

Sistema de Proteção Social Brasileiro: análise de sua trajetória até a Abertura Democrática

Resumo

O estudo visa reconstituir a trajetória de formação e desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro até meados da década de 80, quando se deu a fase de abertura democrática no país e a necessidade de se forjar um Sistema como até então não existia no país, implantado por meio da promulgação da última Constituição, em 1988. A compreensão do período anterior a tentativa de resgate da dívida social se coloca como objetivo desse trabalho. A reconstituição dessa trajetória visa compreender o jogo, as regras, os atores e as instituições que conformaram esse Sistema, por meio de um viés conceitual institucionalista econômico. A pesquisa essencialmente bibliográfica teve em vista os atores e suas interações quanto a defesa de seus interesses políticos e econômicos inseridos em uma moldura historicista. Conclui-se que a Previdência Social constituiu, no Brasil, desde os anos 30, o eixo da institucionalidade organizadora de políticas sociais de âmbito nacional.

Palavras-chave: sistema de proteção social nacional, trajetória, institucionalismo econômico.

Abstract

This article reconstitutes the formation and development trajectory of the Brazilian system of social protection until middle of the decade 80, when started democratic phase in this country and the necessity for construct a new System as until then didn't have, implanted with the last Constitution, promulgated in 1988. The understanding of the previous period the attempt of rescue of the social debt if places as objective of this work. In the process of reconstitution of this trajectory to understand the game, the rules, the actors and the institutions that had conformed this System, by means of an economic institutionalism conceptual view. The essentially bibliographical research had in sight the actors and its interactions as the defense of its political and economic interests embedded in a historical context. This study concluded that since years 30', the Social Providence in Brazil constitutes the axle of the institutionalism organizer of social policies nationwide.

Key words: System of Social Protection, trajectory, institutionalism economic.

1. Introdução

A promulgação da última Carta Constitucional em 1988, marco da abertura democrática, depois de 21 anos de autoritarismo militar, teve entre seus propósitos, o resgate da dívida social. O principal mecanismo então pensado para tal resgate foi a construção de um sistema de proteção universal e inclusivo, não mais fragmentado como outrora. A constitucionalização dos direitos sociais estendeu a cidadania a toda população brasileira e institucionalizou, na letra da Lei, o Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

Essa busca por mudanças na trajetória nacional se expressou, na década de 80, mediante pressões de vários grupos da sociedade, tendo em vista a redução das desigualdades econômicas e sociais existentes no país e a inclusão de grandes contingentes populacionais ao estatuto da cidadania. A Constituição de 1988 representou, assim, o estabelecimento de um novo contrato social, cujo desdobramento seria uma transformação institucional de grande envergadura com base em novas regras (Regras Maiores) de convivência. O período anterior a essa grande mudança de regras do país se configura como o propósito desse estudo, tendo em vista a importância de se compreender os motivos da demanda por um novo contrato social, por meio da análise da trajetória de construção do sistema de proteção nacional até então. Pretendeu-se desenvolver a hipótese de que a trajetória desse Sistema se deu em ambientes institucionais nos quais o poder de certos agentes foi determinante para sua consecução, o que os institucionalistas chamam de *path dependence*ⁱ.

Essa investigação foi efetivada por meio de um viés conceitual institucionalista econômico, com o intento de se compreender o jogo, as regras, os atores e as instituições que conformaram esse Sistema. A opção por uma análise institucionalista, ainda que de modo pouco rígido, se deu em virtude do entendimento de que no âmbito da teoria econômica, e particularmente da teoria neoclássica, não se encontravam ferramentas suficientes para examinar o tema.

A pesquisa realizada caracteriza-se pelo seu caráter exploratório e analítico-descritivo. Quanto aos processos utilizados para a sua investigação, a pesquisa é bibliográfica e constituiu-se em um estudo de caso. Bibliográfica, por lançar mão de um conjunto de livros, periódicos, artigos, teses e dissertações sobre o tema abordado, de modo a fornecer material analítico para o exame a ser efetivado; e, é um estudo de caso, em virtude do tema abordado apresentar-se restrito a uma nação.

Esse trabalho encontra-se dividido em 4 seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na segunda seção é apresentada a forma como surgiu a política social no Brasil e a dinâmica da construção de seu sistema de proteção social. A terceira seção trata desse Sistema no período desenvolvimentista, correspondente a trajetória da industrialização nacional.

2. Questões Sociais antes da Revolução de 30

No Brasil, o surgimento da política social e o seu posterior desenvolvimento não pode ser vislumbrado sem ter em vista o quadro de formação do capitalismo nacional, dado que *“não fomos o berço da Revolução Industrial e as relações sociais capitalistas desenvolveram-se aqui de forma bem diferente dos países de capitalismo central, ainda que mantendo suas características essenciais”* (BEHRING et BOSCHETTI, 2006, p.71). O país encontra-se localizado na periferia do sistema capitalista e apresenta características próprias em virtude de sua trajetória histórica, quanto ao seu processo de formação do capitalismo – na verdade, janelas de oportunidade, como salientado

por Pochmann (2004), ao evidenciar que o estabelecimento da estrutura industrial nacional “*não se deu livremente no mercado internacional, mas sim dependente fundamentalmente das brechas históricas [...]*”.

A inserção do Brasil na dinâmica do mercado mundial, desde o período de sua colonização, se deu pelo seu caráter de subordinação e dependência ao mercado mundial, apesar da alteração histórica das condições dessa relação – Brasil Colônia, Império e Repúblicaⁱⁱ. A sua formação social é caracterizada pela heteronomiaⁱⁱⁱ e pela dependência^{iv}. Behring e Boschetti (2006, p.73) salientam o modo pelo qual o liberalismo é absorvido pelas elites nacional:

[...] a equidade configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de um certo *status* desfrutado por elas, ou seja, sem incorporação das massas; na visão de soberania, supõe-se que há uma interdependência vantajosa entre as nações, numa perspectiva passiva e complacente na relação com o capital internacional; o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre o público e o privado.

Nesse contexto, a absorção do liberalismo possibilitou uma mudança do horizonte cultural das elites e a organização moderna dos poderes; entretanto, isso não significou a dinamização da construção de uma ordem nacional autônoma, em toda a sua dimensão. Isso é vislumbrado por meio da efetivação de um desenho formal moderno e liberal das instituições como a burocracia e a justiça, que na realidade eram regidas por relações de clientela (SCHWARZ *In*: BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006). Pode-se dizer que o Estado nacional “*nasceu sob o signo de forte ambigüidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes*” (FERNANDES *In*: BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006).

