hegemônico, hajam vistas as particularidades elencadas.

O "caso brasileiro" e as rarefeitas referências a países latino-americanos assumem então as características de casos de um não desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social ou, na melhor das hipóteses, de casos particulares, anômalos, dotados de tal especificidade que dificilmente poderiam ser tomados como variantes de tendências gerais ou pelo menos típicos de outros padrões (diferentes obviamente do sueco ou do inglês) de Estados do Bem Estar Social. (DRAIBE, 1993, p. 04)

Numa sociedade de bem-estar social, desumano e contraditório seria um Estado inerte diante de um cidadão trabalhador ou cidadã trabalhadora e sua família, condenando-os a própria sorte, como ocorria no passado, sem nenhuma alternativa protecionista, após ter ocorrido algum infortúnio em suas vidas como um acidente, velhice, ou até mesmo a morte, colocando em risco a sua própria sobrevivência e interrompendo o futuro dos seus filhos, muitas vezes ainda menores de idade, ou mesmo da esposa ou do esposo.

Segundo Ibrahim (2010), a construção do *welfare state* – Estado de Bem-Estar Social foi inspirada nos conceitos sociais-democratas, no qual um dos focos centrais é a solução de demandas (demandas essas que podem ser resumidas pela seguridade social - previdência social, saúde e assistência social).

Para os idealistas sociais-democratas, a democracia parlamentar seria capaz de combater as divisões de classes existentes e a desigualdade social, vistos como produtos do capitalismo, tais afirmações eram vistas com desconfiança não apenas pelos Marxistas, mas todos os contemporâneos acerca do *welfare state*.

De acordo Sping-Andersen (1990), os socialistas expressaram a visão de que a democracia parlamentar seria uma forma vazia, comparando-a a uma conversa de botequim⁸.

1.2.3 A seguridade social no Brasil na perspectiva do Estado de Bem-Estar Social

Autores como Draibe (1993) apontam que no Brasil, o Estado de Bem-estar Social além de iniciar-se tardiamente, instalou-se seguindo um caminho distinto dos demais países, como se deu na Inglaterra, Alemanha e nos países escandinavos por exemplo. Diferentemente, aqui o Estado de Bem-Estar Social se estabeleceu seguindo uma tendência marcada principalmente pelo clientelismo, característica essa presente na História política brasileira, conservando ainda traços corporativistas, meritocráticos e particularistas nas relações estabelecidas com grupos de interesse e com o sistema político.

⁸ Essa ideia é frequentemente associada a Karl Marx e Friedrich Engels, que eram filósofos e teóricos políticos socialistas. A citação específica mencionada não pode ser atribuída diretamente a eles, mas reflete uma crítica mais ampla do socialismo em relação à democracia parlamentar liberal. Os socialistas frequentemente argumentaram que a democracia parlamentar burguesa era limitada e insuficiente, e que as decisões políticas importantes eram controladas pelas elites econômicas e não pelo povo. Essa visão crítica enfatiza a necessidade de uma transformação mais profunda das estruturas sociais e econômicas para alcançar uma verdadeira igualdade e participação popular.

Em muitos "estados de bem-estar", notadamente na Europa Ocidental e na Escandinávia, a proteção social não é fornecida apenas pelo estado, mas por uma combinação de governo, serviços públicos independentes, voluntários e autônomos. O "estado de bem-estar social" nesses países é, portanto, um sistema de proteção social, e não um esquema operado pelo governo. (SPICKER, 2021)

Estas características se fazem tão marcantes a ponto de afetá-lo, não apenas no seu início, mas acompanhando-o durante toda sua implementação, sendo ainda notadamente constatadas. Discorrendo sobre este tema, Draibe (1993) salienta que:

Mas seria então, possível examinar a intervenção social do Estado brasileiro, por mais restrita e desvirtuada que seja, sob aquelas categorias? Para examinar esta hipótese, é necessário recuar para um plano mais geral de discussão, identificando na literatura referida as grandes correntes teóricas que trataram de responder às seguintes questões: Qual a natureza do Estado do Bem-Estar Social nos quadros do Estado e da economia capitalistas contemporâneas? Que razões explicam sua emergência? Quais os determinantes principais de seu desenvolvimento, transformações e crise? Finalmente, quais são e como se explicam suas formas ou padrões diferenciais? A nosso ver, de posse destas respostas será possível extrapolar os conteúdos mais descritivos das definições de "Welfare State", avançando com passos mais decididos para a compreensão dos casos anteriormente supostos como "anômalos". (DRAIBE, 1993, p.10).

Assim, no Brasil, a implementação deste modelo bem como da Seguridade Social, atravessaram dois longos períodos de ditaduras, 1930/1943 e 1966/1971 vindo a impactar severamente o modelo aqui implementado, agravando-se ainda mais o quadro na última década, após o golpe da Presidenta Dilma Rousseff, seguido pela política implementada pelo governo de Jair Bolsonaro, extremista, negacionista e de desmonte da máquina pública, principalmente nos setores que compõem a seguridade social – saúde, previdência social, assistência social, além da educação.

Gomes (2006) entende que o desenvolvimento de algumas políticas de seguridade social, através dos tempos, leva a crer que não chegamos de fato, a dimensão de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Gomes (2006) completa dizendo, que a partir de meados dos anos 90, a situação se agravou no país. Em verdade, nos últimos anos, ocorreu uma série de ataques como as reformas trabalhista e previdenciária, além da aprovação da Emenda Constitucional 55/2016, que limita os gastos públicos com saúde, educação e assistência social para os próximos 20 anos, o que irá interferir severamente no quadro da Seguridade Social brasileira, justamente num momento em que a sociedade contabiliza as vítimas, além de sofrer as sequelas causadas pela COVID-19, o que distancia dos preceitos definidos na Constituição de 1988 para a política do setor no país.

2 OS SEGMENTOS QUE COMPÕEM A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Inicialmente, esclarecendo desde já, que este estudo seguiu uma ordem apenas aleatória, por considerar os três segmentos que compõem a seguridade social no Brasil, quais sejam: saúde, previdência social e assistência social todos com características peculiares, porém de importância similar no contexto das políticas protetivas dos direitos do cidadão.

Cada um dos elementos constituintes da seguridade social apresenta características específicas. De acordo com o artigo 196 da Constituição Federal, a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, que deve suprir as necessidades nesse sentido por meio de políticas sociais e econômicas. O objetivo é reduzir doenças e outros agravos, garantindo o acesso universal e igualitário às ações e serviços de proteção e recuperação da saúde, conforme se vê em Silva e Gouveia (2017).

O pensamento que permeia as ideias de Silva e Gouveia (2017) é que a previdência social, prevista no artigo 201 e seguinte, é organizada como um regime geral, com caráter contributivo e filiação obrigatória. Ela deve observar critérios que garantam o equilíbrio financeiro e atuarial, oferecendo cobertura para eventos como doença, invalidez, morte e idade avançada. Além disso, a previdência assegura proteção à maternidade, especialmente às gestantes, e aos trabalhadores em situação de desemprego involuntário. Também prevê benefícios como salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes de segurados de baixa renda, assim como pensão por morte para cônjuges ou companheiros e dependentes de segurados.

A assistência social, por sua vez, está disposta no artigo 203 e é prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Seus objetivos incluem a proteção à família, maternidade, infância, adolescência e velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração no mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, bem como a garantia de um salário-mínimo mensal a pessoas com deficiência e idosos que comprovem a falta de meios para sua subsistência, de acordo com a lei, conforme se lê em Silva e Gouveia (2017).

2.1 SAÚDE

Na visão de Sérgio Arouca, renomado médico sanitário e presidente da 8ª Conferência Nacional de Saúde em 1986, a saúde é o resultado de um desenvolvimento econômico-social justo. A citação integral desses termos é relevante devido à importância do que é expresso por Arouca.

Sendo assim, abordamos aspectos que caracterizam o segmento saúde, que se encontra disposto na Constituição de 1988 na seção II, dos artigos 196 a 200: “A saúde é 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”.

O Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) foi instituído em 1974 e encerrado em 1993. Criado durante o período do regime militar, o INAMPS surgiu por meio da separação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que atualmente corresponde ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Tratava-se de uma autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (hoje Ministério da Previdência Social), com o objetivo de oferecer atendimento médico aos trabalhadores que contribuíam com a previdência social, ou seja, aos empregados com registro em carteira. Embora o INAMPS, conforme Ibrahim (2010), contasse com estabelecimentos próprios, a maior parte dos serviços era prestada pela iniciativa privada por meio de convênios, em que a remuneração era baseada em procedimentos, consolidando uma abordagem focada no tratamento de doenças, em detrimento da promoção da saúde.

Segundo Ibrahim (2010), com a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS, a saúde pública passou a ser administrada de forma independente da Previdência social, através do Sistema Único de Saúde – SUS ligado ao Ministério da Saúde.

Esta mudança ainda causa certa confusão entre saúde e previdência, o que de certa forma explica-se, pois anteriormente havia o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, no qual a saúde estava vinculada. Atualmente, a saúde no geral, é de responsabilidade do Ministério da Saúde através do Sistema Único de Saúde – SUS, criado pela Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, denominada de Lei Orgânica da Saúde – LOS. Dois anos após a promulgação da Constituição de 88, a previdência social passa a ser de responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; no entanto, as ações de ambas, são conjugadas visando o bem-estar e a justiça social.

Em 1990, com a promulgação da lei n. 8.080, de 19 de setembro, denominada Lei Orgânica da Saúde — LOS, é definida, em linhas gerais, a forma de participação e financiamento das três esferas de governo e dos prestadores privados de serviços no Sistema Único de Saúde — SUS, apontado, por consenso dos profissionais do setor, como um instrumento moderno e adequado à operacionalização das ações governamentais. (FARIAS, 1997, p.39 e 40)

A total gratuidade de que desfruta o cidadão no atendimento à saúde, sem que o mesmo contribua com qualquer cifra para tanto, a torna o ramo de maior abrangência, dentre os demais que compõem a seguridade social no Brasil. Portanto, qualquer cidadão terá direito ao atendimento na rede pública de saúde totalmente gratuito, independentemente de sua condição financeira, bem como de qualquer contribuição, sendo assim por estes critérios, ficando o Estado vedado negar-lhe o atendimento de saúde.

