



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social – SER
Trabalho de Conclusão de Curso - TCC

Gabriela Cristina Pereira da Silva

O DESMONTE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF
(2011-2016)

Brasília – DF
2016

Gabriela Cristina Pereira da Silva

**O DESMONTE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF
(2011-2016)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como pré-requisito para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.
Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Guiraldelli

Brasília – DF, novembro de 2016

Gabriela Cristina Pereira da Silva

**O DESMONTE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF
(2011-2016)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como pré-requisito para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Reginaldo Guiraldelli
(Orientador)

Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador
(Membro Interno)

Prof^a. Dr^a. Camila Potyara Pereira
(Membra Interna)

Brasília – DF, novembro de 2016

*À minha mãe Carla, frente à dureza que a vida nos impôs, desde cedo me ensinou a dar valor
ao trabalho alheio.*

AGRADECIMENTOS

Às minhas irmãs Letícia e Marina e à minha afilhada Alice, que muito têm sofrido com as minhas ausências. Vocês representam para mim o que há de melhor no futuro.

Aos meus pais, especialmente ao Ricardo, meu pai do coração ou o pai que não tive, quem muito admiro pela sua paciência e por ter sido um bom pai à toda minha família. À minha mãe Carla, que mesmo com toda a firmeza e rigidez, me ensinou as coisas mais importantes da vida. À minha tia Daniele e ao quase tio Raimundo, pela eterna paciência e compreensão com minhas ausências.

Ao meu namorado e amigo Pedro Henrique, quem tem me apoiado incondicionalmente nos últimos anos e tem aguardado ansiosamente pelo término deste trabalho. À minha sogra Maria de Jesus, quase uma mãe, pelo carinho e pelas deliciosas comidas.

Às minhas eternas amigas Lohanna, Fernanda e Thayane, que há mais de uma década me apoiam em tudo. Vocês são a representação mais bela e honesta sobre amizade.

A todos vínculos que construí com estudantes no decorrer da graduação, especialmente, ao casal Rebeka e Thiago. Vocês foram imprescindíveis nessa cansativa reta final e na elaboração deste trabalho. Que essa amizade seja para sempre.

Ao meu orientador Reginaldo Guiraldelli, quem apresentou-me a vida acadêmica fora da sala de aula. Ao meu avaliador interno Evilasio Salvador, pela indiscriminada credibilidade. A todo corpo docente e a todos trabalhadores do Departamento de Serviço Social que, de alguma maneira, contribuíram para a minha formação.

Sem todos vocês nada disso seria possível.

RESUMO

Este trabalho analisa a trajetória percorrida de consolidação da seguridade social no Brasil, sobretudo da previdência social, relacionando-a com as funções desempenhadas pelo Estado desde 1920, na condução de políticas socioeconômicas, dentre elas, sob o discurso neoliberal de contenção dos gastos públicos, as contrarreformas previdenciárias iniciadas a partir da década de 1990. O propósito da pesquisa foi identificar os principais aspectos que caracterizam a continuidade do desmonte da previdência social no Governo Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, entre os anos de 2011 e 2016.

Palavras-chave: Previdência Social; Seguridade Social; Estado; Neoliberalismo; Governo Dilma.

ABSTRACT

This research analyzes the progress made in consolidating social security in Brazil, especially social security, in relation to the functions performed by the state since 1920, in the conduct of socioeconomic policies, among them, under the neoliberal discourse of public expenditure containment, the social security counter-reforms started in the 1990s. The purpose of the research was to identify the main aspects that characterize the continuation of the dismantling of social security in the Dilma Rousseff Government of the Workers' Party between 2011 and 2016.

Keywords: Social Security; State; Neoliberalism; Dilma government.

SUMÁRIO

Lista de Gráficos	09
Lista de Tabelas	10
Lista de Abreviatura e Siglas	11
Introdução	14
Capítulo 01 - Trabalho, Estado e o Desenvolvimento das Políticas Sociais	
1.1.Trabalho como categoria ontológica	18
1.2.Antecedentes da Política Social: um breve histórico a partir da Inglaterra	22
1.3.Política Social e Estado: sobre a proteção social após Segunda Guerra Mundial	25
Capítulo 02 - Um breve histórico sobre a Seguridade Social no Brasil	
2.1. Um panorama brasileiro sobre a seguridade social até o Golpe Civil-Militar de 1964	30
2.2. O avanço do Neoliberalismo a partir do Golpe Civil-Militar em 1964	39
2.3. A Constituição Federal de 1988 e a Nova República até o Governo Sarney	46
2.4. A década de 1990 e os antecedentes da Reforma Previdenciária de 1998	51
2.5. O Governo FHC e o primeiro ataque constitucional à Previdência Social em 1998	53
2.6. O início do Governo do Partido dos Trabalhadores com Lula: um esboço sobre os antecedentes do Governo Dilma Rousseff	58
2.7. O segundo ataque constitucional à Previdência Social no Governo Lula em 2003 e 2005	65
Capítulo 03 - O Governo Dilma Rousseff (2011 a 2016)	
3.1. Sobre a velha austeridade econômica	69
3.2. O desmonte da Previdência Social no Governo Dilma	74
3.2.1. Pagando as contas da “austeridade”: o mercado de trabalho	74
3.2.2. Pagando as contas da “austeridade”: Medidas Provisórias nº 664 e 665 de 2014 – o ataque do Governo Dilma à Previdência Social	78
3.2.2.1. A Medida Provisória nº 664 de 2014	79
3.2.2.2. A Medida Provisória nº 665 de 2014	84
3.2.3. Pagando as contas da “austeridade”: As Desonerações Tributárias – silenciosas, porém, catastróficas	89
3.2.3. A permanência da regressividade no custeio da Previdência Social	92
Considerações Finais	96
Referências	99

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Despesa com Pensão por Morte RGPS entre 2006 e 2013, segundo o MPS	83
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Taxa de ocupação na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade (percentual), segundo a PNADC	75
Tabela 02 - Valor anual das receitas previdenciárias por rubricas, segundo o Anuário Estatístico de Previdência de 2015 no período de 2012 a 2014 e a PEA dos referidos anos	77
Tabela 03 - Taxa de variação das ocupações com ou sem carteira assinada e por conta própria, segundo a PNAD do 4º trimestre de 2014 ao 2º de 2016	77
Tabela 04 - O tempo de duração da pensão por morte devida ao cônjuge, companheiro ou companheira conforme sua idade na data do óbito do segurado no RGPS conforme a Lei nº 13.135	83
Tabela 05 - Reajuste nominal e real do salário mínimo entre 2002 e 2016 conforme à taxa de variação do INPC, segundo o DIEESE	85
Tabela 06 - Gastos tributários com desoneração da folha de salários efetivados entre 2012 e 2013 e projetados entre 2014 e 2016, segundo as bases estimativas da Receita Federal do Brasil	89
Tabela 07 - Gastos tributários referentes sobre COFINS, CSLL, PIS-PASEP, IPI e Contribuições Previdenciárias efetivados entre 2012 e 2013 e projetados entre 2014 e 2016 em R\$, segundo a Receita Federal do Brasil	91
Tabela 08 - Alíquotas de contribuição previdenciária dos segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso de acordo com os tetos de salário-contribuição do RGPS estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 01 de 2016	93
Tabela 09 - Percentual das principais receitas oriundas das contribuições sociais do INSS sobre a receita total das mesmas contribuições entre os anos de 2011 e 2013, segundo dados do AEPS de 2013 e de 2014	95
Tabela 10 - Percentual das CSLL e COFINS repassadas pela União ao INSS sobre a receita total de receitas entre os anos de 2011 e 2013, segundo dados do AEPS de 2013 e de 2014	95

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

AMAZUL - Amazônia Azul Tecnologias de Defesa

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

ANC - Assembleia Nacional Constituinte

AEPS - Anuário Estatístico da Previdência Social

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

BACEN – Banco Central

BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento

CAP - Caixa de Aposentadorias e Pensões

CEITEC - Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada

CEME - Central de Medicamentos

CIDE/Combustível - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativo às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível

CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas

COFINS – Contribuição Social Para o Financiamento da Seguridade Social

CSLL – Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido

DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

DRU – Desvinculação de Receitas da União

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

EC – Emenda Constitucional

EMBRAPI - Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS - Instituto Nacional da Previdência Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IRPF - Imposto de Renda de Pessoa Física

ISSB - Instituto de Serviços Sociais do Brasil

IVAF - Imposto sobre o Valor Adicionado Federal

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MEI – Sistema Microempreendedor Individual

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MP – Medida Provisória

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

MPS – Ministério da Previdência Social

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do SUAS

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo

PBF – Programa Bolsa Família

PCB - Comunista Brasileiro

PDV - Programas de Demissão Voluntária

PEA – População Economicamente Ativa

PFL - Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNADC – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PND - Programa Nacional de Desenvolvimento

PRN - Partido da Reconstrução Nacional

PSD - Partido Social Democrático

PSI - Programa de Sustentação do Investimento

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

Pro Rural - Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

RDC - Regime Diferenciado de Contratação

REUNI - Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

RMV - Renda Mensal Vitalícia

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SUAS - Sistema Único da Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

UDN - União Democrática Nacional

UPA - Unidade de Pronto Atendimento

URP - Unidade de Referências de Preços

Introdução

Desde a década de 1990, sob o argumento da contenção das desigualdades sociais, eficiência do Estado e crescimento econômico, organismos internacionais como Banco Mundial, Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Fundo Internacional Monetário (FMI), recomendaram aos países da América Latina, inclusive ao Brasil, “reformas previdenciárias estruturais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Essas “reformas”- interligadas à conjuntura de crise e dependência das flutuações do mercado estrangeiro, ocasionando um conseqüente aumento do desemprego, diminuição de postos de trabalho, redução de salários e aumento da informalidade - resultaram no fortalecimento do sistema de capitalização individual em substituição ou complementação compulsória ao sistema público de repartição, corte ou diminuição da cobertura dos benefícios e direitos previdenciários, processando-se um verdadeiro desmonte à previdência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O desmonte da previdência social pode ser nitidamente observado com as contrarreformas¹ ocorridas nos anos de 1998, no Governo Fernando Henrique Cardoso, com a Emenda Constitucional nº 20, onde foi estabelecido o fim da aposentadoria por tempo de serviço, passando a vigorar a mesma por tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 anos para mulheres), pagamento de salário-família e auxílio-reclusão somente aos dependentes do segurado de baixa-renda, adoção do fator previdenciário, teto nominal para os benefícios e o fim da aposentadoria especial para professores universitários; de 2003 no Governo Lula com as Emendas Constitucionais nº 41/2003, 47/2005 e 70/2012, onde foi estabelecido o fim da aposentadoria com proventos integrais para os servidores públicos que

¹ Para Behring e Boschetti (2007), o termo Reforma é inapropriado diante dos retrocessos que marcaram a década de 1990, sendo que as “reformas” executadas não passam de reatualizações da velha forma de exploração sob o viés da socialdemocracia.

ingressarem após 2003, cobrança previdenciária dos inativos e pensionistas que recebem acima do teto previdenciário, estímulo à previdência complementar e criação do abono permanência. Logo, estar segurado pela previdência social, na atual conjuntura, não significa estar alheio à precarização do trabalho, pois cada vez mais o acesso aos benefícios e direitos previdenciários estão restritos (SILVA, 2012; BRASIL 2003a; 2003b; 2012).

Apesar de comprovadamente a previdência ter sido superavitária nos últimos anos e por possuir uma receita de vinculações constitucionais de contribuições sociais sua tendência é assim permanecer, salvo desvios que forem realizados (SALVADOR, 2010; SILVA, 2012), o Governo Dilma, do Partido dos Trabalhadores (2011 – 2016), em 2014, assinou as Medidas Provisórias nº 664 e 665 - que determinaram novas regras para dificultar o acesso ao abono salarial, seguro-desemprego, auxílio-doença e pensão por morte (BRASIL, 2014b; 2014c) - entre outras ações que configuraram em uma continuidade do desmonte da previdência social iniciada na década de 1990 (SILVA, 2012).

Diante da instabilidade estrutural legitimada pelo discurso da “cultura da crise econômica”² (MOTA, 1995) e pela histórica inexistência de uma “sociedade salarial” no Brasil (BOSCHETTI, 2006), milhares de pessoas estão desprotegidas, uma vez que o padrão de proteção social é calcado em “direitos sociais dependentes e derivados do trabalho assalariado” (BOSCHETTI, 2006; SILVA 2012).

O estudo sobre a atual conjuntura da previdência social é extremamente relevante para compor a análise e compreensão da totalidade social necessária à atuação profissional do Serviço Social, uma vez que assistentes sociais ao intervir na realidade onde ocorrem as múltiplas expressões da questão social (IAMAMOTO, 2000), deparam-se com as

² Para Mota (1995) o discurso da crise é “utilizado pelas principais lideranças políticas brasileiras. Para enfrentá-la, esse discurso tem sido o da defesa da retomada do crescimento econômico, da inserção do Brasil na economia internacional e da necessidade de redefinição do papel do Estado [...] a estratégia proposta é a da formação de alianças políticas com o objetivo de superar a crise (p. 100).

consequências estruturais oriundas do desmantelamento das relações de trabalho, marcado pelo aumento da informalidade, terceirização, desemprego, baixos salários, insegurança no acesso à renda, dificuldade ou ausência de acesso a serviços e benefícios previdenciários (ibidem).

Constitui objeto de interesse desta pesquisa, a previdência social no Governo Dilma Rousseff sob os principais elementos que caracterizam a continuidade de desmonte da referida política desde os governos anteriores. O objeto de pesquisa foi abordado a partir da perspectiva histórico-dialética, analisando-o a partir das múltiplas determinações que incidem sobre o mesmo no decorrer do desenvolvimento da política previdenciária desde os anos de 1920 até 2016 (término do Governo Dilma).

Diante disso, o objetivo desta pesquisa foi de analisar quais os principais aspectos que caracterizam o processo de desmonte da previdência social no decurso do Governo Dilma, buscando uma compreensão crítica da realidade social, política e econômica do País nesse período. Este objetivo geral vinculou-se aos seguintes objetivos específicos: a) investigar os antecedentes da política social a partir do contexto europeu e brasileiro; b) contextualizar brevemente a seguridade social, sobretudo a previdência social, a partir das funções desempenhas pelo Estado brasileiro no desenvolvimento das políticas sociais em conjunto com as políticas de ajuste econômico desde 1920 até os dias atuais; c) analisar o contexto político e socioeconômico no período do Governo Dilma em que se sucedeu a continuidade do desmonte da previdência social; d) investigar, a partir das legislações e documentos oficiais publicados durante o Governo Dilma, os processos de desmonte previdenciário.

Esse trabalho foi elaborado a partir de uma análise quanti-qualitativa. A técnica utilizada foi de análise documental. O procedimento metodológico foi dividido em três etapas:

1. Levantamento e revisão bibliográfica acadêmica relacionada ao tema em teses, revistas e periódicos acadêmicos publicados. Foram consultadas também produções e dados do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). As legislações previdenciárias também foram analisadas.
2. Levantamento de dados projetados nos Demonstrativos de Gastos Tributários da Receita Federal entre os anos de 2011 e 2016, nos Anuários Estatísticos da Previdência Social e nos documentos e relatórios publicados pelo Ministério da Previdência Social.
3. Sistematização e análise de dados coletados de forma a concluir o objetivo desta pesquisa.

Este trabalho está estruturado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

O primeiro capítulo tem por objetivo situar o significado do trabalho enquanto categoria fundante da sociabilidade humana e gerador de valor na sociedade capitalista; e realizar um breve histórico da seguridade social a partir do contexto europeu e da relação entre Estado, trabalho e políticas sociais.

O segundo capítulo apresenta a trajetória percorrida de consolidação da seguridade social no Brasil, sobretudo da previdência social, relacionando-a com as funções desempenhadas pelo Estado entre as décadas de 1920 e 2010, na condução de políticas socioeconômicas, dentre elas as contrarreformas previdenciárias.

O terceiro capítulo, que consiste no resultado desta pesquisa, analisa o Governo Dilma a partir das políticas de austeridade macroeconômicas, que dentre outras consequências deletérias à classe trabalhadora, resultaram na continuidade do desmonte da previdência social brasileira.

1. Trabalho, Estado e o Desenvolvimento das Políticas Sociais

1.1. Trabalho como categoria ontológica

A categoria trabalho é fundante para a sociabilidade humana, uma vez que é partir dele que se originam as múltiplas interações entre os sujeitos no contexto da organização e reprodução social a partir da dominação e transformação da natureza em meios de subsistência conforme o nível de desenvolvimento dos meios de produção de uma dada sociedade em condições históricas determinadas³, distinguindo-se assim dos animais irracionais (MARX, 1988), desencadeando um complexo de mediações articuladas entre si e constituintes da totalidade social (ANTUNES, 1999), como afirmam Marx e Engels (2002):

Pode-se referir-se à consciência, a religião, e tudo o que quiser como distinção entre os homens e os animais, porém, essa distinção só começa a existir quando os homens iniciam a produção dos seus meios de vida, passo em frente que é consequência de sua organização corporal. Ao produzirem os seus meios de existência, os homens produzem indiretamente a sua própria vida material. A forma como os homens produzem esses meios depende em primeiro lugar da natureza, isto é, dos meios de existência já elaborados e que lhes é necessário reproduzir; mas não deveremos considerar esse modo de produção deste único ponto de vista, isto é, enquanto mera reprodução da existência física dos indivíduos. Pelo contrário, já constitui um modo determinado. A forma como os indivíduos manifestam a sua vida reflete muito exatamente aquilo que são, o que são, coincide, portanto, com a sua produção, isto é, tanto com aquilo que produzem como com a forma que produzem. Aquilo que os indivíduos são depende, portanto, das condições materiais de sua produção. Esta produção só aparece com o aumento da população e pressupõe a existência de relações entre os indivíduos. A forma dessas relações é por sua vez condicionada pela produção (p. 10).

É por meio da práxis⁴ requerida pelo trabalho – em seu sentido ontológico⁵ - que indivíduos, por meio da objetivação e idealização do resultado do dispêndio de sua força de

³ Meios de produção são as condições materiais necessárias à realização do processo de trabalho, que são os meios de trabalho (instrumentos de trabalho) e o objeto de trabalho (matéria a que se aplica o trabalho). Os meios de trabalho medem o desenvolvimento da força humana de trabalho e indicam as condições sociais em que o trabalho se realiza. O grau de desenvolvimento das forças produtivas indica como se realiza a divisão social do trabalho de uma determinada sociedade e tipo de propriedade (tribal, comunal, feudal e capitalista) (MARX e ENGELS, 2002).

⁴ Práxis é um todo que envolve como partes a teoria e a prática, nesta unidade está imbricada a construção teórica e do saber, a moral e a ética norteadoras (KONDER, 1992).

⁵ É por meio do trabalho, condicionador e constitutivo da existência humana, que se realiza a mediação, e esta é própria da ontologia do ser social uma vez que é na relação entre homem (ser social) e natureza (ser natural) é realizado o processo de reconstrução histórica e ontológica do ser social em sua sociabilidade (PONTES, 2000).

trabalho⁶, identificam-se com os seus produtos, uma vez que estes são dotados de valores-de-uso⁷ e identidade de quem os criou, recriando-se assim novas necessidades, possibilidades e redescobrimo-se com novas potencialidades e habilidades. Portanto, com uma nova consciência de si e para si, se constroem dimensões de passado, presente e futuro sob transformações constantes de sua história e realidade, onde até mesmo o questionamento sobre as suas novas necessidades e seus novos e próximos resultados de trabalho são também produtos dessa consciência transformada em um movimento dialético⁸ e (re)construtivo (LUKÁCS, 1978).

Através do trabalho, o indivíduo torna-se expressão própria da vida social (IAMAMOTO, 2008, p. 347) e representação da generacidade humana⁹ através de um conjunto de relações materiais, artísticas e culturais, ou seja, da essência humana, sendo que esta para Marx (1980) é definida a partir da ideia de que a sociedade não é composta por apenas indivíduos, mas “expressa a sùmula das relações e condições nas quais esses indivíduos encontram-se reciprocamente situados” (MARX, 1988, p.204), por isso que um indivíduo é compreendido como “ser social”, já que a vida individual e a vida genérica não são diferentes (IAMAMOTO, 2008).

⁶ Força de trabalho é um conjunto das faculdades físicas e mentais existentes no corpo e na personalidade do ser humano, que quando em trabalho, produz valores de uso (MARX, 1988).

⁷ Para Marx (1988), valor-de-uso é a utilidade de uma coisa que possui uma riqueza material historicamente determinada.

⁸ “A dialética não pensa o todo negando as partes, nem pensa as partes abstraídas do todo. Ela pensa tanto as contradições entre as partes, como a união entre elas (o que leva a arte e a política a se relacionarem no seio da sociedade enquanto totalidade). Os irracionalistas, implicitamente, dispensam-nos desse esforço. Quem achar que já ‘sacou’ intuitivamente o todo não precisará examinar cuidadosamente as partes. Mas também não terá uma compreensão clara das conexões e conflitos internos e ficará com uma totalidade um tanto nebulosa” (KONDER, 1998, p. 22).

⁹ O ser genérico é a relação do homem consigo mesmo como um ser universal livre e com a natureza inorgânica, é a unidade entre o individual e social na construção do homem. “O homem é um ser genérico (Gattungswesen), não somente quando prática e teoricamente faz do gênero, tanto do seu próprio quanto do restante das coisas, o seu objeto, mas também – e isto é somente uma outra expressão da mesma coisa – quando se relaciona consigo mesmo como [com] o gênero vivo, presente, quando se relaciona consigo mesmo como [com] um ser universal, [e] por isso livre. (MARX, 2004, p. 84).

Com o desenvolvimento da propriedade capitalista no contexto da Revolução Industrial Inglesa e a apropriação dos meios de produção pela classe burguesa – classe dominante -, o trabalho passou a ser a base geradora de valor das mercadorias, a ter o seu “valor-de-troca”¹⁰ (MARX, 1988) e a ser a “[...] base de toda a alienação”¹¹ (MARX, 2004, p.169), visto que a divisão social do trabalho¹² não significou a divisão de riquezas para quem as produziu, mas sim a divisão dos homens em classes com interesses eternamente inconciliáveis (MARX, 1988). O trabalhador agora é vendedor de sua única mercadoria (força de trabalho), em troca da qual percebe um salário que não será calculado conforme sua produção de riqueza real ao patrão, uma vez que este para obter lucro, rigorosamente explora “mais-valia”¹³ (MARX, 1988).

O trabalhador, enquanto classe expropriada dos meios de produção, inicialmente “se torna tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria” (MARX, 2004, p. 80), uma vez que o produto de seu trabalho em essência não possui mais relação consigo próprio, pertencendo ao dono de sua força de trabalho, numa relação estranhada consigo próprio, com a natureza e com os outros homens (MARX, 2004). Quanto mais trabalha, mais estranho, menos pertence a si mesmo e mais estruturado se torna o

¹⁰ “O trabalho criador de valor-de-troca, caracteriza-se, finalmente, pelo fato de as relações entre pessoas se apresentarem por assim dizer como que invertidas, como uma relação social entre coisas. É comparando um valor-de-uso com [...] outro na sua qualidade de valor-de-troca que o trabalho das diversas pessoas é comparado no seu aspecto de trabalho igual e geral. Se é, pois, verdade dizer que o valor-de-troca é uma relação entre pessoas, é necessário acrescentar: uma relação que se esconde sob a aparência das coisas” (MARX, 2003, p. 19).

¹¹ “O homem, em lugar de realizar-se no seu trabalho, aliena-se nele; em lugar de reconhecer-se em suas próprias criações, o ser humano se sente ameaçado por elas; em lugar de libertar-se, acaba enrolado em novas opressões” (KONDER, 1998, p 14).