O espírito burguês vai ser aflorado no brasileiro, após a Independência, de modo muito peculiar, por meio de uma adequação ao mercado externo. As possibilidades e os limites do mercado doméstico na esfera socioeconômica são dados por uma economia voltada para o exterior – na verdade, tem-se a adaptação do sistema colonial aos novos tempos. Pode-se dizer que o processo de transição nacional para o capitalismo foi dado por uma perspectiva estreita do dinamismo do mercado interno, onde o interesse maior residia na promoção da aristocracia agrária, respaldada na mão-de-obra servil. Isso tem efeitos notáveis no surgimento do trabalho livre no país e, mais adiante, no movimento operário; pois, “[...] *em vez de fomentar a competição e o conflito, ele nasce fadado a articular-se, estrutural e dinamicamente, ao clima de mandonismo, do*

paternalismo e do conformismo, imposto pela sociedade existente, como se o trabalho livre fosse um desdobramento e uma prolongação do trabalho escravo” (FERNANDES In: BEHRING et BOSCHETTI, 2006).

Pochmann (2004) observa que a difusão do trabalho assalariado e do regime democrático constitui os alicerces dos sistemas de proteção social nas economias centrais, mas que no Brasil foi efetivamente introduzida somente a partir da abolição da escravatura, em 1888 e da implantação do regime político republicano, no ano seguinte. O Brasil foi o último país a abolir o trabalho escravo, isso significou uma transição extremamente conservadora para o assalariamento, dada pela imigração de mão-de-obra europeia e asiática, deixando a população negra – os ex-escravos – excluída da possibilidade de imediata integração pelo emprego salarial. A implantação do regime republicano, por sua vez, não se deu por meio de participação popular, e seu avanço, ao longo do tempo, não se traduziu em maior democratização política do país, sobretudo quando temos em vista o período ditatorial que se explicita em 1937.

O quadro estrutural que a sociedade brasileira apresenta no início do período republicano vai significar uma demora no processo de conscientização operária e busca por ações de cunho político. As primeiras manifestações operárias^v, registradas no início do século XX, procuravam obter dos empresários e dos políticos algum tipo de proteção ao trabalho que levasse à criação de uma legislação social no país. As manifestações públicas – ação política – de descontentamento dessa classe de trabalhadores, organizadas em sindicatos^{vi}, quanto às condições de vida, de trabalho e salário demonstram a utilização do mecanismo de voz, preconizado por Hirschman (1973), uma das opções a serem escolhidas, em situações de declínio organizacional. A outra opção, a saída, colocava-se como indisponível para essa classe de trabalhadores, dado que isso significaria o afastamento do mercado de trabalho, em função da limitação de opções para o sustento próprio e de seus familiares.

As questões sociais no período da República Velha (1889-1930) foram vislumbradas como um ‘caso de polícia’, devido às manifestações públicas – enfrentadas por meio do uso da repressão e autoritarismo das forças públicas e privadas –, revelando uma atitude defensiva dos governos que se sucederam^{vii}. A transformação dessa visão – ‘a questão social em um problema de estado’ – se dará somente a partir de 1930, após a Revolução (de 30), que alterou o jogo político interno que até então prevalecia no país – por mais de quatro séculos –, dependente significativamente das classes proprietárias rurais^{viii}. É a partir desse momento, que se tem o estabelecimento do projeto de industrialização no país, considerado tardio, dado que não houve a passagem pela seqüência artesanato-manufatura-indústria – a industrialização nacional ‘saltou etapas’.

O processo de modernização brasileiro é marcadamente segmentado, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agrárioexportadora. É nessa

conjuntura que a proteção social no país ganhou expressão, apesar dessa mudança não ter significado de fato uma revolução burguesa no sentido clássico, conforme observado por Pochmann (2004), tendo por referência o centro do capitalismo mundial.

A partir da Revolução de 30, quando se estabeleceu o projeto de industrialização, que já era tardio em comparação com as fases de industrialização originária ocorridas no centro do capitalismo mundial, grande parte do custo de reprodução da força de trabalho foi externalizado da estrutura interna de produção da empresa. Em outras palavras, além de cobrir alimentação e vestuário, o salário recebido mensalmente pelo empregado urbano teve que cobrir também despesas com moradia, previdência e assistência, educação, saúde, entre outros (POCHMANN, 2004, p. 10).

Vale salientar que, conforme afirmam vários autores, a constituição da política social de um país encontra-se relacionada com a luta de classes existente em seu território. O nascimento da proteção social no Brasil se deu pela vinculação com o trabalho – e se estruturou em função da inserção na estrutura ocupacional e do acesso benefícios vinculados a contribuições pretéritas –, tendo como marco o início dos anos 30, após a Revolução. Esse evento teve a capacidade de alterar o jogo político interno que até então prevalecia – por mais de quatro séculos – dependente significativamente das classes proprietárias rurais.

Foi somente a partir da década de 30, que a legislação social passou a ser realmente implementada no país, tanto na área trabalhista quanto na previdenciária, com Getúlio Vargas. Tem-se a construção do ‘Estado de Compromisso’ – um processo de conciliação nacional, apoiado no industrialismo, no nacionalismo e no trabalhismo – de caráter populista, em que Vargas assume papel de árbitro ou mediador entre os diversos interesses em jogo. Seus objetivos residiram no atendimento dos interesses das novas elites urbanas, na preservação de privilégios dos latifundiários, na incorporação dos tenentes à estrutura de poder e na busca do apoio da classe operária. Pode-se dizer que a tarefa de Vargas foi o de criar e organizar um modelo político e econômico que pudesse envolver os mais diferentes interesses no país.

[...] o enfrentamento da ‘questão social’ no país é sempre estreitamente vinculado à modernidade atribuída às nossas elites políticas, e por conseqüência ao Estado brasileiro, que a regula e legitima segundo seus próprios interesses, preservando assim sempre ‘por antecipação’ a ordem social vigente.

[...] a partir da década de 20 que a ‘questão social’ no Brasil passa a ser incorporada pelo Estado, via trabalho, formalizando-se assim o estatuto de cidadania para determinados segmentos sociais, enquadrando-o juridicamente num aparato que reunia e articulava legislação trabalhista, legislação sindical e legislação previdenciária. Mas reforçada, no entanto pelo próprio traço oligárquico e patrimonialista do Estado e da cultura política brasileiros, verifica-se no país a consolidação de um sistema de proteção social que 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, do favoritismo que; como registra Schwarz, ‘se tinha a vantagem de trazer para a frente alguns de nossos assuntos decisivos’, não se deve esquecer que ‘uma doutrina autoritária, em que a família dá o paradigma à sociedade, se entrelaçava com naturalidade às nossas tradições católicas e patriarcais’. Em termos de direitos e cidadania, instaura-se a velha regra de que ‘para os amigos tudo, para os inimigos a lei’, criando, como assinala DaMatta, uma dupla rede de sociabilidade – a do indivíduo e a da pessoa –, ou o famoso ‘sabe com quem está falando?’ (COHN, 2000, p.392).

