

A seguridade social e os dilemas da inclusão social*

Sonia Fleury**

SUMÁRIO: 1. Breve histórico da proteção social; 2. Seguridade social: o padrão constitucional de 1988; 3. O desafio da seguridade social: a inclusão social.

SUMMARY: 1. A brief history of social protection; 2. Social security: the 1988 constitutional standard; 3. The social security challenge: social inclusion.

PALAVRAS-CHAVE: seguridade social; cidadania; políticas sociais.

KEY WORDS: social security; citizenship; social policies.

Este artigo faz um breve histórico da proteção social no Brasil, a partir dos modelos paradigmáticos da assistência social, do seguro social e da seguridade social. Considerando que a Constituição Federal de 1988 representou uma ruptura com o padrão vigente até então, caracterizado por uma mescla de assistência e seguro, inaugurou-se um novo padrão baseado no modelo de seguridade social, incluindo a previdência, a saúde e a assistência social. No entanto, a implantação deste padrão de políticas universais, democraticamente geridas e descentralizadas, deparou-se com um contexto adverso, de ajuste econômico e predomínio da ideologia liberal, resultando na ênfase na focalização das políticas sociais. Ao lado dos avanços na legislação social, assistimos à deterioração das condições de sociabilidade nas grandes cidades, caracterizada pela explosão da violência. A incapacidade de inclusão de grandes massas urbanas na condição de cidadania tem sido o grande desafio na implantação de uma efetiva seguridade social. Algumas experiências de gestão da política de assistência têm sido capazes de responder a este desafio de forma criativa e inovadora, demonstrando as potencialidades da universalização da cidadania.

Social security and the dilemmas of social inclusion

* Artigo recebido em mar. e aceito em jun. 2005.

** Professora da Fundação Getúlio Vargas e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Endereço: Praia de Botafogo, 190, 5º andar — Botafogo — CEP 22250-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: sfleury@fgv.br.

This article presents a brief history of social protection in Brazil, based on the paradigm models of social assistance, social insurance and social security. The 1988 Constitution broke up with the system then in effect, characterized by a mix of social assistance and social insurance. In the new design of social protection, health, insurance and social assistance are joined under the concept of social security. Nevertheless, the implementation of this model of democratically managed and decentralized universal policies, faced an adverse context of economic adjustment and hegemonic liberal ideology, which resulted in the emphasis on social policies. Although social legislation has improved, there is at the same time a deterioration of sociability in the big cities, with an explosion of violence. To empower the large urban masses as citizens has been the great challenge for the implementation of an effective social security. Some experiences of social policy management in the local level have been able to face the challenge creatively and innovatively, demonstrating the potential of universalizing citizenship.

1. Breve histórico da proteção social

As políticas sociais brasileiras desenvolveram-se, a partir do início do século passado, por um período de cerca de 80 anos, configurando um tipo de padrão de proteção social só alterado com a Constituição Federal de 1988. O sistema de proteção social brasileiro, até o final da década de 1980, combinou um modelo de seguro social na área previdenciária, incluindo a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais. Ambos os sistemas foram organizados e consolidados entre as décadas de 1930 e 1940, como parte do processo mais geral de construção do Estado moderno, intervencionista e centralizador, após a Revolução de 1930. Datam desta época a criação dos institutos de aposentadoria e pensões (IAPs) em substituição às caixas de aposentadorias e pensões (CAPs), a Lei Brasileira de Assistência (LBA), o Ministério da Educação e Saúde e o Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp).

A construção do Estado nacional é um processo sempre inacabado, no qual vão sendo desenhadas as relações de poder na institucionalidade do aparato administrativo, seja ele voltado para a implementação do projeto econômico, seja ainda responsável pela reprodução da força de trabalho e incorporador das demandas políticas dos grupos subalternos. A opção por um dado formato de política social, que se cristaliza na combinação de modelos distintos para diferentes segmentos dos trabalhadores, indica o lugar que cada um deles ocupa em uma dada correlação de forças, além das tendências internacionalmente preponderantes. Ainda que toda política social traga embutido um modelo de integração social, diferentes modelos de proteção social implicam diferentes formatos de integração e, portanto, distintos projetos societários.

As diferenças entre o modelo de seguro social aplicado à Previdência Social e o modelo assistencial são conhecidas (Fleury, 1997):

- † no *modelo assistencial* as ações, de caráter emergencial, estão dirigidas aos grupos de pobres mais vulneráveis, inspiram-se em uma perspectiva caritativa e reeducadora, organizam-se em base à associação entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturam-se de forma pulverizada e descontínua, gerando organizações e programas muitas vezes superpostos. Embora permitam o acesso a certos bens e serviços, não configuram uma relação de direito social, tratando-se de medidas compensatórias que terminam por ser estigmatizantes. Por isso, denomino esta relação como *cidadania invertida*, na qual o indivíduo tem que provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social (Fleury, 1997);
- † no *modelo de seguro social*, a proteção social dos grupos ocupacionais estabelece uma relação de direito contratual, na qual os benefícios são condicionados às contribuições pretéritas e à afiliação dos indivíduos a tais categorias ocupacionais que são autorizadas a operar um seguro. A organização altamente fragmentada dos seguros expressa a concepção dos benefícios como privilégios diferenciados de cada categoria, como resultado de sua capacidade de pressão sobre o governo. Como os direitos sociais estão condicionados à inserção dos indivíduos na estrutura produtiva, Wanderley G. dos Santos (1979) denominou a relação como de *cidadania regulada* pela condição de trabalho.

