

DESAFIOS E TENSÕES NA CONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

ENTREVISTA ESPECIAL COM. MARIA LUCIA TEIXEIRA WERNECK VIANNA

Entrevistadora: Salviana de Maria Pastor Santos Sousa¹

Realizada por e-mail em setembro de 2010

Coube-me, na presente edição da Revista de Políticas Públicas (RPP), v. 14, nº 2 jul/dez 2010, a honrosa tarefa de entrevistar a profª dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, uma intelectual de renome nacional e internacional que traz em seu currículo história de participação efetiva, em nível de produção acadêmica, de gestão e do exercício da docência. Na condição de docente tem inserção, inclusive, no Programa de Pós-Graduação em Políticas da UFMA, onde colabora desde sua fundação, em 1993, ora ministrando disciplinas regulares, ora em eventos, como a IV Jornada internacional de Políticas Públicas desenvolvida em 2009.

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna possui mestrado e doutorado pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Atualmente, é professora e Decana do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo, atuando, principalmente, nos temas: seguridade social, política social, previdência social, planos de saúde e democracia.

No contexto da sua produção intelectual destacam-se, entre as obras mais importantes relacionadas ao tema do dossiê temático dessa edição da RPP: “A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas” de 2000, “Seguridade Social e Combate à Pobreza no Brasil: o Papel dos Benefícios não Contributivos” de 2005; “A Reforma da Previdência como Instrumento de desenvolvimento Econômico”. In: Reforma da Previdência em Questão. Brasília: UNB, 2003, organizado por Lauro Morthy. ; “O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: Política Social e Democracia, organizado por Maria Inês Bravo e Potyara Pereira;”As Armas Secretas que Abateram a Seguridade Social. In O Desmonte da Nação. Petrópolis: Editora Vozes, 1999 , organizado por: I. Lesbaupin. ; Benefícios Privados, Vícios Públicos: dilemas Atuais da Seguridade Social no Brasil. In. Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: UNB/ENAP, 1997, organizado por, : Eli Diniz; Sérgio Azevedo.

Nesse conjunto de trabalhos, é possível visualizar o elaborado ponto de vista da autora sobre um tema que inquieta setores sociais de diferentes matizes ideopolíticas: os reflexos da atual crise

do capitalismo na conformação dos sistemas de proteção social dos países que se balizam por esse modo de produção.

A seguir, a fala de Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Entrevistadora - Uma peculiaridade da experiência reformista Keynesiana, baseada na ideia de solidariedade interclasses, foi a tentativa de articular as esferas econômica e social: expandir a economia, lutar pela garantia do pleno emprego e pela constituição de uma malha de serviços sociais situados fora do circuito natural do mercado, prevenindo riscos e incertezas a que estão expostos os trabalhadores e suas famílias. Quais são os principais problemas relacionados com a expansão e crise desse modelo de regulação no Ocidente?

Maria Lúcia - Em geral são apontados fatores econômicos e demográficos como responsáveis pelos problemas que o modelo Estado de bem-estar keynesiano hoje enfrenta. A expansão de direitos e benefícios teria provocado uma crise fiscal, configurando uma situação na qual as despesas com os serviços e prestações superam em muito as receitas disponíveis. Tal situação se teria agravado com as mudanças ocorridas na estrutura produtiva do capitalismo – mudanças tecnológicas, mudanças nos processos de trabalho, etc - e mudanças na estrutura etária da população (envelhecimento, aumento da expectativa de vida, redução das taxas de natalidade).

