

# **Políticas Sociais no Brasil: A histórica (e atual) relação entre o “público” e o “privado” no sistema brasileiro de proteção social**

*Social Policies in Brazil: the historical (the new) relation between  
the “public” and the “private” in Brazilian social protection system*

Solange Maria Teixeira\*

---

**Resumo:** O objetivo deste artigo é resgatar os principais momentos da constituição do sistema brasileiro de proteção social e as históricas relações entre o “público” e o “privado” que sempre o perpassaram, com destaque para as novas relações e simbioses entre essas esferas, no desenho da política social contemporânea, marcado por uma dialética de continuidades e rupturas que se manifesta na reatualização de modos históricos de enfrentamento das refrações da questão social, em parceria com a sociedade civil, com traços de modernização e de novos discursos de participação e da descentralização.

**Palavra-chave:** Política social; sistema de proteção social; “público” e “privado”.

---

## **1. Introdução**

Conforme Di Geovanni (1999), os sistemas de proteção social são as formas mais ou menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou conjunto de seus membros. Dentre as problemáticas atendidas por esses sistemas de proteção social destacam-se aquelas provocadas por vicissitudes de caráter natural ou social, tais como: a velhice desamparada, doença, infortúnio e as privações ou carências dos membros mais pobres. Pode-se incluir neste sistema as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais, culturais, incluindo também os apoios, cuidados especiais dentre outros.

Nem sempre esses sistemas foram administrados pelo Estado, antes ao contrário, durante um longo período do capitalismo, na sua fase liberal ou concorrencial, no século XIX, predominou o formato da proteção expressa em solidariedade primária, direta, de pessoa a pessoa, no qual as famílias, historicamente, são constituídas pelos principais agentes desse tipo de proteção social, bem como a comunidade, a filantropia, a assistência religiosa e outras manifestações da sociedade civil, cabendo ao Estado uma intervenção esporádica e emergencial sobre os casos extremos de pobreza, e ações coercitiva contra a vadiagem e vagabundagem.

---

\* Graduada e Mestre em Serviço Social e Doutora em Políticas Públicas pela UFMA; Professora do Departamento de Serviço Social da UFPI.

Os sistemas de proteção social públicos surgem, nos países capitalistas ocidentais, como resposta à questão social. Portanto, são resultantes das pressões das lutas sociais que agregam e adensam reivindicações, trazendo à cena pública os problemas sociais transformados em demandas políticas, introduzindo-as no campo das disputas políticas e das prioridades de políticas públicas.

As formas de respostas do Estado capitalista são múltiplas. Esse pode antecipar-se a estas lutas, nesse caso, a formulação pública de um problema social pode surgir do próprio campo político, que encontra, nas expressões numéricas dos problemas, ou nas estimativas futuras, uma causa de interesse geral a ser defendida. Alguns respondem de modo a fragmentar os trabalhadores, a quebrar a solidariedade de classe, em outros quanto mais forte a organização da classe operária, maior são as proteções e os grupos cobertos. Todavia, essas formas de respostas são sempre resultantes da luta de classe, e não correspondem às intenções, ou a projetos específicos de cada classe. Elas implicam sempre na possibilidade de negociação numa arena incontestável de conflito de interesses, que são as políticas públicas, mas sem que o *status quo* seja abalado.

Nessa perspectiva, as lutas sociais e de classes<sup>1</sup> estão na origem das variações dos modelos de proteção social públicos, sob a denominação de *Welfare State*, aliados a outros dois fatores: as estruturas de coalizões políticas de classe; e o legado histórico da institucionalização do regime. Assim, nos EUA, o modelo liberal-assistencial é resultante da baixa articulação dos trabalhadores e da não incorporação das camadas médias emergentes na aliança que possibilitou o *New Deal* (a aprovação do *Social Security Act* de 1935), institucionalizando um dualismo político entre os assistidos e os que conseguem proteção no mercado. A expansão do regime “bismarckiano”, em países com Áustria, Alemanha, França e Itália, como sistema de proteção social, instituído anteriormente por forças conservadoras, se deu pela adesão da classe média aos programas ocupacionais. Quanto ao modelo Beveridge, as fortes coalizões que o implantaram, tanto na Inglaterra quanto nos países nórdicos, tiveram que redefinir suas estratégias com as mudanças na estrutura de classes operadas no pós-guerra (Cf ESPING-ANDERSON, 1991).

Dentre os principais modelos de proteção social públicos, de acordo com Esping-Anderson (1991), destacam-se: o liberal, o corporativo e o social-democrata. No primeiro, o Estado intervém *expost*,

---

<sup>1</sup> Conforme Navarro (1993, p. 165), a obtenção de benefícios de cobertura universal por parte da classe trabalhadora dependeu de quanto poderosa eram suas organizações. Nos países onde a influência da classe operária aumentou, predominaram os programas de cobertura universal e os programas sociais baseados na (avaliação) dos testes de meios foram dramaticamente reduzidos. Nos países onde a classe operária era débil como nos EUA, o Estado de Bem-Estar também é débil (com cobertura limitada e não universal), e os serviços foram administrados de maneira que debilitaram, mais que fortaleceram, a solidariedade de classe dos trabalhadores, pois institucionaliza fragmentações entre assistidos e não assistidos e os que conseguem proteção no mercado.

quando os canais naturais de satisfação de necessidades (indivíduo, família, mercado, redes comunitárias) mostrem-se insuficientes, portanto, a intervenção é seletiva e assistencial, focalizada em grupos e indivíduos vulneráveis, com a utilização de testes de meio e controle dos beneficiários. O segundo o conservador-corporativista, é discriminatório, determinado pela inserção profissional, com direitos e obrigações ligados ao status, ocupação ou produtividade. O terceiro, o social-democrata, baseia-se na universalidade (cidadania, com garantia de distribuição de bens e serviços extramercado a todos os cidadãos), com ampla cobertura de riscos e contingências.

Deve-se ressaltar, conforme Di Giovanni (1998), que, embora predominem nas sociedades capitalistas ocidentais contemporâneas, os sistemas públicos de proteção social assentados sobre critérios políticos de alocação de recursos, esses sempre conviveram com outros sistemas de presença mais ou menos marcantes, mantendo também níveis diversos de interação com os sistemas mercantis ou não-mercantis, que compõem o setor privado, e que atuam nas fronteiras dos sistemas oficiais, de modo subsidiário e complementar, ou ainda de modo coordenado, com diferentes graus de interação e compatibilidade com as funções estatais de proteção social. Todavia, ganhou legitimidade a presença do Estado como organizador, produtor, gestor e normatizador dos sistemas de proteção social, no século XX, especialmente na Europa.