No Brasil, no período da democracia populista (1946-63), a expansão do sistema de seguro social fez parte do jogo político de intercâmbio de benefícios por legitimação dos governantes, beneficiando de forma diferencial os grupos de trabalhadores com maior poder de barganha. Fenômeno este que ficou conhecido como massificação de privilégios e implicou o aprofundamento da crise financeira e de administração do sistema previdenciário. No entanto, ao adotar um modelo de seguro em uma sociedade cuja maioria da população trabalhadora encontrava-se no campo e no mercado informal de trabalho, tal opção de inclusão de grupos em um sistema altamente estratificado foi também uma opção pela exclusão social de todos os que não se enquadravam nas categorias que eram autorizadas a pertencer ao seguro social.

A inflexão que vão sofrer os sistemas e mecanismos de proteção social a partir da instauração do regime burocrático-autoritário em 1964 obedeceu a quatro linhas mestras: a centralização e concentração do poder em mãos da tecnocracia, com a retirada dos trabalhadores do jogo político e da administração das políticas sociais; o aumento de cobertura incorporando, ainda que precariamente, grupos anteriormente excluídos como as empregadas domésticas, os trabalhadores rurais e os

autônomos; a criação de fundos e contribuições sociais como mecanismo de autofinanciamento dos programas sociais (FGTS, PIS-Pasep, Finsocial, FAS, salário-educação); a privatização dos serviços sociais (em especial a educação universitária e secundária e a atenção hospitalar).

O aumento da cobertura — seja via inclusão no seguro social seja por meio de políticas assistenciais com maior institucionalização, ainda que marcadamente coercitivas — não foi capaz de reduzir a enorme estratificação e a exclusão de crescentes massas marginais urbanas, resultantes do processo acelerado de urbanização espontânea. A explosão das demandas sociais no contexto das grandes metrópoles potencializa o surgimento de novos atores sociais que se organizam e constroem sua identidade na esfera da reprodução, em torno das lutas cotidianas pela expansão da cidadania em uma sociedade democrática.

Em meados da década de 1970 a luta pela democratização das políticas adquire novas características e estratégias. Antes confinada às universidades, aos partidos clandestinos e aos movimentos sociais, passa cada vez mais a ser localizada no interior do próprio estado. Primeiramente, a partir das experiências inovadoras desenvolvidas pelas prefeituras oposicionistas eleitas em 1974; em segundo lugar, no interior dos órgãos centrais, responsáveis pelas políticas sociais, buscando aproveitar a crise financeira e do modelo das políticas sociais para introduzir elementos de transformação; em terceiro lugar, há um fortalecimento das capacidades técnicas dos partidos políticos e do Parlamento, que passam a tomar a problemática social como parte de suas plataformas e projetos de construção de uma sociedade democrática.

O resgate da dívida social passa a ser um tema central da agenda da democracia, convergindo para ele movimentos de natureza diversa. Este processo intensifica-se na década de 1980 através do surgimento de um rico tecido social emergente a partir da aglutinação do novo sindicalismo e dos movimentos reivindicatórios urbanos, da construção de uma frente partidária da oposição e da organização de movimentos setoriais capazes de formular projetos de reorganização institucional, como o Movimento Sanitário.

Toda esta efervescência democrática foi canalizada para os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, que se iniciaram em 1987. Em boa medida, a construção de uma ordem institucional democrática supunha um reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior inclusão social e equidade. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por inclusão e redução das desigualdades adquiriu as concretas conotações de afirmação dos direitos sociais como parte da cidadania.

2. Seguridade social: o padrão constitucional de 1988

A Constituição Federal de 1988 representa uma profunda transformação no padrão de proteção social brasileiro, consolidando, na lei maior, as pressões que já se faziam sentir há mais de uma década. Inaugura-se um novo período, no qual o modelo da seguridade social passa a estruturar a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania. No *modelo de seguridade social* busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamentos nos princípios da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais.

A Constituição de 1988 avançou em relação às formulações legais anteriores, ao garantir um conjunto de direitos sociais, expressos no capítulo “Da ordem social,” inovando ao consagrar o modelo de seguridade social, como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (título VIII, capítulo II, seção I, art. 194). A inclusão da previdência, da saúde e da assistência como partes da seguridade social introduz a noção de *direitos sociais universais como parte da condição de cidadania*, direitos esses que antes eram restritos à população beneficiária da previdência.

O novo padrão constitucional da política social caracteriza-se pela *universalidade* na cobertura, o reconhecimento dos *direitos sociais*, a afirmação do *dever do Estado*, a subordinação das práticas privadas à regulação em função da *relevância pública das ações e serviços* nestas áreas, uma perspectiva *publicista* de co-gestão governo/sociedade, um arranjo organizacional *descentralizado*.

Este novo modelo foi expresso nos princípios organizadores da seguridade social: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento; e gestão quadripartite, democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados. Além disso, introduziu a noção de uma renda de sobrevivência, de caráter não-contributivo, ao assegurar um benefício financeiro de prestação continuada para idosos e deficientes incapazes de trabalhar.

