

SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO: entre o público e o privado¹

Tiago Martinelli*

RESUMO

Este trabalho versa sobre a constituição do sistema de proteção social brasileiro, na expectativa da compreensão e conformação das políticas sociais. Busca-se isso nas instituições que gerenciam as diferentes políticas criadas para dar conta das desigualdades. Problematiza-se através da proposta da “contra reforma” do Estado, na ótica das relações estabelecidas entre o mercado e a sociedade civil. A fim de dar conta das desigualdades sociais produzidas pelo próprio sistema, têm-se algumas das propostas para um sistema de proteção em vigência, neste estudo ilustradas pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Palavras-Chave: Questão Social — Sistema de Proteção Social — Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)

ABSTRACT

This study discusses about the constitution of the Brazilian social protection system, in the expectancy of the compression and conformity of the social politics. It is sought in the institutions that manages the different politics created to accommodate the unequalities. It is discussed through the proposal of “counter reform” of the State, in the vision of the relationships established between the market and the civil society. With the purpose of accommodate the social unequalities produced by the own system, here are some of the proposals to a system of present protection, in this study illustrated by the Civil Society Organization of Public Interest.

Keywords: Social Question – Social Protection System – Civil Society Organization of Public Interest (OSCIP)

1 INTRODUÇÃO

Essa abordagem pretende aduzir perspectivas e desdobramentos sobre o sistema de proteção social brasileiro. Para tanto, define-se 1988 como o período de referência, data de promulgação do texto constitucional. A delimitação temporal ocorre em função de a Carta Magna garantir direitos sociais (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados) e, principalmente, pela definição da proteção social sob a ótica da seguridade social.

¹ Este trabalho contém parte das discussões desenvolvidas na Dissertação “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) do Município de Porto Alegre: Espaços Socioocupacionais dos Assistentes Sociais?” (Disponível em: <http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=577>), apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em março de 2007, sob orientação da Professora Doutora Berenice Rojas Couto.

* Assistente Social pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Mestre e Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), integrante do Núcleo de Estudos de Políticas e Economia Social (NEPES). E-mail: timartinelli@yahoo.com.br.

No Brasil, a consolidação do sistema de proteção começou pela Lei Orgânica da Seguridade Social. Nesse período, também restava, ainda, fértil espaço para a filantropia e a benemerência (MESTRINER, 2001), conformando um sistema de proteção social baseado no conservadorismo, no autoritarismo estatal e no assistencialismo privado. Nesse sentido, a presença dos direitos sociais pré 1988 é questionável, bem como os processos que passam a ser construídos, a partir da Constituição, para atender à população.

A ilustração desses processos de desapropriação do bem público, em contraproposta à ampliação do privado, é objeto de ilustração da “nova” configuração do sistema de proteção social brasileiro, abordado através das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. No Brasil, a busca pela desconstituição dos direitos sociais vem sendo assumida pelas práticas utilitárias que as propostas neoliberais criaram, ao responsabilizar a sociedade civil por atribuições centradas e de responsabilidade do Estado. Essas práticas ganham corpo através das instituições privadas sem fins lucrativos, que, acabam por se utilizar das estratégias para se manterem. Os preceitos da “contra reforma”, de atender aos privilégios do mercado, reduzem o poder do Estado e ampliam as responsabilidades da sociedade civil, que acaba por ser culpabilizada pela situação de desigualdade que aumenta a cada ano, no País.

