

Seguridade Social, Cidadania e Saúde

*Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato,
Sonia Fleury*

DOI: 10.3395/reciis.v3i4.321pt

Mônica de Castro Maia Senna

Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil

Passadas duas décadas desde que a noção de seguridade social foi inscrita na chamada Constituição Cidadã brasileira, é imperativo proceder a um balanço analítico sobre os avanços e os limites para a consolidação dessa noção no âmbito do nosso sistema de proteção social.

De fato, ainda que de forma tardia em relação à experiência dos países de capitalismo avançado, o formato da seguridade social previsto no texto constitucional representou uma inovação no padrão de intervenção estatal brasileiro na questão social. A noção de direitos universais de cidadania e o reconhecimento da responsabilidade pública na provisão e garantia desses direitos abriram possibilidades para superar o modelo meritocrático que conformou as políticas sociais no país desde a década de 1930. Ao mesmo tempo (e em consonância com o processo de redemocratização), a seguridade social brasileira incorporou a descentralização e a participação social como princípios orientadores das reformas de duas das três políticas que a compõem – a saúde e a assistência social. Como consequência, assiste-se, em décadas recentes, à construção de uma nova institucionalidade na área social, expressa na democratização e ampliação do acesso a políticas, programas e serviços sociais, na adoção de novos mecanismos de gestão e financiamento das políticas públicas e na consolidação de estruturas de participação e controle social. E mesmo no âmbito da previdência social – área mais blindada



Rio de Janeiro: CEBES. Coleção
Pensar em Saúde, 2009
204 p.

ISBN: 978-85-88422-10-0

em relação aos rumos das reformas em curso – observa-se um certo afrouxamento em relação ao caráter contributivo que tradicionalmente marca o setor.

Tal inovação esbarra, contudo, em constrangimentos os mais diversos à efetivação do modelo de seguridade social tal como previsto no texto constitucional. A perspectiva de integração das políticas que integram o tripé da seguridade social logo cedeu lugar a um intenso processo de disputas por recursos financeiros e políticos, consolidando estruturas institucionais próprias para cada área, com lógicas de funcionamento também distintas. Nessa mesma direção, a proposta de montagem do orçamento da seguridade social, pautada em princípios solidários e na garantia de fontes estáveis de financiamento, foi substituída pelo retorno à vinculação de recursos para cada área e, mais ainda, pela destinação de parcela significativa desses recursos para outras áreas completamente estranhas à própria noção de seguridade social. É possível afirmar, desse modo, que os avanços conquistados na criação de uma nova institucionalidade para o padrão de intervenção estatal no social não se fizeram acompanhar da efetiva garantia de acesso às políticas sociais e tampouco da eficácia e efetividade das políticas de seguridade social.

Diante dos inúmeros impasses e desafios à consolidação da seguridade social brasileira, torna-se necessário problematizar a dinâmica de sua implementação e os efeitos na estrutura de desigualdades sociais e na própria construção da cidadania. Examinar os rumos da seguridade social e o conjunto de fatores que interferem nesse processo torna-se, assim, crucial, ao mesmo tempo em que carrega elevado grau de complexidade. Trata-se, nessa direção, de superar abordagens simplistas que reduzem o escopo de análise sobre o processo ao determinismo de ordem econômica ou ao mero cumprimento das prescrições das agências multilaterais. Se esses fatores intervêm significativamente na conformação do modelo de seguridade social no país – como, de fato, o fazem – é preciso considerar tanto as transformações que vêm se operando no cenário mundial quanto as injunções da conjuntura nacional; os aspectos exógenos ao nosso sistema de proteção social e aqueles internos ao próprio campo social.

O livro organizado por Lenaura Lobato e Sonia Fleury situa-se no esteio desse conjunto de preocupações, buscando examinar os rumos e o alcance do processo de construção da seguridade social no Brasil com a complexidade que lhe é devida. Trata-se de uma coletânea de artigos escritos por grandes estudiosos e renomados especialistas

no tema e cujo conteúdo procura apresentar diversos enfoques e abordagens, possibilitando ver os diversos ângulos que incidem sobre a questão.

A obra está estruturada em duas partes. A primeira, intitulada *Desafios à cidadania e à coesão social: direitos sociais, universalidade e integralidade*, lança as bases conceituais da seguridade social e examina os desafios à efetiva consolidação dessa noção no cenário contemporâneo. Quais as alterações que vêm se operando no âmbito das relações Estado-sociedade no contexto recente? Quais as reconfigurações da chamada questão social diante desse cenário, de que forma ela vem sendo tratada e quais suas repercussões para a relação Estado-cidadania? Quais os dilemas à construção da cidadania no interior de sociedades marcadas por elevados graus de desigualdades sociais e ainda incipiente institucionalidade democrática, como é o caso dos países latino-americanos? Essas são algumas das questões que orientam os textos que compõem essa primeira parte.