Nas palavras de Farias (1997), além da promulgação da Lei n. 8.080/90, outras duas importantes leis merecem destaques: a de nº 8.142/ 90 e a de nº 8. 689/93, sendo que a primeira dispõe sobre a participação da comunidade na gestão e estabelece regras para as transferências intergovernamentais do SUS dentre outras medidas; a segunda extingue o Instituto Nacional da Previdência Social – INAMPS, propiciando a descentralização da saúde e o Sistema Nacional de Auditoria, no âmbito do Ministério da Saúde, com a finalidade de realizar a avaliação técnico-científica, contábil, financeira e patrimonial do SUS.

Destaca-se também, o Conselho Nacional de Saúde – CNS, criado pelo Decreto n. 5.839, de 11/07/2006, cujo objetivo é promover a participação da sociedade. O conselho integra o Ministério da Saúde é deliberativo e permanente, seus membros representam o governo, os prestadores de serviço, os profissionais de saúde e os usuários.

Outro importante mecanismo previsto pela Lei 8.142/90 é a criação da Conferência de Saúde em cada ente da Federação: segundo Farias (1997), “foram previstas as instâncias colegiadas das conferências de saúde e dos conselhos de saúde em cada esfera de governo, garantida a representação paritária dos usuários em relação ao conjunto dos demais segmentos”.

Mas mesmo com a promulgação dessas importantes leis, observa-se que a saúde pública no Brasil ainda é frágil e apresenta um quadro bastante preocupante, embora o Sistema Único de Saúde – SUS seja considerado um grande avanço e até mesmo referência para outros países.

Os recentes ataques promovidos pelo governo tendem ao desmonte do SUS, exemplo claro foi a edição da Emenda Constitucional 55/2016, mantida pelo governo Bolsonaro, cujo

alcance é o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, integrada pela saúde, e para todos os órgãos e Poderes da União, restringindo investimentos no setor por 20 anos.

2.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social se inicia no Brasil em 1923, há exatamente 100 anos, cujo marco legal foi a Lei Eloy Chaves, durante o governo do Presidente Arthur Bernardes. Segundo a Agência Senado,

O Senado e a Câmara dos Deputados tiveram papel decisivo na concepção dos rudimentos da Previdência Social. A lei que o presidente Arthur Bernardes assinou em janeiro de 1923 foi proposta pelo deputado federal Eloy Chaves (SP) e aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional. (WESTIN, 2019, sp)

De acordo com os arquivos do Senado, a Lei Eloy Chaves aprovada tanto na Câmara Federal quanto no Senado, é considerada o marco inicial da Previdência no Brasil. Essa lei estabelecia critérios para a aposentadoria dos trabalhadores, permitindo que se aposentassem aos 50 anos de idade e após 30 anos de serviço. No entanto, é importante ressaltar que essa lei era aplicável apenas aos trabalhadores ferroviários, limitando sua abrangência.

No que diz respeito ao valor do pagamento aos aposentados, ele era um pouco inferior à média dos últimos salários recebidos pelos trabalhadores ainda na ativa. Isso significa que os benefícios previdenciários oferecidos pela Lei Eloy Chaves não garantiam a manutenção integral da renda durante a aposentadoria, o que pode ser considerado uma limitação desse sistema inicial de previdência no Brasil.

Segundo Ibrahim (2010), a Previdência Social é um direito humano de segunda geração, por proporcionar proteção individual aos beneficiários, embora possa ser considerada de terceira geração por alguns autores, devido a sua visão mais ampla e de linha solidarista, voltados para redução das desigualdades.

Discorrendo sobre as fases evolutivas da previdência social, Ibrahim (2010), diz que não há um consenso sobre a quantidade de fases. Há autores que falam de duas, três ou até mesmo quatro fases, mas a tese advogada por Idílio das Neves e Feijó Coimbra, que defendem a existência de três fases é a mais aceita:

fase inicial (até 1918): criação dos primeiros regimes previdenciários, com proteção limitada a alguns tipos de eventos, como acidentes do trabalho e invalidez;
fase intermediária (de 1919 a 1945): expansão da previdência pelo mundo, com a intervenção do Estado cada vez maior na área securitária;

fase contemporânea (a partir de 1946): aumento da clientela atendida e dos benefícios. É o grau máximo do Welfare State, com a proteção de todos contra qualquer tipo de risco social. (IBRAHIM, 2010, p. 49)

Com o tempo, o sistema previdenciário seguiu o caminho da completude, inicialmente os Estados adotaram o regime e, na sequência ampliaram seus benefícios, passando a adotar demandas sociais não cobertas até então. Este aprimoramento resultou no que vivenciamos na atualidade e, isso pode ser considerado um grande avanço quando se fala em seguridade social.

Assim como os demais setores que integram a seguridade social – saúde e assistência social –, a previdência social recebeu especial atenção por parte dos congressistas durante o processo de elaboração da Constituição do Brasil em 1988.

No tocante aos benefícios previdenciários, a eliminação de quaisquer distinções entre trabalhadores urbanos e rurais e a garantia de que nenhum benefício mensal pago a segurado terá valor inferior ao salário mínimo constituem as principais inovações trazidas pela Constituição de 1988. (FARIAS, 1997, p. 42)

Para Farias (1997), a obrigatoriedade de reajuste dos benefícios, dispositivo necessário para manter seu valor real, é outro destaque importante trazido pela Constituição, assim como a garantia constitucional sobre a aposentadoria aos 65 anos de idade e aos 35 de trabalho para os homens e, 60 anos e aos 30 de trabalho para mulheres.

Atualmente, em decorrência da controversa reforma da previdência ocorrida em 2019, foram introduzidas modificações nas regras para a aposentadoria, estabelecendo idades mínimas e períodos de contribuição.

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada e de municípios sem regime previdenciário próprio, entre outros, a regra geral de aposentadoria exige que as mulheres tenham, no mínimo, 62 anos de idade e 15 anos de contribuição. Já para os homens, é necessário atingir 65 anos de idade e ter contribuído por, pelo menos, 20 anos. No entanto, o período mínimo de contribuição permanecerá em 15 anos apenas para os homens que estiverem filiados ao RGPS antes da entrada em vigor da emenda constitucional.

No caso dos servidores públicos federais, que contribuem para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, a nova regra geral exige que as mulheres atinjam 62 anos de idade e os homens 65 anos, além de terem contribuído por, no mínimo, 25 anos. É necessário também contar com 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que ocorrerá a aposentadoria.

A Nova Previdência estabelece regras diferenciadas para algumas categorias profissionais. No caso dos professores, por exemplo, exige-se um tempo mínimo de contribuição de 25 anos e uma idade mínima de 57 anos para as mulheres e 60 anos para os homens. Essa regra se aplica exclusivamente aos professores que comprovarem exercício efetivo das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio.

Quanto aos policiais, tanto homens quanto mulheres, poderão se aposentar aos 55 anos de idade, desde que tenham contribuído por 30 anos e exercido efetivamente a função por 25 anos. Essa regra se aplica aos cargos de agente penitenciário, agente socioeducativo, policial legislativo, policial federal, policial rodoviário federal, policial ferroviário federal e policial civil do Distrito Federal.

No caso dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, mantêm-se o tempo de contribuição de 15 anos e as idades mínimas de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens como requisitos para a aposentadoria.

Quanto aos regimes básicos da Previdência Social no Brasil, os mesmos se apresentam da seguinte forma:

Regime de Previdência Social – RGPS, administrado pelo INSS e, os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, em ambos casos admite-se o regime complementar, sendo que o regime complementar do RGPS é privado e, o do RPPS é público, cujo ingresso é voluntário, independente do regime. (IBRAHIM, 2010)

Juridicamente falando, os regimes básicos da previdência social brasileira apresentam-se como de natureza jurídica institucional ou estatutária, cuja principal característica é a compulsoriedade, ou seja, sua contribuição é obrigatória, exceto na hipótese da previdência complementar. Segundo Ibrahim (2010, p. 34) “a compulsoriedade previdenciária insere-se na ideia da socialização das adversidades, distribuindo-se os riscos por igual, e tem sido aplicada com frequência até mesmo em questões referentes ao estudo da responsabilidade civil”.

Em relação à sustentabilidade própria do sistema previdenciário, Ibrahim (2010, p. 13) argumenta que é fundamental que ele seja financeiramente viável por meio das contribuições diretas ou indiretas dos seus beneficiários, evitando assim uma dependência excessiva de recursos estatais, que poderia potencialmente comprometer a eficácia do sistema de proteção.

Em sua crítica, o autor Ibrahim (2010) acusa que houve irresponsabilidade do sistema na administração das reservas no passado, concedendo benefícios sem, contudo, prever recursos para seu custeio.

2.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL

Completando a tríade que compõe a seguridade social no Brasil, o presente estudo apresenta alguns aspectos relevantes sobre a assistência social.

2.3.1 A história da assistência social no Brasil

A história da assistência social no Brasil remonta ao período colonial, quando iniciativas filantrópicas e religiosas buscavam amparar os mais necessitados. Durante o Império e a República Velha, as ações de assistência social eram fragmentadas e voltadas principalmente para a caridade e ações pontuais de ajuda aos desfavorecidos. Foi somente a partir da década de 1930, com a criação de instituições como o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Social do Comércio (SESC), que a assistência social começou a se organizar de forma mais sistemática.

No entanto, foi com a Constituição Federal de 1988 que a assistência social foi reconhecida como um direito social e independente de contribuição. Os artigos 203 a 204 da Constituição estabelecem as bases para a política de assistência social no Brasil, definindo-a como um direito do cidadão e como um dos segmentos da seguridade social. Essa foi a primeira vez que a assistência social foi legalmente reconhecida como um direito garantido pelo Estado.

A partir daí, foram implementadas diversas ações e políticas públicas voltadas para a assistência social, sendo a Lei n. 8.742/93, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), um marco regulatório importante. Essa lei estabelece diretrizes para a organização e o funcionamento da assistência social, definindo os princípios, diretrizes e critérios para o acesso aos benefícios e serviços sociais.

A assistência social no Brasil teve uma trajetória marcada pela caridade e por ações fragmentadas até o reconhecimento legal como direito social na Constituição de 1988. A partir desse marco, a assistência social passou a ser regida pela Lei n. 8.742/93, buscando garantir o amparo e a proteção dos mais vulneráveis e carentes da sociedade.

2.3.2 Análise da proteção social no Brasil

Ao examinar os sistemas de proteção social no Brasil, é possível observar um cenário de avanços e retrocessos decorrentes das forças políticas, da mobilização dos movimentos sociais e dos atores sociais, bem como de acordos que visam manter o modelo econômico e da atuação do Estado em relação às questões sociais.

