

Seguridade Social no Brasil: Perspectivas e Interfaces

Por Prof. Dra. Elaine Rossetti Behring
Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público
e da Seguridade Social - GOPSS¹ DPS/FSS/UERJ

Introdução

O presente trabalho sobre as perspectivas da seguridade social brasileira, traz uma preocupação de fundo: a de assegurar uma efetiva reforma democrática do Estado brasileiro – condição para o desenvolvimento de uma política de seguridade social em sintonia com a Constituição. Esta reforma democrática é bastante diferente da contra-reforma regressiva da qual fomos (e somos) testemunhas ou vítimas nos últimos 10 anos. Houve no Brasil dos anos 90 uma contra-reforma do Estado, e não um conjunto de reformas supostamente modernizadoras como costumam afirmar os signatários das mudanças da era FHC (Behring, 2003). A recusa de que existiram reformas parte da constatação factual da destruição (não-criadora, conforme Tavares, 1999) engendrada pelo Plano Real, a exemplo de seus impactos no emprego, na indústria e na seguridade social. Mas há também um resgate do significado político da idéia de reforma, historicamente, imbricada com mudanças redistributivas e civilizatórias, conduzidas pela social-democracia, em contraposição às estratégias revolucionárias e mais claramente anticapitalistas. Portanto, qualquer mudança – mesmo que originada nas atualmente ainda mais desfiguradas hostes social-democratas - não pode ser caracterizada como reforma. As mudanças no Brasil

¹ O presente artigo foi produzido pelo Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social, resultado da Pesquisa *Seguridade Social Pública: É Possível? A contra-reforma do Estado e o (des)financiamento das políticas sociais*, desenvolvida no âmbito do Programa Política Social e Democracia. O Grupo é composto por Elaine Rossetti Behring (Professora Doutora do Depto. De Política Social da FSS/UERJ – Coordenadora da Pesquisa e do GOPSS e Pesquisadora do CNPq), Elaine Junger Pelaez (Aluna de graduação e Pesquisadora voluntária), Gisele de Oliveira Alcântara (Aluna de graduação e Bolsista de Iniciação Científica do CNPq), Sílvia Cristina Guimarães Ladeira (Aluna de graduação e Pesquisadora voluntária) e Gecilda Esteves (Economista).

dos anos 90, muito menos, considerando sua natureza regressiva e destrutiva. (Cf. Behring, 2003)

Dentro disso, apesar dos estragos e da herança recebida da era FHC, governos democráticos e populares têm a obrigação política de “fazerem a diferença”, nesse contexto ainda adverso. A eleição de Lula foi a demarcação de uma nova correlação de forças no Brasil, fundada num sentimento anti-neoliberal, e este poderia ser um momento privilegiado para tornar a Seguridade Social uma efetiva reforma digna deste nome, retomando o fio condutor do processo de redemocratização do país, rompido pela nossa segunda década perdida. Estariam colocadas agora as possibilidades de superação das soluções *ad hoc*, focalizadas e sempre limitadas na área social, na direção do desenho ainda restrito, mas claramente social-democrata e de inspiração Beveridgeana, da Constituição de 1988. Mas essa direção estaria efetivamente em curso? Vejamos.

1- Seguridade Social Pública: uma ampla reforma democrática

O **projeto** de seguridade social fez parte das conquistas democráticas dos trabalhadores, por meio de uma ampla e profunda reforma do Estado a ser desencadeada, que incluía o novo estatuto dos municípios e a revisão do pacto federativo no país, dentre outros aspectos. No entanto, a **transformação desse projeto em processo** veio se deparando com obstáculos ao longo dos anos 90 até os dias de hoje, o que exige dos trabalhadores e militantes da área com ele comprometidos uma persistência cotidiana e paciência histórica muito grandes.