Com a Revolução de 30 tem-se o processo de centralização política e administrativa com o intento de fortalecer o Estado nacional. Isso possibilitou a coordenação, a regulamentação e o planejamento de diversas atividades assumidas pelo governo federal, por meio da criação de órgãos federais. O Estado neste momento passou a ter um papel fundamental no desenvolvimento do país; sobretudo na mudança de seu padrão. A ele passou a caber quatro funções principais: adequação do arcabouço institucional à indústria, a geração de infra-estrutura básica, o fornecimento dos insumos básicos e a captação e distribuição de poupança.

3. Sistema de Proteção Social no Período Desenvolvimentista (1930-1980)

O chamado período desenvolvimentista, que vai dos anos 30 a meados da década de 80, e durante o qual o país vivenciou diferentes regimes políticos, corresponde a trajetória da industrialização brasileira, trajetória acelerada que em certos momentos apresentou taxas inéditas de expansão da produção.

Um sistema nacional de proteção social começa a ser implantado no Brasil a partir da Revolução de 30 com a criação simultânea, por Vargas, da legislação trabalhista, da estrutura

sindical corporativa (que substituiu a legislação vigente desde o início do século) e dos esquemas previdenciários. Esses esquemas, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), foram institucionalizados sob a forma de autarquias vinculadas ao Ministério do Trabalho (criado em 1931 como Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio) e cobriam segmentos ocupacionais do mercado formal de trabalho urbano^{ix}. O sistema segmentado de IAPs foi unificado em 1967, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). O quadro 1^x, sintetiza as diferenças entre os IAPs criados por Vargas (MPS, 2007; GENTIL, 2006; WERNECK VIANNA, 2005; ANDRADE, 2003a, 1999; AFONSO, 2003; DRAIBE, 2002; COHN, 1980).

Com o golpe militar de 1964, resultante de uma profunda crise institucional, inaugura-se uma nova etapa do modelo desenvolvimentista. O crescimento econômico se acelera, a inflação é contida, e o governo passa a buscar legitimidade expandindo as políticas sociais. Segundo Draibe (2002, p.4), ao longo desse período foi expressivo o esforço de construção institucional e de gasto público na área social, constituindo-se em um sistema de políticas sociais que, *“por suas definições, recursos institucionais mobilizados e mesmo alguns resultados, pode ser apreendido sob o conceito de Estado de Bem Estar Social”^{xi}*:

- A presença, no núcleo do sistema, de programas de transferências monetárias e de prestação universal de serviços básicos, combinação típica dos modernos sistemas de proteção social nas sociedades urbano-industriais;
- Um razoável esforço financeiro do Estado, através de um gasto social público da ordem de 15 a 18% do PIB;
- As enormes clientelas já cobertas pelos programas sociais;
- Os graus de diferenciação e complexidade institucional, expressos em organismos e redes de serviços de significativas dimensões, ocupados por burocracias profissionais, em boa medida auto-identificadas por culturas institucionais específicas;
- A integração dinâmica desse sistema no jogo político, por se constituir em amplo espaço do exercício corporativista e da barganha clientelista (DRAIBE, 2002, p. 4).

A consolidação do sistema nacional de políticas sociais se deu, mais especificamente, nos anos 70. A partir deste momento tem-se uma fase de expansão acelerada, com a obtenção de *“feições mais duradouras”* deste sistema, sob o manto autoritário e tecnocrático do regime militar instaurado em 1964 (DRAIBE, 1998, p.4). Tem-se, assim, a ‘completude’ do sistema de *‘Welfare State’* no Brasil, como colocado por esta pesquisadora (1993), dado pela definição do núcleo duro

da intervenção social do Estado por meio de seu aparelho centralizado: “[...] arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/ exclusão social que marcam definitivamente o sistema” (DRAIBE, 1993, p.21).

Contudo, cabe ressaltar que se trata de um período de restrições políticas, dado pelo contexto da ditadura. Os partidos políticos existentes foram extintos e substituídos por duas agremiações então criadas: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) que representava os militares; e, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição, também controlado pelos militares^{xii}. Sindicatos e associações foram postos sob intervenção, com o que viabilizou-se a obstrução do mecanismo de voz da população, mecanismo que Hirschman (1973) considera essencial à democracia^{xiii}.

A inclusão das demandas da população na Agenda Governamental não se fez, portanto, de modo democrático. O modelo decisório adotado foi o tecnocrático, no qual a estrutura técnica estabelece uma relação funcional entre Estado e a sociedade. Vale salientar que a política encontrase ausente nessa relação. A realização de escolhas dos militares tinha em vista produzir elevadas taxas de crescimento econômico, no intento de legitimar o seu sistema de governo autoritário. Isso foi, ademais, efetivado por meio da utilização da máquina estatal em favor da propaganda institucional e política e pela manipulação da opinião pública através de institutos de propaganda governamental e empresas privadas, que enfatizavam os progressos econômicos alcançados pelo país^{xiv}.

O processo de modernização autoritária do Estado, dado por um amplo conjunto de programa de reformas institucionais^{xv}, tendo em vista a redução dos obstáculos que se colocavam ao crescimento econômico nacional, de um lado, e o modelo concentrador e excludente de desenvolvimento por ele impulsionado, de outro, tiveram impactos importantíssimos nas políticas sociais:

- A extrema centralização, no Executivo Federal, do poder e recursos decisórios e financeiros dos programas e das políticas sociais;
- Uma acentuada fragmentação institucional, presidida por frágeis mecanismos de coordenação e de formação coerente de policies^{xvi}, mas bastante porosa à feudalização e balcanização das decisões;
- Um sistema de financiamento do gasto social público altamente dependente de contribuições e fundos sociais específicos;
- Formato autoritário dos sistemas e sub-sistemas de decisão, com quase total ausência de mecanismos de participação e controles;

- Densas redes de parcerias, estímulos e subsídios ao setor privado, projetando um alto grau de privatização, tanto pela crescente presença do setor privado produtor de serviços sociais (muito alavancado pelo investimento público) quanto pela introdução da lógica e dos interesses privados e particularistas nas arenas decisórias;
- As perdas de alvo ou o que se convencionou chamar de *(mis)targeting* dos programas sociais, nisso que tendem a beneficiar menos os que mais deles necessitam, particularmente os grupos abaixo da linha de pobreza ou mais vulneráveis, como crianças e idosos;
- Forte conteúdo corporativo das demandas, decisões e condução das políticas e programas;
- Uso clientelístico dos recursos e distribuição dos benefícios (DRAIBE, 1998, p.4/5).

Apesar do volume de ações do Estado na esfera social, sua atuação deixou a desejar no que tange ao seu desempenho, como constatado no quadro 02^{xvii}.