Segundo Ianni (1992), o termo questão social refere-se ao conjunto complexo de expressões das desigualdades sociais surgidas na sociedade capitalista avançada, que não seriam concebíveis sem a intervenção do Estado. A questão social abrange desigualdades econômicas, políticas e culturais entre as classes sociais, influenciadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e particularidades regionais, afetando amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens sociais.

A constituição brasileira de 1988, em seus artigos 203 a 204, define por assistência social como direito e independente de contribuição, vista assim legalmente pela primeira vez no país, cujo público prioritário é a população carente. A assistência social, segmento da seguridade social, é regida pela Lei n. 8.742/93.

Ibrahim (2010) diz que a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Portanto, o que difere basicamente a assistência da Previdência, é que a assistência não é um direito que se adquire condicionado a uma contraprestação financeira, a necessidade é o que define se um cidadão ou cidadã tem direito a um determinado benefício assistencial.

Farias (1997) lembra ainda, que o idoso e o portador de deficiência também foram contemplados nessa modalidade de seguridade social com o Benefício de Prestação Continuada – BPC, no valor de um salário mínimo por mês, desde que para sobreviverem não disponham de condições próprias, ou nem estejam integrados a nenhum grupo familiar.

[...] com ênfase na proteção à família e à maternidade, na integração ao mercado de trabalho e no atendimento aos grupos sociais mais vulneráveis, quais sejam: as crianças e adolescentes, os portadores de deficiência e os idosos. Garantiu-se, ainda, um benefício mensal de um salário mínimo ao idoso e ao portador de deficiência que não disponham de meios próprios e não integrem famílias que possam prover sua manutenção. (FARIAS, 1997, p. 40 e 41)

No âmbito da assistência social, marco importantíssimo para a política de assistência social no Brasil foi a criação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, conforme Farias (1997).

Em 7 de dezembro de 1993, foi sancionada a lei no 8.742, denominada Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS, verdadeiro marco de modernização para o setor. Com a nova lei, reafirmaram-se princípios voltados à descentralização dos serviços de assistência, com a delimitação mais precisa dos papéis reservados à União, aos estados e municípios. (FARIAS, 1997, p. 41)

A lei institui a responsabilidade pela assistência social de forma tripartite, definindo a cada um dos entes da federação à União, Estados e os Municípios, o seu dever de formular políticas e realizar ações e atividades que protejam e promovam através de benefícios, serviços, programas e projetos destinados ao público carente, mais vulnerável pela pobreza e pela exclusão social, público prioritário definido em sua concepção, a ser protegido por este setor da seguridade social brasileira, de modo que esta parcela da população alcance a plena cidadania.

A Constituição determina que a ação estatal na assistência social será realizada preferencialmente com recursos da seguridade social, e organizada com base na descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social. Também a participação da população é prevista em texto constitucional, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis. (FARIAS, 1997, p. 15)

Como visto, após a Constituição de 1988 a assistência social passou a ser vista como dever do Estado e direito do cidadão e, fazendo também parte da política de seguridade social.

A política de assistência social no Brasil é um componente essencial do sistema de proteção social do país. Por meio dela, busca-se garantir direitos e promover a inclusão social, especialmente para os grupos em situação de vulnerabilidade e risco social. A política de assistência social é baseada nos princípios da universalidade, da igualdade de acesso, da equidade e da participação social.

No Brasil, a política de assistência social é regida pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que estabelece os princípios, diretrizes e normas para sua implementação. Ela é executada de forma descentralizada, com a participação dos governos federal, estadual e municipal, sendo este último o responsável pela oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais no âmbito local. A assistência social abrange um amplo espectro de ações e

programas, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), visando à garantia dos direitos sociais e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

A política de assistência social desempenha um papel fundamental na redução das desigualdades sociais e na promoção da justiça social no Brasil. Ela contribui para o enfrentamento da pobreza, da exclusão e da violência, buscando garantir condições dignas de vida para todos os cidadãos. Além disso, a política de assistência social também promove a autonomia, a participação e a emancipação dos indivíduos e das famílias, fortalecendo sua capacidade de enfrentar as adversidades e de construir um futuro mais justo e igualitário.

Importante destacar, que a Constituição de 1988, criou o Sistema Único da Assistência Social – SUAS, ele foi estruturado para funcionar com a participação dos entes federativos união, estados e municípios.

Ao se discutir a história do Programa Bolsa Família (PBF), é importante ressaltar que existiam ações sociais anteriores ao seu surgimento, inclusive durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Comprometendo-se com os objetivos e metas de desenvolvimento estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, o governo brasileiro demonstrou seu compromisso ao instituir o PBF. Esse programa foi criado por meio da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

O Programa Bolsa Família representou um avanço significativo nas políticas sociais do país, unificando e ampliando programas anteriores de transferência de renda. Seu objetivo era combater a pobreza e a desigualdade, proporcionando às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica um auxílio financeiro condicionado ao cumprimento de contrapartidas relacionadas à saúde, educação e assistência social. O PBF foi estruturado de forma a promover a inclusão social e a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias.

Assim, o Programa Bolsa Família se tornou um importante instrumento de proteção social e enfrentamento à pobreza no Brasil, alinhado com os compromissos assumidos internacionalmente pelo país. Através da sua implementação, o governo brasileiro buscou promover a inclusão e a emancipação das famílias em situação de vulnerabilidade, proporcionando-lhes condições dignas de vida e oportunidades para superar a pobreza.

Trata-se o Programa Bolsa Família de um programa de transferência de renda e de combate à pobreza e à fome, destinado às famílias em vulnerabilidade social, unificando os programas de renda mínima já em funcionamento: Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Bolsa-

Escola e o Cartão Alimentação, possibilitando assim condições para que um número superior a 20 milhões de brasileiros deixassem a situação de vulnerabilidade devido a pobreza, realidade essa que foi possível ser atingida até 2013. Quanto ao acesso dos cidadãos ao Programa Bolsa Família, este se dá através do Cadastro Único para Programas Sociais mantidos pelo Governo Federal.

As condicionalidades do PBF são nas áreas de saúde, educação e assistência social: calendário vacinal; o crescimento e desenvolvimento de crianças menores de sete anos; exame pré-natal para gestantes e o acompanhamento de nutrízes em atividades de educação em saúde e nutrição; frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade; frequência escolar mínima de 75% da carga horária mensal para adolescentes de 16 e 17 anos; frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos e de convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil I para crianças e adolescentes menores de 16 anos. (DANTAS et al, 2018, p. 718)⁹

Visando obter resultados mais objetivos, o programa passou por mudanças sendo as mais relevantes nos valores da renda de transferências, ampliação do público atendido e na sua própria gestão, o que o levou a ser reconhecido até fora do país pelo seu êxito no combate à pobreza, levando o Brasil a atingir a metas 01 dos 08 Objetivos do Desenvolvimento do Milênio - ODM, ou seja, “acabar com a fome e a miséria até 2015”.

Dantas et al (2018) dizem que o PBF permite ao Brasil superar as metas do ODM 1 antes de 2015

(...) fazendo parte de uma política pública de intervenção direta, por abranger o conceito de pobreza pela renda e transferir renda diretamente àquelas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e por incluir condicionantes nas dimensões de qualidade de vida: educação, saúde e assistência social. (DANTAS et al, 2018, p. 719)

Dantas et al endossam a ideia dizendo que

Nessa perspectiva, o PBF atende os preceitos do desenvolvimento humano, incluindo no escopo do programa dimensões que atendem as necessidades básicas da população em condição de vulnerabilidade socioeconômica. O programa integra ações de diferentes instituições públicas nas áreas de saúde, educação e assistência social para trabalhar a multidimensionalidade da pobreza. (DANTAS et al, 2018, p. 719)

⁹ Para embasar suas ideias, Dantas nos remete aos estudos feitos Simone Oliveira, em estudos feitos sobre Condicionalidades e proteção social no programa bolsa família, publicados na Revista Desenvolvimento Social, Montes Claros, MG, v. 1, n. 9, p. 15-23, 2013.

3 MOTIVOS QUE DIFICULTAM O DESENVOLVIMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Inegavelmente, a Constituição de 1988 serviu para avançar legalmente a seguridade social no Brasil, através dos parlamentares constituintes presentes na Assembleia Nacional Constituinte, foram estabelecidas as fontes diversas de financiamento das políticas que a compõem como o Fundo e o Orçamento da Seguridade Social - OSS.

Contudo, a política econômica neoliberal implementada no Brasil nos anos 90, interferiu severamente prejudicando o desenvolvimento e a manutenção da seguridade social, período em que houve também, a desfiguração de certas fontes financiadoras dessas políticas sociais estabelecidas pela Constituição de 1988, conforme afirma Justo (2017).

Sobre os recursos do Fundo no Brasil e a desfiguração das fontes de financiamento, promovidos pela política econômica capitalista, preleciona Justo (2017):

Portanto, é extremamente necessário visualizar a inserção do Brasil na dinâmica do movimento do capitalismo contemporâneo, pois será desta maneira que ficará explícito a relação de disputa entre os recursos do fundo público e o prejuízo causado por esse contexto às políticas sociais, a qual é evidenciada a partir da Constituição de 1988 e a proveniente desfiguração das fontes de financiamento. (JUSTO, 2017, p.40)

A respeito das fontes de financiamento da Seguridade Social no Brasil, elas estão elencadas nos artigos 195 e 196 da Constituição de 1988, observado também o artigo 194, além do art. 27 da Lei 8.212/91 que trata das demais receitas, da seguinte forma:

Art. 195. 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: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:

I - receitas da União;

II - receitas das contribuições sociais;

III - receitas de outras fontes.

Constituem contribuições sociais:

- a) As das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço;
- b) As dos empregadores domésticos;
- c) As dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição;
- d) As das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;
- e) As incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos. (BRASIL, 1988)

Conforme estabelecido pelo artigo 27 da Lei 8.212/91, a Seguridade Social possui diversas fontes de receitas adicionais. Essas receitas compreendem: I) multas, atualização monetária e juros moratórios; II) remuneração proveniente da prestação de serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança para terceiros; III) receitas provenientes de outros serviços prestados e do fornecimento ou arrendamento de bens; IV) demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras; V) doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais; VI) 50% dos valores obtidos e aplicados de acordo com o parágrafo único do artigo 243 da Constituição Federal; VII) 40% do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal; VIII) outras receitas previstas em legislação específica. Essas receitas complementares desempenham um papel importante no financiamento da Seguridade Social, garantindo recursos para a promoção e manutenção de suas políticas e programas sociais.