Sem dúvida, essas mudanças vêm ocorrendo. Contudo, nem todas são fenômenos da natureza, inevitáveis ou incontrolláveis; e todas são fenômenos cuja dimensão política não pode ser omitida. Se o envelhecimento da população se associa à longevidade como extensão de demandas específicas por aposentadorias e cuidados, também se associa à longevidade como extensão das possibilidades de vida ativa. Ou seja, é problema para uns, solução para outros; é fonte de gastos, por um ângulo, e, por outro, fonte de receitas. A renegociação política dos termos que fundamentam o pacto intergeracional integrante do Estado de bem-estar é viável, embora tenha se tornado mais difícil. E se tornou mais difícil justamente por conta das ditas mudanças econômicas que, vale repetir, essas sim, de naturais nada têm. Constituem e resultam de estratégias de acumulação implementadas por agentes econômicos e atores governamentais a partir de vultosos investimentos em P&D, aplicações em C&T, e, sobretudo, decisões sobre políticas macroeconômicas.

A crise do modelo de regulação conhecido no Ocidente como Estado de bem-estar social é primordialmente política, ainda que assuma dimensões econômicas. O acordo interclasses que propiciou o ciclo virtuoso do capitalismo no pós-guerra tornou-se politicamente indesejável para os

setores dominantes porque reduziu assimetrias de poder e criou barreiras à exploração. Concessões em nome da solidariedade recuaram quando limites à acumulação de capital foram vislumbrados. O capital preparou-se para derrotar seus contendores. Mas como a movimentação é política, não há final da história previamente escrito. Novas alianças se formam, novos pactos são buscados, novas modalidades de financiamento podem ser encontradas. Por mais que certas economias andem mal das pernas, o capitalismo não deixou de produzir riqueza (e quanta!). E, como visto recentemente em vários países desenvolvidos, o fundo público continua a ser crucial. Trata-se de, mais uma vez, renegociar politicamente o seu uso.

Entrevistadora - O Fundo Público que dá suporte material ao denominado Estado de Bem-Estar Social tem como fundamento ideológico a ideia de solidariedade social, sendo que a redistribuição dos recursos é consequência dessa forma de cotização. O atual contexto de globalização da economia, com as mudanças tecnológicas que alteram o campo do trabalho, em termos das formas de inserção, do processo e das condições laborais(e) tensionam a configuração dessa ideia de solidariedade. Você visualiza na crise capitalista e na consequente contestação a esse padrão de proteção social uma regressão da ideia de seguridade social para a perspectiva seguro x assistencialização?

Maria Lúcia - Tanto o conceito de seguridade social quanto a noção de solidariedade vêm sendo apropriadas e usadas por correntes de pensamento bem diversas daquela que presidiu a montagem dos Estados de bem-estar. Ainda que não seja fácil identificar um core teórico ou ideológico nítido na mistura conceitual que, reunindo keynesianismo, social-democracia, fabianismo, socialismo, esteve presente na edificação desse modelo de uso do fundo público, é possível apontar alguns traços da mesma.

Nos anos 40, a expressão seguridade social se difundiu na Europa Ocidental associada a dois princípios - enunciados por William Beveridge no famoso *Relatório ao Parlamento sobre Seguro Social e Serviços Afins*, publicado em 1942 -, e considerados, então, bastante inovadores: integração e universalidade. O princípio da integração (ou unidade) tinha por metas a unificação das múltiplas instâncias de gestão dos seguros sociais e a homogeneização das prestações básicas. Universalidade, o outro princípio, dizia respeito à cobertura - todos os indivíduos - e ao escopo da proteção: todas as necessidades essenciais. A grande novidade, todavia, consistiu na relação que o Relatório estabeleceu entre proteção social e desenvolvimento econômico. Políticas econômicas inspiradas na teoria keynesiana e, sobretudo, medidas para assegurar o pleno emprego, configuraram, em

conjunto com a seguridade social, o arcabouço do Estado de bem-estar social que se consolidou com o término do conflito mundial em 1945.

Depreende-se da leitura de vários autores europeus que o conceito de seguridade firmou-se, naquele continente, eivado de conotações valorativas e enfatizando o papel do Estado na promoção de um conjunto amplo de direitos sociais universais. Para Robert Castel, por exemplo, a seguridade social, ao superar a lógica liberal dos seguros sociais possui a potencialidade de transmutar-se em "propriedade social", constituindo-se em mecanismo de promoção da igualdade e da cidadania.