As políticas implementadas se encontravam aquém da demanda da população, mesmo em um contexto histórico pujante, marcado pela dinâmica industrial – o período conhecido como ‘milagre econômico’ (1968-1973). Isso foi dado pela manutenção de um modelo de *Welfare State* conservador^{xviii}, coerente com o processo histórico de desenvolvimento econômico nacional, onde a mola propulsora do crescimento econômico do país encontrava-se nos baixos salários e elevada concentração de renda^{xix}. O sistema de proteção social nacional não tinha como propiciar uma melhora da equidade social, isso em virtude de suas características (DRAIBE, 2002, p.5):

- A fraca capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso social um vasto contingente de excluídos de todo o tipo, em especial os trabalhadores rurais e grupos urbanos pobres^{xx};
- Seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades sociais, do mesmo modo que foram praticamente nulos os seus efeitos sobre os resistentes bolsões de pobreza^{xxi} [...];
- No plano dos benefícios dispensados, os programas e as políticas abrigaram e reforçaram privilégios, mesmo quando presididos por concepções e definições universalistas;

- A sua dinâmica de crescimento tendeu a pautar-se por forte dissociação entre os processos de expansão quantitativa e a melhoria da qualidade dos bens e serviços sociais prestados.

Constata-se, aqui, a reprodução das desigualdades sociais já existentes, pelo sistema de proteção social nacional, que também reproduz a subalternidade dos dominados^{xxii}. Cohn (2000, p.393) expõe que essa concepção é compartilhada por numerosos analistas e estudiosos das políticas sociais no país: “[...] quando se debruça sobre os dados relativos a quem ou que segmentos sociais mais se apropriam das políticas e dos benefícios sociais neste país, o que salta aos olhos é, de uma parte, o traço perverso de nosso sistema de proteção social, uma vez que quem mais se apropria dele são em primeiro lugar os não pobres, seguidos dos pobres, e estes dos mais pobres dentre os pobres, e de outra, exatamente seu traço autoritário e dominador”.

Em geral a literatura sobre proteção social salienta a dimensão da clientela e a expansão de sua demanda, dado que as necessidades da população tendem a ser crescentes e ilimitadas, ao passo que, a sua capacidade de contribuição quanto ao pagamento de taxas e impostos é limitada (MILWARD, 2003). No caso brasileiro, porém, merecedoras de consideração são as relações distintas que se estabeleceram entre cidadania e mercado nessa trajetória tortuosa das políticas sociais no país, que levou o país ao processo de americanização, nos dias atuais, como tratado por Werneck Vianna (2000).

Cohn (2000, p.395) faz um exame breve da trajetória das relações empreendidas entre cidadania e o mercado, chegando até os dias atuais. De acordo com o seu estudo, essa trajetória foi marcada por basicamente três grandes padrões:

- 1) A primeira modalidade de articulação se deu com o surgimento do sistema de proteção social, a partir de 1923, tendo como pilar a previdência social para alguns setores assalariados urbanos da iniciativa privada e seus desdobramentos^{xxiii},
- 2) a partir da década de 50 tem-se a segunda modalidade marcada pela provisão dos direitos sociais paulatinamente garantidos pelo Estado e a sua provisão delegada ao mercado ao setor privado de serviços, por meio de subsídios e compra desses serviços. Tem-se, portanto, um “*processo de privatização da produção de serviços sociais sem que esses ramos de atividades enfrentem as inseguranças e os riscos do mercado: o mercado consumidor passa a ser garantido através de subsídios estatais (a renúncia fiscal, uma vez mais no caso da saúde e da educação, é um exemplo típico) ou através da compra pelo Estado dos serviços produzidos pela esfera*

privada da economia (convênios entre estado e empresas privadas, com ou sem fins lucrativos, constituem nesse caso um outro exemplo típico)”. O Estado passa a garantir para a esfera privada produtora desses serviços, por meio desses mecanismos, um ‘mercado cativo’. Isso vai se acentuar “durante o período pós-64, quando esse setor privado de produção de serviços passa a ser não só concebido como fonte de lucro, mas também assume importante papel no processo de acumulação e reprodução do capital” (COHN, 2000, p.395);

3) A terceira forma de articulação se dá a partir da segunda metade da década de 90, quando o mercado de trabalho perde o predomínio na definição das diretrizes de um novo padrão de solidariedade social. O mercado de consumo é quem vai ditar o novo padrão – esse não é o foco do estudo aqui desenvolvido.

Outro elemento de fundamental importância para se compreender as tendências comuns às políticas sociais empreendidas no Brasil – *“superposições dos objetivos, das competências, das clientela-alvo, das agências e mecanismos operadores; graus exagerados de instabilidade e descontinuidade dos programas sociais, principalmente daqueles que abrigam inovações; alto grau de ineficiência e ineficácia, com desperdícios de recursos de toda a ordem; distanciamento entre formuladores e beneficiários, assim como ausência de mecanismos de controle e monitoramento”* (DRAIBE, 1998, p.5) – refere-se à estrutura federativa do país. Essa estrutura federativa de tradição centralista, e com expressivas dimensões demográficas e territoriais apresenta elevada desigualdade regional e social^{xxiv}.

Nesse aspecto, as relações empreendidas pelas esferas de governo com o propósito de prover as demandas sociais – as relações intergovernamentais – alçam um papel de destaque, tendo em vista a evolução das políticas sociais brasileiras, que encontra-se marcada pelas transformações ocorridas na matriz institucional do país ao longo de sua trajetória histórica – sucessão de cartas constitucionais ao longo do período Republicano. Essas transformações trazem consigo rupturas e alterações radicais das estruturas político-administrativas, segundo comentários de Frey (2000). Isso é testemunhado pela adoção de comportamento ora centralizador, ora descentralizador de poder (SOUZA, 2005; ABRUCIO, 2002, 2000; REZENDE *et* AFONSO, 2002; MORA *et* VARSANO, 2001; GIAMBIAGI *et* ALÉM, 2000; LUSTOSA DA COSTA *et* CUNHA, 2000; CAMARGO/1992). Isto pode ser melhor visualizado por meio do quadro 03^{xxv}:

Os ciclos de centralização e descentralização que se fizeram presentes no contexto histórico nacional, apresentados no quadro anterior, resultam da alternância de poderes, dado por um

movimento pendular na evolução política do país entre essas duas direções: concentração do poder político e financeiro no Governo Central, ou então, nos governos subnacionais. Esses movimentos de ‘sístoles e diástoles’ implicam não somente na adaptação das relações governamentais empreendidas pelas diversas unidades de governo, como também, no ajuste das demais organizações pertencentes à sociedade.