3.1 OS GOVERNOS BRASILEIROS DE COLLOR A LULA

Com o objetivo de melhor entender e elucidar o processo de desenvolvimento da Seguridade Social no Brasil no período compreendido entre 1990-2010, este estudo apresenta uma breve abordagem no que diz respeito à política econômica-social e seus impactos sobre a Seguridade Social, desenvolvida pelo governo brasileiro no período citado, ou seja, do início do governo Fernando Collor de Melo, passando pelos governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, até o término do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

A política implementada representou com o passar dos anos, não só avanços, mas principalmente, alguns verdadeiros ataques que ferem a garantia dos direitos dos cidadãos, à Constituição de 88 e à viabilidade da Seguridade Social nos três setores que a compõem Saúde, Previdência e Assistência Social, visto que interferem brutalmente na sua estrutura financeira, como se verá no prosseguimento deste estudo.

3.1.1 Governo Collor de Melo

Em sua elaboração, a mesma Constituição de 1988 - A Constituição Cidadã, que criou as bases relativas à Seguridade Social, também previu a realização de eleições diretas para Presidente da República. Dessa maneira, depois de um longo período antidemocrático de Ditadura Militar implantada no Brasil a partir de 1964, a primeira eleição foi realizada no ano

de 1989, portanto, um ano após a promulgação da Carta Magna, saindo vitorioso o ex-governador do Estado de Alagoas Fernando Collor de Melo, fortemente apoiado pela elite brasileira, principalmente no segundo turno das eleições, depois de uma acirrada disputa eleitoral com Luiz Inácio Lula da Silva, que posteriormente veio a se eleger Presidente em 2002, Collor representava os interesses daquela elite enquanto Lula - Partido dos Trabalhadores, os setores populares.

Durante seu governo, Collor abriu definitivamente as portas do Brasil ao neoliberalismo, além de adotar uma postura intransigente de governar. Porém, o que se viu foi o aprofundamento da crise econômica, que já vinha assombrando o Brasil há anos, apesar de tentativas fracassadas dos planos econômicos implementados pelos governos anteriores, como no governo de José Sarney, mergulhando assim, ainda mais o país no abismo social existente entre as classes.

3.1.2 O governo Itamar Franco

Após sofrer o impeachment Collor renunciou ao cargo de Presidente da República em dezembro de 1992, seu vice Itamar Franco assumiu o governo no dia 29 do mesmo mês e ano.

Durante o período do governo de Itamar Franco, foi enfrentado um persistente cenário inflacionário que culminou em um índice percentual alarmante de 2.851,3% em 1993. Essa situação representava uma herança desafiadora tanto de um governo anterior marcado por turbulências políticas intensas, quanto do fracasso dos planos econômicos sucessivamente implementados por Collor de Melo. Contudo, após a implantação bem-sucedida do Plano Real, sob a coordenação do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, Itamar Franco transmitiu a presidência ao seu sucessor, o mesmo Fernando Henrique, eleito pelo voto popular como Presidente da República pelo PSDB, em 01/01/1995. Nesse momento, a inflação já havia sido reduzida para 22,41%, evidenciando os resultados positivos da nova política econômica implementada.

Ainda sobre Itamar Franco, Filgueiras¹⁰ diz:

O perfil do novo presidente, de viés antiliberal, juntamente com a natureza frágil do equilíbrio das forças políticas que lhe davam sustentação, reduziu o ímpeto das reformas previstas no governo anterior, em que pese ter aumentando o ritmo das privatizações que sofreu modificações em algumas de suas regras. (FILGUEIRAS, 2006, p. 90)

¹⁰ Essa mesma ideia é defendida por Rafael Breda Justo na dissertação A Política de Assistência Social Brasileira no Contexto do Capitalismo Contemporâneo Financeirizado: uma Análise do Período 2003.

Conforme Paulani (2006), apesar do seu perfil antiliberal, Itamar governou realizando mudanças importantes para colocar o Brasil na rota do capital financeiro internacional.

Segundo Paulani (2006), a abertura do mercado brasileiro de títulos públicos e securitizar a dívida externa, encarregava-se também, na surdina, de promover a desregulamentação do mercado financeiro brasileiro e abertura do fluxo internacional de capital.

Justo (2017), diz que agindo assim, o governo Itamar Franco proporcionou seguimento ao projeto neoliberal, cuja consolidação efetiva se dá com as eleições de 1994.

Segundo Filgueiras (2006) o governo Itamar, com o objetivo de criar um ambiente favorável para implantação de um plano de estabilização econômica, que culminaria na criação de uma nova moeda que viria a se chamar Real, implantou uma série de medidas preliminares.

3.1.3 Os governos FHC de 1995-2002

Conforme as palavras de Filgueiras (2006), nas eleições de 2004, o bloco da elite capitalista que já havia apoiado Fernando Collor de Melo nas eleições de 1989, agora se unira em torno da candidatura de Fernando Henrique Cardoso, caminho natural de certo ponto de vista, vez que enquanto Ministro da Fazenda de Itamar Franco, Cardoso adotou postura de viés neoliberal, interessante a este núcleo de apoiadores. Enquanto isso, seu opositor Luiz Inácio Lula da Silva, a exemplo do último pleito, apresentava-se candidato novamente, fiel ao projeto dos movimentos sociais esquerdistas.

Na oportunidade, Fernando Henrique Cardoso – FHC, considerado o Pai do Real, saiu vitorioso, iniciando um período de dois mandatos de Presidente do Brasil 1995-2002, uma vez que foi reeleito para o cargo em 1998, sendo o primeiro Presidente reeleito democraticamente, por meio do voto popular, na história política recente do Brasil.

FHC deu continuidade ao projeto neoliberal de Estado que já vinha vigorando no país desde 1990 com Collor de Melo e continuado por Itamar Franco, porém com o Plano Real, reforçado por suas propostas, a financeirização da economia se intensifica em seu mandato.

Bruno (2007) entende que a expansão desta financeirização ocorre devido a um processo de desenvolvimento de estruturas financeiras sofisticadas durante o período de alto crescimento econômico do Brasil, que se iniciou no país em 1965 chegando ao final da década de 1970 quando ocorre o seu esgotamento. Com este esgotamento reforçado pela

conjuntura externa, há o consequente deslocamento do capital para os bancos, com apoio estatal. Dessa forma, influenciado em larga escala pela conjuntura estagflationista convertera-se no ponto de partida de um novo ciclo de acumulação financeira baseada na dívida pública e nos ganhos inflacionários.

Segundo o autor, o período pós-liberalização da economia brasileira (a partir da década de 1990) e, principalmente, a partir da implantação do Plano Real, o processo de financeirização entrou numa nova etapa, na qual os ganhos foram substituídos pela renda advinda dos juros, através da desregulamentação do mercado financeiro brasileiro e da internacionalização do mercado de títulos públicos. Esse tipo de ganho fica destacado pelo crescimento abrupto dos ganhos da renda de juros no total da renda disponível bruta de 1993 a 2005, os quais, segundo o autor, evoluíram em torno de 30% somente neste intervalo. (JUSTO, 2017, p. 46)

Reforçando ainda mais este processo de financeirização vivido após o Plano Real, Bruno (2007), considera que o processo é marcado no Brasil pelo crescimento da financeirização dos juros ou atuária, puxados pelas altas taxas de juros da economia brasileira.

Mas se por um lado o Plano Real reduziu a inflação, por outro promoveu com a política de financeirização, um clima de pressão para a prática de altos juros, elevando a importância do capital financeiro bem como do rentista, sobre as tomadas de decisão do Estado. Exemplo disso é o seu poder de dominação exercido sobre a funcionalidade do fundo público.

Vejamos o que diz Salvador

Os portadores de títulos públicos usam o subterfúgio de condições de “credores” do setor público para esconder a sua real condição de privilegiados da política econômica, principalmente a política fiscal e monetária, em curso nos anos do neoliberalismo. O fundo público transfere enorme massa de recursos para esses rentistas, o que restringe as políticas sociais, a capacidade de investimento público, ainda, concentrando renda e riqueza e dificultando o crescimento econômico. (SALVADOR, 2010, p. 356)

O fundo público sofre consequências relevantes para o seu funcionamento, devido ao Plano Real e ao aumento da financeirização da economia, promovidos por FHC em seus dois mandatos de Presidente do Brasil, desvirtuando dos propósitos legais definidos pela Constituição de 1988.

Justo (2017) elenca em seu estudo, as principais consequências:

Determinou a adesão definitiva do modelo neoliberal de funcionamento do Estado e, por consequência, privatizações, ausência de política industrial, manejo das políticas fiscal, monetária e social à serviço do movimento de acumulação do capital financeiro (de característica majoritariamente parasitária);

Unificou as frações de capital em torno do mecanismo de valorização do capital fictício suportado pela dívida pública brasileira, promovendo uma hegemonização da fração financeira do capital sobre todas as outras e o Estado; e Comprometeu grande parte dos recursos do fundo público para o pagamento de juros através da LRF e retirada de recursos da Seguridade Social por meio da DRU. (JUSTO, 2017, p. 51)

No período compreendido entre 1990 e 2002, vigorou no país a concepção neoliberal ditada pelo capital financeiro internacional.

Com o argumento da falta de recursos, o governo de Fernando Henrique Cardoso não programava políticas sociais, como também não investia no desenvolvimento industrial, conforme preconizava a Constituição, ao passo que promovia a retirada de recursos das áreas sociais para o pagamento de juros da dívida pública por meio da DRU – Desvinculação de Receitas da União, em prejuízo de duas características claras do fundo público brasileiro que foi instituído pela Constituição de 1988, ou seja, o financiamento da acumulação do capital produtivo e do salário indireto, através do impacto da dinâmica de acumulação imposta pelo capital fictício, um ataque ao fundo público, que resultou em que o fundo passasse desempenhar cada vez mais um papel de auxiliar do capital financeiro e menos o que fora estabelecido pela Constituição Brasileira de 1988.

Na década de 1990 a ampliação da competitividade era vista como necessária ao êxito do Plano Real. Neste contexto, a redução dos custos do trabalho passou a ter prioridade do governo FHC. Os neoliberais defendiam a desoneração de encargos trabalhistas como forma de garantir competitividade, emprego e a formalização.