O modelo de seguridade social foi originalmente proposto pelo inglês W. Beveridge, que o definiu, em seu informe de 1942, como “a manutenção dos ingressos necessários à sobrevivência” (1987:73).¹ Tratava-se de um plano de seguros sociais baseado em seis princípios fundamentais: “uniformidade da taxa do benefício de subsistência; uniformidade da taxa de contribuição; unificação da responsabilidade administrativa; suficiência do benefício; amplitude; classificação” (1987:73). Sua proposta

previa um benefício único universal para aposentadorias, pensões e desemprego, correspondente a um mínimo vital, a ser assegurado pelo sistema público, seja porque o beneficiário cumpriu as condições de tempo de contribuição, seja em casos de necessidade, quando o beneficiário receberia um benefício assistencial depois de comprovada a ausência de recursos. Além disso, previa a “provisão de cuidados médicos, que abarquem a totalidade das necessidades, a todos os cidadãos, mediante um serviço nacional de saúde” (1987:78). Previa a fundação de um ministério da seguridade social responsável pelos seguros sociais e assistência, ainda que o serviço nacional de saúde inglês fosse organizado pelo departamento correspondente.

Apesar da profunda inovação contida nesta proposição de direitos sociais universais, Beveridge reafirma o princípio contributivo de propiciar benefícios em troca de contribuições, já que as políticas assistenciais seriam residuais, quando diz que a tendência ao pleno emprego é condição indispensável para o sucesso de qualquer política social.²

Já nosso modelo constitucional da seguridade articulou três sistemas previamente existentes, regidos por lógicas diversas: a saúde pela necessidade, a previdência pela condição de trabalho e a assistência pela incapacidade. O entendimento de que a previdência é um sistema contributivo (art. 201) e que requer uma base de cálculo atuarial para garantir sua sustentabilidade não a separando do modelo solidário e distributivo da seguridade social, pois o espírito da Constituição de 1988 é assumir que a contribuição requerida não é, necessariamente, feita sobre o salário do trabalhador.

Neste sentido, os princípios orientadores da seguridade social não se aplicam igualmente a todos os setores, sendo a universalidade da cobertura e do atendimento o eixo do novo sistema de saúde, a uniformidade e equivalência dos benefícios e sua irredutibilidade, a base da reforma da previdência social, e a seletividade e distributividade, o princípio orientador da política de assistência social. No entanto, apesar de haver uma maior adaptabilidade de princípios às áreas, sua integração sob o mesmo conceito de seguridade social supunha uma contaminação positiva entre os três componentes.

O padrão constitucional da proteção social inovou, mesmo em relação ao modelo original, na organização dos setores componentes da seguridade social, subordinando-os a dois princípios básicos: a participação da sociedade e a descentra-

¹ As pessoas em idade de trabalhar foram classificadas em empregados, pessoas com ocupação lucrativa, donas-de-casa, desempregados.

² “O que disse com caráter geral e não em detalhe foi, não que meu plano seja impraticável se existe desocupação em larga escala, senão que nenhum plano de seguro social é satisfatório se existe desocupação em massa” (1987:168).

lização político-administrativa. Ou seja, o novo formato das políticas sociais deveria aprofundar o duplo movimento de democratização, qual seja, desde o nível central em direção ao nível local e desde o Estado em direção à sociedade. A ênfase na participação da sociedade é um aspecto muito salientado no texto constitucional, refletindo uma resposta às reivindicações dos movimentos sociais em toda a década de 1980, bem como às formulações dos grupos reformistas na área de saúde, ao longo dos anos de ditadura.

A originalidade da seguridade social brasileira está dada em seu forte componente de reforma do Estado, ao redesenhar as relações entre os entes federativos e ao instituir formas concretas de participação e controle sociais, com mecanismos de articulação e pactação entre os três níveis de governo. A organização dos sistemas de proteção social deveria adotar o formato de uma rede descentralizada, integrada, com comando político único e um fundo de financiamento em cada esfera governamental, regionalizada e hierarquizada, com instâncias deliberativas que garantissem a participação paritária da sociedade organizada, em cada esfera governamental.

O modelo constitucional ficou caracterizado pelo desenho dos sistemas de políticas sociais de saúde e de assistência de forma descentralizada e participativa. No caso da Previdência, este modelo não se aplicava completamente, dada a resistência à descentralização, embora tenha sido criado também um conselho onde os beneficiários e contribuintes têm assento, em resposta à grande mobilização dos aposentados e dos sindicatos.

Em termos organizacionais, o Ministério da Saúde finalmente absorveu a rede de serviços de atenção à saúde da Previdência (Inamps)³ e passou a ser o único responsável por todos os serviços de saúde, com exceção do benefício de auxílio-doença. O Ministério da Previdência e Assistência Social⁴ ficou responsável pelas duas áreas, mas foram transferidos para a área de assistência social todos os benefícios assistenciais da Previdência (renda mensal vitalícia,⁵ auxílio-natalidade e auxílio funeral), além do novo benefício de prestação continuada, e o papel de atribuir o caráter de filantropia às instituições, o que lhes garante isenção das contribuições previdenciárias.

Os constituintes preocuparam-se em reduzir a vulnerabilidade do sistema de seguridade social, cuja base de contribuição sobre a folha de salários havia se de-

³ Lei nº 8.689, de 1993.

⁴ O MPAS, com um interregno entre 1990 e 1992, durou até 2003, quando a Assistência Social ganha o estatuto de Ministério da Assistência e Promoção Social.

⁵ A renda mensal vitalícia (RMV) foi instituída pela Lei nº 6.179/74 e extinta em 1991, pela Lei nº 8.213, que estipulou dezembro de 1995 como limite para a solicitação dos benefícios.

monstrado pró-cíclica, inviabilizando as finanças previdenciárias nos momentos de crise econômica, quando a população apresenta mais demandas.