¹² Com a divisão social do trabalho, reparte-se a totalidade do homem, visto que o trabalho, por seu caráter histórico-dialético, permite o mais alto grau de generalidade humana (ANTUNES, 1999). “Através da divisão do trabalho, torna-se possível aquilo que se verifica efetivamente: que a atividade intelectual e material, o gozo e o trabalho, a produção e o consumo, caibam a indivíduos distintos” (MARX e ENGELS, 2002, p. 27).

¹³ No modo de produção capitalista, a jornada de trabalho é composta por duas partes: uma é determinada pelo tempo de trabalho necessário à produção e reprodução da força de trabalho e outra corresponde ao trabalho excedente - trabalho não pago mas utilizado pelo patrão. Logo, a jornada de trabalho é composta pelo trabalho necessário e trabalho excedente (MARX, 1988).

mundo das coisas (ibidem). Com isso, as relações dessa sociabilidade marcada pelo capital tornam-se mais superficiais, efêmeras e coisificadas, quanto mais livre se torna o capital, mais preso é o homem (BARROCO, 2001). Sobre a exteriorização do trabalho, Marx (2004) afirma:

[...] o trabalho é externo (äusserlich) ao trabalhador, isto é, não pertence ao seu ser, que ele não se afirma, portanto, em seu trabalho, mas nega-se nele, que não se sente bem, mas infeliz, que não desenvolve nenhuma energia física e espiritual livre, mas mortifica sua physis e arruina o seu espírito. O trabalhador só se sente, por conseguinte e em primeiro lugar, junto a si [quando] fora do trabalho e fora de si [quando] no trabalho. Está em casa quando não trabalha e, quando trabalha, não está em casa. O seu trabalho não é, portanto, voluntário, mas forçado, trabalho obrigatório. O trabalho não é, por isso, a satisfação de uma carência, mas somente um meio para satisfazer necessidades fora dele. Sua estranheza (Fremdheit) evidencia-se aqui [de forma] tão pura que, tão logo inexista coerção física ou outra qualquer, foge-se do trabalho como de uma peste (p. 82).

A burguesia, historicamente detentora da riqueza socialmente produzida, faz valer sua dominação por quaisquer meios necessários, inclusive ideologicamente, constituindo, portanto, uma moral dominante, constituída a partir das próprias relações materiais dominantes. Como explicam Marx e Engels (2002):

Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes, ou seja, a classe que tem o poder material dominante numa dada sociedade é também a potência dominante espiritual. A classe que dispõe dos meios de produção material dispõe igualmente dos meios de produção intelectual, de tal modo que o pensamento daqueles a quem são recusados os meios de produção intelectual está submetido igualmente à classe dominante. Os pensamentos dominantes são apenas a expressão ideal das relações materiais dominantes concebidas sob a forma de ideias e, portanto, a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante; dizendo de outro modo, são as ideias do seu domínio. Os indivíduos que constituem a classe dominante possuem entre outras coisas uma consciência, e é em consequência disso que pensam; na medida em que dominam enquanto classe e determinam uma época histórica em toda a sua extensão, é lógico que esses indivíduos dominem em todos os sentidos, que tenham, entre outras, uma posição dominante como seres pensantes, como produtores de ideias, que regulamentem a produção e a distribuição dos pensamentos da sua época; as suas ideias são, portanto, as ideias dominantes da sua época. Consideremos por exemplo um país e um tempo em que o poder real, a aristocracia e a burguesia disputam o poder e onde este é, portanto, partilhado; vemos que o pensamento dominante é aí a doutrina da divisão dos poderes, por isso enunciada como 'lei eterna' (p. 48).

A perspectiva materialista histórico-dialética é norteadora do referencial teórico deste trabalho, por compreender a sociedade capitalista como sendo dividida em classes sociais a partir da centralidade do trabalho, onde há expropriação da riqueza produzida por uma classe. Esses aspectos são essenciais para a investigação da realidade concreta sobre o desmonte da previdência social, considerando as relações entre classes, Estado e políticas sociais.

1.2. Antecedentes da Política Social: um breve histórico a partir da Inglaterra

Apesar da imprecisão, o surgimento das políticas sociais possui estreito vínculo com a afirmação de direitos a partir dos movimentos sociais na Europa no final do século XIX na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Em um contexto de expansão do modo de produção industrial proporcionado pelo 2º Pós-Guerra Mundial e de combate aos altos índices de miséria, o *Welfare State* apresentou-se como uma nova forma de regulação estatal, com maior intervencionismo na área social e econômica (PEREIRA, 2008), rompendo-se com a premissa liberal do não intervencionismo do Estado nas atividades produtivas¹⁴.

Para Behring e Boschetti (2007) são consideradas protoformas de políticas sociais as primeiras ações filantrópicas e pontuais voltadas para conter a “desordem” e “vagabundagem” no período pré-capitalista europeu. São algumas delas as Leis dos Pobres elisabetanas entre 1531¹⁵ e 1601 e *Speenhamland Act* de 1795.

A Lei dos Pobres pode ser datada a partir de 1531 durante a Idade Média na Inglaterra e País de Gales, em um contexto de aumento populacional e migração do meio rural para o

¹⁴ O Estado sempre interveio nas atividades produtivas, bem antes do *Welfare State*. O diferencial do *Welfare State* é a sua intervenção no consumo e os direitos sociais vinculados ao trabalho (POLANYI, 2000).

¹⁵ De acordo com Castel (1998) a primeira ocorrência das Leis dos Pobres foi em 1531, porém, há segundo Polanyi (2000) a datação ainda é imprecisa.

urbano. Os campos de trabalho não conseguiam absorver todos, implicando em miséria e “vagabundos perambulantes” configurando um quadro de desestruturação das sociabilidades primárias¹⁶. O Parlamento Inglês delegou às paróquias o dever de “inspeção da pobreza”, com ações que vão desde o registro obrigatório e classificação dos pobres, até abrigar, alimentar, captar e alocar recursos voltados aos pobres com apelação à caridade privada e “economia da salvação”¹⁷(CASTEL, 1998). Essa classificação era baseada em dois critérios: *de proximidade territorial* de domiciliação do pobre com a paróquia normatizada na *Settlement Act* (Lei de Domicílio) em 1662, culminando mais tarde na territorialização das políticas sociais (ibidem); *de inaptidão para o trabalho*, onde só serão “dignos” de ajuda os inaptos para o trabalho e impossibilitados de prover seu próprio sustento (doentes, idosos e crianças abandonadas). Os indivíduos que fossem considerados aptos teriam que realizar uma contraprestação da assistência recebida por meio de trabalhos forçados e castigos físicos nas chamadas *workhouses* (casas de trabalho). Essas paróquias recebiam, além do recurso proveniente da venda dos produtos feitos pelos pobres mantidos, verba do governo inglês e eram autorizadas a cobrar uma taxa de “supervisão de alívio” aos proprietários de grandes terras, que consistia no encaminhamento dos pobres ao trabalho a qualquer tipo de trabalho em troca de alimentos ou de uma remuneração simbólica em nome da paróquia (POLANYI, 2000).

A Lei de *Speenhamland* de 1795 determinava o pagamento de um abono taxado a partir do preço do pão e número de filhos aos empregados e desempregados como forma de complementar os salários considerados baixos. Para Polanyi (2000), a intenção dessa lei foi “a de reforçar poderosamente o sistema paternalista da organização do trabalho nos moldes herdados dos Tudors e dos Stuarts” (p.100), retardando o sistema de trabalho competitivo na

¹⁶Para Castel (1998) a sociabilidade primária é regulada por “sistemas de regras que ligam diretamente os membros de um grupo a partir de seu pertencimento familiar, da vizinhança, do trabalho e que tecem redes de interdependência sem a mediação de instituições específicas” (p.48).

¹⁷Castel (1998) define economia da salvação como sendo um meio pelo qual os afortunados, por meio de sua riqueza e virtude cristã, pudessem exercer a caridade e, com isso, obterem sua salvação após a morte.

Inglaterra. Com essa normatização, os trabalhadores conseguiam “minimamente negociar” o valor de sua força de trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.49), porém, como em nada alteraria as suas rendas mais dispêndio de trabalho ou salários baixos pagos pelos empregadores, a *Speenhamland* estava tendenciada ao fim diante do padrão industrial emergente e com este o trabalho livre. Como afirma Polanyi (2000):

A longo prazo o resultado foi estarrecedor. Embora levasse algum tempo até que o respeito próprio do homem comum descesse a um nível tão baixo a ponto de ele preferir a assistência aos pobres ao salário, a verdade é que esse salário, subsidiado através de fundos públicos, chegou a um ponto tal que ele se viu forçado a recorrer à assistência dos impostos. Pouco a pouco o pessoal do campo foi se pauperizando; o adágio "uma vez por conta dos impostos, sempre por conta deles" passou a ser uma verdade incontestável. Seria impossível explicar a degradação humana e social do capitalismo primitivo sem os prolongados efeitos do sistema de abonos (p.102).

“O direito de viver” passou a ser insustentável e foi abolido (POLANYI, 2000). Em 1834, a *Poor Law Amendment Act* (Nova Lei dos Pobres) legitimou o trabalho como sendo a “fonte única e exclusiva de renda” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.50), liberando a livre circulação da força de trabalho com a abolição da Lei de Domicílio e *Speenhamland Act*. Os inaptos para o trabalho permaneceram em orfanatos, asilos e hospitais. O trabalhador ficou disponível para o mercado competitivo e desprotegido, inaugurando-se assim a sua condição de proletariado e “sujeitos à exploração sem lei” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A partir dessas legislações, é notória a relação entre trabalho, ações assistenciais e Estado. O trabalho porque, enquanto meio de sobrevivência, foi imperado de modo que o pobre sobreviva sem mendigar (CASTEL, 1998). As ações assistenciais porque o trabalho e a renda não foram condições postas a todos. Nesse período essas ações tinham como objetivo “induzir o trabalhador a se manter por meio de seu trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.48), selecionar os aptos para o trabalho e prover os mínimos (CASTEL, 1998). O Estado, nesse momento sob a figura do reinado e parlamento inglês e instância máxima de decisões públicas, teve como “dever” manter a ordem, seja por meio das legislações e

cobrança de impostos, seja na intervenção indireta com a delegação às paróquias no “manejo” com os pobres. É esse contexto que antecederá as políticas sociais do Estado de Bem-Estar Social.

1.3. Política Social e Estado: sobre a proteção social após a Segunda Guerra Mundial

Por não passar de uma falácia¹⁸, a promessa liberal do mercado autorregulável e de uma Europa sem miséria não foi concretizada (POLANYI, 2000). Com o fim da *Speenhamland*, mesmo com as recomendações de abstinência sexual e negação da ajuda aos pobres propostas por Malthus constantes na *Poor Law Amendment Act* (PEREIRA, 2000), a condição de pauperização e desproteção da classe trabalhadora foi intensificada diante dos baixos salários, ilimitadas jornadas de trabalho¹⁹, inclusive com crianças, gestantes, idosos em trabalhos noturnos (MARX, 1996). Sem proteção institucional alguma, surgem as primeiras *friendly societies*, que consistiam em organizações de ajuda mútua entre operários com os seus próprios recursos (PEREIRA, 2000), tendo como artifício ideológico a ênfase no esforço individual e da poupança voluntária onde cada indivíduo era unicamente responsável e preocupado pela sua própria segurança (FALEIROS, 2000). Aos poucos as movimentações sindicais entraram na cena política na segunda metade do século XIX, realizando paralisações e mobilizações, porém, só a partir do século XX que a classe operária ganhou relevância e maiores êxitos sociais como a redução da carga horária de trabalho para 10 horas para alguns setores industriais (PEREIRA, 2000, p.109; BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 55).

¹⁸ De acordo com Polanyi (2000) para um mercado autorregulável existir deve haver no mínimo a separação institucional da sociedade em esferas econômica e política, porém, a partir de uma observação sob o método materialista-dialético, não “houve sistema econômico separado da sociedade, seja sob condições tribais, feudais ou mercantis” (p. 93).

¹⁹ Marx (1996), ao discorrer sobre ramos da indústria sem limite legal da exploração, apresenta a opinião de um reverendo sobre o que ocorreu em Nottingham, cidade da Inglaterra, onde operários em assembleia pública organizaram-se para que fossem regulamentadas jornadas de no máximo 18 horas diárias, “é um sistema de ilimitada escravidão, escravidão no sentido social, físico, moral e intelectual” (p.358).

As mínimas alterações nas legislações fabris somadas às movimentações operárias que, ressalvadas algumas especificidades, aos poucos, demonstraram contestações ao projeto burguês e redirecionaram o papel do Estado na relação entre as classes sociais sob uma “guerra civil de longa duração mais ou menos oculta entre classe capitalista e a classe trabalhadora” (MARX, 1996, p. 411). As expressões da questão social²⁰ intensificaram a luta de classes, impondo ao Estado uma agenda de concessões sob a ótica dos direitos sociais para a manutenção da ordem mercantilista, apresentando-se como um Estado intervencionista e ao mesmo tempo repressor e de uma economia de mercado sem efetivação do método *laissez-faire* de Adam Smith (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Sob o discurso da reforma social²¹, as políticas sociais foram uma estratégia de atuação, ainda que mínima, do Estado sobre as expressões da questão social. Os ideais liberais como o do individualismo, da liberdade e competitividade, da naturalização da miséria, da mínima satisfação das necessidades da população por parte do Estado e do Estado mínimo, contribuíram para uma “débil intervenção do Estado na garantia de direitos sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.61), fazendo com que as políticas sociais fossem compreendidas como estimuladoras do ócio e desperdício, devendo, portanto, serem paliativas e norteadas por mecanismos da caridade privada.

Sob o governo de Otton Von Bismarck na Alemanha, a perspectiva de seguridade social surge através do primeiro Seguro Doença em 1883, com semelhança aos seguros privados, uma vez que o recebimento e o valor do benefício era condicionado aos repasses de contribuição prévia pelo trabalhador. Além deste, na mesma lógica, foram desenvolvidos o

²⁰ Yamamoto e Carvalho (2000) definem questão social como sendo “as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão” (p.77).

²¹ Para Behring e Boschetti (2007) a reforma social não é efetiva porque não atua diretamente no “cerne da questão social” pois são pequenas alterações sem transformação das estruturas sociais capitalistas (p.63).

Seguro Acidente em 1884 e Seguro Invalidez e Velhice em 1889. O financiamento do modelo bismarckiano era composto com recursos das contribuições diretas da folha de salários dos trabalhadores e empregadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Embora a seguridade social no governo de Bismarck seja fruto de reivindicações da classe trabalhadora, esse formato de proteção social remontou na estratificação das diferentes categorias profissionais, resultando na desmobilização das lutas e disciplinamento dos trabalhadores perante o Estado, como afirma Esping-Andersen (1991):

O modelo de seguridade social promovido por reformistas conservadores como Bismarck procurava conseguir dois resultados simultâneos em termos de estratificação. O primeiro era consolidar as divisões entre assalariados aplicando programas distintos para grupos diferentes em termos de classe e *status*, cada qual com um conjunto bem particular de direitos e privilégios, que se destinava a acentuar a posição apropriada a cada indivíduo na vida. O segundo objetivo era vincular as lealdades do indivíduo diretamente à monarquia ou à autoridade central do Estado. Esta era a motivação de Bismarck ao promover uma suplementação estatal direta às pensões aposentadorias. Este modelo de corporativismo estatal foi tentado principalmente em nações como a Alemanha, Áustria, Itália e França e resultou muitas vezes em um labirinto de fundos previdenciários de *status* diferenciados (p.105).

Em 1911 na Grã-Bretanha, foram desenvolvidos o primeiro seguro-doença e seguro-desemprego geridos pelo Estado voltados aos operários que ganhassem baixos salários, e em 1923, um sistema de pensões para viúvas e órfãos. Essas tímidas inovações antecederam o Plano Beveridge sobre Seguro Social e Serviços Afins de 1942, inaugurado no mesmo país²². Esse plano, considerado um marco do Estado de Bem Estar Social – *Welfare State*, é constituído a partir das grandes principais áreas: de *seguro social*- de caráter contributivo -; de *benefícios suplementares*- sem o caráter contributivo mas com recebimento mediante comprovação de pobreza -; de *subvenção à família* – pago a cada trabalhador que possuísse criança como dependente, a depender de seu salário e sem contrapartidas; e de *isenções fiscais*, dadas àqueles que possuíssem alta renda, sendo desobrigados de pagar taxas

²²Para Faleiros (2000), os seguros permitem socializar os custos de manutenção da mão-de-obra entre os próprios trabalhadores sem gastos suplementares para o capital, além de constituir-se como mecanismo de capitalização e não de redistribuição de recursos.

suplementares de impostos. Além disso, delegou-se ao Estado o cumprimento com as seguintes normatizações: Lei de Subvenção à Família de 1945, que determinava pagamentos semanais à cada criança; Lei de Seguro Nacional de 1946, que previa os seguros de acidente industrial, desemprego, doença, invalidez e pensão aos idosos; Serviço Nacional de Saúde de 1946, que garantia serviço de saúde gratuito a todos; e Serviço de Assistência Nacional de 1948, que aboliu o sistema das *workhouses* e garantia uma quantia a todos que possuíssem mais de 16 anos e fossem considerados com “baixa renda” (PEREIRA, 2000).

O modelo beveridgiano inspirou o tipo de proteção social em vários países capitalistas da Europa Ocidental e nos Estados Unidos (EUA) nos anos de 1920 e 1930 (PEREIRA, 2000), uma vez que o mesmo foi estratégico e viável diante da expansão da acumulação capitalista combinada com a política de pleno emprego desenvolvida sob o padrão fordista/keynesiano. Este padrão consiste em um pacto social existente entre empresários, trabalhadores e o Estado, de forma que a economia e a intervenção estatal sejam estimuladas pela produção e consumo em massa, e as políticas sociais, através de instituições e serviços públicos universais, como um modo de aumentar a renda da população, bem como proporcionar uma possibilidade de enfrentamento da pobreza (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A Crise do Capital de 1929-1932, “A Grande Depressão”, iniciada em Nova Iorque, porém com extensões mundiais, impulsionou o desenvolvimento das políticas sociais sob a orientação da política keynesiana, que tem como objetivo ampliar as demandas de bens e consumos através de políticas de pleno emprego, bem como a expansão do modelo fordista de produção com inclusão de linhas de montagem nas fábricas, além de considerar o investimento social como parte dependente do desenvolvimento econômico (BOSCHETTI, 2008; ESPING-ANDERSEN, 1991). Diante do fracasso das promessas do livre mercado, esse

período foi marcado pela tensão ainda maior a nível econômico, político e ideológico entre os projetos societários socialistas – tendo como evento marcante a Revolução Russa de 1917 – e o projeto liberal-reformista, que resultou na política do *New Deal* nos dois primeiros mandatos de Roosevelt nos Estados Unidos entre 1932 e 1940, que consistiu em rigorosa intervenção estatal quanto à regulação nas áreas agrícola, industrial, monetária e social²³ que inspirou as principais economias europeias (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Em 1935 foi inaugurado o *Social Security*, que garantia previdência social através dos benefícios de aposentadoria, seguro desemprego e acidentes de trabalho, programas de assistência às crianças desamparadas e às pessoas com deficiência, bem como criação de impostos para o financiamento desses programas (SCHLESINGER, 2003).

Diante do exposto, nota-se que historicamente a seguridade social constituiu-se como um meio de proteção ao trabalhador diante das intempéries do mercado e ou da incapacidade para o trabalho, além do seu caráter funcional de manutenção da estrutura capitalista de reprodução e exploração da força de trabalho, bem como de desmobilização de reivindicações sindicais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). É diante deste quadro que a previdência social é constituída de forma mais expansiva na garantia de proteção ao trabalhador e seus dependentes nas situações de doenças, acidentes e maternidade (SILVA, 1997), porém, é importante salientar que essa proteção não foi estendida a todos os trabalhadores, nem de forma equânime, uma vez que a previdência de cada país é marcada por determinantes históricos, econômicos, políticos e ideológicos diferenciados (SILVA, 2012; FALEIROS, 2000).

²³ A partir da proposta do New Deal, o Estado americano passou a intervir na economia nacional com o controle da emissão de dinheiro, abertura de crédito ao setor agrícola, bem como a queima de alguns produtos de forma a não decair seus preços, diminuição da jornada de trabalho com intuito de ampliação dos postos de trabalho (ARRUDA, 2000)

2. Um breve histórico sobre a Seguridade Social no Brasil

2.1. Um panorama brasileiro sobre a seguridade social até o Golpe Civil-Militar de 1964

A previdência social no Brasil estruturou-se conjuntamente com a organização do mercado de trabalho no País entre 1920 a 1970, constituindo-se também como resultado de inúmeras mobilizações da classe trabalhadora por proteção social, além de atender as necessidades de expansão e acumulação do capital, pois, como uma política pública, resultou de pactos sociais estabelecidos entre capital e trabalho de forma a favorecer o consumo, evitando a queda da taxa de lucro mesmo em tempos de crise econômica, contribuindo para a estabilidade da mão-de-obra (SILVA, 2012; FALEIROS, 2000). As primeiras políticas previdenciárias foram inspiradas a partir do modelo bismarckiano e só após a Constituição Federal de 1988, por se tratar de uma perspectiva mais universalizante e de maior intervenção estatal, sofreu influências do modelo beveridgiano para a formatação da seguridade social brasileira, que é notada a partir de um modelo híbrido²⁴ (BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2012).

Para Silva (2012), a política previdenciária no Brasil é multideterminada pelo padrão de acumulação hegemônico, pelo nível de organização e capacidade de pressão dos trabalhadores, pela situação estrutural do trabalho e da economia e pelas características das funções primordiais do Estado.

Para Theodoro (2009), a intervenção estatal foi fundamental para alteração do padrão de acumulação do agroexportador para o industrial, não só como executor de políticas públicas no setor da economia privada, mas também como produtor direto de bens e serviços, atuando como “Estado-empresário” por meio das empresas públicas e sociedades de

²⁴ Há dois grandes modelos norteadores de seguridade social: bismarckiano e beveridgiano. Os princípios e práticas de cada um foram mesclando-se de forma a “provocarem o surgimento e instituição de diferentes modelos de seguridade social nos países capitalistas, com variações determinadas pelas diferentes relações estabelecidas entre o Estado e as classes sociais em cada país, sendo difícil hoje ser encontrado um modelo puro” (BOSCHETTI, 2006, p.03).

economia mista, que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, por motivo de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, são autorizadas a prestar serviços públicos e explorar diretamente a atividade econômica.

Entre 1920 a 1970, o padrão de acumulação estava em transição do agroexportador para o industrial, este sendo impulsionado pelo primeiro Pós-Guerra (PRADO JÚNIOR, 2008). Com a abolição formal da escravatura em 1888, por meio da Lei Áurea, o País ainda contava com o contingente de força de trabalho de ex-escravos sem proteção social alguma, além de trabalhadores imigrantes europeus que foram utilizados como força de trabalho substituta ao escravismo, principalmente na região do Oeste Paulista²⁵. Nesse momento também houve o crescimento das cidades e da urbanização subsidiados pela formação do excedente agrário oriundo da exportação de produtos agrícolas como o café, cana-de-açúcar, algodão e borracha (FERNANDES, 2008). A expansão do capital comercial nacional, o trabalho assalariado, as estradas de ferro, a mecanização do beneficiamento de café, e os bancos são considerados as bases fundamentais para a industrialização do país (SOUZA; PIRES, 2010). Apesar da marcante presença do capital estrangeiro na expansão da indústria²⁶ e no desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais capitalistas, os privilégios da classe dominante agrária sempre estiveram presentes no contexto político do País (PRADO

²⁵ Para Silva (2012) são muitas as razões que levaram a substituição da força de trabalho de escravos e ex-escravos por imigrantes europeus, mas dentre elas está o preconceito e discriminação em relação à população negra, a disseminação da ideia de que os ex-escravos não eram aptos para o trabalho assalariado, além do alto custo de reprodução da mão-de-obra escrava se comparado ao valor do salário pago pelos patrões. Theodoro (2009) afirma que “durante os últimos anos da escravidão, ganhavam força no país as ideias que privilegiavam a mão-de-obra de origem européia em detrimento dos trabalhadores nacionais. De um lado, os nativos livres e libertos eram considerados como inaptos ao trabalho regular. De outro lado, no que se refere aos antigos escravos, as fugas organizadas nas fazendas eram cada vez mais frequentes, o que contribuiu bastante tanto para promover a ideia de que a mão-de-obra negra era indolente e inapta para a relação assalariada, como para reforçar a ideologia do embranquecimento. Nesta perspectiva, é relevante, para compreender o período, analisar o papel das ideias racistas, sua difusão, e sua influência na implementação de uma política deliberada de incremento da população branca (p.99).