Draibe (1993, p. 21), em seu estudo sobre as características do *Welfare State* no Brasil, propõe uma periodização do processo de constituição do Estado de bem-estar nacional, tendo por base alterações no plano do regime político e na forma do Estado, do que as ocorrências específicas ao nível das próprias instituições do ‘*Welfare*’: 1) 1930/1964 – introdução e expansão fragmentada: a) 1930/43 – introdução^{xxvi}, b) expansão fragmentada e seletiva^{xxvii}; 2) 1964/1985 – consolidação institucional e reestruturação conservadora: a) 1964/1977 – consolidação institucional, b) 1977/ 81 – expansão massiva^{xxviii}, 1981/85 – reestruturação conservadora; 3) 1985-1988 – reestruturação progressista: a) 1985/88 – reestruturação progressista ensaios^{xxix}, b) 1988 – definição do novo perfil (constituente).

Reis e Peruzzo (2008)^{xxx} estudam o processo de constituição do sistema de proteção social brasileiro, tendo em vista a trajetória histórica, com o foco na alteração da base produtiva nacional. Eles propõem a demarcação de sete grandes períodos que acompanham os processos de modernização das bases produtiva e o estabelecimento do perfil de regulação político social, com base nos exames realizados por Draibe (1993) e Pereira (2000). Isso pode ser constatado no quadro 04^{xxxi}:

Esse quadro amplia o entendimento acerca das relações existentes entre as políticas empreendidas, os grupos dominantes e seus interesses, tendo por alicerces de construção do sistema de proteção social nacional: a ideologia dominante e a base produtiva. Sendo assim, a emergência de um efetivo sistema de proteção social no Brasil, como constatado neste quadro, se deu a partir da década de 30, em virtude das transformações políticas e econômicas deste período, como bem visualizado também pelo quadro 01, e efetivado na década de 70. Ou seja, “*somente após a alteração das bases produtivas da economia agrário-exportadora para urbano-industrial que aparecem as primeiras configurações de políticas sociais definidas pelo Estado, que viriam a definir o sistema de proteção social brasileiro, especialmente na década de 70, quando já está consolidado a matriz econômica nacional de base industrial*” (REIS et PERUZZO, 2008, p. 5/6).

A dinâmica social na década de 70 estava na combinação da rápida extensão do assalariamento – baixos salários para a maioria dos trabalhadores^{xxxii} – a elevados graus de concentração da renda. O modelo de crescimento econômico adotado pelo governo, dado pela ‘teoria do bolo’, ampliou o *gap* social. A intervenção social do Estado encontrava-se alicerçada, principalmente, na capacidade contributiva dos trabalhadores formalmente vinculados ao mercado

de trabalho. Sendo assim, os direitos sociais passaram a ser condicionados pela inserção dos indivíduos na estrutura produtiva e a cidadania, como contrapartida do *Welfare State*, vai se dar sob a forma regulada – pela condição de trabalho (SANTOS, 1994).

Draibe (1998, p.5) reforça que a institucionalidade do sistema de políticas sociais, consolidado nesta década (de 70), foi marcada pelo “*binômio forte centralização, fragmentação institucional e corporativismo^{xxxiii} versus fracas capacidades estatais e participativas^{xxxiv}*”. Resultou, assim na reduzida transparência do sistema, contribuindo tanto para a baixa *accountability* dos programas quanto para a inibição da força dos mecanismos de correção, modernização ou inovação institucional. Isto vai ser duramente criticado na década seguinte, dado que a promessa desenvolvimentista de incorporação das massas ao sistema admitia amplas possibilidades de melhoria.

A modalidade de progresso social implementada no país^{xxxv}, a despeito da aparente universalização, da expansão e da modernização do sistema^{xxxvi}, apresentava insuficiências – dadas pela baixa capacidade de contribuição da massa de trabalhadores formalmente vinculados ao mercado de trabalho, corroborando para a reprodução, no plano dos benefícios sociais, das desigualdades iniciais^{xxxvii}. O sistema de financiamento, por outro lado, ao apresentar uma base estreita de contribuição^{xxxviii}, termina por comprometer a qualidade e a quantidade dos serviços prestados. Um conjunto de distorções – dadas pelo populismo^{xxxix}, clientelismo^{xl} e patrimonialismo – “*fez da crise do desenvolvimentismo um episódio de profunda frustração histórica*” (DRAIBE In: DRAIBE, 1998, p.10). Com essa herança, o sistema de proteção social nacional, no início da década de 80, passou a ser submetido às múltiplas e desencontradas pressões da democratização, da crise e dos ajustamentos.

4. Considerações Finais

Conclui-se que a Previdência Social constituiu, no Brasil, desde os anos 30, o eixo da institucionalidade organizadora de políticas sociais de âmbito nacional. Pode-se afirmar que foi a partir do sistema previdenciário que as possibilidades de um Estado de Bem-Estar no país começaram timidamente a tomar forma. O longo processo de expansão e consolidação desse sistema de proteção nacional se acelerou nos anos 70, auge da ditadura militar instalada em 1964. Essa conjugação entre autoritarismo no campo da política e ‘generosidade’ no campo social trouxe distorções ao sistema, tanto do ponto de vista do funcionamento das instituições produtoras de políticas sociais, quanto no que concerne às relações entre os atores sociais e os agentes econômicos. O resultado, amplamente diagnosticado nos anos 80, quando a transição para a democracia ganha fôlego, foi um sistema amplo, mas ineficiente e regressivo, em termos do seu financiamento e, sobretudo, inócuo em termos da garantia de direitos e da extensão da cidadania.

A década de 80 foi marcada pelo movimento de pressões de vários grupos da sociedade, tendo em vista a redução das desigualdades econômicas e sociais existentes no país e a inclusão de grandes contingentes populacionais ao estatuto da cidadania. O resgate da dívida social foi um dos elementos que se fez presente na promulgação da última Carta Constitucional em 1988, marco da abertura democrática, por meio da construção de um sistema de proteção universal e inclusivo, não mais fragmentado como até então. A constitucionalização dos direitos sociais estendeu a cidadania a toda população brasileira e institucionalizou, na letra da Lei, o Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

Essa Carta representou, assim, o estabelecimento de um novo contrato social, cujo desdobramento seria uma transformação institucional de grande envergadura com base em novas regras (Regras Maiores) de convivência. De fato, a Constituição de 1988 configurou um novo ponto de partida para o jogo nacional, com o que se esperavam mudanças comportamentais dos agentes com vistas à adequação ao novo ambiente.

Constatou-se nesse estudo que apesar da trajetória percorrida pelo Brasil, ao longo do tempo, encontrar-se condicionada pela formação e evolução de suas instituições – *path dependence* –, isso não significa a impossibilidade de reverter essa rota. Os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987 e 1988, foi o momento em a sociedade brasileira, por meio de organizações e atores sociais, atuou com o intento de estabelecer normas capazes de reverter o quadro de grandes desigualdades econômicas e sociais existentes no país e promover a inclusão social mediante a expansão da cidadania. Nesse sentido, destaca-se o trecho do discurso de Ulysses Guimarães, quando da promulgação dessa Carta: “[...] a Nação quer mudar. A nação deve mudar. A nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança”.