O que mudou do ponto de vista legal – e com impactos sociais reais – no campo da seguridade social com a Constituição, e demais legislações complementares setoriais e instrumentos legais (NOBs, decretos de instituição de Conselhos e Fundos)? O que se tem é uma arrojada arquitetura institucional e uma nova condição ético-política para a seguridade social brasileira. Talvez no campo da assistência social isso seja ainda mais nítido. Para Boschetti (2000), a LOAS significou o *“fim da travessia do deserto”*, ao superar a compreensão corrente de dever moral de ajuda (de natureza humanitária, religiosa e subjetiva,

sujeita a possibilidades pessoais e políticas), passando-se a entendê-la como dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais, ou seja, como direito assegurado pelo Estado.

As linhas gerais do **projeto** de uma seguridade social pública no Brasil estão nos princípios previstos no Art. 194 da Constituição de 1988. São eles: *universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; eqüidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados*

No entanto, quando ele se colocou em movimento, em **processo**, em tempos de neoliberalismo e contra-reforma, pôde-se observar vários pontos de rigidez para que a seguridade social se consolidasse, em especial o financiamento, sempre submetido à lógica fiscal, em detrimento das demandas constituídas pelas necessidades da população.

Na verdade, a consolidação da Seguridade Social como reforma democrática e um conjunto de políticas de combate à desigualdade social aconteceu e acontece no Brasil num movimento de dupla contraposição. Uma contraposição inicial se dá em relação às manifestações do passado no presente: os espectros de que Marx nos fala em seu *18 de Brumário* (1976) e que insistem em se mesclar no tempo presente, fazendo a história parecer repetir-se, mas como tragédia ou farsa. Falo de características mais duradouras e estruturais da formação social brasileira, da nossa transição conservadora para a modernidade, diga-se, da via não-clássica (Coutinho, 1989) da formação do capitalismo brasileiro e de suas instituições políticas, e do ambiente intelectual e moral a ela correspondente. Estes processos, tão bem apropriados por Caio Prado Jr. e Florestan Fernandes, dentre outros (Behring, 2003), nos deixaram de herança um país fortemente desigual, heterônimo e dependente, marcado por uma cultura política senhorial, patrimonialista e clientelista, na qual as fronteiras entre o público

e o privado se diluem num eterno conluio (Schwarz, 1977). Ou seja, uma cultura política marcadamente antidemocrática e antipública, e que atravessa o Estado e a sociedade brasileiras, do Oiapoque ao Chuí, mesmo considerando particularidades regionais. No campo do enfrentamento das expressões da questão social, essa cultura manifestou-se historicamente por ações que oscilaram entre o assistencialismo, a tutela e o favor de um lado, e a repressão de outro, diga-se, pela distância em relação à idéia de direito, ainda que ele estivesse formalmente estabelecido. O liberalismo, e seu *mix* com o escravismo que gerou nossa forma “à brasileira” (Fernandes, 1987 e Schwarz, 1977), tratou de dar substrato ideológico e econômico à perspectiva de crescer e não dividir com os “de baixo”, donde direitos de natureza redistributiva, sobretudo não-contributiva, só vieram à luz efetivamente com a Constituição de 1988 e ainda com critérios bastante restritos e resistências das elites.

E aí chegamos à segunda contraposição: esta dá-se em relação à atualização desse *drama crônico*, como dizia Florestan Fernandes (1987), ou desse *mito fundador* da brasilidade, de que nos fala Marilena Chauí (2000). Nos anos 90 – de contra-reforma no país -, aprofundaram-se a desigualdade social e a heteronomia, diga-se, dependência e subordinação no âmbito mercado mundial a partir do nosso passaporte passivo para a mundialização. Reiterou-se o conservadorismo e a condução antidemocrática das decisões significativas, a exemplo do volume inusitado de medidas provisórias e da balcanização do Congresso Nacional. O drama crônico brasileiro exprimiu-se, desta vez, por meio do projeto neoliberal, fundado na macroeconomia do Plano Real, no qual as expressões da questão social foram “enfrentadas” por meio de políticas focalizadas/seletivas e compensatórias, afastando-se do conceito constitucional de seguridade ou ignorando-o solenemente, como foi o caso do Plano Diretor da Reforma do Estado (MARE/1995), no qual este termo não era pronunciado uma só vez. Portanto, levar adiante uma experiência de construção da seguridade social na direção constitucional do direito universal de cidadania significou, nos anos 90, remar contra a maré, enfrentar obstáculos econômicos, políticos e culturais seculares e atuais no Estado (em todos os seus níveis) e na sociedade brasileiras.