Todavia, a crise e reestruturação produtiva e política-ideológica do capitalismo, iniciada na década de 1970, alterou a correlação de forças, sendo favoráveis as correntes conservadoras neoliberais, que defendem a retomada do mercado como mecanismo regulatório e maximizador do bem-estar social. Esse movimento estrutural e conjuntural do capital se não significou desmonte do Estado intervencionista, nos países capitalistas centrais, ou fim do Estado de Bem-Estar Social, entretanto, modificou seus papéis e funções, principalmente, com restrições no atendimento das demandas dos trabalhadores e, portanto, da sua capacidade de adotar políticas sociais públicas de cunho redistributivistas e “universalistas”, condição indispensável para o avanço do mercado naquelas áreas.

Essa desregulamentação estatal assume feições diversas, sejam aquelas que adotam claramente as reformas neoliberais, seja aquelas que buscam modificar a relação Estado/sociedade, ampliando a intervenção da sociedade nas formas de proteção social de modo a descentralizá-las e a diminuir a demanda do Estado, em todos os casos emergem um novo *mix* público/privado que se expande na Europa com o trabalho voluntário, uso social do tempo “livre”, do cooperativismo e toda uma práxis da chamada “cidadania solidária”, juntamente com formas empresariais de proteção insinuam, segundo Vianna (2000), a construção de um *Welfare Society*.

Essas transformações para os reformadores otimistas, desconsiderando o crescimento do sistema privado de proteção social, portanto, o lucrativo, essa versão não-lucrativa da proteção social, não é

substitutivo do *Welfare State* e, sim, complementar a ele; trata-se de uma nova modalidade de relação Estado/sociedade e delineiam um *mix* público/privado, no qual o Estado normatiza, subvenciona, estimula e a sociedade organizada realiza. Para os realistas, mesmo que não signifique o desmonte do *Welfare State*, o reconstrói sob novas bases, residuais e compensatórias da pobreza e cada vez menos redistributivistas e universalistas, uma desresponsabilização do Estado, funcional ao modelo neoliberal de redução da ação do Estado no trato da questão social.

Nossa hipótese de trabalho é que nos países periféricos, como o Brasil, também se construiu sistemas de proteção social públicos, cuja montagem é também contraditória e marcada pela reprodução das desigualdades sociais nas formas de inclusão, além das interações com o sistema privado (mercantil ou não-mercantil) ser uma constante. Esses sistemas não se enquadram na tipologia dos países desenvolvidos, ou apresentam características que são comuns a cada modelo, compondo um misto que nem se caracteriza como corporativista, apesar do seu predomínio na política de previdência social, nem como universalista, apesar da inclusão de elementos universalistas pela Constituição de 1988, mas convive com mecanismos liberais de assistência aos genuinamente pobres em parceria com organizações não-governamentais, e formas de incentivo aberto à proteção social privada.

Essa fragilidade torna esse sistema uma presa fácil às propostas de desmonte do pouco que se conquistou com as políticas públicas, apesar das resistências sociais, e inviabilizam o fortalecimento das tendências universalistas (garantidas formalmente na Constituição de 1988) e restauram as simbioses entre “público” e “privado” que transmutam direitos sociais em ajuda solidária, filantrópica ou caritativa. O objetivo deste artigo é resgatar as passagens principais da constituição do modelo brasileiro de proteção social e as históricas relações entre o “público” e o “privado” que sempre o perpassaram, com destaque para suas novas relações no desenho da política social contemporânea.

## **2. Sistema brasileiro de proteção social: entre o “público” e o “privado” na prestação de serviços sociais**

No Brasil, a partir da década de 1930, instaura-se um padrão de proteção social, via políticas sociais públicas, que tem como características respostas fragmentadas aos setores mais combativos e dinâmicos da economia brasileira, em que o Estado antecipa-se frente às demandas sociais, de modo a controlar os movimentos classistas e sociais que problematizam suas necessidades sociais em cena pública; a evitar a constituição de sujeitos políticos, fora da arena de controle do Estado, cuja consequência é a transmutação de direitos em concessões.

Essa forma de enfrentamento da questão social formaliza o estatuto de “cidadania” para determinados segmentos sociais, e atribui a categoria de subcidadão a todos aqueles que são pobres ou não têm sua atividade laboral reconhecida pela legislação trabalhista. Assim, emerge e

se consolida no país um sistema de proteção social que segundo Cohn (2000, p.3), apesar de se desenvolver em duas vertentes paralelas – a dos direitos sociais e a da filantropia – não as diferencia quanto ao seu traço paternalista e conservador, associando a “igualdade perante a lei” à política do favor, do compadrio e do favoritismo, à medida que a intermediação política entre dominantes e dominados, exercida pela burocracia estatal, não chega a romper a sobrevivência das relações clientelistas.

Essas respostas fragmentadas que vão se dando de “grupo a grupo”, de “corporação a corporação”, numa lógica de “hierarquia de privilégios”, são mecanismos que obstaculizam a consciência de classe, posto que são fragmentadores da unidade das lutas das classes subalternas, e visam, conforme Oliveira (2000), à “anulação da política” como arena de negociação, de regras universais e pactuadas, são verdadeiras “operações de silenciamento” da classe trabalhadora, seja tutelando-a, cooptando suas lideranças, seja reprimindo-a, controlando suas manifestações pela força ou mediante políticas sociais. Todavia, essas medidas não anulam os conflitos; e as lutas sempre ressurgem, as quais se deve todo o esforço de democratização do país e à constituição das políticas sociais como mecanismo de respostas às necessidades concretas dessas classes, mesmo que imediatas.

Antes de 1930, o governo já dava sinais de alteração no trato da questão social, influenciado pelas pressões dos movimentos classistas e pelas experiências de outros países que já adotavam políticas de seguro social, promulgando a Lei de Acidentes em 1919, criando as CAPs (Caixas de Aposentadoria e Pensões) em 1923, conhecida como lei Elói Chaves (ponto de partida da previdência social), as leis de férias, o código de menores, dentre outras.