²⁶ O programa varguista era voltado para o fortalecimento do mercado interno e para o capital nacional, mas não se contrapôs à participação do capital estrangeiro na economia, isso pode ser verificado com o largo financiamento externo e aliança feita com os Estados Unidos (CORSI, 2010).

JÚNIOR, 2008; SOUZA; PIRES, 2010), fazendo com que a modernização das estruturas socioeconômicas brasileiras seja considerada arcaica e patrimonialista (POCHMANN, 2010).

Apesar de alguns avanços pontuais resultantes das reivindicações sindicais de algumas categorias como a dos funcionários públicos da Imprensa Nacional e da Estrada de Ferro Central do Brasil²⁷, que pioneiramente conseguiram o direito à aposentadoria, a primeira regulamentação previdenciária foi em janeiro de 1923 com a Lei Eloy Chaves, que permitiu a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados de empresas ferroviárias de forma a garantir-lhes a aposentadoria, pensão, assistência média e auxílio financeiro de acordo com as contribuições dos trabalhadores, da classe patronal e do Estado de forma não uniforme e com uma orientação contencionista, ou seja, com maior enfoque nas reservas financeiras do que na prestação de serviços (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Em 1926 foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) dos Funcionários Civis da União e as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP) dos Marítimos e Portuários, a CAP do setor de radiologia e telégrafos foi criada em 1928, do setor de força e luz em 1930, da mineração em 1932 e do aeroviário em 1934 (SILVA, 2012). A partir de 1933 o governo federal passou a investir na criação dos IAPs ao invés das CAPs, que tiveram sua criação e existência permitidas até 1938. Percebe-se que a mobilização e conquista de cada categoria profissional está relacionada à sua posição de significado econômico e político no setor produtivo relacionado à exportação do café. Nesse contexto, os movimentos políticos a favor dos trabalhadores foram inspirados pela Revolução Russa de 1917 bem como pela formação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) em 1922 (posto na ilegalidade pela primeira vez em 1927), fazendo com que todos esses avanços trazidos pela Lei Eloy Chaves fossem também caracterizados como medidas de controle e incentivo ao trabalho, de forma a arrefecer os

²⁷ O direito à aposentadoria conquistado pelos funcionários públicos da Imprensa Nacional e Estrada de Ferro Central do Brasil estão constantes no Decreto nº 10.269 de 1889 e nº 406 de 1890 respectivamente.

conflitos de classe postos para a intervenção estatal, que ocorreu de forma mais intensa a partir da década de 1930 (ibidem).

Em 1930 o padrão de acumulação industrial evidenciou-se ainda mais. Embora os níveis de baixa escolarização, de baixos salários, de péssimas condições físicas de trabalho, de alta informalidade e de ausência de políticas de emprego fossem mantidos, a legislação trabalhista ampliou os direitos possibilitando minimamente a estruturação da proteção social, bem como, da previdência social no país, principalmente com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no mesmo ano com o objetivo de orientar e supervisionar a previdência social e definir nova relação de controle sobre os sindicatos²⁸. Como consequência da Crise de 1929, o Golpe de Estado de 1930 foi culminado pelo fim da aliança entre Minas Gerais e São Paulo (conhecida como a política do Café-com-Leite), levando Getúlio Vargas, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ao poder com apoio de alguns segmentos do setor industrial e de outras oligarquias agrárias como a do Sul do País. Pode-se alegar que diante da nova agenda modernizadora²⁹ houve crescimento econômico e “mudança nas relações políticas entre as forças no poder, porém, a situação de exploração da classe trabalhadora continuou a mesma” (SILVA, 2012, p. 168), ou seja, apesar dos avanços normativos quanto à proteção social para alguns grupos de trabalhadores³⁰, não houve uma

²⁸ De acordo com o Decreto 19.433 de 1930, que normatiza a criação do Ministério do Trabalho, Comércio e Indústria, todos os assuntos referentes à previdência, agricultura, relações exteriores, Serviço de Povoamento, Serviço de Proteção ao Índio, Secretaria de Fazenda, Serviço de Viação e Obras Públicas eram de competência do novo Ministério, trazendo para essas áreas de intervenção estatal a marca da vigilância, cooptação e disciplina para o trabalho estratégico para o novo padrão de acumulação industrial.

²⁹ Para Behring e Boschetti (2007), a agenda modernizadora vinda com o padrão de acumulação industrial não contemplou processos decisórios democráticos e se deu sob uma ditadura, por isso é considerada uma agenda modernizadora conservadora, aonde o Estado vislumbrou o compromisso com as expressões da questão social – por isso que o período entre 1930 e 1943 foi considerado os anos de introdução das políticas sociais no Brasil -, porém, com forte perseguição contra os grupos mais radicais do movimento operário. O governo de Vargas ao desenvolver a regulamentação das relações de trabalho, buscou “transformar a luta de classes em colaboração de classes, e o impulso à construção do Estado Social em sintonia com os processos internacionais, mas com mediações internas particulares” (p.106).

³⁰ Pochmann (2002) demonstra em pesquisa que entre 1940 a 1980 o trabalho assalariado foi minimamente estruturado, com aumento dos postos de trabalho com carteira assinada e diminuição do desemprego. Portanto, houve uma expansão do número de contribuintes para a previdência social.

melhoria efetiva no padrão de vida para a totalidade da classe trabalhadora, tampouco uma redução das desigualdades sociais (BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2012). Para Ianni (1996), após o Golpe de 1930, o Estado viu-se “forçado” a relacionar-se com as classes sociais de forma a camuflar os conflitos inerentes a elas sob a promessa do desenvolvimento nacional próprio da “democracia populista”³¹.

Na mesma década, foram criados o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Consultivo de Ensino Comercial, e o Ministério da Educação e Saúde Pública, sendo que até essa década não havia intervenção estatal na área de saúde, que a partir de então ficou estruturada nos eixos de saúde pública com a atuação do Departamento Nacional de Saúde criado em 1937, e de medicina previdenciária com atuação nos IAPs. A atenção médico-hospitalar também foi conduzida por iniciativas filantrópicas e privadas para a população excluída da política de atenção à saúde dos IAPs - pobres, desempregados e trabalhadores sem ocupação reconhecida pelo Ministério do Trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; SILVA, 2012).

Com o objetivo de estimular e controlar uma poupança nacional por meio de uma previdência social e torná-la atraente aos investidores externos, em 1938, ocorreu a unificação das CAPs em IAPs. Essa ação além de ajustar o trabalhador às exigências do mercado de trabalho industrial, controla e centraliza os recursos e as atividades relacionadas ao trabalho e sua organização política, sem contar que o montante acumulado foi utilizado em várias obras estatais como a construção de Brasília e a rodovia Belém-Brasília através de desvios do orçamento da previdência (SILVA, 2012). A medida de unificação acarretou na criação em 1945 do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) com a tentativa de uniformização dos

³¹ Para Ianni (1971), a “democracia populista” ocorreu entre o fim do segundo Governo Vargas em 1945 até o Golpe Militar de 1964 e consiste na aliança entre as classes sociais sob o comando de “lideranças carismáticas com uma eficiente política de massas” a favor da industrialização através de ações reformistas (p.92).

benefícios, porém, por nivelar todas as categorias profissionais reconhecidas “por baixo”³², a medida foi revogada (ibidem).

Não há como estipular com precisão o início das ações estatais voltadas para a assistência social devido ao “caráter fragmentado, diversificado, desorganizado, instável e indefinido das suas configurações (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.107), porém a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942 é considerada um marco da intervenção estatal nessa área no âmbito federal. Não sendo uma novidade até os dias atuais, o primeiro-damismo, o assistencialismo, a lógica do favor, o caráter seletivista e o clientelismo foram as características marcantes dessa instituição desde a sua formação inicial, enquanto entidade de ajuda às famílias dos pracinhas da Segunda Guerra Mundial, até a sua ampliação enquanto rede de instituições privadas conveniadas ao governo federal (ibidem).

As ações voltadas à área da infância e adolescência eram de caráter punitivo e executadas pelo Serviço de Assistência ao Menor criado em 1941. Mais tarde foi aprovado o Código de Menores em 1979, conservando o mesmo caráter, aonde a coerção recaía sobre o pobre e o considerado “delinquente”. Somente em 1990 com o Estatuto da Criança e do Adolescente que o referido Código foi substituído, trazendo alguns avanços, porém, com efetivação ainda limitada (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Com previsão na Constituição Federal de 1937, em 1943 foi promulgada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que ao reconhecer determinadas categorias profissionais pelo Estado e outras não, legitimou o “modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.108). Esse reconhecimento acarretava também na admissão da organização sindical – os chamados

³² A política do Salário Mínimo e o nivelamento de salários por categorias profissionais implantados na década de 1940 foi fundamental para acumulação do capital e concentração de riquezas, além do controle da força de trabalho pela classe patronal, uma vez que para melhores condições salariais era necessária maior especialização (SILVA, 2012).

sindicatos oficiais - de uma determinada categoria junto ao Ministério do Trabalho, fazendo com que as categorias não reconhecidas não obtivessem os seus direitos como férias e carteira assinada³³ assegurados (SILVA, 2012), consolidando-se assim a chamada “cidadania regulada”, que, para Santos (1994), consiste em uma cidadania incompleta e parcial que estratifica os indivíduos conforme a posição de sua profissão no circuito produtivo, portanto, de acordo com o seu *status* de acesso à proteção social. De acordo com o autor, os indivíduos com ocupações não reconhecidas pelo Estado, ainda que participantes do circuito produtivo, são considerados pré-cidadãos, como o caso dos trabalhadores informais, domésticos e rurais. Essa diferenciação acaba por cooptar a classe trabalhadora, uma vez que a fragmenta na luta por melhores condições de trabalho (BOSCHETTI, 2006).

No período entre 1946 e 1964 as disputas políticas e ideológicas foram acirradas. Com a Constituição Federal de 1946, o PCB saiu da ilegalidade com um projeto explícito e radical a favor da classe trabalhadora. A União Democrática Nacional (UDN) com representação dos interesses dos industriais, o Partido Social Democrático (PSD) dos setores agrários, e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) com representação de várias camadas da burguesia com um projeto mais populista eram as organizações partidárias de maior visibilidade no momento, causando intenso acirramento da luta de classes (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O Governo de Juscelino Kubitschek, do Partido Social Democrático (PSD), foi marcado pela política desenvolvimentista explícita em seu Plano de Metas de 1956 a 1960, que resultou em um avanço da economia brasileira a partir da substituição de importações³⁴,

³³ Silva (2012) considera que entre 1930 e 1980 o Brasil contou com uma ampliação do trabalho assalariado devido à expansão da industrialização e do controle do Estado sobre o trabalho, porém, dentre outras motivações, não foi o suficiente para que fosse consolidada no Brasil a generalização do emprego e um Estado Social desenvolvido.

³⁴ Para Souza e Pires (2010) o processo de substituição de importações no Brasil ocorreu após 1930 e é caracterizado pelo “estrangulamento externo”, que consiste na queda do valor das exportações com manutenção da demanda interna gerando escassez de divisas, esta faz com que o Estado tome medidas para proteger a indústria nacional fazendo com que a competitividade e rentabilidade, bem como a renda nacional e a demanda

que consistiu em valorizar a produção e consumos nacionais através da regulação do mercado de trabalho interno e da abertura de crédito com a finalidade de acumular capital nacional e independente das economias centrais (IANNI, 1971).

Sendo proposta feita desde o Governo Vargas em 1947, somente em 1960 que foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) apresentando maior desenvolvimento de “uma gestão estatal da força de trabalho, que incluiu as políticas sociais que incidiam sobre a organização do mercado de trabalho, reprodução ampliada da força de trabalho e a regulação de normas de produção e de consumo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.107). De acordo com Silva (2012), a LOPS foi indispensável para a transformação da Previdência Social em Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) que se deu através da unificação dos IAPs e CAPs em 1966, uma vez que em sua redação original normatizou o direito à aposentadoria por tempo de serviço, aposentadoria especial e o cálculo dos benefícios conforme os valores das doze últimas contribuições aos profissionais cobertos pelos IAPs e CAPs da iniciativa privada vinculados às CAPs e IAPs, ficando de fora os trabalhadores rurais, domésticos e autônomos.

Diante de uma “crise política cujas raízes se encontraram em um impasse distributivo da renda, dado a partir do momento em que surgiram em cena elementos capazes de equacioná-lo”³⁵ (SOUZA, 2010, p.140), Jânio Quadros, do Partido Trabalhista Nacional (PTN), foi eleito como presidente e João Goulart do PTB (ex-ministro do Trabalho no último Governo de Vargas) como vice-presidente. O primeiro tinha propostas que agradavam os latifundiários, uma parcela da burguesia industrial e setores ultraconservadores das Forças Armadas. O segundo possuía um histórico de atuação favorável aos trabalhadores. Entre

agregada (total de bens e serviços para um determinado nível de preços) sejam aumentadas, fazendo com que ocorra novamente o aumento das importações em busca de novos insumos para matérias-primas.

³⁵ Souza (2010) afirma que, mesmo com o elevado endividamento externo, o contexto de crescimento econômico a partir do Produto Interno Bruto (PIB) antes do Golpe Civil-Militar encontrava-se positivo, por isso qualifica a crise de 1960 como uma crise política e não econômica.

janeiro e agosto de 1961 os principais enfoques de campanha do Governo Quadros foram o pagamento da dívida externa, o controle de inflação e a extinção de subsídios cambiais, com principal propósito de favorecimento das importações e exportações primárias contrapondo-se às forças imperialistas internacionais e ao setor do capital financeiro nacional, além da Lei Remessa de Lucros de 1963, que restringia a remessa de lucros do capital estrangeiro a 10% ao ano sobre o capital investido (SOUZA, 2012; SILVA 2012). Nesse mesmo período e com apoio do governo, as Ligas Camponesas organizadas a partir de 1945 pelo PCB, passaram a compor a cena política nacional em prol da reforma agrária (PRESTES, 2011).

Em agosto de 1961, devido à paralisação de seu governo, Quadros renunciou. O Governo Goulart, apesar do confronto hostil com os setores conservadores e da ausência de base de apoio parlamentar, aproximou-se da classe trabalhadora com ações positivas como a instituição do 13º Salário em 1962, aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963, bem como a criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural no mesmo ano. Porém, este Fundo não contou com recursos para a sua operacionalização, sendo, portanto, efetivado apenas em 1969 por meio do Plano Básico da Previdência Social e em 1971 pela Lei Complementar nº 11 que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro-Rural), que assegurava a aposentadoria por idade, auxílio funeral e assistência médica ao referido grupo, porém, com coberturas bem à margem da CLT. O auxílio acidente de trabalho foi constituído apenas em 1974 (SILVA, 2012).

O Plano Trienal lançado neste mesmo governo não vingou, uma vez que consistia na “ampliação do mercado interno, seja por meio de maior redistribuição de renda, seja pela reforma agrária” (SOUZA, 2010, p. 149), gerando um clima de insatisfação entre as elites nacionais que se beneficiavam dos acordos feitos com o capital estrangeiro. Em 1964, logo após a apresentação das Reformas de Base de seu governo, Goulart sofre o Golpe Civil-

Militar comandado por tecnocratas neoliberais, trazendo consequências deletérias aos direitos, bem como para as políticas sociais por mais de duas décadas.

A expansão das políticas sociais no Brasil foi lenta e seletiva. As autoras Behring e Boschetti (2007) afirmam que o acirramento político entre diferentes classes sociais e até mesmo dentro de uma mesma classe combinada com a instabilidade institucional do Estado dentro de uma mesma década – renúncia de Jânio Quadros em 1961 e o Golpe Civil-Militar em 1964, resultaram em uma “certa paralisia no campo da política social” (p. 110), fazendo com que o formato corporativista e fragmentado da Era Vargas fosse mantido.

2.2. O avanço do Neoliberalismo a partir do Golpe Civil-Militar em 1964

O Regime Militar de 1964 derrubou um governo de cariz mais getulista do que comunista de fato, já que defendia uma reforma agrária sem coletivização das propriedades agrícolas, e dado o contexto de crescimento econômico, conclui-se que as motivações em torno de uma “crise” propostas pelos representantes dos interesses dos latifundiários, do capital financeiro e do capital externo são infundadas (SOUZA, 2010). Antes de 1964, houve várias tentativas de tomada do poder pelos militares: em 1950 no impedimento da posse de Vargas, em 1954 para depor Vargas, em 1955 no impedimento da posse de Kubitschek, e em 1961 após a renúncia de Quadros (ibidem). Nesse período, o Brasil foi palco de inúmeras atrocidades através da censura, prisão e tortura principalmente aos perseguidos políticos. Para Netto (1991), a Ditadura processou a modernização conservadora como forma de estruturação das relações sociais capitalistas de natureza monopolista. Sobre a ausência de democracia decorrente do projeto militar-tecnocrático-empresarial instaurada no período, Souza (2010) afirma que:

Os pequeno-burgueses desejavam uma ditadura militar ou um governo civil de fachada legal, fortemente direitista, que bloqueasse a elevação do nível de vida dos trabalhadores, o crescimento do salário real destes [...]. Tratava-se de realinhar a estrutura de posse e a distribuição do produto à situação pré-1930. Esse projeto de regressão social e econômica não poderia ser empreendido senão sob um regime imposto à força aos brasileiros, jamais em condições democráticas (p.162).

Silva (2012) considera que durante o período da ditadura “houve um aprofundamento da função das políticas sociais, inclusive da previdência social, como instrumento de controle político do Estado sobre a sociedade” (p.185). Os benefícios previdenciários ficaram restritos à população assalariada e com forte aspecto de bem-estar e não de direitos, principalmente com os trabalhadores rurais, que só tiveram ampliação significativa da cobertura após a Constituição Federal de 1988 com a participação do custeio da Seguridade Social de forma diferenciada (Ibidem).

Em 1974 foi instituída a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para maiores de 70 de anos de idade e para inválidos que tivessem contribuído com a previdência por um período mínimo de 12 meses, tendo perdido a qualidade de segurado ou que tivessem exercido alguma atividade reconhecida por pelo menos 5 anos mesmo sem ter contribuído com a previdência ou que só tivesse começado a contribuir após os 60 anos de idade. No mesmo ano, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Em 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), este, a partir da coordenação do MPAS, tinha como objetivo a integração e articulação das funções e atividades executadas entre o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS), a Fundação Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) e a Central de Medicamentos (CEME) - que constituiu-se com ênfase na medicalização como incentivo à indústria de medicamentos

(SILVA, 2012; BEHRING ; BOSCHETTI, 2007). Esse conjunto de instituições “prenunciou o sistema de seguridade social que nasceu em 1988” (SILVA, 2012, p.193).

Para Faleiros (2000), ao mesmo tempo em que a Ditadura impulsionou políticas públicas na área de saúde, previdência e educação, estimulou a mercadorização desses direitos por meio das iniciativas privadas, fazendo com que o acesso e a sistematização deles fossem feitos sob a lógica sectária “para quem pode pagar e para quem não pode pagar”. A criação da previdência complementar em 1977 é um exemplo desse processo. O autor considera que por mais que tenha existido a ampliação de políticas públicas e privadas, milhões de pessoas permaneceram fora do complexo “assistencial-industrial-tecnocrático-militar” (ibidem, p. 48).

Para Silva (2012), a partir de 1970 houve um crescimento significativo no número de segurados da previdência social devido à incorporação das várias outras categorias como a do empregado doméstico em 1972, a do trabalhador autônomo em 1973 e a do ambulante em 1978. Em 1978, dos segurados da previdência social, 78,6% eram empregados, 9,3% eram empregadores, 6,4% autônomos e apenas 0,3% eram facultativos (ibidem). Esses percentuais comprovam que historicamente a previdência social é calcada no trabalho formal, constituindo-se nesse período no Brasil a chamada “cidadania salarial” e “cidadania social”, sendo a primeira permeada pela lógica securitária e a segunda pela lógica precária da assistencialização. Mesmo com as altas taxas de crescimento econômico e de assalariamento do pós-30, o segundo fenômeno ocorre porque nunca foi constituída no país uma sociedade salarial, porém, a dependência do trabalho assalariado é o “calcanhar-de-aquiles” da proteção social brasileira (BOSCHETTI, 2006). Portanto, trabalhadores sem ocupação reconhecida ou informais e desempregados são historicamente expulsos da política previdenciária brasileira.

Em agosto de 1964, durante o Governo Castello Branco da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), foi lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que, sob a

retórica “desenvolvimentista” e da “excessiva atuação estatal na economia”, consistia na tentativa de atrair investidores estrangeiros para o País e de controlar a inflação pondo fim ao processo de substituição de importações, que era vista como a “vilã e a fonte de distorções econômicas que assolavam o país como a inflação, estrangulamento externo e perda do dinamismo econômico” (SOUZA, 2010, p.166). Souza (2010) considera que o PAEG não passou de uma política de “ajuste” que tornou a economia brasileira mais dependente do capital externo³⁶ e potencialmente autodestrutiva, uma vez que retardou o ritmo de crescimento econômico com a concentração de renda, que a inflação foi contida com a redução de poder aquisitivo dos trabalhadores e que a política cambial instituída privilegiou apenas o interesse externo. É importante ressaltar que a política de arrocho salarial conduzida pelo PAEG era sustentada retoricamente pela “irresponsabilidade fiscal” e pelos “excessos salariais”, fazendo com que o maior alvo do Plano fosse a “predação sobre o salário” (Ibidem, p. 173). Portanto, nesse período houve uma expansão do assalariamento sob baixos salários e mecanismos de disciplinamento da classe trabalhadora como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) criado em 1966, que substituiu a estabilidade no emprego. Esta assegurava que após dez anos de serviço o trabalhador não poderia ser mais demitido. Em 1970 foi criado o Programa de Integração Social (PIS). É bom salientar que tanto o FGTS quanto o PIS consistem em tipos de poupança nacional estratégica para atrair investidores externos (ibidem).

O “milagre econômico” ocorrido entre 1968 e 1973 foi sustentado pelos altos ganhos de produtividades das empresas decorrentes do achatamento do nível de salários dos trabalhadores, além de contar com a fase de expansão da economia mundial graças à

³⁶ Para Souza (2010) a dependência do capital nacional ao estrangeiro consistia sobremaneira na introdução de empresas multinacionais no Brasil, na imitação dos padrões de consumo estrangeiro e na dependência tecnológica de diversos setores econômicos na produção de bens.

especulação das *commodities*³⁷ (CAMARGO, 2010). Souza (2010) afirma que o achatamento salarial presente desde 1964 foi o maior observado desde as décadas anteriores. Sem contar que a política financeira conduzida pelo PAEG pode ser resumida na transferência do ônus tributário ao trabalhador, uma vez que priorizou o recolhimento dos impostos durante circulação e não sobre a produção, estendendo a carga tributária ao consumidor final (ibidem). A política monetária do milagre econômico também é assustadora, pois os gestores do PAEG acreditavam que “a moeda era algo muito precioso ao comércio exterior para ser desperdiçada com o pagamento de salários ou com a promoção de políticas públicas” (ibidem, p.179). Logo, sem nexos plausíveis de racionalidade, retiraram com urgência o papel-moeda de circulação fazendo com que o poder de compra dos trabalhadores baixasse com vistas à valorização da moeda nacional. Essa retirada não agradou alguns setores da burguesia industrial, e a estrutura estatal não estava mais sustentando-se diante da retração econômica levando ao fim do PAEG, bem como do Governo Castelo Branco em 1967 (ibidem).