Referencial Bibliográfico

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Laços Federativos Brasileiros: Avanços, Obstáculos e Dilemas no Processo de Coordenação Intergovernamental**. Tese de Doutorado em Ciências Políticas. São Paulo: USP, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2ª edição. São Paulo: Hucitec, 2002.

AFONSO, Luis Eduardo. **Um Estudo dos Aspectos Distributivos da Previdência Social no Brasil**. Tese de Doutorado em Economia. São Paulo: FEA/ USP, 2003.

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. **(Des)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945-1997 (componentes econômico, demográfico e institucional)**. Tese de Doutorado em Demografia. Minas Gerais: FACE/ UFMG, 1999.

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. Estado e Previdência no Brasil: uma breve história. *In*: MARQUES, Rosa Maria *et al.* **A Previdência Social no Brasil**. Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003 (a).

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

CAMARGO, Aspásia. **A Federação Acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática**. Trabalho apresentado no XVI Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu/ MG: 20 a 23 de outubro de 1992.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **A Era Vargas: 1. tempo: dos anos 20 a 1945**. CD-ROM. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1996.

COHN, Amélia. **Previdência Social e Processo Político no Brasil**. São Paulo: ed. Moderna, 1980.

COHN, Amélia. A Questão Social no Brasil: a difícil construção da cidadania. *In*: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. Caderno de pesquisa, n°8. NEPP/UNICAMP, 1993.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas**. Caderno de Pesquisa, n°32. NEPP/ UNICAMP, 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. **BRASIL 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis**. *In*: Taller Inter-Regional “Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización”. Santiago, Chile, Mayo 14-16, 2002.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n° 21, junho de 2000.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005**. Tese de Doutorado em Economia. Rio de Janeiro, RJ: IE/ UFRJ, setembro de 2006.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças Públicas**. 2° edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

HIRSCHMAN, Albert. **Saída, Voz e Lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e estados**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, n° 55, novembro de 2001.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. **Federalismo no Brasil 2000**. *Idéias e Debates*, n°39. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2000.

MILWARD, Julianne Alvim. **Federalismo Fiscal: uma análise das relações intergovernamentais quanto ao atendimento das demandas sociais, o caso brasileiro.** Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL/ SECRETÁRIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Diagnóstico do Sistema Previdenciário Brasileiro.** Brasília: MPS, SPS, 2003. Disponível em: www.previdenciasocial.gov.br/reforma/arquivos/diagnostico_prev2.ppt Acesso em: dezembro de 2007.

MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. **Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: some facts of the nineties.** Texto para Discussão n° 854. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Sociais: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo, Cortez, 2000.

POCHMANN, Marcio. **Proteção Social na Periferia do Capitalismo: considerações sobre o Brasil.** São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 3-16, 2004.

REIS, Carlos Nelson dos; PERUZZO, Juliane Feix. **Sistema de Proteção Social e Modernização Produtiva: notas preliminares sobre seus impactos em Caxias do Sul.** Disponível em: www.fee.rs.gov.br Acesso em: janeiro de 2008.

REZENDE, Fernando Antônio; AFONSO, José Roberto. **The Brazilian Federation: facts, challenges and perspectives.** Trabalho apresentado no International Conference on Federalism na Stanford University, 6,7 de junho de 2002.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. **A construção do sistema de proteção social no Brasil: avanços e retrocessos na legislação social.** Disponível em: www.sisnet.aduaneiras.com.br Acesso em: março de 2008.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça.** 3° edição. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988.** In: Revista de Sociologia e Política. Curitiba, junho 2005, p.105-121.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira; AZEREDO DA SILVA, Beatriz. Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada. In: **A Política Social em Tempo de Crise: articulação institucional e descentralização.** Volume III – Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras. MPAS/ CEPAL: Brasília: 1989.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998, 2ª edição novembro de 2000.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Estado, Sociedade e Cidadania.** Laboratório de Economia Política da Saúde/ UFRJ, julho 2005. Disponível em: www.enap.gov.br Acesso: março de 2007.

ⁱ O que os institucionalistas chamam de *path dependence* é a trajetória percorrida pela nação, ao longo do tempo, balizada pela evolução de suas instituições.

ⁱⁱ Vale salientar reflexão fundadora de Caio Prado Júnior, que destacou o sentido da colonização para o Brasil, o qual se delinea a partir da intrincada e complexa articulação da dinâmica do mercado mundial com os movimentos internos da economia e sociedade brasileiras.

ⁱⁱⁱ A submissão nacional às imposições externas advindas do exterior (de países e organismos internacionais) não se restringe às esferas política, econômica e financeira; elas também se encontram, infelizmente, no âmbito cultural.

^{iv} A inserção do Brasil na economia internacional foi marcada por seu relacionamento com o mercado externo, desde o Brasil Colônia, por meio da produção de poucos bens primários – pauta de exportação com reduzido nível de diversificação. Até as primeiras décadas do Brasil República, tem-se o processo de desenvolvimento nacional dado pelo mercado consumidor estrangeiro. Maria da Conceição Tavares, em 1975, denominou esse tipo estrutura econômica como modelo de desenvolvimento do país ‘voltado para fora’; em virtude, do elevado peso relativo do setor externo.

^v O movimento operário brasileiro viveu anos de fortalecimento entre 1917 e 1920, quando as principais cidades brasileiras foram sacudidas por greves. Uma das mais importantes foi a greve de 1917 em São Paulo, em que 70 mil trabalhadores cruzaram os braços exigindo melhores condições de trabalho e aumentos salariais. A greve durou uma semana e foi duramente reprimida pelo governo paulista. Finalmente chegou-se a um acordo que garantiu 20% de aumento para os trabalhadores (CPDOC, 1996).

^{vi} De acordo com Behring e Boschetti (2006, p.80), a formação dos primeiros sindicatos no Brasil se deu na passagem para o século XX, na agricultura e nas indústrias rurais a partir de 1903, dos demais trabalhadores urbanos a partir de 1907, quando é reconhecido o direito de organização sindical. Vale salientar que esse processo se dá sob uma forte influência dos imigrantes que traziam os ares dos movimentos anarquista e socialista europeus para o país.

^{vii} Cohn (2000, p.387/8) explana que a questão social no Brasil, nas três primeiras décadas do século XX era vislumbrada como um ‘fenômeno excepcional e episódico’, que demandava iniciativas pontuais do Estado e largamente sob a responsabilidade da filantropia, como algo pertencente à esfera privada. Interessa, ainda, observar que no final do século XIX, as aglomerações urbanas vão apresentar um ritmo de crescimento mais acelerado, em virtude das reformulações efetivadas na economia nacional. A exploração do trabalho livre e os problemas sociais são associados “a dois elementos básicos: carência de recursos (materiais e intelectuais) que possibilitem a sobrevivência dos indivíduos por sua própria conta e, conseqüentemente, a pobreza sendo um problema individual, o seu combate é também concebido como pertinente à esfera da responsabilidade privada e individual de cada um, sendo valorizado sobretudo o caráter voluntário das ações então implementadas”. Nesse contexto, os problemas sociais são colocados como responsabilidade da filantropia, relacionada à Igreja Católica, exemplo disto são as Santas Casas de Misericórdia (COHN, 2000, p.387).