Todavia, a regulamentação das CAPs - e até seu financiamento -, por parte do Estado, não alterou seu perfil liberal, o caráter episódico de sua intervenção sobre as refrações da questão social, porque ele participava da regulação da relação capital/trabalho, mas não assumia a tarefa de desencadear um sistema nacional de proteção social.

As Caixas de Aposentadorias e Pensões, normatizada pela lei Eloy Chaves de 1923, são parte das respostas da sociedade civil à questão social, no âmbito da filantropia empresarial. Essas instituições são de natureza civil, privada, funcionando não como mecanismos de fortalecimento da solidariedade intraclasses trabalhadora, como no caso das mutualidades, pois essas atuam mediante sistema de capitalização ou de seguro privado, isto é, os benefícios estão diretamente relacionados à capacidade contributiva individual de cada um.

Somente a partir de 1930, com a “revolução” burguesa, fruto do pacto entre as classes dominantes tradicionais e as emergentes, que capturam o Estado, e adotam a industrialização por substituição de importações, como modelo de desenvolvimento, a contradição capital/trabalho não é mais secundarizada, mas, o cerne da ordem, instaurando-se um novo trato à questão social, através do direito sindical,

direito trabalhista e direito previdenciário, uma regulação da relação capital/trabalho fundamental à expansão da acumulação, que abre canais de negociação, mediados pelo Estado.

## **2.1 Emergência do sistema de proteção social público: a previdência social como política de inserção**

A política previdenciária constituirá num dos principais mecanismos de intervenção do Estado e da inserção seletiva e controlada de frações da classe trabalhadora, que ganha estrutura administrativa, com a institucionalização, em 1933, dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs. Os IAPs representam a nova direção na intervenção do Estado, que deixa de ser mero regulador, normatizador, para colocar-se como responsável pelas estruturas de proteção social.

Mesmo o Estado participando da gestão, administração e financiamento dessas instituições, ele mantém o sistema de capitalização, que é uma individualização e responsabilização do indivíduo pela previdência, e a organização por grupos, antídoto contra a solidariedade no interior do conjunto da classe trabalhadora. Assim, firma-se a noção de seguro social como análoga ao seguro privado.

Conforme Vianna (2000), a política previdenciária faz parte do projeto Vargas de reorganização do processo de acumulação do capital, para encaminhar preventivamente o conflito capital/trabalho, em estreita ligação com a estrutura sindical corporativa em que a previdência tornou-se um instrumento de incorporação controlada, de cooptação, principalmente dos setores mais dinâmicos da economia, o qual deu origem a uma diversificação de poder, de benefícios, e de estrutura de serviços aos IAPs, consolidando o corporativismo no mundo sindical e restringindo suas lutas por mais benefícios para cada categoria, fortalecendo o corporativismo setorialista, e não a movimentos mais amplos de lutas por políticas para o conjunto da classe trabalhadora, inclusive, aos marginalizados pela condição de população excedente.

Mas, como destaca a autora, concedida a proteção à categoria ocupacional reconhecida por lei e, portanto, organizada na estrutura sindical corporativa - os cidadãos conforme a lei -, o sistema promovia uma discriminação dos mais pobres, ou dos “de baixos”, como denomina os não inseridos no mercado formal, que permaneciam excluídos do sistema de proteção social público.

A primeira proposta de unificação da previdência social - bem como a equiparação de assistência médica aos benefícios, em termos de importância - foi abortada com a revogação do Decreto lei 7.526, assinado por Getúlio Vargas. Somente em 26 de agosto de 1960, no período de governos populistas e desenvolvimentistas, em especial no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) foi promulgada, uniformizando os direitos de todos os segurados, ampliando os benefícios, segundo o padrão dos IAPs, para todos os trabalhadores regulados pelas leis do trabalho. Todavia,

manteve a cisão dos sistemas de proteção social brasileiro, excluindo os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os trabalhadores autônomos que continuavam sem cobertura.

Essa unificação da previdência social é o primeiro passo rumo ao fim do regime de capitalização e à instauração do regime de repartição que parte da idéia de que a previdência deve ser uma responsabilidade pública e de que a atual geração de trabalhadores paga os benefícios dos atuais aposentados, juntamente com os recursos públicos do Estado e contribuição das empresas, na confiança de que, no futuro, esse esquema seja mantido e que garantirá as aposentadorias daqueles que hoje são contribuintes, criando condições para consolidar a chamada “solidariedade previdenciária” entre os trabalhadores.

Todavia, os passos posteriores, mesmo que ampliem a cobertura, adotam mecanismos para desestabilizar aquela solidariedade, como a institucionalização da previdência complementar privada, os incentivos à medicina previdenciária, comprada no setor privado, e outras medidas privatizantes, mercantis, além de manter uma rede de proteção social não-mercantil incentivada pelo Estado, principalmente na assistência social, para os pobres.

## **2.2 Assistência Social: o trato compensatório e filantrópico da pobreza**

Para os pobres, o exército industrial de reserva, os “não-rentáveis” (crianças, adolescentes, idosos, deficientes, desempregados) e trabalhadores cujas atividades não são reconhecidas pela CLT, que têm seu reconhecimento e sua visibilidade bloqueados, impedidos de vocalizar suas demandas pela falta de mecanismos organizativos que promovam ameaça à ordem, destinava-se à assistência social, uma política paralela ao sistema de seguros de Vargas. Como ressalva Sposati (1989), a assistência social é quase o campo do “não-direito”, posto que sua demanda seria a dos “menos cidadãos” e sua ação tende a recriar desigualdades, ao invés de diminuí-las.

Assim, a condição social dos trabalhadores tende a se diferenciar no próprio interior da classe trabalhadora, conforme o padrão de reprodução social instituído na sociedade brasileira, sendo que, sobre os trabalhadores mais pobres, geralmente fora do mercado formal de trabalho, recaem ações assistenciais e filantrópicas. Esses assistidos recebem um tratamento dispensado aos “invisíveis” para o capital, isto é, um padrão trivializado de reprodução social, que recria as desigualdades e as relações de subordinação das classes subalternas.

Deve-se destacar na assistência social a sua histórica relação com a filantropia, que não é rompida com a intervenção do Estado, que passa a regulamentar essa relação. Assim, em 1938, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (ligado ao Ministério da Educação e Saúde), com o objetivo de normatizar e fiscalizar as ações de assistência social, predominantemente desenvolvidas por entidades privadas.