Não é de estranhar, assim, que a noção de solidariedade social tenha se tornado um esteio - certamente ideológico, mas não só - desse modelo de proteção social, com o sentido básico (e rousseauiano) de pertencimento a uma coletividade, de "eu coletivo". Subjacente a ela estava a aceitação da socialização dos riscos (envelhecer, adoecer, perder renda...), cuja motivação residia, por sua vez, no reconhecimento de uma (quase) igual vulnerabilidade aos mesmos. Daí que, a despeito de sua formatação concreta ser essencialmente fiscal e de sua operacionalização ocorrer entre gerações, entre doentes e sãos, entre empregados e desempregados, inscrevia-se numa chave normativa de civilidade (o paradigma europeu de vida em sociedade).

Atualmente, o uso corrente da expressão seguridade social está mais próximo daquele que lhe atribuiu Franklin Roosevelt, quando, em 1935, foi promulgada nos EUA a Lei da Seguridade Social. Segundo a justificativa contida na proposta presidencial enviada ao Congresso, a terminologia combinava a ideia de segurança econômica, crucial naquele momento de crise do capitalismo mundial, com a do seguro social, que, vigente em boa parte dos países europeus desde o início do século XX, era ainda desconhecida dos americanos. A lei apenas tornava obrigatório um esquema contributivo de aposentadorias para os trabalhadores com mais de 65 anos, possibilitava a implementação de programas federais para enfrentar o desemprego e oferecia incentivos aos estados para a implantação de outros auxílios. Ou seja, estava bem aquém das reformas operadas na Europa a partir de 1945.

Esse entendimento mais pragmático da seguridade social se encontra na publicação *Social Security Programs Throughout the World* (Programas de Seguridade Social em todo o Mundo), um relatório bianual produzido pela Administração da Seguridade Social, órgão do governo americano, que, em parceria com a AISS (Associação Internacional de Seguridade Social), sumariza os esquemas de proteção social em cerca de 150 países, atualizando as informações através de permanente investigação. Ali o conceito é empregado para indicar os programas estabelecidos em âmbito governamental que salvaguardam os indivíduos em situações de interrupção ou perda

da capacidade de auferir rendimentos do trabalho e/ou quando certos gastos (decorrentes de casamento, nascimento ou morte) diminuem seu poder aquisitivo. A AISS, em seu estatuto, define a seguridade de maneira semelhante, incluindo ainda entre os programas abrigados sob a terminologia, a assistência social, os regimes de prestações mutualistas e os fundos (privados) de previdência.

Documentos recentes do Banco Mundial, da CEPAL e de outros organismos internacionais reiteram a importância da seguridade, sobretudo para os países em desenvolvimento – América Latina, em particular – nos quais a pobreza e as desigualdades se acentuaram a partir de reformas e ajustes operados nas duas últimas décadas. O fazem, porém, adotando uma concepção de seguridade não só pragmática, como limitada, na medida em que redefine os princípios da integração e da universalidade.

Um sistema de seguridade passa a significar um conjunto de programas que não necessariamente obedecem a uma gestão pública unificada, haja vista a presença, entre os mesmos, de esquemas privados. A lógica do seguro – e não só do seguro social – se aparta inteiramente da lógica dos chamados benefícios não-contributivos, que, desse modo, voltam a ser assistenciais *tout court*. Tal reconfiguração não é explícita, o que aumenta sua capacidade de disseminação.