No capítulo inaugural, *Coesão e Seguridade Social*, Sonia Fleury toma como ponto de partida o debate teórico-conceitual em torno da noção de coesão social, analisando as recentes e complexas transformações que vêm sendo processadas nas relações Estado-Sociedade-Mercado e os dilemas para a construção da ordem democrática e dos direitos sociais, sobretudo nas sociedades latino americanas. A autora argumenta que essas transformações têm produzido um conjunto de tensões que expõe os limites da proteção social tal como está posta hoje e coloca em questão os próprios fundamentos da ordem social. “*A inexistência de perspectivas concretas de alteração radical das condições de produção da pobreza e de inclusão de todos na comunidade simbólica e política dos cidadãos, o que seria uma condição indispensável para o desenvolvimento material e político de nossas sociedades, denuncia a existência subjacente de algo mais profundo, que realmente se constitui em analisador dos limites da coesão em nossas sociedades*” (p. 25). A necessidade de construção de uma agenda política em torno da construção de alterações estruturantes na dinâmica sócio-política constitui uma exigência da recriação da institucionalidade da proteção social e cujos pontos principais são elencados no texto.

Joan Subirats, Eva Alfama e Anna Obradors analisam, no capítulo intitulado *Ciudadania y inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas*, o progressivo processo de dualização das sociedades contemporâneas, em face das transformações recentes que se operaram nas esferas econômicas e sociais, com impactos nos pilares do modelo de integração social construído no segundo pós-guerra. Os autores recuperam o conceito de exclusão

social, enfatizando sua raiz estrutural, sua natureza multidimensional e seu caráter sócio-histórico, para discutir os limites das atuais políticas de inclusão social. A partir do exame crítico dessas políticas vis-à-vis a complexidade do processo de exclusão, o texto apresenta algumas orientações estratégicas a serem contempladas na construção de políticas inclusivas inovadoras.

O terceiro capítulo, de autoria de Analia Minteguiaga, realiza um balanço crítico em torno da proposta denominada universalismo básico, defendida por alguns setores e organismos internacionais como alternativa ao paradigma da focalização que dominou o debate acadêmico e as prescrições dessas organizações às intervenções públicas na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Intitulado *De la focalización individual a la focalización de los derechos: crítica a la propuesta del Universalismo Básico*, o texto dissecar os princípios e diretrizes que fundamentam o modelo em questão, apontando suas insuficiências e inconsistências no que tange à superação do paradigma focalizador e suas possibilidades de construção de um novo formato de articulação entre o social e o econômico. Ainda que reconheça a importância e pertinência das recomendações do modelo do universalismo básico em termos de mudanças no nível das intervenções sociais, a autora realça sua incapacidade de questionar o próprio modelo de desenvolvimento e de acumulação vigente. Como consequência, a política social tende a modernizar seus instrumentos e modos de operação, mas sem alterar, de fato, o padrão de intervenção na questão social adotado pelas políticas focalizadoras.

No capítulo seguinte, com o sugestivo título *O culpado é o mordomo? Constrangimentos outros (que não os do modelo econômico) à seguridade social*, Maria Lucia Werneck Vianna se propõe a examinar o retraimento do debate em torno dos princípios e premissas que orientam a noção constitucional de seguridade social – processo que caminhou *pari passu* ao desmonte da própria ideia de seguridade. A autora traz importantes provocações aos estudiosos da área ao argumentar que houve um abandono das noções de responsabilidade pública e de direitos universais, com deslocamento da discussão sobre os rumos do sistema de proteção social em direção a três eixos centrais, quais sejam: a. a redução da questão social à pobreza; b. a retomada, sob nova roupagem, da definição de pobreza como processo de ordem individual, associada a situações em que os indivíduos se encontram por falta de certos dotes e c. a defesa de que as políticas sociais coletivas e universais não são as únicas nem as mais eficazes para tratar a questão social. Esse conjunto de

premissas tem subsidiado a revisão da concepção de política social em direção à desresponsabilização do Estado no enfrentamento da questão social e à adoção de políticas dirigidas exclusivamente a segmentos da população pobre, conformando as bases teóricas e operacionais da concepção liberal revisitada.