A primeira instituição de assistência social será a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), reconhecida como órgão de colaboração com o Estado, em 1942. Esse organismo, que assegurava estatutariamente sua presidência às primeiras-damas da República, representa a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante como poder civil e a relação benefício/caridade, beneficiário/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternas (FLEURY TEIXEIRA, 1989, p. 63). Após a Segunda Guerra Mundial, a LBA orienta suas ações para a maternidade e a infância.

Nesse sentido, a LBA, segundo Oliveira, no prefácio da obra de Raichelis (1998), erigiu a assistência social sob um novo paradigma que podemos chamar, contraditoriamente, de filantropia estatal, ou seja, fundador da assistência pública como “não-política”, que será marcada pelo clientelismo.

Suas inúmeras reformulações (estatutárias) redefinindo clientela, fontes de financiamento e outras alterações institucionais não alteraram suas marcas históricas: “uma relação ambígua que omite a definição das competências entre o setor público e o privado na prestação dos serviços assistências; uma relação marginal e instável com o conjunto das políticas sociais; um modelo elitista e paternalista na prática de atendimento das populações ‘carentes’” (FLEURY TEIXEIRA, 1989, p. 63).

Assim, mesmo com a intervenção pública, a assistência social mantém as ações travestidas de ajuda, sempre relacionada ao “mérito da necessidade” e não ao “direito do cidadão”, pois se dirige aos subcidadãos; não recebe nem o cunho de salário indireto ou de composição do valor da força de trabalho, pois se destina aos destituídos, aos “não-rentáveis”, aos “invisíveis”, que representam apenas fatores de custos. Essa intervenção pública se associa às práticas filantrópicas, demandatárias imediatas dos recursos públicos, cujos serviços são pautados por valores humanitários de solidariedade, voluntariado, obscurecendo as relações de direitos.

### **2.3 Consolidação e expansão do sistema de proteção social: a inclusão contraditória dos trabalhadores pobres**

O sistema de proteção social público brasileiro se consolida e se expande no período que vai de meados da década de 1960 a, praticamente, meados da década de 1970, num contexto de ditadura militar, que substituiu o regime populista, que, com aliança com as camadas populares, abriu espaços para as reivindicações dos trabalhadores, com as bandeiras de reformas de base, de lutas e reivindicações no campo, tais como as ligas camponesas e os sindicatos rurais, e suas lutas por reformas agrárias, dentre outras frentes de lutas, cujo temor das classes dominantes, num contexto de guerra fria e de influência norte-americana, consolidou a “ditadura de classe” com o golpe militar de 1964.



Em um contexto adverso à participação política das massas, de repressão ao movimento sindical e a todas as contestações sociais, a ditadura militar tecnocratizou as decisões, ampliou o sistema de proteção social de modo a antecipar-se às demandas sociais, evitando sua eclosão na cena pública, legitimando minimamente o regime de exceção, de modo a encobrir sua dureza. Além disso, a ditadura manteve a fachada corporativa do sindicalismo operário, mas esvaziou-o de seu papel de negociador diante do capital, fechou inclusive, a possibilidade de cooptação, excluindo a participação dos trabalhadores, prevalecendo, assim, um corporativismo bifronte (participação dos empresários e governo).

É neste contexto adverso às problematizações de necessidades em cena pública que se expande o sistema de proteção social público:

[...] momento em que efetivamente se organiza os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados nas áreas de bens e serviços sociais básicos (educação, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva, abrindo espaços para certas tendências universalizantes, mas principalmente para implementação de políticas de massas, de relativa ampla cobertura (DRAIBE, 1990, p. 9).

Os trabalhadores que não tinham suas atividades laborais reconhecidas por lei foram incluídos na assistência previdenciária, assim como os idosos carentes, mas tiveram suas necessidades rebaixadas a menos do mínimo, reproduzindo a máxima de “vidas sem valor”, de “ser isento de necessidades”, atribuída aos idosos, uma trivialização do padrão de reprodução social.

Nessa perspectiva, em função do ingresso tanto dos excluídos ao universo da previdência, quanto de novos assalariados, resultante do movimento de modernização conservadora que impulsionou o crescimento econômico a novos patamares, a política previdenciária ampliou a sua clientela e promoveu uma nova reestruturação do sistema, com instituições centralizadoras e unificadoras, tais como a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que efetivou a fusão dos IAPs. Em 1967, o seguro de acidentes de trabalho foi incorporado ao INPS. Em 1971, criou-se o Programa de Assistência Social ao Trabalhador Rural (PRORURAL), estendendo a previdência social aos trabalhadores rurais através do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). Em 1972, as empregadas domésticas são incorporadas. Seis meses após, em 8 de junho de 1973, a lei 5.890 contempla os trabalhadores autônomos.

Os idosos do exército industrial de reserva, do setor informal, os pobres, de uma forma geral, também foram incluídos, através da lei 6.179, de 11 de dezembro de 1974, que aprova o amparo da previdência social para os velhos carentes com mais de 70 anos e para inválidos, no valor de meio salário mínimo, desde que cumpram os requisitos de não exercer atividades remuneradas; de não ser mantidos por outras pessoas e

de não ter outro meio de subsistência. Em síntese, uma atenção à velhice desumanizada, abandonada, mas incapaz de promover esses velhos sequer à categoria de pobres, mantendo-os na indigência, e com atenção restrita a poucos, considerando-se a discrepância entre os critérios de idade e a esperança de vida, principalmente nas regiões mais pobres.

Como destaca Vianna (2000), se essa expansão rompe com a lógica da integração seletiva, todavia, considerando a minimização do padrão de reprodução desses novos beneficiários, expressa nos valores dos benefícios, deixa claro que essa expansão nivela a “cidadania” num estatuto inferior.

Esse sistema de proteção social público se expande e desenvolve um esquema assistencial denso sobreposto e/ou paralelo, ao núcleo securitário, dirigido a grupos específicos, ditos de risco, que, na realidade brasileira, não são residuais, mas representa a maior parte da população, assalariada ou não. Mas, longe de romper com a tradição da assistência social, essa expansão do sistema a reforça, imprimindo além do caráter conservador, sua dimensão clientelista.