Não menos preocupante é a reconceitualização, igualmente velada, da universalidade. Um pequeno trecho de um documento da CEPAL (*La Protección Social de cara Al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Naciones Unidas), de 2006, ilustra a inflexão que tanto a ideia de universalidade quanto a de solidariedade sofreram. “... Um pacto de proteção social centrado na promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais deve incluir as três componentes chaves que fazem da política social um instrumento de fomento da equidade, a saber, universalidade, solidariedade e eficiência. [Mas]... a universalidade não exige a necessidade de exercer determinados graus de seletividade, e não pode estender-se a níveis de proteção que não sejam financiáveis; os graus de solidariedade devem estar de acordo com as exigências de integração social e com a estrutura da distribuição de renda; e a eficácia não pode ser entendida apenas em termos do âmbito macroeconômico, mas deve, antes, ser entendida como a capacidade para maximizar os objetivos sociais com recursos escassos”. Para bom entendedor...

Entrevistadora - No livro “A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas” você relembra a íntima articulação entre welfare state e seguridade social e, também, que esse sistema de proteção social resulta de uma decisão coletiva de que desenvolvimento é incompatível com destituição.

Quais são as peculiaridades do movimento de constituição desse sistema de proteção social no Brasil?

Maria Lúcia - A configuração política na qual, por meio de decisões parlamentares e acordos interclasses emergiram – com suas particularidades – os Estados de bem-estar na Europa Ocidental nunca se verificou no Brasil. Mesmo no contexto atual, democrático e de relativa tendência a uma maior inclusão social, as desigualdades não apenas de renda, mas sobretudo de poder, são abissais. Assim, medidas efetivas para geração de pleno emprego, reformas tributária e agrária que incidissem sobre as estruturas de distribuição de renda e de propriedade fundiária, jamais foram levadas a cabo. Sem isso, o coletivo fica complicado. Sem isso, decisões coletivas que reconheçam a incompatibilidade entre desenvolvimento e destituição se tornam difíceis.

Há, ademais, um discurso hegemônico que alardeia retoricamente essa incompatibilidade e cujas proposições concretas vão ao encontro das redefinições mencionadas acima. Ou seja, em nome de um “desenvolvimento com inclusão social” (o próprio termo *inclusão* me parece insidioso) são privilegiadas políticas assistenciais em detrimento de políticas sociais estruturantes.

Os sistemas públicos de educação fundamental, ensino médio e saúde são exemplos marcantes das imensas dificuldades existentes no Brasil para que o coletivo se afirme e suplante, em valorização e reconhecimento, certas escolas privadas. Matricular os filhos em escolas particulares e possuir plano de saúde é sinal de status, mesmo para as famílias pobres. No caso da saúde, especialmente, os planos privados fazem parte da pauta de negociação de muitos sindicatos. A estratificação social extremamente segmentada tem essa dimensão também.

Entrevistadora - Quando da ministração do curso sobre Seguridade Social em São Luís-Ma, na IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, você levantou vários problemas decorrentes da expansão e crise do Estado de Bem-Estar no Ocidente. Como essa crise se refletiu no sistema de proteção social tal como instituído no Brasil?

Maria Lúcia - O sistema de proteção social desenhado pela Constituição Brasileira de 1988 como um sistema de seguridade social sempre foi alvo de ataques por parte dos setores mais conservadores. O próprio presidente da República declarou, quando da promulgação da Carta, que tal sistema tornava o país ingovernável. De lá para cá inúmeras tentativas de desmontá-lo se sucederam. Embora não tenham logrado eliminá-lo, conseguiram desvirtuar inteiramente o princípio básico da seguridade social, que é o de se constituir como um sistema: um sistema integrado de políticas

e não um conjunto de programas. Esse talvez tenha sido o maior êxito dos que, desde 1988, investem contra a seguridade social. Êxito que prescindiu de emendas constitucionais, pois resultou da legislação ordinária que regulamentou a “orçamentação” (e não o orçamento) da seguridade e de decisões relativas à institucionalidade das áreas que a integrariam.

A desestruturação branca – e jamais arguida em sua inconstitucionalidade – da seguridade pavimentou o caminho das reformas que se concretizaram sempre como reformas da previdência. E os argumentos justificadores de tais reformas foram buscar insumos na chamada crise mundial do modelo Estado de bem-estar. O Brasil passou a ser apresentado como uma França em termos de envelhecimento populacional, como se a inversão da pirâmide etária em nosso país fosse ocorrer já na primeira década do século XXI. Vendeu-se a imagem de que a cesta de benefícios da seguridade era sueca, em matéria de generosidade, com o agravante (igualmente falacioso) de que se destinava a uma elite privilegiada.