Durante todo o governo militar, a conjuntura não foi nada favorável aos trabalhadores, pois o direito à greve fora cerceado e com isso as empresas aumentaram a intensidade do trabalho com longas jornadas sem repasse de ganhos aos salários. Os índices mais altos de concentração de renda foram registrados no Governo Costa e Silva da ARENA (CAMARGO, 2010). Em 1968, sob o argumento do controle inflacionário e da abertura da economia brasileira, Costa e Silva investiu na entrada de capital estrangeiro, no controle de preços e na contenção dos salários mais baixos, fortaleceu a renda dos grupos de maiores salários e realizou abertura de crédito ao consumidor, bem como aos setores da agricultura e construção

³⁷*Commodities* é o termo utilizado para se referir aos produtos de origem primária que são transacionados nas bolsas de mercadorias. São normalmente produtos em estado bruto ou com pequeno grau de industrialização, com qualidade quase uniforme e são produzidos e comercializados em grandes quantidades do ponto de vista global. Também podem ser estocados sem perda significativa em sua qualidade durante determinado período. Podem ser produtos agropecuários, minerais ou até mesmo financeiros. Uma mercadoria é considerada como *commoditie*, quando é homogênea e quando existe a possibilidade de armazenamento e de entrega em datas acordadas entre comprador e vendedor (AZEVEDO, 2001).

civil. Houve aumento do consumo, porém, aliado ao endividamento. As indústrias de bens duráveis e não duráveis tiveram significativa expansão, principalmente pelos incentivos fiscais de exportação e aumento acelerado das importações. O Banco Nacional de Habitação (BNH), que contou com os recursos do FGTS e do PIS, estimulou a construção civil residencial ampliando vagas de emprego nesse setor (CAMARGO, 2010; BEHRING; BOSCHETTI, 2007). É importante salientar que nesse período as contas públicas não foram processadas de forma transparente, possibilitando assim o desvio de recursos principalmente da previdência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007), fazendo com que o fundo público previdenciário fosse considerado “um dos mais importantes ‘sócios’ da União e das empresas estatais (SALVADOR, 2010, p. 33).

Para Camargo (2010), a expansão da economia brasileira durou até a Crise Internacional do Petróleo em 1974, pois esta elevou o preço do petróleo para consumo nacional contribuindo para o aumento da inflação. As indústrias de bens duráveis não tiveram condições de manter-se diante da impossibilidade de mais endividamento dos consumidores, uma vez que a política de arrocho salarial e a concentração de renda encontravam-se ainda mais acentuadas. O Governo Geisel, da ARENA, lançou em 1974 o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que tinha como objetivo combater a inflação e o desequilíbrio das contas externas, bem como garantir o crescimento econômico sob a perspectiva de uma “crise passageira”. Todavia, o II PND implicou no endividamento externo e no retardamento do “ajuste da economia ao novo quadro internacional”, além do uso dos recursos do PIS através do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), que concedeu generosas linhas de crédito ao setor privado (ibidem, p. 209).

Em meio à desaceleração da economia mundial, o Governo Figueiredo, do Partido Democrático Social (PDS), foi marcado pelo descontrole inflacionário e das dívidas externas

decorrentes da política de “desenvolvimento com endividamento” combinado com alto índice de desemprego. Pires (2010) considera que a crise ocorrida a partir de 1979 foi influenciada pelo “avanço político-ideológico do neoliberalismo caracterizado pela rápida inovação tecnológica e pelo crescente papel do setor financeiro na determinação de políticas econômicas que pudessem garantir sua reprodução” (p. 221). Em meados de 1979, as ideias neoliberais acerca do “Estado Mínimo” passaram a ser mundialmente difundidas, principalmente a partir do Governo de Margaret Thatcher na Inglaterra, que com o apoio dos conservadores ingleses, desmantelou o sistema de assistência social conquistado até então. O Governo norte-americano de Ronald Reagan, a partir de 1981, no contexto da Guerra Fria e sob o discurso de combate ao socialismo, reduziu os orçamentos sociais, diminuiu os impostos, favorecendo o empresariado e, mesmo com a alta inflacionária, alocou recursos para financiar projetos milionários para a corrida armamentista (ibidem). Sobre a “onda neoliberal”, Pires (2010) comenta que:

[...] por conta da crise econômica dos anos 1970, os liberais procuraram desmoralizar as políticas econômicas baseadas nas ideias de Keynes, especialmente aquelas voltadas para o pleno emprego e para o “bem-estar social”, e que haviam sido patrocinadas pelos principais países capitalistas desde o final da Segunda Guerra Mundial. Alegando os efeitos negativos das políticas públicas de gestão macroeconômica e de assistência social, como a elevação do déficit público e as altas taxas de inflação, sem, contudo, influir positivamente sobre os níveis de emprego e de lucros das empresas, os economistas daquela corrente passaram a defender o afastamento do Estado da economia, preconizando a desregulamentação dos mercados, a privatização de empresas públicas e a diminuição dos gastos sociais (p.222).

Diante da recessão de 1974 e como forma de alocar os lucros oriundos da alta do petróleo, os países exportadores passaram a emprestar dinheiro para países em desenvolvimento e importadores do produto, como o Brasil, a juros flutuantes. A dívida externa brasileira estava a níveis alarmantes e isso preocupou o sistema financeiro americano, que, por meio do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), passou a renegociar a dívida. Para isso, o FMI propôs um modelo de ajuste que consistiu em cortes no

orçamento público e estímulo a investimentos privados, no controle dos salários de forma a gerar excedentes exportáveis, e no aumento das tarifas públicas de forma a aumentar a arrecadação (PIRES, 2010), ou seja, o pagamento dessa dívida foi socializado com intenso endividamento do setor público, que chegou a arcar com 70% do montante devido. Como consequência desse processo, houve diminuição do crescimento econômico, redução da taxa de investimentos e aumento da inflação, caracterizando os anos de 1980 como “década perdida”, marcada pela crise dos serviços sociais públicos, desemprego e aumento da informalidade, fazendo com que o número de segurados autônomos fosse maior do que de assalariados nesse período (SILVA, 2012). O governo militar aos poucos foi perdendo sua legitimidade, principalmente com os setores mais ricos do país. Em 1984 ocorreram as campanhas nacionais pelas eleições “Diretas Já” e pela anistia ampla, geral e irrestrita. Os movimentos sociais populares e as greves trabalhistas como as do ABC Paulista foram intensificados, possuindo o Estado democrático de direitos como finalidade principal (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

2.3. A Constituição Federal de 1988 e a Nova República até o Governo Sarney

A década de 1980 foi considerada “perdida” sob aspectos econômicos, porém, no campo das políticas sociais a Constituição Federal de 1988 representou a expansão dos direitos sociais e políticos (SALVADOR, 2010; SILVA, 2012). Construída sob a tensão entre o projeto burguês reacionário e o da reforma social, a referida Constituição constituiu-se como heterogênea, uma vez que é marcada pelo “recurso extremo a qualquer fim” dos militares, porém, com indicadores que apontaram para uma “inovação mais ou menos radical” (FERNANDES, 1989, p.347). Estas, muitas das vezes, impulsionada pelos movimentos

sociais presentes na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) instaurada em 1987 no Congresso Nacional³⁸, sendo a presença do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido da Frente Liberal (PFL) e a do PDS determinantes para a chancela da direita e centro-direita no processo constituinte e com lacunas deixadas para as legislações complementares (SILVA, 2012; BOSCHETTI, 2006; BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Para Silva (2012) e Salvador (2010), o termo seguridade social trazido pela Carta Magna constituiu-se como o mais expressivo avanço das políticas sociais ao contemplar a seguridade social como conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade na área de previdência, saúde e assistência social, sendo financiada através de recursos estatais, bem como pelas contribuições sociais dos empregadores e trabalhadores, como trata o Artigo 195:

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais:

- I- do empregador, da empresa e da entidade e ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
 - a) folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
 - b) a receita ou o faturamento;
 - c) o lucro.
- II- do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral da previdência social de que trata o artigo 201³⁹.
- III- sobre a receita de concursos e prognósticos.
- IV- do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (BRASIL, [CF/1988], 2014a).

Convém ressaltar que para as políticas de saúde e previdência, a Constituição de 88 foi bastante sólida e significativa, porém, a assistência social, mesmo que tenha passado a receber um *status* de política social, “assumiu menor destaque refletindo a sua pouca expressão nas pautas de lutas dos movimentos sociais” (SILVA, 2012, p. 96). Para a saúde, o avanço foi

³⁸ De acordo com Silva (2012), a Assembleia Nacional Constituinte foi composta por oito comissões temáticas, cada uma com 21 membros, e mais uma comissão de sistematização com 93 membros. Cada comissão temática foi subdividida em três subcomissões com 63 membros.

³⁹ De acordo com o texto constitucional a pensão tratada no Artigo 201 consiste na pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

extremamente significativo quanto ao rompimento do acesso atrelado ao trabalho como era realizado à época do INAMPS (ibidem).

Com o novo texto constitucional, os direitos previdenciários foram consideravelmente ampliados, como o piso mínimo dos benefícios equiparado ao valor do salário mínimo; a irredutibilidade dos valores dos benefícios; o montante da aposentadoria não inferior ao último salário recebido; a aposentadoria por tempo de trabalho independente de limite de idade; a possibilidade de as pessoas serem contribuintes diretas independentemente do assalariamento, sendo contribuinte individual e facultativo; a licença-maternidade por 120 dias, inclusive para trabalhadoras rurais e domésticas; e a pensão para maridos e companheiros. Para Boschetti (2006), a universalização da previdência fez com que a proteção passasse a ser atrelada a contribuições e não somente ao trabalho assalariado. Porém, diante do massivo desemprego e informalidade, baixos salários e alta concentração de renda que marcaram o início da década de 1990, “a cobertura previdenciária decresceu durante toda a década” (SILVA, 2012, p. 196).

Silva (2012) afirma que a constituição da seguridade social brasileira esteve na “contramão do que vinha ocorrendo nos países de capitalismo avançado, em que a reestruturação produtiva, associada ao redimensionamento das funções do Estado e à financeirização do capital impunha um desmantelamento dos sistemas de proteção social” fazendo com que os direitos fossem a partir de então mercantilizados (p. 195). Portanto, o texto original sobre a seguridade social constante na Constituição não foi concretizado, passando por destrutivas alterações a partir de 1990 (ibidem).

A Nova República de 1985 foi iniciada com três grandes desafios: a dívida externa, o déficit público e a inflação⁴⁰. O Governo Sarney, liderado pelo PMDB, lançou em 1986 o

⁴⁰ Para Pires (2010), a solução para o problema da inflação brasileira depende de um diagnóstico correto e que não foi dado em nenhum momento pelos economistas ortodoxos, pois “de acordo com a explicação clássica ou

Plano Cruzado, que, entre outras ações, congelou os preços e salários por período indeterminado. Antes do congelamento, os salários foram reajustados por meio do “gatilho salarial”⁴¹ e estimulou significativamente o consumo, que estava reprimido, fazendo com que as mercadorias sumissem das prateleiras. O congelamento de preços fez com que muitos setores ficassem desabastecidos e outros chegaram a maquiagem⁴² alguns produtos. Diante da derrota, foi lançado o Cruzadinho (Plano de Metas), que consistiu em refrear a demanda com redução de renda massiva dos trabalhadores e levantar recursos para novos investimentos públicos. Para isso, foi criado em 1986 o Fundo Nacional de Desenvolvimento, e com ele foi instaurado um empréstimo compulsório sobre o consumo de gasolina, álcool e compra de automóveis. Novamente a medida foi sem sucesso e a inflação ainda continuava em patamares elevadíssimos chegando a 7% ao mês. Após as eleições, o Governo Sarney lançou o Plano Cruzado II, que sob a retórica do Estado Mínimo, consistiu em controlar o déficit público por meio do aumento das tarifas públicas e impostos indiretos. Essa medida fez disparar o gatilho salarial com a inflação chegando no início de 1987 a 17%, acabando por liquidar o Plano, e fazendo com que em fevereiro o país decretasse por tempo indeterminado a moratória da dívida externa (PIRES, 2010, p. 255).

Em abril de 1987, Bresser Pereira foi nomeado para Ministro da Fazenda e tinha como objetivo uma reaproximação com o FMI, conter o consumo e aumentar as exportações de

monetarista para o fenômeno da inflação, esta decorre necessariamente do excesso de moeda em circulação, que ativa a demanda e provoca a elevação dos preços das mercadorias. Invariavelmente, conforme essa visão, a explicação do fenômeno estaria nos desequilíbrios orçamentários do Estado, que gasta além de suas receitas, gerando desequilíbrios na estrutura econômica. Ainda segundo os monetaristas, o combate à inflação dependeria necessariamente do controle dos gastos públicos e do controle da oferta de moeda, tanto pela restrição ao crédito, por meio da elevação das taxas de juros, como pela imobilização dos ativos bancários, ao se elevar o depósito compulsório que os bancos deveriam recolher no Banco Central. O resultado de tais políticas seria uma forte contração da demanda, e conseqüentemente, dos índices de preços (p. 250).

⁴¹ O gatilho salarial consistiu no reajuste salarial toda vez que a inflação atingisse 20%. Essa medida ficou conhecida como “seguro-inflação”, uma vez que mesmo diante do descontrole inflacionário, o consumo seria minimamente mantido (PIRES, 2010).

⁴² Para Pires (2010) a técnica da maquiagem dos produtos consistia em fazer pequenas alterações (na embalagem, na quantidade) e apresentá-lo como um novo produto, que, por ser novo, não estava na listagem dos tabelados. Esse foi um “jeitinho” dado pelos produtores para aumentar os preços dos seus produtos, burlando o tabelamento.

forma a tornar a balança comercial positiva. Para isso desvalorizou a moeda, aumentou as tarifas sobre a eletricidade, telefonia, o pão, aço, leite e combustíveis, detonando as condições de vida da classe trabalhadora. Em junho do mesmo ano, foi lançado o Plano Bresser, que tinha como principais medidas cortes nos gastos e nos investimentos públicos (chegando até a proibir a emissão monetária para correção de déficits públicos), o congelamento de preços por noventa dias, o fim do gatilho e congelamento salarial por noventa dias, a criação da Unidade de Referências de Preços (URP), congelamento de aluguéis comerciais e residenciais e manutenção de altas taxas de juros de forma a desestimular a produção e o consumo. Inicialmente os resultados foram satisfatórios, houve redução do déficit público e controle inflacionário, porém, com a alta dos juros e queda dos salários, o setor produtivo regrediu. Ainda que o governo tenha autorizado o reajuste de 10% nos preços após noventa dias do plano, não foi o suficiente para conter a inflação, que chegou a 14%. Sem apoio popular, o Plano chegou ao fim em dezembro do mesmo ano. (PIRES, 2010, p. 258).

Em janeiro de 1989 foi lançada a Política batizada como “Feijão com Arroz”, que decretou o fim da moratória da dívida externa, congelou os empréstimos do setor público em todos os níveis da federação e suspendeu o reajuste aos funcionários públicos. Novamente houve mais cortes do setor público e a inflação continuou descontrolada (PIRES, 2010).

Ainda no mesmo mês, foi lançado, por meio da Medida Provisória nº 38, o Plano Verão, que tinha como principais pontos uma reforma monetária substituindo o cruzado pelo cruzado novo, a elevação dos juros de forma a conter o consumo, cortes nas despesas públicas, a livre negociação de salários, reforma administrativa com extinção de cinco ministérios, demissão de funcionários públicos e programas de privatização estatal. A hiperinflação acabou com a credibilidade do Plano e do governo (PIRES, 2010).

2.4. A década de 1990 e os antecedentes da Contrarreforma Previdenciária de 1998

Diante do quadro caótico de dependência econômica do capital estrangeiro e crise da dívida que marcou o início da década de 1990, o Governo Collor, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), adotou os comandos ditados pelos organismos multinacionais como o FMI e o BIRD no Consenso de Washington em 1989. Esses comandos tiveram como principais aspectos: *a disciplina fiscal*, que em busca de geração de superávit primário, norteou as reformas da previdência executadas a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC); *a racionalização dos gastos públicos*; que significou cortes em gastos sociais; *reforma tributária*, que consistiu no aumento da arrecadação; *a liberalização financeira*, que fez com que o Brasil e demais países da América do Sul alterassem suas legislações de forma a atrair o investimento de bancos estrangeiros; *a reforma cambial*, que consistiu em desvalorizar a moeda de forma a atender o comércio internacional, bem como, à quitação de compromissos externos; e *a privatização*, que sob a lógica da mínima intervenção do Estado na área econômica, fez com que o saldo oriundo da venda das empresas estatais fosse usado para a quitação da dívida pública (PIRES, 2010).

Em março de 1990 foi lançado o Plano Collor I, conhecido como “Plano Brasil Novo”, que tinha como objetivo aderir às premissas do Consenso de Washington e derrubar a taxa da inflação que chegou a 84% ao mês. O plano tinha como principais medidas: o “confisco” por 18 meses de 80% do valor que excedesse a NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos) das poupanças e conta-correntes; a substituição do cruzado novo pelo cruzeiro; a instituição do Imposto Sobre as Operações Financeiras (IOF); a abertura econômica ao capital estrangeiro; o congelamento de preços e salários; a eliminação de subsídios e incentivos fiscais; o aumento das tarifas de serviços públicos (eletricidade, telefonia e serviços postais,

por exemplo); a reforma administrativa com a extinção de diversos órgãos estatais e a colocação em disponibilidade de aproximadamente 360 mil funcionários públicos; e a privatização de empresas estatais (PIRES, 2010, p. 265).

Como nos governos passados, inicialmente os resultados do Plano Collor I foram satisfatórios, uma vez que cortou gastos públicos e aumentou a receita fiscal, porém, a inflação continuou alta, o poder de compra foi reduzido, acarretando na estagnação econômica. Com isso, foi instituído o Plano Collor II, que entre outras medidas que se mantiveram, teve como principais deliberações o corte de 10% do orçamento da Administração Federal, sucateando ainda mais o setor público; o estímulo à competitividade industrial, que recaiu sobre os trabalhadores, com maior flexibilização das relações de trabalho diante do alto desemprego; e a negociação livre dos reajustes salariais decorrentes do congelamento. Era visível que o pacote lançado seria sem sucesso, acirrando ainda mais a crise econômica da década de 1990. Combinado a isso, Collor foi denunciado por crime de corrupção e tráfico de influência gerando maior instabilidade política. Diante da efervescência das mobilizações sociais em prol do *impeachment*, Collor, antes de ser condenado, renunciou à presidência em dezembro de 1992. Sem alterar as bases do Plano Collor, Itamar Franco, do PMDB, assumiu a presidência até dezembro 1994 (PIRES, 2010).

A economia brasileira foi bastante severa entre 1985 e 1992, principalmente com os segmentos mais pobres da população. O histórico descontrole inflacionário no País “retira renda da classe trabalhadora, acirra a luta de classes, distorce o orçamento do setor público e inibe novos investimentos econômicos”, e ainda faz com que a moeda perca suas funções tradicionais, uma vez que os agentes econômicos optam por ativos fixos⁴³ como forma de se livrar da moeda nacional optando por moedas mais fortes como ocorreu com o dólar no

⁴³ Na área de conhecimento da Contabilidade, ativos fixos caracterizam-se pela sua permanência e reserva de valor e não pelo dinheiro imediato, ainda que possam sofrer depreciação (IUDÍCIBUS, 1997).

Brasil. Isso ocorreu com as reduzidas linhas telefônicas, que como tentativa de limitar o poder de compra e ao mesmo tempo sendo objeto de especulação, chegaram a custar 10 mil dólares (PIRES, 2010, p. 270). O Brasil pós-85 concretizou o modelo de internacionalização da economia já iniciado durante a Ditadura Militar e perdeu por completo o controle sobre a renda nacional, colocando-a sob a anuência dos credores internacionais à tirania imperialista de forma irreversível, “ficando a mercê das variações de humor de uma esotérica e onipotente entidade, o mercado” (ibidem, p. 279).

2.5. O Governo FHC e o primeiro ataque constitucional à Previdência Social em 1998

Diante da decadência econômica hiperinflacionária e a permanente hegemonia dos EUA no País, sob a gestão do Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda durante o Governo Itamar Franco, em 1993 foi lançado o Plano Real, tendo como principal moeda de referência o dólar, e como elemento fundamental a disciplina fiscal de forma a gerar superávits primários⁴⁴. Como proposta ao Congresso Nacional, foi encaminhada uma Emenda Constitucional (EC) de estabilização para criar o Fundo Social de Emergência e com ele uma série de alterações da Constituição com a finalidade de reduzir gastos públicos sob “reforma” estatal e redefinir o papel do Estado nas “relações entre o capital nacional e o capital estrangeiro e o papel das empresas estatais” (PAULINO, 2010, p. 284). Além da abertura ao capital estrangeiro associado ao endividamento externo e interno, da acumulação da riqueza financeira por parte dos detentores dos títulos da dívida pública e do alto desemprego decorrente das baixas taxas de crescimento da economia, o Plano custou a Contrarreforma da Previdência Social (ibidem).

⁴⁴ A geração de superávits primários foi uma “condição necessária para a criação da poupança que seria destinada ao pagamento dos juros decorrentes do endividamento externo” (PAULINO, 2010, p. 295).

Após seis planos de estabilização econômica, o Plano Real conseguiu conter significativamente a inflação, porém, variáveis como desemprego e redistribuição de renda não foram arroladas como alvo do referido plano, fazendo com que as condições de vida da classe trabalhadora fossem continuamente pauperizadas. O Estado, que seria a instância de garantia de proteção social, foi cada vez mais reduzido, “cortes” e “privatização” foram as palavras de ordem que marcaram a década de 1990. Paulino (2010) afirma que a atuação do Plano Real foi orientada por três frentes:

(a) Equilíbrio orçamentário no biênio 1993-1994; (b) sugestões à revisão constitucional: reforma da Previdência Social, reforma do Estado, privatização dos serviços públicos e de empresas estatais; (c) reforma monetária. Entre as medidas propostas, a mais importante era a criação do chamado Fundo Social de Emergência (a atual Desvinculação de Receitas da União – DRU), que permitiu alterar a destinação constitucional de 20% das verbas do orçamento para a educação. No Orçamento Geral da União de 1994, foram realizados cortes de mais de 50% das verbas do Ministério do Bem-Estar Social; mais de 20% da Previdência Social; 15% da Ciência e Tecnologia. Nos programas da área social, os cortes foram ainda mais profundos: bolsas de estudo, corte de 61 milhões de dólares (31%); sistema de esgoto, menos de 26 milhões de dólares (31%); reforma agrária, menos 315 milhões de dólares (20%) (p.288).

O processo de privatização das empresas públicas, já iniciado durante o Governo Collor, foi o mais acelerado do País com o Programa Nacional de Desestatização (PND). Áreas como a das telecomunicações, energia elétrica, mineração e exploração do petróleo estiveram na mira do Plano. Em quatro anos, ferrovias, portos, telefonia, hidrelétricas e até 90% dos grandes reservatórios de água doce foram vendidos sob o pretexto da quitação da dívida pública, que não reduziu durante a permanência de FHC no Ministério da Fazenda e tampouco durante o período que esteve na presidência do país (ARAÚJO, 2005). Na verdade, a dívida pública só aumentou durante a década de 1990 sob a gestão de FHC. A dívida mobiliária interna em poder público era de R\$ 4,98 milhões em 1993, R\$ 323,8 milhões no final do primeiro mandato em 1998, e R\$ 623, 19 milhões no final do segundo mandato em 2002 (PAULINO, 2010, p.288). Portanto, ficou obscurecida a destinação dos valores

decorrentes das privatizações e dos cortes feitos durante a permanência de FHC no poder (ibidem).