Com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, a LBA e a Funabem passaram a incorporar o sistema previdenciário, mas essa tentativa de unificação das políticas, considerando-se a forma de inclusão marginal dessas instituições de assistência, não significou mudanças significativas de suas marcas históricas. Todavia, essa unificação representou uma tentativa de centralização, pois a LBA passou a ser encarregada de implementar e executar a política nacional de assistência social, bem como orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política, à medida que mantém sempre a execução da política nas organizações da sociedade civil, filantrópicas ou não.

Mesmo que a inclusão dessas instituições no SINPAS tenha ampliado a clientela, os benefícios, os programas implementados, a interiorização dessas instituições “manteve a separação histórica entre a assistência e as demais políticas sociais, o que se refletiu no pequeno volume de recursos alocados para as duas fundações” (FLEURY TEIXEIRA, 1989, p. 91), e foi, segundo a autora, “responsável pelo caráter transitório, fragmentado e quase sempre experimental dos programas de assistência social”.

Outra característica marcante do sistema, aliado ao reforço da iniciativa privada, de cunho filantrópico que acompanha seu desenvolvimento, no trato das refrações da questão social, é o reforço à iniciativa privada com fins lucrativo, na execução das políticas, ou seja, atrelou-se o sistema a uma lógica privatizante. Essa lógica está presente tanto na adoção de critérios de mercado ou da eficiência empresarial na gestão das políticas, quanto na “terceirização”<sup>2</sup>, através da contratação de

---

<sup>2</sup> “Comprar serviços privados, mediante formas de pagamento que se alteraram ao longo do tempo, tornou-se um dispositivo crucial para a modernização autoritária da medicina previdenciária. Contratações de hospitais e credenciamento de prestadores passaram a serem as práticas dominantes do INAMPS, substitutivas do investimento nas unidades

clínicas e hospitais privados para ampliar a atenção médica previdenciária, sem novos investimentos públicos, como também no financiamento das políticas com recursos dos trabalhadores (FGTS, FAS, PIS/PASEP), e no estímulo aos convênio-empresas na prestação da proteção social dos trabalhadores.

Assim, consolida-se um sistema de proteção social, cujas principais características são: extrema centralização (política, institucional e financeira) das ações do Governo na esfera federal; inexistência de participação social e política nos processos decisórios; predominância da lógica de auto-sustentação financeira nos investimentos sociais; processo de privatização das políticas públicas; e, como consequência das características anteriores, reduzida efetividade social das políticas (cf PAULA, 1992).

## **2.4 A reestruturação do sistema de proteção social no Brasil: um novo padrão de proteção social público?**

A década de 1980 é marcada por uma transição inercial (cf O'DONNEL, 1879 *apud* PEREIRA, 2000, p. 152), ainda presa aos velhos estilos de fazer política e inibidora da verdadeira democracia, todavia, como destaca a autora, foi também marcada por significativos avanços políticos e sociais, os quais conferiram à década de 1980, ao lado do epíteto de “década perdida”, a de “década da redemocratização”, considerando-se a grande mobilização das classes subalternas, e a emergência das políticas sociais na agenda de reformas institucionais que culminou com a Constituinte e com a Constituição em 1988, denominada “Constituição Cidadã”, face aos avanços na afirmação de direitos sociais, como dever do Estado. Todavia, teriam sido esses avanços suficientes para alterar o perfil do padrão de proteção social brasileiro? Ter-se-ia rompido com o “Estado Assistencial”, logo, com o trato compensatório da pobreza?

Para responder essas indagações, devem-se situar as alterações do sistema público de proteção social, no contexto em que emergem e se desenvolvem. Emergem numa conjuntura de crise econômica. Desde o final dos anos 70, há indícios de esgotamento e crise do padrão de industrialização por substituição de importações, do padrão de acumulação de cariz desenvolvimentista<sup>3</sup>, esgotando-se o papel de

---

próprias. Donnangelo, 1975, mostra que já em 1967 cerca de 80% dos hospitais em funcionamento no país estavam contratados pelo INPS, embora a maioria deles pertencesse ao setor privado” (VIANNA, 2000, p. 146).

<sup>3</sup> “Em seu período de êxtase, o padrão capitalista de cariz desenvolvimentista criou seus próprios limites de crescimento ao incrementar a desproporcionalidade entre o Departamento III, o setor de bens de consumo duráveis, e o Departamento I, o setor de bens de produção. No período de 1968-1973, a expansão das importações de bens de capital (e intermediários) cresceu muito mais do que a produção interna ocasionando a tradicional crise de balança de pagamentos. Na mesma proporção, incrementou-se a remessa de lucros, dividendos, direitos de assistência técnica, juros, de empréstimos, ocasionando uma crise na conta serviços. A recorrência do capital financeiro

“*condotiere*” do Estado na expansão capitalista, à medida que, como destaca Oliveira (2000), a exacerbação do papel do Estado, como capital financeiro geral e como capital estatal produtivo, no momento de crise da dívida externa, nos anos 1980, terminou convertendo a referida dívida em dívida interna pública, inviabilizando o papel de conduzir o desenvolvimento.

Apesar desse esgotamento, nos aspectos organizacional, social e, principalmente, financeiro do Estado e do padrão de desenvolvimento adotado, uma série de medidas de reestruturação, na década seguinte, são postas em prática. Assim, “a partir de 1985, e até 1988, as importantes modificações introduzidas nas políticas sociais brasileiras foram determinadas por todo um complexo quadro de transformações políticas, sociais e econômicas” (cf SOARES, 2002, p. 210), tais como:

[...] o advento do governo da (chamada) Nova República no bojo do movimento de redemocratização nacional; a possibilidade de ocupação de postos estratégicos nesse governo por pessoas e grupos políticos identificados até então como oposições [...]; a organização de movimentos sociais [...] que pressionavam por mudanças efetivas; e a mudança na política econômica, comprometida com a retomada imediata do crescimento.

A Constituição Federal de 1988 colocou-se na contramão dessa crise, acentuada com a crise mundial do capital e com as saídas induzidas pelo grande capital, consolidando um modelo de proteção social público (com tendências “universalistas”) já em crise em alguns países, inviabilizado pelas crises fiscais do Estado, pelas demandas de reprodução ampliada do capital e pela expansão das políticas neoliberais como alternativa a esse quadro.

