



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Lívia Valéria Alvim

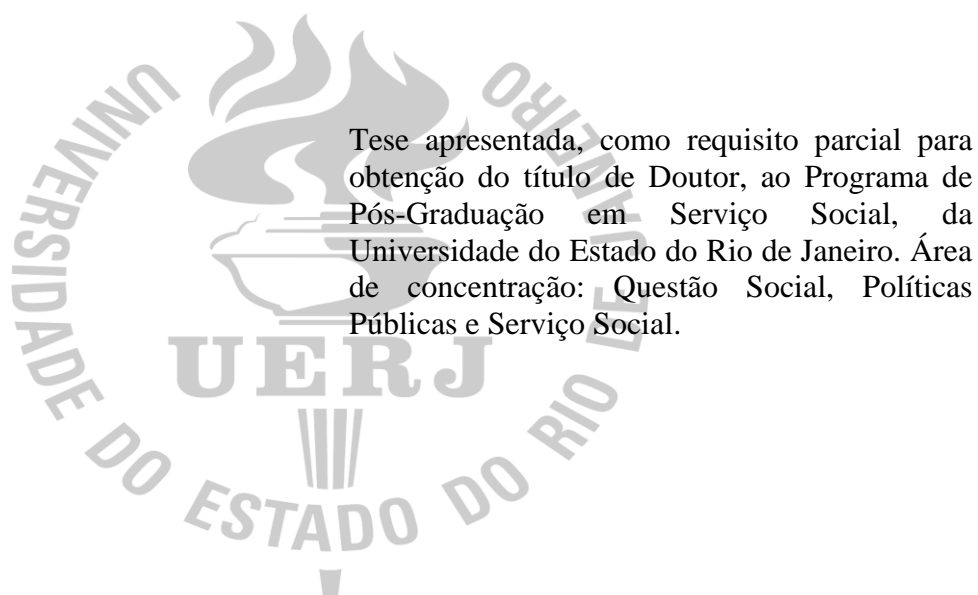
**A Previdência Social nos governos Lula e Dilma Rousseff: contradições e
inflexões**

Rio de Janeiro

2018

Lívia Valéria Alvim

A Previdência Social nos governos Lula e Dilma Rousseff: contradições e inflexões



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Questão Social, Políticas Públicas e Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Elaine Rossetti Behring

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

A475	Alvim, Livia Valéria. A Previdência Social nos governos Lula e Dilma Rousseff: contradições e inflexões / Livia Valéria Alvim. – 2018. 340 f. Orientadora: Elaine Rossetti Behring. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social. 1. Previdência social – Brasil – Teses. 2. Reforma previdenciária – Brasil – Teses. 3. Partido dos Trabalhadores (Brasil) – Teses. I. Behring, Elaine Rossetti. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Serviço Social. III. Título. CDU 368.4(81)
------	---

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Lívia Valéria Alvim

A Previdência Social nos governos Lula e Dilma Rousseff: contradições e inflexões

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Questão Social, Políticas Públicas e Serviço Social.

Aprovada em 31 de outubro de 2018.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Elaine Rossetti Behring (Orientadora)
Faculdade de Serviço Social – UERJ

Prof.^a Dra. Maria Inês Souza Bravo
Faculdade de Serviço Social – UERJ

Prof. Dr. Maurílio Castro de Matos
Faculdade de Serviço Social – UERJ

Prof.^a Dra. Ivanete Salete Boschetti
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof.^a Dra. Juliana Fiuza Cislighi
Faculdade de Serviço Social – UERJ

Rio de Janeiro

2018

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, para sempre e por tudo, aos meus pais,

Mônica e João Horácio.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho só foi possível com a ajuda, apoio e compreensão de muitas pessoas.

Agradeço à minha mãe, Mônica, que sempre me incentivou a crescer, me ensinando desde sempre que nós, mulheres, temos muitos caminhos e possibilidades e que nossa história não é predeterminada por papéis que a sociedade tenta nos impor, mesmo que a conquista de nossa liberdade – na sua e na minha geração – seja um processo permeado por dores e dissabores, mas extremamente recompensador. Sem você, nada disso seria possível. Obrigada por tudo, mãe!

Ao meu pai, João, que sempre trabalhou duro para me oferecer as condições objetivas para estudar e crescer, sacrificando muitas noites de sono em seu trabalho como maquinista, construindo uma história que muito orgulha e inspira a mim e meus irmãos. Nenhuma palavra é capaz de expressar o tamanho da gratidão que temos.

Ao meu irmão Leonardo, meu grande amigo, incentivador e fonte de inspiração, por sua enorme determinação perante a vida. À minha irmã Yara, por todo o suporte nesse processo, tanto afetivo, quanto intelectual, obrigada por toda sua imensa e doce compreensão! Ao meu irmão Ybsen, pelo carinho sincero, pelo acompanhamento atento e discreto durante esse processo, com cuidado para que eu tivesse necessários momentos de descanso. Ao meu cunhado Fernando Perlatto, sempre amigo, pelo apoio e solicitude desde o início dessa jornada. Aos meus sobrinhos, Bruna e Benício, pela doçura que adicionam ao convívio familiar e por me ensinarem, através do amor que tenho por vocês, novas perspectivas diante da vida.

Dirijo agradecimentos especiais à Profa. Elaine Behring, que me orientou nesse processo, por toda a sua generosidade e compreensão com o meu processo de formação, demonstrando, além de sua reconhecida competência teórica e política, uma postura solidária, elegante e firme, sendo fundamental para que eu chegasse ao fim dessa travessia.

Agradeço aos membros da banca, Prof^a Ivanete Boschetti e Prof. Maurílio Matos, que também estavam presentes na banca de qualificação do projeto de tese, ocasião em que ofereceram ricas contribuições e apontamentos para o desenvolvimento da tese, os quais procurei incorporar ao longo da reflexão. À Prof^a Maria Inês e Prof^a Juliana Fiuza, por aceitarem o convite para participar desse momento da minha formação acadêmica, de defesa da tese, presenças que muito me honram, por sua grande contribuição ao debate da seguridade social.

Não poderia deixar de dirigir meus agradecimentos à Prof^a Sara Granemann, da Escola de Serviço Social da UFRJ, que integrou a banca de qualificação da tese, pelas reflexões compartilhadas naquela ocasião e também em sala de aula e na militância sindical.

Agradeço ao Prof. José Antônio da Silva Reis, do Departamento de Estatística da Universidade Federal de Juiz de Fora, pela assessoria na produção dos gráficos e tabelas que compõem a tese.

Agradeço aos e às colegas assistentes sociais do INSS e da Comissão Nacional de Assistentes Sociais da Fenasps e outros muitos, com quem venho partilhando e aprendendo nessa trajetória de quase dez anos de trabalho no INSS, que muito tem nos desafiado, teórica e politicamente.

Agradeço a todos os amigos e amigas, por compreenderem minhas ausências. Agradeço aos profissionais que me ajudaram para que esse trabalho fosse feito e impresso, me ajudando nos momentos mais difíceis, sempre de forma muito solícita.

Daqui desse momento

O meu olhar pra fora

O mundo é só miragem

A sombra do futuro

A sobra do passado

Assombram a paisagem

Lenine/Dudu Falcão

RESUMO

ALVIM, L.V. *A Previdência Social nos governos Lula e Dilma Rousseff: contradições e inflexões*. 2018. 340 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

O presente trabalho apresenta as medidas introduzidas no Regime Geral da Previdência Social durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), com o objetivo de investigar suas contradições e inflexões na configuração dos direitos previdenciários, estabelecendo como parâmetro comparativo o processo contrarreformista realizado pelo governo antecessor, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Respalado na literatura especializada, na análise de documentos oficiais e de dados estatísticos produzidos pelo Ministério da Previdência, verificou-se que tais medidas, oficialmente denominadas como medidas de “inclusão” previdenciária, estabelecem uma relação contraditória de tensão e convergência com o processo contrarreformista conduzido pelo governo antecessor, em que o momento predominante, apesar dos deslocamentos, é a continuidade do projeto do grande capital para Previdência, cujas diretrizes encontram-se expressas em documentos e recomendações das agências financeiras internacionais. Através de novas mediações sócio-históricas, determinadas pela correlação de forças sociais no continente latino-americano, pelo ciclo de crescimento e crise que marca as duas primeiras décadas do século XXI, pela via do social-liberalismo e sob o verniz do neodesenvolvimentismo, as medidas introduzidas no Regime Geral pelos governos do Partido dos Trabalhadores ampliaram a cobertura previdenciária a determinadas frações da classe trabalhadora, sobretudo as mais pauperizadas, no interior de seu projeto político de redução da pobreza extrema e ativação do mercado interno, mas sem operar um salto qualitativo na direção de um sistema público de previdência universal, inclusivo e verdadeiramente redistributivo. Com a reincidência da crise econômica mundial, a partir de 2011, verifica-se um contínuo e progressivo aprofundamento da austeridade fiscal, que incide sobre os direitos sociais, sobretudo os direitos previdenciários, evidenciando o esgotamento daquele projeto político, com a intensificação da marcha contrarreformista sobre a Previdência.

Palavras-chave: Direitos previdenciários. Partido dos Trabalhadores. *Contrarreforma* da Previdência.

ABSTRACT

ALVIM, L.V. *Social Security in the Lula and Dilma Rousseff governments: contradictions and inflections*. 2018. 340 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

This paper presents the measures introduced in the General Regime of Social Security during the governments of the Workers Party (2003-2016), with the objective of investigating their contradictions and inflections in the configuration of social security rights, establishing as a comparative parameter the counterreformist process carried out by the predecessor government of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Backed by the specialized literature, in the analysis of official documents and statistical data produced by the Ministry of Social Security, it was verified that such measures, officially known as social security "inclusion" measures, establish a contradictory relationship of tension and convergence with the counterreformist process conducted by the predecessor government, in which the predominant moment, despite the displacements, is the continuity of the large capital project for Social Security, whose guidelines are expressed in documents and recommendations of the international financial agencies. Through new socio-historical mediations, determined by the correlation of social forces in the Latin American continent, by the cycle of growth and crisis that marks the first two decades of the twenty-first century, via social-liberalism and under the veneer of neodevelopment, measures introduced in the General Regime by the governments of the Workers' Party have extended social security coverage to certain fractions of the working class, especially the most impoverished ones, within its political project of reducing extreme poverty and activating the internal market, but without making a qualitative leap in the direction of a universal, inclusive and truly redistributive public welfare system. With the recurrence of the world economic crisis, as of 2011, there is a continuous and progressive deepening of fiscal austerity, which affects social rights, especially social security rights, evidencing the exhaustion of that political project, with the intensification of the counterreformist march on Social Security.

Keywords: Social security rights. Workers' Party. Counter-reformation of Social Security.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Salário Mínimo, Salário de Contribuição máximo do RGPS e Valor Médio dos benefícios concedidos pelo RGPS, Brasil, 1995-2018.....	325
Quadro 2-	Dispositivos da Lei nº 8.213/1991, principais propostas da MP nº 664/2014, medidas aprovadas e não aprovadas na conversão para a Lei nº1.135/2015.	326
Quadro 3 -	Dispositivos da Lei nº 7.998/1990 e Lei nº 10.779/2003, principais propostas da MP nº 665/2014, medidas aprovadas e não aprovadas na conversão para a Lei nº 1.134/2015	330

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Número de aposentadorias por tempo de contribuição, idade e invalidez concedidas pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS), Brasil, 1986-2016.....	126
Gráfico 2 –	Taxa de crescimento da concessão de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência e à Pessoa Idosa, Brasil, 2003-2017.....	148
Gráfico 3 –	Distribuição percentual dos requerimentos indeferidos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa idosa, por grupo de motivo de indeferimento, 2003-2016.....	152
Gráfico 4 –	População brasileira, ambos os sexos, com 60 anos ou mais de idade, número de indeferimentos para aposentadoria por idade e para o BPC à pessoa idosa, 2003-2016.....	153
Gráfico 5 –	Rendimento médio mensal real das pessoas de 15 anos ou mais de idade e rendimento médio mensal real dos trabalhadores por conta própria, Brasil, 2004-2012.....	172
Gráfico 6 -	População economicamente ativa, população ocupada, trabalhadores por conta própria, empregadores e contribuintes individuais filiados ao INSS, Brasil, 1995-2016.....	173
Gráfico 7 -	Número total de agravos relacionados ao trabalho registrados no INSS (acidentes de trabalho, típicos e de trajeto, e doenças do trabalho, com e sem CAT), 1994-2016.....	197
Gráfico 8 –	Número total de benefícios concedidos pelo INSS, número de auxílios-doença previdenciário e auxílios-doença acidentários concedidos pelo INSS, 1994-2016.....	201
Gráfico 9 –	Valores gastos com o pagamento de auxílio-doença acidentário pelo INSS, 1994-2016.....	204
Gráfico 10 –	Proporção de auxílios-doença acidentários e de auxílios-doença previdenciários concedidos, no total de benefícios concedidos pelo INSS, 1995-2016.....	205
Gráfico 11 –	Número de BPC concedidos e indeferidos à pessoa com deficiência, 2003-2017.....	216

Gráfico 12 – Distribuição percentual dos segurados facultativos do RGPS, contribuintes nas alíquotas previdenciárias reduzidas de 11% e 5%, por sexo, Brasil, 2011-16.....	260
Gráfico 13 – Valores dos recolhimentos referentes às contribuições dos segurados facultativos ao RGPS e valores das contribuições dos segurados facultativos nas alíquotas de 20%, 11% e 5%, Brasil, 2011-16.....	263
Gráfico 14 – Valor gasto pelo Regime Geral da Previdência Social com a concessão de pensão por morte aos dependentes, Brasil, 1995-2017.....	273
Gráfico 15 – Valores gastos com a concessão de benefícios pelo RGPS e com auxílio-doença (previdenciário e acidentário), Brasil, 1995-2017.....	278

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Número de requerimentos, concessões e indeferimentos de BPC à Pessoa Idosa pelo INSS, proporção de BPC concedidos e indeferidos à Pessoa Idosa no universo de requerimentos, 2003-2016.....	149
Tabela 2 –	População com 60 anos ou mais de idade, ambos os sexos, total de indeferimentos da aposentadoria por idade, total de indeferimentos do BPC à pessoa idosa, percentual dos indeferimentos em relação à população idosa, Brasil, 2003-2016.....	154
Tabela 3 -	População economicamente ativa, população ocupada, trabalhadores por conta própria, empregadores, contribuintes individuais filiados ao RGPS. Razão entre contribuintes individuais filiados ao RGPS e trabalhadores por conta própria. Razão entre trabalhadores por conta própria e população ocupada. Brasil, 1995-2016.....	175
Tabela 4 -	Número total de contribuintes individuais ao RGPS, segurados contribuinte individual “Plano Completo”, segurados contribuinte individual “Plano Simplificado” e MEI, distribuição percentual, Brasil, 2011-16.....	182
Tabela 5–	Número de acidentes de trabalho, típicos e de trajeto (com CAT), e doenças do trabalho (com e sem CAT) registrado no INSS. Razão dos acidentes e doenças do trabalho no total dos registros de acidentes e doenças do trabalho no INSS, 1994-2016.....	199
Tabela 6 –	Total de benefícios concedidos pelo INSS, total de auxílios-doença acidentários e de auxílios-doença previdenciários, taxa de crescimento relativo e distribuição percentual, Brasil, 1994-2016.....	202
Tabela 7 –	Número de BPC concedidos à Pessoa Idosa e à Pessoa com Deficiência e taxa relativa de crescimento, 2003-2017.....	215
Tabela 8 -	Número total de requerimentos do BPC da Pessoa com Deficiência, número de indeferimentos e concessões, percentual dos indeferimentos e concessões no total de requerimentos, 2003-2017.....	218

Tabela 9 –	Número de requerimentos indeferidos do BPC à pessoa com deficiência, número de indeferimentos relacionados à avaliação da deficiência e da incapacidade, proporção dos indeferimentos pela avaliação da deficiência e da incapacidade em relação ao total de requerimentos indeferidos, 2003-2017.....	222
Tabela 10-	Número total de contribuintes como segurado facultativo ao RGPS, números absolutos e distribuição percentual por sexo, Brasil, 1995-2016.....	257
Tabela 11 –	Número de segurados facultativos do RGPS, número absoluto e distribuição percentual dos segurados facultativos segundo as alíquotas de contribuição previdenciária (20%, 11% e 5%), Brasil, 2011-16.....	259
Tabela 12 -	Número de segurados facultativos contribuintes nas alíquotas previdenciárias reduzidas de 11% e 5% e distribuição percentual por sexo, Brasil, 2011-16.....	261
Tabela 13 –	Total de benefícios concedidos pelo RGPS, número absoluto e distribuição percentual dos benefícios concedidos ao segurado facultativo e ao segurado facultativo “sem renda própria”, Brasil, 2003-2017.....	265
Tabela 14 –	Número de requerimentos e indeferimentos de pensão por morte no RGPS, taxa de crescimento relativo dos requerimentos indeferidos, número de requerimentos indeferidos e distribuição percentual segundo os maiores grupos de motivos de indeferimento, Brasil, 2003-2017.....	275

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

APS – Agência de Previdência Social

BC – Banco Central

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadUnico – Cadastro Único para Programas Sociais

CAP – Caixa de Aposentadorias e Pensões

CAT – Comunicação de Acidente de Trabalho

CEME – Central de Medicamentos

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CID – Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde

CIF – Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

COFINS- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CSP Conlutas – Central Sindical e Popular Conlutas

CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DATAPREV- Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

DOU – Diário Oficial da União

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EBSERH – Empresa Brasileira de Serviço Hospitalares

EC – Emenda Constitucional

EUA – Estados Unidos da América

FAP – Fator Acidentário de Prevenção

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FPAS – Fundo de Previdência e Assistência Social

FSE – Fundo Social de Emergência

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

FUNPRESP - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal

FUNRURAL – Fundo de Assistência aos Trabalhadores Rurais

IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

IAPFESP – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IED – Investimento Estrangeiro Direto

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IRPF – Imposto de Renda de Pessoa Física

LBA – Lei Brasileira da Assistência

LBI – Lei Brasileira de Inclusão

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEI – Microempreendedor Individual

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MP – Medida Provisória

MPS – Ministério da Previdência Social

MPT – Ministério Público do Trabalho

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NTEp – Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OS – Organização Social

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PBF – Programa Bolsa Família

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PcD – Pessoa com Deficiência

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEA – População Economicamente Ativa

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PFL – Partido da Frente Liberal

PIA – População em Idade Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PIL – Programa de Investimentos em Logística

PIS - Programa de Integração Social

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PPI – Projeto Piloto de Investimento

PPP – Perfil Profissiográfico Previdenciário

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PREVIC – Superintendência Nacional de Previdência Complementar

PRORURAL – Programa de Assistência aos Trabalhadores Rurais

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSI – Programa de Sustentação do Investimento

PT – Partido dos Trabalhadores

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTN – Partido Trabalhista Nacional

RGPS- Regime Geral de Previdência Social

RJU – Regime Jurídico Único

RMV – Renda Mensal Vitalícia

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

STF – Supremo Tribunal Federal

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUIBE – Sistema Único de Informações de Benefícios

SUS – Sistema Único de Saúde

TICs – Tecnologias de Informação e de Comunicação

TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo

UDN – União Democrática Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	22
1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO AUGUE E CRISE DO CAPITALISMO MONOPOLISTA: ENTRE A CONSOLIDAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS CONTRARREFORMAS DA DÉCADA DE 1990	44
1.1 O processo histórico de construção do sistema de proteção social no Brasil: das Caixas de Aposentadorias e Pensões até a seguridade social na Constituição Federal de 1988	44
1.1.1 <u>As bases objetivas e as correlações de forças na elaboração da Constituição Federal de 1988.....</u>	66
1.1.2 <u>Crise dos anos 1980, as injunções da crise do capital e as tendências da Seguridade Social</u>	72
1.2 Década de 1990: crise, hegemonia neoliberal e contrarreforma do Estado.....	89
1.2.1 <u>A contrarreforma do Estado no Brasil: uma breve análise do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado</u>	100
1.2.2 <u>A contrarreforma da Previdência Social na década de 1990</u>	113
2 AS PARTICULARIDADES HISTÓRICAS DO PROJETO DO GRANDE CAPITAL PARA A PREVIDENCIA SOB O GOVERNO LULA	128
2.1 O significado político da vitória eleitoral do PT em 2002	128
2.2 O primeiro governo Lula (2003-06): aprofundamento da austeridade fiscal e capitulação ao programa do grande capital para a Previdência no século XXI	135
2.2.1 <u>A Emenda Constitucional nº 41 de 2003: os pilares do programa do grande capital na era Lula</u>	139

2.2.2	<u>As transferências de renda monetárias na “economia política do lulismo”: o papel dos benefícios assistenciais e previdenciários na redução da pobreza e ativação do consumo</u>	145
2.2.3	<u>As alterações no mercado de trabalho e as medidas de “inclusão” previdenciária no Regime Geral da Previdência Social GPS)</u>	160
2.3	O segundo governo Lula (2007-2010): consolidação da “economia política do lulismo” e suas repercussões na previdência	185
2.3.1	<u>A introdução do NTEp: avanços e limites no debate do seguro de acidente do trabalho</u>	195
2.3.2	<u>O novo modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade para acesso ao BPC da Pessoa com Deficiência: superação do modelo biomédico e seus impactos na proteção social</u>	209
3	O GOVERNO DILMA ROUSSEFF E SEUS IMPACTOS NA PREVIDÊNCIA	230
3.1	As particularidades da “economia política do lulismo” no governo Dilma Rousseff: conjuntura internacional, opções políticas e luta de classes	230
3.2	A contrarreforma da Previdência no governo Dilma Rousseff	251
3.2.1	<u>As medidas de “inclusão” previdenciária no governo Dilma Rousseff</u>	254
3.2.2	<u>Crise, aprofundamento da austeridade fiscal e previdência: as Medidas Provisórias nº 664 e 665</u>	268
3.2.3	<u>O legado do governo Dilma Rousseff para a Previdência: Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social</u>	284
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	296
	REFERÊNCIAS	315
	APÊNDICE	325

INTRODUÇÃO

Desde os debates travados para a instituição da seguridade social na Constituição Federal de 1988, o capítulo da “Ordem Social” é objeto de disputas entre forças políticas com interesses e projetos opostos, em um processo que busca descaracterizá-la enquanto um sistema de proteção social (BOSCHETTI, 2003a).

A Constituição Federal de 1988 é fruto de um processo político denso e tenso, apresentando-se como resultado de um “grande acordo nacional” entre forças políticas opostas, representadas na Assembleia Constituinte (1987-1988) pelos partidos políticos de centro-direita, agrupados no “Centrão”, e pelos partidos de centro-esquerda (BOSCHETTI, 2003a, 2008). Como espaço de relações complexas e contraditórias, depositário de demandas civis, políticas e sociais reprimidas durante a vigência da ditadura civil-militar (1964-1985), a Constituição de 1988 incorpora demandas das classes trabalhadoras e populares, sobretudo no Capítulo da “Ordem Social”, em que o sistema de proteção social brasileiro é reorganizado sobre novas bases e princípios, com ampliação e introdução de novos direitos, institucionalizando, de forma inédita no país, o conceito de seguridade social (BOSCHETTI, 2003a).

A partir dos debates ocorridos no processo constituinte, intensificados com a formação do novo quadro de correlação de forças no governo Collor de Mello (1990-1992), dois projetos em torno da seguridade social se perfilam de forma clara, persistindo até os dias de hoje (MOTA, 1995:180-192): o primeiro busca preservar a concepção de Seguridade Social presente na Constituição Federal de 1988, pautado pelo reconhecimento de que a proteção social é mediada pela ação efetiva do Estado, como um direito social que garanta a universalização do acesso, defendido por partidos de esquerda, centrais sindicais, movimentos sociais e populares; o segundo, de desmantelamento da seguridade social pública, por meio da fragmentação das políticas de previdência, saúde e assistência, defendendo seu agenciamento pelo mercado com a regulação pelo Estado, defendida pelos representantes do grande capital.

Essa disputa em torno da seguridade social e das políticas sociais constitutivas – saúde, previdência e assistência social -, ocorre no período histórico da “onda longa de estagnação” do capital (MANDEL, 1985) e seus mecanismos de contratendência da queda da taxa média de lucro. Na particularidade brasileira, desde meados da década de 1990, o movimento do grande

capital sobre a Previdência tem se concretizado através de contrarreformas realizadas por sucessivos governos, cujo eixo fundamental é o desenvolvimento do processo de privatização em sincronia com a assistencialização da seguridade social, fomentando uma divisão na sua clientela: o “cidadão-consumidor”, que adquire os serviços sociais no mercado (planos de saúde e previdência complementar) e o “cidadão pobre”, usuário de uma previdência básica e da assistência social focalizada (MOTA, 1995).

A atuação da categoria dos assistentes sociais e suas entidades representativas, presente nos debates da Assembleia Constituinte, intensificou-se no processo de regulamentação da assistência como direito de seguridade social, a partir de 1989, com destaque para o CFESS, fundamental na regulamentação da LOAS (BOSCHETTI, 2008). A partir de então, a perspectiva da seguridade social adquiriu papel importante para a categoria, considerada parte de uma agenda estratégica da luta democrática e popular no Brasil, na direção da construção de uma sociedade justa e igualitária, conforme aponta a “Carta de Maceió”, aprovada por assistentes sociais participantes do ENCONTRO NACIONAL DO CONJUNTO CFESS-CRESS (2000). Não obstante o reconhecimento dos limites inerentes à concepção de seguridade social inscrita na Constituição de 1988, na direção de um sistema de proteção social amplo e universal, limites dados pelo acordo, entre forças democráticas e conservadoras, que viabiliza seu nascimento, sua defesa, frente às contrarreformas que buscam esfacular suas bases conceituais, forma de organização e de financiamento, constitui-se em uma pauta estruturante e transversal nas lutas gerais e cotidianas da categoria dos assistentes sociais, em consonância com o projeto ético-político profissional do Serviço Social.

Essas contrarreformas, que se iniciam no país a partir da década de 1990, concretizam a busca desenfreada dos capitais pela realização da mais-valia produzida, mobilizando a ideologia e o receituário neoliberal através das agências financeiras internacionais e de seus representantes na burocracia estatal. Em um processo de mistificação ideológica, fazem da “reforma” sua principal bandeira, como afirma Coutinho (2010):

A palavra “reforma” foi sempre organicamente ligada às lutas dos subalternos para transformar a sociedade e, por conseguinte, assumiu na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda. O neoliberalismo busca utilizar a seu favor a aura de simpatia que envolve a ideia de “reforma”. É por isso que as medidas por ele propostas e implementadas são mistificadamente apresentadas como “reformas”, isto é, como algo progressista em face do “estatismo”, que tanto em sua versão comunista como naquela social-democrata, seria agora inevitavelmente condenado à lixeira da história. Desta maneira, estamos diante da tentativa de modificar o significado da palavra “reforma”: o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse

controle. Estamos diante de uma operação de mistificação ideológica que, infelizmente, tem sido em grande medida bem-sucedida (COUTINHO, 2010, p. 35).

Nesse sentido, o conceito que mais se aproxima da realidade concreta dos últimos trinta anos, no que diz respeito à seguridade social brasileira, é o conceito de contrarreforma, conforme Behring (2008). Suas características essenciais, levantadas por Coutinho (2010), a partir da obra de Gramsci, remetem a processos políticos em que há uma “combinação entre o velho e o novo”, mas, enquanto um processo típico de “restauração”, o momento preponderante é o “velho”.

Diante desse processo contrarreformista, a defesa do conceito e do projeto de seguridade social inscritos na Constituição Federal de 1988, enquanto marco do processo de democratização da sociedade brasileira, é fundamental na resistência coletiva ao movimento do capital em sua fase contemporânea, cuja dinâmica se mostra incompatível com as garantias sociais e os controles mínimos possíveis no auge do capitalismo monopolista, frutos das lutas da classe trabalhadora, evidenciando as exigências antidemocráticas imperativamente postas pelo desenvolvimento atual da ordem do capital (NETTO, 2001).

Embora tenha incorporado, em certo grau, demandas de setores conservadores da sociedade, que mantiveram alguns de seus interesses impressos na Carta Magna, o documento é um marco do processo de democratização do país, em especial seu capítulo da “Ordem Social”, onde se inscrevem conquistas sociais importantes na Lei Máxima do país. Como afirma Boschetti (2008), pela primeira vez na história brasileira, a elaboração da Constituição não foi precedida de um esboço ou de um pré-projeto elaborado por uma “comissão de notáveis”, como tinha ocorrido nas Constituições anteriores, o que, aliás, é uma característica da autonomização do Estado burguês tardio, como aponta Mandel (1985, p. 344), expressa na formulação de decisões estratégicas da classe burguesa por fora da esfera de todas as instituições estatais oficiais, mediado por “grupos de planejamento político”, “grupos de especialistas” ou “grupos de trabalho” específicos que “propõem” ou “sugerem” essas decisões a setores do aparelho do Estado ou do governo. O processo constituinte é perpassado por uma certa “reverência ao cidadão” (Boschetti, 2008), através das reivindicações dos movimentos populares, sindicais e dos partidos de esquerda, e, igualmente, nas proclamações dos parlamentares e das associações mais conservadoras.

Batizada pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, como “Constituição Cidadã”, expressava os anseios de amplas parcelas da sociedade e instituía a cidadania em bases mais amplas, inaugurando o conceito de seguridade social: “a cidadania

desejada não somente significava o reconhecimento do indivíduo como sujeito político, mas também exigia a garantia de direitos sociais igualitários e universais.” (BOSCHETTI, 2008, p. 143).

Na disputa entre projetos opostos em torno da seguridade social, a defesa das conquistas de cidadania inscritas na Constituição Federal de 1988 e seu projeto de seguridade social, enquanto “embrião de um amplo padrão de garantia de direitos sociais no Brasil” (BOSCHETTI, 2003a), é fundamental, defesa que se situa nos limites da emancipação política, conforme os escritos marxianos (MARX, 2010).

Em “Sobre a Questão Judaica”, obra redigida em 1843 e publicada em 1844 nos Anais Franco-Alemães, marcada pela polêmica contra Bruno Bauer, Marx expressa as limitações dadas pelo “comunismo filosófico” dessa fase de seu pensamento, mas, mediante uma crítica radical da “sociedade civil moderna”, isto é, a sociedade burguesa, no sentido atual da palavra, em todas as suas pressuposições filosóficas, estruturas políticas e fundamentos econômicos (LOWY, 2012, p. 85), denuncia o caráter limitado da emancipação política. Assim como o Estado cristão, alvo da crítica de Bruno Bauer, garante a *essência* da vida cristã, o Estado político burguês, forjado na formação histórico-social burguesa, garante a existência dos elementos da vida burguesa, conforme seus escritos (MARX, 2010).

Realizando a crítica ao Estado plenamente desenvolvido – o Estado político burguês -, a discussão feita por Marx nessa obra é sobre qual tipo de emancipação se trata e sobre quais condições estão fundadas a essência da emancipação, o que leva a investigar o Estado enquanto tal e a relação entre emancipação política e emancipação humana.

O que Marx aponta é que a emancipação política não é isenta de contradições e expressa a relação do Estado com seus pressupostos gerais (MARX, 2010, p. 38). O Estado se emancipa da religião em geral, no sentido de não professar nenhuma religião, professando-se como Estado, e emancipa-se também dos demais elementos seculares. Mas os limites dessa emancipação política, realizada pela mediação do Estado, “fica evidente de imediato no fato de o Estado ser capaz de se libertar de uma limitação sem que o homem *realmente* fique livre dela, no fato de o Estado ser capaz de ser um *Estado livre* sem que o homem seja um homem *livre*” (MARX, 2010, p. 38-39).

O caráter parcial e limitado da emancipação política assenta-se em sua essência: os homens libertam-se de limitações por meio do Estado, *politicamente*, de maneira abstrata e

limitada, através de um *desvio*, isto é um *meio*, “ainda que se trate de um *meio necessário*” (MARX, 2010:39). Apesar das contradições e limitações da emancipação política, Marx é categórico: “A emancipação política de fato representa um grande progresso; não chega a ser a forma definitiva da emancipação humana em geral, mas constitui a forma definitiva da emancipação humana *dentro* da ordem mundial vigente até aqui” (MARX, 2010, p. 41).

O Estado político, enquanto esfera da universalidade abstrata, emancipa os homens politicamente, mas afirma sua condição de universalidade sobre o fundamento desses elementos particulares – religião, “estamento”, propriedade privada –, seus pressupostos gerais:

O Estado anula à sua maneira a diferenciação por nascimento, estamento, formação e atividade laboral ao declarar nascimento, estamento, formação e atividade laboral como diferenças apolíticas, ao proclamar cada membro do povo, sem consideração dessas diferenças, como participante igualitário da soberania nacional, ao tratar todos os elementos da vida real de um povo a partir do ponto de vista do Estado. Não obstante, o Estado permite que a propriedade privada, a formação, a atividade laboral atuem à maneira delas, isto é, como propriedade privada, como formação, como atividade laboral, e tornem efetiva a sua essência particular. Longe de anular essas diferenças fáticas, ele existe tão somente sob o pressuposto delas, ele só se percebe como Estado político e a sua universalidade só torna efetiva em oposição a esses elementos próprios dele (MARX, 2010, p. 40).