É interessante notar, porém, que embora as áreas componentes na seguridade tenham sido institucionalizadas de forma segmentada, a figura da seguridade se manteve na Constituição. As receitas de seguridade, ainda que usadas de maneira vinculada a cada área, continuam sendo receitas de seguridade e, muitas delas, por serem oriundas de contribuições, estão sujeitas à DRU (desvinculação das receitas da União), o que garante 20% de significativos montantes para o Tesouro Nacional. Em resumo, a seguridade é, do ponto de vista do financiamento, um grande sucesso. É a seguridade que permite que o orçamento fiscal se equilibre.

Entrevistadora - No livro “A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas” (1998) você se refere à contraposição entre um “ótimo abstrato” (a Lei) e um “péssimo concreto” (as condições da população de baixa renda) no Brasil. Como você visualiza esse movimento no atual contexto social desse país? Existe luz no fim do túnel?

Maria Lúcia - O ótimo – no caso as normas constitucionais referentes à proteção social – está menos abstrato, embora também menos ótimo do que previa a Carta. A seguridade social no Brasil é não apenas um sucesso fiscal como um imenso programa de redistribuição de renda, como demonstra a quantidade de benefícios urbanos que ficam no patamar do salário mínimo, a expansão das aposentadorias rurais de baixa ou nula contributividade, a oferta (não tão expansiva quanto deveria ser) do benefício de prestação continuada e o crescente aumento do atendimento no SUS. Cabe lembrar que o BPC e a aposentadoria

rural não contributiva, cada vez mais rotulados como “benefícios assistenciais” (por conta da não institucionalização do modelo constitucional de seguridade) continuam a ser benefícios de seguridade e, como tal, irredutíveis – porque vinculados ao salário mínimo – e, em princípio, desatrelados de qualquer estigma assistencialista.

Quanto ao “péssimo concreto” também está menos péssimo, embora o ritmo da progressiva melhoria ainda seja lento. Nesse processo de melhoria, a seguridade desempenha um papel coadjuvante, como lhe é precípua. Programas de transferência condicionada de renda, como o bolsa-família, também contribuem. Mas são as políticas indutoras do crescimento econômico, de aumento do salário mínimo, da expansão do mercado de trabalho e de formalização das relações de trabalho que têm protagonismo.

Há luz no fim do túnel. Com todos os problemas que tem, o sistema de seguridade brasileiro, suplementado pelos programas de transferência condicionada de renda, é um caso de êxito. E vem sendo considerado exemplo na América Latina. Em 2008, a Argentina reestatizou seu sistema previdenciário, privatizado em 1994. Também o Chile, desde aquele ano, vem caminhando no mesmo sentido.

Entrevistadora - No texto “Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema” (2008), você adjetiva duas estratégias que estariam conformando a política social como capazes de substituir com vantagens o “supostamente jurássico estado de Bem-Estar social e seu padrão universalista de proteção social”: o empreendedorismo a Yunus e o assistencialismo a Madre Teresa de Calcutá. No caso brasileiro, a primeira traz certa inovação, mas uma certa forma de assistencialização sempre marcou o processo de formação da sociedade brasileira. Quais as características desse novo assistencialismo?

Maria Lúcia - Como política de inclusão social, o empreendedorismo é mais perverso que o assistencialismo. A mercadoria vendida por Yunus, o crédito para que o pobre se torne “dono de seu próprio nariz”, tão antiga quanto a caridade de Madre Teresa, joga sobre os ombros da vítima a responsabilidade pela superação de sua condição de exclusão. Inerente à ideologia liberal, desde Locke no século XVII, passa a ideia de que o capitalismo permite que qualquer um se torne empresário, e, como tal, se previdente, garanta seu futuro. Incentivos ao empreendedorismo, na forma de políticas públicas, constituem uma certa novidade no Brasil, embora a prática do “conta própria” nos pequenos serviços e negócios guarde longa tradição no país. Em passado remoto, negros recém-libertos e mesmo escravos mantinham “banquinhas” de doces, por exemplo, nos mercados urbanos.