Todavia, a Constituição de 1988 impôs, ainda que tardiamente, o “pacto de classes”, garantindo direitos e proteção social pública aos trabalhadores, que, mesmos “sem ferir a ordem burguesa [...], ela assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam ‘dívida social’” (NETTO, 1999, p. 77). O desenho das políticas sociais apontava em direção à modificação do modelo de proteção social brasileiro, tais como: as tendências à universalização, ao redistributivismo, à inovação na estrutura administrativa – como a descentralização política, a participação social – e a responsabilização pública, via fundos públicos, pela proteção social.

Assim, a Constituição ampliou e consolidou direitos, tais como:

a) O conceito alargado de proteção social com a denominação de Seguridade Social - compreendendo um conjunto integrado de

---

internacional destinava-se a suprir o crescente déficit da balança comercial. A solução imediata era a expansão da dívida externa...” (ALVES, 2000, p. 111).

iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

b) Irredutibilidade do valor dos benefícios e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados;

c) Garantia do reajustamento dos benefícios pelo salário mínimo;

d) Diminuição da idade para aposentadoria por velhice, para o trabalhador rural, 60 para o homem e 55 para mulheres, para o trabalhador urbano, 65 para homens e 60 para mulheres;

e) Reajuste da pensão vitalícia para o valor de um salário mínimo, dentre outras.

Todavia, a trajetória dos anos 1990 não seguiu o ideário da Constituição de 1988, instaurando uma conjuntura de reformas, antes mesmos da implementação dos princípios constitucionais, uma reestruturação conservadora que inviabilizou suas tendências progressistas. Como destaca Vianna (2001), apesar de manter o conceito de Seguridade Social, medidas são tomadas que inviabilizam a clareza de suas proposições e sua efetivação prática. Num contexto em que o endurecimento das pressões dos credores externos, a disputa por recursos escassos, a desmobilização da sociedade e uma série de outros fatores enfraqueceram a coalização de apoio àquele ideário, a legislação que regulamentou a Seguridade Social traçou os rumos da separação das três áreas: a Lei Orgânica da Saúde (n. 8.080, de 1990), as leis 8.212 e 8.213, de 1991 (do Custeio e dos Planos de Benefícios da Previdência), e a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742, de 1993).

Ainda de acordo com a autora, do ponto de vista administrativo, também se efetivou a separação, ao invés de um Ministério da Seguridade Social, que abrangesse as três áreas previstas na Constituição, criou-se o Instituto de Seguro Social (INSS), e não de Seguridade Social, além das políticas que a concepção agrega, consolidarem-se em ministérios separados.

Do ponto de vista do financiamento da Seguridade Social, também enfrenta problemas, considerando que as receitas tornaram-se gradativamente discriminadas. Além disso, a revisão constitucional de 1993/1994 instituiu um mecanismo provisório que permitia desvincular 20% de todas as receitas de impostos e contribuições, para fins de realocação, com base nas necessidades financeiras do governo central. Destaca-se também a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), depois denominado Fundo Social Fiscal (FSF), e, mais recentemente, a Desvinculação de Recursos da União (DRU), regularizando a prática de desvio de recursos da área social para a área fiscal, para compor o superávit primário.

Essas reformas são condizentes com as medidas de ajuste estrutural, imposto pelos mecanismos financeiros internacionais, que desencadearam mudanças mediante políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado, condição de inserção do país na nova ordem mundial

globalizada, atingindo as políticas públicas de corte social, através das noções de redução de déficits públicos e de reforma do Estado.

Todavia, apesar dessa conjuntura adversa, registraram-se alguns compromissos governamentais, reflexo dos princípios constitucionais que não puderam ser desmontados totalmente, apesar dos reveses constantes que inviabilizam sua efetivação prática. Dentre esses compromissos, destacam-se a política de assistência social, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social e ainda pela Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica (Diário Oficial da União de 16/4/99), que propõe a garantia de benefícios e serviços, gratuidade e não-contributividade, quanto aos mecanismos de financiamento; e a descentralização e a participação quanto à forma de organização política institucional.

Entretanto, essa política mantém a seletividade, o mérito ou “valor da necessidade”, para definir suas demandas, e inclui, entre os demandatários, os tradicionais sujeitos submetidos a riscos sociais, como família, maternidade, infância, adolescência e velhice. Essa política avança ao instituir como direito a uma renda monetária (no valor de um salário mínimo) todo portador de deficiência e todo idoso que não possui meios pessoais ou familiares, de prover sua manutenção, garantido pela instância federal, e denominado de Benefício de Prestação Continuada (BPC), além do Programa de Proteção à Pessoa Idosa que financia os programas e projetos executados pelos estados, municípios, Distrito Federal e entidades sociais privadas.

Os avanços constitucionais na política de Previdência Social também foram significativos, dentre os quais merece destaque a sua inclusão no conceito de Seguridade Social, portanto, específica à possibilidade de haver a instituição de benefícios não-contributivos para combater a pobreza, na ausência de contribuições monetárias, logo, da inclusão de mecanismos redistributivos de renda. Esses benefícios fogem a lógica atuarial estrita do seguro social, como os benefícios rurais, além dos benefícios assistenciais (BPC) para idosos “carentes”, o que significa uma desarticulação da relação entre contribuição/benefício; redefinindo as formas de financiamento para além dos tradicionais sobre a folha de pagamento, utilizando também recursos da União, dos estados e municípios, e, também, com contribuições específicas. Todavia, as reformas previstas e efetivadas encaminham-se para firmar a assistencialização da previdência, estabelecendo tetos, de modo a incentivar a complementação das aposentarias nos fundos de pensão ou na previdência privada.

Deve-se ressaltar que a assistencialização da previdência social (64,9% dos benefícios pagos por mês na previdência social são de um salário mínimo) é uma realidade histórica para os trabalhadores mais pobres, a qual as reformas dos anos 1990, no marco das reformas neoliberais que atingiram o Estado brasileiro, buscam generalizar para todos os regimes de previdência, sob a retórica de gerar mecanismos de uniformização e de justiça entre os regimes.

Dentre as medidas de reformas, destacam-se a Emenda Constitucional nº 20 (EC-20), proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que atingiu pontos essenciais da previdência definida na Constituição de 1988. Essa emenda introduziu o fator previdenciário que amplia a tempo para a aposentadoria e mantém os valores dos benefícios, no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e alterou também o Regime dos Servidores Públicos, aumentando o tempo de contribuição e implantando regimes de transição para os antigos funcionários.