2 O PROJETO DE “CONTRA REFORMA” DO ESTADO: a (con) fusão do público e do privado

O sistema de proteção social, através da seguridade social, materializou-se legal e institucionalmente neste século XXI, em conformidade com as políticas econômicas de recorte teórico neoliberal propostas através das reformas estabelecidas no final do século XX. A legalidade estabelecida regula as relações entre sociedade e Estado, na perspectiva de atender à lógica do mercado. O sistema de proteção configura-se na abertura dos cofres públicos, com a mínima participação da sociedade nas decisões e no direcionamento da aplicação das verbas para a gestão privada, ou seja, ocorre um retorno (através dos impostos e incentivos fiscais) financeiro para a iniciativa privada aplicar o dinheiro público em projetos sociais, ambientais e culturais. Apesar disso, “o Estado passa por importantes mudanças, mas não se retira da cena da gestão da reprodução social. O seu papel é modificado, modernizado, reduzido, mas não abolido. Pelo contrário, pode até voltar a ampliar-se” (SILVA, 2004, p. 155).

Ao se referir a constituição do sistema de proteção social brasileiro — apesar de visar a universalização das políticas públicas sociais — não se está descartando a participação institucional do “privado”, no sentido de que o empresariado tem participação na formulação das políticas. Nesse sentido, tem-se uma conformação diferenciada por parte

do empresariado, na busca da construção da sua hegemonia, que, anteriormente, pensava apenas na reprodução da força de trabalho (MOTA, 2005, p. 155). Nessa conformação da relação entre Estado, sociedade e mercado, a questão social “[...] deixa de ser objeto específico da atuação do Estado e passa a ser também foco da ação empresarial, como parte da formação de outra cultura” (MOTA, 2005, p. 156).

A capacidade de rápida implementação das propostas das políticas econômicas de recorte neoliberais, através do plano diretor para a “contra reforma”², faz com que, no Brasil, a reforma defendida na Constituinte seja descartada, isto é, não se considera a Constituição Federal de 1988 como uma reforma democrática, que, mesmo com o poder de persuasão da retórica neoliberal, acaba demonstrando mecanismos consolidados, como os Conselhos de Políticas Públicas e de Defesa dos Direitos, nas Câmaras Setoriais, nos Orçamentos Participativos e nos meios políticos, intelectuais e da sociedade civil (BEHRING, 2000).

As reformas do Estado foram sistematizadas através do **Plano Diretor da Reforma do Estado** (BRASIL, 1995), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado e submetido ao Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que o aprovou. Verifica-se que, conforme as propostas, tanto em âmbito teórico como prático, dadas as limitações temporais, essa “contra reforma” foi viabilizada através de suas estratégias institucional-legal (reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade), cultural (cultura burocrática para uma cultura gerencial) e de gestão pública (introdução da administração gerencial) (BRASIL, 1995).

No Brasil, a “contra reforma” também é implementada pelo mecanismo da “política de defesa do capital de empréstimo” e da “política fiscal de isenção do capital”. A “contra reforma” queria romper com a burocracia, tendo por base os sistemas gerenciais do mercado, mas “[...] na verdade, nenhuma reforma do aparelho de Estado feita sob o capitalismo tem como se objetivar contra a burocracia, em nome da superação de algum ‘defeito estrutural’ que esse modelo conteria” (NOGUEIRA, 2004, p. 42-43).

Portanto, há um reordenamento institucional das novas organizações sociais da “contra reforma” que passam a estar sob a égide da economia de mercado. A idéia de redução do Estado e de ampliação e priorização ao mercado tornou as sociedades latino-americanas “[...] mais tensas, violentas, inseguras e fragmentadas. Paradoxalmente, quanto mais o mercado se desvencilhou do Estado, mais se mostrou despreparado para funcionar sem um Estado” (NOGUEIRA, 2004, p. 54).

² Entende-se essa reforma, viabilizada no Governo Fernando Henrique, como uma “contra reforma” que, ao contrário do que pretende a proposta, “[...] se compôs de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas” (BEHRING, 2003, p. 281).