O binômio “inflação-gasto público” ficou sem sustentação lógica diante do retrocesso vivido pela classe trabalhadora, demonstrando que o Plano Real não foi constituído para a defesa dos pobres e desprotegidos diante da inflação, mas sim para o pagamento dos juros decorrentes da dívida externa, atendendo aos imperativos do capital financeiro externo como historicamente o Brasil sempre o fez, como afirma Paulino (2010):

A inflação brasileira, nos anos de 1980, esteve associada aos desequilíbrios externos da economia, cuja origem está no período de choques do Petróleo (1973 a 1979) e no choque de juros nos EUA, no início da década de 1970. A elevação dos juros nos EUA, que chegaram a 20% ao ano, em 1981, precipitou a crise da dívida externa brasileira. Juntamente com a depreciação do câmbio, arrastou consigo o conjunto dos preços, desencadeando uma espiral inflacionária, realimentada por um componente inercial ligado ao conflito redistributivo de rendas, que nos países dependentes e pobres, se apresenta mais virulento devido ao processo de transferências de riquezas gerado pelo pagamento de dívidas externas e pela fuga maciça de capitais (p. 294).

Para manter-se nas relações políticas e financeiras com o capital externo, o Brasil lançou o “Pacote 51” em 1997, que consistia em 51 medidas fiscais para geração de maior superávit primário. Dentre a concretização dessas medidas, ocorreu a demissão de 33 mil funcionários públicos não estáveis, a suspensão do reajuste salarial do quadro de servidores públicos, e a elevação de 10% das alíquotas do Imposto de Renda de Pessoa Física (ibidem, p.302). Em 1998 ocorreu a crise da moratória da dívida externa da Rússia, fazendo com que novamente o Governo FHC cortasse mais gastos públicos e elevasse os impostos, o que não foi suficiente, recorrendo ao FMI no final do mesmo ano. Em 1999, a especulação do Real derrotou a economia brasileira, fazendo o País recorrer ao FMI em 2001 e 2002. Paulino (2010) considera que embora a política macroeconômica do governo FHC tenha conseguido manter sob controle a inflação, a mesma se fez à custa do aumento da dívida pública; da vulnerabilidade externa, sujeitando a economia brasileira aos capitais especulativo; do padrão

anêmico de crescimento sem investimento no capital produtivo nacional; e da elevada taxa de desemprego, deteriorando a capacidade de sobrevivência da classe trabalhadora (p.305).

Além da redução do Estado para o social, as perdas para o mundo do trabalho foram irreparáveis. A reestruturação produtiva iniciada já na década de 1980, desregulamentou direitos sociais principalmente na área trabalhista e previdenciária. Sob ameaça de desemprego massivo, as lutas sindicais foram tímidas e de pouquíssimo enfrentamento de classe, ganhando um tom mais corporativista a um segmento ou empresa (ALVES, 2000). As relações de trabalho tornaram-se cada vez mais precarizadas, inclusive na área rural, ainda sob a lógica arcaica de exploração e desproteção. A informalidade e a contratação temporária acentuaram ainda mais a instabilidade de acesso à renda. A terceirização tornou-se o modelo de contratação mais “lucrativo” a todos os setores da economia, inclusive para o interior do Estado, que atacou o serviço público com Programas de Demissão Voluntária (PDV’s), e repassou alguns setores de atividade estatal às empresas privadas do Terceiro Setor por meio do Programa de Publicização⁴⁵, conforme preconizava o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) lançado em 1995 na gestão de Bresser Pereira como ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (SILVA, 2012; BOSCHETTI, 2006; BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Em 1998, foi executada, através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33, a primeira Contrarreforma da Previdência Social, que “reforçou o caráter contributivo [...], introduzindo a exigência de equilíbrio financeiro e atuarial e aproximando-a ao seguro privado” (SILVA, 2012, p. 98). As principais mudanças quanto à cobertura previdenciária foram: a vinculação das contribuições sobre a folha de salários ao pagamento de benefícios do

⁴⁵ Conforme o PDRAE, o Programa de Publicização consistiu em “parcerias” entre o público e o privado na execução de atividades consideradas não-exclusivas do Estado, por meio das Organizações Sociais (OS’s). Sob a retórica da administração gerencial, essas organizações desprofissionalizou várias políticas, como a de Assistência Social, uma vez que tinham estrategicamente o trabalho voluntariado como premissa de “realização do bem comum” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.154).

Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e não sobre a renda total da empresa contratante, prevalecendo os interesses empresariais em detrimento da ampliação da receita previdenciária; a transformação do tempo de serviço em aposentadoria por tempo de contribuição, fazendo com que os segurados tanto do RGPS e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) trabalhem por mais tempo; o prolongamento do tempo de permanência do trabalho por meio da junção do tempo de contribuição (35 anos homens e 30 anos mulheres para RPPS e RGPS) a uma idade mínima para aposentadoria (RPPS: 60 anos homens e 55 anos mulheres; RGPS: 65 anos homens e 60 anos mulheres); a restrição de acesso às aposentadorias proporcionais; a retirada do grupo de garimpeiros da proteção dada ao regime de economia familiar; e a criação do fator previdenciário⁴⁶ em substituição da fórmula de cálculo dos benefícios baseado nas trinta e seis últimas contribuições, diminuindo o valor mensal das aposentadorias, pois, com a nova fórmula, quanto maior a idade do segurado no pedido da aposentadoria, maior será o montante do benefício (ibidem). Sobre a redução decorrente da nova fórmula, Fortes (2003) afirma:

Aqueles que ingressam mais cedo no mercado de trabalho são prejudicados com a nova regra, pois quando atingirem o tempo mínimo para a aposentação terão idade reduzida, o que diminuirá seu fator previdenciário e, em decorrência, a renda mensal inicial do benefício. Este dado mostra-se preocupante, uma vez que são justamente os cidadãos socialmente mais desfavorecidos, e com mais baixo nível de instrução e renda aqueles que mais cedo têm de ingressar no mercado de trabalho, como imperativo de sobrevivência, enquanto aqueles que começam a laborar na faixa dos 25 anos são justamente aqueles de nível de instrução mais elevado, em geral após terminarem curso superior, de modo que a nova regra, no lugar de favorecer aqueles que mais necessitam, como reflexo da teleologia redistributiva de renda ínsita aos regimes previdenciários públicos, na verdade acaba por exigir deles mais tempo de serviço do que daqueles cidadãos que já têm melhores condições de vida (p. 191).

Esse contexto caótico socioeconômico, fez com que a cobertura previdenciária fosse reduzida. De acordo com Silva (2012), essa redução foi marcada pelo encolhimento da

⁴⁶ O fator previdenciário é uma fórmula complexa que tem como variáveis os seguintes itens: a) expectativa de vida dos segurados, cuja taxa de sobrevivência é dada pelo IBGE; b) tempo de contribuição dos segurados até o momento do requerimento; c) idade dos segurados ao protocolarem os seus pedidos e, d) uma alíquota, sempre invariável, igual a 0,31 (FORTES, 2003).

população economicamente ativa (PEA) ocupada e pela redução do número de contribuintes, da PEA ocupada em 1999, apenas 43% eram contribuintes de algum regime (p. 205). Esse quadro de desproteção previdenciária contribuiu para a descaracterização da seguridade social proposta pela Constituição de 1988, dando maior centralidade à política de assistência social principalmente a partir de 2000, estruturando o movimento da “assistencialização da seguridade social” por meio de programas de transferência de renda, sem, contudo, investir potencialmente na referida política (BEHRING, 2008).

Além da desestruturação do mercado de trabalho, Dallari (2003) afirma que a sonegação, a apropriação indébita dos recursos, a incompetência e ilegalidade na gestão dos orçamentos, bem como o favoritismo e a existência de fraudes na concessão de benefícios também contribuem para a ruína da política previdenciária. A imunidade dada às “entidades assistenciais” prevista no Artigo 195 da Constituição também merece atenção especial, uma vez que muitas das vezes são empresas com fins lucrativos que, através de meios ilícitos, se passam por Organizações Não Governamentais (ONGs) (ibidem). Behring e Boschetti (2007) afirmam que, além das demissões, do “perdão” estatal das dívidas e dos aumentos das tarifas dos serviços públicos, o crescimento lucrativo das empresas estatais após as privatizações foi decorrente também da absorção generosa por parte do Estado dos compromissos com os fundos de pensão e aposentadorias das mesmas.

2.6. O início do Governo do Partido dos Trabalhadores com Lula: um esboço sobre os antecedentes do Governo Dilma Rousseff.

Após a consolidação do “modelo liberal-periférico” da economia brasileira no Governo FHC, o orçamento público passou de “instrumento com finalidade de execução do

planejamento estatal nas áreas social e produtiva, para instrumento de extração de renda da sociedade para remunerar o capital financeiro”, que encontrou na dívida pública o seu mecanismo estratégico de reprodução (PAULINO, 2010, p. 313). O Plano Real, em busca de estabilidade monetária, acabou por ruir a máquina pública e a condição de vida dos trabalhadores com elevadíssimas taxas de desemprego, além da Crise do Abastecimento de Energia Elétrica em 2001, o “Apagão”, que aniquilou qualquer possibilidade de reeleição do PSDB (ibidem).

Depois de três tentativas (1989, 1994 e 1998), Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a presidência em 2003 sob um discurso de “conciliação” e não de ataque à política neoliberal, o que pode ser observado no documento “Carta aos Brasileiros” de 2002, onde afirmou que o seu Governo seria fiel aos contratos nacionais e internacionais feitos no Governo FHC, e assim o fez explicitamente, mesmo sendo acusado de “traidor” pela ala mais progressista da sociedade, já que 60% dos votos válidos dados a Lula foi oriundo dos grandes empresários e industriais (PAULINO, 2010, p. 315).

Assim como no Governo FHC, o Governo Lula não adotou um projeto nacional de desenvolvimento. Desde 1964, com a ruptura do pacto nacional-desenvolvimentista, o Brasil privilegiou uma orientação neoliberal e desprezou por completo a questão nacional, sendo esse movimento mais explícito a partir da década de 1990, no Governo Collor (PAULINO, 2010). Devido a uma conjuntura internacional favorável de elevada oferta de dólares em busca de maior rentabilidade com as baixas taxas de juros nos EUA até 2008, o Plano Real mantido por Lula possuiu um desempenho melhor do que no Governo FHC, uma vez que em 2002 o País estava praticamente falido, com baixa reserva, com uma dívida externa elevada e uma taxa de exportação baixíssima. Portanto, a ascensão cambial não se deu devido à transformação das bases produtivas, mas sim, porque a economia estava quebrada e com o

aumento das taxas de juros internos⁴⁷ e das exportações (inclusive devido à maior demanda internacional por *commodities* brasileiras) o governo foi superavitário, principalmente nos primeiros anos, aumentando assim suas reservas internacionais (ibidem, p. 320).

O Governo Lula recebeu em 2003 uma dívida pública que alcançou 60% do PIB. Por mais que o montante tenha reduzido para 42% do PIB no final de 2007, a dívida manteve-se alta devido ao mesmo erro do governo anterior, com a preservação das elevadas taxas de juros como forma de atrair o capital externo, porém, fazendo com que o Banco Central controlasse a emissão de moeda por meio de títulos da dívida pública (PAULINO, 2010, p. 329). Diante dessa política hostil de atração de capital especulativo, é falacioso dizer que o Governo Lula zerou a dívida externa, uma vez que o Banco Central teve de comprar dólares a juros altíssimos, emitindo mais títulos da dívida pública para “zerar” a dívida externa líquida, sendo que esta é apenas a diferença entre o total de empréstimos contraídos pelo País (inclusive emissão de títulos) e reservas internacionais. Portanto, a dívida não foi quitada, muito pelo contrário, foi ampliada com expressiva compra de dólares feita entre 2004 e 2007 (ibidem, p. 331)

A taxa de investimento no setor produtivo foi baixa durante o Governo Lula, uma vez que os juros elevados fizeram com que o mercado se tornasse pouco competitivo, travando o crescimento da economia nacional, principalmente quanto ao empobrecimento da produção industrial. Porém, a mínima elevação do crescimento econômico notada após o Governo FHC deveu-se principalmente às exportações das *commodities*⁴⁸ e aumento do consumo interno decorrente da ampliação das políticas de crédito e aumento do salário mínimo. Quadro que a

⁴⁷ A taxa de juros elevada atrai capital externo em busca de maior rentabilidade, o que acarreta na maior valorização da taxa de câmbio levando a importação de insumos por menor custo, inibindo a elevação dos preços internos devido ao menor custo de produção e temor da concorrência de produtos importados mais baratos (PAULINO, 2010).

⁴⁸ As principais *commodities* exportadas no Governo Lula foram o petróleo, minérios, soja, açúcar, álcool, carne e celulose (PAULINO, 2010).

longo prazo tornou o ciclo de expansão insustentável, além de ter reforçado a concentração da propriedade sobre os recursos naturais, com a dilatação das *commodities* (PAULINO, 2010). Sem contar que a valorização da taxa de câmbio praticada pelo Governo como forma de facilitar a exportação das *commodities*, a longo prazo, deteriorou a balança comercial, uma vez que desvalorizou o real com relação ao dólar, perdendo o domínio e autonomia brasileira sobre a formação de preços dos produtos de exportação (ibidem). Portanto, o Governo Lula acabou por manter a política macroeconômica de dependência ao capital financeiro, como afirma Rocha (2012):

O plano do Governo Lula tinha como motor do desenvolvimento econômico e social, a ampliação na pauta de exportações e o estímulo ao consumo de massa. Não problematiza e tampouco se propõe a formular respostas aos dilemas da dependência. Isso significa que a histórica impotência do Estado brasileiro e latino-americano, revelada pela submissão aos interesses da economia exportadora de produtos primários, aliada aos que se beneficiam da intensa expropriação da riqueza social pelo mecanismo do endividamento público, seguiu quase intacta, revelando a incapacidade de se romper com esse modelo, reproduzindo e priorizando os mesmos interesses que o fundaram (p.336)

O setor de *commodities* intensificou o uso de recursos naturais, “expulsou a população rural para a periferia das grandes cidades, agravando o problema da habitação, educação, saúde, segurança e desemprego” (PAULINO, 2010, p.350), sem contar que esse setor, ao intensificar o uso de tecnologias, não empregou mão-de-obra, e quando o fez, foi por meio de trabalhos precários e desprotegidos, tornando-os extremamente lucrativos ao agronegócio, acabando por abandonar as demandas da reforma agrária (FREITAS, 2007).

Em 2003, foi aprovado no Congresso Nacional o Projeto da Reforma Tributária (EC nº 43), que sob a retórica da “neutralidade fiscal”, teve como objetivo principal viabilizar os superávits primários para abater os montantes da dívida pública por meio da arrecadação e desonerar a tributação das empresas. Para isso, dentre outras medidas de “ajuste”, prorrogou o percentual de 20% de Desvinculação de Receitas da União (DRU) para até 2007, ampliou a estrutura de arrecadação de impostos regressivos, além de ter diminuído significativamente a

receita da Seguridade Social por meio da desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre os bens de capital adquiridos⁴⁹ (BRASIL, 2003). Vale ressaltar que antes das alterações da redação dadas com a aprovação do Senado para formulação da Emenda Constitucional nº 41, a PEC tinha como possibilidade a unificação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativo às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível (CIDE/Combustível) em um imposto sobre operações e prestação de serviços chamado de Imposto sobre o Valor Adicionado Federal (IVAF). Outra possibilidade era de incorporar a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) ao Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas. Essas medidas comprometeriam a Seguridade, uma vez que revogaria constitucionalmente parte das contribuições sociais que compõem o seu orçamento diversificado (SILVA, 2012, SALVADOR, 2008). Portanto, a “Reforma”, por mais que tenha desonerado alguns produtos da cesta básica de consumo, não alterou a estrutura tributária regressiva, tampouco a concentração de renda que historicamente assolam o País (BRAMI-CELENTANO; CARVALHO, 2008; SALVADOR, 2008).

Em 2004, o Governo sancionou a Lei nº 11.079, que instituiu a Parceria Público-Privada (PPP). De acordo com a referida lei, por meio da PPP, o Governo Federal realiza uma “concessão patrocinada”, que consistiu na transferência de recursos do BNDES (do Tesouro Nacional) a juros baixíssimos (BRASIL, 2004b). Com o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, mais uma vez o Governo fomentou fontes privadas de financiamento, o que “possivelmente contribui para o aprofundamento da dependência latino-americana,

⁴⁹ Bens de capital não são diretamente incorporados ao produto final, consistem em equipamentos e instalações (LEITE, 1994), ou seja, em meios de produção.

especialmente no cenário de crise estrutural do capitalismo na idade do capital fictício e da financeirização” (ROCHA, 2012, p. 346).

Em 2005, com a Lei nº 11.101, o Governo sancionou a Nova Lei de Falências, que sob a alegação de conferir melhores condições de recuperação das empresas endividadas, acabou por inverter a ordem de prioridade no pagamento das dívidas de empresas falidas, sendo que antes as dívidas trabalhistas deveriam ser as primeiras a serem honradas, sendo seguidas pelos impostos e empréstimos bancários, nessa ordem. Com a nova lei, as dívidas trabalhistas têm um limite de até 150 salários mínimos para ter prioridade no pagamento. Ultrapassando o limite, o pagamento dos empréstimos bancários é prioritário (BRASIL, 2005). A referida lei demonstra que o Governo Lula aderiu por completo o projeto da classe patronal (FREITAS, 2007).

Sem dúvidas, houve avanços quanto à expansão das políticas sociais, porém, em muitas, houve também problemas quanto à sua operacionalização e efetividade. Apesar de controvérsias quanto à sua estruturação quantitativista (FRANCO, 2008), o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) criado em 2007, possibilitou aumento na contratação de professores e servidores e da oferta de vagas, além da construção de mais universidades pelo País. Porém, concomitantemente ao REUNI, o Governo fortaleceu o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) criado em 1999 no Governo FHC, que além de financeirizar⁵⁰ e mercantilizar o acesso à educação, transfere a manutenção da educação superior do setor público para a iniciativa privada (ibidem).

Lula deu continuidade e ampliação ao Programa Bolsa Família (PBF), que fora iniciado no Governo FHC intitulado antes como “Cartão Cidadão” abarcando doze programas federais de transferência de renda como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação e o Auxílio

⁵⁰ Conforme consta no Portal do Sistema FIES (SISFIES) com acesso em 21 de outubro de 2016, as taxas de juros do FIES atualmente é de 6,5% ao ano com carência de 18 meses.

Gás. O PBF avançou no sentido de o valor do benefício ser fixo e não ser equivalente ao número de crianças em idade escolar, mas sim ao número de membros e à situação de pobreza. Como contrapartida, as famílias que possuem membros entre 0 e 15 anos devem matricular e garantir frequência escolar dos mesmos, cumprir calendário de vacinações, realizar o acompanhamento pré-natal e participar de ações educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável (BRASIL, 2004a), sem fazer qualquer problematização acerca das limitações dessas medidas no que se refere ao acesso dos usuários às políticas de saúde e educação. Apesar dos avanços de uma política de transferência de renda e estratégia econômica de preservação da taxa de consumo, o PBF, por ser um programa, não se constituiu como um direito, fazendo com que seja uma política sujeita às escolhas de um determinado Governo (YAZBEK, 2004). Talvez essa seja uma das maiores falhas do Governo Lula. Vale ressaltar que o benefício conta com um piso bem inferior ao do salário mínimo, sendo que o valor deste é constitucionalmente reconhecido como a uma renda mínima surrealmente capaz de assegurar as necessidades de sobrevivência dos indivíduos e de sua família. (ibidem).

Durante o Governo Lula a Assistência Social contou com avanços significativos como a estruturação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) em 2003 e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e a aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB SUAS) em 2005. O Governo Lula, apesar da permanência de baixos orçamentos e da precarização, possibilitou uma reorganização e ampliação na área da política de Assistência Social como nunca vista antes na história do País. Vale ressaltar que os debates sobre diversidade étnica e de gênero também conquistaram notória normatização na agenda mais progressista do Governo PT (LIMA, 2010).

Quanto à saúde, diante dos sucateamentos e desestruturação orçamentária, tendeu a permanecer precarizada. A Emenda Constitucional nº 29 de 2000 ⁵¹, fruto de reivindicações de ampliação orçamentária para o Sistema Único de Saúde (SUS), acabou por diminuir verbas antes estabelecidas, inclusive o percentual de recursos federais para a saúde nunca foi cumprido como prevê a Constituição de 1988 (CAMPOS, 2006, p. 141). O Ministro da Saúde, Saraiva Felipe, do PMDB, apresentou a proposta de implantação das Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP), que foi parcialmente concretizada em alguns estados, sob o nome de Unidade de Pronto Atendimento (UPA), sendo caracterizadas por um sistema misto entre o sistema público e de terceirização (ibidem). Além destas medidas, a execução da DRU desde 2003 também acabou por ruir o orçamento da referida política. Apesar de muitos retrocessos, em 2006 houve a implementação da Política de Atenção às Urgências e Emergências em todo o País por meio da Rede Nacional SAMU 192, e a criação das Farmácias Populares em 165 municípios (FREITAS, 2007).

2.7. O segundo ataque constitucional à Previdência Social no Governo Lula em 2003 e 2005

Além da elevação das taxas de juros, a ascensão dos superávits primários no Governo Lula decorreu também da redução dos gastos públicos, dentre eles, a Contrarreforma Previdenciária em 2003. Sob a retórica da “justiça social” e dos “privilégios” dos servidores públicos, as principais medidas da “Reforma” consistiram em *romper com a paridade*, ou

⁵¹De acordo com a EC 29 (BRASIL, 2000), a União deveria alocar, para o primeiro ano, pelo menos 5% a mais do que foi empenhado no orçamento do período anterior, e, para os seguintes, o valor apurado no ano anterior corrigido pela variação do PIB nominal. Para os estados e municípios, a EC 29 definia a alocação de pelo menos 7% de suas receitas de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, para o primeiro ano, sendo que o percentual deveria aumentar anualmente até atingir, no mínimo, para os estados, 12%, em 2004, e, para os municípios, 15% (ROSA; MARQUES, 2007).

seja, o servidor perdeu a garantia de revisão de seus proventos de aposentadoria conforme a modificação da remuneração dos servidores ativos; *dar fim à integralidade*, pois, antes os valores das aposentadorias dos servidores se davam com base na sua remuneração em que se deu benefício, agora com a alteração dada pela EC nº 20/1998, além de ter que trabalhar por no mínimo dez anos no serviço público, são consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor ao RPPS e ao RGPS (caso o segurado tenha sido contribuinte do RGPS); *alterar para menos os valores das pensões por morte*, pois antes o dependente do segurado recebia o correspondente ao que teria direito o servidor em atividade na data de seu óbito, agora se o servidor for aposentado na data de seu falecimento, o dependente receberá conforme o total de proventos em que se deu o falecimento até o limite máximo estabelecido para um benefício no RGPS (atualmente no valor de R\$ 5.189,82), acrescido até 70% do valor excedente ao limite, e se o servidor estiver na ativa, o dependente receberá o total da remuneração em que se deu o falecimento, conforme o limite e acréscimo dados na situação anterior; *instituir o abono de permanência como forma de o servidor trabalhar por mais tempo*, ou seja, o servidor que completar os requisitos da aposentadoria voluntária (homem 60 anos de idade e 35 de contribuição; mulher 55 anos de idade 30 de contribuição) fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária até a sua aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade (BRASIL, 2003a).

A medida mais polêmica foi a instituição da *contribuição dos inativos e pensionistas*, uma vez que, antes da EC nº 41/2003, esta ação era considerada inconstitucional. Porém, após a decisão do Supremo Tribunal Federal em 2004, todos os servidores inativos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem contribuir com 11% (igual ao estabelecido para

os titulares de cargos efetivos) sobre o valor que supere o limite máximo de benefício do RGPS (BRASIL, 2003a).