Além disso, a adoção de um modelo solidário e redistributivo implicou imediato aumento das despesas, como, por exemplo, ao duplicar o valor dos benefícios rurais com sua equivalência ao salário mínimo urbano. A mesma linha de raciocínio pode ser aplicada à população urbana, já que se fez necessária a adoção de um perfil de financiamento mais estável num quadro marcado pela precariedade das relações de trabalho.

Para tanto, foram diversificadas as fontes de financiamento, e a Constituição estabeleceu que seu financiamento será feito por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, por meio de recursos provenientes dos orçamentos dos três níveis governamentais, e por contribuições sociais (art. 195).

Tal sistemática de financiamento não foi criada por acaso, pois buscava mecanismos de solidariedade e de estabilização do sistema, visando romper com a arraigada noção do seguro social, de que existe uma relação inexorável entre contribuição e benefício. A concretização deste modelo de seguridade social se realizaria com a criação do Orçamento da Seguridade Social, modalidade de integração, nunca implementada, de todos os recursos oriundos das distintas fontes, a serem distribuídos entre os três componentes: saúde, previdência e assistência. No entanto, a Constituição de 1988 não estabeleceu o modo de operação deste mecanismo, o que permitiu que, quase imediatamente, houvesse uma especialização das fontes de financiamento em relação ao destino, ao arrepio da lei, inicialmente até ser incluída no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 20/98.

O arcabouço legal da seguridade social seria completado com a promulgação das leis orgânicas, em cada setor, que finalmente definiriam as condições concretas pelas quais estes princípios constitucionais e diretivas organizacionais iriam materializar-se. No entanto, a correlação de forças que favorecera a promulgação deste modelo constitucional havia mudado e a promulgação das leis orgânicas só foi possível graças à rearticulação das forças reformistas, para pressionar e negociar com um governo de orientação claramente centralizador e liberal. A partir do início da década de 1990, quando o país vivia o auge de uma forte crise fiscal, inflacionária e política, que desaguou no *impeachment* do então presidente Collor, observou-se uma inflexão na forma de encaminhamento das discussões em torno da Previdência brasileira. A nova agenda incorporou uma intensa discussão pública em torno da sustentabilidade financeira do sistema em virtude das significativas mudanças no mundo do trabalho, fatores de natureza demográfica, além do crescimento dos questionamentos em relação à generosidade do sistema, à manutenção de privilégios para alguns setores e suas distorções gerenciais.

Em toda a América Latina e, em particular, no Brasil vivia-se, neste momento, uma grave crise econômica que exigia uma série de reformas, algumas pro-

fundas. Como diagnóstico da crise, apresentava-se o elevado endividamento público, decorrente da incapacidade estrutural do Estado de gerar poupança interna necessária ao desenvolvimento sustentável do país. Uma política reformista, que incluiu a privatização do patrimônio do Estado, a reforma administrativa introduzindo práticas gerenciais oriundas dos negócios privados e a retirada do Estado da provisão de serviços, foi fortemente indicada pelas agências internacionais como a solução capaz de devolver ao país os níveis de crescimento social e econômico alcançados no passado. É na esteira do discurso reformista, de cunho marcadamente neoliberal, ditado pela orientação ortodoxa na economia nos últimos anos, que se desenvolveram os debates acerca da necessidade de reorganização do modelo de seguridade.

A regulamentação dos novos dispositivos constitucionais relativos à seguridade social foi bastante conflituosa. As leis orgânicas da área de seguridade social foram promulgadas após um processo intenso de conflitos e barganhas, e em um contexto político em que o Executivo era abertamente hostil ao seu conteúdo reformista original.

Todas as leis orgânicas⁶ — da saúde, previdência e assistência — tiveram que ser negociadas nesta nova conjuntura desfavorável, e sua maior ou menor correspondência com os preceitos constitucionais foi fruto da capacidade política de resistência às tendências de privatização, recentralização, capitalização e focalização que ameaçaram a implantação da seguridade social. A maior fragilidade se fez sentir na área de assistência social, em virtude da baixa capacidade de reivindicação dos usuários destes benefícios, apesar do forte movimento dos profissionais da área, resultando na aprovação da lei orgânica (Loas) apenas em 1993. Os critérios para obtenção do benefício de prestação continuada (BPC/Loas, no valor de um salário mínimo) foram definidos de forma tão restritiva que o benefício se tornou excessivamente focalizado, atendendo exclusivamente populações de *alto risco social*.

Por outro lado, a adoção da ideologia que pregava o Estado mínimo, com políticas assistenciais focalizadas no combate à pobreza, implicou a retirada do Estado da função de provedor de muitos serviços sociais, passando a utilizar um modelo de parcerias com instituições da sociedade civil. Estes programas — Comunidade Soli-

⁶ Na área de saúde foram finalmente promulgadas as Leis nºs 8.080 e 8.142, de 1990, que regulam as ações, a organização e o funcionamento dos serviços e dispõem sobre a participação da comunidade na gestão do sistema único de saúde (SUS), sobre a alocação dos recursos financeiros e sobre a estrutura dos conselhos e das conferências de saúde. Na área de previdência, as inovações constitucionais foram regulamentadas pela Lei nº 8.212/91, intitulada Lei Orgânica da Seguridade Social, mas que apenas estabelece o Plano de Custeio da Previdência Social, e pela Lei nº 8.213/91, que estabelece o Plano de Benefícios da Previdência Social. A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) demorou cinco anos para ser promulgada (Lei nº 8.742/93), instituindo o Conselho Nacional de Assistência Social, responsável pela política nacional e pela gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (Rachelis, 1998).