Ou seja, a emancipação política, reconhecendo a igualdade e a liberdade jurídica a todo cidadão, implica que “todos os pressupostos dessa vida egoísta continuam subsistindo fora da esfera estatal na sociedade burguesa, só que como qualidades da sociedade burguesa” (MARX, 2010).

Desse ponto, deriva um aspecto essencial da categoria de emancipação política em Marx: a cidadania burguesa - conjunto de direitos civis, políticos e sociais, histórica e socialmente determinados - se baseia na separação entre o público e o privado, na cisão entre o *bourgeois* – “membro da sociedade burguesa”, “o indivíduo real” - e o *citoyen* - “membro imaginário de uma soberania fictícia, privado de sua vida individual real e preenchido com uma universalidade irreal” (MARX, 2010, p. 40-41).

O caráter parcial e limitado da emancipação política, ainda que necessária na “ordem mundial vigente”, distingue-a da emancipação humana. Na emancipação política, o homem só é um ente genérico, em comunidade com outros homens, pela mediação do Estado, de modo limitado e de formas bem particulares, enquanto na sociedade burguesa, “a esfera do egoísmo”¹,

¹ De acordo com Lowy (2012: 83-96), o artigo sobre a questão judaica concretiza a primeira fase - de três - da passagem de Marx ao comunismo, caracterizando-se como a fase do “comunismo filosófico” de Mose Hess, constituindo um desfecho da evolução ideológica de Marx durante 1843: “Com efeito, o ‘comunismo’ de *Sobre a questão judaica*, como o de Hess, vê os problemas sociais através dos ‘óculos alemães’, de um modo abstrato,

do “*bellum omnium contra omnes*”, o homem se comporta como indivíduo real, como “mônada isolada”. Essa cisão caracteriza a emancipação política, apresentando-se como “expressão da separação entre o homem e sua comunidade, entre si mesmo e os demais homens” (MARX, 2010, p. 42): “Na democracia, a quimera, o sonho, o postulado do cristianismo, ou seja, a soberania do homem, só que como ente estranho e distinto do homem real, tornou-se realidade, presença palpável, máxima secular” (MARX, 2010, p. 45).

A cidadania burguesa, como a esfera particular entre o Estado (universal) e o indivíduo (singular), apresenta limitações e contradições intrínsecas sob a perspectiva da emancipação humana, da formação do homem como ente genérico real, por expressar a cisão do homem em cidadão e indivíduo. Apesar dessa limitação, para Marx, a emancipação política é um progresso “na ordem mundial vigente”. Poderíamos dizer que a cidadania burguesa amplia a sociabilidade – “a revolução política é a revolução da sociedade burguesa” (MARX, 2010, p. 51) -, mas é também fonte de alienação, pois sacramenta os interesses do homem burguês e “faz com que cada homem veja no outro homem, não a realização, mas ao contrário, a restrição de sua liberdade” (MARX, 2010, p. 49).

Toda emancipação é redução do mundo humano e suas relações ao próprio homem.

A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente, e, por outro, a *cidadão*, a pessoa moral.

Mas a emancipação humana só estará plenamente realizada quando o homem individual real tiver recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado *ente genérico* na qualidade de homem individual na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais, quando o homem tiver reconhecido e organizado suas forças próprias como forças sociais e, em consequência, não mais separar de si mesmo a força social na forma da força política (MARX, 2010, p.54).

Esse avanço na sociabilidade humana, representado pela emancipação política e pela cidadania burguesa, apesar de suas limitações e contradições, é notado por Marx no capítulo sobre a jornada de trabalho, presente no *O Capital*, Tomo I (MARX, 2001).

porque ‘reinterpreta’ o comunismo francês – reinterpretação condicionada pela situação alemã (ausência de movimento operário etc.). Marx começou a escrever o artigo durante sua estadia em Kreunazch e terminou-o em Paris” (LOWY, 2012, p. 86). A crítica de Marx às contradições da sociedade burguesa é essencialmente filosófica, em que o *egoísmo* figura como o grande pecado dos direitos do homem, da emancipação política, da sociedade civil e do dinheiro – mas sem concessão a qualquer moralismo (Id., Ibid., p. 88).

Nas obras de Marx de 1843, sobretudo em “Crítica da filosofia do direito de Hegel – Introdução”, que, conforme Lowy, “já carrega a marca de Paris e a palavra proletariado aparece pela *primeira vez* na obra de Marx”, há menções a noções vagas, como “humanidade sofredora”, “estado despossuído”, “homem egoísta”, devido às características dessa fase do pensamento marxiano, marcada pela ambigüidade - de um lado, revolucionária e concreta; de outro, hegeliana de esquerda e abstrata (Ibid., p.85).

Nesse capítulo, Marx analisa a jornada de trabalho na idade concorrencial no modo de produção capitalista, composta pela parte do tempo de trabalho necessário, ou seja, aquela que o trabalhador precisa necessariamente trabalhar para sobreviver, e a parte do tempo de trabalho excedente, voltado à valorização do capital (MARX, 2001, p. 270). Nesse sentido, a jornada de trabalho não é uma grandeza constante, mas varia dentro de certos limites: o limite mínimo, dado pelo tempo de trabalho necessário, e o limite máximo, além do qual a jornada não pode ser prolongada. O limite máximo, segundo Marx, é determinado duplamente: pelo limite físico da força de trabalho, referente às necessidades fisiológicas de reposição da força de trabalho como energia vital, para voltar a ser consumida no próximo ciclo; e os limites sociais ou “fronteiras morais”, que se referem às necessidades intelectuais e sociais do trabalhador, “cujo número e extensão são determinados pelo nível geral de civilização” (MARX, 2001, p. 271).

Essas necessidades sociais e intelectuais que o trabalhador precisa satisfazer - educação, participação política, lazer, relações familiares, etc. – dizem respeito aos direitos políticos e sociais, os quais, ainda que não eliminem a desigualdade no acesso aos meios de produção e reprodução social, são importantes na preservação da força de trabalho. Nesse sentido, Marx afirma que a luta pela duração normal da jornada de trabalho, contra a espoliação da força de trabalho, “é o resultado de uma luta secular entre o capitalista e o trabalhador”, uma verdadeira “guerra civil obstinada, mais ou menos dissimulada, entre a classe capitalista e a classe operária” (MARX, 2001, p. 313).

Como afirma Lowy (2012), Marx se debruça sobre os relatórios dos Inspectores de Fábrica, que descrevem as desumanas condições de trabalho nas fábricas inglesas no século XVIII, inclusive das crianças, e as extensas jornadas de trabalho de dez, doze e dezesseis horas. Retoma as formas de confronto entre a classe operária e a classe capitalista nas “batalhas jurídicas e legislativas” em torno da regulação da jornada – os *Factory Acts* de 1833, 1844, 1847, 1845 e 1853 - e registra com entusiasmo a luta pela jornada de oito horas dos trabalhadores norte-americanos, onde esta luta estava mais avançada. A bandeira da jornada de trabalho de oito horas foi retomada, sob impulso do próprio Marx, pela Associação Internacional dos Trabalhadores - a Primeira Internacional -, indicando sua importância para o comunismo, sendo aprovada no Congresso de Genebra (setembro de 1866) a luta pela jornada de oito horas, como condição preliminar para emancipação dos trabalhadores (LOWY, 2012: p. 212-213).

De acordo com Lowy (2012), a importância da limitação da jornada de trabalho no modo de produção capitalista na obra “madura” de Marx deriva da compreensão de que seu prolongamento, de forma desmesurada, reduz dramaticamente o tempo livre, isto é, o tempo que pode ser dedicado à autorrealização humana. No volume III de O Capital, Marx volta a abordar a questão do tempo livre na discussão sobre o que chama “reino da liberdade”, visto que essa redução implica “a livre disposição do tempo para atividades que não são um meio para a satisfação de necessidades materiais prementes, mas um fim em si: atividades de autorrealização do ser humano” (LOWY, 2012, p. 212-213). Portanto, na obra marxiana, “a luta atual pela redução da jornada de trabalho prefigura o que será amanhã uma sociedade em que o tempo livre ocupará o lugar central” (LOWY, 2012, p. 215).

A partir dessas passagens da obra marxiana, é possível vislumbrar a importância dos direitos sociais no modo de produção de capitalista, como forma de limitar a espoliação da classe trabalhadora e propiciar tempo livre aos trabalhadores para a fruição de suas necessidades intelectuais e sociais - inclusive a participação em mecanismos de democracia participativa (LOWY, 2012, p. 215) -, importância registrada de forma límpida por Boschetti (2016), ao analisar o processo de surgimento dos sistemas de proteção social capitalistas, a partir da crise global de 1929, e sua expansão após a Segunda Guerra Mundial: “ (...) as políticas sociais são conquistas civilizatórias que não foram e não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista, mas instituíram sistemas de direitos e deveres que, combinados com a instituição de tributação mais progressiva e ampliação do fundo público, alteraram o padrão de desigualdade entre as classes sociais, sobretudo a partir de sua expansão na segunda metade do século XX” (BOSCHETTI, 2016, p. 25).

A cidadania é a forma de emancipação política possível na sociabilidade capitalista, conforme análise da autora, construída no complexo processo das lutas das classes trabalhadoras por melhores condições de vida e trabalho, mediatizado pela ação do Estado, que, no período histórico que cobre a transição do capitalismo concorrencial à idade dos monopólios, redimensiona suas funções para atender as expressões do conflito de classe fundamental dessa sociedade, colocado em patamar mais elevado pelo desenvolvimento das forças produtivas e da relações de produção (NETTO, 2001).

Na perspectiva marxiana, a cidadania, como forma possível de emancipação política na sociedade burguesa, é “o reconhecimento de direitos no âmbito do Estado político, do Estado como república, sem que isso implique qualquer superação das relações capitalistas”

(BOSCHETTI, 2016, p. 56). A conquista da cidadania burguesa – entendida como conjunto de direitos civis, políticos e sociais – é um passo histórico importante, mas deve ser entendida em seus justos termos, como a única forma de emancipação possível nessa sociedade, não podendo ser confundida com a emancipação humana, uma vez que o reconhecimento do “homem” individual como “cidadão”, no âmbito coletivo, através do Estado, não liberta-o das relações mercantis de compra e venda da sua força de trabalho, pressuposto do modo de produção capitalista (BOSCHETTI, 2016).

Nesse sentido, a defesa da Seguridade Social, seus princípios e bases, tal como inscritos na Constituição Federal de 1988, sobretudo diante da ofensiva do capital no período da “onda longa de estagnação”, se insere nessa perspectiva crítica da cidadania burguesa, considerando seu significado histórico para as classes trabalhadoras, como “importante mediação nas lutas contra o capital (...) e na luta histórica pela emancipação humana” (BOSCHETTI, 2016, p. 58), sem se confundir com ela.

O estudo sobre a cidadania e sua expressão nos direitos previdenciários, torna imperativa a categoria de Estado, visto que os direitos se constituem em esfera mediadora entre o Estado e os indivíduos (MARX, 2010). A condição histórico-estrutural do Estado político burguês, vislumbrada por Marx em 1843, em que a “realização plena do idealismo de Estado representou a realização plena do materialismo da sociedade burguesa: livrou a sociedade burguesa das amarras que prendiam o “espírito egoísta” (MARX, 2010, p. 52)”, se reproduz através de novas determinações e particularidades ao longo do desenvolvimento histórico do capitalismo, em suas sucessivas fases. A esfera mediadora do Estado, no sentido da garantia e ampliação da cidadania burguesa, varia de acordo com a correlação de forças entre as classes sociais nos diferentes estágios de desenvolvimento das forças produtivas do capital.

Mandel (1985), autor situado no espectro da tradição marxista, apresenta elementos fecundos para análise do Estado no estágio tardio do capital, apontando suas tendências gerais, reafirmando a concepção de Estado em Marx, cujo ponto de partida é a separação fundamental entre Estado e sociedade civil, “cujo papel era sustentar uma estrutura de classes e relações de produção” (MANDEL, 1985, p. 333).

No modo de produção capitalista, segundo Mandel, nem todas as funções superestruturais estão incluídas na ação do Estado e nem todas as suas funções são superestruturais - que são aquelas genericamente resumidas como a proteção e a reprodução da estrutura social (as relações de produção fundamentais), à medida que não se consegue isso

com os processos automáticos da economia, ou seja, através do funcionamento do mercado (MANDEL, 1985, p. 333). As principais funções do Estado são, para o autor: criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante; a função coercitiva, que consiste em reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente, através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário; a função consensual, no sentido de integrar as classes dominadas, de modo a garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a ideologia da classe dominante e que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas (MANDEL, 1985, p. 333-334).

Dentre as funções do Estado no modo de produção capitalista, Mandel enfatiza a função de “providenciar as condições gerais de produção” e seu caráter mediador entre a infra e a superestrutura, assegurando os pré-requisitos *gerais* e *técnicos* do processo de produção efetivo e os pré-requisitos *gerais* e *sociais* desse processo de produção (lei e ordem estáveis, um mercado nacional e um Estado territorial, um sistema monetário) (MANDEL, 1985, p. 334).

O salto qualitativo do movimento da classe operária e sua influência política, na esteira da ascensão do capitalismo monopolista, acarreta implicações contraditórias na evolução do Estado burguês e sobre suas funções gerais, cujas tendências foram delineadas pelo autor. Esse processo desencadeia a ampliação do sufrágio, institucionalizando o sufrágio universal, o surgimento de partidos da classe trabalhadora, com representação no Parlamento, bem como a ampliação da legislação social, que surge (e se desenvolve) sob a marca da contradição (MANDEL, 1985, p. 338):

Em certo sentido tratou-se de uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. Mas ao mesmo tempo correspondeu também aos interesses gerais da reprodução ampliada no modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada de superexploração. A tendência à ampliação da legislação social determinou, por sua vez, uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capitalismo monopolista (MANDEL, 1985, p. 338-339).

O consumo mais intenso da força de trabalho e seu maior desgaste, com o desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção sob o capitalismo monopolista, formam as condições objetivas para a tomada de consciência de classe do proletariado, organizando-se politicamente e impondo ao Estado burguês, como “capitalista

total ideal”, a fixação daquele “limite máximo” de exploração da força de trabalho, correspondente aos limites físicos e sociais da classe trabalhadora (MARX, 2001).

O Estado hipertrofiado do estágio tardio do capitalismo monopolista passa a ter um controle maior sobre os rendimentos sociais, “em outras palavras, a parcela do capital total que o Estado redistribui, gasta e investe crescentemente” (MANDEL, 1985, p. 342). Diante da classe trabalhadora, organizada em partidos políticos e sindicatos, e da necessidade de reproduzir a força de trabalho para a valorização do capital, verifica-se um crescente redirecionamento do Fundo Público, “valor socialmente criado”, para as políticas sociais, conforme o autor.

O Fundo Público, composto por frações de mais-valia - trabalho excedente - e parte dos salários - expressão monetária da quantidade de trabalho necessário para produzir a soma média diária dos meios de subsistência do trabalhador (MARX, 2001, p. 223) -, deve garantir uma “redistribuição horizontal” dessa massa de riqueza, “cuja finalidade é assegurar a realização efetiva de certas despesas importantes para a preservação da sociedade burguesa, que os gastos privados das duas principais faixas de renda não cobrem” (MANDEL, 1985, p. 342).

Em termos de experiência histórica concreta, o *Welfare State*, vigente nos países europeus do final da II Guerra Mundial até a década de 1970, constituiu o marco desse padrão de financiamento público da economia capitalista, que

[...] pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactuadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio de gastos sociais (OLIVEIRA, 1998, p. 19-20).

O Fundo Público, portanto, é condição ou pressuposto das condições gerais de reprodução do capital e das condições de vida da mercadoria que lhe acrescenta valor: a força de trabalho (BEHRING, 2010). Desse modo, os “salários indiretos” cumprem duas funções básicas no estágio tardio do capitalismo: como garantia da reprodução da força de trabalho para que possa voltar a ser consumida e forma de “liberação” do salário direto ou da renda domiciliar disponível para alimentar o consumo de massa (OLIVEIRA, 1998, p. 22).

A redistribuição das parcelas do excedente social - e do trabalho necessário, conforme Behring (2010) -, que constituem o “orçamento social”, centralizadas e redistribuídas pelo Estado (MANDEL, 1985, p. 343), para atender às necessidades da classe trabalhadora e à valorização do capital, não pode acarretar a redução, a longo prazo, da taxa de mais valia ou

ameaçar a valorização do capital; na verdade, o orçamento ideal do ponto de vista da classe burguesa é aquele que gera um aumento da taxa de mais-valia e da taxa de lucros (MANDEL, 1985, p. 342).

Em contextos de crise, cuja suscetibilidade é crescente no período da “onda longa recessiva do capital”, ameaçando não apenas a reprodução ampliada, mas também a reprodução simples, os limites da “redistribuição horizontal” se aguçam. Se algumas mudanças *graduais*, sem mencionar as mudanças abruptas, abalam as condições objetivas de reprodução do capital, instala-se uma crise financeira endêmica do Estado capitalista tardio, dificultando crescentemente que o Estado desempenhe suas funções: “A ‘crise administrativa’ permanente do Estado transforma-se com isso numa crise permanente do Estado” (MANDEL, 1985, p. 343).

O processo de contrarreforma da Previdência, em marcha no país desde a década de 1990 e em cujo movimento real se insere o objeto da tese, expressa as tendências gerais do capitalismo tardio analisadas por Mandel (1985): a superacumulação permanente no centro do sistema e a correspondente propensão a exportar capital, inclusive através de mecanismos de incremento da dívida pública dos países periféricos, dividindo o mundo em esferas de influência, o que implica em crescente direcionamento do Fundo Público para necessidades de valorização do capital.

O capitalismo tardio caracteriza-se por dificuldades crescentes de valorização do capital (supercapitalização, superacumulação). O Estado resolve essas dificuldades, ao menos em parte, *proporcionando oportunidades adicionais, numa escala sem precedentes, para investimentos “lucrativos” desse capital na indústria de armamentos, na “indústria de proteção ao meio ambiente”, na “ajuda” a países estrangeiros, e obras de infra-estrutura* (onde ‘lucrativo’ significa tornado lucrativo por meio da garantia ou subsídio do Estado) (MANDEL, 1985, p. 340).

Chesnais (1996) acrescenta outras determinações a essa contextualidade histórica, típicas da fase da “mundialização do capital”, que se inicia a partir da década de 1980 e tem como características o ressurgimento de alguns aspectos próprios do período inicial do imperialismo, como a extrema centralização e concentração do capital; a interpenetração das finanças e da indústria; com o sentido da acumulação dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros – fundos mútuos e fundos de pensão – cuja função é frutificar principalmente no interior da esfera financeira.

Ainda de acordo com Chesnais (1996), na etapa da “mundialização do capital”, a dinâmica da esfera financeira comanda cada vez mais a repartição e a destinação social da

riqueza produzida. Seu crescimento é um dos fenômenos mais marcantes das últimas décadas, com ritmos qualitativamente superiores aos dos índices de crescimento do investimento, do PIB ou do comércio exterior. A hipertrofia da esfera financeira tem papel fundamental no crescimento dos IED, típico dessa fase, que, por sua vez, é maior que os investimentos domésticos, como expressão do movimento dos capitais na busca de outros territórios para sua valorização (Behring, 2008, p. 52). Essa predominância das atividades financeiras nos fluxos do IED, segundo Chesnais (1996, p. 26-61), verifica-se na alta participação dos investimentos nos bancos, seguros e serviços financeiros, evidenciando as interconexões entre o movimento do IED e o da globalização financeira, favorecidos pela desregulamentação financeira e pelas novas tecnologias.

Essa hipertrofia da esfera financeira no movimento recente de internacionalização do capital, alimenta-se da “inflação do valor dos ativos”, ou seja, a formação de “capital fictício” e das transferências efetivas de riqueza através de mecanismos como o serviço da dívida pública e as políticas monetárias a eles associadas, que, segundo Chesnais (1996, p. 15) chegam a 20% do orçamento dos principais países, representando proporções consideráveis do PIB, anualmente transferidos para a esfera financeira.

O suporte do Estado capitalista tardio é fundamental nesse processo. A hipertrofia da esfera financeira e a dominação econômica e política dos grandes grupos oligopolistas, dividindo o mundo em esferas de influência, reproduzindo seus capitais através de uma relação dialeticamente perversa que privilegia e/ou exclui regiões inteiras dos seletivos fluxos do IED, exigem novas formas de intervenção do Estado:

Ligar o termo “mundialização” ao conceito de capital significa dar-se conta de que, graças ao seu fortalecimento e às políticas de liberalização que ganhou de presente em 1979-1981 e cuja imposição foi depois continuamente ampliada, o capital recuperou a possibilidade de voltar a escolher, em total liberdade, quais os países e camadas sociais que têm interesse para ele (CHESNAIS, 1996, p. 18).

O movimento irrestrito do capital, possível graças à concentração e centralização típicas dessa fase, coloca, portanto, injunções aos Estados nacionais. Nos países centrais, a queda da rentabilidade, como subproduto da superacumulação, associada ao maior poder de barganha dos trabalhadores no contexto do pacto fordista, leva o capital a empreender um movimento de busca de outros territórios para sua valorização, a partir da década de 1980, que resulta no crescimento IED acima mencionada (BEHRING, 2008, p. 52). Outro resultado desse processo de busca pela realização da mais-valia produzida, no seio da crise de superacumulação, é a redução da capacidade de intervenção dos Estados nacionais, que assume feições mais

dramáticas nos países em desenvolvimento, devido ao lastro de endividamento que sustentou seu ciclo industrializante nas décadas imediatamente anteriores, sem, em contrapartida, terem vivenciado plenamente a regulação fordista-keynesiana, conforme a mesma autora.

Como afirma Chesnais (1996), a mundialização do capital e a pretensão do capital financeiro de dominar o movimento do capital em sua totalidade não apagam a existência dos Estados nacionais, mas acentuam os fatores de hierarquização entre os países, redesenhando sua configuração, de modo a aprofundar a distância entre os países que participam da dominação econômica e política do capital monetário rentista daqueles que sofrem essa dominação (CHESNAIS, 1996, p. 18-19).

A mundialização do capital se aprofunda no processo engendrado pelas políticas de liberalização, privatização, desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980 nos países centrais, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan (CHESNAIS, 1996, p. 34). No Brasil, a partir de finais da década de 1990, os governos passam a adotar irrestritamente o chamado tripé macroeconômico neoliberal, recomendado pelo “Consenso de Washington”, cuja ortodoxia se sustenta na alta prioridade ao controle inflacionário, câmbio flexível e no superávit primário. O Estado brasileiro, através dos governos, estabelece suportes jurídicos e institucionais para formação do superávit primário, como a LRF e a DRU, constituindo-se como mecanismos de drenagem de recursos do Fundo Público para o pagamento dos serviços da dívida pública - uma forma de valorização do capital, expressão de sua necessidade e não do Estado (OLIVEIRA, 1998; BEHRING, 2017).

Na intercessão da crise fiscal do Estado e dos efeitos da reestruturação produtiva sobre a carga tributária, em razão da horizontalização das plantas industriais, da pulverização da grande indústria e do crescimento da informalidade, grande parte dos países capitalistas perdem parte considerável de sua capacidade de conduzir um desenvolvimento autocentrado e independente, acarretando a diluição de certa especificidade dos mercados nacionais e a destruição das possibilidades de muitos Estados de levar adiante políticas próprias (CHESNAIS, 1996; BEHRING, 2008). Não se trata, entretanto, de consequências mecânicas da globalização, que imporiam a cada país, seus partidos e governos uma determinada linha de conduta, sendo decisiva a atuação dos Estados através dos governos:

Sem a intervenção política ativa dos governos Thatcher e Reagan, e também do conjunto dos governos que aceitaram não resistir a eles, e sem a implementação de políticas de desregulamentação, de privatização e de liberalização do comércio, o

capital financeiro internacional e os grandes grupos multinacionais não teriam podido destruir *tão depressa e tão radicalmente* os entraves e freios à liberdade deles de se expandirem à vontade e de explorarem os recursos econômicos, humanos e naturais, onde lhes for conveniente (CHESNAIS, 1996, p. 34).

A desregulamentação do sistema financeiro, deixando livre do controle estatal o movimento de capitais, como resultado da ação do próprio Estado, inverteu sua relação com o grande capital, passando a ocupar um lugar cada vez mais subordinado, dependendo dos efeitos do fluxo de capital ou de medidas institucionais diretas, como do FMI, tornando mais complexa sua função de criar as condições gerais de produção (MANDEL, 1985): o Estado deve regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação e, ao mesmo tempo e também no interesse da nação, criar um “clima” favorável à atração do capital financeiro transnacional e conter a fuga de capitais de seu território (HARVEY, 2002:160-161).

Assim como as formas políticas do Estado burguês se alteram na etapa da mundialização do capital, com a tendência à diminuição do controle democrático e a configuração de um Estado forte e enxuto que despreza o tipo de consenso social dos anos de crescimento (BEHRING, 2008), altera-se também seu papel na manutenção das condições gerais de produção e reprodução do capital no novo regime de acumulação, denominado por Harvey (2002) de “acumulação flexível”. Com dificuldades em desenvolver políticas industriais, o Estado burguês se restringe a promover as condições de atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade dos territórios nacionais às inversões estrangeiras, removendo os obstáculos para a acumulação do capital

Dentro disso, os Estados nacionais restringem-se a: cobrir o custo de algumas infra-estruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação em nome da *competitividade*. Nesse sentido último, são decisivas as liberalizações, desregulamentações e flexibilidades no âmbito das relações de trabalho – diminuição da parte dos salários, segmentação do mercado de trabalho e diminuição das contribuições sociais para a seguridade; e do fluxo de capitais, na forma de IED e de investimentos financeiros em *portfólio* (BEHRING, 2008, p. 59).

A disputa pelo Fundo Público, cuja *natureza* é assegurar a realização efetiva de certas despesas importantes para a preservação da sociedade burguesa, inclusive a preservação da força de trabalho, se intensifica nesse processo. Nessa disputa aguerrida dos capitais, na busca de valorização e realização rápida da mais-valia, a apropriação da massa de riqueza formada pela contribuição dos trabalhadores à previdência - que constitui parcela de seus salários, historicamente gerida pelo Estado para garantir suas condições de vida no futuro - é um de seus objetivos (GRANEMANN, 2016). Esse movimento dos capitais, de acordo com a autora, se

expressa em dois fenômenos, intrinsecamente relacionados: a desconstrução da previdência social, tornando-a uma previdência “básica”, como aponta o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), constituída por valores mínimos para mitigar a pobreza na velhice, conforme as diretrizes estabelecidas no documento do Banco Mundial de 1994, analisado por GRANEMANN (2006); e o incentivo ao crescimento da “previdência privada”, que consiste na apropriação de parcela dos salários dos trabalhadores pelos fundos de pensão – a previdência complementar aberta ou fechada –, transformando essa expressão das necessidades sociais da classe trabalhadora em novo espaço para a realização dos negócios de alto risco dos capitais (GRANEMANN, 2016, p. 675-682). Por isso, conforme a autora, a “previdência privada”, utilizada entre aspas, é uma não-previdência, mas uma necessidade dos capitais na etapa da mundialização, comandada pela hipertrofia das finanças, como a resposta mobilizada diante de sua crise de superacumulação, que o impele a exportar capital e dividir o mundo (MANDEL, 1985), “à escala do conjunto das regiões do mundo onde há recursos ou mercados, e só a elas” (CHESNAIS, 1996: 32).

Esse processo ocorre com o suporte e o protagonismo do Estado, esse “esteio do capital privado” (MANDEL, 1985), através das contrarreformas, que vem se caracterizando como uma política do Estado brasileiro, operada mediante uma divisão do trabalho entre os sucessivos governos, desde meados da década de 1990 (GRANEMANN, 2016), como será apontado no decorrer dos capítulos. A função integradora do Estado (MANDEL, 1985), buscando garantir que a ideologia das classes dominantes seja aceita pelas classes dominadas, perpassa e sustenta todo o processo contrarreformista que se abate sobre a Previdência. No Brasil, esse movimento de reação da burguesia, na busca de constituição de hegemonia junto às classes dominadas em torno de um projeto privatizante da seguridade social, manifesta-se na formação de uma “cultura da crise” (MOTA, 1995), que remonta aos anos finais da década de 1980, persistindo até os dias atuais. Nesse esforço, o Estado reproduz a ideologia dominante, que expressa os interesses das classes dominantes, terreno que possibilita o surgimento do argumento da escassez de recursos públicos e da contenção do déficit público (BEHRING, 2008, p. 63-64), como necessidade do capital, elevada à necessidade de todas as classes pela ideologia dominante. Mobiliza os “aparelhos privados de hegemonia”, na denominação gramsciana, através da educação, da cultura, dos meios de comunicação, utilizando categorias de pensamento (MANDEL, 1985, p. 334) como “crise” (da inflação, da dívida pública), “déficit” da Previdência, “explosão demográfica”, etc., delineando uma potente ofensiva ideológica –

com forte suporte das grandes mídias - que tem como alvo os direitos de cidadania conquistados na Constituição Federal de 1988, especial, mas não exclusivamente, a seguridade social.

É importante destacar que, apesar dos avanços democráticos inscritos na Constituição Federal de 1988, a concepção de seguridade social nela inscrita não autoriza a afirmação sobre a experiência, entre nós, de um *Welfare State*, conceito que remete a uma forma de intervenção do Estado na economia e na área social, histórica e geograficamente delimitada, localizada no contexto de reconstrução do II Pós Guerra, na Inglaterra da década de 1940, designando uma configuração específica de seguridade social (BOSCHETTI, 2003a). Qualquer generalização do conceito de *Welfare State* (anglo-saxão), *Etat-Providence* (francês) ou *Sozialstaat* (alemão), adverte-nos a autora, sem considerar as particularidades históricas de cada sociedade e país na construção dessa forma de intervenção do Estado, incorre no erro de não reproduzir idealmente a realidade concreta, tornando os conceitos vagos e imprecisos. Nesse sentido, comungamos com a categoria de Estado social adotada pela autora (BOSCHETTI, 2016), designando “(...) o Estado que, no capitalismo tardio, assume importante papel na regulação das relações econômicas e sociais, tendo por base a constituição de um sistema de proteção social de natureza capitalista, assentado em políticas sociais destinadas a assegurar trabalho, educação, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência social” (BOSCHETTI, 2016, p. 28). O termo Estado social fornece o recurso analítico para que a investigação das experiências concretas supere a mistificação por trás de termos como *Welfare State*, calcada em uma avaliação valorativa da intervenção do Estado e que camufla, na maioria das vezes, sua essência capitalista, buscando qualificar uma dimensão da ação do Estado no capitalismo tardio (BOSCHETTI, 2016, p. 28-30).

O objeto da tese se situa nessa complexa processualidade, marcada pelo redimensionamento da regulação estatal sobre os pré-requisitos técnicos e sociais do processo de produção capitalista (MANDEL, 1985), no contexto do capitalismo tardio e periférico, na última década do século XX e primeiras décadas do século XXI, período marcado pela ascensão de governos de centro-esquerda no Sul global e sua capitulação ao receituário neoliberal, pela via do social-liberalismo.

No Brasil, a eleição, em 2002, do primeiro presidente de origem popular e operária e um dos fundadores do primeiro partido operário do país, o PT, marca uma alternância inédita de poder no país, que não se via desde, pelo menos, a redemocratização, de forma que o país vinha sendo governado por sucessivos governos à direita no espectro ideológico. O desgaste da aplicação do receituário neoliberal, que conjugou desemprego, aumento da informalidade e

desproteção social, engendra um quadro de insatisfação popular que se alastra por grande parte do continente latino-americano, nos anos iniciais do século XXI, alterando a correlação de forças. Projetos progressistas e outros, de conotação anti-imperialistas, até então adormecidos, despontam na ebulição que assola o continente, desembocando na ascensão de governos progressistas ao poder, através de pleitos democráticos, de que é exemplo a vitória eleitoral do PT, em 2002.

A vitória eleitoral desse partido, sucedendo o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), pelo PSDB, é um marco importante na história brasileira, pelos motivos acima mencionados. As políticas implementadas sob seu governo, na área econômica, social, na política externa, buscaram traçar uma diferença em relação ao antecessor, mediante a reivindicação, pelo próprio governo e seus intelectuais orgânicos, de qualificações como governos “pós-neoliberais” e “neodesenvolvimentistas”.

Na previdência social, mais especificamente no RGPS, que é o regime de previdência² dos trabalhadores do setor privado, cujos benefícios e serviços são operacionalizados pelo INSS, e também o BPC, previsto na LOAS³, observa-se a implementação de medidas inéditas, oficialmente apresentadas como medidas de inclusão social e de redução da pobreza, e que, aparentemente, simbolizam um ponto de inflexão em relação ao governo anterior, responsável pela primeira contrarreforma sistematizada sobre os direitos dessas frações da classe trabalhadora, após a institucionalização da seguridade social na Constituição Federal de 1988.