O assistencialismo é, sem dúvida, mais conhecido, ou seja, mais sabidamente enraizado entre nós. Suas características sempre foram a subserviência dos pobres assistidos, a relação autoritária mantida pelo assistente com o assistido e as benesses que revertem para o assistente com a preservação dessa situação. Há alguma novidade não assistencialista – nesse sentido tradicional – nos programas assistenciais hoje em curso?

Sim. Há novidades. No Bolsa-família, o paradigma dos novos programas assistenciais, as condicionalidades, relacionadas com educação e saúde, imprimem parâmetros inovadores à prática assistencial que caracteriza um programa governamental (não constitucionalizado como provimento de direito) de transferência de renda. Evidentemente, para que as condicionalidades funcionem como inovação é preciso que o enfoque deixe de recair apenas no demandante do benefício e se volte para a oferta dos serviços e equipamentos indispensáveis. O que adianta exigir matrícula na escola e visitas periódicas aos postos de saúde se não há professores, as salas de aula são inadequadas, e o atendimento médico é insuficiente? No que diz respeito ao empreendedorismo, uma certa dose de novidade pode ser detectada nos incentivos ao cooperativismo e outras formas de economia solidária.

Em ambos os casos, porém, vale reiterar que não são substitutivos dos sistemas públicos de proteção. Microempresários empreendedores tanto quanto mães que recebem o bolsa-família serão idosos mais adiante e precisarão de amparo previdenciário ou assistencial. Atendimento médico ambulatorial, exames e internações poderão, a qualquer momento, ser necessários a todos.

Entrevistadora - As três políticas que compõem o campo da Seguridade Social no Brasil: a Previdência, a Saúde e a Assistência Social, são regidas por lógicas distintas. Qual a relevância dessas diferenças em termos da composição da noção de Seguridade Social e da sua concretização no país, considerando-se o formato organizacional proposto pelo sistema: descentralizado, participativo e hierarquizado?

Maria Lúcia - A segmentação da seguridade, que tem expressão legal (as leis orgânicas), institucional (os ministérios), e ocorre também em termos das receitas que financiam as ações, tem alguns desdobramentos importantes. O principal, me parece, é o descolamento da previdência social, do que resulta tratá-la (a previdência) como um sistema apartado da seguridade. Tratar a previdência fora dos marcos da seguridade implica: a) obliterar seu estatuto de política social, apresentando-a como matéria de finanças públicas; b) reduzir suas fontes de financiamento, propalando um déficit que não existiria se o sistema de seguridade fosse analisado

como um todo; c) abrir espaço para esquemas privados.

Regidas por lógicas específicas, as políticas de saúde e assistência também ficam comprometidas. Tanto o SUS quanto o SUAS, criados para atuarem segundo os parâmetros universalistas e integradores do conceito de seguridade, se tornam mecanismos de minimização de carências dos pobres.

Não menos relevante, a própria ideia de política social passa a ser prioritariamente associada ao assistencialismo, a ações voltadas para aliviar a pobreza. Ou seja, a conquista consagrada pela Constituição de 88 – a concepção de política social como instrumento de promoção de direitos sociais inerentes à cidadania – perde força.

Consequente, ainda, é a banalização do uso de recursos da seguridade, via DRU, para cumprimento de outras metas, muitas das quais contrárias à expansão dos direitos sociais.