Desafios que, estou certa, permanecem latentes apesar da vitória eleitoral nacional da coalizão de centro-esquerda, em 2002. Daí, paradoxalmente, decorre o potencial político e transformador da luta em defesa da seguridade social pública e de suas políticas setoriais: seu caráter estratégico, como expressa o importante documento do CFESS intitulado *Carta de Maceió* (2000), dentre outros.

Os acontecimentos destrutivos e regressivos no país ao longo dos anos 90 geraram o recrudescimento da pobreza e da miséria, bem como do desemprego e da informalidade (Mattoso, 1999), aumentando a demanda por benefícios e serviços, cujo atendimento foi restrito àqueles que se enquadraram nos critérios de acesso aos benefícios, programas e projetos. O ajuste fiscal atingiu a todos os entes federativos, a exemplo do superávit primário, que é um agregado de resultados fiscais da união, estados e municípios. Tais critérios – a exemplo do $\frac{1}{4}$ do salário mínimo *per capita* para concessão do Benefício de Prestação Continuada para idosos e pessoas portadoras de deficiência, da LOAS - estiveram pautados pela relação com a capacidade de trabalho, num mundo em que não há trabalho para todos, e foram submetidos à lógica focalista e privatista engendrada pelo ajuste neoliberal no país o que gerou a ausência de proteção social para grandes contingentes da população brasileira. Segundo Boschetti (2003), a população desprotegida chega a 40,6 milhões, 58 em cada 100 ocupados. Entre estes, 20,4 milhões (50,12%) ou não tem rendimentos ou o rendimento é inferior a 1 SM. E, destes últimos, 5 milhões são trabalhadores rurais e 15,4 milhões são urbanos.

Na verdade, a seguridade social em tempos de contra-reforma é marcada por uma condição geral. Tem-se uma proteção social fortemente tensionada pelas estratégias de extração de superlucros, a exemplo da flexibilização das relações de trabalho e diminuição dos encargos sociais; pela supercapitalização, diga-se, a privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública; pelo desprezo com o pacto social dos anos de crescimento que marcaram as experiências do *welfare state* e, com imensas diferenças, do desenvolvimentismo; e por um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista, com o ascenso do cidadão consumidor, como nos chama atenção Mota (1995). Assim, a perspectiva

neste ambiente é de redução de direitos e limitação das possibilidades preventivas e redistributivas, com ênfase nos eixos da privatização, focalização/seletividade e descentralização (desconcentração).

Nessas circunstâncias, o país foi pego a *“meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem Estar”* (Soares: 2000), impondo-se tendências de contenção, limitação, e desintegração, com a articulação entre assistencialismo e mercado livre, bem como de instauração de uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar, o que Vianna (1999) chama de uma americanização perversa da seguridade social brasileira.