^{viii} É interessante pontuar que esta mudança de concepção está diretamente relacionada ao ambiente – contexto econômico, político, social e cultural. Isto significa que o “processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo” (HÖFLING, 2001, p.38).

^{ix} Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), em 1933, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), em 1933, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), em 1934, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), em 1936, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), em 1938 e o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), em 1939 (GENTIL, 2006; COHN, 1980; AFONSO, 2003; MPS, 2007).

^x Quadro 01: Benefícios oferecidos pelos IAPs nos anos 40

Benefícios	IAPM (1933)	IAPB (1934)	IAPI (1938)	IAPETC (1938)	IPASE (1938)	IAPC (1940)*
Aposent./ idade		X		X	X	X
Aposent./ invalidez	X	X		X	X	X
Pensão	X	X	X	X	X	X
Ass. Med. Hospitalar	X	X	X		X	X
Ass. Farmacêutica	X	X				
Aux. Funeral		X		X		X
Pecúlio					X	X
Aux. Doença		X	X			X
Aux. Maternidade		X				X
Aux. Detenção		X				
Contr. Segurado	3%	4-7%	3-8%	3-8%	4-7%	3-8%

* Os dados do IAPC são da reforma promovida em 1940; os demais são dos decretos de constituição do Instituto.

Fonte: OLIVEIRA *et* FLEURY TEIXEIRA (In: WERNECK VIANNA, 2005, sl.51).

^{xi} O uso do conceito de *Welfare State* para designar o sistema de políticas sociais no Brasil é controvertido, ver Werneck Vianna (2000).

^{xii} O bipartidarismo foi instituído após o Golpe Militar, em 1964, no governo Castelo Branco (1964-1967). Em 1967 tem-se a imposição de uma nova Constituição, que institucionalizou o regime militar e suas formas de atuação.

^{xiii} No período da ditadura militar (1964-1985) a obstrução do mecanismo de voz da sociedade brasileira se deu também por meio da supressão dos direitos constitucionais, da censura, da perseguição política e repressão aos que eram contrários ao regime. É importante observar que o advento da ditadura militar brasileira transformou por completo a conjuntura política e social do país, antes francamente favorável ao crescimento dos movimentos sociais – no início da década de 60 testemunhou-se a eclosão de movimentos sociais de amplitude abrangente: “*das ligas camponesas, no meio rural nordestino, ao movimento pelas reformas de base no centro-sul desenvolvido, as reivindicações populares do período produziam permanente mobilização no interior da sociedade, dotando de grande expressão as bandeiras de lutas sociais das classes trabalhadoras*” (RIZOTTI, 2008, p.6).

^{xiv} Exemplo de empresa privada beneficiada pelo Golpe Militar foi a Rede Globo que, com o apoio do governo, tornou-se uma emissora nacional, por meio da realização da livre propaganda da ditadura militar, onde enfatizava o avanço econômico obtido pelo país.

^{xv} A Reforma Administrativa de 1967, as alterações políticas na Federação e a introdução de uma série de mecanismos econômico-financeiros realizadas após o Ato Institucional nº 5, de dezembro de 1968, são alguns exemplos.

^{xvi} Grifos de Draibe (1998).

^{xvii} Quadro 02: Cronologia das mudanças Pós-64 na Seguridade

1966	Criação do INPS
1967	Integração dos seguros acidentes de trabalho ao INPS
1971	Criação do Prorural / Funrural
1971	Criação da CEME
1972	Incorporação dos empregados domésticos ao INPS
1973	Regulamentação da filiação dos autônomos ao INPS
1974	Ministério da Previdência e Assistência Social
1974	Instituição do Programa de Pronto Ação (PPA)
1974	Criação do FAS (Fundo de apoio ao Desenvolvimento Social)
1974	Fundação da Dataprev
1974	Lei 6136: inclui salário-maternidade entre as prestações da Previdência Social
1974	Lei 6179: amparo previdenciário para maiores de 70 anos e inválidos sem contribuição integral
1975	Instituição do Sistema Nacional de Saúde
1976	Programa de interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS)
1977	Instituição SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social)
1984	Ações integradas de Saúde
1986	SUDS

Fonte: WERNECK VIANNA, 2005, sl.57.

^{xviii} Modelo dado por uma concepção de intervenção social do Estado meramente sancionadora da distribuição primária da renda e da riqueza (DRAIBE, 2002, p.5).

^{xix} Conforme Abranches (In: WERNECK VIANNA *et* AZEREDO DA SILVA, 1989, p.119), o processo de desenvolvimento econômico nacional, dado pelo seu padrão de acumulação, impôs restrições à política social: “[...] Há uma assincronia estrutural no processo de avanço do capitalismo industrial no Brasil, associada ao seu caráter retardatário em relação à ordem capitalista global e à profunda heterogeneidade de sua formação social [...]. Essa assincronia produz sérias perturbações econômicas e sociais que, à falta de firme determinação política para corrigi-las, produzem maior desigualdade, maior pobreza e novos desequilíbrios estruturais”.

^{xx} Em 1971, com a criação de um fundo específico, o Funrural, a previdência chegou aos trabalhadores rurais. No entanto, essa medida atingiu parcialmente esse segmento, oferecendo aos que tinham condições de se cadastrar, benefícios muito inferiores aos que eram providos aos trabalhadores do mercado formal do espaço urbano.

^{xxi} Importa ressaltar a alta taxa de crescimento econômico que o país passou no período do Milagre Econômico foi um dos grandes responsáveis pela redução do nível de desigualdade social e da pobreza, além do assalariamento e da mobilidade social, como bem colocado por Draibe (2002). O impacto das políticas implementadas foi, em grande parte, limitado frente a esse cenário econômico.

^{xxii} Como observado por Cohn (2000), a reprodução das desigualdades sociais existentes no Brasil se dá de forma contrária ao que é constatado nos países com os modelos clássicos de Estado de bem-estar social.

^{xxiii} Em 1923 foi aprovada a Lei Elói Chaves que estabelecia o seguro social obrigatório para as empresas do setor ferroviário. Esse seguro, denominado no Brasil de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), foi estendido em 1926 às empresas do setor marítimo e constituiu o embrião do sistema previdenciário brasileiro, que, como visto acima foi montado sob a forma de IAPs, depois da Revolução de 30.