A constituição de *previdência complementar aos servidores públicos* foi a medida que, iniciada com a EC nº 20/1998, explicitou de uma vez por todas a intenção do Governo em financeirizar o direito à previdência, uma vez que as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) de determinadas empresas ou órgãos consistem em fundos de pensão, que apesar de normativamente não possuírem fins lucrativos, são extremamente estratégicos à atração de investidores de capitais externos nas operações de crédito no mercado financeiro (SILVA, 2012). Em 2012, durante o Governo Dilma, foi instituído o Regime de Previdência Complementar aos servidores públicos federais através da Lei nº 12.618. Sobre a previdência complementar aos servidores públicos associado aos interesses do mercado financeiro:

Aqueles que defendem os interesses do mercado financeiro querem mais do que participar das corretagens e ver outros bilhões de reais girando em aplicações financeiras: querem que os direitos de aposentadoria estejam submetidos aos riscos das aplicações financeiras, que esses direitos estejam disponíveis para compartilhar das suas cirandas, que da noite para o dia podem reduzir drasticamente o patrimônio acumulado em décadas pelos servidores. Querem uma nova fonte de financiamento para o capital sem ter que assumir os riscos dos negócios. [...] é a expansão de um mercado cativo para as instituições financeiras, pois privilegia de modo assustador o mercado financeiro, sem nenhuma contrapartida ou segurança para o servidor, quando da elegibilidade ao benefício (ANFIP, 2011, p. 26).

A redução de direitos previdenciários nos anos de 1990 e 2000 foram estendidos tanto para os trabalhadores do RGPS quanto para os do RPPS, fazendo-os recorrer à previdência privada, sendo que esta conta com uma gama de planos individuais de previdência aberta por meio de bancos e seguradoras, favorecendo mais uma vez o mercado de acumulação e de capitais especulativos. Portanto, o encolhimento de direitos previdenciários, além de dificultar o acesso aos benefícios e limitar a cobertura previdenciária, acaba por minar a previdência pública e fortalecer a previdência privada (ibidem).

Durante os anos 2000, a informalidade e desemprego maciço e prolongado, ainda foram variáveis determinantes para a desestruturação do trabalho e limitação para universalização da previdência social (SILVA, 2012). Apesar do aumento no número de admissões entre 2003 e 2009, há uma considerável rotatividade nos postos de trabalho, fazendo com que a insegurança no acesso à renda e o desemprego componham um quadro constante que acaba também por ruir a cobertura da previdência social (ibidem).

Para Silva (2012), o Governo Lula negou o antagonismo de classes, conciliou os pleitos de forma a favorecer o grande capital, como a criação dos fundos pensão, o uso dos benefícios previdenciários como forma de amortecimento da crise por meio do apelo ao consumo sob o endividamento, e por meio da incidência da DRU. Todos esses elementos cooperaram para a continuidade do desmonte previdenciário iniciado no Governo FHC.

3. O Governo Dilma Rousseff (2011 a 2016)

3.1. Sobre a velha austeridade econômica

O Governo Dilma seguiu a mesma linha de atuação macroeconômica do Governo Lula (que foi a mesma do Governo FHC), que consistia no regime de metas de combate à inflação, taxas de juros flutuantes e superávit primário – o famoso “tripé” – (LOPREATO, 2015). No Governo Lula essa política foi estratégica porque em 2003 a economia mundial estava em seu ciclo de expansão, o que favoreceu países exportadores de produtos primários (como o Brasil com as *commodities*) possibilitando a acumulação de reservas cambiais⁵² de forma a superar a recessão da década de 1990 (BASTOS, 2015). Após a Crise Internacional de 2008, o mercado de *commodities* ficou pouco atrativo, trazendo a necessidade de ampliação do setor industrial (ibidem).

Com o objetivo de aceleração da economia por metas, em 2011 o Governo Dilma nomeou o economista Alexandre Tombini para a presidência do Banco Central (BACEN) sob o discurso de maior autonomia do órgão com relação ao mercado. Ocorreu que a partir de 2012, o BACEN trabalhou com a diminuição de juros reais, o que provocou insatisfação do mercado financeiro investidor em títulos da dívida pública, que passou a investir em mercados especulativos para manter suas taxas de lucro. Então o Governo passou a trabalhar com uma política de flutuação “suja” de forma a favorecer o mercado derivativo - especulativo - e a indústria (de forma a reverter a “desindustrialização” do Governo Lula) (LOPREATO, 2015). Para compensar os desvios da taxa cambial flutuante, o Governo passou a controlar o consumo por meio do crédito e redução da tributação para esses setores (ibidem).

⁵² As reservas cambiais consistem na acumulação ou estoque de moeda estrangeira no País em um determinado momento e decorrem de superávits nos balanços de pagamentos (diferença entre o saldo das transações correntes e empréstimos internacionais). Normalmente essas reservas são destinadas para saldar os déficits das contas internacionais em momentos de recessão econômica (DIEESE, 2006).

A partir do Programa Brasil Maior criado em 2011 e sob o lema “Inovar para Competir. Competir para Crescer”, na mesma linha do Governo Lula, objetivou-se ampliar o consumo por meio da redução do IPI sobre automóveis, eletrodomésticos, móveis e massas alimentícias. Essa medida, apesar de facilitar o acesso a determinadas mercadorias para a classe trabalhadora, só tende a favorecer os interesses do mercado, uma vez que o IPI é uma receita da Seguridade Social, a sua desoneração implica negativamente no orçamento da referida política.

O Governo investiu na área de tecnologia criando empresas como a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapi), com atuação nas áreas de renovação industrial; a Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul), na gestão de projetos sobre programa nuclear e sobre construção e manutenção de submarinos e ao fomento da indústria nuclear; o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, com finalidade de desenvolvimento da indústria de microeletrônica; e a Infraero Serviços, com a responsabilidade de adquirir conhecimentos e ofertar serviços de planejamento, administração e de apoio à operação de terminais aviários.

Sob a retórica de superação de atraso das infraestruturas, foram realizadas concessões ao setor privado em serviços de portos, aeroportos, rodovias, trem-bala e saneamento. As privatizações das estradas contaram com financiamento do BNDES (ibidem). Conforme a Medida Provisória nº 575 de 2012, o setor de privatização de portos, aeroportos, hidrovias, e de trem-bala contaram com os benefícios generosos das PPPs, como a isenção de tributos federais sobre os recursos recebidos do setor público e adiamento do pagamento de tributos sobre o lucro, tornando a acumulação mais rentável ao setor privado (BRASIL, 2012b). Portanto, o Estado mais uma vez assumiu todo o risco de insuficiência de demanda e ofereceu

vantagens tributárias de forma a estimular o investimento privado (ibidem). Sem contar que a MP nº 575 de 2012 permitiu excluir o valor do aporte público da determinação do cálculo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), PIS e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), caracterizando mais um desmonte da Seguridade Social no Governo Dilma.

Sob orientação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2, o Governo incentivou a expansão de crédito aos bancos privados com recursos do BNDES, que conforme o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) criado em 2009 e mantido pelo Governo Dilma sob a MP nº 663 de 2014, podem deduzir até 20% do depósito compulsório a ser recolhido pelo BACEN sobre o montante financiado que replique as ações do PIS e subsidie as atividades da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Portanto, mais uma vez o Governo repassou recursos do Fundo Público para favorecer setores da economia que em muito pouco agrega o crescimento do setor produtivo.

A indústria da saúde também foi favorecida com benefícios fiscais pelo Programa Brasil Maior. De acordo com a MP nº 580 de 2012, os fabricantes nacionais de equipamentos terão preferência nas compras realizadas pelo governo federal, que poderão ser adquiridos por preços entre 8% e 25% superiores aos dos importados. Além disso, os editais de licitação e os contratos da MP nº 580 podem permitir que as obras do sistema público de saúde usem o Regime Diferenciado de Contratação (RDC). De acordo com a Lei nº 12.462 de 2011, esse regime conta com uma espécie de “contrato de eficiência”, onde “a Administração irá remunerar parcialmente baseada na economia gerada à Administração, toda vez que houver um resultado positivo, uma vantagem econômica para a Administração, será convertido na forma de um adicional pecuniário para o contratado” (BRASIL, 2011a). Para Krawczyk (2012), o “contrato de eficiência” fere o princípio constitucional da impessoalidade e

desregulamenta a objetividade nas licitações públicas, além de possuir critérios vagos para a sua operacionalização. Vale ressaltar que de acordo com a Lei nº 12.462, o RDC foi criado para a realização dos megaeventos como a Copa de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016; das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação; além das atividades do PAC 2 (BRASIL, 2011a).

O Governo Dilma também foi marcado pela falta de ações de desenvolvimento regional. Essa falha é causada, dentre outras motivações, pela histórica incompletude da reforma tributária entre os entes federativos de forma a dirimir os conflitos existentes quanto à “guerra fiscal”, como afirma Lopreato (2015):

As frentes de disputas federativas aglutinam-se em torno de três pontos básicos. Primeiro, a guerra fiscal e o debate sobre como harmonizar as condições de crescimento entre as diferentes UFs. Segundo, o sistema de partilha e a demanda por melhor equalização da distribuição dos recursos tributários. Terceiro, o processo de renegociação das dívidas dos entes subnacionais. Além disso, há o debate de tópicos adicionais da reforma tributária e a revisão do sistema de aposentadoria do servidor público, que não envolvem questões ligadas diretamente à disputa federativa, mas são relevantes no campo tributário e no arranjo das contas públicas (p. 38).

O Estado no Governo Dilma não teve significativas alterações se comparado ao Governo Lula, pois a função de “agente indutor do crescimento” foi mantida. O Governo recorreu às empresas e aos bancos públicos e os colocou à disposição de um projeto que nem de perto se aproxima a uma socialização de riquezas produzidas pela classe trabalhadora. A redução da taxa de juros em 2012 promovida pelo BACEN talvez seja a única medida que, apesar de não apresentar-se como um projeto desconcentrador de riquezas, tampouco desfavorecedor do capital rentista, tenha atenuado o processo parasitário de investimento de títulos da dívida pública. Porém, as instituições financeiras em pouquíssimo tempo buscaram novas formas para manutenção da taxa de lucro, inclusive através da própria dívida pública, como afirma Lopreato (2015):

A perda de rentabilidade de diversos segmentos abriu o debate sobre alternativas de aplicação e meios de recuperar os ganhos. A aceitação de títulos mais longos ganhou espaço como opção de investimento e receberam destaque as iniciativas de estruturação de novos instrumentos financeiros, passíveis de uso como *funding* de diferentes setores. Além disso, a queda dos juros repercutiu na estrutura da dívida pública e reacendeu o interesse em olhar a articulação entre os mercados monetários e de títulos públicos, o custo de rolagem da dívida e as implicações sobre a estrutura de taxas de rentabilidade dos diferentes setores da economia brasileira (p. 42).

Até 2016, o setor industrial não obteve avanços significativos devido, entre outros fatores, à desestruturação da balança comercial diante da crescente valorização cambial. A busca pelo superávit primário continuou incessante. A inflação continuou a crescer fazendo surgir um novo ciclo da alta de juros. A meta de progressão do PIB foi sem sucesso frustrando o setor de arrecadação pública, e mesmo diante de tantas desonerações – sem contrapartidas de investimento no capital produtivo -, restou apenas uma destrutiva política de arrochos fiscais. Rossi e Biancarelli (2015) afirmam que o Governo Dilma nunca seguiu uma orientação social-desenvolvimentista, muito pelo contrário, o “industrialismo” foi trocado pelo “financismo”, este liquidando processualmente o primeiro. Infelizmente, o Governo Dilma tentou copiar um modelo de intervenção macroeconômica do Governo Lula desconsiderando por completo o contexto em que ele havia se dado. “O financismo” de Dilma foi “guiado pelos limites à discricionariedade do Estado e pela busca exclusiva do equilíbrio fiscal e da estabilidade de preços” (ibidem, p.17), desconsiderando as demandas de sobrevivência da classe trabalhadora e de estruturação de um Estado Social.

Diante da crise econômica marcada pelo alto desemprego, informalidade e flexibilização das relações de trabalho, concomitante a uma crise política composta pela desgovernabilidade e por um Congresso Nacional repleto de interesses inconciliáveis, em abril de 2016, Dilma foi acusada por Crime de Responsabilidade previsto no Artigo 85 da Constituição Federal e na Lei nº 1.079 de 1950. Há duas teses que se confrontam diante da acusação, que consistem na alegação de que Dilma editou alguns decretos entre 2014 e 2015

para abertura de crédito suplementar sem aprovação do Congresso com a finalidade de garantir o superávit primário, não efetuando os repasses aos bancos, fazendo com que estes, mesmo sem o recebimento, tivessem que garantir os programas do Governo. A perspectiva favorável à condenação considera que Rousseff teria desconsiderado a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), violando o processo de definição do orçamento e consulta parlamentar. Já a posição de defesa alegou que as “pedaladas fiscais” é uma forma de adequação à realidade, uma vez que durante esses anos houve queda na taxa de arrecadação fazendo com que as despesas imprevistas fossem realocadas – processo comum em níveis municipais -, não resultando, portanto, em um descumprimento da LDO. Vale ressaltar que os bancos na verdade emprestaram o dinheiro, tendo em vista que os juros sobre os atrasos dos repasses foram cobrados e que o crime de “pedaladas” não está previsto no rol taxativo da Lei nº 1079 de 1950. Como uma estratégia de tomada do poder pelos setores da ultra-direita, inclusive pelo seu vice-presidente, Dilma foi condenada ao *impeachment* em 31 de agosto de 2016.

3.2. O desmonte da Previdência Social no Governo Dilma

3.2.1. Pagando as contas da “austeridade”: o mercado de trabalho

Diante da recessão econômica, mais de 12 milhões de brasileiros estão à procura de emprego no último trimestre de 2016, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC). A taxa de desemprego do último trimestre foi de 11,3%, a maior registrada pela PNADC desde 2012, conforme a Tabela 1. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, (2016), jovens entre 14 e 24 anos tiveram as maiores perdas quanto ao número de empregos.

De acordo com o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos DIEESE, (2016b), desde 2015 os números de desemprego são crescentes, e que até 2016 – em menos de um ano – o grupo de pessoas em busca de ocupação chegou a mais de 3 milhões, e destes, 2,8 milhões estão concentrados nas regiões metropolitanas de Fortaleza, Porto Alegre, Salvador, São Paulo e no Distrito Federal no primeiro trimestre de 2016.

Tabela 01 – Taxa de ocupação na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade (percentual)

JAN-MAR 2012	ABR-JUN 2012	JUL-SET 2012	OUT-DEZ 2012	JAN-MAR 2013	ABR-JUN 2013	JUL-SET 2013	OUT-DEZ 2013	JAN-MAR 2014
7,9	7,5	7,1	6,9	8	7,4	6,9	6,2	7,2
ABR-JUN 2014	JUL-SET 2014	OUT-DEZ 2014	JAN-MAR 2015	ABR-JUN 2015	JUL-SET 2015	OUT-DEZ 2015	JAN-MAR 2016	ABR-JUN 2016
6,8	6,8	6,5	7,9	8,3	8,9	9	10,9	11,3

Fonte e Elaboração: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) em setembro de 2016. Adaptado pela autora.

De acordo com as previsões da Organização Internacional do Trabalho, OIT (2016), o Brasil estará entre os cinco países mais “desempregados” no mundo até 2017⁵³, perdendo apenas para a China e Índia. Até a Rússia, que está passando por um “naufrágio” econômico, possui expectativas bem melhores do que as do Brasil.

Em 2015, o País perdeu 1,7 milhão de empregos, e fechou o ano com 11,8 milhões de desempregados e com 10,2 milhões de trabalhadores sem carteira assinada (IBGE, 2016). Já durante o ano de 2016, entre abril e junho, 226 mil vagas foram eliminadas do mercado de trabalho (IPEA, 2016). Ainda no mesmo ano, houve uma queda generalizada nos rendimentos dos trabalhadores, sendo mais acentuada para os trabalhadores que recebem menos que um salário mínimo (ibidem). O setor de serviços, do comércio e indústria de transformação foram

⁵³ De acordo com a OIT (2016), os cinco países mais “desempregados” do mundo até 2017 são a China, Índia, Brasil, EUA, Indonésia e África do Sul, nesta ordem.

os que mais fecharam postos de trabalho formais. O desemprego afetou em maior proporção a região nordeste, o sexo feminino e pessoas com ensino médio incompleto (ibidem).

De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social elaborado pelo Ministério da Previdência Social e Emprego (MPS), em 2011, apenas 58% das pessoas que declararam estar trabalhando (PEA ocupada) contribuíam para algum instituto de previdência (MPS, 2012). Em 2012, esse número sobe para 59%, em 2013 e 2014 para 61% (MPS, 2013; 2014; 2015). Vale ressaltar que para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a PEA ocupada compreende empregados, empregadores, trabalhadores por conta própria, e trabalhadores não remunerados – que trabalham em atividade familiar, cooperativas, instituição beneficente por pelo menos 15 horas na semana – (IBGE, 2015). Portanto, para a pessoa ser considerada pertencente à PEA ocupada, ela não necessariamente possui um trabalho protegido.

O Anuário Estatístico de Previdência Social de 2014 do MPS aponta que as receitas do RGPS entre 2012 e 2014 oriundas das contribuições dos segurados empregados, individuais e facultativos são crescentes (conforme a Tabela 02), porém, completamente desproporcional à PEA, ou seja, não houve elevação do número de empregos ou ocupações, mas sim, aumento populacional que contribuiu para adição da receita, sem contar o aumento do salário mínimo.

Conforme aponta a Tabela 3, a partir do primeiro trimestre de 2015 houve uma queda crescente de trabalhos com carteira assinada, ao mesmo tempo em que houve uma queda expressiva de ocupações sem carteira assinada, indicando que a sobrevivência de milhares de brasileiros está atualmente arruinada. Não dá para inferir em quais condições encontram-se as pessoas que trabalham por conta própria, porém, é notório que esse grupo teve números crescentes concomitantemente ao decréscimo do trabalho sem carteira nos últimos trimestres indicando que o trabalho por “conta própria” é configurado como uma alternativa ao

desemprego. Convém notar que os trabalhos por “conta própria” quando decorrentes principalmente da expulsão do mercado de trabalho formal acabam por caracterizar a informalidade (MALAGUTI, 2000).

Tabela 02 – Valor anual das receitas previdenciárias por rubricas, segundo o Anuário Estatístico de Previdência de 2015 no período de 2012 a 2014 e a PEA dos referidos anos.

Receitas dos Segurados (R\$ mil)	2012	2013	2014
Empregados	53.163.601	55.545.583	60.706.125
Individual	5.227.135	6.208.963	6.987.750
Facultativo	1.207.060	1.410.080	1.549.504
Doméstico	2.550.650	2.775.918	2.984.424
Total	62.148.446	65.940.544	72.227.803
PEA	100.978.942	103.401.464	106.824.410

Fonte: Anuário Estatístico de Previdência (MPS, 2014). Elaboração própria.

Tabela 03 – Taxa de variação das ocupações com ou sem carteira assinada e por conta própria, segundo a PNAD do 4º trimestre de 2014 ao 2º de 2016.

	4º Trim. 2014	1º Trim. 2015	2º Trim. 2015	3º Trim. 2015	4º Trim. 2015	1º Trim. 2016	2º Trim. 2016
Trabalho com carteira assinada	1,8	-0,3	-1,9	-2,7	-2,5	-3,1	-3,1
Trabalho sem carteira assinada	-2,3	-1,6	-0,9	0,3	-3,2	-5,2	-2,7
Conta própria	2,2	4,2	4,7	3,5	5,3	6,5	3,9

Fonte e Elaboração: IPEA, 2016. Adaptado pela autora.

Sob a retórica do “empreendedorismo”, as políticas públicas de emprego e renda mantidas pelo Governo Dilma têm promovido o auto-emprego por meio de incentivo à abertura de pequenas firmas, micro e pequenas empresas como o sistema Microempreendedor Individual (MEI) criado em 2009, além do Programa Economia Solidária criado em 2003, que

apesar de serem uma alternativa de geração de renda, os baixos salários, a ausência de direitos trabalhistas e a precarização das condições de trabalho são características que permeiam a realidade desses setores (MALAGUTI, 2000; ALENCAR, 2008). É relevante notar que, de acordo com as pesquisas de Malaguti (2000), o Brasil possui péssimas condições ao desenvolvimento do empreendedorismo, uma vez que a política de transferência tecnológica e financeira ou são insuficientes ou possuem práticas de juros abusivas.

Ao dar centralidade às políticas de ajuste macroeconômico de favorecimento ao capital internacional, o Governo Dilma, bem como os governos a partir de 1964, não aderiram a um projeto de desenvolvimento nacional que fosse capaz de sustentar crescimento econômico e redistribuição de renda sem sujeições às intempéries do mercado financeiro. Considerando que a proteção previdenciária é historicamente derivada do trabalho e renda formais (BOSCHETTI, 2006), a ausência de políticas que revertam significativamente o desemprego, a flexibilização das relações trabalhistas e a informalidade configura-se como um dos processos de desmonte da previdência social.

3.2.2. Pagando as contas da “austeridade”: As Medidas Provisórias nº 664 e 665 de 2014 – o ataque do Governo Dilma à Previdência Social.

Com a finalidade de alcance do superávit primário, em 30 de dezembro de 2014, Dilma Rousseff assinou as MPs nº 664 e 665, o que caracterizou mais uma contrarreforma da previdência social (SALVADOR; SILVA, 2015). A primeira alterou as regras para o recebimento do auxílio doença e pensão por morte, esta com imposição de carências e tempo de concessão proporcionalmente à idade do beneficiário (BRASIL, 2014b). A segunda MP, os pré-requisitos para o recebimento do seguro defeso, seguro-desemprego e abono salarial

(BRASIL, 2014c). Sobre as MPs e a contradição das propostas de campanha do Governo Dilma:

[...] são medidas que destoam da estratégia implementada pelo próprio Governo nos últimos anos, cuja finalidade era a melhoria da distribuição de renda e a redução das desigualdades sociais, além de contradizerem suas declarações manifestando o compromisso em não tocar nos direitos dos trabalhadores (DIEESE, 2015, p. 03).

Vale a indagação quanto ao poder do Governo de editar regras previdenciárias por meio de Medidas Provisórias e sem diálogo com os principais afetados com as mudanças, ou seja, os trabalhadores. Ainda que a MP perca a sua eficácia – possui validade de 60 dias podendo ser prorrogada uma única vez por igual período até transcorrer o processo legislativo – pode ser restritiva de direitos em caso de relevância e urgência (BRASIL, 2014a). Impressionante a imediatividade e autoritarismo⁵⁴ do Governo em desmontar a Previdência Social às pressas, sob molde “draconiano” em que podem ser acometidas as Medidas Provisórias (ZIMMERMANN, 2002, p. 415).

3.2.2.1. A Medida Provisória nº 664 de 2014.

Conforme a Exposição de Motivos nº 23/2014 assinado por dirigentes indicados do Governo como Guido Mantega (Ministro da Fazenda), Garibaldi Alves Filho (Ministro da Previdência) e Miriam Belchior (Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão) e encaminhada ao Congresso, a MP nº 664, que foi convertida na Lei nº 13.135, foi uma forma de ajustar as crescentes “despesas” previdenciárias do auxílio doença e pensão por morte ao novo quadro de envelhecimento populacional e de “cronicidade maior” das doenças. Os argumentos lançados são todos desprendidos de uma perspectiva de acesso a direitos e de uma

⁵⁴ As Medidas Provisórias podem ser consideradas “um instrumento jurídico potencialmente autoritário, haja vista a subjetividade dos elementos condicionantes da elaboração normativa permitirem um vasto grau de atuação política por parte do Chefe do Poder Executivo” (ZIMMERMANN, 2002, p. 415).

previdência “apoiada em um ‘contrato social’ solidário, para o qual cada um contribui de acordo com as suas condições e usufrui os benefícios conforme as suas necessidades” (SILVA, 2012, p. 106).