Tem-se, em síntese, algumas tendências gerais da seguridade social em tempos neoliberais – que não são naturais, mas produto de uma escolha político-econômica -, de priorizar:

- 1- Programas de combate à pobreza/redes de segurança e proteção social para as vítimas do ajuste inevitável
- 2- Transferências monetárias focalizadas em segmentos em situação de risco (bolsas), com valores e critérios de acesso restritivos.
- 3- Apelos à família, ao voluntariado e ao chamado terceiro setor (descentralização como desconcentração, terceirização e desresponsabilização) e aposta em pequenas soluções ad hoc/ reinado do minimalismo: descentralização destrutiva

O Programa Comunidade Solidária foi um exemplo paradigmático desses processo. Lá, houve uma redefinição conservadora dos programas sociais. Foi um programa dissociado das instâncias democráticas onde ocorreu formulação do discurso e da legislação do terceiro setor, da solidariedade e da parceria com a sociedade civil. Ou seja, formulou-se uma nova forma de gestão das populações pobres e do social, que implicou na desmontagem das idéias de responsabilidade e bens públicos.

Outro lugar paradigmático dessa orientação foi o Programa Nacional de Publicização, previsto no PDRE/MARE. Criavam-se ali as Organizações Sociais (OS - Contrato de Gestão) - alterando a natureza da relação do Estado com a área

social. Há estudos que mostram a vulnerabilidade dessas novas instituições aos grupos de interesse; seus mecanismos frágeis de controle social, e sua pouca capacidade instalada. Tratou-se, portanto de um projeto inconsistente e que implicou na restrição de direitos e segmentação dos usuários (crítica da área da saúde). Previdência: reforma administrativa - agências transformadas - e previdência complementar.

Houve, assim, a partir de meados dos anos 90, uma alteração da modalidade de resposta à questão social, com o **não lugar** atribuído à seguridade social no PDRE/MARE e sua orientação essencialmente fiscal, obstruindo a seguridade social pública, apesar das resistências em contrário. Essa condição implicou em perda ou restrição dos direitos constitucionais regulamentados e um aporte de recursos aquém das necessidades e das possibilidades ao longo da era Cardoso.

Mas a pergunta é: estou falando apenas do passado? Vejamos.

2- Tendências do Financiamento no Governo Lula: em busca da novidade perdida

Do ponto de vista do financiamento das políticas de seguridade, observa-se que apesar do novo governo, as tensões e tendências anteriores permanecem. Mas, embora eu vá destacar esse elemento, não me parece que seja apenas nesse aspecto que podemos perceber nexos de continuidade do governo atual com as tendências anteriores, haja vista a “reforma” da previdência que está sendo encaminhada.

No entanto, é a lógica macroeconômica do real com seus impactos sobre o emprego, o endividamento e finanças públicas, que continua presidindo a política econômica e derruindo a seguridade social, lamentavelmente. Qual lógica?

O Real integrou uma família de planos de estabilização discutidos na famosa reunião de Washington e patrocinados pelas instituições internacionais. Estas últimas viabilizaram a renegociação de “dívidas velhas”, para tornar possíveis novos empréstimos, mas exigindo em contrapartida a

desregulamentação profunda dos mercados locais, para uma livre circulação dos fluxos financeiros de curto prazo. Para Benjamin *et alii*, essa articulação é que viabilizou a *“combinação explosiva e normalmente inviável – a sobrevalorização do câmbio e a abertura comercial – que formou uma ‘âncora’ eficaz contra a inflação.”* (1998: 39). Havia condições políticas internas relacionadas ao cansaço das superinflações humilhantes dos anos 80, à estafa gerada pelas iniciativas anteriores de estabilização e à exaustão em relação a instabilidade política.

A sobrevalorização do câmbio, além de atingir a autoridade monetária nacional, exigiu a captação permanente de recursos no exterior para equilibrar a balança de pagamentos. Aí reside a tendência altista da taxa de juros para atrair os capitais especulativos, o que promove uma ampla transferência de lucros para setores improdutivos. Os impactos dessa engenharia de curto prazo do Real têm sido: o bloqueio de qualquer possibilidade de desconcentração de renda; uma desproporção entre a acumulação especulativa e a base produtiva real, cujo custo recai sobre o Estado na forma de crise fiscal e – o que nos interessa aqui diretamente - compressão dos gastos públicos em serviços essenciais – o que inclui a seguridade social; alienação e desnacionalização do patrimônio público construído nos últimos 50 anos com um remanejamento patrimonial de grandes proporções e com fortes consequências políticas; inibição do crédito e inadimplência dos devedores; mudança do perfil do investimento das indústrias, que tende a ser em redução de custos e manutenção, mas não em ampliação da base, em função dos riscos (Behring, 2003).