Fechando a primeira parte do livro, o artigo *Direito à saúde, universalidade, integralidade e políticas públicas: princípios e requisitos em demandas judiciais por medicamentos*, de Roger Raupp Rios, enfoca a crescente demanda judicial de medicamentos no âmbito do Sistema Único de Saúde. O autor trava, inicialmente, uma discussão sobre o conteúdo jurídico da noção de direito à saúde tal como inscrita na Constituição Federal de 1988, enfocando o significado de seu reconhecimento como um direito fundamental e sua construção orientada pelos princípios de universalidade e integralidade. Ao reafirmar a dupla condição do direito à saúde como direito individual e coletivo, o autor defende o recurso à proteção judicial sempre que esses direitos forem violados, seja na esfera da titularidade individual desse direito, seja no plano dos direitos coletivos ou difusos à saúde. Isso posto, o autor procede à análise dos principais argumentos evocados nas demandas judiciais por medicamentos não disponibilizados pelo SUS e indica os procedimentos, requisitos e certos cuidados no trato dessas demandas.

A segunda parte do livro – intitulada *Conflitos e contradições na institucionalização da seguridade social no Brasil* – se debruça no exame dos rumos e alcance da seguridade social brasileira no cenário contemporâneo. Quais os caminhos percorridos pela seguridade social desde sua institucionalização no texto constitucional? Que avanços foram conquistados? Quais os constrangimentos enfrentados para a efetivação do modelo de seguridade social tal como previsto na Constituição? Que desafios podem ser encontrados na construção de uma agenda política em defesa da seguridade social? As respostas a essas questões não são simples. Exigem o esforço analítico de articular um conjunto de processos de natureza distinta que interferem na configuração da seguridade social brasileira na atualidade, conferindo-lhe elevado grau de complexidade. Cientes da árdua tarefa, os autores que compõem essa parte trazem elementos cruciais para a análise da temática, evitando reducionismos e/ ou simplificações, enfocando diversos ângulos da questão.

No capítulo seis, *Modernizar sem excluir*, Marcio Pochmann examina a dinâmica recente do mercado de trabalho no Brasil, tomando como

parâmetro sua relação com a macroeconomia, especialmente no que tange às alterações na estrutura produtiva, ao baixo dinamismo da produção e à oscilação no nível da atividade econômica do país. Servindo-se de uma série de dados oficiais produzidos pelo IBGE, o autor traz elementos para analisar aspectos como o padrão brasileiro de contratação laboral, marcado pela flexibilidade quantitativa dos trabalhadores, precarização e rotatividade dos postos de trabalho, com impacto nos esforços de elevação da escolaridade e qualificação dos empregados; a persistência e mesmo aprofundamento das desigualdades salariais com remuneração extremamente reduzidas na base da pirâmide ocupacional e a estrutura tributária brasileira, assentada em alta carga de impostos e concentrada nas menores remunerações. Esse quadro traz repercussões seriamente negativas aos princípios solidários que orientam a noção de seguridade e a própria coesão social. Seus efeitos sob a área da previdência social são imediatos e se expressam no elevado contingente populacional desprotegido pela legislação social e trabalhista bem como na maior oscilação e vulnerabilidade do financiamento da própria previdência social.

Os três capítulos seguintes enfocam a estrutura fiscal e a questão do financiamento da seguridade social no Brasil. O texto de Jose Roberto Afonso e Gabriel Junqueira (*Reflexões a respeito da interface entre seguridade social e fiscalidade no Brasil*) discute as repercussões da política fiscal no comportamento dos gastos sociais do país. Desequilíbrio nas relações entre os entes federativos, priorização de benefícios sociais em detrimento das políticas universais, predominância das contribuições sociais como principal fonte de arrecadação financeira e o caráter regressivo do padrão tributário brasileiro (onerando os mais pobres e a classe média) foram algumas questões salientadas nesse debate. Ao mesmo tempo em que percebe as contribuições sociais criadas pela Constituição de 1988 como fundamentais para a subsequente promoção da expansão dos gastos sociais, o texto destaca a imperiosa necessidade de reconhecer que elas “*estão na raiz das principais distorções da estrutura de financiamento do Estado brasileiro*” (p. 135). Assim, no momento em que a reforma tributária está na pauta da agenda governamental, o autor sugere ser essa uma “*oportunidade de pensar sobre um projeto, uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico*” (p. 135).