Ainda que a Cartilha de Regras da MP nº 664 e 665 elaborada pelo MPS (2015) tenha sustentado que a alteração quanto ao auxílio doença teve por objetivo “facilitar a vida do trabalhador [...] reduzindo a necessidade de comparecimento às agências da previdência social” e “melhorar a qualidade de atendimento do segurado” (p. 02), a mudança das regras configura-se mais como transferência de ônus para o trabalhador, uma vez que o valor do benefício agora terá como teto a média das 12 últimas contribuições. Antes, o montante era calculado com base na média dos 80% maiores salários de contribuição, ou seja, se o trabalhador teve diminuição salarial no último ano, com certeza o valor do benefício será bem menor do que seria com a regra anterior. Antes as perícias eram feitas nas próprias agências do INSS, agora o procedimento pode ser feito em órgãos e entidades integradas do SUS. Vale ressaltar que antes da conversão para a Lei nº 13.135, a MP nº 664 previa que o INSS poderia firmar por convênio ou termo de cooperação técnica com empresas privadas o serviço de perícia (BRASIL, 2014b). Ainda que a finalidade fosse de descentralização de um serviço, o que poderia facilitar o acesso ao mesmo em municípios e cidades que não contam com uma agência da Previdência Social, a parceria público-privada caracteriza-se mais por um desmonte de políticas sociais do que a construção e fortalecimento da universalidade de acesso aos serviços públicos (BEHRING, 2003). Outra tentativa de desmonte que foi vetada com a conversão em lei foi a transferência de até 30 dias de salário ao empregador durante o afastamento do trabalhador. Antes o empregador era obrigado a pagar o salário integral de até 15 dias de licença médica. Essa situação cabe problematizações, uma vez que os trâmites para o recebimento do benefício são demorados por existirem filas de atendimento, bem como para

a realização da perícia, além de o valor do montante poder ser bem menor do que o salário recebido pelo empregado. Porém, ao mesmo tempo, tal transferência pode ser configurada como restrição de acesso do segurado ao fundo público previdenciário e ainda: maior controle e “pressão” do empregador sobre os afastamentos. Talvez por “facilitar” a vida do trabalhador e onerar o setor privado tal medida tenha sido vetada.

Sobre a “cronicidade maior” das doenças (MPS; MF; MPOG, 2014), na Exposição de Motivos consta o reconhecimento de que o trabalhador tem se afastado mais devido às transformações do mercado de trabalho, porém, utiliza esse aspecto para justificar a restrição de concessões do auxílio doença com ênfase no equilíbrio financeiro e atuarial, alegando que a legislação previdenciária está inadequada diante dos longos períodos de licença médica. Não há qualquer problematização acerca da saúde do trabalhador enquanto elemento de relevância.

Passados mais de cinco décadas da LOPS, o processo produtivo, a reestruturação organizacional e novas práticas empresariais sofreram profundas e irreversíveis mudanças, notadamente com a forte expansão do setor terciário (prestação de serviços) da economia, bem como pelo impacto da tecnologia de informação nas corporações e das inéditas relações produtivas interpessoais. Junto a essas transformações, constata-se, como consequência do progresso, a modificação do perfil nosológico que passa a apresentar, além daqueles já mencionados, uma **cronicidade maior**, cujos períodos mais longos de recuperação são necessários. Em alguns casos chega-se a 402 dias de afastamento, em média. As entidades mórbidas mais prevalentes, no painel das causas de afastamentos previdenciários, são atualmente, em sua maioria, crônicas e exigem atualização legislativa do pacto social firmado à época, no que se refere aos 15 dias como intervalo de tempo a ser suportado pela empresa empregadora, uma vez que esse intervalo de tempo hoje se configura inadequado do ponto de vista atuarial e financeiro para o sistema de Previdência Social (MPS; MF; MPOG, 2015, p. 04).

O Relatório de Avaliação das MPs nº 664 e 665 elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em 2015 deixou claro que as regras anteriores “oneravam” a previdência com o “ócio” dos trabalhadores.

Essa mudança buscou corrigir alguns benefícios que ficavam superiores ao salário corrente do trabalhador. Além de gerar despesas desnecessárias para a previdência, gerava incentivos para o prolongamento do tempo médio de percepção do benefício (MPOG; 2015, p. 06).

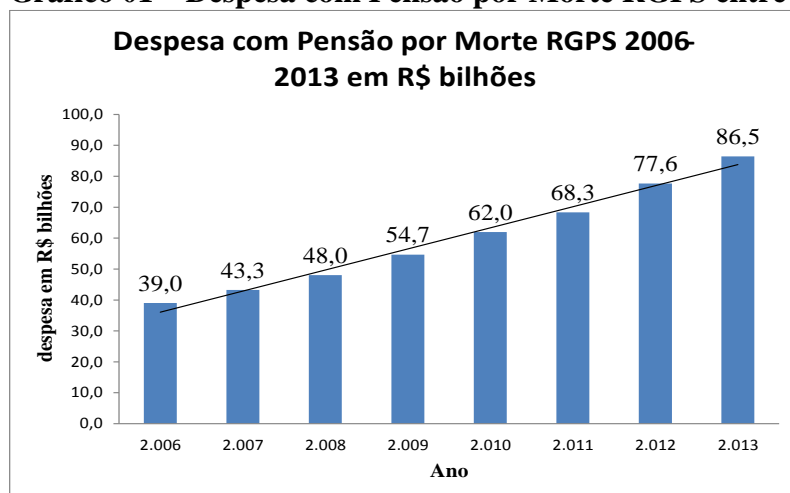
Com a finalidade de alinhamento ao padrão internacional – sem citar quais seriam os países de referência, e as “boas práticas previdenciárias” (MPS; MF; MPOG, 2015, p. 01), a pensão por morte foi o benefício que teve maior alteração das condições de recebimento. A vitaliciedade foi o alvo do desmonte. Na regra atual, conforme a Tabela 4, o cônjuge dependente recebe o benefício até o seu óbito somente se tiver acima de 44 anos, e se tiver carência de no mínimo 24 meses de casamento com o segurado falecido, que deve ter contribuído 18 meses antes do falecimento, exceto em casos em que o segurado falecido estivesse gozo de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez, ou ainda quando ocorrer a morte por acidente do trabalho e doença profissional ou do trabalho. Se este número de contribuições não tiver sido atingido, o dependente segurado perceberá por apenas 04 meses o benefício. Em caso de o dependente ter sido responsável em dolo pela morte do segurado, o direito de recebimento da pensão só será cassado após o processo de acusação transitar em julgado, o que não ocorria antes. Antes da MP, não eram exigidos tempo de casamento e contribuição prévios, nem correlação do tempo de recebimento do benefício atrelado ao dependente segurado. Por seguir as mesmas regras de concessão da pensão por morte, de acordo com a Lei nº 8.213 de 1991, o auxílio-reclusão sofreu as mesmas alterações quanto ao tempo mínimo de união com segurado preso e de contribuições prévias, que passaram a ser de 24 e 18 meses, respectivamente, podendo ser tipificada como uma “pena extensiva à família” (SALVADOR; SILVA, 2015, p. 44).

Tabela 04 - Tempo de duração da pensão por morte devida ao cônjuge, companheiro ou companheira conforme sua idade na data do óbito do segurado no RGPS conforme a Lei nº 13.135

Idade do beneficiário na data do óbito do segurado	Duração do benefício de pensão por morte (em anos)
44 ou mais	Vitalícia
41 a 43	20
30 a 40	15
27 a 29	10
21 a 26	06
21 ou menos	03

Elaboração própria

Gráfico 01 – Despesa com Pensão por Morte RGPS entre 2006 e 2013, segundo o MPS.



Fonte e Elaboração: MPS

Conforme o Gráfico 01 disponibilizado na Exposição de Motivos, o Governo considerou que as despesas com pensão por morte no RGPS estão cada vez maiores entre os anos de 2013 e 2016, bem como a expectativa de vida, o que comprometeria a sustentabilidade da previdência nos próximos anos. O ajuste nas pensões por morte seria para “coibir abusos, distorções e fraudes” (MPS, 2015), porém, sem considerar que esses eventos são de mínima ocorrência, o que não é suficiente tampouco coerente para comprometer o padrão de proteção previdenciária conquistado pela classe trabalhadora. Sem contar que a

referida medida só prejudicou as camadas mais pobres e as mulheres, uma vez que 57,4% das pensões em 2014 foi no valor de um salário mínimo (MPS, 2015, p. 05) e que do grupo de pensionistas por morte em 2013, 86,6% são mulheres (MPS, 2014). Vale ressaltar que o Governo, por meio da MP nº 664, tentou propor que o valor da pensão por morte, ao invés de ser baseado no valor integral da aposentadoria que o segurado receberia na data de seu óbito como é atualmente, fosse então de 50%, acrescido de 10% do mesmo montante por dependente (conjugue, filhos, etc) até o limite de 100%, ou seja, para uma família receber o valor integral da aposentadoria seria necessária a existência de um conjugue com mais de 4 filhos. Em caso de filhos órfãos, foi sugerido um acréscimo de 10% no valor da pensão por morte, rateado entre todos os filhos, “com vistas a uma maior proteção em decorrência da situação de desamparo provocada pela morte de ambos os genitores” (MPS; MF; MPOG, 2015, p. 03). De acordo com a Exposição de Motivos, tal medida, que foi vetada, seria justificada pela redução do núcleo familiar.

[...] propomos ajustes na forma de cálculo do benefício, pois o núcleo familiar foi diminuído com o falecimento do segurado. Dessa forma, sugere-se que o benefício seja constituído de uma parcela de 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data do falecimento, reversível aos segurados remanescentes, e uma parcela individual de 10% por cada dependente, não reversível no caso de perda da condição de dependente (ibidem, p. 03)

3.2.2.2. A Medida Provisória nº 665 de 2014

Conforme a Exposição de Motivos nº 180/2014 assinada por dirigentes indicados do Governo como Guido Mantega (Ministro da Fazenda), Garibaldi Alves Filho (Ministro da Previdência) e Manoel Dias (Ministro do Trabalho e Emprego) e encaminhada ao Congresso, a MP nº 665, que foi convertida na Lei nº 13.134, teve como principal motivação a sustentabilidade do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O Governo alegou que as despesas com seguro defeso, abono salarial e seguro-desemprego estavam elevadas devido ao

“aumento do emprego formal e do crescimento do salário mínimo” (MPS, 2015, p. 07), porém, como explicitado na Tabela 3 do item 3.2.1., a formalidade esteve em queda nos últimos cinco anos, e o salário mínimo (SM), apesar de tido uma valorização nominal em 2012 de 14,13% com valorização real de 7,59%, em 2016 a valorização real foi de apenas 0,36%, uma vez que o Índice Nacional de Preço do Consumidor (INPC) chegou a uma taxa de variação de 11,28% contra uma valorização nominal de 11,68%, conforme a Tabela 5 (DIEESE, 2016, p. 04). Apesar de a política de valorização salarial iniciada no Governo Lula ter rendido um aumento real de 77, 18% desde 2002 (ibidem), a valorização real dos últimos quatro anos tem sido bem restrita, fazendo com que o argumento acerca do impacto financeiro decorrente da elevação do SM seja equivocado, ainda mais porque o aumento salarial implica em maior arrecadação para o FAT (ibidem).

Tabela 05 – Reajuste nominal e real do salário mínimo entre 2002 e 2016 conforme a taxa de variação do INPC, segundo o DIEESE.

Período	Salário Mínimo R\$	Reajuste Nominal %	INPC %	Aumento Real %
Abril de 2002	200,00			
Abril de 2003	240,00	20,0	18,54	1,23
Mai de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19
Mai de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02
Janeiro de 2011	545,00	6,86	6,47	0,37
Janeiro de 2012	622,00	14,13	6,08	7,59
Janeiro de 2013	678,00	9,00	6,20	2,64
Janeiro de 2014	724,00	6,78	5,56	1,16
Janeiro de 2015	788,00	8,84	6,23	2,46
Janeiro de 2016 ⁽¹⁾	880,00	11,68	11,28	0,36
Total período	-	340,00	148,34	77,18

Fonte e Elaboração: DIEESE, 2016.

Com o “objetivo de reduzir as elevadas taxas de rotatividade do mercado de trabalho, aumentar a permanência no emprego e a produtividade do trabalho” (MPOG, 2015, p. 02), o seguro-desemprego teve uma significativa restrição de acesso. Antes da MP nº 665, a pessoa que tivesse trabalhado ininterruptamente por no mínimo de seis meses e fosse demitido de forma involuntária, teria direito de receber de 3 a 5 parcelas (conforme o período de contribuição) no valor entre R\$ 880,00 (1 SM) e R\$ 1,542, 24 – que seria a média dos salários dos últimos três meses anteriores à dispensa. As solicitações do benefício deveriam ter um intervalo de no mínimo 16 meses. Agora, para o primeiro acesso ao seguro-desemprego, a pessoa deverá ter trabalhado por 12 meses nos últimos 18 meses, e no segundo acesso, por 09 em 12 meses, nos demais acessos, é exigido que tenha trabalhado por no mínimo 06 meses antes da demissão. Diante do elevado desemprego e rotatividade que marcaram os últimos quatro anos, essa medida configura a expulsão de milhares de trabalhadores desempregados. De acordo com o DIESSE (2015), com base nos dados da Relação Anual de Informações Anuais (RAIS) do MTE de 2013 – ano anterior à publicação da MP nº 665, essa medida expulsaria pelo menos 4,8 milhões de pessoas, o que equivale a 38,5% dos desempregados sem justa causa a partir daquele mesmo ano atingindo principalmente os setores da construção civil, de serviços e comércio (p.05), como o desemprego teve elevação nos últimos anos do Governo Dilma, provavelmente esse percentual tenha aumentado.

Com a finalidade de realinhamento à lógica de recebimento do 13º salário⁵⁵ (MPS, 2015), o abono salarial, que é um direito previsto no Artigo 239, § 3º, da Constituição Federal, também obteve restrição de acesso. Antes da alteração dada com a MP nº 665, o benefício no valor de um salário mínimo era percebido por quem tivesse ganho vencimentos de até 2 SM por pelo menos 30 dias durante o ano anterior ao recebimento do abono. Agora, o

⁵⁵ De acordo com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o 13º salário é recebido integralmente pelo empregado somente se o mesmo tiver trabalhado por 12 meses do ano corrente. O valor pode ser pago proporcionalmente ao número de meses trabalhados.

valor do benefício é proporcional ao número de meses trabalhados no ano anterior ao recebimento – de ½ SM para quem trabalhou no mínimo 6 meses a 1 SM para quem trabalhou 12 meses, exigindo-se o mesmo tempo de carência da regra anterior. Vale notar que abono salarial ainda não se estende às empregadas domésticas por não serem contratadas por pessoas jurídicas, e que conforme consta na MP nº 665, o Governo tentou aprovar a exigência de 180 dias trabalhados para o recebimento do benefício. A alteração do abono salarial expulsou 9,94 milhões de pessoas do acesso ao abono salarial em 2015 (DIEESE, 2015, p. 08), atacando a população que recebe menores salários e que sofre com a precarização do mercado de trabalho dos últimos anos (ibidem).

A redução dos gastos com o Abono Salarial terá impactos sobre a população mais vulnerável, que é a mais afetada por algumas das características mais perversas do mercado de trabalho brasileiro, como a rotatividade elevada e baixos salários. Para se ter uma ideia, 43,4% dos trabalhadores formais permanecem por menos de seis meses num mesmo emprego e mais da metade - 54,8% - ganhavam, em 2013, até dois salários mínimos (ibidem, p. 09).

Ainda que na Cartilha de Regras da MP nº 664 e 665 elaborada pelo MPS (2015) conste que o objetivo fosse de “facilitar o atendimento ao beneficiário tendo em vista que a rede do INSS é a mais capilarizada do Governo Federal” (p. 02), as alterações de concessão do seguro defeso, que consiste em um 1 SM pago aos pescadores artesanais durante o período em que a pesca é proibida, foram cruéis aos segurados usuários do Programa Bolsa Família ou de qualquer benefício assistencial ou previdenciário (exceto pensão por morte ou auxílio acidente). Durante o período de reprodução das espécies marítimas e fluviais, o segurado, que deverá conter registro oficial de pescador como atividade produtiva única e com antecedência mínima de um ano, poderá contar com apenas com a renda oriunda do seguro defeso. Diante dos baixos valores do PBF – que não chegam a 1 SM, e do montante do referido benefício, muito provavelmente a medida precarizou ainda mais o acesso à renda desses trabalhadores. O número de parcelas ficou limitado ao número de parcelas do seguro-desemprego (de 3 a 5

parcelas), o que deve ser analisado pela área socioambiental, uma vez que o Governo brasileiro pouco se ateve ao controle dos estoques pesqueiros e à perda da biodiversidade marinha (BARROS; GOES BARROS; CORREA, 2012). O registro que era de atribuição do MTE, passou a ser do INSS. Vale ressaltar que a MP nº 665 propôs o registro com antecedência mínima de três anos do recebimento do benefício, e tal medida foi vetada.

Na Exposição de Motivos nº 180 de 2014 consta que o Governo divide os gastos com políticas de emprego em dois tipos: passivas e ativas. Estas são responsáveis pela geração de empregos, qualificação por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e oferta de vagas através do Sistema Nacional de Emprego (SINE). O primeiro tipo refere-se aos benefícios como seguro-desemprego e abono salarial, que segundo o referido documento, ocupam 98,9% dos recursos do FAT, o que difere do praticado pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – 58,9% (p. 01), porém, o Governo nem de longe considerou a longa distância entre os sistemas de proteção social e desenvolvimento econômico do Brasil e dos países que compõem a OCDE, como a Áustria, a Bélgica e Suécia, entre outros. Sem contar que a Exposição de Motivos não fez qualquer apontamento sobre o fortalecimento das políticas ativas, já que em 2015 fez cortes de R\$ 8,5 bilhões com as alterações do abono salarial e R\$ 14,8 bilhões com as do seguro-desemprego (DIEESE, 2015, p. 09). Vale notar que só em 2013, a DRU contou com R\$ 78,7 bilhões oriundos do FAT (ibidem, p. 03).

3.2.3 Pagando as contas da “austeridade”: As Desonerações Tributárias – silenciosas, porém, catastróficas.

Com o objetivo de estimular a competitividade da indústria nacional e geração de novos empregos, o Programa Brasil Maior, criado em 2011 pelo Governo Dilma, teve como medida principal as desonerações da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento e das contribuições sociais chegando a beneficiar, de acordo com as Leis nº 12.546 de 2011, nº 12.715 de 2013, nº 12.794 e nº 12.844 de 2013, 56 áreas da economia como a do comércio varejista, construção civil, transportes aéreos e de empresas jornalísticas. As empresas privilegiadas passaram a contribuir de 1% ou 2% sobre o faturamento bruto sem incluir o montante oriundo da exportação, ao invés de contribuir 20% sobre a folha de pagamentos, o que retirou do orçamento previdenciário mais de R\$ 80 bilhões desde 2012 até 2016 conforme a Tabela 06. Em 2016 houve uma redução de 39,36%, provavelmente devido à recessão econômica intensificada ainda mais nos últimos meses, acarretando na maior taxa de desemprego registrada pela PNADC – 11,3% – (2016).

Tabela 06 – Gastos tributários com desoneração da folha de salários efetivados entre 2012 e 2013 e projetados entre 2014 e 2016, segundo as bases estimativas da Receita Federal do Brasil (2016).

Ano	Valor em R\$
2012	3.615.693.932
2013	12.284.295.089
2014	22.107.296.500(projeção)
2015	26.160.312.557(projeção)
2016	15.863.411.774(projeção)
Total	80.031.009.852

Fonte: RFB (2016). Elaboração própria.

A contribuição patronal para a seguridade social incide sobre 20% da folha de salários, sobre 2% do faturamento mensal - que é a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); sobre 0,75% da receita bruta operacional para o PIS-PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor); e 8% sobre o lucro líquido e 18% quando instituição financeira – que é a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Conforme a Lei Complementar nº 123 de 2006, quando uma empresa é de micro e pequeno porte, enquadra-se no Regime do SIMPLES Nacional, que é o recolhimento unificado de todos os impostos como Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), PIS-PASEP, COFINS, IPI, Contribuição para Seguridade Social destinada à Previdência Social a cargo da Pessoa Jurídica de 15% ou 20% e acidente de trabalho de 1% a 3% (conforme o risco) sobre a folha de pagamento. Portanto, a política de desoneração das contribuições sociais, bem como de redução do IPI, praticada no Governo Dilma, retirou vultuosos recursos da previdência, bem como da seguridade social como um todo, chegando a projeção de R\$ 169 bilhões em 2016, conforme a Tabela 07 (RFB, 2016). Vale ressaltar que historicamente as informações acerca dos gastos tributários possuem certa nebulosidade quanto à clareza e transparência de suas divulgações. Há divergências sobre a tipificação desses gastos, sem contar que a RFB “é um dos mais blindados ao controle social”, não contando com instâncias efetivas de participação democrática (SALVADOR, 2015, p. 21).

Os dados da Tabela 07 apontam que até 2015 os gastos tributários que financiam a Seguridade Social foram crescentes, com redução de 4,27% em 2016, o que indica que houve redução dos postos de trabalho conforme apontado no item 3.2.1. Vale notar que a política de desoneração, além de ter diminuído os encargos tributários patronais consideravelmente, não fez qualquer previsão de contrapartidas que garantissem que as empresas beneficiadas ampliassem as vagas e condições de trabalho, indicando que “a desoneração teve efeitos nulos

ou pouco expressivos no emprego e nos salários” o que mais uma vez aponta que o Governo Dilma não aderiu às demandas de proteção da classe trabalhadora (DIEESE, 2015b, p. 09).

Tabela 07 - Gastos tributários referentes a COFINS, CSLL, PIS-PASEP, IPI e Contribuições Previdenciárias efetivados entre 2012 e 2013 e projetados entre 2014 e 2016 em R\$, segundo a Receita Federal do Brasil.

Gasto Tributário	2011	2012	2013	2014 Projeção	2015 Projeção	2016 Projeção
COFINS	34.909.186.932	43.491.269.716	54.767.403.740	59.521.309.743	64.416.929.995	63.172.854.569
CSLL	6.687.384.660	8.185.770.785	9.046.465.496	9.704.013.074	10.430.298.990	11.000.499.845
PIS-PASEP	6.817.236.563	8.534.665.065	10.869.679.549	11.818.618.648	12.944.384.623	12.616.421.817
IPI Operações Internas IPI-Interno	16.929.373.919	17.954.137.173	20.904.533.730	22.430.016.308	20.943.109.428	21.899.432.932
IPI Vinculado à Importação IPI-Vinculado	2.206.349.889	2.679.956.507	3.166.508.411	3.258.553.388	3.683.076.348	3.965.320.274
Contribuições Previdenciárias	20.438.443.445	30.663.956.004	44.768.619.747	57.945.901.815	64.184.616.265	56.392.425.489
Total	87.987.975.408	111.509.755.250	143.523.210.673	164.678.412.976	176.602.415.649	169.046.954.926

Fonte: RFB (2016). Elaboração própria.

As renúncias fiscais deveriam ser compensadas pelo Tesouro Nacional de forma a não prejudicar o orçamento da previdência social, o que não vem ocorrendo (SALVADOR, 2015). Em 2012, houve uma perda de 1,9 bilhões quanto ao repasse da folha de pagamentos feito a menor, chegando a 9,1 bilhões em 2013 (ibidem, p.18).

Diante do alto custo dos gastos tributários, o Governo aprovou a Lei nº 13.161 em agosto de 2015, que alterou as alíquotas sobre o faturamento bruto, que passaram a ser de 1,5%, 2,5% (antes eram de 1%) e 3%, 4,5% (antes de 2%) para a previdência social, podendo

a empresa optar tanto por esse regime ou pela contribuição sobre a folha de pagamentos, o que justificaria a tímida redução dos gastos tributários como apontado na Tabela 07. Para o DIEESE (2015b), essa medida poderá fazer com que as empresas diminuam a folha de salários para não absorver encargos tributários, ou ainda, estimular a terceirização e outras formas de precarização de vínculos trabalhistas, como contratação de autônomos e funcionários sem carteira assinada. Portanto, as alterações da política de desoneração não foram suficientes para impedir o contínuo desmonte do orçamento previdenciário, e mais uma vez “desacompanhada dos efeitos positivos para o emprego e os salários” (ibidem, p. 15).