Segundo Fagnani, a Professora Maria da Conceição Tavares e Deputada Federal (PR RJ) denunciava:

Não existem evidências de que a regulamentação do mercado de trabalho seja um obstáculo de peso para a criação de empregos ou que sua flexibilização ‘contribua para solucionar os problemas de insuficiência, insegurança e instabilidade no emprego’. Tampouco existem evidências de que a redução dos salários contribua para aumentar o emprego, sequer setorial, que dirá global. (...) Aliás, o Brasil é um dos países em que o custo da mão-de-obra, quando medido pela participação dos salários no custo da produção ou no valor agregado, é um dos mais baixos do mundo. Assim, não são as condições institucionais do mercado de trabalho, mas sim a política econômica e seus reflexos na dinâmica do sistema produtivo que estão causando desemprego. Na ausência de uma política de investimentos, financiamentos e reestruturação econômica e social solidárias – que seriam fatores determinantes na melhoria do emprego e das condições de uso e remuneração da mão-de-obra – não adianta usar paliativos. (FAGNANI, 2012, p. 2)

Fagnani (2012) destaca que, a desoneração de encargos trabalhistas foi amplamente praticada na Espanha na década de 1990, no entanto foi um dos países europeus que mais

sofreu com o aumento na taxa de desemprego.

Apesar das emendas que foram realizadas no período em que o Brasil foi governado por Fernando Henrique Cardoso, como a EC 20/98, os princípios de proteção social e erradicação da miséria presentes na Constituição de 1988 foram mantidos. No entanto, os Conselhos Participativos e o Orçamento da Seguridade Social foram afetados em meio a disputas pelos recursos destinados à Seguridade, em um contexto de prolongada estagnação econômica enfrentada pelo país.

3.1.4 Os governos Lula de 2003-2010

Após quatro tentativas pela via democrática, Luiz Inácio Lula da Silva elege-se Presidente do Brasil em eleição realizada no ano de 2002, sendo reeleito em 2006, para seu segundo mandato.

O ingresso de Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores, na Presidência da República marcou um período de grandes turbulências na economia, pois suas bases de condução de governo propagandeadas durante o período eleitoral geravam grandes dúvidas para o mercado financeiro, investidores e empresários. Entretanto, sua credibilidade foi alterada positivamente para o mercado e negativamente para os movimentos sociais, a partir de atos como a Carta ao Povo Brasileiro¹¹ e alianças com políticos e partidos tradicionais, os quais lhe deram condições de garantir sua vitória.

Em uma breve análise da carta ao povo brasileiro, pode-se afirmar que em seu início ela defende a substituição de um modelo político desgastado por um outro que seja popular, democrático, responsável e alinhado com a realidade do Brasil. Essa mudança é vista como essencial para promover o desenvolvimento socioeconômico no país, estimulando o crescimento econômico, a geração de empregos e a redução da criminalidade. Além disso, busca-se resgatar a presença soberana do país perante a comunidade internacional.

O projeto proposto por Lula e os partidos que o apoiam, diz que ao receber apoio de diversos segmentos da sociedade, é uma demonstração do desejo e credibilidade no projeto, sendo este suprapartidário de desenvolvimento nacional, reconhecem a oportunidade de programar reformas capazes de modernizar e democratizar o país, de modo a prepará-lo para a competitividade internacional. Essa mudança não cairá do céu nem virá de decretos. Segundo

¹¹ A íntegra da carta pode ser obtida no link <https://pt.org.br/lula-divulga-carta-para-o-brasil-do-amanha-veja-a-integra-do-documento/>

Lula (2002), isso “Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade”.

Ao reconhecer os equívocos do governo anterior na condução da política econômica, bem como do enfrentamento à crise, o texto defende o investimento sustentável como um caminho seguro a seguir.

Voltar a crescer também é visto como forma de estabelecer um equilíbrio fiscal consistente e duradouro, o que pode ser ampliado com a criação da Secretaria Extraordinária de Comércio Exterior.

O carácter da democracia é garantido na carta, como forma de se programar as mudanças propostas.

Lula se compromete em ordenar as contas públicas, mas também com a promoção das políticas de produção, emprego e justiça social.

Finalizando, convoca a todos que querem o bem do Brasil, a se unirem em torno do programa de mudanças corajosas e responsáveis.

No tocante à política econômica implementada no período 2003 a 2010, sua estrutura foi basicamente a mesma estabelecida pelo Plano Real, mais especificamente, após 1999. Estas bases foram: a política de câmbio flutuante, regime de metas inflacionárias e a política de superávits primários. Todavia, considera-se que o primeiro mandato de Lula teve uma maior influência da ortodoxia no manejo da política econômica em relação ao segundo mandato.

Em 2006 o então presidente Lula firmou um acordo com as centrais sindicais para uma regra de reajuste anual do salário mínimo baseada na soma da inflação do ano anterior e do crescimento real do PIB de dois anos antes. Esse mecanismo sistematizou e acelerou a política de valorização do salário mínimo, iniciada em meados da década de 1990, ao propiciar ganhos reais no piso de benefícios sociais de 4,1% a.a. entre 2005 e 2010, enquanto havia maior dinamismo econômico (ver tabela 1). Além disso, o governo Lula reestruturou e expandiu substancialmente os programas de transferência de renda com condicionalidades, unificando-os no internacionalmente reconhecido programa Bolsa Família. Deste modo, durante os anos 2005-2010 houve uma nítida mudança no perfil das transferências redistributivas em favor daquelas que tendem a favorecer mais as famílias da base da distribuição de renda, influenciadas pela valorização do salário mínimo e pelo programa de transferência de renda focalizado na população mais pobre, embora nesse mesmo período nenhuma medida estrutural tenha sido adotada para limitar o processo de acumulação de capital, nem sequer para desconcentrar renda no topo da pirâmide por meio de medidas tributárias. (ORAIR e GOBETTI, 2017, p.54)

Inicialmente no primeiro mandato de Lula, a política econômica focou na estabilização e sustentabilidade das contas públicas. Consequentemente, a política de superávits primários é

estabelecida como prioritária com o objetivo de diminuir a relação entre dívida e PIB. Teixeira e Pinto (2012, p. 923) considera que essa política fiscal de reducionismo, limitou o poder do Estado na ampliação de investimentos públicos, enquanto promoveu a conservação da riqueza financeira.

Para Teixeira e Pinto, foi o que ocorreu no período do governo Lula:

Embora tenha havido uma ligação direta entre Lula e o subproletariado (lulismo), promovida pelos programas de transferência de renda, pelo aumento do salário mínimo, pelo crescimento da massa salarial e do emprego, tal ligação não significa uma plataforma política para fração dominada, mas sim um política que possibilita a legitimação da dominação das frações do bloco de poder, com a incorporação de parte dos mais pobres ao consumo capitalista, com forte crescimento da demanda da classe C, paralelamente à redução das classes E e D e da extrema pobreza. (TEIXEIRA e PINTO, 2012, p.932)

Analisando o segundo mandato do governo Lula (2007-2010), Teixeira e Pinto:

(...) verificou-se certa flexibilização da política econômica por meio (i) da adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, (ii) do aumento real do salário mínimo, (iii) da adoção de programas de transferência de renda, (iv) da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação do BNDES para estimular o investimento público e privado e (v) das medidas anticíclicas à crise internacional a partir de 2009. (TEIXEIRA e PINTO, 2017, p. 53)

Embora reconhecidamente tenha havido prioridade de investimentos na assistência social em relação aos governos anteriores, com a instituição de importantes programas como o Bolsa Família, o combate à fome e desnutrição através do Fome Zero e à política de valorização do salário mínimo (aumento real de 28% entre dez/2005 dez/2008) Justo (2017, p.56), ainda assim, não se pode afirmar que o Brasil tenha construído durante os governos de Lula um Estado de Bem-Estar Social, se comparado ao nível de proteção social verificado nos países desenvolvidos, até porque também, não foi alcançado o estabelecido no texto constitucional para a área social brasileira, como num todo a Seguridade Social.

(...) no que diz respeito a política de Seguridade Social, principalmente sobre a de assistência social, constituíram-se enquanto fatores importantes para redução da miséria no Brasil e por melhores condições de vida para as camadas mais populares. Estas políticas também acompanharam a dinâmica principal de acumulação de capital, o que implica na observação de algumas tendências desenvolvidas no âmbito da política de assistência social, servindo basicamente de aparelho para dinamização da economia real por meio da estratégia de crescimento do consumo de massas (através da focalização de benefícios sociais via transferência direta de renda), assegurava, também, o ambiente político favorável para a dominação da classe capitalista, contribuindo em larga escala para a ampliação da financeirização da economia (por estimular a bancarização de classes que não estavam inseridas no

ambiente econômico e pela abertura de linhas específicas de crédito ao consumo para estas classes) e deixando de constituir-se direitos sociais. Esta estratégia esteve muito mais clara a partir do segundo mandato do governo Lula. (JUSTO, 2017, p. 59)

Também merece destaque, durante os mandatos do Presidente Lula, a sua política de geração de emprego com carteira assinada, cerca de 15 milhões de empregos foram gerados entre 2003 e 2010, trazendo reflexos diretos na vida do cidadão e da economia interna do país. Livres do fantasma do desemprego e em condições de consumir, agora o trabalhador e a trabalhadora tiveram suas autoestima fortalecidas e ampliadas suas expectativas.

O governo do Presidente Lula deixou como principal legado para o Brasil a criação de 15 milhões de empregos formais, um feito indiscutivelmente significativo. Essa conquista vai além de ser apenas um indicador econômico positivo, pois teve um impacto profundo no comportamento das pessoas. Os conceitos abstratos de dignidade e cidadania se tornaram concretos e incorporados na vida desses brasileiros.

Para entender melhor a magnitude desse feito, de acordo com o IBGE, a quantidade de novas carteiras de trabalho assinadas durante a gestão de Lula é muito superior ao total de empregos criados nos governos Sarney, Collor, Itamar e FHC combinados. Entre 2003 e setembro de 2010, foram gerados 14.725.039 empregos, enquanto nos últimos 15 anos, a soma dos empregos criados chega a 10,4 milhões. Vale ressaltar que durante os três anos do governo Collor, aproximadamente 2,2 milhões de vagas foram fechadas. Esse cenário demonstra a importância e o impacto positivo das políticas de emprego implementadas durante a era Lula, conforme dados do texto sem autor Emprego: a herança bendita de Lula, disponível na Câmara dos Deputados.