No que tange à indústria, nota-se que só há investimento produtivo com a contrapartida de fortes incentivos do Estado, que passa a oferecer facilidades e vantagens (atratividade), em especial por meio dos mecanismos de renúncia fiscal (Behring, 2001: 122-131). Tais incentivos também corroem o orçamento público e resultam no desmonte da cadeia produtiva instalada, considerando que as empresas transnacionais tendem a não comprar insumos nacionais. Os endividamentos público e privado não estão associados, como em períodos anteriores, ao crescimento, o que aponta para a perpetuação da condição heterônoma.

Para além da atratividade do capital estrangeiro volátil ou produtivo (este último em menor escala), volta-se a investir na identidade de país exportador para equilibrar a balança comercial. Para tanto, este setor também tem recebido incentivos, favores e concessões, a exemplo da liberação de pagamento do ICMS - um imposto vital para os demais entes da federação - para garantir seu papel no equilíbrio macroeconômico.

Houve, ao longo dos anos 90 um forte agravamento do endividamento público e privado, que obrigou à busca de constantes superávits primários por parte do setor público seguindo as imposições dos acordos com o FMI e dos credores internacionais, especialmente a partir de 1999. Para tanto criou-se o FSE, depois tornado FEF e hoje, DRU, um mecanismo de desvinculação de receitas que corrói o orçamento da seguridade social, transferindo recursos daí para o orçamento fiscal. Este tem sido um elemento importante para assegurar o superávit: a DRU, por exemplo, “garfou” das principais fontes de arrecadação da seguridade, aproximadamente R\$ 19 bi, em 2001, segundo Boschetti (2003). A ANFIP e o Congresso Nacional têm estudos que mostram que esse mecanismo promove uma situação de déficit, que não existiria, caso os recursos da seguridade fossem exclusivamente utilizados para esse fim. Foi aprovada uma Lei de Responsabilidade Fiscal draconiana (sem preocupações com a responsabilidade social). Criaram-se dificuldades ainda maiores de investimentos estruturantes e houve restrição das políticas sociais nacionais de seguridade pública.

Essa lógica perversa – e que permanece no Governo Lula apontada até 2007 (tensão do PPA: entre a agenda da estabilidade e a agenda do crescimento) - atingiu em cheio o financiamento da Seguridade Social, que foi, ao longo dos anos 90 obstaculizado por um orçamento próprio existente – o que foi uma novidade constitucional – mas sempre insuficiente diante das necessidades e, paradoxalmente, suficiente para os gastos correntes. Houve uma fraca tendência de crescimento dos recursos ao longo dos anos 90, mas menor que o crescimento da população, sem incorporar o crescimento da arrecadação ao longo dos anos e ainda transferindo recursos para o orçamento fiscal. Certamente, apesar de um

aparente crescimento do orçamento, não houve o salto aguardado para 2004, com a presença de um governo de centro-esquerda, mantendo-se os parâmetros do ajuste fiscal a impedir essa possibilidade. São eles, o superávit primário de 5,08% até setembro de 2003; extensão da DRU até 2007 pela reforma tributária; juros em 16% ao ano (que vêm caindo, mas ainda permanecem muito altos), natureza fiscal da reforma da previdência social, acordo com o FMI...