3.2.4. A permanência da regressividade no custeio da Previdência Social.

De acordo com o Artigo 195 da Constituição Federal, a organização da seguridade social (e por consequência da previdência social) tem por objetivo a equidade na forma de participação do custeio e a diversidade da base de financiamento (BRASIL, 2014), o que normativamente garante a sustentabilidade de um sistema de proteção social “menos refém das crises econômicas” (SILVA, 2012, p. 131). Conforme a Lei nº 8.212 de 1991 – Lei Orgânica da Seguridade Social - fazem parte do *rol* de receitas da referida política, no âmbito federal, as da União, das contribuições sociais e de outras fontes. As contribuições sociais das empresas podem ser incidentes sobre a folha de pagamentos, sobre o faturamento – COFINS - e sobre o lucro – CSLL, além da possibilidade de enquadrar-se no Regime SIMPLES Nacional; dos trabalhadores são incidentes de 8% a 11% sobre o salário-de-contribuição, dos importadores de bens ou serviços do exterior sobre 7,6% e 1,65% sobre a parcela entrada em

território nacional ⁵⁶ - COFINS Importação e PIS/PASEP Importação. As contribuições sociais incidem também sobre a receita de concursos de prognósticos (BRASIL, 1991; 2004), e de acordo com os dados dos dois últimos Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS) de 2013 e de 2014 publicados pelo MPS, a receita oriunda da referida contribuição compõe apenas 0,13% do orçamento previdenciário entre os anos de 2011 e 2014 (MPS, 2013; 2014).

A regressividade no custeio do orçamento previdenciário, bem como de toda a seguridade social, ocorre porque os segurados empregados, individuais, facultativos, especiais e prestadores de serviços⁵⁷ são os principais contribuintes, seja direta - sobre sua renda - ou indiretamente por meio dos impostos e contribuições sociais repassados pelos empregadores ao valor dos bens e serviços (SALVADOR, 2010). O teto de contribuições previdenciárias entre os percentuais de alíquotas (conforme a Tabela 08) também favorece a regressividade (ibidem), uma vez que, por exemplo, os trabalhadores que contribuem com 9% sobre R\$ 2.594,92 contribuem menos do que os que o fazem sobre R\$ 1.556,95 da mesma faixa de alíquota.

Tabela 08 – Alíquotas de contribuição previdenciária dos segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso de acordo com os tetos de salário-contribuição do RGPS estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 01 de 2016.

Salário de Contribuição	Alíquota
Até R\$ 1.556,94	8%
De R\$ 1.556, 95 até R\$ 2.594,92	9%
De R\$ 2.593, 93 até R\$ R\$ 5.189,82	11%

Fonte: Lei ° 8.212 de 1991 e Portaria Interministerial nº 01 de 2016. Elaboração própria.

⁵⁶ De acordo com a Lei nº 10.865 de 2004, as alíquotas de COFINS e PIS/PASEP de importação são alteráveis conforme a classificação do produto ou serviço importado. No caso de importação de produtos farmacêuticos, as alíquotas são de 2,76% para o PIS/PASEP e 13,03% para COFINS, entre outros casos (BRASIL, 2004).

⁵⁷ Para Salvador (2010), com a Lei nº 9.711 de 1998, desde 2004 o montante de contribuição previdenciária sobre 11% sobre o valor bruto da nota fiscal ou da fatura de prestação de serviços tem sido significativo para o orçamento da previdência social (p. 242).

De acordo com os dados da AEPS de 2013 e 2014 (MPS; 2013; 2014), entre os anos de 2011 e 2013, as principais contribuições incidentes sobre a renda dos trabalhadores custeou em média 31,19%, enquanto que os empregadores custearam 51,70% - exceto CSLL e COFINS. As entidades filantrópicas financiaram apenas 0,89%, e as contribuições sobre a produção rural apenas 1,15% (conforme a Tabela 09). Quando se trata da CSLL e COFINS, além de terem uma tímida participação no custeio do RGPS, como demonstrado na Tabela 09, a regressividade ocorre porque são repassados ao consumo, o mesmo ocorre com os impostos⁵⁸ que discretamente custeiam as políticas de seguridade social (SALVADOR, 2010). Portanto, o sistema previdenciário brasileiro, bem como a seguridade social como um todo é financiada pela classe trabalhadora, como afirma Salvador (2010):

[...] o orçamento da seguridade social, em grande parte, é financiamento direto dos próprios beneficiários dessa política (sobretudo na previdência social) e, por meio de tributos indiretos que são pagos, em última instância, pelos próprios usuários das políticas de assistência social e de saúde (p. 237).

Tabela 09 – Percentual das principais receitas oriundas das contribuições sociais do INSS sobre a receita total das mesmas contribuições entre os anos de 2011 e 2013⁵⁹, segundo dados do AEPS de 2013 e de 2014.

Contribuições	2011	2012	2013	Média
Empregados, segurados individuais, facultativo, especial, doméstico e retida sobre nota fiscal	30,84%	31,68%	31,07%	31,19%
Empresa(1), Empresas de Espetáculos Esportivos (2), Acid. de trabalho e SIMPLES	53,31%	52,28%	49,52%	51,70%

⁵⁸ Para Salvador (2010), a regressividade no custeio do orçamento público ocorre devido à alta incidência dos tributos indiretos sobre o consumo e diretamente sobre a renda dos trabalhadores assalariados, diante de uma insignificante tributação sobre o patrimônio e com grande apropriação de recursos públicos pelos mais ricos.

⁵⁹ Conforme o AEPS de 2014, os dados sobre o ano de 2014 quanto às contribuições sociais estão inconclusos e sujeitos à alteração.

Entidades Filantrópicas	0,88%	0,89%	0,91%	0,89%
Produção Rural	1,21%	1,14%	1,11%	1,15%

(1) Foram consideradas apenas a contribuição incidente sobre 20% da folha de salários. (2) De acordo com Lei nº 8.212 de 1991, as empresas de espetáculos esportivos contribuem com 5% sobre a receita bruta oriunda de eventos, patrocínio, uso de marcas e propagandas.

Fonte: MPS (2013; 2014). Elaboração própria.

Tabela 10 - Percentual das CSLL e COFINS repassadas pela União ao INSS sobre a receita total de receitas entre os anos de 2011 e 2013⁶⁰, segundo dados do AEPS de 2013 e de 2014.

Contribuições	2011	2012	2013	Média
CSLL	3,46%	3,22%	1,98%	2,88%
COFINS	15,70%	10,83%	5,72%	10,75%

Fonte: MPS (2013; 2014). Elaboração própria.

As Tabelas 09 e 10 apontam que cada vez menos as empresas, bem como, o setor de produção rural, têm contribuído para o orçamento previdenciário – a mesma lógica pode ser aplicada ao orçamento da seguridade social (SALVADOR, 2010), porém, os mais ricos, principalmente o mercado financeiro, são os que mais se apropriam irrestritamente desses recursos através das desonerações fiscais, da regressividade do sistema tributário brasileiro, e com as receitas oriundas da DRU, sendo que esta está somente a serviço de valorização de capitais com o pagamento de juros e amortização da dívida pública, favorecendo a classe rentista (Ibidem, 2010; 2012). Vale ressaltar que a tributação sobre grandes fortunas ainda continua sendo um projeto adormecido, limitado à previsão constitucional. A manutenção desse quadro por parte do Governo Dilma compromete a universalização da proteção social e descumpra as recomendações constitucionais quanto à progressividade e base diversificada do custeio da seguridade social, configurando-se como mais um desmonte da previdência social que está em curso ao longo das últimas décadas.

⁶⁰ Conforme o AEPS de 2014, os dados sobre o ano de 2014 quanto às contribuições sociais estão inconclusos e sujeitos à alteração.

Considerações Finais

No Brasil, historicamente, as crises financeiras têm alto custo para a classe trabalhadora, seja pela perda de empregos ou pela precarização das relações trabalhistas, todas acabam por restringir direitos. Sem grandes obstruções ou embaraços para com os trabalhadores por parte do Governo, o fundo público, sobretudo o previdenciário, é destinado ao “socorro das entidades do mercado financeiro” (SALVADOR, 2010, p. 387). Nos últimos seis anos do Governo Dilma, essa transferência de recursos foi ainda mais acentuada com consequências devastadoras para o mercado de trabalho, bem como, de acesso às políticas previdenciárias.

Os dados apresentados na pesquisa apontam que a continuidade do desmonte da previdência social no Governo Dilma pode ser considerada com base nos seguintes aspectos:

- a) Desestruturação do mercado de trabalho, com elevadíssimas taxas de desemprego e informalidade, sem investimentos em políticas que efetivamente revertissem esse quadro (DIEESE, 2016), o que expulsou pelo menos 12 milhões de contribuintes da previdência social só no segundo trimestre de 2016, conforme a PNADC, o que se torna preocupante já que a proteção previdenciária é derivada do trabalho formal (BOSCHETTI, 2006).
- b) Contrarreforma previdenciária presididas pelas MPsnº 664 e 665 de 2014, que restringiram acessos aos benefícios como auxílio doença, pensão por morte, auxílio reclusão, seguro defeso, seguro desemprego e abono salarial, e pela Lei nº 12.618 de 2012, que instituiu o Regime de Previdência Complementar aos servidores públicos federais (BRASIL, 2014; 2012).

- c) Continuidade da política de desoneração tributária a favor dos grandes empresários através das Leis nº 12.546 de 2011, nº 12.715 de 2013, nº 12.794 e nº 12.844 de 2013, chegando a retirar R\$ 80 bilhões oriundos somente das contribuições sociais sobre a folha de pagamentos entre os anos de 2012 e 2016 (RFB, 2016).
- d) Regressividade no custeio do orçamento previdenciário, contribuindo para uma elevada oneração aos que recebem menos e para maior concentração de renda no País, uma vez que as contribuições sociais como CSLL e COFINS, além de terem baixíssima representatividade no orçamento previdenciário (como demonstrado na Tabela 10), são repassados ao consumo sendo absorvidos pela classe trabalhadora com maior impacto aos mais pobres, o que ocorre também com os impostos que custeiam a seguridade social (SALVADOR; 2010). Em busca do superávit primário, a manutenção da incidência da DRU para pagamento e amortização de juros da infundável dívida pública somente favorece o capital rentista (ibidem).

O Governo atuou ativamente sobre esses aspectos, os quais, caso fossem trabalhados e transformados de forma a não incidirem mais sobre a realidade da previdência social, já seriam bons indicadores de que, mesmo diante das limitações estruturais do capitalismo, o Governo Dilma teria se comprometido minimamente com a classe trabalhadora. Porém, os dados pesquisados revelam que o desmonte previdenciário foi cada vez mais intensificado, com taxas crescentes de desemprego e de retirada de recursos orçamentários em benefício dos mais ricos. O acesso à cobertura previdenciária foi gradativamente afunilado aos trabalhadores mais pobres com as medidas oriundas das MPs nº 664 e 665, o que indica que o Governo Dilma foi fiel às recomendações neoliberais de mantimento do aparelho estatal, bem

como da riqueza socialmente produzida constante no fundo público, à disposição dos interesses do mercado financeiro (SALVADOR, 2010; BEHRING, 2008).

A MP ° 739, assinada em julho de 2016 por Michel Temer, propõe restrições de acesso ao seguro-doença e aposentadorias por invalidez com revisão dos benefícios concedidos administrativamente e judicialmente por mais de dois anos (BRASIL, 2016) – chegando a pagar a título de bônus aos peritos do INSS R\$60,00 por avaliação feita, o que poderá encurtar os prazos de reavaliação pericial, bem como afetar a qualidade de análise, repercutindo negativamente aos segurados. Essa medida pode ser considerada inconstitucional, uma vez que o Executivo não tem o poder de interromper ou anular qualquer ação decorrente de processos transitados em julgado. A MP prevê o aumento do número de contribuições exigidas para o acesso ao salário-maternidade (10 meses) e auxílio-doença (12 meses) – exceto em caso de doenças graves ⁶¹- após o trabalhador perder a qualidade de segurado (ibidem, 2016).

Diante de mais retrocessos de acesso aos direitos previdenciários que estão por vir, somados ao levantamento histórico constante na pesquisa, é possível dizer que a previdência social sempre esteve sob o alvo das medidas de austeridade econômica. Até quando iremos pagar essa conta?

⁶¹ De acordo com a Lei ° 8.213 de 1991, são consideradas doenças graves para acesso à aposentadoria por invalidez no RGPS: tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, esclerose múltipla, hepatopatia grave, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante), síndrome da deficiência imunológica adquirida (AIDS) ou contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada.

Referências

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

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 3ª ed. São Paulo: Boitempo, 1999.

AZEVEDO, Paulo Furquim. Comercialização de produtos agroindustriais. In: BATALHA, Mário Otávio (Org.) **Gestão agroindustrial**. v. 1, 3. ed. São Paulo: Atlas, p. 65 - 75, 2009.

ARAÚJO, André. **Moeda e Prosperidade - O Impasse do Crescimento na Política de Estabilização Econômica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.

ARRUDA, José Robson. “A crise do capitalismo liberal”. In REIS FILHO, Daniel Aarão, Jorge Ferreira e Celeste Zenha. **O século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. v. 1. pp. 133-160.

BARROCO, M. L. S. **Ética e Serviço Social**: fundamentos ontológicos. São Paulo: Cortez, 2001

BARROS, C. S. S. B. de; GOES BARROS, K. R. A. de; CORREA, W. A inoperância do Estado no pagamento do seguro-desemprego do defeso e as suas consequências à biota. **Caderno de graduação – ciências humanas e sociais – UNIT**, v. 1, n. 1, p. 103-113, 2012.

BASTOS, C.P. A Carta ao Povo Brasileiro, de Dilma Rousseff. In: **Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento**, v. 1, n. 13, p. 06-13, jan. 2015. Disponível em < http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista_13.pdf > Acesso em 18 nov. 2016.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história, v.2. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica do Serviço Social)

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

_____. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, p. 44-63, 2008.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. **Capitalismo em crise**: política social e direitos, São Paulo: Cortez, p. 13-34, 2010.

_____. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). **Política social**: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, p. 161 – 180, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006.

_____. Implicações da reforma da previdência social na seguridade social brasileira. **Revista Psicologia & Sociedade**, São Paulo, ABRAPSO, v. 15, n.1, p. 57 – 96, 2003.

_____. Os custos da crise para a política social. **Capitalismo em Crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, p. 64-85, 2010

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 2014a.

_____. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 1998.

_____. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 2000.

_____. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 2003a.

_____. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 2003b.

_____. Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 mar. 2012a.

_____. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 abr. 1950.

_____. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 jan. 2004a.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2004b.

_____. Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 fev. 2005.

_____. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 ago. 2011a.

_____. Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera as Leis nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, nº 10.865, de 30 de abril de 2004, nº 11.508, de 20 de julho de 2007, nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, nº 11.491, de 20 de junho de 2007, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e nº 9.294, de 15 de julho de 1996, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga o art. 1º da Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, e o art. 6º do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977, nos termos que especifica; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 ago. 2011b.

_____. Medida Provisória nº 575, de 07 de agosto de 2012. Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 ago. 2012b.

_____. Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2014b.

_____. Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014. Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2014c.

_____. Medida Provisória nº 739, de 07 de julho de 2016. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 jul. 2016.

BRAMI-CELENTANO, Alexandrine; CARVALHO, Carlos Eduardo Ferreira de. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 44-53, abr. 2008

CAMARGO, José Marangoni. Do “milagre econômico” à “marcha forçada”. In: PIRES, Marcos Cordeiro. **Economia Brasileira**. Da Colônia ao Governo Lula. Rio de Janeiro: Saraiva, p. 193-206, 2010.

CAMPOS, G. W. de S. Reflexões sobre a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) um modo singular de produzir política pública. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 87, p. 132-146, 2006.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CFESS. **Código Ética do/da Assistente Social**. Brasília, 1993.

CORSI, Francisco Luiz. As estratégias de desenvolvimento (1945 – 1960). In: PIRES, Marcos Cordeiro et alli (org). **Economia Brasileira**. Da Colônia ao Governo Lula. Rio de Janeiro: Saraiva, p. 95-131, 2010.

CRESWELL, John. **Projeto de Pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Previdência e Dignidade Humana**. In: COSTA, Maria Isabel Pereira da. **Previdência ou Imprevidência?** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, p. 33 – 40, 2003

DIEESE. **Boletim Emprego em Pauta**. São Paulo, mai. 2016b.

_____. **Considerações sobre as Medidas Provisórias 664 e 665 de 30 de dezembro de 2014**. São Paulo, jan. 2015a.

_____. **O câmbio e suas influências na economia**. São Paulo, mai. 2006. (Nota Técnica nº 24).

_____. **O Projeto de Lei 863/2015 e as Mudanças na Desoneração da Folha**. São Paulo, jun. 2015b. (Nota Técnica nº 145).

ESPING–ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova**, nº 21. São Paulo: Marco Zero/Cedec, p. 85 – 116, set. 1991.

FALEIROS, V. P.. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. **Política Social – Módulo 3**. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CFESS/ ABEPSS/ CEAD – UnB, 2000.

FERNANDES, Florestan. **A Constituição Inacabada**: vias históricas e significado político. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

_____. **Mudanças Sociais no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Global, 2008.

FORTES, Simone Barbisan. A Reforma Previdenciária e seu Reflexo na Sistemática de Cálculo da Renda Mensal Inicial dos Benefícios Previdenciários. In: ROCHA, Daniel Machado da. (Org.). **Temas Atuais de Direito Previdenciário e Assistência Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, p. 161 – 210, 2003.

FRANCO, Juliana Oshima. A UNE e a Reforma Universitária no Governo Lula. In: III Simpósio de Lutas Sociais na América Latina. Anais III Simpósio Lutas Sociais na América Latina. Londrina, 2008, p. 30 – 31.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, jan. 2007.

HADDAD, Fernando. **Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE**. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

IAMAMOTO, Marilda V; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. Esboço de uma interpretação teórico-metodológica. 13. ed. São Paulo. Ed. Cortez, 2000.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. 6. ed. Revista e ampliada. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.

_____. **O colapso do populismo no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios**. 2º Trimestre de 2016. Síntese de Indicadores. Brasília: IBGE, 2016.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Mercado de Trabalho**. Carta de Conjuntura nº 32. Brasília: IPEA, 2016.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Teoria da Contabilidade**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1997.

KONDER, Leandro. **O futuro da filosofia da práxis: o pensamento de Marx no século XXI**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

KRAWCZYK, Rodrigo. Contratação pública diferenciada RDC. Entendendo o novo regime - Lei nº 12.462/11. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012.

_____. **O que é dialética**. 28ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

LEITE, Hélio de Paula. **Introdução a Administração Financeira**. São Paulo, Atlas, 1994.

LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 87, p. 77-95, jul. 2010.

LOPREATO, F. L. C. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M. & CINTRA, M.A. M. (eds). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, p. 227- 292, 2015.

LUKÁCS, G. **Introdução a uma estética marxista**. 2ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro 1. Volume I. Tradução Reginaldo Sant'anna. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1988.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2003

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução de Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. **Sobre a questão judaica**. Tradução de Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. Tradução L. Cláudio de Castro. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MINISTÉRIO DA FAZENDA; MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL; MINISTÉRIO DO TRABALHO E - MF; MPS; MTE. **Exposição de Motivos para a Medida Provisória nº 665 de 30 de dezembro de 2014**. Brasília: Palácio do Planalto, 2014

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. **Relatório de Avaliação das MPs 664 e 665**. Brasília: Brasil, 2015.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – MPS. **Anuário Estatístico da Previdência Social de 2013**. Brasil: Brasília, 2013.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social de 2014**. Brasil: Brasília, 2014.

_____. **Cartilha de Regras da MP nº 664 e 665**. Brasil: Brasília, 2015.

_____. **Informe da Previdência Social**. Mar/2014.v.26 nº 3. Brasília: MPS, 2014

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL; MINISTÉRIO DA FAZENDA; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MPS; MF; MPOG. **Exposição de Motivos para a Medida Provisória nº 664 de 30 de dezembro de 2014**. Brasília: Palácio do Planalto, 2014.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálisis**. Florianópolis , v. 10, n. 1, p. 15-23, jun. 2007.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, J. P.; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. Introdução ao método da Teoria Social. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

PAULINO, Luís Antônio. O Governo Lula (2003-2006/2007-2008). In: PIRES, Marcos Cordeiro (org). **Economia Brasileira**. Da Colônia ao Governo Lula. Rio de Janeiro: Saraiva, p. 311 -364, 2010.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PIRES, Marcos Cordeiro. O Governo Figueiredo e a Crise da Dívida (1979-1985). In: PIRES, Marcos Cordeiro. **Economia Brasileira**. Da Colônia ao Governo Lula. Rio de Janeiro: Saraiva, p. 219-269, 2010.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO, Jr. **História Econômica do Brasil**. 48ª reimpressão da 1ª ed. De 1945. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PRESTES, Anita Leocádia. Da Declaração de Março de 1958 à renúncia de Jânio Quadros: as vicissitudes do PCB na luta por um governo nacionalista e democrático. **Revista Crítica Marxista**, n. 32, p. 147-174, 2011.

KRAWCZYK, Rodrigo. Contratação pública diferenciada RDC. Entendendo o novo regime - Lei nº 12.462/11. In: **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL – RFB. **Demonstrativo dos Gastos Tributários**: Estimativas de Bases Efetivas – 2013. Série 2011 a 2016. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2016.

ROCHA, Mirella. O mito do desenvolvimento socioeconômico do Brasil do século XXI: análise a partir dos planos governamentais da Era Lula. **Revista Temporalis**. v.2, n.24, p. 325 – 351, nov. 2012.

ROSSI, Pedro; BIANCARELLI, André. Do industrialismo ao financismo. In: **Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento**, v. 1, n. 13, p. 06-13, jan. 2015. Disponível em < http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista_13.pdf > Acesso em 18 nov. 2016.

SALVADOR, Evilásio. As consequências das renúncias tributárias no financiamento da seguridade social no Brasil. In: **Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento**, p. 08 – 23, mai. 2015.

_____. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In. SALVADOR, Evilasio; BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; GRANEMANN, Sara (orgs). **Financeirização do fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, p.123-152, 2012.

_____. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio; SILVA, Mária Lúcia Lopes da Silva. Fundo Público e as Medidas Provisórias 664 e 665: a Contrarreforma da Previdência em Curso. **Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento**, v. 1, n. 19, p. 24 - 47, mai. 2015. Disponível em < http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/05/Revista_19.pdf > Acesso em 18 nov. 2016.

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

SCHLESINGER Jr. Arthur. **The coming of the New Deal 1933-1935**. Boston: Houghton Mifflin, p. 180 – 319, 2003.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Previdência Social um direito conquistado: resgate histórico, quadro atual e propostas de mudanças**. 2. ed.. Brasília, 1997.

_____. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do Trabalho e Condições para sua universalização**. São Paulo. Editora Cortez, 2012.

SOUZA, Luiz Eduardo Simões de. A Crise Política dos anos 1960. In: PIRES, Marcos Cordeiro (org). **Economia Brasileira**. Da Colônia ao Governo Lula. Rio de Janeiro: Saraiva, p. 139-191, 2010.

SOUZA, Luiz Eduardo Simões de; PIRES, Marcos Cordeiro. A economia escravista mercantil e o modelo primário-exportador (1808-1930). In: PIRES, Marcos Cordeiro (org). **Economia Brasileira**. Da Colônia ao Governo Lula. Rio de Janeiro: Saraiva, p. 27-60, 2010.

THEODORO, Mário. As Características do Mercado de Trabalho e as Origens do Informal no Brasil. In: **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, p. 91 – 126, 2009.

YAZBEK, M. C. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2002.