Teixeira e Pinto realizam algumas comparações importantes entre períodos anteriores:

As taxas médias de crescimento do PIB nos dois governos Lula (3,5% entre 2003 e 2006; 4,6% entre 2007 e 2010) foram superiores do que as dos dois governos FHC (2,4% entre 1995 e 1998; 2,1 entre 1999 e 2002). Entre 2003 e 2010, o consumo das famílias e os investimentos públicos e privados, – Formação Bruta de Capital Fixo (PBKF) – elevaram-se em 4,5% e 7,5% ao ano em média, respectivamente. A expansão do investimento acima do PIB implicou na elevação da PBKF de 15,3% PIB em 2003 para 19,5% em 2010. (TEIXEIRA e PINTO, 2012)

Em entrevista aos Bancários do Estado de Alagoas logo após o final dos governos Lula, o economista Márcio Pochmann questionado sobre a superação da desigualdade, um dos grandes desafios da sociedade brasileira, diz o seguinte:

O Brasil está pronto para superar, vai conseguir superar a desigualdade social? Não. Superar eu não acredito porque enquanto existir o capitalismo, o capitalismo é uma máquina de desigualdades, havendo em economia de mercado, havendo um modo de produção capitalista, a desigualdade ela é um elemento intrínseco, que exige justamente a presença constante de parte do Estado de políticas que, senão esvazie esta geração de desigualdade, amenizem a desigualdade gerada pelo modo de produção capitalista.

Eu diria que o Brasil está mais preparado para lidar com a desigualdade, mas certamente nós estamos longe de superar. Em 1980, o Brasil era a 8º economia do mundo e era 3º país mais desigual do mundo. Hoje nós somos a 7º economia do mundo e somos o 17º país mais desigual do mundo. Melhoramos a nossa posição relativa, mas ainda estamos entre os 20 países, de 200 existentes, mais desigual. Então é uma tarefa gigantesca pela frente e seu sucesso vai depender também da capacidade de luta do povo brasileiro. (FREIRE, 2023)

3.2 MECANISMOS QUE ATACAM A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

O presente estudo propõe uma análise dos principais mecanismos que influenciam o funcionamento do sistema de seguridade social no Brasil, considerando a relevância e a complexidade sociológica, econômica, política e cultural do tema. Nesse contexto, destaca-se a Constituição de 1988, conhecida como "A Constituição Cidadã", que introduziu o novo conceito de seguridade social no país e consolidou as garantias e direitos fundamentais. Além disso, foi por meio dessa mesma Constituição que foram estabelecidas as formas de financiamento da seguridade social, com a vinculação de receitas e despesas ao Estado. É importante ressaltar que o texto constitucional exige que a criação de determinadas despesas esteja vinculada a fontes de financiamento específicas.

Conforme Justo (2017), à medida que houve esta vinculação, a mesma resultou no aumento do grau de responsabilidade estatal no provimento das políticas públicas sociais.

Ainda Segundo Justo (2017) o texto constitucional promulgado é um marco para a sociedade brasileira, implicando “na criação de uma política pública voltada para o âmbito da garantia de direitos, ampliação da participação social democrática e extremamente ligada à cidadania”.

Considerando que os efeitos da Constituição de 1988 vão além do combate à pobreza, uma vez que atingem também a redução da vulnerabilidade no combate aos riscos sociais, a ampliação de melhoria de acesso aos serviços sociais, além da consolidação da cidadania, embasados por um sistema público de garantia dos direitos sociais, sem dúvidas fazem da Seguridade Social uma das conquistas mais relevantes constantes no arrojado texto constitucional.

Porém, o Brasil a partir de 1990 dirigiu sua política econômica e social, de acordo com o modelo neoliberal, interferindo diretamente no que foi estabelecido pela Constituição de 88, concebida e inspirada na construção de um Estado de Bem- Estar Social. Antagônicos aos interesses dos *Welfare States*, os neoliberais desfiguraram os propósitos do Fundo da Seguridade Social, que passou a servir cada vez mais aos interesses dos rentistas e do pagamento dos juros da dívida externa, priorizando assim, o capital em detrimento do social.

No período de 1994 a 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foram implementados diversos mecanismos com o intuito de favorecer o pagamento de juros e aumentar a rentabilidade no setor financeiro. Essas medidas, como comentadas por Justo (2017), incluem a manutenção de juros altos, a definição de metas de superávit primário, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a instituição da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Essas políticas acabaram destinando uma parcela significativa dos recursos públicos para o pagamento de juros e amortizações da dívida.

É importante mencionar que esses mecanismos não se limitam ao governo de Fernando Henrique Cardoso. Durante a gestão de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), também foram adotadas políticas que favoreceram a alocação de recursos públicos para o pagamento de juros. Medidas como a Emenda Constitucional do Teto de Gastos, que estabeleceu limites para o crescimento das despesas públicas, e a Reforma da Previdência, que impactou os direitos dos trabalhadores, podem ser consideradas parte desse contexto.

Essas políticas de favorecimento do pagamento de juros e amortizações da dívida em detrimento de outras áreas prioritárias, como saúde, educação e infraestrutura, geram debates acerca da necessidade de uma reavaliação das políticas econômicas e fiscais do país. O direcionamento de recursos para o setor financeiro em detrimento das demandas sociais tem sido alvo de críticas e questionamentos por parte de diversos segmentos da sociedade, que defendem uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos.

Os mecanismos mencionados acima, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Desvinculação de Receitas da União (DRU), estabelecidos durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, embora sejam legais, possuem um impacto significativo na Seguridade Social. Por meio desses mecanismos, o Estado tem autorização para utilizar livremente uma parte das receitas designadas para a Seguridade Social, direcionando-as para outras finalidades. Isso prejudica de forma substancial a implementação e manutenção de políticas públicas voltadas para a Saúde, Previdência Social e Assistência Social, que compõem a

Seguridade Social brasileira, dificultando a construção de um Estado de Bem-Estar Social, que foi o princípio inspirador da Constituição.

No entanto, ao longo dos anos, temos observado constantes alterações em seu texto, muitas vezes com o intuito de suprimir direitos e enfraquecer garantias, o que tem modificado sua estrutura fundamental e desviado dos objetivos estabelecidos pelo Poder Constituinte Originário. Essas mudanças, motivadas por interesses políticos e da União, visam reduzir os gastos públicos com a Seguridade Social ou, em muitos casos, direcionar os recursos destinados a ela para outros fins e interesses políticos.

Implementados durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, conforme dito anteriormente, a DRU data de 1994, enquanto a LRF de 1999-2000, estes instrumentos que cumprem o papel de permitirem a apropriação das receitas do Estado, estão totalmente ligados à lógica financeira de acumulação em vigor fortalecida principalmente a partir do Plano Real. Para Justo (2017), a utilização destes mecanismos exemplifica a passagem ao neoliberalismo da política econômica que se verificou no Brasil nos anos 90, seguindo as regras ditadas pelo Consenso de Washington bem como as do Fundo Monetário Internacional - FMI.

Assim pode-se dizer que a DRU tem sido um mecanismo legal, infelizmente, muito importante utilizado há quase 30 anos, no qual o governo retira livremente recursos das fontes tributárias definidas exclusivamente para a política da seguridade social no Brasil, para utilizar em outras prioridades.

Parafraseando Boschetti e Salvador, preleciona Salvador (2017):

A DRU, como ressaltado por Boschetti e Salvador (2006), cumpre historicamente um papel de uma perversa “alquimia” de transformar os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, os utiliza para pagar juros da dívida. Os superávits primários, no período de 2000 a 2007, foram obtidos basicamente por meio da incidência da DRU nas receitas exclusivas da seguridade social, que representaram 62,45% do superávit primário do governo federal. (SALVADOR, 2017, p.429)

Como narra Salvador,

A canalização de recursos para a esfera financeira da econômica é a articulação pela inter-relação entre o orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social. Para tanto, dois instrumentos, a DRU e a LRF, são importantes na viabilização desse processo e estão articulados com as políticas econômicas adotadas após 1999. (SALVADOR, 2010, 269)

Inicialmente denominada como Fundo Nacional de Emergência em sua criação em 1994, posteriormente como Fundo de Estabilização Fiscal e, finalmente, em 2000, adotou-se a

denominação de Desvinculação das Receitas da União (DRU). Por meio desse mecanismo, o poder executivo tem a capacidade de realocar livremente 20% dos recursos destinados ao Orçamento da Seguridade Social, sendo que esse limite foi ampliado para 30% por meio da Emenda Constitucional nº 93/2016, até 31 de dezembro de 2023.

Além disso, a EC nº 93/2016 também ampliou, no âmbito federal, de 20% para 30% o percentual que pode ser remanejado da receita proveniente de todas as contribuições sociais. Essa emenda constitucional também estabelece um mecanismo similar para estados, Distrito Federal e municípios, conhecido como Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM), abrangendo impostos, taxas, multas e outras receitas correntes.

Para Salvador (2010), a DRU significa um enorme prejuízo para a seguridade e a educação brasileira, os principais setores atingidos pela prática do referido dispositivo.

Outro mecanismo também de potencial altamente destrutivo para a Seguridade Social é a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, através dela, com o objetivo de gerar superávit primário, o governo pratica uma política de limitação dos gastos. Potencializando assim, a tensão interna na estrutura orçamentária do Estado, obrigando os governos para o cumprimento das metas de superávit. Assim, para que a engrenagem funcione a contento, o governo promove o corte de gastos dos setores sociais que compõem a Seguridade Social, considerada estratégica.

Interpretando o pensamento de Salvador, Justo (2017) lembra que a “LRF e as metas de superávit foram frutos de um acordo firmado com o FMI, após as eleições de 1998, para liberação do empréstimo no valor de US\$ 41 bilhões ao governo brasileiro que, em contrapartida, deveria cumprir uma série de regras à vida econômica e política do país”.

A propaganda do poder público sempre foi a de que é deficitária a Seguridade Social brasileira, em especial a Previdência Social, argumento utilizado para justificar o não investimento em políticas garantidoras e mantenedoras dos direitos sociais. Na verdade estes argumentos servem mais para confundir a opinião pública sobre o assunto, visto que este deficit é resultado dos ataques promovidos pelo governo, no desvio dos recursos constitucionalmente definidos para a Seguridade Social, pode-se dizer assim que o déficit da Seguridade Social é uma construção do governo.

A alegação de déficit no Orçamento da Seguridade Social tem sido amplamente utilizada como argumento pelos defensores da Reforma da Previdência, das privatizações e da redução dos direitos sociais nesse âmbito, como se vê em estudos da ANFIP¹².