Orientado pela perspectiva crítico-dialética (MARX, 1987; KOSIK, 2002), o processo de investigação da tese parte da compreensão de que o objeto não pode ser radicalmente compreendido de forma isolada, mas enquanto momento de uma totalidade. O movimento do

² O Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social, estabelece que a Previdência Social, como parte integrante da Seguridade Social brasileira, compreende o RGPS e os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares. Segundo o mesmo Decreto, a administração do RGPS é atribuída ao Ministério da Previdência e Assistência Social, exercida pelos órgãos e entidades a ele vinculados. No governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), é criado o INSS, por meio do Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, resultante da fusão do IAPAS e INPS, subordinado ao então Ministério do Trabalho e da Previdência Social, com a atribuição, entre outras, de conceder e manter os benefícios e serviços do RGPS. Com a extinção do Ministério da Previdência no governo Michel Temer (2016-2018), através da MP nº 726, de 12 de maio de 2016 (convertida na Lei 13.341/2016), que transformou o Ministério do Trabalho e Previdência Social em Ministério do Trabalho, o INSS passou a vincular-se ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. No governo Jair Bolsonaro (2019-dias atuais), o INSS passou ao recém-criado Ministério da Economia, através Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844/2019, que também extinguiu, dentre outros, o Ministério do Trabalho.

³ O BPC é um benefício assistencial, que integra a Proteção Social Básica do SUAS, custeado com recursos do FNAS e gerido pelo MDS. Sua operacionalização, que consiste nas fases de concessão, manutenção e revisão - incluindo a avaliação da deficiência - dos benefícios, que tem natureza pecuniária, compete ao INSS, conforme artigo 20, § 6º da Lei nº 8742/1993 e artigo 3º do Decreto nº 6214/2007, que regulamenta o BPC.

pensamento na direção da apreensão da totalidade concreta consiste no método do abstrato ao concreto, elevando-se do concreto idealizado ou a “representação caótica do todo” (MARX, 1987), apanhando suas determinações mais simples para depois retornar, não mais encontrando aquela “representação caótica do todo”, e sim defrontando-se com uma rica totalidade de determinações e relações diversas. Esse movimento do pensamento procede do todo para as partes e das partes para o todo; dos fenômenos para a essência e da essência para os fenômenos; da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade. É justamente nesse processo de correlações em espiral, no qual todos os conceitos entram em movimento *recíproco* e se elucidam mutuamente, que se atinge a concreticidade (KOSIK, 2002, p. 50).

Nesse sentido, a investigação sobre o objeto – as medidas implementadas no RGPS sob os governos do PT – busca compreender sua essência, sua *natureza* e o projeto de seguridade social que as informa, bem como verificar sua relação de continuidade e ruptura em relação às medidas implementadas no governo Cardoso. A hipótese da tese é que houve ampliação no leque de direitos previdenciários, materializados em benefícios e serviços, oferecidos a essas frações da classe trabalhadora, possibilitando maior cobertura previdenciária.

Os problemas, objeto e hipótese levantados surgem a partir da observação e vivência cotidiana no atendimento a essas frações da classe trabalhadora, no espaço sócio-ocupacional do Serviço Social no INSS, no âmbito de uma APS, espaço que foi ampliado a partir de 2008-2009, com a realização de concurso público para 950 assistentes sociais, fruto da luta coletiva de profissionais de Serviço Social da instituição, em articulação com suas entidades representativas.

A delimitação do objeto e do problema que conduz a investigação exigiu a retomada de um largo período histórico, cujos traços gerais serão abordados no decorrer de cada capítulo, com o suporte e referência à literatura específica, iniciando com a exposição das características principais do processo histórico de constituição e afirmação da seguridade social no Brasil, no capítulo 1, com ênfase nos direitos previdenciários das frações da classe trabalhadora empregada na chamada “iniciativa privada”, tendo em vista que as características predominantes da seguridade social em cada realidade nacional são imprescindíveis para a compreensão da natureza da intervenção do Estado (BOSCHETTI, 2003a).

No processo investigativo, sustentado no materialismo histórico-dialético, foram mobilizadas técnicas de pesquisa como a revisão e análise bibliográfica, análise documental, levantamento e análise de dados estatísticos oficiais, produzidos pelo Ministério da Previdência, consolidados nos Anuários Estatísticos da Previdência Social e na Base de dados históricos da

Previdência Social; pela DATAPREV, consolidados no SUIBE; pelo IBGE, através das PNADs, de vários anos, e do Censo de 2000 e 2010; e IPEA, consolidados no Ipeadata. Cabe ressaltar que, de todas as fontes de dados pesquisadas, apenas os dados consolidados no SUIBE não são de livre acesso, obtidos mediante solicitação, através da plataforma Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão, com respaldo na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

A forma de exposição da dinâmica objeto, do problema, das categorias que compõem a totalidade concreta e dos resultados alcançados através desse percurso (NETTO, 2009) foi estruturada em três capítulos.

No primeiro capítulo, buscou-se reconstruir o processo de formação do Estado social brasileiro, cujo início pode ser identificado na década de 1930, no primeiro governo Vargas (BOSCHETTI, 2003), com ênfase na Previdência, que passa por importante expansão e reorganização no contexto da ditadura civil-militar (1964-1985), culminando com a Constituição Federal de 1988, síntese dialética do intenso processo de democratização da sociedade civil e da articulação das “velhas” classes dominantes em torno da preservação de suas formas de dominação econômica e política. Em seguida, apresenta-se o processo de reação burguesa, em nível internacional, no contexto da “onda longa recessiva” (MANDEL, 1985), sob o manto da reedição da ortodoxia liberal e da supremacia dos mecanismos de mercado, chancelados pelo “Consenso de Washington”. Esse processo, na particularidade brasileira, contou com forte apoio de frações da burguesia nacional, incidindo na forma de ataques às recentes conquistas democráticas institucionalizadas na Carta Magna. No âmbito da Previdência, os objetivos desse processo de contrarreforma, como expressão da necessidade fundamental da burguesia, de contenção da crise de superacumulação para sua reprodução como classe, estão enunciadas no documento do Banco Mundial de 1994, analisado por Granemann (2006), e no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), que, juntos, conformam um projeto histórico (do capital) para a seguridade social e, em particular, para a previdência social (BEHRING, 2008; GRANEMANN, 2006), cujo eixo fundamental consiste na sua privatização em sincronia com a assistencialização da seguridade social (MOTA, 1995). As expressões particulares desse processo de contrarreforma sobre a Previdência, na década de 1990, concretizadas na EC nº 20/1998, efetuada no governo Cardoso, e leis infraconstitucionais, que se abatem sobre os trabalhadores empregados na iniciativa privada, com redução de direitos e em estreita consonância com aqueles documentos, são expostas nesse capítulo.

No segundo capítulo, buscou-se destacar as linhas gerais do processo histórico de crise do receituário neoliberal e seus efeitos sociais e econômicos perversos, com a ascensão, via pleitos democráticos, de governos progressistas na América Latina, em que se insere a vitória eleitoral do PT, em 2002. Analisamos as particularidades que o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) assume nos dois mandatos, na conjunção da conjuntura econômica internacional daquela década e as opções políticas do governo, orientadas pelo auto-denominado “neodesenvolvimentismo” (CASTELO, 2012, 2013; GONÇALVES, 2012a). Guiada pelo problema do trabalho, que consiste em verificar a relação de continuidade e ruptura nas medidas implementadas pelos governos do PT no RGPS, em análise comparativa às medidas implementadas no governo Cardoso, a exposição do capítulo percorre, no contexto do governo Lula, as principais medidas introduzidas nesse regime de previdência. Como expressão das contradições desse governo, a contrarreforma da previdência dos servidores públicos, em 2003, fração da classe trabalhadora que historicamente conferiu sustentação política e eleitoral ao partido, é analisada nesse capítulo.

Considerando os desdobramentos da crise mundial de 2008, que volta a estremecer os capitais em 2011, impondo nova dinâmica à conjuntura econômica internacional, com impactos na economia brasileira, o terceiro capítulo aborda as condições nas quais o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2015) dá continuidade às medidas de “inclusão” previdenciária iniciadas nos governos Lula, dentro dos objetivos da “economia política do lulismo” – redução da pobreza e ativação do mercado interno, sem confronto com o capital (SINGER, 2012). A intensificação dos efeitos da crise econômica, agravados pela crise política, elevando à máxima potência a necessidade fundamental de reprodução e valorização do capital sobre as garantias mínimas do trabalho, pavimentam o percurso do segundo, e breve, governo Dilma (2015-2016), interrompido pelo golpe jurídico-parlamentar de 2016, quando assume Michel Temer (2016-2018), até então, vice-presidente. A opção pelo aprofundamento do ajuste estrutural, nesse governo, afeta duramente a seguridade social, em particular, os direitos previdenciários, particularidade que é analisada nas medidas propostas pelo Executivo no período, como as MPs nº 664 e nº 665, de dezembro de 2014, convertidas nas Leis nº 13.135 e 13.134 de junho de 2015, e o relatório final do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social (BRASIL, 2016), cujos diagnósticos, de caráter moralista e regressivo, oferecem argumentos às contrarreformas do capital.

Nas considerações finais, apresentamos as tendências gerais verificadas no estudo da dinâmica do objeto, através de suas múltiplas determinações sócio-históricas. Apresentamos as linhas gerais do processo histórico e político que detona o esgotamento do lulismo, que, perdendo sua serventia ao capital como gestor do capitalismo periférico brasileiro (DEMIER, 2017), é substituído por setores mais reacionários e sem o constrangimento de um passado operário e combativo, sentindo-se à vontade para impor, de forma mais célere, as contrarreformas exigidas pelo capital, dentre elas, a contrarreforma da Previdência, cujos traços gerais já haviam sido ensaiados pelo governo Dilma e sua equipe econômica.

1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO AUGE E CRISE DO CAPITALISMO MONOPOLISTA: ENTRE A CONSOLIDAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS *CONTRARREFORMAS* DA DÉCADA DE 1990

O presente capítulo analisa o processo de conformação do Estado social brasileiro, que culmina com a Constituição Federal de 1988, e seu evoluir nas décadas seguintes, marcadas pela adoção do receituário neoliberal. Adotamos o veio analítico desenvolvido por Boschetti (2003; 2008), centrado no paradoxo do complexo previdenciário-assistencial brasileiro, fundado no trabalho, em uma sociedade não salarial, estabelecendo lógicas distintas para as duas políticas, que se atraem e se excluem.

Partindo do entendimento de que a Previdência expressa a forma de regulação econômica e social do Estado, em conjunturas historicamente determinadas, tomamos de empréstimo de Boschetti (2008), como eixo de análise, a chave de compreensão dos direitos previdenciários a partir dos ângulos econômico e político, nas conjunturas analisadas. Ainda da mesma autora, adotamos a compreensão de que a lógica reguladora, expressa na Previdência, se insere na concepção de Estado incorporada pelos agentes governamentais.

1.1 O processo histórico de construção do sistema de proteção social no Brasil: das Caixas de Aposentadorias e Pensões até a seguridade social na Constituição Federal de 1988

O objetivo desse item não é descrever o processo histórico de institucionalização da Seguridade Social na Constituição de 1988, discussão já bem consolidada na literatura especializada (OLIVEIRA E TEIXEIRA, 1989; BOSCHETTI, 2008). Buscamos aqui destacar as tendências que, no decorrer desse processo, definiram os contornos da Seguridade Social brasileira. O interesse em apresentá-la, como produto histórico, se deve ao fato de que esse sistema de proteção social, onde se inscreve a previdência, ao lado da saúde e da assistência social, é alvo das medidas de ajuste neoliberal na década de 1990.

A tese de Boschetti (2003, 2008) sobre a lógica do seguro e a lógica da cidadania é um veio fecundo que sustenta não somente essa breve retomada da construção da seguridade social brasileira, mas a análise de seu evoluir a partir da década de 1990, adentrando no século XXI. Como mostra a autora, a seguridade social brasileira permanece entre o seguro e a assistência, duas políticas que mantêm uma relação de atração e oposição, impedindo que o sistema de proteção social avance no sentido de sua universalização. Nas diferentes conjunturas, essa característica estrutural da seguridade social vai implicar em graus diferenciados de (des)proteção social.

A Seguridade Social inscrita na Constituição Federal de 1988 é resultado do processo histórico de construção do sistema de proteção social brasileiro, cuja origem remonta à década de 1920, quando foi promulgada a Lei Eloy Chaves (1923). Essa Lei, que estabelece a criação das CAPs, segmentada por categoria profissional, surge no contexto de emergência do movimento operário e de crise política das oligarquias rurais e estabelece as bases sobre as quais foi construído o sistema previdenciário brasileiro: a lógica do seguro e a proteção do mundo do trabalho (BOSCHETTI, 2008, p. 15). Ainda que tenha sido a primeira legislação que torna obrigatória a aposentadoria a uma categoria de trabalhadores do setor privado, caracterizava-se por uma relação basicamente privada entre empregados e empregadores, de forma que a participação do Estado se limitava à tutela e acompanhamento das CAPs. (BOSCHETTI, 2008, p. 79).

Na década de 1930, com a transição do regime oligárquico rural ao governo Vargas, na esteira da urbanização e do aumento do número de trabalhadores assalariados urbanos, que se seguiriam nas décadas seguintes, começam a se estabelecer novas relações de produção e, com estas, novas relações salariais (BOSCHETTI, 2008, p. 79-80). O governo implementa uma série de políticas de regulação das relações de trabalho, inseridas no objetivo de legitimação política e de integração da classe trabalhadora no sistema capitalista, sua fase industrial, onde situa a origem do Estado social no Brasil. (BOSCHETTI, 2008, p. 71)

Nesse contexto, foram implementados os IAPs, a partir de 1933, ainda segmentados por categoria profissional, mantendo a lógica do seguro, à qual a previdência era associada. Em relação ao financiamento, este se torna tripartite, com participação da União, dos empregadores e trabalhadores. A participação do Estado no financiamento, estabelecida na Constituição de 1934, é um dado relevante, por expressar o reconhecimento da responsabilidade do Estado na intermediação dos conflitos de classe produzidos pela revolução industrial. Nessa Constituição,

é reservado à assistência um caráter residual, auxiliar e complementar, logo, não obrigatório, com ausência de reconhecimento da saúde e da assistência médica como direito (BOSCHETTI, 2008, p. 32-33).

Nas origens do sistema de proteção social brasileiro já se encontra, como aponta Boschetti (2008), uma associação entre previdência e seguro, designando aposentadorias e pensões, mediante contribuição, reservando aos demais benefícios e serviços os termos “assistência” e “auxílios”, que, inclusive, recebiam recursos residuais das CAPs e IAPs, embora ambos, previdência e assistência, até a década de 1980, fossem financiados com os mesmos recursos, as contribuições de empregadores e trabalhadores. Assim, nota autora, acerca das tendências do sistema previdenciário-assistencial na década de 1930: “Inicia-se aqui uma diferenciação, que perdurou historicamente, entre as ‘prestações pecuniárias’ (tidas como seguro e condicionadas a uma contribuição, como as aposentadorias e pensões), os ‘serviços’ (que englobavam assistência social e serviços médicos) e os ‘auxílios’ (assistência social temporária em dinheiro, como o auxílio-funeral)” (BOSCHETTI, 2008, p. 18). Essa diferenciação, ressalta a autora, se inscreve na Constituição Federal de 1934.

Essas tendências acompanham o desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro nas décadas seguintes, que é marcado, conforme análise de Boschetti (2003, 2008), por uma imbricação entre elementos do seguro e elementos da assistência. A estrutura socioeconômica do país, onde não houve a consolidação de uma “sociedade salarial”, com um nada desprezível mercado de trabalho informal, não possibilitou a implantação de um modelo “puro”, baseado na lógica do seguro e na proteção ao mundo do trabalho (BOSCHETTI, 2008).

Essa diferenciação entre previdência e assistência, associando a primeira a “seguro”, é enrijecida a partir do ajuste fiscal imposto pelas agências multilaterais e incorporado pelo Estado brasileiro, em sucessivos governos a partir da década de 1990, ganhando ares de verdade inquestionável e constituindo o substrato da contrarreforma da Previdência na década de 1990, como veremos no tópico seguinte.

O período democrático limitado (SANTOS, 1979), de 1945 a 1964, se desenvolve tendo como contexto internacional o II Pós-Guerra, marcado, entre outros acontecimentos, pelo debate e experiências internacionais no âmbito dos sistemas de proteção social, cujo diferencial é o conceito de seguridade social, trazido pelo Plano Beveridge, traduzido e publicado no Brasil em 1943, fato que, conforme apura Boschetti (2008, p. 37-44), incitou por aqui um importante debate entre os partidários do modelo previdenciário bismarckiano e os defensores do modelo

assistencial Beveridgeano. Entretanto, como aponta a própria autora, a expansão e “estatização” do sistema previdenciário-assistencial brasileiro, ocorridas no período, não se traduziu em um sistema universal fundado na coletividade, como poderia se supor tendo em vista aquela influência, mas na persistência de uma nebulosidade conceitual e, apesar da “estatização” do sistema de previdenciário-assistencial ocorrida no período, com a opção por um modelo estatal que unificou as CAPs restantes e uniformizou os benefícios, na prevalência da lógica da cobertura dos riscos ligados ao trabalho e da condicionalidade entre o acesso aos benefícios e as contribuições, de empregados e empregadores, base do financiamento do sistema.

Portanto, não houve, no período, alteração na lógica que sustentou o surgimento do complexo previdenciário-assistencial brasileiro na década de 1930, persistindo a restrição da proteção previdenciária a algumas categorias profissionais inseridas no mercado formal de trabalho e reconhecidas pelo Estado. O período se caracterizou pela expansão de benefícios, prestações “assistenciais”, frequentemente identificadas como assistência médica, e auxílios, como auxílio funeral, natalidade e pecúlio, a segurados e dependentes, mas como contrapartida à contribuição direta do trabalhador, portanto, mantida a lógica da cobertura do mundo do trabalho, apesar de estender esses serviços e prestações aos familiares; pela clivagem entre seguro para os trabalhadores formais e assistência social restritiva aos desempregados, chancelada pela Constituição Federal de 1946⁴; pela expansão desigual, mediante uma uniformização parcial, dos benefícios e pelo retorno do financiamento bipartite, a partir de 1960. Nesse período, que vivenciou a unificação das CAPs ainda existentes em um único IAP (o IAPFESP), em 1953; a promulgação da LOPS, em 1960, que uniformizou parcialmente os benefícios, apontando a tendência da instituição de um modelo estatal público de administração da previdência e da assistência médica, rompendo com a lógica de organização da previdência por categoria profissional; e ainda a criação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, em 1960, no mesmo passo, ratifica o afastamento do conceito de seguridade social, revelado pela manutenção da lógica de proteção ao mundo do trabalho e pela exclusão de categorias

⁴ A consolidação da supremacia do trabalho, pela Constituição Federal de 1946, como obrigação da qual derivaria o direito à proteção social, e a inclusão de uma divisão entre os trabalhadores formais, a quem essa Constituição garantia proteção social via trabalho, e os desempregados, a quem destinava a assistência social, além de reforçarem a lógica do seguro e da cobertura do mundo do trabalho, não garantiram, de fato, a proteção social ao segundo grupo, dos desempregados, uma vez que a assistência não possuía caráter obrigatório, tampouco era reconhecida como direito. Como analisa Boschetti (2008, p. 39-45), além de vaga, a menção à assistência aos desempregados indicava que o desemprego não era um risco social, de forma que os desempregados passariam a ter algum tipo de proteção sistemática e legalmente reconhecida somente a partir de 1986, com a instituição do seguro-desemprego.

importantes de trabalhadores, como os trabalhadores rurais, os empregados domésticos e os autônomos, bem como a população pobre excluída do mercado de trabalho, da proteção previdenciária, a quem restavam os serviços descontínuos e não sistematizados da assistência social, sem orçamento claramente definido e não assegurados em legislação, conduzidos por profissionais, mas também por grupos voluntários, na ótica da benevolência e da ajuda moral, cuja instituição proeminente no período foi a LBA (BOSCHETTI, 2008, p. 48-52).

Em suma, não obstante a expansão de benefícios e prestações “assistenciais” no âmbito dos IAPs, com conseqüente expansão dos gastos, a unificação das CAPs ainda existentes, a uniformização parcial dos benefícios, a partir da promulgação da LOPS, a lógica da cobertura do mundo do trabalho se manteve persistente e central no sistema previdenciário-assistencial brasileiro, no período democrático limitado, excluindo toda a população não integrada no mercado de trabalho, em uma sociedade cuja estrutura econômica predominavam largamente as relações de trabalho não assalariadas (BOSCHETTI, 2008, p. 48-49)

Apesar dessas possíveis influências (do Plano Beveridge), o Brasil não incorporou o termo “seguridade social” nesse período nem generalizou a previdência social a todos os trabalhadores e, menos ainda, a toda a população. Também não rompeu o vínculo entre contribuição e benefícios. Não houve, portanto, nem generalização da cobertura ao conjunto da população (universalização), nem uniformização dos benefícios, nem unificação institucional” (BOSCHETTI, 2008, p. 3)

Na vigência da ditadura civil-militar (1964 e 1985) (NETTO, 2014), o sistema previdenciário-assistencial experimentou uma significativa reorganização. Essa reorganização tem suas bases objetivas nos processos econômicos e políticos da década de 1970, que experimenta um período de expansão e crescimento econômico, com significativas mudanças na estrutura produtiva, na formação do mercado de trabalho, com aumento do assalariamento, e na infraestrutura urbana do país, constituindo um parque industrial significativo e integrado à economia internacional. (MOTA, 1995, p. 61)

O Estado autocrático, em aliança com o grande capital estrangeiro e o capital nacional, conduz um período de acelerado crescimento econômico no pós-64:

Seja em seu momento reacionário e conservador, seja no rumo da antidemocracia militar, o golpe de 64 expressou uma continuidade das nossas piores tradições: a heteronomia, a exclusão e as soluções pelo alto. Mas de um outro ângulo construiu-se um novo país, reproduzindo um capitalismo dependente e associado, por meio de um *Estado refuncionalizado*. (BEHRING, 2008, p. 114)

O período de crescimento econômico da década de 1970, conhecido como “milagre econômico”, é o produto acabado de um movimento em que economia e política se vinculam estreitamente para viabilizar um processo de *modernização conservadora*. O modelo de

crescimento econômico do período se caracteriza pela concentração e centralização do capital, em suas frações nacional e estrangeira, instituindo um padrão de industrialização dirigido ao atendimento de parcela elitizada de consumidores internos e às demandas do mercado externo. Esse modelo, que buscou modificar a estrutura industrial brasileira através do incentivo da indústria de base e de bens de capital, foi amplamente sustentado pelo endividamento externo, privilegiando apenas alguns grupos nacionais e multinacionais. Logrou a inserção (subordinada) do Brasil na economia internacional, que alçou a condição de país mais industrializado da América Latina, mas, em contrapartida, gerou o aumento da concentração de renda, a pauperização da maioria da população e a precarização das condições de vida e de trabalho da maioria dos trabalhadores (MOTA, 1995, p. 60-61).

É nesse processo de refuncionalização do Estado, diante das exigências colocadas pelo novo padrão de industrialização conduzido pelo regime civil-militar, que se compreende a reorganização do complexo previdenciário-assistencial no período. As duas grandes tendências que marcam as mudanças na organização do sistema de proteção previdenciário-assistencial no período autoritário são a unificação institucional dos IAPs, em 1966, com a criação do INPS e a criação do SINPAS, em 1977. Essas duas reformas consolidaram um modelo estatal nacional de gestão (BOSCHETTI, 2008, p. 53).

A unificação dos IAPs no INPS (com exceção do Ipase) passou a englobar quase todos os trabalhadores assalariados urbanos inseridos no setor privado, mas continuou a excluir os trabalhadores rurais, os empregados domésticos e os trabalhadores autônomos. A unificação dos institutos se inscrevia na tendência tecnocrática do regime militar, submetendo a gestão da previdência ao controle do Estado, buscando destituí-la de sentido político. A centralização política, sob o verniz tecnocrático, se expressou na exclusão dos empregadores e trabalhadores na gestão do Instituto, a partir de 1970, quando o INPS se tornou um instituto público, estatal, gerido por funcionários e especialistas atuariais, não obstante seu financiamento se originar inteiramente das contribuições dos empregadores e trabalhadores (BOSCHETTI, 2008, p. 53-54).

Nos anos seguintes a essa unificação dos institutos, o regime promove a expansão de alguns benefícios previdenciários: o seguro acidente de trabalho foi incorporado à previdência social; os empregados domésticos passaram a ser reconhecidos como categoria profissional, podendo contribuir e ter acesso a benefícios previdenciários, em 1972, seguidos dos jogadores de futebol e profissionais autônomos, em 1973. A partir de 1971, os trabalhadores rurais

passaram a receber benefício assistencial no valor de meio salário mínimo, independente de contribuição direta à previdência, através do Prorural, que viabilizou técnica e financeiramente a inclusão dos trabalhadores rurais na Previdência, já prevista no Funrural, este, criado em 1963 (BOSCHETTI, 2008, p. 55).

Esse processo de reorganização do sistema previdenciário-assistencial, durante a vigência da autocracia burguesa, culmina com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, e a criação do SINPAS, em 1977.

A criação do MPAS, que revela em parte o significado da expansão dos benefícios previdenciários no regime autoritário, implica a separação da previdência do Ministério do Trabalho, ao qual esteve subordinada até então. Segundo Boschetti (2008), a elevação da Previdência ao status de ministério se inseriu em uma estratégia governamental mais ampla de utilizar a Previdência como instrumento de legitimação política do regime, revelando os primeiros sinais de sua crise e a conseqüente necessidade de implementação de estratégias de legitimação. Na mesma lógica, se inscrevem outras análises, mencionadas pela autora, de que a expansão da previdência durante o regime autoritário é frequentemente relacionada à estratégia de extensão dos direitos sociais, em detrimento dos direitos políticos, ou seja, a repressão política seria, assim, “compensada” com a relativa ampliação dos direitos sociais. (BOSCHETTI, 2008, p. 54)

A criação do MPAS reafirma a histórica imbricação entre as lógicas do seguro e da assistência, consolidando uma associação ainda mais estreita entre os campos da assistência social e da previdência. Os serviços de prevenção à saúde foram transferidos para o Ministério da Saúde (criado em 1953), permanecendo no MPAS a assistência médica individualizada e o auxílio-doença contributivo, designados como “assistência médica compensatória”. Outra expressão dessa associação foi a mudança na estrutura da LBA, que perdeu seu caráter de instituição legionária, tornando-se um organismo público de assistência social integrado ao MPAS, além da incorporação da Funabem, a esse Ministério, até então vinculada ao Ministério da Justiça (BOSCHETTI, 2008, p. 55).

Na reorganização do sistema previdenciário-assistencial promovida pelo regime ditatorial se esboçavam as grandes tendências que seriam expressas na Seguridade Social inscrita na Constituição Federal de 1988:

A reunião da saúde (assistência médica e auxílio-doença), da previdência (aposentadorias, pensões e outros auxílios) e da assistência social (assistência geral

para pessoas pobres) em um mesmo ministério foi o primeiro esboço de um sistema de proteção social mais amplo, que acabou desembocando na seguridade social, tal como preconizado na Constituição de 1988 (BOSCHETTI, 2008, p. 55).

O SINPAS, por sua vez, surge como uma tentativa de criar um sistema nacional coerente de proteção social, com o objetivo de formular e propor as políticas de previdência e assistência médica e farmacêutica e de assistência social, supervisionando as sete instituições vinculadas ao MPAS. Dessa forma, esse sistema substituiu a concepção original de proteção social dividida por categorias profissionais por uma organização funcional, reunindo várias instituições⁵, cada uma correspondendo à função que tradicionalmente havia assumido ao longo dos anos.

Com o SINPAS, há uma tentativa de distinção entre previdência e assistência social, mas que segue acompanhada, ao mesmo tempo, pela imprecisão, confusão e fluidez dos conceitos, comprometendo a ideia central de sua criação, acabando por seccionar o sistema segundo a função de cada política (BOSCHETTI, 2008, p. 55).

Essa imprecisão das noções de assistência social e previdência se expressa na organização dos benefícios. Alguns deles, concedidos sob a lógica do seguro, condicionados a uma contribuição prévia, são designados auxílios (saúde, natalidade, funeral, salário-família), guardando uma conotação assistencial; por outro lado, as ações assistenciais (serviços sociais e benefícios *in natura*) continuam sendo financiadas com as contribuições de empregadores e trabalhadores. Apesar da separação segundo as funções institucionais, é mantida a mesma fonte de financiamento - o FPAS, criado em 1979 (BOSCHETTI, 2008, p. 56).

Com a criação do MPAS e do SINPAS, marcos da reorganização do sistema previdenciário-assistencial na vigência do regime autoritário, há uma expansão da lógica assistencial e um afrouxamento da lógica do seguro no sistema de proteção social brasileiro de então. Observa-se a expansão do caráter assistencial dos benefícios previdenciários (sobretudo os auxílios) e a extensão da assistência médica aos não-contribuintes, por exemplo. Por outro lado, se consolida a distinção entre assistência social e previdência, cuja clivagem é a inserção no mundo do trabalho:

A inclusão das instituições de saúde, previdência e assistência social em um mesmo ministério e a separação institucional a partir de suas funções seriam, assim, a consolidação da tendência à distinção entre previdência e assistência social: universalização da assistência médica a todos os cidadãos (via Inamps), restrição da previdência aos contribuintes (via INPS e regimes especiais para funcionários públicos), limitação da assistência social às pessoas pobres (via LBA) e oferecimento

⁵ As instituições sob a supervisão do SINPAS eram: INPS, criado em 1966; Inamps, criado em 1966; LBA, criada em 1942; Funabem, criada em 1964; Ceme, criada em 1977; Iapas, criado em 1977; e a Dataprev, criada em 1977 (BOSCHETTI, 2008, p. 56).

de assistência social específica a jovens infratores (via Funabem) (BOSCHETTI, 2008, p. 57).

Mantendo lógicas distintas para cada política, seccionadas em diferentes instituições, os governos militares, entretanto, não modificaram o padrão de financiamento do sistema previdenciário-assistencial, mesmo com a extensão da assistência médica aos não-contribuintes. Como afirma a autora, não foram instituídas novas bases de financiamento para sustentar a universalização da assistência médica, que continuou sendo financiada pelas contribuições de empregados e empregadores (BOSCHETTI, 2008, p. 57-58).

As medidas tomadas a partir de 1966 não romperam com a histórica predominância das contribuições sociais como fonte de financiamento da saúde, assistência social e previdência, ruptura que ocorre somente com a Constituição Federal de 1988. Pelo contrário, verifica-se uma tendência de diminuição progressiva da participação fiscal do Estado, o que acarretou o aumento das contribuições de empregados e empregadores, reforçando a lógica do seguro.

O amálgama entre as lógicas do seguro e da assistência é reforçado também com a inclusão dos trabalhadores rurais na previdência, que passam a ter direito à aposentadoria, pensão por morte e pecúlio sem contribuição direta, financiados por impostos pagos por empregadores rurais e urbanos, sobre a comercialização de seus produtos (BOSCHETTI, 2008, p. 58)

O princípio do financiamento tripartite, introduzido na Constituição de 1934, foi, como vimos, suprimido da Constituição de 1946 e definitivamente abandonado na Lei Orgânica da Previdência Social em 1960. A Constituição autoritária de 1967 manteve os mesmos princípios daquela de 1946. As leis de regulamentação do financiamento da previdência afirmavam que a obrigação do Estado era de garantir os recursos necessários ‘ao pagamento de pessoal e às despesas de administração geral do INPS, do Inamps e do Iapas, bem como de cobrir eventuais insuficiências financeiras verificadas na execução das atividades a cargo do Sinpas (BOSCHETTI, 2008, p. 58).

Durante a ditadura civil-militar, o governo federal reduziu sua participação no custeio do sistema previdenciário-assistencial, que passou de 10,98% em 1971 a 6,24% em 1975, chegando a 3,45% em 1980 (BOSCHETTI, 2008, p. 58). Criou impostos e contribuições específicas para garantir sua parcela de contribuição, prática conhecida como “autofinanciamento”. Na prática, é a população quem paga os impostos que assume a parcela da participação governamental no financiamento da previdência social: “Paradoxalmente, porém, pagam-se impostos criados diretamente para cobrir as obrigações estatais no financiamento de uma política social que, por sua vez, não atinge toda a população” (BOSCHETTI, 2008, p. 59).

A reorganização do sistema previdenciário-assistencial, na vigência da ditadura civil-militar, deve ser analisada no contexto do processo de formação da indústria de bens de capital que ocorria no período. Na economia mundial, as três décadas que sucedem o fim da II Guerra Mundial é marcada pela intensa internacionalização do grande capital monopolista, que acarretou o avanço dos processos de industrialização dos países periféricos, que se tornaram “campo de absorção” de investimentos produtivos, contribuindo para que o capital se reproduzisse a uma taxa de lucro mais elevada e num ritmo mais intenso, modificando sua condição de países eminentemente exportadores de produtos primários. Dessa forma, as economias periféricas foram incorporadas ao processo de reprodução ampliada do capital, em escala global (MOTA, 1995, p. 56-57). Nesse processo, o papel do Estado, como indutor da industrialização, foi fundamental, pois a constituição de uma indústria de bens de capital e da infraestrutura correlata exige a canalização de recursos que o capital bancário e o setor privado não dispunham, nessa fase da industrialização, conforme a autora.

A reorganização do sistema previdenciário-assistencial na década de 1970 deve ser analisada também a partir dessa determinação, pela necessidade de socialização dos custos de reprodução da força de trabalho, agora com novas requisições, novas condições de trabalho, novo perfil (classe mais jovem).