As novas regulações propostas a partir da “contra reforma” do Estado prestam-se à (des)regulação, a começar pelas contradições das organizações, caracterizadas principalmente pela ordem de serem “jurídica privada”, complementadas pela finalidade “sem fins lucrativos”. A legislação brasileira define duas formas institucionais para as organizações sem fins lucrativos: as fundações privadas e as associações civis sem fins lucrativos (BRASIL, 2002). Verifica-se, assim, uma incoerência nessas regulações, haja vista a quantidade de verbas públicas que são destinadas a organizações que estão enquadradas nessas propostas reestruturantes. Ou seja, instituições sem fins lucrativos, geridas com quantidades não reveladas de verbas públicas, cuja destinação é para fins privados. Revelam-se ainda as organizações que de estatais passam a ser privadas e mantidas pelo Estado, como no caso das organizações sociais reguladas pelos contratos de gestão, que caracterizam o ideal proposto pela “contra reforma” na privatização do espaço estatal. Dentre outras “vantagens” mercadológicas, estão as possibilidades de realizar a contratação de trabalhadores sem concursos públicos, privatização de serviços, desregulamentação dos critérios de compra de materiais, sem a necessidade de licitação, dentre outras estratégias que visam veladamente o lucro e a desapropriação do bem público.

Dadas a dificuldade e o não-amadurecimento das discussões em torno do terceiro setor, apresentam-se algumas definições do mesmo. Não é por nada que estão inseridas nessa classificação entidades filantrópicas, ONGs, associações e grupos comunitários de perfis diversos. A discussão perpassa uma definição para o terceiro setor, que deixe de tratar todas as instituições fora do âmbito do Estado como pertencentes a ele. No Brasil, a definição de terceiro setor não seria necessária, dada a aceção legal que as instituições possuem. O parâmetro de definição conceitual para as organizações brasileiras dá-se no avanço legislativo que qualifica as mesmas, permitindo, assim, que não se enquadrem, de maneira utilitária, essas entidades no chamado e indefinido terceiro setor.

Dessa forma, tem-se uma base conceitual jurídica e que define o papel das organizações. Essa base, no entanto, é produto das disputas de interesses muito complexos e que, ao oferecerem elementos legais, podem subsidiar luta pela obtenção dos direitos sociais. A questão legal no Brasil está condicionada às relações sociais que não estão sendo atendidas, ou seja,

[...] o problema está nas dificuldades de investir a esperança de justiça na esfera mundana das leis e traduzi-las na linguagem pública dos direitos, enquanto exigência coletiva que cobra da sociedade suas responsabilidades nas circunstâncias que afetam suas vidas (TELLES, 2001, p. 86).

A crítica de maior relevância quanto à “contra reforma” do Estado reporta-se à publicização³. Essa “produção de bens públicos” desconsidera a construção dos direitos sociais, da seguridade social e principalmente da Constituição Federal de 1988, desmembrando o tripé das políticas sociais públicas, principalmente ao atribuir a responsabilidade de gestão às organizações sociais e OSCIP, estrategicamente criadas na mesma lógica desfragmentadora. Estas últimas, inclusive, por se aportarem aos conselhos de políticas públicas, somente com fins consultivos. As OSCIP estão cadastradas no Ministério da Justiça não submetidas ao controle social instituído e atribuído aos conselhos paritários e deliberativos, passando a contemplar a proposta da “contra reforma” do Estado, pois, através dela, é possível a terceirização e/ou a privatização da seguridade social, por meio das políticas sociais. Ou seja, as atividades que são de responsabilidade do Estado passam a ser transferidas ao setor privado, mantido por verba pública.

As OSCIP foram concebidas, no Brasil, como instrumento de viabilização e implementação de políticas públicas, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), instituídas pela Lei nº 9.790/99, mais conhecida como a Lei do Terceiro Setor. O berço das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público está no **Programa Comunidade Solidária**⁴ e visam política e ideologicamente, bem como através de suas práticas, desmontar a construção da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

O que caracteriza a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público é ser pessoa jurídica, de direito privado e sem fins lucrativos; atender aos objetivos sociais e às normas estatutárias previstas na lei. As entidades têm que obedecer, ao mesmo tempo, aos critérios de finalidade — não ter fins lucrativos e desenvolver determinados tipos de atividades de interesse geral da sociedade (BRASIL, 1999).