dária no governo de Fernando Henrique Cardoso e Fome Zero no governo Lula — implicaram a existência de uma dupla institucionalidade. De um lado, a estrutura descentralizada e participativa identificada com a Loas e, de outro, uma estrutura centralizada no processo decisório e descentralizada e desregulamentada na execução de programas altamente identificados com o governante de plantão.⁷

Para alguns dos defensores do conceito de seguridade social, esta já não tem mais existência formal nem administrativamente, desde que a legislação ordinária separou as três áreas componentes, nem financeiramente, já que houve uma progressiva especialização das fontes, que se acentuará no período seguinte (Vianna, 2003). A nosso ver, a seguridade social, como princípio reitor da proteção social, consagrado na CF/88, não foi concluída organizacional e financeiramente ou em relação ao padrão de benefícios e à cobertura. No entanto, segue como norteadora dos movimentos e lutas sociais, atravessando a burocracia pública, na defesa dos direitos sociais universais, tendo demonstrado sua capacidade de resistência às conjunturas mais adversas.

No entanto, se a institucionalidade inaugurada com a introdução do conceito da seguridade social delimita um campo de enfrentamento das forças sociais na definição das políticas de proteção social, a construção do social transcende as normas legais em direção à transformação das formas de sociabilidade e de construção da subjetividade. Mesmo aí o papel da política pública tem sido crucial na expansão da cidadania e na construção de uma sociedade mais inclusiva. Nos marcos do espaço político-institucional definido pela seguridade social, muitas experiências de gestão das políticas sociais têm sido capazes de aprofundar este campo teórico e político, gerando modelos inovadores de inclusão social.

As experiências locais inovadoras na política assistencial demonstram a vitalidade do princípio da seguridade social como aparato institucional capaz de materializar a cidadania universal. Ao invés de políticas focalizadas de atenção à pobreza, estas políticas buscam a extensão da cidadania àquelas populações marginalizadas, até mesmo pelas políticas universais de proteção social. Superando a oposição entre políticas focalizadas ao invés de políticas universais, foi possível desenvolver ações seletivas, voltadas para grupos e populações específicas, de forma a possibilitar a construção de uma identidade cidadã, imprescindível para sua integração na comunidade política e sua inserção nos sistemas universalizados de proteção social.

3. O desafio da seguridade social: a inclusão social

⁷ Só em 2004, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que unificou as áreas de segurança alimentar e nutricional e a área da assistência social do governo, e a adoção de uma gestão pactuada do Programa Bolsa-Escola com os municípios, percebemos a superação progressiva deste caráter dual da institucionalidade na política assistencial.

A verdadeira concretização da seguridade social, já o apontava muito claramente Beveridge,⁸ implica existência de um pacto social renovado, que, transcendendo interesses setoriais e classistas, permita a definição de um novo padrão civilizatório, a ser institucionalizado por intermédio das políticas e instituições da seguridade. A transição à democracia no Brasil permitiu-nos colocar como meta a retomada da ordem democrática, mas não nos autorizou a resolver o dilema constitucional brasileiro,⁹ aprofundando a contradição entre democracia política e democracia social.

Não houve, por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte, condições políticas de construção de um pacto social capaz de inclusão da população excluída, que permitisse a consecução de políticas efetivas e universais de cidadania. As conjunturas adversas subseqüentes levaram a aprofundar o boicote à seguridade social, em diferentes frentes. No entanto, o fracasso das políticas neoliberais e a emergência de uma nova questão social, a violência, repõem a necessidade de repactuar acerca das condições imprescindíveis para a construção de uma sociedade inclusiva.

Interessa-nos tratar o social a partir da sua emergência como “questão social”, ou seja, como reconhecimento de novos problemas que emergem na arena política a partir da transformação de necessidades em demandas, processo este que só pode ser realizado concomitantemente à própria construção dos novos sujeitos políticos. Portanto, a questão social passa a ser reconhecida quando politizada por novos atores que, através da construção de suas identidades, formulação de projetos e estratégias, repõem a problemática da integração e da necessidade de recriar os vínculos sociais.

Neste sentido, a emergência da questão social é sempre um analisador (no sentido analítico-institucional usado por Lourrau, 1975) porque desvela as contradições sociais e expõe as fragilidades da construção política de uma comunidade coesa.

O surgimento da necessidade de algum tipo de proteção social para regular as condições de trabalho e minorar os sofrimentos decorrentes da situação de miséria, isto é, a emergência da pobreza como problema social no Ocidente, está associado ao fenô-

⁸ “A imunidade contra a indigência é algo que não se pode regular nem impor a uma democracia. É algo que esta tem que ganhar por si mesma. Para consegui-la se necessita coragem e fé, ao mesmo tempo que um sentido de unidade nacional: coragem para enfrentar os fatos e as dificuldades e vencê-los; fé em nosso futuro e nos ideais de um jogo limpo e de liberdade, pelos quais nossos antepassados estiveram dispostos a morrer um século atrás do outro; um sentido de unidade nacional que se sobreponha a qualquer classe ou setor da população” (Beveridge, 1987).