Vejamos algumas tendências no campo da assistência social, como um exemplo, a partir dos dados da pesquisa de Boschetti (2003):

- Contrariando o espírito constitucional da diversificação das fontes de financiamento da seguridade, o que se vê é a concentração, quando a COFINS financiava em 2002, cerca de 72,2% do FNAS.
- O FNAS reunia apenas 58,7% dos recursos da função assistência social em 2002, o que mostra uma pulverização dos recursos e dificuldades para o controle social, já que o fundo é um mecanismo criado para dar transparência e visibilidade à implementação da política;
- Se observarmos o desempenho do FNAS de 1996 até a LOA 2004, percebe-se um crescimento do volume de recursos, com um salto de R\$ 5,7 bilhões em 2003 para R\$8,8 bilhões, em 2004. No entanto, antes de comemorar, é necessário compreender este dado que significa a transferência para o Fundo de ações que envolvem a unificação das bolsas que resultou no Bolsa Família (transferência de renda com condicionalidades que juntou: bolsa escola, bolsa alimentação, auxílio gás e cartão fome zero) e a inclusão da Renda Mensal Vitalícia no FNAS. Portanto, não se trata de um crescimento significativo para um investimento no Sistema Descentralizado e Participativo, conforme o espírito da LOAS. Assim, mantém-se as tendências anteriores em relação aos serviços e projetos, e um predomínio da política de bolsas: juntos, os benefícios vão consumir em 2004, 93,8% do orçamento do fundo, enquanto os serviços e

outros consumirão o resto... Salta aos olhos os custos de administração dos benefícios, que chegam a R\$ 44,3 milhões!

- No Projeto do PPA tem-se que a principal inovação foi a criação do Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades – o Bolsa-Família, que promoveu a unificação de outros programas. Há uma clara ênfase nesse tipo de programa, em detrimento dos serviços e projetos (Boschetti, 2003). Nesse sentido, Batista (2003) mostra que os programas de atendimento e serviços tiveram seu valor reduzido no Projeto da LOA 2004. O Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia (agora incorporada ao orçamento da Assistência Social), somados ao Bolsa-Família, irão consumir, de uma previsão de R\$ 48,7 bilhões, em quatro anos, R\$ 46,3 bilhões (Batista, 2003). A Assistência Social representa apenas 3% de todo o PPA.

Observemos agora as demais políticas de seguridade na relação com o PPA. Na Previdência Social, tem-se as seguintes tendências: há uma previsão de dispêndio de R\$ 566,4 bilhões, o que equivale a 37,5% do PPA. Deste valor, R\$ 561,6 bilhões (99,3%) serão investidos em pagamento de benefícios. As novidades anunciadas são investimentos na capacitação de servidores públicos federais (Processo de Qualificação e Requalificação) e investimentos na DATAPREV, em termos de infra-estrutura e tecnologia da informação. São investimentos no campo da gestão previdenciária. Outra novidade é o Programa de Proteção Previdenciária, que prevê atividades como estudos para criação de previdência complementar de servidores públicos, já em consonância com a “reforma”, fortalecimento do sistema de informações e publicidade de utilidade pública.

Já na saúde, Bittencourt (2003) mostra a dificuldade de comparar os 29 programas e 219 ações com propostas anteriores em função da mudança generalizada de nomes, o que não necessariamente corresponde à mudanças de conteúdo. Serão destinados para a Saúde o total de R\$ 133,5 bilhões, sendo R\$

127,4 bilhões para despesas correntes e de custeio (95,4%) e R\$ 6,2 bilhões apenas para investimentos (4,6%) em quatro anos. Isso mostra o tamanho da restrição fiscal, atingindo um setor e um direito fundamental e dever do Estado. O consultor da Câmara dos Deputados chama a atenção para o risco de não cumprimento da EC 29, de 2000, quando o Governo Lula vetou artigo da LDO que fazia com que os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza não fossem computados no piso constitucional. Com o veto, estes passam a ser computados, diminuindo os recursos para a Saúde e fugindo ao espírito do legislador que procurou assegurar um piso independente deste fundo que foi criado com receitas próprias para somar recursos à área social em várias rubricas além da saúde. Ele mostra que o governo Lula, surpreendentemente, termina por diminuir os recursos para a área em R\$ 3,6 bilhões.