A adesão à qualificação pode ser acessada por consulta ao sítio do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DJCTQ) da Secretaria Nacional de Justiça⁵, sendo que existem, no Brasil, 3.959 entidades “enquadradas” na nova lei. A lei apresenta algumas “inovações”, como o Termo de Parceria, sendo este um instrumento jurídico para a realização de parcerias unicamente entre o poder público e as OSCIP, para o fomento e a execução de projetos.

Essa “parceria” visa à obtenção de recursos públicos, a fim de financiar as atividades desenvolvidas pelas OSCIP. O papel dos Conselhos de Políticas Públicas é

³ “Publicização refere-se à produção não-estatal de bens públicos, por entidades situadas no âmbito do denominado terceiro setor (setor de serviços não orientado para o lucro). O projeto Organizações Sociais baseia-se na publicização de atividades relacionadas à produção de bens públicos realizadas por entidades estatais, ou seja, permitir sua absorção por entidades não-estatais orientadas para certas políticas públicas” (BRASIL, 1997, p. 17).

⁴ Esse projeto, depois de estar inserido como um programa governamental no período do Governo Fernando Henrique Cardoso, sob o comando de Ruth Cardoso, primeira dama, passou a ser OSCIP.

⁵ Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DJCTQ) da Secretaria Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/snj/oscip/>>. Acesso em: abr. 2007.

consultivo, não podendo induzir modificação das obrigações estabelecidas pelo Termo de Parceria celebrado, devendo fazer os encaminhamentos de recomendações e sugestões ao órgão estatal, para que o mesmo adote as providências cabíveis.

As OSCIP podem remunerar seus dirigentes. Essas organizações, anteriormente à lei, se utilizavam de outros meios (não legais) para a remuneração dos mesmos, não sendo “[...] prática incomum a distribuição disfarçada de lucros aos sócios ou o pagamento de remuneração aos dirigentes por meio de expedientes que visam a ocultar do fisco a natureza remuneratória dos pagamentos” (CARVALHO, 2005, p. 27).

Comporta fazer referência à própria legislação discutida no período de conformação do marco legal que não contemplou as defesas e preocupações vislumbradas pelas organizações implicadas na garantia de atendimento as suas necessidades, devido, a gama de projetos de leis⁶ que ainda tramitam e de regulações que estão em pauta e vinculadas a essas instituições de direito privado e sem fins econômicos. As discussões, nesse âmbito, nunca são esgotadas, dadas as dificuldades de controle sobre essas instituições.

No Brasil, tem-se um sistema de proteção social dos segmentos com acesso ao mercado e outro destinado aos pobres. A questão social passa a ser enfrentada através de um “[...] somatório de políticas e programas sociais setorializados, sem a presença de um projeto para a sociedade que os articule e imprima um sentido político ao seu conjunto” (COHN, 2000). A política social brasileira tem como marco legal a Constituição de 1988 e prevê a proteção social a partir da seguridade social, através de políticas “[...] reconhecidas como direitos sociais e associadas diretamente ao núcleo de proteção social, que envolve programas e ações de educação, cultura, proteção ao trabalhador, habitação, urbanismo e saneamento básico” (CASTRO; CARDOSO JÚNIOR, 2006, p. 9).

As respostas à questão social não estão somente voltadas ao Estado, mas principalmente, também aos interesses do sistema capitalista, isto porque a mesma é resultado das próprias contradições advindas do capitalismo e de sua necessidade de exploração e acumulação para manter-se, assim como da relação com o trabalho livre, do crescimento econômico e, ainda, da situação das conquistas e manutenção dos direitos civis, políticos, sociais e das políticas públicas, tendo em vista o empobrecimento da classe trabalhadora.