⁹ No sentido dado por Reis (1988:16), “trata-se de regular através do estado a convivência entre setores e categorias que, se chegam a erigir-se em atores sociopolíticos reais, fazem-no no marco de um sistema capitalista e nos termos da dinâmica própria desse sistema”.

meno da industrialização e ao conseqüente rompimento das relações tradicionais de autoridade. Portanto, trata-se de um fenômeno historicamente situado e datado. Como afirma Gomes (1979:31):

a chamada “Questão Social”, nos termos do reconhecimento de um conjunto de novos problemas vinculados às modernas condições de trabalho urbano e dos direitos sociais que daí adviriam, originou-se na Europa do século XIX, a partir das grandes transformações sociais, políticas e econômicas trazidas pela revolução industrial.

Portanto, a pobreza, que nem sempre fora considerada um “problema”, ou um fenômeno disfuncional para a vida das sociedades, passa a sê-lo, devendo, por esta razão, ser enfrentada e resolvida para sua segurança e progresso material.

Ao contrário, a existência de um certo número de pobres era vista como desejável, já que esta era a condição para que se tornassem laboriosos e, conseqüentemente, uma das bases do enriquecimento das nações. Essas idéias a respeito da pobreza, separando-a da condição indesejável do pauperismo, tiveram uma grande importância na conformação das ideologias empresariais (Bendix, 1966:66), constituindo-se na chamada *doutrina da utilidade da pobreza*.

Na América Latina, a questão social foi posta, historicamente, associada e delimitada pela reivindicação de um *status* sociopolítico para o trabalho urbano, gerando políticas de seguro social que não se destinavam aos grupos mais pobres, como trabalhadores rurais, domésticos e autônomos.

A crescente incorporação da temática da pobreza e sua centralidade na agenda política nas duas últimas décadas não devem eludir a questão social que está colocada, nos termos do questionamento da possibilidade de preservação da ordem e da autoridade institucional — ou governabilidade — e preservação da organização social.

A individualização da pobreza e seu tratamento de forma econômica (linhas e mapas) ou cultural (características e valores) separaram este fenômeno tanto das condições de produção quanto das condições institucionais de proteção social. Paralelamente à individualização da pobreza assistimos à individualização do risco (Procacci, 1999), através das reformas dos sistemas de políticas sociais de base mais coletiva em direção à associação entre contribuição e benefício.

A inexistência de perspectivas concretas de alteração radical das condições de produção da pobreza, como condição indispensável para o desenvolvimento material e político de nossas sociedades, denuncia a existência subjacente de algo mais

profundo, que realmente se constitui em analisador dos limites da coesão em nossas sociedades.

É a situação de violência que experimentamos nos dias atuais, especialmente nas grandes cidades, gerando um sentimento generalizado de insegurança e medo, que pode ser tomada como a condição atual de emergência da questão social, reque-rendo estratégias de políticas públicas que possam responder a esta situação crítica e assegurar possibilidades de recriação da coesão social.

A associação entre pobreza, crime organizado e violência reconduz as políti- cas sociais a uma função de apaziguamento do conflito urbano, desvirtuando sua condição de reconstrução da esfera pública democrática, ou, como expressa Zalu- ar (1997:8):

as políticas sociais devem ser implementadas não porque os pobres constituam um perigo permanente à segurança, não porque venham a ser as classes perigo- sas, mas porque um país democrático e justo não pode existir sem tais políticas.

Neste contexto, a exclusão social — condição que sempre existiu e com a qual a sociedade latino-americana pôde conviver como algo natural — aparece como *questão social*, isto é, problemática que demanda como resposta seu equacionamen- to por parte do governo e da sociedade. Isto porque é a exclusão, e não a pobreza, que questiona e ameaça a organização social, a autoridade política e o projeto econô- mico.

A exclusão se refere à não-incorporação de uma parte significativa da popula- ção à comunidade social e política, negando sistematicamente seus direitos de cida- dania — envolvendo a igualdade de tratamento ante a lei e as instituições públicas — e impedindo seu acesso à riqueza produzida no país.

De uma forma mais profunda, a exclusão implica a construção de uma norma- tividade que separa os indivíduos, impedindo sua participação na esfera pública. Trata-se de um processo relacional e cultural que regula a diferença como condição de não inclusão, apresentando também uma manifestação territorial, seja como gue- to ou favela.

Esta fratura sociopolítica, que se manifesta na convivência em uma mesma sociedade de uma dupla institucionalidade (Santos, 1993), impede a constituição das dimensões nacional, republicana e democrática, retirando legitimidade ao exer- cício do poder e restringindo a esfera pública (Fleury, 2002).

Grande parte dos estudos econômicos e políticos tem-se dedicado à questão da pobreza, tratando-a como uma questão de desigualdade, sem distingui-la analiticamen-

te da exclusão. No entanto, Boaventura de Souza Santos (1995) sublinha a diferença entre desigualdade e exclusão:

Se a desigualdade é um fenômeno socioeconômico, a exclusão é, sobretudo, um fenômeno cultural e social, um fenômeno de civilização. Trata-se de um processo histórico através do qual uma cultura, por via de um discurso de verdade, cria a interdição e a rechaça (...) O sistema da desigualdade se assenta, paradoxalmente, no caráter essencial da igualdade; o sistema da exclusão se assenta no caráter essencial da diferença (...) o grau extremo da exclusão é o extermínio; o grau extremo da desigualdade é a escravidão.