A reorganização do sistema previdenciário-assistencial, na vigência da ditadura civil-militar, introduz alguns avanços, que podem ser lidos, como afirma Boschetti (2008), como um afrouxamento da lógica do seguro: a unificação dos diversos institutos de previdência; a expansão de benefícios assistenciais no âmbito da previdência, como o direito à aposentadoria por idade, por invalidez, pensão por morte e auxílio-funeral aos trabalhadores rurais, mesmo sem carteira de trabalho, a partir de 1971, e a RMV, a partir de 1974, para pessoas com mais de 70 anos que tivessem ao menos 12 meses de contribuição ou comprovassem cinco anos de trabalho, e pessoas com deficiência, ainda que sem contribuição, ambos de baixa renda, assegurando benefício mensal no valor de 50% do salário mínimo; incorporação de frações da classe trabalhadora até então excluídas da previdência (empregados domésticos e autônomos); extensão parcial da assistência médica à população, independente de contribuição à previdência, embora através de critérios de seletividade, mérito e desigualdade, o que levou à indução de um movimento de “privatização” da assistência médica e à criação de um potente

complexo médico-industrial, que influenciou a política pública⁶ (BOSCHETTI, 2008, p. 62-65).

Por outro lado, essa reorganização consolida velhas tendências do sistema de proteção social brasileiro, como a manutenção do financiamento bipartite, com a predominância das contribuições de empregados e empregadores, tornando-o totalmente dependente das oscilações do mercado de trabalho e das taxas de emprego e ocupação (BOSCHETTI, 2008, p. 59); e a manutenção da lógica do seguro, que sustenta a previdência social brasileira desde sua origem, constituindo um sistema de garantias jurídicas, mantido e gerido pelo Estado, que assegura o acesso a direitos derivados do exercício de um trabalho assalariado, contraditoriamente, em uma estrutura sócio-econômica, como a brasileira, que não consolidou uma “sociedade salarial”, nos termos de Castel, resgatado por Boschetti (2008, p.78-79).

As demandas colocadas por essa estrutura socioeconômica, no auge do ciclo industrial do país, vão evidenciar as contradições desse processo de reorganização institucional, que busca ampliar os serviços previdenciários, sem tocar nas bases de financiamento e mantendo a lógica securitária como predominante no acesso à proteção social.

Como afirma Boschetti, o processo de assalariamento e a industrialização ocuparam um lugar importante na gênese da proteção social brasileira, fundada na lógica do seguro. Entretanto, esses processos não lograram a consolidação de uma “condição salarial” que resultasse em uma sociedade salarial, com suas implicações: pleno emprego, identidade social construída a partir da posição ocupada na estratificação salarial, acumulação homogênea de bens e produtos, ampliação de direitos e garantias e a universalização da proteção social (BOSCHETTI, 2008, p. 79-80).

Na década de 1970, no ápice do processo de industrialização do país (1930-1980), parecia evidente que os índices de crescimento econômico e a consolidação de um parque industrial nacional não haviam provocado nem a redistribuição da riqueza, nem a redução das desigualdades, tampouco a integração da maioria da população em um sistema de proteção social *via* salário. O país não havia experimentado, não obstante o processo de industrialização, “uma potente sinergia entre crescimento econômico e seu corolário, o quase pleno emprego e o desenvolvimento dos direitos do trabalho e de proteção social” (CASTEL, 1995 *apud*

⁶ A precariedade da saúde oferecida à população não contribuinte e a “privatização” da assistência médica individualizada estão na base do Movimento de Reforma Sanitária, que se articulou em torno da organização de uma política de saúde universal, pública e gratuita.

BOSCHETTI, 2008, p. 91). Pelo contrário, a situação brasileira se caracterizava por uma forte concentração de renda, uma tendência crescente de informalização das relações de trabalho e pela exclusão de uma imensa parcela da população das proteções vinculadas à contribuição e ao trabalho, conforme Boschetti (2008).

Conforme dados apresentados por Pochmann (2007), na década de 1940, 62,8% dos trabalhadores urbanos eram assalariados, enquanto 37,2% eram não assalariados, proporção que passa para 68,9% e 31,1%, respectivamente, em 1960, aumentando significativamente em 1980, quando 81,6% dos trabalhadores urbanos eram assalariados, ao passo que 18,4% eram não assalariados. Portanto, no auge do processo de industrialização brasileira, na década de 1980, quase 20% dos trabalhadores urbanos trabalhavam por conta própria, sem relação contratual, logo, potencialmente sem acesso aos benefícios da previdência e da saúde, até então também vinculada ao exercício de trabalho assalariado.

Tendo em vista que a urbanização, a industrialização e o assalariamento nos setores secundário e terciário não provocaram a criação de uma “sociedade salarial”, concomitante às persistentes relações de trabalho informais, não se logrou a generalização da proteção previdenciária no Brasil (BOSCHETTI, 2008, p. 79-80).

O que parece ser uma particularidade da situação brasileira é que as transformações vividas no que concerne à reestruturação salarial não se transformaram em uma condição salarial generalizada a toda (ou quase toda) a população economicamente ativa. Apesar do forte crescimento econômico do período conhecido como os ‘Trinta Gloriosos’, essa população não se organizou massivamente em torno de relações de trabalho assalariadas (BOSCHETTI, 2008, p. 81).

O que parece ter caracterizado o mercado de trabalho no Brasil, mesmo no auge do processo de industrialização, nas décadas de 1970 e 1980, foi a não consolidação de um processo de assalariamento de toda a população economicamente ativa, reproduzindo uma estrutura ocupacional que se manteve entre duas posições extremas: a existência de relações de trabalho precárias, informais, com garantias mínimas de subsistência, por um lado, e relações de trabalho que asseguravam certos tipos de proteção social e que permitiam ao trabalhador acesso à cidadania social, por outro (BOSCHETTI, 2008, p. 90).

A não-incorporação de uma grande massa de trabalhadores ativos nas relações de trabalho assalariadas e a predominância de situações de trabalho informais impediram a consolidação de uma “condição salarial” no país, retirando a pertinência do debate a respeito da cidadania salarial no Brasil. O acesso à cidadania social com base nas relações salariais,

paradigma sobre o qual se estruturou o sistema de proteção social brasileiro desde suas origens, revelou-se, portanto, gerador de enormes desigualdades sociais.

As demandas da realidade evidenciavam a impossibilidade de aplicar, no Brasil, normas jurídicas importadas da Europa (o modelo de proteção social baseado na lógica do seguro), tendo em vista as diferenças entre as estruturas sociais e econômicas. Essa situação parece ter tido um impacto na mudança de direção da ação social do Estado, a partir da década de 1970, quando a referência dos direitos sociais deixou de ser o trabalho assalariado e passou a ser a “cidadania” (BOSCHETTI, 2008, p. 90)

O trabalho assalariado, que até então era um elemento de referência na constituição da identidade de cidadania, foi sendo lenta e progressivamente destituído dessa função, seja porque não se consolidou como um elemento de integração e de constituição de uma identidade nacional, seja porque não conseguiu atrair para o centro um imenso contingente de trabalhadores, os quais permaneceram à margem da condição salarial. Os direitos sociais passaram a ser reivindicados cada vez mais com base no pertencimento à comunidade nacional e não com base no direito do trabalho. Não por acaso, o *slogan* dos movimentos de reivindicação de universalização da saúde, nos anos 70, afirmavam: ‘Saúde – direito dos cidadãos, dever do Estado’, em clara oposição à vinculação entre saúde e previdência social predominante na época” (BOSCHETTI: 2008, p. 92).

Se, a partir da década de 1930 até meados da década de 1970, a intervenção do Estado brasileiro na questão social se organizou em torno de relações salariais, ainda que sem se pautar na perspectiva de integração de todos os trabalhadores em relações salariais estáveis, a partir de meados da década de 1970, a lógica dos direitos sociais ligados ao trabalho assalariado começou a ser modificada. Tem início uma transição lenta dos direitos fundados na lógica do seguro para os direitos fundados na lógica da assistência, ou da “cidadania salarial” para a “cidadania social” (BOSCHETTI, 2008, p. 87).

O afrouxamento da lógica do seguro e a incorporação de elementos de “cidadania social” no sistema previdenciário-assistencial, observado com maior ênfase já no período de crise do regime militar, ocorreram com imprecisões, fluidez de conceitos e mediante a aplicação de critérios de seletividade e mérito, sem garantir equivalência de direitos às populações urbanas e rurais, reproduzindo padrões de desigualdade. Exemplos disso foram a extensão dos serviços de assistência médica a toda a população, sem a “carteirinha do Inamps”, que ocorreu de forma precária, marcada pela diferenciação na extensão e na qualidade dos serviços; e os direitos dos trabalhadores rurais, que passaram a ter acesso a benefícios da previdência social, mesmo sem contribuição, mas com valor reduzido e em quantidade inferior, em relação aos trabalhadores urbanos.

Foi se constituindo, no Brasil, um sistema de proteção social com duas lógicas diferentes: de um lado, um regime previdenciário, baseado na lógica do seguro, para os assalariados e contribuintes urbanos, assegurando benefícios de substituição da renda do trabalho, em situações de risco (morte, idade, doença, acidente de trabalho). De outro lado, um regime desvinculado de qualquer tipo de contribuição direta, mas que garantia poucas prestações cujo montante era mínimo (BOSCHETTI, 2008, p. 93).

Como afirma Boschetti (2008, p. 93), como o sistema previdenciário-assistencial não foi generalizado de forma equânime a toda a população, se construiu um quase consenso a respeito de sua natureza injusta, desigual e concentradora de rendas.

É nessa conjuntura que o país adentra a década de 1980, com uma reconhecida “dívida social”, colocada em evidência pelas reivindicações da sociedade civil, em processo de efervescência e reorganização, através de movimentos sociais, populares, sindicatos e partidos políticos, após duas décadas de censura e repressão aos direitos civis e políticos. Os altos níveis de desigualdade, social e regional, engendrados pelo modo de acumulação monopolista, recessão econômica associada à hiperinflação, a dívida externa, o empobrecimento da população, assolada pela carestia e por desastres naturais, como seca e inundações, eram questões prementes na década de 1980, a serem enfrentadas pela coalizão de forças políticas que configuram o governo da “Nova República”.

No que diz respeito à proteção social, como afirma Boschetti (2008, p. 98), se os dois modos de regulação social - a “cidadania salarial” e a “cidadania social” – conseguiram se impor, sobretudo, em períodos de regime não-democrático (1930-1945 e 1964-1985), o processo de transição democrática⁷ passa a exigir novas respostas, que fossem tanto mais compatíveis com as demandas democráticas, que se revigoravam, quanto com a imensa “dívida social” herdada do modelo econômico implantado pelos governos autocráticos.

Segundo Vieira (2015), o processo de transição democrática culmina com a eleição indireta de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985 - após a derrota, por uma manobra da ditadura, na Câmara dos Deputados, de emenda constitucional por eleições diretas para presidente e vice-presidente da República, demanda levantada por ampla mobilização popular, que ficou conhecida como campanha das “Diretas Já”, em 1984 (VIEIRA, 2015:400). Candidato da “Aliança Democrática” - coalizão de forças políticas de oposição ao

⁷ A transição democrática avançou durante a presidência do general João Baptista Figueiredo, de 15 de março de 1979 a 15 de março de 1985 (Vieira, 2015, p. 390).

regime (PMDB e outros partidos de esquerda, com exceção do PT), que aceitaram a eleição presidencial indireta pelo colégio eleitoral, e dissidentes moderados do partido do governo, o PDS -, a eleição indireta de Tancredo Neves se viabilizou com o discurso da conciliação, do pacto social, da necessidade de mudanças e reformas institucionais, inclusive a Constituinte, sem, no entanto, romper com as forças políticas que sustentaram a ditadura civil-militar, expresso em seu ministério, que, segundo o autor, reunia desde antigas e importantes figuras da UDN até inspiradores e colaboradores do golpe civil-militar de 1964 e dos governos militares (VIEIRA, 2015, p. 393).

Eleito em 15 de janeiro de 1985, Tancredo foi internado em 14 de março do mesmo ano, sem tomar posse no dia 15 de março e vindo a falecer em 21 de abril de 1985. Assume o então vice-presidente, José Sarney, egresso do partido do governo no período ditatorial, do qual foi um dos mais eminentes e devotados parlamentares (VIEIRA, 2015, p. 396), vocalizando o mesmo intento de conciliação e mantendo o ministério destacado por Tancredo Neves.

O modo de enfrentamento às “urgentes necessidades sociais” da conjuntura da década de 1980, pelo governo civil da “Nova República”, expressaria o pacto político que o viabilizou, sustentado por forças políticas de continuidade do *status quo* e aquelas que o tencionavam institucionalmente. Sua primeira iniciativa voltada às políticas sociais consiste no “Programa de Prioridades Sociais”, lançado em maio de 1985, sob o lema “prioridade ao social”. Segundo Vieira (2015), o referido Programa “era amplo e abrangia a alimentação, a educação, saúde, habitação, emprego e justiça, no âmbito das populações de baixa renda (...) o governo da ‘Nova República’ sabia da premência do combate à pobreza e à miséria e havia elaborado programas para esse fim. Sabia da monumental obra de desigualdade social, há décadas construídas no Brasil” (VIEIRA, 2015, p. 417).

Como afirma Boschetti (2008), dada a ressonância dos clamores pela retomada da democracia, exigida pelos movimentos sociais, o novo governo incorporou diferentes forças políticas de grupos constituídos para elaborar uma proposta de reforma da proteção social. Nesse sentido, a “prioridade ao social” e “tudo pelo social” foram forjados como a marca do primeiro governo civil, após mais de 20 anos de regime militar (BOSCHETTI, 2008, p. 102).

Neste contexto, a discussão e construção da seguridade social ganha relevo, com o intuito de reorganizar essas políticas sobre bases mais igualitárias. Apesar da histórica imbricação entre previdência, assistência social e saúde, no início dos anos 1980 essas políticas ainda não compunham um sistema de seguridade social (BOSCHETTI, 2008, p. 99).

Sob o discurso da eliminação do paradoxo existente entre uma economia industrializada e uma estrutura social injusta, com níveis alarmantes de pobreza, a “Nova República” fez da área social um campo, por excelência, das ações do governo. Como afirma Boschetti (2008), o governo Sarney incentivou a constituição de grupos temáticos compostos por técnicos, pesquisadores, especialistas e representantes de trabalhadores e usuários das políticas sociais, como estratégia para elaboração de diagnósticos da realidade e proposições de soluções aos problemas identificados. A participação da sociedade na elaboração de proposições concretas no campo das políticas sociais era uma inovação e visava atender os apelos democráticos da sociedade civil organizada.

O governo da “Nova República” produziu documentos oficiais que traduziam suas diretrizes sobre as políticas sociais, com destaque para o mencionado “Programa de Prioridades Sociais”, lançado em maio de 1985, e o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)⁸, apresentado à Câmara dos Deputados em setembro do mesmo ano (VIEIRA, 2015, p. 417-420). Os documentos se organizavam em dois eixos analíticos: primeiro, apresentavam o diagnóstico da situação do país, onde constava a grave e injusta situação econômica e social, bem como os limites das políticas sociais. Em seguida, apresentavam as estratégias e os procedimentos a serem adotados (BOSCHETTI, 2008, p. 104-105).

Conforme aponta a mesma autora, o governo buscou dar respostas emergenciais às situações de pobreza, através de programas pontuais de emergência para combater a fome, o desemprego e a miséria, com a distribuição gratuita de leite e produtos alimentares. Não houve criação de novos programas, mas o levantamento de programas existentes, dispersos em vários ministérios, reorganizados de acordo com orientações mais racionais e sistemáticas, com injeção de novos recursos.

Além dessas iniciativas de combate à pobreza extrema, visando o alívio imediato das condições de vida dos brasileiros mais pobres, o governo da Nova República buscou, paralelamente, estratégias para realização de reformas das políticas sociais, no sentido de

⁸ O I PND, elaborado pela Secretaria de Planejamento do governo Sarney, gerida por João Sayad, continha diretrizes gerais que abarcavam o diagnóstico da situação econômica e fiscal do país, bem como etapas da política de estabilização. O diagnóstico apontava grave descontrole administrativo do setor público, com críticas ao controle dos gastos públicos nos governos anteriores, apontando, como etapas da política de estabilização o esforço do setor público na redução do déficit, a reestruturação do pagamento da dívida externa brasileira e amplo acordo de classes e segmentos da sociedade (VIEIRA, 2015, p. 418).

superar seus limites e características injustas. Os enunciados das reformas pretendidas se encontravam no I PND, conforme a autora:

Ao lado dos princípios mais políticos referentes à reforma administrativa e da gestão pública, como a descentralização das ações e a participação e o controle da sociedade, era possível identificar os princípios que, a partir de então, deveriam reorientar as políticas sociais. Os mais recorrentes eram a universalização da saúde, a seletividade dos benefícios previdenciários, a descentralização da gestão das políticas sociais e a integração e racionalização de diversos programas assistenciais que, até o momento, eram difusos e pulverizados (BOSCHETTI, 2008, p. 106).

No que diz respeito à previdência, o I PND ressaltava distorções no financiamento e nos benefícios. Apontava o déficit entre receitas e despesas previdenciárias e o caráter injusto da estrutura de financiamento da política, com predominância das receitas baseadas na folha de pagamentos dos trabalhadores urbanos. Outro ponto destacado pelo documento era a discriminação dos trabalhadores rurais, com reduzido rol de benefícios e valor inferior ao salário mínimo, diferente dos trabalhadores urbanos, tratado como um privilégio dos trabalhadores urbanos, e não como o resultado de um modelo previdenciário fortemente vinculado à contribuição salarial em uma sociedade não-salarial. Criticava ainda as características injustas e desiguais dos benefícios previdenciários, debitadas, no documento, à ausência de seletividade, considerada um obstáculo ao favorecimento das populações mais pobres (BOSCHETTI, 2008, p. 108-109).

O I PND não mencionava as principais causas do déficit no financiamento da previdência: a estrutura econômica caracterizada por altos índices de desemprego e baixos salários. Pela primeira vez, o discurso contrário à universalização se fazia presente em um documento oficial, tornando-se a tendência que prevaleceria nas mudanças nos anos seguintes: focalizar os benefícios previdenciários, sobretudo as aposentadorias.

As diretrizes orientadoras da reforma da previdência social, no I PND, propunham ampliar as fontes de financiamento e substituir parte das contribuições baseadas na folha de salário por contribuições sociais consideradas mais progressivas, como impostos calculados sobre os lucros e ganhos de capital das empresas empregadoras de mão-de-obra. Propunha ainda fontes de financiamento distintas para a previdência, saúde e assistência, mas sem mencionar ainda a expressão “seguridade social”. Em relação aos benefícios previdenciários, propunha tornar o sistema mais seletivo, a fim de priorizar os contribuintes de baixa renda; modernizar a estrutura de arrecadação de fundos e de controle de pagamento de benefícios; e reavaliar os benefícios existentes, a fim de verificar se eles eram realmente essenciais para os contribuintes (BOSCHETTI, 2008, p. 110).

O modelo de seguro social não era questionado no I PND, que mantinha a relação contratual como critério de acesso à Previdência, incluindo novos critérios, como a seletividade, afunilando ainda mais a proteção social diante dos riscos da existência (invalidez, idade avançada, morte) a uma parcela restrita da classe trabalhadora.

Outro marco importante no tocante à previdência social, na Nova República, foi a constituição de um grupo de trabalho, vinculado diretamente à Presidência da República, denominado Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social⁹. As formulações do GT/MPAS, composto por técnicos governamentais, pesquisadores, intelectuais, especialistas em previdência social, representantes sindicais e patronais, tiveram grande influência nos debates travados na Assembleia Constituinte (1987-1988) (BOSCHETTI, 2008, p. 113-114).

A intenção do governo da Nova República, ao instituir o GT/MPAS, no contexto da transição democrática, era conferir uma representatividade social que atribuísse certa legitimidade às suas ações. Constituído majoritariamente por representantes governamentais (especialistas em previdência social de diversos ministérios e da presidência da república), por representantes de entidades representativas dos trabalhadores urbanos e rurais (centrais sindicais), de entidades representativas dos aposentados e pensionistas e por empregadores, seus debates e decisões revelaram o peso das posições tecnocratas em detrimento das proposições dos trabalhadores.

Instituído por decreto presidencial, tinha por objetivo formular propostas de reestruturação das bases de financiamento da previdência e de reorganização dos benefícios previdenciários. Em função do entendimento de seus membros sobre a impossibilidade de pensar as bases de financiamento da previdência sem a remissão às políticas de assistência social e saúde, tendo em vista sua histórica imbricação, o GT/MPAS foi além. Alguns de seus integrantes, sobretudo os analistas convidados pelo governo e os próprios técnicos governamentais, tinham a intenção de fazer desse grupo um espaço para discutir, elaborar e aprovar uma nova concepção de seguridade social, e não apenas propor reformas pontuais na previdência. Entretanto, a concepção de seguridade social do GT/MPAS se distingue daquela que conhecemos pós-Constituição Federal de 1988, uma vez que se pautava no estabelecimento

⁹ Conforme ressalta a autora, outros dois subgrupos, vinculados ao Ministério da Saúde e ao MPAS, foram criados, integrados apenas por técnicos dos ministérios, com o objetivo de apresentar propostas específicas de reforma da saúde e da assistência social.

de distinções mais explícitas entre previdência e assistência social, tendo por base a lógica do seguro social e da cobertura de riscos sociais, e não na perspectiva de uma proteção social ampliada (BOSCHETTI, 2008, p. 115-121).

Os representantes dos trabalhadores não possuíam uma proposta ou um plano próprio para a reorganização das políticas sociais em um sistema de seguridade social, com posição de defesa da garantia e ampliação dos direitos já conquistados, na perspectiva de tornar os direitos previdenciários mais justos e igualitários, sobretudo quanto à extensão da previdência urbana aos trabalhadores rurais. Não havia, no posicionamento dos sindicatos, um questionamento acerca do sistema de aposentadorias e pensões baseado na lógica do seguro contributivo, nem proposições no sentido de um sistema universal de prestações sociais não-contributivas (BOSCHETTI, 2008, p. 117-118).

Os especialistas convidados pelo governo e os técnicos governamentais, por sua vez, apresentaram propostas na direção do estabelecimento de um sistema mínimo de prestações universais não-contributivas, ao lado do sistema de seguros, de caráter contributivo. Com o argumento de que todos os cidadãos têm direito a uma proteção social mínima, na prática, conformava-se um sistema diferenciado de direitos. O posicionamento defendido por esse segmento estava expresso nos textos produzidos, em geral, por técnicos governamentais, que subsidiaram os estudos e discussões do GT/MPAS, em suas reuniões, e se refletiram nas propostas aprovadas no relatório final (BOSCHETTI, 2008, p. 118).

O debate em torno dos diagnósticos e propostas apresentados pelos referidos textos, foi reforçado e aprofundado a partir da apresentação, pelos técnicos do MPAS, de um “Novo Plano de Seguridade Social”. O “Novo Plano” avançou ao propor a separação das fontes de financiamento entre as três políticas – saúde, assistência social e previdência -, o que foi ponto de consenso entre representantes governamentais e dos trabalhadores. Os recursos da saúde e da assistência social deveriam vir do Orçamento Fiscal e os recursos da previdência, das contribuições de empregados e empregadores. Do ponto de vista institucional, o conceito de seguridade social englobaria previdência e assistencial social, sendo a saúde uma política à parte. Logo, a seguridade social proposta pelo GT/MPAS, também do ponto de vista da organização institucional, não era aquela que viria a ser aprovada na Constituição de 1988 (BOSCHETTI, 2008, p. 129).

A proposta do “Novo Plano” enunciava sua concepção de seguridade social ao sugerir a instituição de um sistema de seguridade social com dois planos distintos: o primeiro, “Plano

de Base Único Contributivo”, reservado aos trabalhadores urbanos e rurais em condições financeiras de contribuir com a previdência social; e o segundo, “Plano Assistencial não-contributivo”, destinado àqueles que não pudessem contribuir.

O “Novo Plano”, diante do dilema da compatibilização entre universalização e equidade, em um país com reconhecida “dívida social”, elegeu como critério de organização dos benefícios assistenciais e previdenciários a “discriminação positiva”, que está expresso nos dois planos.

O “Plano de Base Único Contributivo” asseguraria benefícios proporcionais à contribuição, até o limite de um “teto”, a ser definido, com financiamento por repartição simples. A partir desse *teto*, seria garantido um plano de seguridade social complementar, financiado por capitalização. Os benefícios do “Plano Contributivo” se limitariam a cobrir os principais riscos da existência: seguro-saúde, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade (é excluída a aposentadoria por tempo de trabalho), pensão por morte, auxílio maternidade e auxílio reclusão. Os demais benefícios, considerados de corte assistencial (auxílio natalidade, auxílio funeral, salário família), seriam focalizados nos segurados de baixa renda, concretizando o critério da seletividade.

Os benefícios do segundo plano, o “Plano Assistencial não-contributivo”, deveriam ter montante fixo, com valor inferior ao primeiro plano. A fonte de financiamento seria o orçamento fiscal. O leque de riscos sociais a serem cobertos era mais restrito, em relação ao primeiro plano, cobrindo apenas os riscos advindos da idade e da invalidez (BOSCHETTI, 2008, p. 123).

Imbuído de uma concepção de proteção social baseada na clivagem entre seguro e assistência, o GT/MPAS abrigou propostas de transferência de alguns benefícios previdenciários para a assistência social, como a Renda Mensal Vitalícia, auxílio-natalidade, auxílio-funeral e salário-família. Houve resistências a essas propostas, com o argumento de que tais benefícios, ainda que não diretamente contributivos, cobririam riscos sociais da população mais empobrecida. Sob esse argumento, foi defendida sua permanência, com a recomendação da introdução da seletividade em seu acesso (BOSCHETTI, 2008, p. 134-135).

Diante da tensão central que permeia a constituição dos sistemas de seguridade social - proteger o “mundo do trabalho” ou atender as necessidades de toda a população, “(...) o ‘Novo Plano’ buscou uma conciliação entre dois polos: proteger o ‘mundo do trabalho’ pela lógica

meritocrática e securitária e garantir uma ‘proteção mínima’ ao conjunto da população incapaz de contribuir e de se inserir na lógica contratual” (BOSCHETTI, 2008, p. 127).

Orientando a reorganização do sistema de proteção social brasileiro pela “discriminação positiva”, as proposições do “Novo Plano” afirmam a perspectiva de um “Estado social seletivo”, que tem como pressuposto e consequência a clivagem dos cidadãos em duas categorias, os que possuem capacidade contributiva e os outros, cujo ponto de cisão é a possibilidade individual de manter a própria proteção social.

As propostas do “Novo Plano” apontam para um sistema de proteção social baseado no tratamento desigual aos cidadãos, com condições e acesso a direitos qualitativamente distintos, a depender da capacidade individual de contribuição, fortalecendo os riscos de estigmatização, além de reduzir as necessidades sociais a situações-limites, como idade avançada e invalidez (BOSCHETTI, 2008, p. 128-129).

Com algumas reservas pontuais, todos os representantes governamentais se manifestaram amplamente favoráveis ao “Novo Plano de Seguridade Social”. Entre os representantes dos trabalhadores, o representante da CUT foi o primeiro a fazer indagações sobre as proposições governamentais. Mesmo sendo favorável à separação entre assistência e previdência, questionou o estabelecimento de uma distinção entre contribuintes e não-contribuintes (BOSCHETTI, 2008, p. 124-125).

No que diz respeito à previdência, os representantes dos trabalhadores refutaram as propostas de extinção da aposentadoria por tempo de trabalho; a restrição de benefícios contributivos, não diretamente vinculados a um risco social, a segurados de baixa renda; limitação do valor das aposentadorias e pensões a um “teto” previamente definido, com a complementação facultativa de um plano de seguros complementar. Rejeitaram em bloco as propostas do “Novo Plano” para a previdência, por reduzirem direitos e criar uma distinção entre os próprios contribuintes (BOSCHETTI, 2008, p. 138-139).

Considerando que o GT/MPAS não era paritário e que os representantes dos trabalhadores eram minoria, o projeto dos técnicos governamentais, expresso no “Novo Plano de Seguridade Social”, foi aprovado quase inteiramente. Sugestões pontuais dos trabalhadores foram incorporadas, mas os pontos centrais da divergência, como a introdução da seletividade e do “teto” para o valor dos benefícios, bem como o aumento da idade para atingir a

aposentadoria, foram aprovados por todos os técnicos e especialistas e recusados pelos trabalhadores (BOSCHETTI, 2008, p. 140).

As proposições do GT/MPAS consolidaram e aprofundaram a clivagem entre a lógica do seguro e a lógica da assistência, restringindo os direitos previdenciários até então vigentes, como a proposta de extinção da aposentadoria por tempo de trabalho, a introdução da seletividade em alguns benefícios, como o salário-família, e a limitação dos benefícios previdenciários a um “teto”.

Embora partisse do princípio de que todos os cidadãos têm necessidades iguais, o “Novo Plano” estabelecia um patamar mínimo a partir do qual, de acordo com a capacidade individual de cada um, determinaria o acesso a benefícios, em várias situações e com valores maiores:

Portanto, o determinante da proteção, aqui, não era o atendimento igualitário das necessidades sociais de todos os cidadãos, conforme preconizava o princípio apresentado, mas sim a capacidade individual de pagar seu próprio benefício (ou seja, contribuir) (Boschetti, 2008, p. 127).

É importante ressaltar que houve avanços nas propostas do GT/MPAS, como a vinculação das despesas da saúde e assistência social ao Orçamento Fiscal, desvinculando-as das contribuições de empregados e empregadores, destinadas apenas à previdência, assim como na organização institucional da seguridade social, com a incorporação dos princípios defendidos pelo Movimento Sanitário¹⁰ e uma maior definição do campo da assistência social, esboçando os princípios centrais¹¹ que orientariam sua reorganização como política pública (Boschetti, 2008, p. 135-136).

¹⁰ O Movimento Sanitário, surgido no Brasil no final da década de 1970, inspirado nos princípios da “Reforma Sanitária Italiana”, protagonizou o intenso debate sobre a saúde ocorrido no Brasil no processo de redemocratização, na década de 1980. Um amplo leque de forças sociais progressistas compôs esse movimento, como parcela da intelectualidade inserida nas universidades, profissionais da área da saúde e, posteriormente, movimentos populares de saúde, o sindical, o feminista, as Comunidades Eclesiais de Base e alguns parlamentares. Surgido a partir de uma densa produção teórica, na área da Saúde Coletiva, incorporando aportes das Ciências Sociais, o Movimento Sanitário, em uma progressiva relação com os movimentos populares e sindicais, defendia uma concepção ampliada de saúde, compreendida em sua inserção na estrutura de classes e como expressão das relações de produção, geradores de enfermidades e mortalidades. A produção teórica de setores vinculados à academia, a realização de encontros, através do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), e o entrosamento com a sociedade civil organizada e suas demandas, mobilizaram uma potente força teórico-política que, na VIII Conferência Nacional de Saúde, vocalizou suas propostas, sintetizadas na compreensão da saúde como direito do cidadão e dever do Estado, com universalidade de acesso, integralidade das ações, descentralização do poder de decisão e participação popular. A VIII Conferência Nacional de Saúde é considerada um marco histórico na formulação e defesa do conceito e das bases organizacionais da saúde na Constituição Federal de 1988 (BRAVO, 2011, 2012).

¹¹ Em relação à assistência social, a deliberação final do GT/MPAS elencou as seguintes propostas: separação das fontes de financiamento e permanência no MPAS, fortalecendo a Secretaria; unificação das instituições prestadoras de serviços assistenciais e unificação de todos os fundos direcionados à assistência, com comando único, dentro do MPAS; descentralização de poder decisório e de administração de recursos; financiamento

As propostas do GT/MPAS e suas concepções têm importância histórica na trajetória da previdência social brasileira. Elas foram reproduzidas por representantes governamentais nos debates ocorridos na Assembleia Constituinte¹² (1987-1988) e, algumas delas, retomadas por FHC quando realizou a contrarreforma da Previdência, através da Emenda Constitucional nº 20/1998.

As propostas do “Novo Plano de Seguridade Social” já estavam, àquela altura, em sintonia com os princípios do neoliberalismo em voga nos países centrais, ao estabelecer um sistema de proteção social que oferece um patamar *mínimo*, no sentido de situações-limites, relegando ao indivíduo, via mercado, a responsabilidade por sua sobrevivência. Não por acaso, dez anos após a dissolução do GT/MPAS, o governo de FHC retoma parte substancial de suas propostas.

1.1.1 As bases objetivas e as correlações de forças na elaboração da Constituição Federal de 1988

No espaço da Assembleia Constituinte, as representações não eram as mesmas que no GT/MPAS. Estavam presentes várias forças sociais, articuladas em torno de partidos e parlamentares para fazer prevalecer seus projetos e interesses. Dessa arena nasceu a seguridade social brasileira, tal como seria aprovada na Constituição Federal de 1988 (BOSCHETTI, 2008, p. 141).