Portanto, o que se constata é que, no geral, apesar de algumas inovações, não existe um **salto de qualidade** em termos do aporte de recursos para a seguridade social, no PPA, em mantendo-se a já sinalizada restrição fiscal, e considerando impactos inflacionários e de aumento da população, bem como o aumento efetivo das vítimas do ajuste fiscal. Nesse sentido, a maior probabilidade - se dependermos exclusivamente das iniciativas do governo federal - é a de frustração das expectativas de mudança no campo da seguridade social e a permanência das tendências focalistas e seletivas do período anterior. A manutenção do gasto social em apenas 4,04% do PIB em 2004, num orçamento de cerca de 20,93 % do PIB mostra essa tendência de continuidade de políticas pobres para os pobres (INESC c, 2003: 8), a não ser que haja uma intervenção do Congresso Nacional a esta altura e, sobretudo, uma forte pressão da sociedade civil organizada. No que refere à participação da sociedade civil no PPA, apesar de ter sido uma inovação interessante, é evidente que o PPA não incorporou as sugestões ali formuladas de inversão de prioridades. Assim, embora o mote possa ser cansativo, do ponto de vista da importante peça orçamentária que é o PPA, o medo “deu um baile” na esperança.

Conclusão

Temos em curso um processo de Conferências desencadeado em todo o país, que vai ter como desafio político enfrentar ao máximo estes pontos de rigidez, redirecionando a agenda pública no campo da seguridade social. Um governo com efetivos compromissos democráticos e populares tem que se diferenciar de experiências passadas (que ao se repetirem viram tragédias ou farsas). Trata-se, portanto, de imprimir uma direção diferenciada e nova, para que aquela nova condição ético-política apontada pela Constituição se realize, efetivando dessa maneira uma verdadeira reforma democrática, necessária frente às tradições político-econômicas herdadas, já referidas.

Observa-se que esta concepção de seguridade, e aqui vai um destaque para a assistência social, não foi plena e profundamente compreendida por partidos e governos de esquerda. Tal fato exige um grande esforço de discussão e convencimento, principalmente agora com a criação do Ministério da Assistência Social, no governo Lula, já ameaçado de extinção! Este esforço é tanto maior, quanto mais que as tendências apontadas parecem ser – e tendem a se reproduzir nos demais entes federativos: de privilegiar programas focalizados de transferência de renda em detrimento de uma perspectiva mais ampla de proteção social, o que remeteria ao investimento nos programas e planos; pulverizar programas e recursos, não considerar a Seguridade Social, em particular a assistência, como um sistema descentralizado e participativo, concentrando na união os recursos ou inviabilizando sua aplicação nos planos dos demais entes da federação; continuar subjugando o orçamento da seguridade social à lógica do ajuste fiscal e da macroeconomia do Real.

Bibliografia

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-Reforma – Desestruturação do Estado e Perda de Direitos*. SP, Cortez, 2003.

BENJAMIN, César et al. *A Opção Brasileira*. RJ, Contraponto, 1998.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo*. 2ª Ed. Revista e Ampliada. Brasília, Ivanete Boschetti, 2003.

_____. "Previdência e Assistência: uma unidade de contrários na Seguridade Social" In: *Universidade e Sociedade – Revista da ANDES-SN* N° 22. Brasília, ANDES-SN, 2000.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil. Mito Fundador e Sociedade Autoritária*. SP, Fundação Perseu Abramo, 2000.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de Interpretação Sociológica*. 3ª Ed. RJ, Editora Guanabara, 1987.

MARX, Karl. *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. Portugal, Editorial Estampa, 1976.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática*. SP, Cortez, 1998.

TAVARES, Maria da Conceição. *Destrução Não Criadora*. SP, Record, 1999.

Plano Diretor da Reforma do Estado. Ministério da Administração e da Reforma do Estado, Brasília, 1995.