Um dos primeiros estudiosos dos processos sociais de “apartação” foi certamente Fannon (1995), em seus trabalhos sobre a ordem e as identidades sociais que caracterizam o mundo colonial, nos quais ele introduz a questão central para a compreensão da exclusão como um processo que despoja os indivíduos de sua dimensão humana, impedindo-lhes que se tornem sujeitos de seu processo social. Para Hannah Arendt (1993:31-34) os fundamentos da condição humana encontram-se na relação entre o discurso e a ação, pois aí encontramos o lugar do sujeito. Por conseguinte, se a apropriação discursiva é o fundamento da condição humana, é a proibição do discurso o que despoja os indivíduos de sua condição de atores, da possibilidade de inclusão em uma ordem simbólica relacional, constituída por uma trama de atos e palavras. A constituição de sujeitos de ação, sua possibilidade de inserção, passa, necessariamente, pelo resgate de sua possibilidade discursiva.

Em resumo, a exclusão é um processo cultural que implica o estabelecimento de uma norma que proíbe a inclusão de indivíduos, grupos ou populações em uma comunidade sociopolítica. Rejeitando a identificação de cultura como saber enciclopédico, Gramsci identifica-a à noção de *civiltà* como conjunto de modos de vidas, comportamentos e valores ideológicos originários da organização do trabalho e das relações de produção, e ao papel adaptativo-educativo do Estado, na busca da adequação entre o aparelho produtivo e a moralidade das massas populares (Buci-Glucksmann, 1980:115 e 128).

Desta forma, os grupos excluídos estão, em geral, impossibilitados de participar das relações econômicas predominantes — no mercado, como produtores e/ou consumidores — e das relações políticas vigentes, os direitos de cidadania.

No entanto, a coexistência, em um mesmo grupo populacional, de situações de pobreza, ausência de direitos sociais ou de condições de exercê-los, e sua exclusão da comunidade sociopolítica, não nos deve confundir e levar-nos a pensar que se trata de

um fenômeno simples, subordinado à dimensão econômica, o que implicaria uma estratégia exclusivamente redistributivista de enfrentamento desta complexa condição.

Em países como os latino-americanos, em que a exclusão tem um forte conteúdo econômico, não é possível combater a exclusão sem a redistribuição da riqueza. No entanto, o combate à exclusão não se reduz a esta dimensão econômica, já que esta, apesar de ser a dimensão fundamental, não existe isolada do contexto sociocultural que a legitima e reproduz. Em outros termos, a concentração da riqueza é um fenômeno político, que impede a constituição de sujeitos políticos capazes de reivindicar sua inserção na esfera pública. Portanto, o enfrentamento da exclusão social deve seguir o princípio do reconhecimento destas populações na condição de cidadania, associado às medidas de redistribuição social.

Ademais, observa-se que a dinâmica de luta e combate à exclusão possui uma dimensão emancipadora, capaz de gerar a constituição de novos sujeitos sociais e de novas formas de reivindicação do exercício dos direitos de cidadania, além de inaugurar possibilidades de alteração da dimensão institucional do Estado, dando lugar a novas formas de co-gestão pública, como nos explica Genro (1996):

O surgimento de novas formas de dominação e exclusão também produzirá, espontaneamente ou não, novas formas de autonomia e de “inclusão alternativa” — do lado do Estado ou contra ele —, uma esfera pública não estatal auto-organizada ou simplesmente organizada paralelamente ao Estado, mas que se obriga reiteradamente a recorrer ao Estado para interferir na vida pública ou sustentar seus interesses diretos.

Portanto, a nossa questão social — a exclusão — requer o posicionamento de diferentes atores da sociedade, inaugura novas formas de sociabilidade, define o campo estratégico de lutas, constrói novos sujeitos e novas subjetividades, demanda o desenvolvimento de novos saberes e tecnologias disciplinares, produz novas estratégias de reconstrução da ordem política e de enquadramento das demandas sociais e aponta no sentido de processos de transformação das estruturas institucionais estatais.

A compreensão de que a exclusão social apresenta uma dimensão territorial tem levado a que a gestão das políticas de inclusão social problematize e desenvolva instrumentos capazes de compreender e atuar sobre exclusão territorial.

Milton Santos (1997:2) nos ensina que “a localização é um feixe de forças sociais se exercendo em um lugar”. Se a configuração geográfica diz respeito a um conjunto de objetos geográficos, ou formas, distribuídos em um território, a ação social remete a processos, ou funções, que só ganham inteira significação quando cor-

porificados. Assim, o espaço soma dialeticamente forma e funções, apreendendo o movimento do mundo a partir de um lugar (Santos, 1997:6).

Os elementos do espaço devem ser tomados como variáveis, já que se alteram em termos qualitativos e quantitativos segundo o movimento histórico. Além disso, a técnica e a organização alteram a eficiência e as formas de relação entre estas variáveis espaciais. O espaço, como um sistema de relações e estruturas, evolui por princípios exógenos, endógenos por evolução do todo ou de um elemento isolado. Isto nos leva a contemplar a dimensão histórica do espaço, já que sua formação supõe uma acumulação de ações localizadas em diferentes momentos. O desenvolvimento de comunidades e bairros está vinculado a uma combinação de fatores político-econômicos e culturais no que concerne à forma como os habitantes das cidades se envolvem na construção/expansão da cidade, não passando só pela presença de novos edifícios e infra-estrutura urbana, senão pelos usos e discursos, públicos e privados, que se articulam em torno deles.

Os núcleos urbanos, para além de uma especialização funcional (rural/urbano), representam a complexificação da produção e a exigência do nível de cooperação necessária para seu exercício. Assim, a urbe é definida pela multiplicidade de experiências presentes, pela confluência de inúmeras relações sociais imprescindíveis em sua complexidade e unicidade, mas, por outro lado, parte de um processo social potenciado pela cidade mesma. A cidade interpela a cada um de seus habitantes a partir de uma identidade coletiva, um imaginário social que se constrói sobre ela e que está em permanente processo de construção.