A participação popular na formulação da Constituição estava assegurada pela própria lógica de organização da Assembleia Constituinte. De forma inédita na história brasileira, sua elaboração não foi precedida de um esboço ou de um pré-projeto criado por especialistas ou

próprio, com recursos do orçamento fiscal, separando-se da previdência; fiscalização permanente das instituições filantrópicas, tendo em vista o controle de sua adequação aos objetivos definidos de política de assistência social; participação colegiada maior (BOSCHETTI, 2008, p. 135-136).

¹² Como afirma Boschetti, os princípios e as proposições aprovadas pelo GT/MPAS deveriam ser transformados em projetos de lei e enviados ao Congresso Nacional pelo presidente da República, paralelamente à elaboração da nova Constituição, em seguida à dissolução do GT, que ocorreu em outubro de 1986. Isso não ocorreu pela intervenção dos legisladores, que interpretaram essa atitude como uma interferência do poder executivo nas atribuições do poder legislativo e, ainda, como uma desconsideração aos trabalhos da Constituinte. Para evitar esse conflito político, o “Novo Plano de Seguridade Social”, aprovado pelo GT/MPAS, não se transformou em projeto de lei, conforme previsto inicialmente, mas seus princípios e proposições foram encaminhados à Assembleia Constituinte para serem debatidos, sendo objeto de defesa por parte do então ministro do MPAS, na ocasião do processo constituinte (BOSCHETTI, 2008, p. 140-141).

uma “comissão de notáveis”, como foi o caso das Constituições anteriores. Seus dispositivos, artigos, capítulos e títulos constitucionais foram elaborados nas comissões e subcomissões, com a participação da sociedade através de suas organizações representativas (BOSCHETTI, 2008, p. 145).

Os trabalhos da Assembleia Constituinte foram organizados em oito comissões temáticas, cada uma delas se subdividindo em três subcomissões. À nona comissão, cabia a sistematização do produto das demais, organizando em títulos, a fim de elaborar um primeiro projeto de Constituição. No caso da seguridade social, as discussões e a elaboração mais precisa de seus princípios se deram na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. Os pré-projetos que tangenciavam a questão da seguridade social, visto que esse debate se fragmentou em várias subcomissões, foram encaminhados para a Comissão de Ordem Social, que redigiu e aprovou a seguridade social como um conjunto, articulando saúde, previdência e assistência social (Boschetti, 2008, p. 145-146).

É importante ressaltar, de acordo com Boschetti, que a participação popular, nesses espaços, ocorreu somente no primeiro ano dos trabalhos da Assembleia Constituinte, em 1987, que foi marcado pela participação ativa de entidades organizadas e representativas da sociedade, pela mobilização de setores ligados às empresas privadas e pelo debate substancial de temas nas comissões e subcomissões. Em 1988, as discussões foram restritas ao parlamento, prevalecendo a discussão a respeito da ampliação do mandato presidencial e do regime de governo. Esse ano foi marcado também pelo avanço dos partidos de direita, que se articularam no chamado “Centrão” para barrar a aprovação das conquistas obtidas pela mobilização popular nas fases precedentes.

O debate na Subcomissão de Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente, na fase das audiências públicas, durante o primeiro ano da Assembleia Constituinte, revelou uma dominância do debate em torno da saúde, visto que a maioria das entidades representativas que participaram das audiências era da área. A assistência social não foi objeto específico de nenhuma audiência pública nessa subcomissão, concentrando-se nas subcomissões responsáveis pelo debate sobre família, a infância, as pessoas idosas e as pessoas portadoras de deficiência. Essa “divisão” entre as subcomissões, como ressaltava Boschetti, aponta a histórica clivagem entre os “trabalhadores capazes”, que teriam direitos associados ao exercício do trabalho, e aqueles tidos como “incapazes de trabalhar” e assegurar sua própria sobrevivência, em decorrência das impossibilidades físicas ou da idade (BOSCHETTI, 2008, p. 147-148).

Como afirma Boschetti, ao contrário da área da saúde, que já contava com o acúmulo político e teórico do amplo Movimento Sanitário o debate sobre a reforma da previdência era restrito às entidades sindicais e aos tecnocratas governamentais. As proposições relativas à previdência foram defendidas, nas audiências da subcomissão da Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente, por oito representantes de instituições da sociedade civil e do governo. A maioria desses representantes eram os mesmos que compuseram o GT/MPAS (BOSCHETTI, 2008, p. 147-149).

A autora ressalta que os representantes sindicais dirigiram suas reivindicações principalmente para a Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e dos Servidores Públicos. Porém, os debates e as deliberações nessa subcomissão se voltaram a temas ligados mais diretamente à organização das relações de trabalho do que aos direitos previdenciários. Com exceção da reivindicação de seguro-desemprego, os direitos sociais derivados do trabalho não foram discutidos por essa subcomissão, cujo pré-projeto, conseqüentemente, não fazia nenhuma referência à seguridade social. Portanto, o debate e as deliberações sobre a seguridade social ocorreram fundamentalmente na Subcomissão de Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente, com a mesma composição social que elaborou e aprovou o “Novo Plano de Seguridade Social” no GT/MPAS, instituído pelo governo Sarney, em 1986. Nos debates dessa Subcomissão, o governo foi representado pelo então ministro do MPAS, que defendeu as proposições do GT/MPAS. Os representantes dos trabalhadores retomaram a posição que tiveram no GT, reivindicando a manutenção da aposentadoria por tempo de trabalho sem limite de idade e a não seletividade dos benefícios sociais (BOSCHETTI, 2008, p. 149).

A proposta dos representantes dos trabalhadores, com destaque para o representante da CUT, defendia a criação de um sistema de saúde único, universal e descentralizado, reforçando as deliberações da Conferência Nacional de Saúde. Ao lado dessa defesa, apresentava uma proposta de seguridade social, abrangendo previdência e assistência social, que reforçava o caráter contributivo e securitário dos benefícios previdenciários e defendia a prestação de “serviços sociais” executados e financiados pelo Estado, a quem necessitar. Como afirma Boschetti, apesar dessa distinção dos tipos de benefícios e fontes de financiamento, o documento apresentado pela CUT, ao caracterizar a seguridade social, parecia claro em defender um sistema amplo de proteção para todos os cidadãos, que cobrisse os principais riscos da existência como as situações de necessidade e dificuldade de subsistência (BOSCHETTI, 2008, p. 150-151).

O representante do governo, ministro do MPAS, apresentou o projeto desse ministério, cujos princípios eram os mesmos aprovados pelo GT/MPAS: introdução da noção de direito coletivo da seguridade, posto que financiado pela coletividade; universalização da cobertura, que significava, na prática, eliminação das diferenças entre trabalhadores urbanos e rurais; estabelecimento de um regime básico único para todos os contribuintes, do setor público e privado; prioridade aos riscos de morte, invalidez, doença e envelhecimento; seletividade dos benefícios; ampliação das fontes de financiamento, com a recomendação de utilizar as contribuições sociais somente para custear a previdência; democratização da gestão, com participação mais efetiva dos trabalhadores e dos empregadores (BOSCHETTI, 2008, p. 152-153).

As discussões na subcomissão ocorreram em paralelo com a tentativa do governo de encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei da Previdência com as propostas do GT/MPAS, tentativa interrompida pela intervenção e indagação pública ao ministro do MPAS, por parte de deputado do PMDB, quanto à improcedência dessa intervenção durante o processo constituinte. Após polêmicas entre os parlamentares e o ministro, que expressavam as mesmas havidas no GT/MPAS, o relatório final e o pré-projeto elaborados pela Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente indicavam as posições que predominavam: universalização, que significava o estabelecimento de um sistema amplo e público de seguridade social; ampliação das fontes de financiamento, com a inclusão de impostos sobre o faturamento e o lucro; manutenção da aposentadoria por tempo de trabalho e separação entre a política de saúde e aquilo que designavam como seguridade social. A partir desse projeto, o relator elaborou um projeto substitutivo com a incorporação de sugestões e emendas dos integrantes da subcomissão, sem alterações significativas, surgindo o primeiro esboço da seguridade social, que englobava apenas previdência e assistência social, esta mencionada como direito social e dever do Estado pela primeira vez.

O projeto da subcomissão de Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente continha os princípios gerais que estão hoje na Constituição, ainda que tenham sido detalhados e aperfeiçoados nas etapas seguintes da Assembleia Constituinte: universalização da cobertura; uniformização e equivalência dos benefícios a todos os segurados, tanto urbanos como rurais, e a seus dependentes; equidade de participação no financiamento; repartição distributiva dos benefícios e serviços; diversificação das fontes de financiamento (com a inclusão do faturamento e do lucro das empresas); preservação real dos valores dos benefícios e unificação

progressiva de todos os regimes públicos de previdência social. Quanto aos benefícios, a subcomissão não incorporou o princípio da seletividade proposto pelo MPAS. Em relação à gestão, o princípio da participação tripartite entre trabalhadores, empregadores e Estado foi incluído (BOSCHETTI, 2008, p.155-157).

A partir do Projeto da Subcomissão de Saúde, Seguridade Social e Ambiente e das propostas das outras subcomissões que tangenciaram o debate acerca da seguridade social, a Comissão de Ordem Social deu corpo e forma ao conceito de seguridade. Na Comissão, foram incorporados os princípios fundamentais das subcomissões, consolidados sob o título “seguridade social”. Foi ampliado o conceito de seguridade social, incorporando a saúde ao lado da assistência social e da previdência, contrariando a proposta da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. A proposta de seguridade social caminhou na direção da integração das políticas de saúde, previdência e assistência social, definida como “um conjunto integrado de ações, destinado a garantir os direitos sociais relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BOSCHETTI, 2008, p. 158).

Na Comissão da Ordem Social, é estabelecida a unificação das fontes de financiamento, a partir das contribuições sociais e recursos provenientes do orçamento fiscal do Estado. Estabelece a criação de um fundo da seguridade social, onde se seriam reunidos esses recursos e aqueles provenientes de concursos de prognósticos. Desse ponto de vista, o projeto da Comissão avança ao ampliar as fontes de financiamento e fundir os recursos em um único fundo, rompendo com a clássica divisão em que os seguros eram financiados pelas contribuições diretas e a assistência social era financiada por impostos. Segundo a autora, há uma tentativa de ruptura com a lógica do seguro bismarckiano, que, entretanto, não se materializou em relação ao acesso a todos os benefícios da seguridade social (BOSCHETTI, 2008, p. 159-160).

O projeto da Comissão da Ordem Social mantém a saúde como direito universal, rompendo com a lógica do seguro. Em relação aos benefícios previdenciários, com caráter de substituição de renda (auxílio-doença, aposentadorias e pensões, seguro-desemprego), são mantidas a condicionalidade e a proporcionalidade entre a contribuição direta e os benefícios, não vinculando o acesso somente ao exercício de um trabalho remunerado, mas como um direito decorrente de contribuição efetuada. Na prática, isso significou “a extensão do sistema de seguros a todos os trabalhadores, inseridos ou não no sistema produtivo, sem que se rompesse, porém, com a lógica contributiva” (BOSCHETTI, 2008, p. 160).

A assistência social, no projeto da Comissão da Ordem Social, assume a forma de ação complementar à previdência, através de dois objetivos: assegurar benefício mensal de transferência de renda aos idosos com mais de 65 anos e às pessoas com deficiência, não abrangidos pela previdência, e assegurar o bem-estar das populações mais desfavorecidas, de forma genérica, sem a definição de nenhum tipo de benefício ou serviço. Entretanto, demarca a atribuição do Estado na garantia de ajuda e proteção social às famílias pobres, às crianças e adolescentes, às pessoas idosas e aos portadores de deficiência (BOSCHETTI, 2008, p. 161).

Embora tenha inovado com a incorporação da saúde no escopo da seguridade social e com a proposta de criação de um orçamento único para as três áreas, mantendo os princípios aprovados na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, o projeto dessa Comissão retomou o princípio da seletividade aplicado aos benefícios previdenciários e o condicionamento da aposentadoria por tempo de trabalho a uma idade mínima, proposta surgida no GT/MPAS, mas rejeitada naquela subcomissão. Boschetti ressalta que há registros de que técnicos do MPAS que participaram do GT/MPAS atuaram como consultores do relator da Comissão da Ordem Social (BOSCHETTI, 2008, p.161-163).

Dessa forma, o projeto da Comissão da Ordem Social não incluiu, nem ampliou os benefícios já propostos, ao contrário, reduziu e limitou os benefícios previdenciários. Além da seletividade nos benefícios (salário-família, auxílio-natalidade e auxílio-funeral), o projeto dessa Comissão não incorpora a proposta de garantia de um salário mínimo a pessoas com deficiência, conforme projeto da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Portadoras de Deficiência e Minorias. O único benefício assistencial mantido foi a garantia de um salário mínimo para pessoa idosa, com mais de 65 anos (BOSCHETTI, 2008, p. 162-163).

Os avanços do Projeto da Comissão da Ordem Social se expressam no reconhecimento da assistência social enquanto política pública e componente da seguridade social, atribuindo ao Estado, pela primeira vez, a responsabilidade de proteger a população pobre; na incorporação dos princípios da VIII Conferência Nacional de Saúde, que, por sua vez, referenda as bandeiras do Movimento Sanitário; e na inclusão da gestão democrática das políticas.

Seguindo o fluxo do processo constituinte, o projeto aprovado na Comissão da Ordem Social seguiu para a Comissão de Sistematização, onde poucos itens foram modificados. Nenhuma mudança, entretanto, colocava em xeque o sistema proposto pela Comissão de Ordem Social (BOSCHETTI, 2008, p.165).

Nesse momento do processo constituinte, não obstante a manutenção da saúde como sistema único e descentralizado, houve, por forte pressão e *lobby* do setor privado de saúde, uma tendência a reforçar o sistema privado e enfraquecer o papel do Estado, que passou de uma função mais produtiva para uma função mais reguladora e de controle das ações de saúde, de modo a garantir que o setor privado de saúde preservasse esse mercado e que pudesse participar do sistema público e receber subvenções do Estado (BOSCHETTI, 2008, p. 166).

Em relação à previdência, na Comissão de Sistematização, houve a retomada da aposentadoria por tempo de trabalho, sem vincular à idade mínima, uma defesa dos representantes dos trabalhadores desde o GT/MPAS da Nova República. Foram aprovados três tipos de aposentadoria nessa Comissão: por invalidez; por tempo de trabalho, sem limite de idade; e por idade, com a possibilidade de redução da idade em caso de exercício de trabalho penoso e de trabalho rural. Nessa Comissão, foram incluídas também aposentadorias especiais aos professores. Foi mantida a lógica do seguro no acesso aos benefícios previdenciários, mas sem vincular obrigatória e necessariamente ao exercício do trabalho assalariado, possibilitando o acesso mediante contribuição ao INPS (BOSCHETTI, 2008, p. 166).

Em decorrência de emenda popular, foi incorporado o benefício assistencial no valor de um salário mínimo para pessoa com deficiência, suprimido na Comissão da Ordem Social. Foi incluído também, na Comissão de Sistematização, um novo artigo que submetia as associações privadas de assistência social que recebiam recurso público aos dispositivos da Constituição (idem:167). Foi o projeto definido na Comissão de Sistematização aquele apresentado à Assembleia Nacional Constituinte em 24 de novembro e 1987.

1.1.2 Crise dos anos 1980, as injunções da crise do capital e as tendências da seguridade social

O acirrado debate que tem lugar na Assembleia Constituinte expressa a efervescência sócio-política da sociedade brasileira no alvorecer da década de 1980, com o esgotamento do “milagre brasileiro” e o crescente protagonismo da sociedade civil organizada, diante da “dívida social” herdada do modelo econômico implantado no regime militar.

A década de 1980 foi considerada a “década perdida”, em função das baixas taxas de crescimento do PIB, pressões inflacionárias, que atingiram a média de 200%, crise da dívida externa, compressão dos salários e aumento da concentração da riqueza. Do ponto de vista

político, a correlação de forças é colocada em um novo patamar nessa década, com a reorganização de expressivos setores da sociedade civil, exigindo a redefinição das práticas sociopolíticas das classes, o que apontava para o surgimento de um novo estágio no processo da luta de classes no Brasil, capaz de romper com as bases de sustentação do regime militar e levar ao restabelecimento do Estado democrático de Direito (MOTA, 1995, p. 62).

Tendo em vista o objeto desse estudo, a previdência social, a década de 1980 é um período decisivo no que diz respeito às tendências que a seguridade social assume nos decênios seguintes, determinadas pela relação entre a crise econômica dos anos 1980 e os mecanismos adotados pelos sujeitos coletivos - classe trabalhadora organizada, patronato e Estado - para o seu enfrentamento, visto que a superação da crise econômica, no contexto de crise mundial, tensionada pela pressão da sociedade civil na retomada de sua organização política, exigia novas respostas e práticas sócio-políticas das várias forças sociais, diferentes dos modelos e práticas até então estabelecidos (MOTA, 1995, p. 62). Nesse sentido, a autora defende, retomando conceito gramsciano, que a década de 1980, estendendo-se aos anos iniciais da década de 1990, marca um período de “crise orgânica”.

A década de 1980 se caracteriza como um período em que convivem traços de continuidade, saturação e alguns indícios de ruptura do modelo implementado no pós-1964 (MOTA, 1995), cuja conjuntura sofre as refrações particulares da crise do capital, desencadeada nos países centrais a partir de meados da década de 1970.

A adoção do ajuste neoliberal pelos EUA, enquanto centro dominante do capitalismo industrial, trouxe implicações internas e também graves consequências para o resto do mundo, em particular para a América Latina, na medida em que o processo de ajuste dos países centrais se deu, em grande parte, às custas dos países periféricos, como é o caso da América Latina, transferindo parte de sua crise a esses países, via dívida externa, de forma a manter protegidas suas economias (SOARES, 2000, p. 14).

O padrão de industrialização conduzido pelo regime militar, numa articulação entre Estado autocrático, burguesia nacional e capital estrangeiro, na década de 1970, ocorreu no contexto de internacionalização do capital, marcada pelo fim da onda longa expansiva e início da onda longa recessiva, em que as quedas das taxas de lucro no centro empurram o capital monopolista para a periferia, em meio ao processo de ajuste dos países centrais à crise do capital da década de 1970. Os países centrais adotaram modelos de desenvolvimento amparados no endividamento externo, no contexto político de ditaduras militares, que imperavam no Cone

Sul, subordinando alguns países latino-americanos aos interesses econômicos e políticos dos países centrais (BEHRING, 2008; SOARES, 2000).

Nesse período de forte liquidez de capital e abundância de crédito, se instalam as grandes unidades produtivas transnacionais no Brasil, onde, sob a ditadura militar, vivencia-se o “milagre brasileiro”¹³. O amplo endividamento externo que sustentou esse padrão de industrialização terminou por se constituir no principal ingrediente da crise dos anos 1980, quando o crédito internacional é suspenso, em 1983, período a partir do qual o país se vê obrigado a exportar capital para o pagamento dos empréstimos recebidos. Os países periféricos se transformaram em “pobres provedores de capital” para os centros hegemônicos, sob a forma de pagamento da dívida externa (MOTA, 1995, p. 61-69).

Como afirma Behring (2008, p. 135), a opacidade de regimes militares, financiados e estimulados pelos EUA na América Latina, permitiu a condição institucional para a contração de empréstimos externos a juros flutuantes, que, se aceleraram a industrialização da economia, por outro lado, tornaram o pagamento da dívida - cobrada a partir da década de 1980 – inviável, em acordos que favoreciam a aliança entre as oligarquias exportadoras e o capital financeiro internacional. A dívida brasileira, a maior da América Latina, cresce vertiginosamente a partir da articulação entre a burguesia nacional, o Estado e o capital estrangeiro, que fundou o “milagre brasileiro”, conforme a autora.

Com a crise da dívida, na década de 1980, impõe-se na América Latina o discurso da necessidade dos ajustes e dos planos de estabilização na região, como expressão particular do ajuste global em curso, reordenando as relações entre o centro e a periferia do mundo do capital (BEHRING, 2008, p. 136). Os países da América Latina sofrem duplamente, com os efeitos da crise financeira e a explosão da dívida externa, que reforçam a adoção do modelo que já vinha sendo aplicado nos países centrais, desde meados da década de 1970, pelo Banco Mundial, FMI e o governo do EUA, no chamado “Consenso de Washington” (SOARES, 2000, p. 14).

Na América Latina, a primeira experiência de adoção do ajuste neoliberal foi no Chile, na década de 1970, sob a ditadura militar de Pinochet. Outros países iniciam os processos de ajuste na década de 1980, com reformas parciais, como a financeira e a renegociação das dívidas, mas é a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 que a maioria dos países

¹³ A economia brasileira, na década de 1970, período que vivencia o chamado *milagre brasileiro*, apresenta taxas de crescimento do PIB, entre 1968 e 1973, em uma média de 11,2%, chegando a 14% em 1973 (SADER, 1990 *apud* BEHRING, 2008:134).

latino-americanos avançam nos ajustes e nas reformas estruturais preconizadas pelos organismos financeiros internacionais. O Brasil é um caso de adoção *tardia* do ajuste neoliberal, em comparação com outros países latino-americanos, vindo a ocorrer em meados da década de 1990 (SOARES, 2000, p. 23-26).

Entretanto, apesar da adoção *tardia* do ajuste neoliberal no Brasil, em sua forma mais intensa, os efeitos da crise do capital se fizeram sentir no país, já na década de 1980, mediados pela “crise da dívida externa” e pelo esgotamento do *milagre econômico*, delineando um movimento contrário à década anterior, de decréscimo do fluxo de recursos do grande capital, que passa a se concentrar na tríade – EUA, Japão, Alemanha (BEHRING, 2008).

Devido à instabilidade macroeconômica e política que o país atravessou na década de 1980, sem contar com os recursos econômicos e políticos para enfrentar as medidas de ajuste impostas no período, o Brasil foi o país sul-americano a oferecer maior resistência às políticas de desregulamentação financeira e abertura comercial irrestrita, aos moldes neoliberais: “As condições econômicas e políticas, presentes nos casos do Chile e do México, parecem estar ausentes no Brasil para que se implemente um ajuste nos moldes ortodoxos e padronizados pelo Consenso de Washington” (SOARES, 2000, p. 36).

A instabilidade da moeda, instabilidade do crescimento, instabilidade na condução das políticas públicas, forjaram um quadro em que a política econômica se submeteu à própria volatilidade do processo econômico e político. A década de 1980 assistiu a oito planos de estabilização monetária, quatro moedas, onze índices de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, catorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos sobre a autoridade fiscal (SOARES, 2000, p. 36).

A transição democrática e a resistência ao desmonte da estrutura produtiva do país, de ossatura sólida, construída no período de vigência do modelo de “substituição de importações”, condicionaram, conforme Behring (2008, p. 130), o caráter tardio da adesão brasileira ao neoliberalismo. Essa também é a posição de Soares (2000), que demonstra que a condição de país mais industrializado da América Latina teve implicações no *timing* e na intensidade das medidas de ajuste, tanto pelo porte de sua indústria, quanto por sua inserção internacional:

Para esse tipo de economia não era possível um ajuste ‘passivo’ à nova ordem econômica mundial, na medida em que não possuía complementaridades decisivas

com qualquer bloco comercial regional. O caminho de um ‘ajuste estratégico’, com uma profunda reestruturação produtiva e tecnológica, parecia estar impedido não pela força do Estado brasileiro, mas por sua fragilidade, como apontamos acima. Essa fragilidade também se expressava na incapacidade desse Estado em disciplinar simultaneamente o trabalho (embora seja este sempre o elo mais frágil), o capital (com grande heterogeneidade de interesses) e a si próprio (SOARES, 2000, p. 37).

Behring (2008, p.132-133) aponta que o esforço de transferência de dólares para cobrir a dívida externa, na década de 1980, gerou uma incapacidade de investimento e a contenção do mercado interno, numa década de fortes avanços tecnológicos. A queda do investimento do setor público, passando de 26%, em 1974, para 15-16%, em 1989, dificultou a ação de um Estado estruturante e o ingresso do país na terceira Revolução Industrial.

A estagnação da economia, a crise da dívida externa, a crise financeira do Estado e a *dívida social*, que esteve na raiz do movimento político contra a ditadura, expressões particulares da crise do capital no país, rebatem nos índices de crescimento econômico, deslegitimando os governos militares, que, a partir de 1974, sob o governo Geisel, anunciam a abertura lenta e gradual no Brasil (BEHRING, 2008, p. 134).

Assim, sob as injunções da crise do capital, o Brasil, no final da década de 1970 e início da década de 1980, assiste-se ao esgotamento do Estado Desenvolvimentista, baseado no tripé Estado - capital estrangeiro - burguesia nacional, esgotamento que se deve à crise financeira do Estado, decorrente do processo crescente de endividamento externo e interno que ergueu o “milagre brasileiro”, com consequências econômicas, políticas e sociais que marcam o evoluir da década de 1980. De acordo com Soares (2000):

Esse processo leva à perda do controle da moeda e de suas finanças por parte do Estado, debilitando também sua ação estruturante, não apenas pela forte redução do gasto e dos investimentos, mas também pela completa ausência de políticas de desenvolvimento (SOARES, 2000, p. 36).

A dívida, contraída pelo setor privado na consolidação do capitalismo monopolista no país, sob pressão do FMI e da batuta dos militares, foi “estatizada” na sequência, através de uma crescente e impressionante socialização. Behring (2008, p. 133) aponta que 70% da dívida externa se tornou estatal. A “ciranda financeira” que se desenvolveu com o circuito “dívida externa/dívida interna/déficit público/emissão de títulos públicos/nova ampliação da dívida interna”, foi um elemento decisivo do descontrole inflacionário brasileiro na década de 1980.

Os resultados da “década perdida” são enumerados pela autora: taxa média de crescimento de 2,1%, sendo de 1% na indústria; redução da taxa de investimento e recrudescimento da inflação, cuja taxa anual passou de 91,2% em 1981 para 217,9%, em 1985.

Como consequência do endividamento, houve empobrecimento generalizado na América Latina, especialmente no Brasil; crise dos serviços sociais públicos; desemprego; informalização da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas (BEHRING, 2008, p. 134).

Do ponto de vista sócio-político, a socialização da política, protagonizada por setores organizados das classes trabalhadoras e populares, que vinha desde a década de 1970, desponta na década de 1980, formando uma direção política de classe na disputa por hegemonia, que, por sua vez, aponta para o surgimento de um novo processo de luta entre as classes fundamentais no Brasil. A ampliação da capacidade organizativa dos trabalhadores, que deságua na década de 1980, contando inclusive com uma expressão partidária, o PT, impede que as elites dominantes continuem a governar através de suas habituais soluções autocráticas, “pelo alto”, elevando o conflito distributivo a um nível superior (MOTA, 1995, BEHRING, 2008). A crise colocou em evidência as tensões entre as frações da burguesia, empenhadas em preservar suas respectivas participações na renda nacional, pressionando o Estado com seus interesses.

A ação política organizada de frações da burguesia e das classes trabalhadoras, via sindicatos, partidos e outros movimentos organizados, nos permite caracterizar esse período como de ruptura com os parâmetros de organização e conflito que vigiam desde 1964, implicando, por isso mesmo, uma redefinição das práticas sociopolíticas das classes (MOTA, 1995, p. 63).

Behring (2008, p. 135) ressalta o contexto internacional de finais da década de 1970 como um determinante no aprofundamento do colapso latino americano. A política neoconservadora e belicista de Reagan, a partir de 1979, no contexto da reação burguesa à queda das taxas de lucro, orientada pelo restabelecimento da hegemonia do dólar, acarreta o aumento do pagamento dos juros, além do próprio crescimento da dívida dos países latino americanos, colocando o continente na condição estrutural de exportador forçado de capitais. Com os juros flutuantes, em decorrência do rompimento norte-americano com o acordo de Bretton Woods, as tentativas de renegociação que se seguiram ao longo dos anos 1980, permaneceram incapazes de reverter esse mecanismo básico de extorsão da dívida, como aponta a autora.

A crise da dívida e a crise financeira dos Estados, na década de 1980, levaram à imposição, na América Latina, do discurso da necessidade dos ajustes e dos planos de estabilização na região, através de medidas de “saneamento” das contas públicas, cortes de salários, gastos e investimentos, impostas pelos países credores e organismos financeiros

internacionais, com o objetivo de gerar enormes saldos na balança comercial para o pagamento da dívida externa, configurando a expressão particular do ajuste global em curso, com o reordenamento das relações entre o centro e a periferia do mundo do capital (BEHRING, 2008, p.136; SOARES, 2000, p. 23).

Os governos democráticos no continente não foram capazes de romper com a submissão, estabelecendo acordos que capitulavam à ordem dos organismos financeiros internacionais, com riscos para a soberania. Behring (2008, p. 136) ressalta que exceções são identificadas na literatura, como o plano brasileiro da equipe econômica heterodoxa de Dilson Funaro, no governo Sarney, que enfrentou pressões das agências financeiras, e de Alan Garcia, no Peru.

O ocaso do “milagre”, o fracasso do II PND e a ciranda financeira engendrada pelo endividamento, geravam insatisfação em certos ramos da indústria, com o crescimento da agiotagem do capital financeiro. Já no início da década de 1980, dois discursos e diagnósticos se apresentavam como saída da crise, contemplando a formulação de uma política industrial: o discurso neoliberal e o desenvolvimentista (BEHRING, 2008, p. 139).

A eleição de Tancredo Neves e seu vice, José Sarney, pelo Colégio Eleitoral, em 1985, por si só foi uma derrota das classes trabalhadoras e populares organizadas, que exigiam as eleições diretas para presidente, no movimento que ficou conhecido como “Diretas Já”, um vigoroso movimento político de massas contra a ditadura, pelas liberdades democráticas e contra a carestia, que vinha se fortalecendo desde as greves do ABCD paulista, no final da década de 1970. Diante da ampla mobilização popular do período, o Colégio Eleitoral foi a saída institucional para assegurar o controle conservador da redemocratização, numa espécie de contrarrevolução (BEHRING, 2008, p. 139).

O governo da “Nova República” buscou incorporar em certa medida as demandas populares, evitando a radicalização do processo político, combinada à crise econômica que o país atravessava. Nesse sentido, a equipe econômica, através de seu plano de governo, tentou manter uma orientação que preconizava o papel do Estado como sinalizador e promotor das medidas requeridas, propondo a renegociação da dívida externa; política fiscal não-contencionista, com reestruturação da situação financeira do setor público, combate à inflação e redução das taxas de juros; descompressão da massa salarial para estimular o mercado interno. Entretanto, as intenções do documento “A nova política industrial da Nova República”, de 1985, não conseguiram ultrapassar a condição de promessas (BEHRING, 2008, p. 139-140).

O fracasso do Plano Cruzado, em 1987, leva o governo da Nova República a cessar definitivamente essas orientações macroeconômicas. A resistência por parte de grupos política e economicamente fortes frente ao caráter redistributivo do Plano, bem como a incapacidade dos órgãos estatais na sua operacionalização, em função da paralisia gerada pela dificuldade de conciliar interesses contraditórios das classes e segmentos de classe, levaram ao abandono das teses desenvolvimentistas, passando “(...) a adotar crescentemente os cânones do liberalismo como via de modernização da indústria, desvencilhando-se das constrictões impostas pelos compromissos da Aliança Democrática e governando com ‘gente sua’” (BEHRING, 2008, p. 140).

A dificuldade em manter uma unidade estratégica entre as frações burguesas e acomodar seus diferentes interesses, aliado à ampla e indefinida aliança eleitoral feita para conduzir a transição democrática, interferiram na condução da política industrial da Nova República, bem como a agenda política progressista construída e defendida pelo movimento sindical brasileiro aliado aos movimentos populares, como é notório nos debates da Assembleia Constituinte (1987-1988), como vimos linhas acima.

A conjuntura internacional não era favorável às teses heterodoxas inicialmente propostas pelo governo da Nova República, que logo caíram em descrédito, por parte do empresariado e de intelectuais, que começaram a se deslocar. No contexto de exaurimento do padrão de acumulação fordista-keynesiano, o FMI pressionava os países devedores, pelo mecanismo da dívida externa, a se adaptarem aos novos delineamentos da economia internacional. Assim, a partir de 1987, o discurso governamental em torno da política industrial vai assumindo o tom dos organismos financeiros internacionais, advogando medidas de atração do capital estrangeiro, desregulamentação da atividade econômica e adoção de novas tecnologias (BEHRING, 2008, p. 140-141).

Ainda de acordo com a autora, a equipe econômica que assume após o fim do Plano Cruzado - Bresser Pereira e Maílson da Nóbrega - afasta a perspectiva de atenuar as pressões externas, suspende a moratória da dívida externa e busca a “normalização” das relações com a comunidade financeira internacional. Essa condução propõe um trato ortodoxo no combate à inflação, com impactos regressivos sobre os assalariados, frustrando as expectativas de mudanças trazidas pela democracia.

A política industrial proposta em 1988 previa ainda fortes subsídios do Estado e instrumentos indutores e estruturantes, sendo recebida com cautela pelo empresariado e

duramente criticada pelos economistas liberais, por manter diretrizes de um Estado interventor. Entretanto, já se faziam presentes medidas de liberalização e abertura do país, ainda que não na extensão daquelas que seriam adotadas nos anos 1990. Na disputa ideológica e política que marcou os conflitos e desdobramentos do fim do Plano Cruzado, prevalecia a orientação sobre a inevitabilidade da abertura da economia brasileira (BEHRING, 2008, p. 141-142).