⁶ Segundo a Associação Brasileira de Associações Não-Governamentais (ABONG), hoje tramitam sete projetos de lei no Senado Federal e 17 na Câmara dos Deputados relacionados às atividades das ONGs (AQUINO, 2005).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em plena transição e aprovação de mecanismos democráticos e públicos, no Brasil, ao final da década de 90 do século XX, constituíram-se leis que, implicadas pela “contra reforma” do Estado, começam a formar um arcabouço legal de descentralização das atribuições dos conselhos de políticas públicas, de redução do controle social por parte da sociedade civil e de redução considerável da gestão pública através do Estado. Essas regulamentações ampliam, portanto, a iniciativa empresarial e as prerrogativas voltadas aos fins privados. Para tanto, não foi possível sequer implementar os preceitos constitucionais que, concomitantemente, foram criando impedimentos a tais propostas.

Tem-se um crescimento da seguridade social privada, principalmente no que tange à saúde e à previdência, destacando que essa cobertura passa a atender aos serviços básicos, apelando, para atendimentos mais complexos, aos serviços públicos. Na política de assistência, verifica-se uma ampla rede de organizações “privadas” e “sem fins lucrativos” que visa dar conta do atendimento das mais diversas expressões da questão social. Têm-se ainda iniciativas resguardadas pela “responsabilidade social” das empresas, através de projetos focalizados e restritos a uma parcela de trabalhadores e que, apesar de serem privados, estão sendo subsidiados pelo Estado. É nessa perversa lógica que o público é “ruim”, e o serviço privado é “bom”, que a “cultura da crise” se estabelece na relação entre trabalhadores e empresários. Tem-se hoje, no Brasil, uma gama de serviços voltados à área social que conformam um sistema economicamente centralizado no Estado, sendo o setor privado espaço privilegiado para execução dessas ações.

A composição do sistema de seguridade social no Brasil, construída pelos segmentos da sociedade que defendem a perspectiva dos direitos públicos e universais e que não chega a sua plenitude, acaba por ser apropriada pela iniciativa privada, que a busca através do discurso das práticas “solidárias” (de “ajuda”), por meio de desenvolvimento de programas de ajuste social, dando um diferente direcionamento social, sensibilizando e mobilizando de forma fragmentada e despolitizada, desestabilizando o que é público, ampliando as práticas solidárias, desresponsabilizando socialmente o capitalismo.

A proteção social brasileira deve estar implicada na integralidade da seguridade social e na efetivação das políticas sociais públicas, principalmente abrangendo a universalidade, sendo seus sujeitos protagonistas nos processos de decisão, na participação, na transparência e na aplicação dos princípios democráticos e coletivos, visando à equidade e à justiça social.

REFERENCIAS

AQUINO, Yara. Debate aborda novo marco legal para organizações não-governamentais. **Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG)**. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: mai. 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra reforma**. Desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. Reforma do Estado e Seguridade Social no Brasil. **SER Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, Brasília**, n. 7, p. 43-80, jul./dez 2000. (Seguridade Social).

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: jun. 2005.

BRASIL. Lei nº 9.790, 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação da Secretaria Nacional de Justiça**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/snj/oscip/legislacao/>>. Acesso em: out. 2004.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações sociais**. Brasília: 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 2)

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: mai. 2006.

CARVALHO, Cristiano. Aspectos tributários das entidades sem fins lucrativos e das OSCIP. In: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coords.). **Aspectos jurídicos do Terceiro Setor**. São Paulo: Thomson, 2005. p. 15-28.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Dimensionamento e análise das finanças sociais do governo federal: 1995 a 2002**. Brasília, IPEA, set. 2006. (Texto para Discussão n. 1213).

COHN, Amélia. Gastos Sociais e Políticas Sociais nos Anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro. In: **XXIV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, GT 03 — Estrutura Social e Desigualdade, out. 2000.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MOTA, Ana Elisabete. **Cultura da crise e seguridade social**. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 3. ed.. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira:** entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania.** São Paulo: Editora 34, 2001.