Entrevistadora - Você lembra no texto "Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema" (2008) que é lugar comum a interpretação enviesada de uma premissa básica contida na obra de Maquiavel de que os fins justificam os meios. Pela sua leitura do autor, cabe ao Estado, na parábola do "Príncipe" assegurar a convivência entre os indivíduos, pois que desiguais e autorreferidos, por si mesmos não seriam capazes de engendrar a ordem social. No caso brasileiro, de alguma forma, na busca de fins supostamente públicos, parece que sempre "vale tudo", como pode ser constatado na exposição dos diferentes escândalos envolvendo gestores públicos. Tal movimento, de alguma forma, incentiva a consolidação de uma tendência regressiva em termos da composição do fundo público. Como você vê esse movimento no campo da saúde, que é uma política institucionalizada, com caráter universalista, materializada no SUS?

Maria Lúcia - No presidencialismo de coalizão que caracteriza o sistema de governo brasileiro, o supremo mandatário é simultaneamente um representante da vontade geral e um refém de interesses particularistas. É difícil seguir à risca os ensinamentos de Maquiavel e frequentemente o que se verifica é uma apropriação desvirtuada das premissas contidas em O Príncipe. Essa constatação não justifica, mas ajuda a explicar o que vem ocorrendo, de modo geral, desde que foram restabelecidas as eleições diretas para a presidência da república. Os projetos de governo não se constituem como efetivos projetos para a nação, e sim como conjuntos nem sempre consistentes de programas e ações.

A área da saúde é emblemática. Não há uma política de saúde. Programas e ações se multiplicam, às vezes com muito sucesso, tornam-se exemplos internacionais, mas não chegam a configurar uma

política de saúde integrada, hierarquizada, resolutiva. No último pleito presidencial, essa ausência ficou patente. Nenhum candidato expôs qualquer estratégia para o SUS, embora a saúde fosse tema recorrente nos discursos de todos eles. Promessas de ampliação do número de determinadas cirurgias, de criação de programas específicos para mulheres, e muitas outras, foram constantes nos programas eleitorais; menção ao SUS, nenhuma. No Rio de Janeiro, as UPAs (Unidades de Pronto Atendimento) se tornaram ícones da plataforma de reeleição do governador; em momento algum, porém, o SUS entrou na pauta.

Na mídia ganham destaque, sempre, os escândalos envolvendo gestores públicos, como se o fundo público fosse dilapidado pelo próprio governo, e/ou pilhado pelos administradores. Não é bem assim. Mais uma vez, a área da saúde é ilustrativa. Os interesses privados que a rondam, que a capturam, que nela estão instalados, são muitos e não raro poderosos. O fundo público subsidia direta e indiretamente o mercado de saúde no Brasil, via isenções fiscais, via capacitação e complementação salarial de médicos no serviço público, via atendimento de alta complexidade nos estabelecimentos estatais... A falta de uma efetiva política de saúde é de certo modo expressão desse quadro, no qual público e privado mantêm relações um tanto promíscuas, mas é também um elemento que o reforça. O nó da questão reside no rompimento desse círculo vicioso.

Entrevistadora - No seu texto “Seguridade Social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos” (1995) você reflete sobre a concepção de Seguridade Social que teria sido desfigurada pela legislação infraconstitucional que regulamentou os preceitos constitucionais no país. Também manifesta preocupação com o privilégio que se estaria dando aos programas de curto prazo para combater a pobreza, em detrimento da expansão da seguridade social. Você identifica alguma mudança de direção nos últimos anos?

Maria Lúcia - Como disse antes, o desmonte da seguridade, desde o início dos anos 90, possibilitou o protagonismo de uma visão de política social centrada no combate à pobreza e viabilizada mediante programas de curto prazo. Esse movimento não foi estancado, mas tomou-se menos agressivo no segundo mandato do presidente Lula. Deixou-se de fomentar oficialmente novas reformas e de alardear déficits catastróficos na previdência.

No período que antecedeu as eleições de 2010, o tema da reforma voltou à baila. Os principais candidatos não se comprometeram com ele, mas apresentaram, ambos, uma visão de política social associada a programas assistenciais. O bolsa-família foi a grande estrela do processo eleitoral.