A presença inarredável das classes trabalhadoras e populares na cena pública tencionava esse processo. Sua presença e ação interferiram na agenda política ao longo dos anos 1980 e pautaram alguns eixos da Assembleia Constituinte, como a reafirmação das liberdades democráticas, afirmação de direitos sociais, direitos trabalhistas, reforma agrária, etc., exigindo novas formas de dominação por parte das elites dominantes (MOTA, 1995; BEHRING, 2008).

O final da década de 1980, em uma conjuntura de crise econômica, financeira e de governabilidade, é marcado por uma disputa entre as várias forças sociais, cujos desdobramentos conduzem à mudança da agenda político-econômica, mais especificamente no governo Sarney, após o fracasso do Plano Cruzado. A guinada liberal foi resultado do esgotamento da estratégia de industrialização substitutiva e da exasperação das contradições internas ao Estado desenvolvimentista, que levaram à crise fiscal, anulando sua capacidade regulatória. Como afirma Behring (2008, p. 138), trata-se do fim de uma época, demarcado pelo esgarçamento de um padrão de relação entre o Estado e o empresariado, no país e no exterior, e de novas necessidades dos diversos setores.

Nesse contexto, de esgotamento do Estado Desenvolvimentista (SOARES, 2000), marcado por grande instabilidade política e macroeconômica, com quadro econômico recessivo, inflação a níveis alarmantes e crise da dívida externa, o projeto de seguridade social encaminhado pela Comissão de Sistematização à Assembleia Constituinte, em 1987, foi fortemente criticado pelo então Presidente da República, José Sarney (1985-1990), bem como pelos empresários e pelos parlamentares que os representavam. A crítica ao projeto acusava seu “reforço ao estatismo” e ao burocratismo estatal, em detrimento do “pluralismo” econômico, leia-se livre mercado. Como afirma Boschetti (2008, p. 168), na prática, havia o receio de que se reduzisse a presença do setor privado na área social, sobretudo na saúde e na educação, setores em que a penetração do capital privado cresceu durante a vigência do regime militar, e de que fosse diminuída a transferência de recursos públicos ao setor privado. Como afirma Behring (2008, p. 143), apesar de a Assembleia Constituinte ter sido uma grande arena de

disputas e também de esperança, já estavam presentes as expectativas de mudança em outra direção, a da nova agenda liberal.

A conjuntura de crise dos anos 1980 influencia as tendências da seguridade social brasileira, que passa a ser objeto de disputas e redefinições, dentro do conjunto de medidas de enfrentamento da crise, o que leva Mota (1995) a problematizar a seguridade social em “tempos de crise”. O acirramento das disputas entre projetos políticos, presentes na sociedade brasileira, em “tempos de crise”, e suas diferentes concepções de proteção social, vai se refletir no debate e na votação do projeto encaminhado à Assembleia Constituinte.

Diante da inédita e significativa correlação de forças no âmbito da Assembleia Constituinte, reverberando a efervescência sócio-política que o país vivenciava, o governo, aliado às forças políticas mais conservadoras, formou um bloco congregando vários parlamentares de centro-direita, entre partidos que haviam sustentado o regime militar até a Aliança Democrática, bloco que ficou conhecido como “Centrão”. Esse bloco de partidos assumiu a expressa postura de votar contra os dispositivos que não correspondessem aos interesses do governo e das forças de direita (BOSCHETTI, 2008, p. 168).

Com o objetivo de alterar a direção e o funcionamento da Assembleia Constituinte, esse bloco apresentou e aprovou, no final de 1987, uma proposta de alteração do regimento da Assembleia Constituinte, que possibilitava aos parlamentares apresentar novos projetos de capítulo inteiros da Constituição – ao contrário da versão original do regimento -, desde que assinados pela maioria absoluta dos legisladores, numa postura de total desrespeito a todo o trabalho realizado pelas comissões e subcomissões, através de audiências públicas, emendas populares e discussões no Parlamento (BOSCHETTI, 2008, p. 169).

A partir das manobras realizadas, o Centrão propôs emendas ao projeto vindo da Comissão de Sistematização, incluindo até um novo capítulo sobre a Ordem Social. A coalizão de partidos de centro-direita elaborou e apresentou, literalmente, um novo projeto inteiro de Constituição, visto que cada emenda constituía um capítulo (BOSCHETTI, 2008, p. 170).

A direção da agenda liberal nos trabalhos da Constituinte, apontada por Behring (2008), é explícita na justificativa apresentada pelo Centrão em sua emenda ao novo capítulo da Ordem Social, onde defende o descarte do Estado provedor e a importância da colaboração da iniciativa privada nas ações de saúde e educação. No âmbito da saúde, a relação entre o setor privado e o setor público foi o alvo mais visado pelos legisladores ligados ao Centrão. A perspectiva das

mudanças do bloco era transformar o papel do Estado, de agente produtor da saúde pública para agente controlador das ações privadas, financiadas com recursos públicos (BOSCHETTI, 2008, p. 171).

No âmbito da Previdência, as propostas da emenda apresentada pelo Centrão retrocedem em relação aos avanços conquistados nas subcomissões e Comissões. A emenda suprime duas linhas que garantiam a universalidade da cobertura e a uniformização dos benefícios aos trabalhadores urbanos e rurais; mantém a diversificação das fontes de financiamento, mas, contraditoriamente, suprime a equidade no financiamento e a contribuição das empresas com base no faturamento e no lucro, mantendo apenas as contribuições sobre a folha de salários; conserva o princípio da descentralização, mas retira a participação dos trabalhadores nos conselhos de decisão, eliminando assim seu caráter democrático; mantém as diferenças entre os regimes concedidos aos trabalhadores urbanos e mantém também os três tipos de aposentadoria já aprovado na Comissão de Sistematização, mas introduz uma nova forma de cálculo do valor das aposentadorias, sobre a média das últimas doze contribuições, o que reduziria seu valor (BOSCHETTI, 2008, p. 171-172).

O projeto de emenda à Constituição do Centrão incluía um artigo que propunha a instituição de planos facultativos de previdência. Como afirma Boschetti (2008, p. 172), associado ao princípio da seletividade, esse artigo abria a possibilidade de reduzir a previdência social pública a um sistema básico, complementado por sistemas privados.

O Centrão, através de manobras na Assembleia Constituinte, buscou dar continuidade ao projeto do grande capital, iniciado e estimulado na vigência do regime militar, de privatização da seguridade social (MOTA, 1995). Como afirma estudiosa da área,

As modificações apresentadas por essa emenda não tocavam a estrutura da seguridade social como o conjunto das políticas de saúde, previdência e assistência social, mas alteravam aspectos essenciais a fim de tornar o sistema menos universal e de garantir uma participação mais intensa do setor privado nas áreas de saúde e previdência social. Tratava-se, efetivamente, de sustentar a perspectiva de um Estado mínimo (BOSCHETTI, 2008, p. 171).

As propostas do Centrão para a seguridade social não foram aprovadas automática e facilmente pela maioria absoluta dos parlamentares, com quem esse bloco julgava contar. A coalizão política que formava esse bloco se mostrou, desde as primeiras votações, frágil e instável. Movidos por seus interesses pessoais, os integrantes do Centrão não se mantiveram fiéis à aprovação integral do projeto, oscilando de acordo com o atendimento de suas demandas políticas e corporativas pelo governo, de modo que, a cada votação, negociavam seu voto. Isso

acabou minando a exigência de um mínimo de 280 assinaturas de parlamentares para aprovar as emendas em bloco, reduzindo o Centrão a um quantitativo, constante e fiel, de 200 parlamentares, o que não constituía maioria, mas, por outro lado, era suficiente para impedir a aprovação do projeto original da Comissão de Sistematização. Diante do impasse político que se instalou na Assembleia Constituinte, visto que nenhum dos dois projetos obtinha a maioria dos votos, foi feito um grande acordo segundo o qual o projeto do Centrão seria aprovado, para em seguida ser modificado por meio da incorporação de elementos do projeto da Comissão de Sistematização. Os líderes de cada partido negociariam e concretizariam essa “fusão” entre os dois projetos, com exceção do PCdoB, que se recusou a participar do acordo (BOSCHETTI, 2008, p. 173).

Conforme análise dessa autora, o texto final acordado, relativo à seguridade social, revela a predominância do projeto da Comissão de Sistematização sobre aquele do Centrão. Recuperou princípios suprimidos pela emenda do Centrão: universalidade da cobertura, uniformização e equivalência dos benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais, caráter democrático da gestão e equidade e diversificação das fontes de financiamento, incluindo a contribuição dos empregadores sobre o faturamento e o lucro (BOSCHETTI, 2008, p. 173-174).

Ainda conforme Boschetti (2008), mesmo com essa predominância, o acordo em torno das seções de saúde e previdência foi mais conflituoso, permanecendo alguns pontos do projeto do Centrão. A saúde manteve seu caráter universal, público e descentralizado, por meio da implementação do SUS, mas cedeu ao projeto do Centrão no tocante à participação do setor privado na oferta dos serviços, de forma complementar. A previdência manteve o caráter de seguro, com contribuição obrigatória a todos que exercessem atividade profissional e facultativa para aqueles que não exercessem nenhuma atividade, mas quisessem participar do sistema (BOSCHETTI, 2008, p. 175).

Na seção relativa à assistência social, prossegue a autora, o projeto do acordo incorporou a fixação do montante de um salário mínimo para o benefício assistencial do idoso com mais de 65 anos; a participação de estados e municípios no financiamento da assistência social; a descentralização político-administrativa e a participação popular nos processos de decisão, revertendo as propostas do Centrão.

Os princípios aprovados inscrevem o sistema de seguridade social da Constituição Federal de 1988 no campo da cidadania, universalizando o acesso à saúde, destinando a assistência social a quem dela necessitar e vinculando a previdência à contribuição, mas sem a

obrigatoriedade do trabalho assalariado, permitindo a qualquer pessoa ter acesso aos benefícios, mediante contribuição. A uniformidade e equivalência dos benefícios permitem que os trabalhadores rurais passem a contribuir ao regime geral de previdência social, com acesso a benefícios proporcionais à contribuição efetuada, rompendo com o tratamento desigual que historicamente foi dispensado a esse segmento das classes trabalhadoras. A seletividade e distributividade indicam a opção da seguridade social pela “discriminação positiva”, nos benefícios assistenciais e também em alguns benefícios previdenciários. A irredutibilidade do valor dos benefícios busca garantir que nenhum benefício tenha valor abaixo do salário mínimo, assegurando também a indexação ao seu aumento, impedindo a corrosão do valor dos benefícios pela inflação. A diversificação das fontes de financiamento, com a inclusão da contribuição patronal baseada no faturamento e no lucro, teve o intuito de compensar a perda de arrecadação derivada do elevado mercado informal do Brasil e da substituição da mão de obra pela tecnologia, além da ampliação do orçamento da seguridade social com a inclusão de fatias do orçamento fiscal dos governos federal, estaduais e municipais, que passam a ter participação obrigatória. O caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa assegura que os financiadores e beneficiários diretos das políticas de seguridade participem efetivamente dos processos decisórios, algo que havia sido suprimido pelo regime militar e pelo projeto do Centrão (BOSCHETTI, 2008, p. 177-178).

A Constituição Federal de 1988 foi o resultado de um grande acordo nacional entre as diversas forças políticas, de esquerda, direita e centro, presentes na Assembleia Constituinte. Em relação à proteção social, consignou avanços, estabelecendo um sistema de seguridade social, em resposta às reivindicações dos trabalhadores e da população, ainda que viabilizada mediante a incorporação de proposições do grupo conservador (BOSCHETTI, 2008, p. 176).

Como afirmado acima, a disputa entre as forças sociais presentes na sociedade brasileira na década de 1980, reverbera no âmbito da Assembleia Constituinte, depositária de esperanças populares, após uma série de frustrações, como a derrota das “Diretas Já”, o fracasso do Plano Cruzado, a morte de Tancredo Neves.

Assim, a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de Constituição Cidadã, de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil (as propostas de construção de um Ministério da Defesa e do fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, dentre outras), a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica. Os que apostaram

na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo (sempre reiterado em nossas paragens...): uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares (BEHRING, 2008, p. 143).

No mesmo passo em que os interesses e demandas da população, representados pelos movimentos populares e movimento sindical, encontravam ressonância nos espaços democrático-institucionais na década de 1980, a exemplo da Assembleia Constituinte, as diversas frações burguesas no Brasil, avançavam em sua articulação política, a partir do final dessa década, através da estreita relação entre as empresas privadas nacionais e internacionais; da articulação estratégica entre os capitais bancários, industrial, agropecuário e das empresas estatais; da organização dos empresários por meio de *lobbies*, nas negociações com as instituições do Estado; da manutenção de diversos institutos de pesquisa que passaram a fornecer subsídios teórico, técnico e político às propostas empresariais sobre os mais diversos temas, além da representação que amplos setores do empresariado passam a ter no Congresso Nacional para a defesa institucional-parlamentar dos seus interesses de classe, o que ocorreu na Assembleia Constituinte e na revisão constitucional da década de 1990 (MOTA, 1995, P. 156).

Diante dessa articulação política da burguesia, que adentra a década de 1990, as forças de oposição à criação da seguridade social, evidenciadas na Assembleia Constituinte, agiram de forma ainda mais contundente para evitar sua reestruturação e aplicação, que dependiam de regulamentações das várias políticas, através de leis ordinárias, e, sobretudo, de transformações cotidianas das instituições e das práticas políticas e sociais (BOSCHETTI, 2008, p. 178).

A resistência das forças conservadoras aos avanços da cidadania burguesa no país, conquistada com ampla participação popular, se fez presente desde a formação de uma coalizão de forças de centro-direita, no processo constituinte, com a intenção expressa de barrar a instituição de um sistema amplo de proteção social, universal e público, até os obstáculos encontrados na regulamentação das políticas que compõem a seguridade social, na década de 1990, sob a influência do ajuste estrutural do capital, com orientação neoliberal.

A correlação de forças entre as classes no Brasil, a partir da década de 1980, é colocada em um novo patamar, devido à experiência política das classes sociais no período, com a intensa socialização da política, fazendo emergir as reivindicações das classes subalternas nos espaços democráticos institucionais, e pelas injunções colocadas pela crise de reprodução do capital, que levam as classes dominantes a se reposicionarem:

Em face da tradição das classes dominantes brasileiras, marcada pelas intervenções *pelo alto* e pelos conflitos de interesse intraclasses, podemos constatar que a burguesia vem ampliando significativamente o leque da sua intervenção na sociedade e tentando fazer-se reconhecer não apenas como a classe economicamente dominante, mas como uma classe que quer socializar e universalizar sua proposta de *reestruturação* do capitalismo brasileiro. Para tanto, ela avança no sentido de formular políticas na esfera econômica, financeira, comercial e social, ao mesmo tempo em que tenta construir um conjunto de novas alianças de classe, seja com uma parte do setor assalariado, seja com a burocracia estatal, seja com os tradicionais setores agrários (MOTA, 1995, p. 183).

A década de 1980 foi um período ímpar na história brasileira. Se por um lado, foi marcada pela crise da dívida externa, níveis alarmantes de inflação, congelamento de salários e gastos públicos, no campo da ação política organizada, o período vivenciou significativos avanços, como a formação do novo sindicalismo político, com a criação da CUT; a construção do Partido dos Trabalhadores, além de um amplo leque de movimentos populares reivindicatórios, em um notável passo na construção da autonomia político-ideológica da classe trabalhadora (MOTA, 1995, p. 104).

Essa conjuntura exige uma inflexão nas práticas sociais da burguesia. As tradicionais formas de dominação das elites, “pelo alto”, com a exclusão econômica e política das classes subalternas, através do uso da coerção, não tem sustentação no quadro da socialização da política. Diante dela, a transição da ditadura civil-militar para o regime democrático não poderia mais ocorrer mediante um mero rearranjo entre as forças sociais que compunham o bloco de poder. O rompimento com a ordem tutelada que presidiu as relações entre Estado e sociedade, leva a burguesia a buscar formas de inserção na sociedade civil e assumir a responsabilidade política, intelectual e moral na organização da relação Estado/sociedade civil e das relações capital/trabalho. Em outras palavras, a burguesia busca ser classe dirigente e não somente classe dominante (MOTA, 1995, p. 103).

A conjuntura de crise global do capital, que se expressa de forma particular nos países do centro e da periferia capitalista, e os impasses políticos colocados às práticas sociais das classes, com a crise dos referenciais políticos expressa na crise do *Welfare State* e do *socialismo real*, tornam imperativo a elaboração de outras formas de dominação e subordinação do trabalho ao capital, que é o campo do enfrentamento das classes sociais, implicando a formação de um novo consenso de classe. No período histórico da “onda longa recessiva” (MANDEL, 1985), não há viabilidade histórica para a reedição dos mecanismos sociopolíticos que deram sustentação à expansão econômica do pós-guerra – negociação e acordos coletivos entre os grandes sindicatos e empresas, expansão dos sistemas de seguridade social, legislação reguladora do trabalho e os métodos fordistas de disciplinar a força de trabalho. A burguesia

lança mão da formação de uma cultura política da crise, como forma de operar mudanças econômicas e manter sua hegemonia, passando a atuar no campo da cultura, da socialização de uma visão de mundo, tornando as mudanças “consentidas”, como “iniciativas positivas no enfrentamento da crise econômica” (MOTA, 1995, p. 71-72).

Trata-se de um movimento de recomposição da hegemonia burguesa, uma verdadeira “reforma intelectual e moral”, sob direção da burguesia, situada no conjunto dos mecanismos de contratendência à crise de reprodução do capital, expressando sua busca em se manter como classe dirigente, sendo necessário não apenas obter adesões e administrar resistências, mas o consentimento ativo dos trabalhadores ao seu projeto (MOTA, 1995, p. 97). A formação de uma *cultura da crise* é uma das formas pela qual a burguesia tenta recompor as bases de sua hegemonia, prossegue a autora, através de um movimento, de dimensão mundial, que adquire traços particulares em cada formação social, de acordo com a inserção de cada país na economia internacional, com as relações entre as classes fundamentais e a “natureza” da ação do Estado.

A “cultura da crise” é vetor fundamental na criação desse consenso de classes, que busca realizar a hegemonia da burguesia. Ela é uma mediação no processo de mudanças dentro da ordem capitalista. Seu conteúdo ideológico e político reside na mistificação do caráter de classe desse projeto: a ideia de que a crise afeta indistintamente o conjunto da sociedade, independente da condição de classe dos sujeitos sociais, e que a sua superação beneficia indistintamente a todas as classes e todos os países. Desse modo, a “saída” da crise exige consensos e sacrifícios de todos. No contexto de perdas conjunturais da classe trabalhadora, sobretudo as mais imediatas, como desemprego e queda dos salários, a burguesia tenta obter seu consenso ativo, remetendo essas perdas aos efeitos da crise (MOTA, 1995, p. 72-101).

No Brasil, a “cultura da crise” se particulariza a partir da crise da dívida externa da década de 1980. As frações burguesas iniciam um processo de articulação política, na busca de capitalizar adesão à agenda das “reformas estruturais” ditadas pelos organismos internacionais. Diante da intensa socialização da política e do esgotamento do modelo substitutivo de importações, que configuram um período de “crise orgânica”, a questão é remetida ao campo da hegemonia, ao âmbito das relações de forças entre as classes fundamentais, com a emergência de novas práticas sociais das classes. Dessa forma, os processos de ajuste global e as “reformas estruturais” extrapolam a esfera econômica *stricto sensu*, seja porque contêm um claro direcionamento político, seja porque também são objeto de resistências e/ou adesões por

parte das classes, tratando-se de um processo constitutivo de hegemonia, e não de sua realização (MOTA, 1995, p. 78-79).

As novas formas de domínio do capital sobre o trabalho supõem a socialização de novos valores políticos, sociais e éticos, bem como a produção de outros padrões de comportamento compatíveis com as necessidades de mudanças na esfera da produção e da reprodução social (MOTA, 1995, p. 90). A estratégia de formação e socialização de uma “cultura da crise” no Brasil tem um sentido perverso, diante do patrimônio organizativo e das práticas sociais das classes populares e trabalhadora, que passaram por um salto qualitativo na década de 1980:

[...] o discurso da crise, ou sobre a crise, é formador de uma cultura política que procura negar os referenciais teóricos, políticos e ideológicos, que permitiam, no caso brasileiro, até a segunda metade da última década, identificar propostas e práticas diferenciadas por parte das classes trabalhadoras e capitalistas acerca da situação social e econômica do país (MOTA, 1995, p. 101).

A burguesia, em seu movimento de recomposição da hegemonia, utilizando da formação de uma “cultura da crise”, propaga o discurso de que, na crise, a luta pela recuperação econômica do país beneficia a todos, indistintamente, razão maior do discurso da colaboração e do salvacionismo indiferenciado, estratégia que tem como consequência o solapamento de um projeto de classe, de corte anticapitalista, mediante a formação de uma vontade política universal que independe da inserção dos sujeitos sociais na estrutura social. Ainda de acordo com a autora, esses discurso e prática indiferenciados contribuem para a formação de um novo conformismo social, ao tornar genéricos e universais os interesses de uma classe:

O discurso da superação conjunta da crise neutraliza o patrimônio político-organizativo dos trabalhadores brasileiros, depois de uma década de lutas reativas e ofensivas contra o movimento ditatorial, autoritário e concentrador do capital, iniciado no pós-64 (MOTA, 1995, p. 103).

A trajetória política da burguesia, movida pelos interesses do grande capital, nos anos 1980 e 1990 no Brasil, vai se pautar pela tentativa de realização da hegemonia de seu projeto político. Diante da intensa socialização da política, que atinge seu ápice na década de 1980, utilizará como instrumento básico a formação de uma cultura marcada pela necessidade de desqualificação das demandas dos trabalhadores, enquanto exigências de classe, sendo fundamental, nesse sentido, a obtenção do consentimento das classes trabalhadoras em torno da ideia de que a crise econômica afeta a toda a sociedade, exigindo a colaboração de todos (MOTA, 1995, p. 163).

A seguridade social, no centro desse projeto político da burguesia, é inundada com o discurso da *crise*, sob a argumentação de que é “necessário mudar o sistema de seguridade

existente, para adequá-lo às reformas macroeconômicas.” Como afirma Mota (1995, p. 163), o que está subjacente a esse propósito é a supressão dos direitos sociais dos trabalhadores, consagrados na Constituição Federal de 1988.

A “cultura da crise” produz efeitos na sociedade civil, na década de 1990, quando emergem práticas pautadas na solidariedade entre classes antagônicas, com viés apolítico e pautadas na “eficiência”, expressas em movimentos sociais de natureza transclassista, suprapartidários, suprapolíticos e supraideológicos, portadores de um discurso e práticas *indiferenciados* frente à crise, com um tom salvacionista e amparados no primado da ética e no distributivismo dos excessos, distante de qualquer elemento de direção política explícita e destituídos do caráter de movimento das classes trabalhadoras, apresentando “um suposto interesse geral da sociedade em denunciar a barbárie social brasileira” (MOTA, 1995, p. 163). São exemplos desses movimentos as campanhas “em favor da cidadania contra a fome” e “pela ética na política”, cujas características os diferenciam radicalmente das experiências organizativas dos trabalhadores, construídas ao longo da década de 1980, como aponta a autora: à *democracia sem adjetivos* do sujeito destituído de pertencimento de classe, correspondem o cidadão –pobre e/ou o cidadão-consumidor.

Na esteira desses movimentos, a década de 1990 assiste também à proliferação de ONGs, fomentando a cultura das iniciativas autônomas, por fora das instituições governamentais, construindo uma antinomia entre eficácia pública e eficácia privada, com uma revalorização das atividades filantrópicas, do privado, do voluntarismo político e do apoliticismo, processo que é chancelado por medidas governamentais, com destaque ao Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), expressão máxima da recomposição burguesa no Brasil, e que será analisado no próximo item.

1.2 Década de 1990: crise, hegemonia neoliberal e contrarreforma do Estado

Na entrada dos anos 1990, sob os efeitos do agravamento da crise econômica de 1989-90 e do esgotamento do Estado Desenvolvimentista brasileiro, o país se encontra derruído pela inflação, que será o fermento ideológico para a possibilidade histórica da hegemonia neoliberal; com baixo nível de investimento público e privado; níveis elevados de endividamento, apesar de várias renegociações da dívida e com a situação social ainda mais agravada, delineando uma situação de crise profunda (BEHRING, 2008, p. 137). O nível da luta de classes no período

também é determinante dessa conjuntura de crise, tendo em vista a ampliação da capacidade organizativa da classe trabalhadora e das classes populares, impedindo soluções autocráticas e colocando o conflito distributivo em um nível superior. Por outro lado, as tensões entre as frações da burguesia, empenhadas em preservar suas respectivas participações na renda nacional, pressionavam o Estado.

Essa situação de crise profunda torna propício o ambiente para trazer à tona a ortodoxia, de forma que a orientação neoliberal encontra solo fértil, ainda que sua introdução mais intensa tenha sido retardada pelos deslocamentos e contradições que marcaram o fim da ditadura militar e a transição democrática, consolidando-se como doutrina dos anos 1990 (BEHRING, 2008, p. 147; SOARES, 2000, p.37).

A agenda liberal, que vinha encontrando algum espaço nas medidas governamentais após o fracasso do Plano Cruzado, ganha contornos mais nítidos a partir da derrota, em 1989, da coalizão comprometida com os avanços democráticos preconizados na Constituição de 1988. A agenda político-econômica passa, a partir de então, a assumir o perfil desejado pelas agências multilaterais, com reformas liberais orientadas para o mercado (BEHRING, 2008, p. 38), comprometendo o processo de regulamentação das políticas de seguridade.

O pleito eleitoral de 1989 é emblemático do momento que a sociedade brasileira atravessava: foi o primeiro com eleições diretas para presidente desde a instauração da ditadura militar, por isso, torna-se depositário de esperança por mudanças; contava com uma candidatura expressiva que representava os interesses das classes trabalhadoras e populares, a candidatura Lula, chegando a disputar o segundo turno; evidenciou a crise de representação política das classes dominantes, que apareciam fragmentadas e sem candidato com chances efetivas, acabando, pragmaticamente, diante das possibilidades de aprofundamento da democracia política e econômica dadas pela intensa socialização da política do período, por depositar a confiança na candidatura Fernando Collor de Mello, no segundo turno, mesmo que um tanto a contragosto (BEHRING, 2008, p.144).

Ainda conforme a autora, o discurso de Collor era o mesmo dos setores insatisfeitos com a Constituição recém aprovada, e que já preconizavam, após a falência do Cruzado, a guinada rumo ao ajuste ortodoxo. Sua origem social e trajetória política, oriundo das classes dominantes, o alinhavam com esses setores, diante da candidatura de extração operária, representada por Lula.

O pensamento neoliberal, que resgata princípios do liberalismo clássico, é o elemento ideológico que vai agregar as diferentes frações da burguesia em uma nova aliança de classe, alinhando seus interesses de classe ao grande capital oligopolista, na disputa pela hegemonia, diante da crise do capital e da socialização da política vivenciada a partir da década de 1980. Como afirma Mota (1995, p. 181), esse pensamento marca as concepções da burguesia sobre a sociedade brasileira, na busca de socializar sua *visão de mundo*, tendo como objeto a *conjuntura de crise*, incorporando e funcionalizando ao seu projeto político as demandas das classes subalternas, no intuito de se constituir como classe hegemônica, e não somente classe dominante.

Como ressaltamos acima, a adoção do ajuste neoliberal no Brasil, de forma mais intensa, ocorreu tardiamente, em comparação com os demais países latino-americanos. (Soares, 2000, Behring, 2008). Conforme esta última autora e Antunes (2004), podemos identificar no governo Collor (1990-1992) a abertura às ideias neoliberais no Brasil, ainda de modo aventureiro, como pontua Antunes. É sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) que o ideário neoliberal vai assumir uma nova racionalidade, que ficaria explícita logo no início de seu primeiro mandato, com a virulenta resposta à greve dos petroleiros em 1995, demarcando a via da repressão ao movimento sindical para preparar o terreno às ideias neoliberais (ANTUNES, 2004).

De acordo com Antunes (2004, p. 9-10), o Plano Collor apresenta clara integração ao ideário neoliberal, cujo objetivo é dar um novo salto para a *modernidade* capitalista. Suas medidas buscam acentuar o modelo produtor para a exportação, competitivo ante as economias avançadas, o que implica a franquia da produção nacional aos capitais monopólicos externos. Do ponto de vista macroeconômico, suas medidas seguiram o essencial do receituário do FMI: enxugamento da liquidez, o quadro recessivo decorrente, a redução do déficit público, a *modernização* (privatista) do Estado, o estímulo às exportações e a prática do arrocho salarial.

O Plano Collor I, sucateou o capital estatal, destruiu o pequeno e médio capital, implodiu a tecnologia nacional, abrindo o parque produtivo nacional ao capital monopolista. O objetivo de contenção da inflação engendrou uma forte recessão, arrocho salarial, aprofundando a pobreza. O enxugamento da liquidez e a busca da redução do déficit público conduziram à privatização do Estado. O Plano Collor 2 nada mais foi que o reconhecimento da falência das medidas imediatas e contingenciais do Plano Collor 1, através do congelamento de preços e salários (ANTUNES, 2004, p. 12-14).

O desenho do Plano Collor é economicamente neoliberal, mas com uma condução política autocrática, pois desconsiderou o poder parlamentar ao limite, com excessiva dose de autonomia frente à sociedade civil, que nem sempre agradou os estratos dominantes brasileiros. Além disso, havia no Plano Collor, um “intervencionismo exacerbado” que desagradava os setores mais à direita, ainda que lembrasse a última medida necessária para a lógica de um Estado que se quer todo privatizado, concretizando a simbiose entre a proposição política autocrática e a essencialidade de fundo neoliberal, cuja compatibilidade é demonstrada pelo caso chileno (ANTUNES, 2004, p. 10-14), a primeira experiência de adoção do receituário neoliberal no continente, que se deu através de uma ruptura político-institucional representada pela ditadura de Pinochet.

A “modernização” do país pretendida por Collor foi destrutiva em relação a vários segmentos da indústria brasileira. As medidas implementadas em seu governo operaram uma brutal reestruturação do país, levando à desindustrialização inúmeros setores que haviam se expandido nos trinta anos anteriores. Além de brutalmente nefasto às classes trabalhadoras, o projeto neoliberal de Collor levou à destruição e sucateamento de parcelas do capital industrial privado, ameaçando parcela do empresariado, incapaz de competir com o capital monopolista internacional. Esse processo atinge também o capital estatal e o pequeno e médio capital (ANTUNES, 2004, p. 16-17). De acordo com o autor:

Neste sentido, o Projeto Collor opera uma mudança de curso em relação ao período juscelinista e até mesmo em relação à política econômica da fase ditatorial. Esta foi marcada por uma *modernização conservadora* que, embora socialmente nefasta e politicamente autocrática e perversa, permitiu uma enorme expansão do padrão de acumulação e um intenso salto industrial. A *modernização* contemplada no Projeto Collor acarretará a eliminação de elementos nucleares deste parque industrial. Ela é essencialmente destrutiva em relação a vários segmentos da indústria brasileira (ANTUNES, 2004, p. 17).

Desagradando frações da burguesia de base nacional, Collor implementa de forma aberta medidas de cunho neoliberal, sem conseguir aglutinar essas frações em um bloco coeso. É sob o governo de Cardoso que o projeto de supremacia da burguesia, sustentado na ideologia neoliberal, ganha sistematização e racionalidade, revelando-se o condutor dessa nova aliança intra-burguesa, aglutinando suas diferentes frações em um projeto definido e estratégico, que expressa a racionalidade burguesa no final do século XX e virada do século XXI. As expressões mais notórias desse projeto ídeo-político são o Plano Real e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), este último elaborado pelo MARE, tornando-se, como afirma Behring (2014), documento orientador de um período histórico.

O Plano Real tem um significado que vai além da vitória eleitoral de Cardoso, seu condutor ainda na condição de ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. O Plano é responsável pela recomposição burguesa no Brasil (BEHRING, 2008, p. 155), rearticulando as frações da burguesia, após um período relativamente longo de fragmentação. Cardoso, com credenciais da luta democrática e oriundo do núcleo duro das elites políticas e econômicas do país, ao contrário de Collor, colocou-se como o articulador e intelectual orgânico da contrarreforma e da hegemonia burguesas no Brasil contemporâneo (OLIVEIRA, 1998 *apud* BEHRING, 2008, p. 155).

Condições internas e externas deram sustentação ao “êxito” do Plano Real, que viabilizou a vitória eleitoral de Cardoso como condutor da aliança de forças de centro-direita que conduziria a implementação das políticas macroeconômicas e “reformas” estruturais ditadas pelos organismos internacionais, ao longo dos anos 1990. O Plano Real integra uma família de planos de estabilização discutidos em Seminário ocorrido em Washington, em 1993 (do qual resulta o Consenso de Washington e seu receituário de medidas de ajuste), e patrocinados pelas instituições internacionais, que, para sua execução, viabilizaram a renegociação das dívidas existentes de forma a tornar possíveis novos empréstimos, com a exigência de contrapartida da desregulamentação dos mercados locais, tendo em vista a livre circulação dos fluxos financeiros de curto prazo. A sustentabilidade política do programa de estabilização do FMI e as “reformas” estruturais dependiam da manutenção de condições de poder inalteráveis por um período longo de tempo, requisitos reunidos pela aliança PSDB-PFL (BEHRING, 2008, p. 156). Internamente, o cansaço das superinflações humilhantes, a estafa gerada pelas iniciativas anteriores de estabilização e a exaustão em relação à instabilidade política, que atravessaram a década de 1980, se juntaram às exigências dos organismos internacionais, no contexto da mundialização, gerando uma combinação que assegurou a popularidade dos gestores locais da nova política econômica. O componente cultural, fundado na “dura pedagogia da inflação”, e a esperança de crescimento e dias melhores, com a nova moeda, contribuiu para legitimar o Plano e seus condutores, possibilitando uma rearticulação das forças do capital no Brasil, inédita por um longo período (BEHRING, 2008, p. 155-157).