No capítulo oito, *Bases institucionais e financeiras da Seguridade Social no Brasil*, Sulamis Dain também aborda a questão do financiamento da seguridade social, com o foco direcionado à área

da saúde. O impasse permanente entre demanda por serviços de saúde e restrições do financiamento é tratado pela autora como uma questão central. O desmonte da proposta do orçamento da seguridade social e a revinculação de recursos para cada área, associados à aplicação dos recursos de forma diferente de sua destinação constitucional e a ambigüidade entre a noção de direitos sociais e a mercantilização dos serviços de saúde contribuem enormemente para o subfinanciamento da saúde (como da própria seguridade social) e para a minimização da dimensão universalizante a ela subjacente. Através de simulações e análises sobre o padrão de financiamento para a área, a autora chama atenção para o fato de que a proposta de reforma tributária em tramitação no Legislativo Federal (PEC 233/2008) apresenta o sério risco de jogar uma pá de cal sobre a noção de seguridade social e transformar os gastos de proteção social e de saúde em objeto de acirradíssima disputa orçamentária, com perdas irreparáveis à concretização de políticas de caráter universal.

Em *Padrões de financiamento da saúde do trabalhador: do seguro social ao seguro saúde*, Eli Gurgel Andrade e Pedro Paulo Dias Filho analisam os entraves à consolidação da seguridade social brasileira, a partir do exame das alterações no padrão histórico de financiamento da saúde do trabalhador no âmbito da política previdenciária. Uma preocupação central é com as implicações da coexistência de sistemas públicos e privados de assistência à saúde, operando com formas diferenciadas de acesso, financiamento e produção de serviços. Essa dualidade traz, decerto, consequências políticas graves para o avanço da universalização da atenção à saúde, pública e de qualidade, ao mesmo tempo em que contribui para retirar atores chave da base de apoio em defesa da efetiva implantação da seguridade social entre nós.

No capítulo seguinte, *Seguridade e inclusão: bases institucionais e financeiras da assistência social no Brasil*, Aldaiza Sposati discute a seguridade com destaque para o exame sobre a política de assistência social. A autora aponta a frágil pactuação em torno do conteúdo da seguridade social, argumentando que o processo de constituição das políticas sociais no Brasil se deu de forma fragmentada e setorial, comportando múltiplas institucionalidades e dispositivos intrínsecos a cada área setorial. Como decorrência dessa trajetória histórica, específica a cada setor, inexistente um referencial unitário ao conjunto de direitos sociais, sendo cada área regida por concepções e lógicas distintas, assim como são diversos os critérios e mecanismos de inclusão de usuários entre as três áreas que compõem

a seguridade social, seus modelos de gestão e modos de operação. A área da assistência social é, dentre as que compõem o tripé da seguridade social brasileira, aquela em que o reconhecimento como política pública e campo de direitos é muito recente e enfrenta o embate em se constituir como tal nos marcos referenciais da benemerência e da filantropia. Nessa direção a construção de bases institucionais para a gestão e financiamento da política de assistência social enfrenta enormes desafios, de distintas ordens, que precisam ser melhor analisados e debatidos.

O capítulo final, intitulado *Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988*, de autoria de Lenaura Lobato, faz um balanço crítico dos rumos assumidos pelo processo de construção da seguridade social no Brasil desde sua inscrição no texto constitucional. A noção de híbridos, emprestada de Wanderley G. dos Santos e referida à convivência de padrões institucionais divergentes e mesmo contrapostos no enfrentamento da questão social – é adotada pela autora para analisar as inovações e avanços introduzidos no aparato político-organizacional das políticas sociais e na própria concepção da questão social, ao mesmo tempo em que convivem com importantes restrições na condução das políticas sociais, tais como: foco limitado à pobreza definida exclusivamente pelo critério renda;

subfinanciamento para a área social; baixa qualidade da atenção e precariedade da cobertura, com repercussões negativas no acesso aos programas, serviços e benefícios sociais e frágil integração intersetorial. A persistência desses híbridos pode comprometer seriamente os objetivos de um projeto democrático pautado na cidadania ampla e afastar as políticas sociais do modelo previsto nos marcos constitucionais brasileiros.

O conjunto de textos reunidos no livro apresenta elementos chaves para o exame da temática da seguridade social, sem desconsiderar a imensa complexidade que a cerca. Ao contrário, busca tratar a questão sob diversos enfoques e abordagens, permitindo atualizar o debate sobre o tema de uma forma abrangente e profunda. Embora os desafios à concretização da seguridade sejam enormes, como reconhecido pelos autores, as análises empreendidas não são pessimistas. Antes, o livro conclama à necessidade de aprofundar esse debate, de forma a subsidiar a construção de propostas técnico-políticas em defesa da garantia e ampliação da seguridade social. Não é à toa, portanto, que o livro é editado pelo CEBES: esse sujeito coletivo fundamental à construção da reforma sanitária brasileira enquanto um novo processo civilizatório assentado na cidadania e na justiça social, princípios esses que regem a própria noção de seguridade social.