Esse protagonismo, somado à desinformação que grassa entre a população a respeito da seguridade, alimenta receios quanto à consolidação e à expansão da seguridade social. Por outro lado, contudo, vem se ampliando, entre os setores mais esclarecidos, a compreensão da importância de um sistema público de proteção social que não se atenha a ações de curto prazo. O cenário de crise internacional, os protestos ocorridos em países europeus diante da redução de direitos sociais, a iniciativa do governo Obama de reforma do sistema de saúde americano, a onda de rejeições à privatização nas áreas sociais na América latina, enfim, uma série de fatores tem contribuído para um realinhamento das forças favoráveis e contrárias ao modelo beveridgeano de seguridade social.

Entrevistadora - Dados recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios indicam melhoria das condições de vida da população brasileira, sobretudo dos mais pobres. Ao seu ver, que fatores mais contribuíram para efetivação dessa mudança apontada pela PNAD? Qual o lugar dos Programas de Transferência de Renda? Cabe algum espaço aos benefícios sociais não-contributivos da Previdência Social?

Maria Lúcia - Têm ocorrido vários debates sobre os resultados da PNAD que apontam a melhoria das condições de vida da população brasileira e a redução das desigualdades. Nas interpretações das causas de tais avanços, alguns autores enfatizam o papel dos programas de transferência condicionada de renda, outros salientam a contribuição de todos os programas de transferência de renda (aposentadorias, pensões, auxílios, bolsas, etc), outros, ainda, chamam a atenção para a importância que teve o aumento real do salário mínimo.

Não há grandes divergências em relação à multiplicidade de fatores operantes nesse processo. As divergências residem no peso atribuído a um ou a outro fator. O que, no entanto, cabe também levar em conta, é a retomada do crescimento da economia. Postos de trabalho, formais inclusive, foram gerados; novos investimentos foram feitos; a renda dos mais pobres aumentou.

A grande questão, a meu ver, se situa no médio e longo prazo. Mesmo que se entre em novo ciclo desenvolvimentista, que o emprego venha a se expandir e que as diferenças salariais se reduzam, a demanda, num futuro não muito remoto, será cada vez maior por prestações e benefícios relacionados à idade avançada. Os programas de transferência condicionada de renda não têm esse objetivo, embora cumpram funções relevantes de caráter emergencial. São os programas contributivos e não-contributivos da Previdência Social que podem garantir o direito à renda na inatividade. Ampliar a cobertura mediante prestações não-contributivas (como a aposentadoria

rural especial e o benefício de prestação continuada) é fundamental, mas não suficiente. Urge igualmente institucionalizar esquemas contributivos menos onerosos para os trabalhadores que não ingressaram – ou não conseguirão ingressar – no mercado formal de trabalho, para autônomos, diaristas, etc.

REFERÊNCIAS:

VIANNA, M. Lucia T. Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil:** estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan/ IUPERJ-UCAM, 1998.

_____. **Seguridade Social** (Mini-curso ministrado na IV Jornada Internacional de Políticas Públicas no período de 25 a 28 de agosto de 2009 em São Luís-Ma).

_____. Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema. In: BEHRING, Elaine Rossetti e ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs.). **Trabalho e Seguridade Social:** percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008. p. 141-151.

_____. Seguridade Social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. In: VIANA, A. L. D.; ELIAS, P. E. M.; IBÁÑEZ, N. (org.). **Proteção social:** dilemas e desafios. São Paulo: Hucitec, 2005. p.89 – 122.

NOTA

- 1 Doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA. Professora Associada III com exercício no Departamento de Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, além de membro do Colegiado do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão. Coordena a Jornada Internacional de Políticas Públicas (IV e V JOINPP) e tem experiência em avaliação de políticas públicas, particularmente, nos campos da pobreza, trabalho, assistência social, saúde e educação profissional.