O Plano Real, através de suas medidas, promove uma adaptação regressiva do país ao capitalismo mundial (BEHRING, 2008). Ainda que tenha colocado a inflação sob controle, diferenciando-o dos planos anteriores, implementados ao longo da década de 1980, a sobrevalorização do câmbio e as altas taxas de juros promoveram uma ampla transferência de lucros para o capital portador de juros e uma desproporção entre a acumulação especulativa e a

base produtiva real. A abertura comercial, na busca da “competitividade” internacional, ocorreu com franca desvantagem à indústria nacional, visto que as unidades transnacionais instaladas, através de fortes incentivos do Estado e à custa de impostos fiscais, tendem a não comprar insumos nacionais, corroendo o orçamento público, levando ao desmonte da cadeia produtiva instalada e desequilibrando ainda mais a balança de pagamentos. O resultado dessa combinação foi a queda do investimento e o aumento significativo do desemprego na década de 1990, somados aos efeitos da reestruturação produtiva em curso, recaindo sobre o Estado na forma de crise fiscal e compressão dos gastos públicos em serviços essenciais (BEHRING, 2008, p. 157-158)

A política de abertura comercial e altas taxas de juros atraíram a presença de capital especulativo no país, em busca de ganhos rápidos e expressivos, encontrados nos títulos e no patrimônio público, através da política de privatização, incentivada pelo governo Cardoso. Ao lado da abertura comercial e sobrevalorização do câmbio, esse governo investiu na identidade de país exportador, como forma de equilibrar a balança comercial, mobilizando, para isso, incentivos fiscais, favores e concessões ao setor, com impacto nas políticas sociais, uma vez que baixam as receitas de estados e municípios, a exemplo do ICMS (BEHRING, 2008, p. 162).

Como afirma Salvador (2010), ainda nos preparativos para a adoção do Plano Real, no início dos anos 1990, e seguindo à risca as recomendações dos organismos multilaterais, o governo federal cria o FSE (1994), substituído pelo FEF (1996), que passa a ser designado como DRU, em 2000¹⁴. A manutenção da política macroeconômica neoliberal exige a criação de mecanismos de desvinculação orçamentária, com o objetivo de realocar recursos dos fundos públicos para livre aplicação pelos condutores das políticas econômicas (SALVADOR, 2010, p. 370). A DRU é um mecanismo estratégico de política fiscal para a composição do superávit primário – um dos pilares da política macroeconômica neoliberal -, através da drenagem de recursos dos fundos públicos, com destaque para o Orçamento da Seguridade Social, com o objetivo de gerir o crescente endividamento público ocasionado por essa mesma política¹⁵.

¹⁴ A DRU permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas, sendo as contribuições sociais sua principal fonte de recursos. Foi prorrogada por diversas vezes, sendo a última prorrogação encaminhada através da PEC nº 31/2016, aprovada e convertida na EC nº 93, de 08/09/2016. Prorroga o mecanismo da DRU até 2023 e aumenta seu percentual de 20% para 30%. Cria mecanismo semelhante para os estados, Distrito Federal e os municípios, com percentual de 30% de desvinculação das receitas relativas a impostos, taxas e multas, não aplicado às despesas destinadas à saúde e educação.

¹⁵ Como demonstra Salvador (2010, p. 373-379), no período de 2000 a 2007, foram transferidos para o orçamento fiscal R\$ 278,4 bilhões que pertenciam às políticas de seguridade social. No mesmo período,

Com a adoção do Plano Real, foi possível alcançar o controle da inflação, que marcou o primeiro governo Cardoso. Por outro lado, as escolhas adotadas para estabilização monetária, baseada em altas taxas de juros e câmbio valorizado, ocasionou a deterioração dos demais indicadores macroeconômicos, com um crescente endividamento público e privado, déficit fiscal insustentável, juros aberrantes, câmbio irrealista e déficit na balança de pagamentos, obrigando o governo federal a constantes superávits primários, a partir de imposições dos acordos com o FMI (BEHRING, 2008; SALVADOR, 2010).

A LRF, criada pela LC nº 101, de 4 de maio de 2000, foi uma resposta à desconfiança dos agentes privados, detentores de títulos da dívida pública, frente a essa deterioração. Como afirma Salvador (2010), a LRF trata de limitar as despesas não financeiras do orçamento e priorizar o pagamento de juros, no bojo do acordo do governo federal com o FMI, após as eleições de 1998, que implicou o empréstimo de US\$ 41 bilhões ao país e impôs uma série de condições, com destaque à geração de superávits primários¹⁶ (SALVADOR, 2010: 380).

Os mecanismos de política fiscal - DRU e LRF – criados para a canalização de recursos públicos para a esfera financeira, incrementados a partir da crise cambial de 1999, coloca dificuldades ainda maiores de investimentos estruturantes e impõe restrições às políticas sociais da seguridade (BEHRING, 2008, p. 159-160). Entretanto, são essenciais para o projeto de integração passiva da economia brasileira à divisão internacional do trabalho, em que a “atratividade” dos territórios nacionais é uma exigência colocada aos Estados (HARVEY, 2001), sob pena de exclusão dos fluxos de IED: “Com isso, a política fiscal é a guardiã da expectativa de rentabilidade de capitais estrangeiros, e a realização de superávits primários para honrar o pagamento de juros da dívida é um dos atrativos para o capital externo, ou seja, amenizar ao capital portador de juros o risco de apostar no mercado brasileiro” (SALVADOR, 2010, p. 382).

prosegue o autor, a seguridade social recebeu R\$ 161,62 bilhões de recursos do orçamento fiscal, ou seja, o equivalente a 58,06% do desvio feito pela DRU, do Orçamento da Seguridade Social para o Tesouro Nacional. Em paralelo, o autor demonstra o montante de recursos desviados da seguridade social pela DRU e sua participação no superávit primário do governo federal: no mesmo período, ou seja, de 2000 a 2007, verificou-se média anual de 62,45% do superávit primário oriundo de recursos que pertenciam à seguridade social, com destaque para o anos de 2000 e 2001, em que essa participação foi das mais altas, 72,66% e 76,56%, respectivamente.

¹⁶Na série histórica analisada por este autor, de 1999 a 2004, a meta de superávit primário foi superada ano a ano, sem, entretanto, pelos próprios fundamentos da política macroeconômica adotada, atingir o pagamento de todas as despesas com juros, agravando o endividamento do Estado (SALVADOR, 2010, p. 381).

Segundo o autor, a LRF foi o principal instrumento para concretizar as mudanças exigidas pelo FMI, obrigando a modificações importantes nas peças orçamentárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Uma das modificações mais substanciais é a determinação de que a LDO passe a ter um Anexo de Metas Fiscais, no qual devem ser estabelecidas as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida. Para os fins deste trabalho, chama a atenção que o anexo de metas deve conter também a avaliação financeira e atuarial do RGPS e do RPPS (SALVADOR, 2010, p.382-383).

A LRF estabelece o cumprimento das metas de resultados primário ou nominal de cada Poder, que deve ser verificado a cada bimestre, de acordo com o artigo 9º. Em caso de não cumprimento, é determinado o ajuste nas despesas com a limitação do empenho orçamentário e da movimentação financeira. As obrigações constitucionais e legais do ente e aquelas destinadas ao pagamento dos serviços da dívida não são, de acordo com a LRF, objeto de limitação orçamentária (SALVADOR, 2010, p. 383). Os gastos orçamentários são submetidos, por esse aparato legal, à lógica da financeirização com garantias para o pagamento de juros da dívida:

O anexo de metas fiscais que passa a integrar a LDO a cada ano não estabelece nenhum parâmetro para metas sociais que os governos tenham de cumprir, pelo contrário, ele funciona exatamente como limitador para gastos discricionários na área social. Portanto, a eficiência do gestor público limita-se ao bom manejo do orçamento para honrar a transferência de recursos do fundo público para os credores financeiros; não há metas de redução das desigualdades sociais, e muito menos uma avaliação permanente de quanto se gastou e qual o volume de recursos que serão destinados nos anos seguintes para as políticas sociais (SALVADOR, 2010, p. 383).

Nesse sentido, a LRF submete gastos sociais discricionários – com pessoal e manutenção de equipamentos públicos – e investimento ao pagamento dos serviços da dívida, que tem como garantidor as metas de superávit primário estabelecidas anualmente, à União, estados, Distrito Federal e municípios. Como afirma Salvador (2010, p. 386), a LRF diminui a capacidade de intervenção do Estado e a condução de políticas de desenvolvimento econômico e crescimento e políticas sociais estruturantes, aprisionando os recursos do fundo público ao pagamento dos serviços da dívida.

A drenagem de recursos públicos das políticas sociais ao capital portador de juros, operada pela LRF e DRU, associadas à abertura comercial, com destruição do parque industrial nacional, desemprego e aumento da informalidade, acarretaram impactos na seguridade social, sob o discurso, adotado pelos governantes, de baixar o “custo Brasil”, em termos de salários

indiretos/direitos sociais, com o objetivo de garantir “atratividade” às unidades produtivas transnacionais aqui instaladas (BEHRING, 2008, p. 161-162).

O aumento do desemprego foi um resultado inequívoco do conjunto de medidas desencadeadas pelo Plano Real, em uma economia, como a brasileira, historicamente marcada por um significativo mercado informal de trabalho, revertendo os limitados avanços das décadas anteriores sob o padrão de industrialização substitutivo de importações. Como afirma Behring (2008, p. 161), alguns elementos da política macroeconômica do governo Cardoso são fortemente geradores de desemprego, como as altas taxas de juros, que desestimulam o investimento produtivo e favorecem a especulação financeira. O endividamento a que as empresas são levadas, acarretou a falência de muitas delas, sobretudo as pequenas e médias, que se caracterizam pelo uso intensivo de força de trabalho, logo, responsáveis por significativa absorção de mão de obra. Por outro lado, as grandes empresas, nacionais e transnacionais, impelidas à *modernização* e à necessidade de competitividade internacional, introduzem tecnologias poupadoras de mão de obra e formas de organização de trabalho que ampliam relações de trabalho precárias. Os programas de demissão voluntária e a instituição de organizações sociais e agências executivas, medidas tomadas no âmbito da “reforma” do Estado, também geram desemprego e precarização do trabalho.

Nesse sentido, Behring conclui que, em relação ao “saldo” do Plano Real, “tudo indica que a memória da inflação vai se apagando, e a questão do emprego vai se tornando central ao lado de outros efeitos mais duradouros do Plano, a exemplo da crise energética de 2001, gerada pela falta de investimentos estruturais no setor antes e depois das privatizações.” (BEHRING, 2008, p. 161).

O Plano Real, resgatado em breves linhas com base na reflexão feita por Behring (2008), foi responsável pelo que a autora chama de recomposição burguesa no Brasil, que encontrou no governo Cardoso seu condutor, à frente de uma coalizão de forças conservadoras que coloca em marcha um projeto econômico-político voltado aos interesses do grande capital monopolista, revertendo a marcha progressista dos anos 1980. Essa recomposição burguesa no Brasil, após um período de intensa polarização de projetos societários na década de 1980, catalisada pela adesão das frações burguesas às linhas-mestras do Plano Real, tem impactos não somente na burguesia, mas no Estado e nas classes trabalhadoras:

Para a burguesia, há um deslocamento patrimonial dos capitais e uma inserção mais forte do capital estrangeiro, bem como uma rearticulação política em torno da coalizão liderada por Cardoso, mesmo com eventuais tensões internas, que foram se

aprofundando ao longo do tempo. Para os trabalhadores, é evidente o recrudescimento das condições de vida e de trabalho, com ataque simultâneo aos direitos sociais, ensejando um período de lutas políticas defensivas diferente da década de 1980, em especial após a paradigmática ‘greve dos petroleiros’, em 1995 (BEHRING, 2008, p. 166-167).

Nesse processo de redimensionamento das classes sociais, em suas morfologia e práticas sócio-políticas, o Estado passa por uma redefinição de seu papel, através da auto referida “reforma” do Estado, elemento central desse projeto de dominação e estratégia mais importante do ajuste estrutural, com sentido neoliberal, no Brasil, no contexto da reestruturação produtiva e da mundialização do capital.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), expressão institucional da “reforma” do Estado (BEHRING, 2008) foi elaborado pelo MARE e aprovado em setembro de 1995. As proposições do Plano orientaram, dentre outros processos e legislações, a EC nº 19, de 19/06/1998, que tem como objeto a “reforma” da administração pública.

A justificativa do Plano, feita em sua apresentação pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, parte da constatação de que a crise brasileira da década de 1980 foi uma crise do Estado, que se desviou de suas funções básicas, ampliando sua atuação no setor produtivo, o que gerou a deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e a inflação. A “reforma” do Estado estaria a serviço da estabilização e do crescimento da economia, bem como da correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1995).

Percebe-se que o conteúdo ideológico do Plano é marcante. Trata-se de um instrumento da burguesia, em recomposição e na disputa por hegemonia, como bem resgatado por Mota (1995). Como coloca essa autora, a “cultura da crise”, enquanto elemento que fundamenta o projeto de luta por hegemonia da burguesia, se concretiza no Plano.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tem um caráter abrangente, não se reduzindo à reforma administrativa do aparelho do Estado. Na medida em que invoca, como necessidade da “reforma” do Estado, a crise fiscal, a inflação e a “insustentabilidade” de um Estado “intervencionista”, estão dados seus elementos, enquanto um projeto de sociedade. Frente ao insucesso do Estado intervencionista, propõe uma ação reguladora do Estado, no quadro de uma economia de mercado. (BRASIL, 1995)

Segundo o documento, a “reforma” abrange o ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações -, acompanhada de

uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando sua eficiência. Trata-se, portanto, de um projeto econômico, político e social mais amplo, onde a reforma do aparelho do Estado (a reforma administrativa) é um de seus aspectos. O Plano Diretor da Reforma do Estado introduz uma revisão do conceito de Estado e uma refundação da relação Estado-sociedade, a partir da redefinição do papel do Estado, em estreita articulação com as requisições colocadas pela reestruturação produtiva e a mundialização (BEHRING, 2008, p. 178).

Como o próprio documento enuncia, o Plano é base para um conjunto de reformas constitucionais, dentre elas, a reforma da Previdência, explicitamente enunciada no documento como um dos caminhos do projeto (BEHRING, 2008, p. 177), e que ganha materialidade com a Emenda Constitucional nº 20, de 16/12/1998, integrando o conjunto de medidas da “Reforma” do Estado.

No âmbito da previdência, nota-se uma continuidade entre algumas medidas propostas pelos técnicos governamentais da “Nova República” e defendidas por parlamentares de centro e de direita durante a Assembleia Constituinte (1987-1988), e medidas implementadas na “contrarreforma” da Previdência realizada pelo governo Cardoso, cujas diretrizes estão no Plano Diretor da Reforma do Estado. Existem, portanto, fios condutores comuns entre as propostas para a previdência social formuladas por forças de centro e de direita, desde o esgotamento do regime militar e a transição democrática, até as medidas contrarreformistas iniciadas na década de 1990, sob os auspícios do “Consenso de Washington”. Propostas e medidas que se situam no largo período histórico, iniciado em finais da década de 1960, nos países centrais, espalhando-se para os países periféricos, em que a ordem do capital experimenta uma curva decrescente na sua eficácia econômico-social, cuja reprodução ampliada torna-se crescentemente incompatível com as instituições sócio-políticas vigentes no período da “onda longa expansiva” (MANDEL, 1985), implicando, cada vez com mais intensidade, ônus sócio-humanos de monta (NETTO, 2001, p. 70-71).

Como historicamente o capital conviveu com formas e arranjos sócio-políticos diversos (NETTO, 2001, p. 47-48), é possível compreender que medidas semelhantes na política de previdência tenham sido elaboradas e/ou implementadas, no Brasil, em regimes políticos ditatoriais e democráticos, sob governos de extração social e orientação ideológica distintas. Essas medidas, no período histórico marcado por aquela “curva decrescente”, inserem-se no

conjunto de mecanismos de contratendência mobilizados pelo grande capital para enfrentar sua crise de reprodução, cuja dinâmica incompatibiliza acumulação e valorização capitalista com a garantia de direitos políticos e sociais mínimos, possível no período expansivo. O conjunto de instituições da democracia política, antes, possibilidades latentes durante os *trinta anos gloriosos* do capitalismo, tornam-se limites a serem removidos no atual desenvolvimento da ordem do capital, cuja exigência histórica, representada idealmente pelo neoliberalismo, consiste em libertar a acumulação de todas as cadeias impostas pela democracia (NETTO, 2001:80).

1.2.1 A contrarreforma do Estado no Brasil: uma breve análise do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

Como foi afirmado anteriormente, o Brasil adota de forma tardia o ajuste neoliberal, que se inicia de forma “aventureira” com Collor, assumindo feição “racional” no governo Cardoso (ANTUNES, 2004; BEHRING, 2008). As expressões institucionais mais notórias dessa racionalidade burguesa são o Plano Real e o Plano Diretor da Reforma do Estado.

A adoção tardia do ajuste neoliberal no país, de forma mais intensa, foi retardada pelos deslocamentos e contradições gerados pelo esgotamento do Estado desenvolvimentista brasileiro, no contexto da onda longa recessiva do capital (MANDEL, 1985), que corroeram as bases de sustentação do regime militar, em um processo permeado por tensões entre as classes e segmentos de classe e pela retomada da capacidade organizativa das classes trabalhadoras e populares, que atravessa o fim do regime militar e a transição democrática (SOARES, 2000, p. 37-38; BEHRING, 2008).

Na condição de último país latino-americano a adotar o ajuste neoliberal, em meados da década de 1990, o Brasil situa-se em um contexto internacional em que os EUA se encontram “reestruturados” da crise da década anterior, passando a prevalecer seu interesse exportador, encarando a América Latina como seu “mercado”. As implicações desse processo são a abertura comercial e financeira incondicional dos países latino-americanos, que, ao mesmo tempo, passam a conviver com níveis elevados de neoprotecionismo nos países centrais, em franca contradição com as medidas de ajuste estrutural impostas ao continente latino-americano. Como decorrência, há uma inflexão na balança comercial de diversos países latino-americanos,

de forma que, a entrada na *globalização* e na *modernidade* capitalista significou, para a América Latina, apenas uma abertura comercial incondicional. A condição particular de país com o mais alto grau de industrialização da América Latina fez com que, para o Brasil, as consequências dessa abertura comercial e financeira incondicional fossem devastadoras, com a destruição do parque industrial nacional e índices elevados de desemprego (SOARES, 2000; ANTUNES, 2004; BEHRING, 2008).

Outro aspecto a ser destacado em relação ao “tempo” de adoção do ajuste neoliberal no Brasil é que, na década de 1990, o próprio ajuste estrutural passava por uma reconfiguração nos centros hegemônicos, caracterizada como “ajuste revisitado”, em que o Estado é colocado como objeto das reformas, consideradas imprescindíveis para o sucesso do ajuste (do capital). (SOARES, 2000).

Como afirma a autora, as propostas de ajuste, em um primeiro momento, buscavam atingir seus objetivos no curto prazo, através da aplicação *rápida* de suas *amargas* medidas, de forma “severa e correta”, para colher seus resultados: aumento do investimento e restabelecimento do fluxo de capital, bem como a estabilização efetiva e permanente de preços. No entanto, como esses resultados não foram alcançados no prazo estimado, tem lugar uma segunda concepção de ajuste estrutural, mais relacionada a mudanças de médio prazo, recomendando uma melhor gestão macroeconômica, mudanças institucionais no setor público e estratégias de desenvolvimento, incluindo a relação público-privado (SOARES, 2000, p. 30).

Nesse contexto, na maioria dos países latino-americanos, que passam a adotar o receituário neoliberal entre finais da década de 1980 e início da década de 1990, reverbera o discurso de organismos internacionais e de alguns governos acerca da preocupação com as “medidas corretivas” ao ajuste. Como aponta a autora, passa a ser constante a preocupação com o equilíbrio macroeconômico, com o crescimento e com a equidade, debitadas à necessidade de “examinar as responsabilidades do Estado”, tendo em vista a orientar o desenvolvimento em prol de um maior dinamismo e justiça social.

Ou seja, mesmo reconhecendo as gritantes evidências do fracasso social do ajuste, os organismos internacionais mascaram a impossibilidade de que, a persistir a mesma política econômica, esse fracasso possa ser revertido, impondo uma visão de que os problemas sociais hoje existentes são apenas um problema de administração do ajuste, culpabilizando, mais uma vez, os Estados Nacionais de serem incompetentes na gestão econômica e social. É nessa perspectiva que se situam as recomendações recorrentes da necessidade de “reformas” (SOARES, 2000, p. 31).

No Brasil, o governo Collor iniciou medidas de reforma administrativa consonantes às diretrizes do ajuste neoliberal, ainda que com um tom moralizante. Como se viu no item anterior, foi no governo Cardoso que a contrarreforma do Estado adquiriu a forma racionalizada de um projeto de classe, com sustentação política, cuja expressão institucional é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), e cujo teórico e gestor, à frente do MARE, foi Bresser Pereira (BEHRING, 2008).

Neste passo, a imposição do ajuste neoliberal no Brasil, na década de 1990, pegou o país a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um “Estado de Bem Estar Social” (SOARES, 2000, p. 35). O Plano Diretor da Reforma do Estado, que busca redefinir o papel do Estado¹⁷ e sua relação com a sociedade civil, traz uma forte crítica à Constituição Federal de 1988.

O documento, orientador de um período histórico (BEHRING, 2014), parte de um diagnóstico acerca da crise dos anos 1980, atribuindo sua causa a uma crise de Estado, caracterizada, por sua vez, pela crise fiscal, devido à perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública negativa; pelo esgotamento do modelo estatizante de intervenção do Estado na economia, que, no caso dos países de Terceiro Mundo, foi através do modelo de substituição de importações; e pela superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995).

Considera que o Estado brasileiro, no decorrer do período substitutivo de importações, afastou-se de suas funções básicas na esfera produtiva, o que, segundo o documento, fez com que não conseguisse atender com eficiência as demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A partir dessa “constatação”, e com o discurso da “adequação” à globalização, o documento propõe a redefinição do papel do Estado, agora não mais um executor ou produtor direto de bens e serviços, mas promotor e regulador do processo de desenvolvimento econômico:

Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12).

O Plano Diretor da Reforma do Estado reserva um papel central ao mercado (BEHRING, 2008). Segundo o documento, um Estado eficiente redistribui e realoca recursos,

¹⁷ O Plano Diretor da Reforma do Estado é um documento complexo, do ponto de vista teórico e político. Para fins deste trabalho, abordaremos especialmente as questões do Plano relativas à Previdência Social. Entretanto, uma análise crítica, abrangente e indispensável da “reforma” do Estado, em sua expressão institucional e em suas expressões concretas, encontra-se em Behring (2008), mais precisamente nos capítulos 4 e 5.

transferindo para o setor privado atividades que podem ser controladas pelo mercado, onde se inclui a privatização das empresas estatais e a descentralização, para o setor público não-estatal, de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas subsidiados por ele, como é o caso de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (BRASIL, 1995, p. 12).

Apresentando uma concepção de cidadania esvaziada de sentido público e coletivo, cuja expressão máxima é a figura do cidadão como cliente (BRASIL, 1995), o documento busca sustenta-la com argumentos igualmente vazios de sentido, ao afirmar que a transferência de serviços “não-exclusivos”, como educação e saúde, para o setor público não-estatal, possibilitaria o controle social direto e a participação da sociedade, sem mencionar, como afirma Behring (2008), as instâncias deliberativas e de controle social, como os Conselhos de Direito, previstos na Constituição Federal de 1988.

A inspiração neoliberal do Plano é latente, embora haja a recusa quanto ao rótulo neoliberal. O Plano Diretor critica, em seus argumentos, o Estado mínimo e a resposta neoliberal, identificados com o governo Collor, considerados “irrealistas e equivocados” diante das “distorções” provocadas pela Constituição Federal de 1988 e dos desafios colocados pela globalização, “na medida em que se preocupava em destruir ao invés de construir” (BRASIL, 1995, p. 22). O discurso em defesa da “reforma” do Estado busca escapar ao rótulo neoliberal, se autointitulando “social-liberal”, propondo uma “reconstrução do Estado”, conforme a proposta de seu ideólogo, Bresser Pereira. O ciclo econômico, segundo ele, demandaria um Estado “intermediário”, nem liberal, nem intervencionista (BEHRING, 2008, p. 172-175).

A “reforma” do Estado, de caráter “social-liberal”, tendo em vista “resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 11), envolve

(1) o ajustamento fiscal duradouro;(2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995, p. 11)

Nesse sentido, como afirma Behring (2008, p. 178), o Plano Diretor da Reforma do Estado vai muito além da “reforma” administrativa, tratando-se de uma revisão do conceito de

Estado e da refundação da relação Estado-sociedade, em articulação com as requisições colocadas pela reestruturação produtiva e a mundialização.

Defende uma concepção de Estado que garante a ordem e a propriedade, entregando ao mercado a gestão da vida social, restringindo a atuação estatal às expressões mais dramáticas da questão social. Nesse aspecto, as funções do Estado elencadas pelo Plano Diretor se encaixam nas orientações do “ajuste revisitado”, mencionado por Soares (2000), que prevê as funções clássicas do Estado liberal (salvaguarda da propriedade e dos contratos, monopólio estatal da violência), acrescidas da função de “remediar” os efeitos sociais do ajuste, através de políticas sociais focalizadas na extrema miséria, de caráter compensatório.

A Constituição Federal de 1988 é duramente criticada e combatida pelo Plano Diretor, como um “retrocesso burocrático sem precedentes”, expressos no “engessamento do aparelho estatal”, através da extensão das “regras burocráticas rígidas”, adotadas no núcleo estratégico do Estado, para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais; na instituição da obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados e dos Municípios; na atribuição de normas de funcionamento às fundações e autarquias públicas, idênticas àquelas que regem a administração direta, o que “retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional” (BRASIL, 1995, p. 21).

Para superar esse “atraso”, o Plano Diretor propõe a introdução da perspectiva gerencial na administração pública, remontando à bem-sucedida experiência, do ponto de vista de seus formuladores, ocorrida no regime militar, através do Decreto-Lei nº 200/1967, que expandiu a administração indireta para flexibilizar a administração do Estado. Em contraponto, a transição democrática, do ponto de vista da administração pública, seria um “momento de retrocesso”, um período de “novo populismo patrimonialista no país”, e a Constituição de 1988, uma volta ao passado burocrático sem precedentes (BEHRING, 2008, p. 180).

A partir da perspectiva gerencial, o Plano Diretor propõe diretrizes para uma “reforma” administrativa, entendida como uma das respostas “necessárias e consistentes” aos desafios colocados pela “crise”, causada por um “Estado ineficiente e burocrático”. A “reforma” administrativa, que é um dos aspectos da “reforma” do Estado, consiste na substituição da administração pública burocrática, considerada “rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno”, pela administração pública gerencial, “flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (BRASIL, 1995).

Importante salientar alguns aspectos da crítica à administração pública burocrática, na forma como é conduzida pelo Plano Diretor, pois, em nosso entendimento, os argumentos da crítica buscam fundamentar e legitimar as propostas contrarreformistas nas carreiras e no regime de previdência dos servidores públicos – o RJU e o RPPS -, além dos serviços públicos de educação, saúde, previdência social prestados pelo Estado, orientando medidas de sucessivos governos a partir da década de 1990 e ao longo das duas décadas do século XXI, a despeito de diferentes orientações ideológicas, origem social e siglas partidárias.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado sustenta que a administração pública burocrática é uma forma de organização que dá margem ao abuso e à ineficiência, devido à ênfase nos procedimentos, considerados rígidos, lentos e ineficientes. No contexto da “globalização”, defende o documento, os princípios do modelo burocrático-formal na administração pública, baseados em padrões hierárquicos rígidos, centrado nos processos e não nos resultados, mostram-se ineficientes diante dos desafios colocados ao país. Essa rigidez nos procedimentos e o “excesso” de normas e regulamentos acarretam a concentração e centralização de funções pelo aparelho do Estado, considerados aspectos negativos para uma atuação eficiente e voltada para o atendimento ao cidadão (BRASIL, 1995, p. 11).

Os princípios organizacionais da administração pública burocrática, no contexto em que o Estado cresce em tamanho para assumir a defesa dos direitos sociais, tornam os custos dessa defesa mais altos que os benefícios do controle; nesse sentido, o documento defende que as práticas burocráticas sejam substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial (BRASIL, 1995, p. 14).

A crítica da administração pública burocrática e seus “excessos” corroboram a crítica à Constituição Federal de 1988: os aparatos legal-institucionais voltados à defesa dos direitos sociais – legislações, instituições, corpo de funcionários – são a causa, apontada pelo Plano Diretor, da inviabilidade do modelo de administração pública burocrática, por concentrar e centralizar funções no Estado.

O Plano Diretor, como vimos, defende a atuação reguladora do Estado, afirmando que as inúmeras demandas sociais a ele dirigidas tornaram sua atuação ineficiente e cara. Aliado ao discurso da defesa do Estado como *res publica*, cuja defesa se dá por uma abstrata participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos, o documento consolida sua justificativa para a transferência de responsabilidades estatais para a sociedade civil – a publicização -, que vai caracterizar a intervenção do Estado nas políticas sociais, inclusive a seguridade social, a partir de meados da década de 1990.

A crítica à administração pública burocrática é dirigida aos procedimentos, considerados rígidos e auto referenciados, inclusive na admissão de pessoal. O documento afirma que a Constituição Federal de 1988, “erroneamente” movida pela crítica à descentralização que o regime militar implantou na administração pública e à estatização, introduziu o aumento de controles burocráticos nas empresas estatais e a criação de normas *rígidas* para criação de novas empresas públicas. A reafirmação dos princípios da administração pública burocrática pela Constituição de 1988, segundo o documento, gerou a instituição de “privilégios”, cujos exemplos são:

[...] a estabilidade rígida para todos os servidores civis, diretamente relacionada à generalização do regime estatutário na administração direta e nas fundações e autarquias, a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor (BRASIL, 1995, p. 22).

A estabilidade do funcionalismo público; a extensão do regime jurídico único ao funcionalismo; a aposentadoria integral dos servidores públicos; o “protecionismo” da legislação que regula as relações de trabalho no setor público, “inibidora do espírito empreendedor”; a “rigidez excessiva do processo de contratação e demissão do servidor”, são considerados mais do que excessos, tratando-se de “privilégios”, responsáveis pelo engessamento do aparelho de Estado, aumentando o custo da máquina – daí a estreita relação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado com o ajuste fiscal de sentido neoliberal (BEHRING, 2008).

A partir da crítica aos “privilégios”, “excessos” e “anacronismos” da administração pública burocrática, bem como sua ênfase em normas e procedimentos, em detrimento dos resultados, o Plano Diretor propõe mudanças no funcionalismo, nas carreiras, na remuneração, nas formas de contratação e avaliação do desempenho. Com o discurso do encarecimento da máquina administrativa, ao lado da ineficiência dos serviços públicos, o Plano aponta uma “desproporção” entre o número de servidores ativos e inativos, com um crescente contingente de inativos comparado com o total de ativos, devido à suspensão de concursos públicos, em decorrência do ajuste fiscal e da queda da arrecadação tributária. O destaque para os inativos é um aspecto essencial no projeto de contrarreforma, pois, em sua propositura, constituem-se em elemento fiscal “explosivo e injusto”, gerador de privilégios e desequilíbrios (BEHRING, 2008, p. 181).

O documento, nesse aspecto, afirma que não se pode falar em déficit de servidores na União, mas em “áreas que concentram um número desnecessário de funcionários e outras que

apresentam déficit, como no caso das atividades finais de saúde e educação.” Aponta o crescimento dos gastos de estados e municípios no PIB, em comparação aos gastos da União, como forma de justificar a transferência de atividades-finais para o setor público não-estatal e o setor privado, visto que esses entes são executores das políticas sociais. Além de alegar o crescimento dos gastos, o documento questiona a necessidade de manter o mesmo contingente de funcionários frente às novas funções *reguladoras* do Estado (BRASIL, 1995, p. 23-24), ratificando medidas de enxugamento do quadro de servidores públicos, bem como de precarização das relações de trabalho, na medida em que critica a extensão do regime jurídico único a todo o funcionalismo.

Outro argumento na direção da precarização das relações de trabalho no âmbito do Estado é a proposta de equiparação da remuneração dos servidores públicos ao mercado de trabalho nacional, em uma clara medida de desvalorização do serviço público e de nivelar “por baixo” os direitos do trabalho, constituindo-se em uma diretriz de todo o processo contrarreformista, da década de 1990 em diante.