A alteração mais importante, porém, foi o novo artigo 202 da Constituição: ele estabeleceu a fixação de teto de benefícios para os servidores públicos, quando fosse assegurada a complementação de aposentadorias e pensões, por meio de planos de aposentadoria complementar, dos fundos de pensão ou da previdência privada, dispensando os estados e os municípios de garantirem o pagamento de benefícios acima do teto já fixado para o RGPS. Essas alterações se consolidaram na Emenda Constitucional nº 40, do governo Lula da Silva, fixando definitivamente um teto para a previdência dos servidores públicos, independentemente de participarem, ou não, de outras modalidades de previdência, logo, um incentivo aberto à previdência complementar.

O incentivo à previdência complementar, mediante fundos de pensão ou a modalidade lucrativa dos seguros privados, significa a volta dos regimes de capitalização, um retorno ao individualismo com o bem-estar, estratégia eficiente de quebra da solidariedade de classe entre trabalhadores, e a transformação da previdência em mercadoria comprada no mercado.

Nessa perspectiva, as reformas na seguridade social, entre elas a política de Previdência Social - a mais antiga política de resposta à vulnerabilidade social dos trabalhadores e sua família, incluindo a idade, com as aposentadorias e pensões - são mais que indicativos de modernização do sistema, antes, constituem estratégias de classe, no desmonte da proteção social pública, não pela sua extinção completa, mas pela precarização dos serviços e benefícios, e pelos incentivos aos serviços privados de proteção social, logo, reatualiza e reforça a cultura privacionista, liberal, nas formas de enfrentamento da questão social.

Deve-se ressaltar que essa cultura privacionista, nas formas de trato das refrações da questão social, que gera um novo senso comum em torno do modo de fazer política social, na contemporaneidade, não se restringe ao reforço da proteção social mercantil, mas também da proteção social não-mercantil, típica do chamado “terceiro setor”, auto-identificado como sociedade civil, como impulsos democráticos e inovadores na execução da política social, devido a finalidade social da natureza dos serviços que presta, ocultando a dita cultura privacionista. Essas “novas” formas de trato da questão social são parte das estratégias de redução do Estado como gestor e administrador da proteção social aos trabalhadores, do desmonte dos direitos sociais conquistados, sob a retórica de ampliação da participação da sociedade civil, da solidariedade

indiferenciada, do cooperativismo de todos nas formas de enfrentamento das crises e da agudização da questão social, bases da recomposição da hegemonia das classes dominantes nas novas relações de produção e reprodução social.

## **2.5. As tendências do desenho da política social na contemporaneidade**

As políticas sociais, na contemporaneidade, afirmada pela legislação infraconstitucional como Política Nacional do Idoso, Estatuto da Criança e do Adolescente, e do Idoso, Política Nacional de Assistência Social, Política de proteção à pessoa portadora de necessidades especiais, dentre outras, legalizam as novas modalidades de prestação de serviços sociais envolvendo o *mix* público/privado, como parte do modo de fazer política social, materializando a noção de descentralização não apenas na sua dimensão administrativa entre entes governamentais, mas principalmente da esfera pública para a esfera privada, e outras formas de participação da sociedade civil<sup>4</sup> nos processos decisórios, de planejamento e fiscalização da política social;

Essas legislações consideradas modernas instituem modalidades de proteção social que ampliam, formalmente, o atendimento das necessidades sociais da população. Todavia, sua garantia, como direitos sociais, é camuflada pelo campo nebuloso do público não-estatal (que só pode ser campo de ajuda, esporádica, eventual, inconstante, local), e pela divisão de responsabilidades com a sociedade civil.

Apesar de instituir os mecanismos de gestão democrática (descentralização e a participação popular), que também compõe o desenho das políticas contemporâneas, o Estado limita seu poder de ação, posto que são partes das estratégias do capital e que têm no Estado o mediador desses processos de hegemonia, que busca “apropriar-se perversamente do discurso, dos métodos e das formas utilizadas pelas classes trabalhadoras para construir a sua cultura de resistência e oposição” (MOTA, 2000, p. 220), sob a face de modernização da gestão, institucionalizando e moldando, assim, esses espaços como de parceria, de colaboracionismo, parte da cultura do solidarismo entre classes no enfrentamento da questão social;

Assim, as várias leis ou políticas setoriais nacionais compõem um desenho de política social que é refratário (parte constituinte e

---

<sup>4</sup> Dentre as várias instâncias que compõem a sociedade civil e suas modalidades de proteção social, destacam-se a mercantil (via mercado) e a modalidade não-mercantil, como a família, que se ancora no processo que Bermúdez (2001 *apud* MOTO; LIMA, 2005, p. 6), denomina de ‘neofamiliarismo’, que é definido pela autora como sendo tendência ideológica atual de transformar a unidade familiar, em solução para a racionalidade do modelo global, reprivatizando atividades tornadas públicas no passado, e trazendo a unidade doméstica – privada por definição – de volta como unidade de proteção social, ou as redes comunitárias de ajuda, ou ainda as organizações não-governamentais que compõem o denominado “terceiro setor”.



constituída) das tendências de uma “nova”(e ao mesmo tempo velha) cultura de fazer política social, aquela que divide responsabilidades sociais no trato das refrações da questão social com a sociedade civil, não através de financiamento via impostos progressivos, no qual aumenta a tributação do contribuinte à medida que cresce sua renda (realidade que não se aplica ao Brasil, que retira a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos que incidem sobre o consumo), mas através da ação direta das organizações da sociedade civil, como espaço de proteção social, de execução da política social (com ou sem recursos públicos).

Essa tendência de redução da demanda do Estado restringe a sua ação à normatização, ao estabelecimento de diretrizes e princípios, de regras e normas que uniformizam as ações dispersas, os mecanismos de fiscalização, etc, uma regulação externa, sem a responsabilidade pela proteção social, exceto para os mais pobres entre os pobres, condição para a mercantilização e filantropização de serviços sociais, enfim, ocorre uma restrição dos espaços de reprodução do conjunto dos trabalhadores e de efetivação de direitos sociais.