A Seguridade Social desempenha um papel crucial como fonte de receitas para o governo, porém, esses recursos são desviados em benefício próprio, o que compromete a destinação adequada para garantir os direitos sociais.

Para Salvador (2017) nos últimos 28 anos, o argumento do déficit previdenciário tem sido utilizado pelo governo, para justificar as contrarreformas previdenciárias como as ocorridas em 1998 e 2003, EC n. 20 e EC n. 41 respectivamente.

Por meio da Tabela 1, elaborada em 2016, Salvador (2017) busca evidenciar o impacto das despesas do governo brasileiro, realizadas pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, relacionadas à Desvinculação das Receitas da União (DRU) e às Renúncias Tributárias, no enfraquecimento do financiamento da Seguridade Social no período de 2008 a 2016. Essa situação ocorreu mesmo após a implementação de políticas nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2009, período em que se destacou positivamente pelo maior equilíbrio das despesas e por investimentos significativos nos setores que compõem a seguridade social, principalmente na área social.

Tabela 1 — Receitas, despesas da seguridade social

Valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços médios de 2016

Ano	Receitas	Despesas	Saldo	DRU (1)	Renúncias Tributárias (2)	Total (des)Financiamento do OSS (1) + (2)
2008	597,29	656,77	-59,48	71,65	33,86	105,51
2009	663,71	776,39	-112,68	63,75	48,43	112,17
2010	652,03	762,73	-110,70	69,87	98,09	167,96
2011	711,98	808,47	-96,48	76,41	104,26	180,66
2012	729,88	838,50	-108,63	76,47	125,44	201,92
2013	770,91	881,06	-110,15	79,16	152,73	231,89
2014	750,76	919,29	-168,53	74,31	169,46	243,78
2015	710,30	938,33	-228,03	86,03	185,70	271,72
2016	680,65	949,53	-268,89	101,09	168,41	269,50

¹² A ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil) tem se dedicado à análise da questão do déficit no Orçamento da Seguridade Social no Brasil. Esse déficit ocorre quando as despesas do sistema previdenciário e assistencial superam as receitas arrecadadas, devido a fatores como o envelhecimento da população, mudanças demográficas, evasão de contribuintes e altas taxas de informalidade no mercado de trabalho. A associação busca entender os desafios enfrentados pelo sistema e propor soluções para garantir a sustentabilidade e a eficiência da Seguridade Social brasileira.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) — relatórios resumidos da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos e da Receita Federal do Brasil (RFB) — relatórios dos demonstrativos de gastos tributários. Elaboração própria. (SALVADOR, 2017, p. 433).

Como pode ser verificado na Tabela 1, desde 2008 a DRU não tem, nos dados oficiais, o mesmo impacto sobre as contas da seguridade social como teve no período de 2000 a 2007. Com a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), o OSS deixou de registrar superávits nas contas oficiais da STN a partir de 2009, conforme a Tabela 1. (SALVADOR, 2017, p. 432)

Sobre as Renúncias Tributárias, os autores Beghin, Chaves e Ribeiro expõem que

As renúncias tributárias são denominadas legalmente de gastos tributários, que são desonerações equivalentes a gastos indiretos de natureza tributária. São consideradas exceções à regra do marco legal tributário, mas presentes no código tributário com o objetivo de aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor econômico ou de uma região (BEGHIN, CHAVES e RIBEIRO, 2010, p. 437)

Sobre a finalidade das Renúncias Tributárias ou gastos tributários segundo Villela, Lemgruber e Jorratt (2009) dizem que “é favorecer ou promover determinados setores, atividades, regiões ou agentes econômicos”.

Conforme sustenta (Salvador, 2017), de acordo com a Tabela 1, as renúncias tributárias, praticadas pelo governo brasileiro, com o objetivo de atender aos interesses do capital, são fundamentais para o desmonte do financiamento da seguridade social, forte exemplo é a desoneração da folha de pagamento.

As renúncias tributárias comprometem o financiamento da seguridade social, assim como os fundos de participação dos estados e dos municípios, que são formados a partir da arrecadação dos impostos federais. Com isso, além do esvaziamento do financiamento da seguridade social na esfera federal, também ocorre uma diminuição de recursos dos fundos de participação de estados e municípios, implicando um menor volume de transferências para os gastos orçamentários dos entes subnacionais com educação e saúde (SALVADOR, 2017, 437)

Segundo Beghin, Chaves e Ribeiro (2010), renúncias tributárias ou gastos tributários, dizem respeito às desonerações referentes a gastos indiretos de natureza tributária e, estão tratadas no código tributário brasileiro e servem para aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor econômico ou de uma região.

Os autores Villela, Lemgruber e Jorratt (2009), entendem que “gastos tributários” ou “renúncia fiscal” é quando o Estado desiste de parte ou de toda a aplicação do regime fiscal geral, em nome da política econômica ou social.

Sintetizando a renúncia fiscal, esta se refere às receitas que o Estado abre mão de receber, por meio da aplicação de concessões ou de regimes fiscais, são ferramentas nas quais

os governos dispõem para executar as políticas públicas.

O problema é que agindo desta forma, renunciando a receitas determinadas constitucionalmente para a manutenção da Seguridade Social, o governo brasileiro ataca violentamente o sistema securitário, deixando-o debilitado, colocando em risco a prestação das políticas garantidoras dos direitos do cidadão, promovendo assim o desmonte do seu financiamento.

A situação do orçamento da seguridade agrava-se com as renúncias tributárias concedidas sobre as contribuições sociais, que deveriam ser exclusivas para o financiamento da previdência social, assistência social, saúde e seguro-desemprego. Conforme demonstrado ao longo do texto, o OSS seria superavitário, mesmo nas contas oficiais, caso fossem devolvidos os recursos suntuários das contribuições sociais da seguridade social. (SALVADOR, 2017, p. 443)

Desta feita, o presente estudo apresenta uma realidade bem diferente da propagandeada pelo poder público, visto que a política implementada pelos governos a partir de 1994, primeiro ano do governo de FHC, apresenta um quadro de ataques principalmente sobre os recursos nos moldes universais assegurados pela Constituição de 1988, principalmente através de dispositivos como a Desvinculação de Receitas da União – DRU, cuja validade legal encerra-se em 31 de dezembro de 2023, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e as Renúncias Tributárias sobre as contribuições sociais.

Percebe-se que estes ataques têm o enorme poder destruidor, capaz de comprometer e colocar em risco a saúde financeira da Seguridade Social, não apenas da Previdência Social, mas também dos setores da Saúde e da Assistência Social, como também da Educação e da Habitação, apesar destas duas últimas não comporem constitucionalmente a Seguridade Social brasileira, visto infelizmente não terem sido contempladas como tal pela Assembleia Nacional Constituinte.

Conforme alega Justo (2017), essas medidas descritas seguem a risca os interesses voltados ao pagamento e a rolagem dos juros da dívida pública brasileira e, à valorização do modelo neoliberal de acumulação de capital em curso. Como já visto modelo este iniciado no Brasil em 1990 com o governo de Fernando Collor de Melo, sendo continuado e intensificado em seguida nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

Esta dinâmica explica as dificuldades da afirmação de uma política de Seguridade Social nos moldes universais constituídas na Carta de 1988, fundamentalmente dilucidado pelo aprisionamento do fundo público à valorização financeira, o qual, segundo Bruno (2007) para caso brasileiro, tem no mercado de títulos da dívida pública a principal forma de sustentação da estrutura de poder da finança e que fundamenta a lógica de acumulação. (JUSTO, 2017, p.65)

CONCLUSÃO

A ideia de seguridade social nasce diante da insegurança que as pessoas viviam quanto aos infortúnios, sejam eles a fome, enfermidades, velhice, invalidez, falecimento, dentre outros, até então os homens e mulheres eram condenadas à própria sorte nessas situações.

Antigamente as pessoas só contavam com as próprias famílias para socorrê-las, ou com as atividades de caridade promovidas pela igreja. O Estado não participava, até que surge na Inglaterra em 1601 a Lei dos Pobres, quando o Estado começa a implementar as ideias protetivas, que culminaram na implementação de políticas públicas de saúde, previdência social e assistência social.

Com o tempo, os sistemas protetivos avançaram principalmente nas sociedades onde mais prosperou o *Welfare State* – Estado de Bem-Estar Social, principalmente no período pós-Segunda Guerra, quando ficou mais latente e necessária a presença do Estado para garantir a dignidade da pessoa humana, influenciados pela teoria desenvolvida pelo economista John Maynard Keynes.

O modelo político e econômico se proliferou pelo mundo, se concretizando principalmente, onde essas medidas funcionam como políticas de Estado, deixando de ser apenas política de governo, como nos EUA, Inglaterra, Alemanha e nos países da Escandinávia principalmente.

No Brasil, a Lei Eloy Chaves de 1923 é considerada a base da previdência social e, a Constituição de 88, em seu texto, avançou no conceito e definiu o que atualmente entendemos por seguridade social, composta pela saúde, previdência social e assistência social, uma das mais relevantes inovações incorporadas à Constituição, embora, esta formação não figurasse nas primeiras versões do texto constitucional.

O Constituinte também optou por criar um sistema protetivo inédito, cujo Estado atuaria na criação de uma rede de proteção.

Quanto ao financiamento da seguridade social, seguindo uma forma clássica, a Constituição de 88 definiu ser compartilhada de forma tripartite, entre as seguintes categorias sociais: trabalhadores, empregadores e Poder Público, este último através de impostos, devendo para tanto, atuarem de forma descentralizada e democrática, o que se garante através da atuação dos conselhos de cada área que a compõe. O texto constitucional também definiu quais seriam fontes exclusivas de financiamento para o setor.

O esforço despendido pela Assembleia Nacional Constituinte - ANC na década de 80, transformado em lei, merecidamente reconhecido, foi responsável por criar a nova seguridade social. Considerada inovadora, a Constituição em diversos aspectos, apresenta tentativas com o objetivo de articular políticas de Seguridade Social conforme dispõe o artigo 194 além de definir as fontes de financiamento para o setor. O “Orçamento da Seguridade Social” está disposto no artigo 195 e condiciona às fontes de impostos gerais, que são as contribuições governamentais e também sobre a folha de salários por parte de empregadores e trabalhadores. Contudo, infelizmente não tem sido totalmente respeitado o dispositivo constitucional, dificultando o desenvolvimento eficaz do sistema protetivo no Brasil, visto as constantes distorções e ataques sofridos praticados pelos governos que sucederam a Constituição.