O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico (Santos, 1997:61). Mais do que a mera condição de viver em um dado território, a coesão das pessoas se dá tanto pela produção social quanto pela elaboração simbólica que uma coletividade faz sobre este espaço. Esta simbologia sobre o território no qual vivemos é fruto de uma produção coletiva e, portanto, parte essencial da coesão social. O compartilhamento de vivências e de uma história comum faz com que cada indivíduo isolado se sinta parte de uma coletividade, de um passado e de um devir. Neste sentido, as cidades envolvem tanto a pluralidade de identidades quanto a sua interconectividade, o que, nas metrópoles, vai além de um entremeado de histórias locais.

As cidades requerem esta experiência coletiva, ou solidariedade orgânica, seja pelas necessidades colocadas pela produção social, relativas ao provimento de bens e serviços, seja na construção de instituições e de uma cultura comuns.

Santos (1996:5) formula sua proposta de enquadramento do espaço a partir do que ele denomina modelo cívico:

O modelo cívico forma-se, entre outros, de dois componentes essenciais: a cultura e o território. O componente cívico supõe a definição prévia de uma civilização, isto é, a civilização que se quer, o modo de vida que se deseja para todos, uma visão comum do mundo e da sociedade, do indivíduo enquanto ser social e das suas regras de convivência (...) O componente territorial supõe, de um lado, uma instrumentação do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importa onde esteja a pessoa; e, de outro lado, uma adequada gestão do território, pela qual a distribuição geral dos bens e serviços públicos seja assegurada.

A proposta de Santos (1996:5) de analisar o território a partir de um modelo cívico visa a recuperar o cidadão como a perspectiva político-normativa, que inclui um componente territorial e um componente cultural, definido pelo projeto de civilização que se pretende para os cidadãos. Segundo Arocena (1995:20):

Un territorio con determinados limites es entonces “sociedad local” cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros, y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.

Entender a cidade como o território dos cidadãos implica assumir a construção política de uma esfera pública, onde os indivíduos se encontram iguais na condição de cidadãos.

As políticas públicas inovadoras na área assistencial rompem com os paradigmas anteriormente existentes de considerar a assistência um conjunto de programas suplementares às demais políticas, ou com a perspectiva liberal que opõe programas focalizados às estratégias de universalização da cidadania. Trata-se de políticas que buscam, através de um conjunto de instrumentos inovadores de gestão e de ação seletiva, resgatar a dimensão social no sentido de construção de novas subjetividades e seu reconhecimento na condição igualitária jurídico-política da cidadania.

Neste sentido, compreendemos que a verdadeira concretização da seguridade social brasileira, como mecanismo institucional de proteção social universal de uma sociedade democrática e inclusiva, só será alcançada a partir da integral incorporação da dimensão assistencial e das inovações que as experiências locais sejam capazes de introduzir na revisão da própria concepção de uma seguridade social adequada a uma sociedade com o nosso grau de demanda por inclusão social.

Em outros termos, é necessário ter em conta que não é compatível a existência conjunta da seguridade social, como mecanismo de integração e garantia de segurança social, com a persistência da exclusão social, sendo aquela, neste caso, nada mais que um invólucro institucional vazio, em uma sociedade cuja coesão está ameaçada pela violência e insegurança crescentes.

Referências bibliográficas

- ARENDRT, Hannah. *A condição humana*. 6. ed. São Paulo: Forense Universitária, 1993.
- AROCENA, José. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1995.
- BENDIX, R. *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu, 1966.
- BEVERIDGE, William. *Las bases de la seguridad social*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- BUCI-GLUCKSMAN, C. *Gramsci e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1980.
- FANNON, Frantz. *Os condenados da Terra*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- FLEURY, Sonia. *Estados sem cidadãos*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.
- . *Legitimidade política, Estado e cultura*. Bolívia: IDH/Pnud, 2002.
- GENRO, Tarso. O novo espaço público: 21 teses para a criação de uma política democrática e socialista. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9 jun. 1996.
- GOMES, Angela C. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- LOURRAU, René. *El análisis institucional*. Buenos Aires: Amorrortu, 1975.
- OLIVEIRA, Jaime; FLEURY, Sonia. *(Im)previdência social*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- PROCACCI, Giovanna. Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar In: GARCÍA, Soledad; LUKES, Steven (Comps.). *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 1999.
- RACHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

REIS, Fábio Wanderley. Consolidação democrática e construção do Estado: notas introdutórias e uma tese. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza. A construção multicultural da igualdade e da diferença. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 7. *Anais...* Rio de Janeiro, 1995.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 3. ed. São Paulo: Nobel, 1996.

———. *Espaço e método*. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

———. O híbrido institucional brasileiro. In: ———. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

VELLOSO, Raul. Balanço da situação das contas públicas. Rio de Janeiro. In: FÓRUM NACIONAL INAE, 1999. *Anais...* Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

VIANNA, Maria L. W. Reforma da previdência: missão ou oportunidade perdida? In: MORTHY, Lauro (Org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: UnB, 2003.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas — dilemas teóricos e alternativas políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997.

Legislação

Lei Orgânica da Assistência Social

Lei Orgânica da Saúde

Norma Operacional Básica da Saúde

Leis nºs 8.080 e 8.142, de 1990

Leis nºs 8.212 e 8.213, de 1991

Leis nºs 8.742 e 8.689, de 1993.