É claro, nessas Leis, o papel do Estado como legislador de leis e diretrizes, mas não o dever de garantir os direitos sociais, políticos e civis, antes, ao contrário, esses são de responsabilidade de todos e de cada um, da boa vontade dos cidadãos de bem, das empresas cidadãs, de organizações com e sem fins lucrativos, desde que observe a lei.

Nessa perspectiva, o modelo (neo)liberal de proteção social é legitimado, sob nova roupagem, já que o Estado não pode se desvencilhar da proteção social, embora a faça, distribuindo responsabilidades com a sociedade civil, uma co-responsabilização pelo atendimento das refrações da questão social, reorganizando suas funções, diminuindo-as quanto à garantia de direitos e abrindo amplos espaços de atuação da iniciativa privada. Essa perspectiva da proteção social tem significado, sem dúvida, um retorno ao âmbito privado da reprodução social dos trabalhadores e sua família. No Brasil, essa perspectiva tem sido um reforço ao modelo histórico de proteção social, principalmente, na assistência social, de parceria com entidades beneficentes, filantrópicas, religiosas, ou nas versões modernas, mas, tendo em comum a difusão de valores de solidariedade interclasse, trabalho voluntário, auto-ajuda e ajuda mútua comunitária e familiar, inviabilizando, desse modo, os preceitos constitucionais de universalização, de definição dos deveres do Estado com a proteção social.

### **3. Considerações Finais**

A perspectiva da divisão de responsabilidades sociais no trato das refrações da questão social, é uma das tendências do desenho da política social brasileira, e não apenas nos países periféricos ou nos países de modelos liberais de proteção social, instaura-se gradativamente uma “nova” cultura no modo de fazer políticas social que ganha hegemonia, à medida que reduz a demanda do Estado e restabelece os laços de

solidariedade direta, e está relacionada ao *mix* público/privado, com a participação da sociedade civil (incluindo o mercado) na provisão de bens e serviços sociais, restringindo o Estado ao papel de normatizador, fiscalizador e, em alguns casos financiador. Trata-se de uma nova modalidade de proteção social, agora sob a rubrica de pluralismo de bem-estar, ou bem-estar misto, como alternativa, que mantém os sistemas públicos de intervenção estatal, mas sob novas bases (mais restritivas, focalizadas e seletivas) e legitima as parcerias com o setor privado.

Entretanto, esse *mix* público/privado na execução das políticas sociais não é recente no Brasil, o sistema público de proteção social no Brasil não apenas conviveu com graus diferenciados de interação com o setor privado, mas também criou mecanismos para expandi-lo, tanto da sua face não-mercantil, através da revitalização pelo Estado do tradicional padrão assistencial – a chamada filantropia estatal (cf OLIVEIRA, 1998), que mantém a assistência social no quadro do “não-direito”, mesmo sendo formalmente reconhecida como direito social, considerando as históricas parcerias com a filantropia empresarial e outras instituições e organizações sociais civis intermediárias na ação social junto à população -, quanto sua face mercantil, nas formas de privatização mais explícitas, com repasse de recursos públicos para este setor, comprando serviços ou incentivando seu crescimento pela precarização dos serviços públicos e não investimento nesta esfera.

Todavia, essas modalidades não apenas são re-atualizadas, mas assumem novas feições, como novas determinações e discursos, com a reestruturação econômica e política-ideológica do capital, mundial e nacional, em especial nas estratégias de recomposição das bases de sua hegemonia, restaurando a conciliação de classe, o cooperativismo e o solidarismo de todo no enfrentamento das crises e da agudização da questão social.

(Recebido em junho de 2007)

(aceito para publicação em setembro de 2007)

---

**Abstract:** The objective of this article is to reset the main moments of the constitution of the Brazilian social protection system, and the historical relation between the “public” and the “private” always present, with prominence for the new relations and symbioses among those spheres, in the drawing of the contemporary social politics, marked by a dialectics of continuities and ruptures manifest in the restoration of historical manners of the facing of the refractions social subject, in partnership with the civil society, with modernization lines and of new participation speeches and of the decentralization.

**Key Words:** Social Politics; system of social protection; “public” and “private”.

---

## Referências bibliográficas

ALVES, G. *O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo editorial, 2000.

COHN, A. *A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania*. 2000. Disponível em: [http://www.ojc.ce.org.br/artigos\\_questão\\_social\\_brasil\\_impressão\\_php](http://www.ojc.ce.org.br/artigos_questão_social_brasil_impressão_php). Acesso em: 08/09/2002.

DI GIOVANNI, G. Sistema de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas-SP: IE/UNICAMP, p. 9-29, 1998.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectiva. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília-DF: IPEA/IPLAN, p. 1-66, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, n° 24, p. 85-150, 1991.

FLEURY, S. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FLEURY TEIXEIRA, S. M. Assistência na previdência social – uma política marginal. In: SPOSATI, A. et al. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, p. 31-108, 1989.

MIOTO, R. C. T; LIMA, T. C. S. de. Quem cobre as insuficiências das políticas públicas. In: *Jornada Internacional em Políticas Públicas, 2*, 2005, São Luís. Anais... Maranhão, 2005. 1 CD-ROM.

MOTA, A. E. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 2000.

NAVARRO, V. Produção e Estado de Bem-estar: o contexto das reformas. *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, n° 28/29, p. 157-199, 1993.

NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para a massa dos trabalhadores. In: LESBAUPIN, I (org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, F. de. Privatização do público, destruição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F. de.; PAOLI, M. C. (orgs). *Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global*. 2ª ed. Petrópolis-RJ: Vozes, Brasília: NEDIC, p. 55-81, 2000.

PAULA, L. F. R. Estado e Políticas Sociais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n° 26, p. 114-127, out/dez 1992.

PEREIRA, P. A. P. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. *Ser Social*, Brasília-DF: UNB, nº 6, p. 119-131, 2000.

RAICHELES, R. *Esfera pública e Conselhos de assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SOARES, L. T. R. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2002 (Coleção questões da nossa época, v. 78).

SPOSATI, A. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A. et al. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, p. 5-30, 1989.

VIANNA, M. L. T. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan/UCAM/IUPERJ, 2000.

\_\_\_\_\_. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: BRAVO, M. I. ; PEREIRA, P. A. P. *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, p. 173-195, 2001.

\_\_\_\_\_. Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social entre a previdência e a seguridade. *Ser Social*, Brasília-DF: UNB, nº 11, p. 75-104, 2002.