O modelo neoliberal implementado no Brasil, logo após a promulgação da Constituição de 1988, contribuiu negativamente para o desenvolvimento da Seguridade Social no Brasil, à medida que se direcionou mais aos interesses do capital, promovendo a financeirização das relações, priorizando com os recursos desviados o pagamento e rolagem da dívida pública, em prejuízo do social.

A política do governo de apropriação de recursos específicos definidos na constituição Federal (CF) de 1988 para o Orçamento da Seguridade Social (OSS) é estratégico para a viabilização do ajuste fiscal. Assim a seguridade social passa por um desmonte na sua estrutura de financiamento através de mecanismos de desvinculação de recursos.

Na prática, os governantes por meio de mecanismos legais como a Desvinculação de Receitas da União - DRU e a Renúncia Fiscal vêm lançando mão livremente por seguidos anos, de boa parte das receitas constitucionalmente definidas para o financiamento da Seguridade Social, além de renunciar a contribuição de impostos que garantem seu funcionamento, um verdadeiro desmonte do sistema financiador arrojado preconizado pela Carta Magna de 88, deixando-a vulnerável, reforçando ainda mais o discurso daqueles que pregam ser deficitária.

Essa situação de déficit da Seguridade Social brasileira, é construído e amplamente propagandeado pelo governo, serve para justificar o não investimento no setor e para a retirada dos direitos nos processos das reformas verificados ao longo dos anos.

Conforme demonstrado ao longo do texto, o OSS seria superavitário, mesmo nas contas oficiais, caso fossem devolvidos os recursos surrupitados das contribuições sociais da seguridade social.

Entretanto, enquanto não ocorre a devolução de tais recursos, medidas fundamentais seriam interromper esses ataques, como através da não prorrogação da DRU que vence em 31/12/2023 e passar a seguir rigorosamente o que dispõe a Constituição 88, que estabeleceu as fontes específicas para o financiamento da Seguridade Social brasileira, resgatando assim a estrutura orçamentária da Seguridade, seguindo o que foi determinado constitucionalmente em 1988.

A consolidação dos princípios da universalidade de acesso, da uniformidade do atendimento e da seletividade e distributividade dos benefícios e serviços, dispostos na Constituição de 1988, dependem das políticas implementadas pelos setores que compõem a Seguridade Social.

São desafios significativos e necessários para a garantia dos direitos da proteção social, que para serem superados é preciso que no país se afirme a cidadania e, fazendo com que o Brasil abandone o triste posto que ocupa, de ainda ser considerada uma das sociedades mais injustas e desiguais.

Considerando a complexidade e a dinâmica do tema aqui abordado, destaca-se que o objetivo do presente estudo não foi esgotá-lo, mas sim provocar uma reflexão, como também trazer conhecimento sobre a problemática de determinados aspectos que o envolvem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEGHIN, Nathalie; CHAVES, José; RIBEIRO, José. **Gastos tributários sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento**. In: CASTRO, Jorge; SANTOS, Cláudio; RIBEIRO, José (Orgs.). *Tributação e equidade no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política social [livro eletrônico] Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2017. Disponível em: <<https://encr.pw/g31GQ>>. Acesso em: 01 de julho de 2022.

BENINI, Édi et al. (orgs.). **Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas de economia solidária**. São Paulo, Outras Expressões, 2011.

BESSIL, Frederico Haupt. **A implantação do estado de bem-estar social na República Federativa do Brasil**. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://11nq.com/TCO2T>>>. Acesso em: 01 de julho de 2022.

BEZERRA, Juliana. **Keynesianismo**. Toda Matéria, [s.d]. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/keynesianismo/>>. Acesso em: 05 de março de 2023.

BRAGA, J. C. de S. *A questão da saúde no Brasil: um estudo das políticas sociais em saúde pública e medicina previdenciária no desenvolvimento capitalista*. (Dissertação de mestrado). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil, 1978.

BRASIL. **Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. *Constituição. Emenda constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998*. Lex: legislação federal e marginália, São Paulo, v.

BRUNO, M. *Regulação e crescimento econômico no Brasil: um regime de acumulação bloqueado pelas finanças*. In: **Encontro Nacional de Economia Política**, 12. Vitória: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2007.

CASTRO, C. A. P. de, LAZZARI, J. B. **Manual de direito previdenciário**. 21. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DANTAS, S. V. de A. D., MIRANDA, M. G. de, DUSEK, P. M., & Avelar, K. E. S. **Uma avaliação do Programa Bolsa Família. Interações**. Campo Grande, 2018. Disponível em <<https://doi.org/10.20435/inter.v19i4.1764>>. Acesso em: 10 de junho de 2023.

DORIGON, Nelci G. **Educação e trabalho: a convocação das workhouse**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2006. Disponível em: <<https://www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-27044/educacao-e-trabalho--a-convocacao-das-workhouses>>. Acesso em: 10 de junho de 2023.

DRAIBE, Sônia. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. 1 Caderno 8. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP/Unicamp, 1993. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=108804&opt=1>>. Acesso em: 01 de outubro de 2021.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. “*Welfare State*”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, São Paulo, fev 1985, pp. 53-78. Disponível em: <<http://anpocs.org/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/231-rbcs-06>>. Acesso em 01 de outubro de 2021.

FAGNANI, Eduardo. Ameaças ao mecanismo clássico da Seguridade Social. Brasília: Ipea, Ano 9. Edição 74. 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/bandle/11058/6914>>. Acesso em: em 20 de maio de 2023.

FARIAS, Pedro César Lima de. **A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação**. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

FREIRE, Simone. Márcio Pochmann: "Somos um país em que a desigualdade é nossa marca". Brasil de Fato, <https://bancariosal.org.br/noticia/27911/marcio-pochmann-somos-um-pais-em-que-a-desigualdade-e-nossa-marca>, 2023. Disponível em: <<https://bancariosal.org.br/noticia/27911/marcio-pochmann-somos-um-pais-em-que-a-desigualdade-e-nossa-marca>>. Acesso em: 10 de junho de 2023.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito Social Welfare State: Estado e Desenvolvimento no Brasil** In *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<https://11nq.com/NB2AM>>. Acesso em: 01 de julho de 2022.

HIGA, Carlos Cesar. **Neal Deal**. [s.d]. Disponível em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/historia-america/new-deal.htm>>. Acesso em: 22 de maio de 2023.

HOLANDA, Sérgio B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. A questão social. In: **A ideia do Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

JUSTO, Rafael Breda. **A Política de Assistência Social Brasileira no Contexto do Capitalismo Contemporâneo Financeirizado : Uma Análise do Período 2003 A 2010**, São Paulo, 2017. 108 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://ted.pucsp.br/handle/handle/19775>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

MANTOUX, Paul. **A Revolução Industrial no século XVIII**. São Paulo: Edunesp / Hucitec, 1985.

MARX, K, **O capital**. 11. ed. São Paulo: Difel, 1987, v. 2.

MARX, Karl. **O capital: Crítica da Economia Política**. Livro I: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, SD. Disponível em:

< <https://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/livros-e-colecoes/marx-e-engels/o-capital-livro-1.pdf>>. Acesso em: 10 de junho de 2023.

NAGAMINE, Lucas Civile. **Estado de bem estar social e Estado liberal: qual a diferença?** 2017. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/estado-de-bem-estar-social-e-estado-liberal-diferenca/>>. Acesso em: 26 de janeiro de 2023.

OLIVEIRA, Simone Mendes et al. **Condicionalidades e proteção social no programa bolsa família.** Revista Desenvolvimento Social, Montes Claros, MG, v. 1, n. 9, p. 15-23, 2013. Disponível em: <<https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/rds/article/view/1752>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2023.

ORAIR e GOBETTI. **Do Expansionismo à Austeridade: A Política Fiscal em Período Recente.** Boletim de Análise De Política-Institucional, N. 12, Jul-Dez. 2017.
Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 21. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PAULANI, Leda Maria. **Modernidade e o discurso econômico.** Prefácio, Francisco de Oliveira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

PESCAROLO, Carina; MARCHI, Soraia Paulino. **O Estado De Bem-Estar Social no Brasil. 2019.** Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br>>. Acesso em 25 nov. 2021.
RIBEIRO, José (Orgs.). **Tributação e equidade no Brasil.** Brasília: Ipea, 2010. p. 375-408.

RINGEN, S. **The possibility of politics: a study in the political economy of the welfare state.** Oxford University Press, Oxford, 1987.

SALVADOR, Evilázio. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____, Evilázio. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, 2017.

SILVA, Luiz Inácio Lula. **Carta ao povo brasileiro.** Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores. Fundação Perseu Abramo. Disponível em: < <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em: 05 de março de 2023.

SILVA, Moisés Candido e GOUVEIA, Carlos Alberto Vieira de Gouveia. **Os atuais princípios da seguridade social.** Revista Jus Navigandi. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58646/os-atuais-principios-da-seguridade-social>>. Acesso em: 05 de março de 2023.

SPICKER, **Welfare States,** An Introduction to Social Policy, 2021. Disponível em: <<http://spicker.uk/social-policy/wstate.htm>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2023.

SPING-ANDERSEN, Gøsta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism.** Princeton: Princeton University Press, 1990.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco de poder e desenvolvimento econômico.** Economia e Sociedade. Campinas, v. 21, número especial, 2012.

TEODORO, Mirian dos Santos. **A Lei dos Pobres: Um Obstáculo ao Desenvolvimento do Mercado de Trabalho Assalariado na Revolução Industrial Inglesa** In Os desafios da escola pública paranaense na perspectiva do professor PDE. Paraná, 2014. Disponível em: <<https://11nk.dev/s3NCc>> . Acesso em: em 01 de julho de 2022.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VAIANO, Bruno. **O que são as Instituições de Bretton Woods?** 2022. Disponível em: <<https://vocesa.abril.com.br/coluna/guru/o-que-sao-as-instituicoes-de-bretton-woods>>. Acesso em: 14 de março de 2023.

VILLELA, Luiz; LEMGRUBER, Andrea; JORRATT, Michael. **Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación.** Washington, IDB *working paper series*, n. 131, dez. 2009.

WESTIN, Ricardo. **Primeira previdência permitia aposentadoria aos 50 anos.** Jornal do Senado, ano 25, n. 5120, 03 jun. 2019. Arquivo S. Disponível em: <<https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/558025>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2023.

WILENSKY, H. L. **The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures.** Berkeley: University of California Press, 1974.