^{xxiv} A desigualdade regional, bem como a oligarquização do poder constitucional, constituem-se em elementos essenciais para a compreensão do funcionamento político do país. Abrucio (2000) constata que a assimetria política e econômica, ao longo do processo histórico nacional, derivou na formação de várias coalizões de determinados estados contra outros, dificultando a cooperação entre estes entes governamentais.

^{xxv} Quadro 03 – Ciclo histórico na federação brasileira

Período	Resumo Histórico	Direção Política
1500–1822	Brasil Colônia	Centralização
1822-1891	Brasil Império	Centralização
1891-1930	1º República Constitucional	Descentralização
1930-1945	Ditadura Vargas	Centralização
1946-1964	Constituição Democrática	Descentralização
1964-1968	Regime Militar	Centralização
1968-1980	Regime Militar/ Início Processo de Democratização	Centralização/ Descentralização
1980 →	Retorno a Democracia	Descentralização

Fonte: MILWARD (2003, p. 48).

^{xxvi} Essa fase remete basicamente à legislação previdenciária e trabalhista, que foram introduzidas no cenário nacional.

^{xxvii} A expressão ‘expansão fragmentada e seletiva’, segundo a pesquisadora (DRAIBE, 1993, p.22), significa que “*nem todas as áreas de intervenção social do Estado operam plenamente, seja porque a política se dirige a grupos sociais que vão passo a passo sendo incorporados ao sistema (previdenciário mas também a outros equipamentos de consumo coletivo)*”.

^{xxviii} A expressão ‘expansão massiva’ refere-se a um momento de crescimento “*com características de política de massas, na qual o acesso amplia-se enormemente, resolvendo pelo primeiro pólo o binômio quantidade x qualidade*” (DRAIBE, 1993, p.22). A autora salienta que a utilização dessa expressão não significa necessariamente universalização e, portanto, ruptura com os modos seletivos de crescimento.

^{xxix} Os ensaios que a autores se refere, trata das concepções e encaminhamentos de reestruturação que foram tentadas ainda pelo regime militar – conservadora –, ou pelo governo civil da Nova República – progressista. O período de reestruturação progressista foi iniciado pelas novas definições de direitos sociais contidas na nova Constituição.

^{xxx} O estudo desses dois pesquisadores residiu na sistematização de informações conceituais acerca das alterações ocorridas no sistema de proteção social, no contexto da reestruturação produtiva tendo como recorte o âmbito dos processos de trabalho industrial. O foco dessa pesquisa exploratória está na indicação dos impactos dessa reestruturação na microrregião de Caxias do Sul.

^{xxxi} Quadro 04 – Síntese de Periodização e Configuração do Sistema de Proteção no Brasil até a fase de abertura democrática

Perfil da Regulação Política	Etapa	Período	Fase
Política Social do laissez-faire	I	Antes de 1930	Ajuda Mútua
Política Social populista com traços desenvolvimentista	II	1930-1943	Introdução ao Sistema de Proteção
		1943-1964	Expansão fragmentada a seletiva
Política Social do regime tecnocrático-militar, incluindo a fase de abertura	III	1964-1977	Consolidação Institucional do Sistema de Proteção Social

	IV	1977-1985	Crise e ajustamento conservador do Sistema de Proteção Social
Política Social do período de transição para a democracia liberal	V	1985-1987	Ajustamento Progressista do Sistema de Proteção Social
	VI	1988-1990	Reestruturação do Sistema de Proteção

Fonte: REIS *et* PERUZZO, 2008, p. 6.

^{xxxii} Draibe (1998, p.9) explana que o modelo de crescimento econômico escolhido pelo governo tinha por base “os baixos salários para a maioria dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que a massa da população permaneceu ou subempregada nas cidades ou inteiramente marginalizada nas cidades e no campo”.

^{xxxiii} O caráter corporativo das políticas sociais desenvolvidas estabeleceu um traço de iminente desigualdade na criação e expansão dos direitos sociais adquiridos pela classe trabalhadora. Este caráter terminava por incidir o ônus da falta de assistência pública às demandas coletivas de vida e trabalho, sobre os contingentes mais numerosos e menos organizados (RIZOTTI, 2008).

^{xxxiv} Grifos de Draibe (1998).

^{xxxv} Segundo Werneck Vianna e Azeredo da Silva (1989, p.130), o modelo de proteção social nacional terminou por se confundir, historicamente, com o papel do Estado no desenvolvimento de seu capitalismo. Esta constatação tem por base o estudo de Wanderley Guilherme dos Santos, em sua obra *Cidadania e Justiça*, publicada em 1979, “ao estabelecer um quadro analítico consistente, para examinar a política social brasileira a partir de suas origens históricas. Relacionando a emergência da política social à necessidade de regulação estatal dos conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação capitalista [...]”.

^{xxxvi} A aparente universalização, expansão e modernização do sistema, dados pela consolidação do *Welfare State* no Brasil, no período pós-64, segundo a exposição de Castro (1989, p.34) deu uma “nova roupagem às práticas clientelistas ao padrão cooptativo, ao estabelecer como regra sua subordinação a interesses particulares, tendência reforçada através da centralização e controle do sistema pela burocracia pública, fechamento dos canais de participação e ausência de mecanismos de controle sobre as ações do Estado”.

^{xxxvii} Draibe (1998) salienta em seu artigo, o caráter residual do gasto público financiado com recursos fiscais – de aplicação mais ‘livre’ em programas universais – que levou a inibição de qualquer papel redistributivo das despesas, que pudesse alterar, de forma expressiva, as posições originais de renda e de recursos das pessoas e famílias.

^{xxxviii} A base composta apenas das contribuições de empregados e empregadores se reduzia também pelas características do mercado de trabalho e o predomínio de salários muito baixos na economia.

^{xxxix} “A política social ‘modernizada’ do pós-64 configurou-se como instrumento da promoção de objetivos econômicos e políticos mais amplos. Um regime autoritário em permanente busca de legitimidade passou a manipular – como anteriormente, o fizera o ‘populismo’ – este extenso aparato social do Estado, não mais para cooptar os setores populares, mas para ‘acalmar’ uma população crescentemente insatisfeita com os efeitos perversos do padrão de desenvolvimento conduzido pelos governos militares. As medidas de *Welfare* não escaparam à lógica da ação estatal sob o autoritarismo, caracterizada pela norma geral ‘custos sociais e benefícios privados’” (ABRANCHES *In*: WERNECK VIANNA *et* AZEREDO DA SILVA, 1989, p.136).

^{xl} De acordo com a exposição de Teixeira (*In*: WERNECK VIANNA *et* AZEREDO DA SILVA, 1989, p.136), as práticas clientelistas nas políticas sociais, pós-64, “do padrão cooptativo permaneceram subordinando o sistema de proteção social aos interesses particulares do mercado”; da mesma forma que a “repressão e controle assumiram formas renovadas, disfarçando a corrupção que malgrado o discurso moralizante dos governos militares grassou incólume”.