Cardoso, Presidente da República à época da publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado, assina a apresentação do documento, onde defende que a administração pública gerencial depende da “flexibilização” da estabilidade e da permissão de regimes jurídicos diferenciados. Defende ainda, através de “reformas” constitucionais baseadas no Plano, a definição de tetos para a remuneração dos servidores ativos e inativos, oferecendo aos servidores uma “remuneração condizente com o mercado de trabalho nacional”. Defende que, através da “reforma” da Previdência, se possa assegurar que as aposentadorias ocorram em “idade razoável”, proporcionais ao tempo de contribuição do servidor (BRASIL, 1995).

O aumento das demandas sociais dirigidas ao Estado é um dos “excessos” apontados como consequência da adoção do modelo burocrático-formal, que, segundo o documento, estaria encarnado na Constituição Federal de 1988. O “salto” no sentido da administração gerencial faz-se necessário para reconstruir a administração pública em bases “modernas” e “racionais”, e adequar o aparelho estatal às novas funções reguladoras do Estado, no contexto da crise fiscal e da globalização. A “reforma” do aparelho estatal busca construir uma administração descentralizada, voltada para o cidadão, pautada na eficiência, qualidade, produtividade e o controle dos resultados (BRASIL, 1995).

A proposta da administração pública gerencial, apresentada no Plano Diretor da Reforma do Estado, se dedica a desmontar os princípios da administração pública burocrática,

representados na Constituição Federal de 1988. Os “excessos” legais, normativos e institucionais inscritos pela Constituição devem ser “reformados”, em nome da eficiência e da qualidade dos serviços públicos voltados ao “cidadão-cliente”, discurso fortalecido pela “cultura da crise”.

No âmbito do aparelho estatal, as mudanças necessárias consistem, em síntese:

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (BRASIL, 1995, p. 17).

O critério de eficiência da administração pública gerencial reside em sua ênfase nos resultados, segundo o documento, ao contrário da administração pública burocrática, que enfatiza normas e procedimentos, “voltada para si própria” e não para o “cidadão-cliente”, o que prejudicaria o interesse público:

Para a administração pública burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado (...) os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia (BRASIL, 1995, p. 17).

A “reforma” do aparelho de Estado busca aumentar sua governança (BRASIL, 1995), prejudicada pela “ineficiência”, “lentidão”, “rigidez” e “alto custo de manutenção da máquina administrativa” da administração pública burocrática, “voltada para si própria” e para o controle interno, limitando a capacidade do governo em implementar políticas públicas, comprometendo sua governança, ou seja, a capacidade de governo do Estado (BRASIL, 1995, p. 13).

A proposta do Plano Diretor para a “reforma” do aparelho estatal, a partir das diretrizes da administração pública gerencial, pretende fornecer um verniz *moderno e racional* para a desestruturação do Estado, do funcionalismo público, da previdência social e do aparato institucional-legal da seguridade social. Essas diretrizes buscam justificar uma série de medidas de precarização do serviço público, que visa atingir a remuneração do funcionalismo, cuja avaliação é crescentemente atrelada à avaliação de metas e resultados; o valor das aposentadorias; o contingente de servidores e os aparatos institucionais de execução das políticas sociais, permitindo, de forma deliberada, sua exploração pelo setor privado lucrativo e não-lucrativo.

A auto-referida reforma do Estado, enuncia-se como um projeto político, econômico e social mais amplo, onde a “reforma” do aparelho do Estado é um aspecto. O projeto de

sociedade inscrito no Plano, com a retração do papel do Estado interventor na questão social e com ação estruturante na economia, conferindo ao mercado espaço central na gestão da vida social, sob o discurso da *ineficiência* da administração pública burocrática e da *crise* fiscal e de governança, tem como sujeito o cidadão-cliente, concebido como contribuinte de impostos e cliente dos serviços do Estado (BRASIL, 1995).

A ação do patronato no âmbito das empresas, diante das necessidades técnicas e dos conflitos gerados nas relações e processos de trabalho, bem como a atuação do grande capital e dos trabalhadores, enquanto sujeitos coletivos, na determinação de mecanismos formadores das políticas de gestão estatal da força de trabalho, são dois movimentos básicos, cujas práticas incidem na formação das tendências da seguridade social, a partir dos anos 1980. Fomentam as relações entre o Estado e o setor privado lucrativo e não-lucrativo e o padrão de diferenciação do consumo de serviços sociais entre trabalhadores do grande capital e trabalhadores excluídos e precarizados, formando a base objetiva do surgimento dos *cidadãos-consumidores* e os *cidadãos-pobres* (MOTA, 1995, p. 164-165).

Enquanto os novos modelos de gestão introduzidos pela reestruturação produtiva e as formas de encaminhamento das demandas dos trabalhadores das grandes empresas (multinacionais, estatais e bancos) pelos sindicatos contribuíram, a partir da década de 1980, na criação de um novo perfil da seguridade social brasileira, mediante a ampliação da “seguridade” própria ou agenciada, materializando a figura do *cidadão-trabalhador* do grande capital, que consome serviços diferenciados, esse processo “fortalece as diferenciações de consumo entre os trabalhadores, em função de sua inserção formal no mercado de trabalho” (MOTA, 1995, p.173).

Segundo a mesma autora, o novo padrão de acumulação e organização do trabalho no Brasil, na década de 1980, com a introdução de novas tecnologias e processos de gestão flexíveis nas empresas multinacionais, emerge uma nova forma de subordinação do trabalho ao capital, através da formação de uma cultura do trabalho que valoriza a negociação sindical, a cooperação, as relações interpessoais, a democratização do ambiente de trabalho, etc. Os sindicatos dos trabalhadores das grandes empresas (multinacionais, estatais e bancos), nesse ambiente e contando com maior potencial organizativo e político, encaminham suas demandas por melhores condições de vida e de trabalho, dentre elas as demandas por mecanismos de seguridade social, nas pautas de negociação, juntamente com as reivindicações salariais. Essas reivindicações são absorvidas pelo patronato mediante a oferta de serviços próprios, que passam

a ser considerados como direito contratual dos empregados, uma vez que negociados nos contratos coletivos de trabalho. Nesse sentido, como afirma a autora, a participação do movimento sindical, na barganha por mecanismos de seguridade social, ultrapassa o âmbito das empresas e contribui na criação de um novo perfil de seguridade social e um novo padrão de desigualdade, em que:

Aos trabalhadores mais organizados e empregados na grande empresa são ofertados serviços próprios das empresas; aos demais trabalhadores desorganizados, os precários serviços públicos, prática esta eminentemente formadora de uma cultura do consentimento da privatização e do cidadão-consumidor (MOTA, 1995, p. 175).

Essa diferenciação no atendimento das demandas das classes subalternas por meios de reprodução, em que os trabalhadores mais bem remunerados pelo grande capital ou pelas empresas estatais, tornam-se consumidores do mercado da seguridade privada, e os trabalhadores precarizados lutam por serviços assistenciais não-contributivos, a cargo do Estado e das instituições filantrópicas, apontado pela autora, está em consonância com o ajuste estrutural neoliberal e as “reformas estruturais”.

Como apropriadamente afirma essa autora, essa prática das empresas não deve ser identificada como iniciativa autônoma do empresariado em relação ao Estado ou uma iniciativa para suprir as lacunas das políticas sociais públicas. Constitui-se como um novo modo de socialização dos custos da reprodução da força de trabalho, mediante o deslocamento de parte dos fundos públicos da esfera coletiva para o âmbito privado, sob o discurso da parceria entre o setor público e a iniciativa privada, tão caro ao pensamento neoliberal. No contexto do ajuste estrutural neoliberal, torna-se objeto da própria regulação estatal, através das *contrarreformas*, que forjam “as condições legais para operar uma seletividade entre a política assistencial do trabalhador mais pobre, de natureza pública, e uma política privada para o assalariado do grande capital, por meio do uso de fundos públicos e mediante uma estratégia de superexploração do trabalhador” (MOTA, 1995, p. 176).

Essa orientação se intensifica no contexto do ajuste revisitado. Além dessa particularidade do processo histórico no Brasil, o ajuste –revisitado contribui na formação dessa nova concepção de cidadania: o cidadão consumidor e o cidadão pobre se adequam ao “ajuste revisitado”.

A inflexão no discurso do Banco Mundial, frente aos efeitos sociais do ajuste, propondo “reformas estruturais” que pudessem atenuar as contradições produzidas pelo próprio modelo de ajuste, através de programas focalizados na pobreza (MOTA, 1995, p. 84), se expressa no

Plano Diretor da Reforma do Estado. Segundo a autora, o Banco Mundial aponta duas principais estratégias em seu relatório da década de 1990: políticas voltadas ao incentivo ao trabalho e a prestação de serviços sociais básicos aos mais pobres, ao lado da necessidade de privatizar os serviços destinados aos trabalhadores de menor renda (MOTA, 1995, p. 85).

No interior do “novo consenso” – como ficou conhecida a revisão do “Consenso de Washington” -, os organismos internacionais passam a condicionar a concessão de empréstimos aos países em desenvolvimento à implementação de “reformas” sociais com foco na pobreza extrema, à desregulamentação dos mercados, privatização do setor público e à redução do Estado. O ajuste fiscal é o objetivo principal, precedendo todas as demais medidas, afastando do horizonte a consolidação de sistemas de seguridade inclusivos (MOTA, 1995, p. 85-86).

A “cultura da crise” e “sob o discurso da proteção específica aos excluídos do processo de produção, essa política tece as bases objetivas das propostas de privatização e da formação do cidadão-consumidor” (MOTA, 1995, p. 86), que em nada difere, em forma e essência, do “cidadão-cliente” do Plano Diretor da Reforma do Estado.

Outros dois aspectos da contrarreforma do Estado afetam diretamente a seguridade social: a “publicização” e a reforma da Previdência, cujos impactos tornam-se ainda mais nefastos com o ajuste fiscal, também enunciado pelo Plano Diretor como uma das medidas necessárias para a “reforma” do Estado.

A partir do imperativo de que a administração pública “deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (BRASIL, 1995, p. 16), o que, segundo o documento, só seria possível com a administração pública gerencial, a *publicização* é apresentada como uma estratégia que estaria em consonância com os objetivos de eficiência, qualidade, participação e controle social dos cidadãos.

Como afirma Behring (2008), há uma omissão aos mecanismos de controle social instituídos pela Constituição Federal de 1988, assinalando o espírito e a letra inconstitucional do Plano Diretor da Reforma do Estado:

Vale notar que há uma preocupação com o controle social, mas que ignora totalmente os conselhos paritários previstos na Constituição, na regulamentação da seguridade social, por exemplo. Aliás, o conceito constitucional de seguridade é ignorado e tornado irrelevante pelo Plano, que vê as políticas públicas de Previdência, Saúde e Assistência Social de forma totalmente desarticuladas (BEHRING, 2008, p. 182).

Frente à crítica da administração pública burocrática, da centralização e concentração das funções do Estado e dos “privilégios” dos servidores públicos, o Plano Diretor propõe a reorganização do Estado em quatro setores: o Núcleo Estratégico, Setor de Atividades Exclusivas, Setor de Serviços Não-Exclusivos, Setor de Bens e Serviços para o Mercado. A cada um desses setores correspondem formas de propriedade: estatal para os dois primeiros; pública não-estatal para o terceiro; no caso do último, a propriedade estatal não é desejável, mas deve existir regulamentação e fiscalização rígidas. Para o Núcleo Estratégico, o Plano propõe um *mix* entre administração burocrática e gerencial e para os demais setores do Estado, a administração gerencial (BEHRING, 2008, p. 182).

A “reforma”, segundo o documento, passaria pela transferência, para o setor privado, de atividades que podem ser controladas pelo mercado, a exemplo das empresas estatais – justificando, portanto, as privatizações. Passaria também pela descentralização, transferindo ao “setor público não-estatal” serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem, de acordo com o documento, ser subsidiado por ele: educação, saúde, cultura e pesquisa científica (BEHRING, 2008, p. 178).

Esse processo, caracterizado como publicização, atinge diretamente as políticas sociais. Trata-se da produção de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, através de *parcerias* com a sociedade para o financiamento e o controle social de sua execução. Há uma modificação essencial na atuação do Estado através das políticas sociais, tal como vigorou no período clássico do capitalismo monopolista (Netto, 2001), modificação expressa, entre outros aspectos, na redução da prestação direta de serviços sociais, passando a atuar como instância reguladora e provedora. O discurso do Plano Diretor defende que, por meio da transição de um tipo “rígido e ineficiente” de administração pública para a administração gerencial, “flexível e eficiente”, se reforçaria a governança do Estado (BEHRING, 2008, p.179).

A desregulamentação estatal redefine novos papéis estratégicos para o Estado (MOTA, 1995), com o objetivo de reestruturar os diversos capitais em função das novas demandas da produção seletiva internacional e em favor da formação de novos nichos de acumulação; perenizar a inexistência de mecanismos de controle sobre a produção e o mercado capitalistas; adequar os direitos recém-conquistados e as garantias sociais dos trabalhadores ao projeto do “cidadão-consumidor”, que é o sujeito político da “democracia sem adjetivos”, como condição para realizar “reformas” no âmbito das políticas sociais (MOTA, 1995, p. 116).

Enquanto no período clássico do capitalismo monopolista, caracterizado pelo modo de acumulação taylorista-fordista e pela ampliação da cidadania – articulação que, segundo Netto (2001, p. 28), vai assumir formas políticas *particulares*, a depender da correlação das classes e forças sociais em presença, indo de um limite a outro, do *Welfare State* ao fascismo -, a necessidade de garantir os superlucros dos monopólios, face às demandas econômico-sociais e políticas do proletariado, em processo reivindicativo e organizativo consolidado e maduro, refuncionaliza o papel do Estado, colocando na ordem do dia sua intervenção contínua e sistemática na “Questão Social”, através das políticas sociais – uma delas, concretizadas nos sistemas públicos de seguridade social -, sob a “acumulação flexível”, com o refluxo do movimento organizativo do proletariado e sob o manto da ideologia neoliberal, a tendência é de privatização da previdência e da saúde, ao lado da ampliação dos programas assistenciais, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e com as redefinições da intervenção do Estado (MOTA, 1995, p. 121-122).

Podemos afirmar, a partir das referências mencionadas, que o Plano Diretor da Reforma do Estado, apresentado em suas linhas gerais, é base para um conjunto de contrarreformas constitucionais, como a “reforma” da administração pública e servidores públicos e da Previdência Social, compreendidas como “estratégia de transição” da “reforma” do Estado, e que serão colocadas em prática no governo FHC e nos governos subseqüentes, de Lula e Dilma Rousseff. A conjuntura nacional e internacional e a correlação de forças sociais vão ditar o ritmo mais ou menos intenso das contrarreformas no decorrer do processo histórico demarcado pelo fim do século XX e início do século XXI no Brasil.

A “reforma” do Estado foi a estratégia mais importante do ajuste estrutural brasileiro, no contexto da reestruturação produtiva e da mundialização (BEHRING, 2008, p. 167). Sob a perspectiva do método crítico-dialético, as medidas traçadas no documento estão articuladas entre si, não só no plano formal, mas conformando uma totalidade concreta, cuja expressão é o projeto de recomposição da hegemonia burguesa no Brasil, como aponta a autora.

1.2.2 A contrarreforma da Previdência Social na década de 1990

A “reforma” da Previdência é mencionada no Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) como uma das medidas da auto referida “reforma” do Estado. Além do

governo Cardoso, que assina e endossa o Plano, todos os governos subsequentes, adentrando as duas décadas do século XXI e a despeito de suas distintas siglas partidárias, origem social e orientação ideológica, adotaram medidas contrarreformistas sobre a política de previdência - seja sobre os regimes de proteção voltados aos trabalhadores do setor privado, seja sobre aqueles destinados aos trabalhadores do Estado, ou sobre ambos - inspiradas neste que é um documento orientador de todo um período histórico (BEHRING, 2014), caracterizando o fio condutor do projeto contrarreformista da Previdência no Brasil.

Essas persistências, no tempo, se explicam, de acordo com Mota (1995), pelo fato de a contrarreforma da previdência, enquanto política de seguridade social, se situar no núcleo mais inflexível do projeto neoliberal no Brasil que, segundo a autora, não é a liberalização da economia, sem intervenção do Estado - pelas próprias limitações objetivas da economia brasileira -, mas o desmonte dos mecanismos de regulação da produção social e a regressão na esfera dos direitos sociais (MOTA, 1995, p.115).

A seguridade social, enquanto uma questão afeta ao “mundo do trabalho” e da cultura, mediada pela ação organizada dos trabalhadores e dos empresários, está no centro da “guerra de posição” travada pela burguesia em sua busca de hegemonia, através de intervenções políticas, econômicas e culturais, que tem o fito de socializar sua “leitura da história”, em um processo constituído por tensões e resistências por parte das classes subalternas (MOTA, 1995, p. 161-162).

Na particularidade brasileira, a partir do marco dado pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, concordamos com Granemann (2016) quanto à afirmação de que houve uma “divisão técnica do trabalho” entre os governos no que tange à contrarreforma da Previdência: Cardoso devotou-se prioritária, mas não exclusivamente, ao desmonte dos direitos do regime previdenciário dos trabalhadores do setor privado, o RGPS, através da Emenda Constitucional nº 20/1998, sem prejuízo de significativas alterações feitas através de leis ordinárias; Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), como a primeira medida de seu governo, desferiu seu ataque sobre os direitos previdenciários dos trabalhadores da União, regidos pelo RPPS, através da Emenda Constitucional nº 41/2003; e Dilma Rousseff (2011-2016), sobre ambos os regimes previdenciários, RGPS e RPPS, através de leis ordinárias, atingindo tanto os trabalhadores do espaço público, quanto os empregados pelo capital.

Na proposta apresentada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, a “previdência social básica” se localiza no chamado “Setor de Atividades Exclusivas”, de competência do Estado.

Nesse setor do Estado, o Plano propõe o tipo de administração gerencial e a transformação das autarquias em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão. São previstos mecanismos de controle social, mas sem explicitá-los, com omissão dos Conselhos de direito, previstos na Constituição Federal de 1988 (BEHRING, 2008, p. 182).

Considerando a importância histórica e estratégica do Plano Diretor para o projeto de recomposição da hegemonia burguesa no país, na virada do século XX ao XXI, chama atenção a forma como a Previdência Social, enquanto política social que compõe a seguridade social brasileira, é referida, como previdência social *básica*.

Não parece casuísmo ou equívoco na designação, mas a determinação de uma concepção de previdência pública residual, voltada aos mais pobres, com reduzido rol de benefícios e de valor mínimo, em consonância com o projeto que o grande capital tem para as políticas sociais: sua privatização e focalização nos mais pobres. Como afirma Mota (1995, p. 119), com o novo perfil de seguridade social que vai se delineando a partir da década de 1980, os serviços previdenciários estatais que forem mantidos devem se direcionar estritamente aos pobres, justificados como parte de um programa destinado a aliviar às necessidades extremas.

Sob a totalidade concreta do capitalismo tardo-periférico, a necessidade dos capitais em converter os regimes previdenciários dos trabalhadores do setor privado e do setor público em espaços de inversão de capital está intrinsecamente condicionada à desconstrução da previdência social instituída na Constituição Federal 1988, desconstrução que é explícita no Plano Diretor da Reforma do Estado, como procuramos demonstrar no item anterior.

O processo de contrarreforma da Previdência no Brasil, como parte do ajuste estrutural neoliberal, remonta ao início do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), ainda de forma “aventureira”, como afirma Antunes (2004). Este governo instala uma comissão de seguridade social no Congresso Nacional, cujo relatório, conhecido como “Relatório Antônio Britto”, deu origem às propostas de “reforma” apresentadas na tentativa de revisão constitucional em 1994 e 1995 (MOTA, 1995, p. 180-1993). É sob o governo Collor que, mediante a fusão do IAPAS com o INPS, a autarquia responsável por operacionalizar os benefícios e serviços previdenciários dos trabalhadores da iniciativa privada, passa a ter a sugestiva nomenclatura de INSS.

Sob o governo Cardoso, o projeto de recomposição burguesa, assumindo feição racional (Antunes, 2004), coloca as contrarreformas em outro patamar. São expressões desse projeto o

Plano Real, o Plano Diretor da Reforma do Estado e, no âmbito da previdência social, a Emenda Constitucional nº 20, de 15 dezembro de 1998 - o marco mais emblemático da contrarreforma da previdência realizada por esse governo, uma vez que, desde seu primeiro ano, em 1995, o governo Cardoso inicia seu projeto contrarreformista sobre o regime previdenciário dos trabalhadores do setor privado, através de leis ordinárias e decretos, com destaque para as Leis nº 9032/1995, Lei nº 9528/1997 e nº 9732/1998.

As medidas contrarreformistas na Previdência, sob o governo Cardoso, se dirigem prioritariamente ao regime de previdência dos trabalhadores do setor privado, cujos contratos de trabalho são regidos pela CLT. Analisadas em seu conjunto, expressam as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado, como o estabelecimento de um “teto” no valor das aposentadorias, a contribuição dos inativos, e outras medidas que concretizam o projeto de uma “previdência básica” (BRASIL, 1995), com o objetivo de incentivar a “previdência privada”. Entre essas medidas estão: a definição de critérios de renda para acesso a alguns benefícios previdenciários, como auxílio-reclusão e salário-família; mudanças na forma de cálculo das aposentadorias, acarretando a redução da renda mensal dos benefícios; extinção de benefícios, como o pecúlio; burocratização nos critérios de acesso aos benefícios, a exemplo da substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição, para acesso à aposentadoria, e as mudanças ocorridas na aposentadoria especial, além da tentativa de extinção do Serviço Social do INSS, revertida através de intensa mobilização social, e a eliminação do Parecer Social, instrumento viabilizador de direitos, como prova de dependência econômica para acesso à pensão por morte¹⁸.

¹⁸ Os dependentes do segurado do RGPS são agrupados em três “classes” pela Lei nº 8.213/1991: cônjuge, companheiro, companheira, filho não emancipado de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; e os pais. Os dependentes da primeira “classe” - cônjuges, companheiros e companheiras, filhos menores de 21 anos ou inválidos ou que tenham deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave - tem a dependência econômica presumida. Os pais e os irmãos, no caso de inexistência ou inelegibilidade dos primeiros ao benefício, devem comprovar a dependência econômica. O companheiro ou companheira, apesar de contarem com a presunção da dependência econômica, devem comprovar a união estável, mediante a apresentação de no mínimo três documentos que comprovem o vínculo, estabelecidos no Decreto nº 3.048/1999, que aprova o regulamento da Previdência Social, em seu artigo 22, parágrafo 3º. O Parecer Social emitido pelo assistente social dos quadros do INSS era demandado nos pleitos de pensão por morte e auxílio reclusão pelos dependentes, com o objetivo de caracterizar a dependência econômica dos pais e irmãos e a união estável dos companheiros, admitido como meio de corroboração na ausência e ou insuficiência de provas documentais, respaldado pelo Decreto nº 611/1992 e pela Ordem de Serviço 506/1995 (MOREIRA; ALVARENGA, 2014). A partir dos Decretos nº 2172/1997 e 3048/1999, o Parecer Social vai perdendo espaço nessa importante frente de viabilização de direitos, passando a ser admitido apenas para corroborar as duas situações e não mais na ausência de provas. Nos atos normativos do INSS nas décadas seguintes, o Parecer Social passa a figurar como instrumento para

Essas medidas contrarreformistas tem início, como foi dito, antes mesmo da EC nº 20/1998, com a instituição de Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, que altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213 de 1991. A nova lei estabelece a contribuição obrigatória do aposentado que voltar à atividade laboral em atividades abrangidas pelo regime – contratos regidos pela CLT, autônomos, empregados domésticos. Cabe ressaltar que a redação original da Lei nº 8213/1991 já previa o impedimento de acúmulo de aposentadoria e auxílio doença, logo, com a alteração, o aposentado que retorne à atividade, está obrigado à contribuição mensal à Previdência, sem direito ao auxílio doença, em caso de doença ou mesmo acidente.

Aos impedimentos de acúmulo de benefícios, já previstos na redação original da Lei nº 8.213/1991, a nova redação, dada pela Lei nº 9.032/1995, acrescenta o impedimento para receber, conjuntamente, salário-maternidade e auxílio-doença; mais de um auxílio-acidente¹⁹; mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro e recebimento conjunto do seguro-desemprego com qualquer benefício da Previdência Social, exceto pensão por morte ou auxílio-acidente. A Lei nº 9.032/1995, através de nova redação, explicita o impedimento de se receber mais de uma aposentadoria, já prevista na Lei nº 8.213/1991, mas com redação um pouco mais vaga.

A Lei nº 9.032/1995 altera o resultado final da renda mensal do benefício de auxílio doença, produto de uma fórmula de cálculo para se chegar ao chamado salário de benefício²⁰, que passa a ser equivalente a 91% desse produto, tanto para o auxílio doença decorrente de

subsidiar decisão de benefícios e, mais recentemente, fornecer elementos para reconhecimento de direitos, manutenção e recursos de benefícios e decisões médico-periciais. Essas restrições legais sofridas pelo Parecer Social, como instrumento de viabilização de direitos, correram paralelamente à tentativa governamental de extinguir o Serviço Social dos quadros do INSS, como expressão particular dos ataques à manutenção e à ampliação dos direitos previdenciários, no bojo do processo de contrarreforma da Previdência (idem). A partir de 2002, a inscrição do dependente no RGPS, para fins de acesso à pensão por morte ou auxílio reclusão, se dá na ocasião do requerimento do benefício, ou seja, com ocorrência do óbito ou reclusão. Somente em 2010, com a publicação da Portaria MPS nº 513, de 09/12/2010, os companheiros e companheiras homoafetivos são reconhecidos como dependentes do segurado inscrito no RGPS, para fins de pensão por morte e auxílio reclusão.

¹⁹ O auxílio-acidente é um benefício previsto ao trabalhador abrangido pelo RGPS, em caso de sequelas resultantes de lesões consolidadas, decorrentes de acidente de qualquer natureza, que impliquem em redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia, de acordo com a definição do artigo 86 da Lei nº 8213/1991. Essa avaliação é realizada pela Perícia Médica do INSS. Trata-se de benefício que não exige carência (número mínimo de contribuições mensais), seu valor não é incorporado à aposentadoria do trabalhador e tem direito a ele, de acordo com aquele enquadramento, os trabalhadores categorizados pela legislação previdenciária como empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso e segurado especial, não sendo contemplado por esse direito o trabalhador categorizado como contribuinte individual.

²⁰ Da publicação da Lei nº 8.213, em 24 de julho de 1991, até sua alteração pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, o salário de benefício consistiu na média aritmética simples de todos os últimos salários de contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade, até o máximo de 36, apurados em período não superior a 48 meses. Esse período de cálculo, bem como sua fórmula, foi alterado pela Lei nº 9.876/1999, que estabelece o Fator Previdenciário, que será analisado à frente.

doença ou acidente do trabalho ou aquele sem relação com o trabalho. Pela redação original, a renda do benefício poderia chegar até 92% do salário do benefício. A nova forma de cálculo reduz a renda do trabalhador, além da redução que habitualmente já ocorre com o afastamento do trabalho, devido à perda de benefícios fornecidos pelas empresas, como vale-refeição, adicional noturno, insalubridade, horas extras.

Outras alterações significativas, introduzidas pela Lei nº 9.032/1995 e Lei nº 9.528/1997, incidiram sobre o auxílio-acidente e a aposentadoria especial. No caso do auxílio-acidente, seu valor mensal foi reduzido a 50% do valor do salário de contribuição²¹ do trabalhador e sua duração, limitada à vida útil da força de trabalho ao capital: o benefício, que na redação original da Lei nº 8213/1991, era vitalício, passou a ser concedido somente durante a vida laboral do trabalhador, sendo vedada a incorporação de seu valor na aposentadoria e na pensão por morte, devida aos dependentes. Além disso, mas não menos importante, verifica-se um empobrecimento do alcance da avaliação da redução da capacidade para fins de concessão do auxílio-acidente, na medida em que retira da redação legal situações, até então contempladas, tais como a redução da capacidade que exige mais esforço do trabalhador ou necessidade (ou não) de adaptações (órteses e próteses), com acompanhamento ou não pelo serviço de Reabilitação Profissional, com evidente perda de espaço da avaliação multiprofissional da redução da capacidade. Passa a vigorar uma redação, conforme descrita na nota 14, que não contempla particularidades e complexidades importantes acerca da redução da capacidade para o trabalho, que envolve não apenas a estrutura e função do corpo, mas o potencial e real acesso a órtese e prótese pelo trabalhador, a acessibilidade no local de trabalho, possibilidade de exercer outras funções no mesmo local de trabalho, entre outras, encerrando possibilidades de avaliação multiprofissional e, com isso, a concretização de direitos.

No caso da aposentadoria especial, as medidas contrarreformistas incidiram de forma drástica e paradigmática do projeto em curso. Na redação original, a Lei nº 8.213/1991 estabelece que a aposentadoria especial é devida ao segurado, conforme a atividade profissional, que trabalhe sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, pelo período de 15, 20 ou 25 anos. A mesma legislação prevê relação de

²¹ Na redação original da Lei nº 8213/1991, o valor do auxílio-acidente estava definido em 30%, 40% ou 60% do salário de contribuição do trabalhador, correspondente respectivamente às situações de redução da capacidade definidas nos incisos I, II e III do artigo 86, em sua redação original.

atividades profissionais consideradas prejudiciais à saúde e à integridade física, para fins de concessão desse benefício.

As alterações promovidas pelas Lei nº 9.032/1995 e nº 9.732/1998, reconfiguram substancialmente o acesso a esse benefício, na medida em que condicionam o reconhecimento da atividade especial não mais à atividade profissional exercida, mas à *comprovada* exposição aos agentes nocivos à saúde e integridade física, comprovação cujo ônus recai sobre o trabalhador, que deve apresentar um formulário, conhecido como PPP, emitido pelo empregador, com base em laudo técnico de condições ambientais de trabalho, expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho. Cabe ressaltar que o trabalhador deve comprovar, a partir de 1995, tanto a exposição aos agentes nocivos, através desse formulário, quanto “o tempo de trabalho permanente, não ocasional, nem intermitente, em condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física, pelo período exigido”, conforme a Lei nº 9032/1995.

Nessas medidas iniciais do governo Cardoso, implementadas através de leis ordinárias, já se vislumbram traços essenciais do projeto de contrarreforma da Previdência: a crescente introdução do ônus da prova ao trabalhador, com a consequente burocratização do acesso aos direitos e mesmo sua restrição, além da alteração no cálculo da renda de alguns benefícios, resultando concretamente na diminuição de seu valor, revelando-se como eixos de um projeto contrarreformista que, sob o verniz da “lógica atuarial e do equilíbrio financeiro”, reforçam a lógica do seguro, em contraposição à lógica da cidadania e da proteção ao trabalhador como membro da sociedade.

Portanto, as primeiras medidas contrarreformistas na Previdência Social, sob esse governo, foram efetivadas através de leis ordinárias. Mas o projeto contrarreformista da Previdência, como parte do processo de recomposição burguesa (BEHRING, 2008), assumiria feição racional em seguida, no segundo mandato de Cardoso. Logo após a reeleição de Cardoso à Presidência da República, no primeiro turno das eleições de 1998, foi apresentado um conjunto de emendas aos artigos da Constituição Federal de 1988, relativos à Previdência Social, resultado de um processo de discussão no Congresso, entre 1995 e 1998, agrupadas na EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que foi aprovada pelo Congresso Nacional praticamente em sua totalidade (FALEIROS, 2009; SALVADOR, 2005, p. 12-13).

Atingindo não somente, mas com maior impacto, os trabalhadores regidos pela CLT (BOSCHETTI, 2003a; FALEIROS, 2009; GRANEMANN, 2016), a EC nº 20/1998, acentua

as condições de acesso aos direitos previdenciários à contribuição do trabalhador, sendo uma de suas principais e mais impactantes medidas a introdução do sistema contributivo, sem considerar o tempo de serviço: “As regras estabelecidas pela Emenda 20 provocaram uma mudança significativa do tempo de trabalho, previsto na Constituição de 1988, para o tempo de contribuição, ou seja, dando um caráter de seguro social e não de seguridade” (FALEIROS, 2009, p. 107).

Na prática, essa alteração implica a comprovação documental dos vínculos de trabalho e/ou recolhimentos pelo trabalhador, logo, maior burocratização no acesso ao direito, com inversão do ônus da prova, uma vez que: “(...) a responsabilidade da comprovação das contribuições para a Previdência Social passa da empresa para o trabalhador, tornando o direito à aposentadoria vinculado às efetivas contribuições vertidas para a Previdência”²² (SALVADOR, 2005, p. 13).

O estreitamento e aprofundamento da relação entre acesso à aposentadoria e contribuições tornam mais difícil o recebimento do benefício, sobretudo na realidade brasileira, marcada, ao longo de décadas, por altos índices de informalidade do trabalho e práticas de sonegação fiscal por parte de empresas. Com a introdução do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial na organização do RGPS, inscrito no artigo 201, a EC nº 20/1998 afasta a previdência do conceito de seguridade social, como segurança social frente aos “riscos da existência”, na medida em que, na prática, esse princípio implica a condicionalidade entre benefícios e contribuições, submetendo o social ao econômico e reforçando a histórica lógica do seguro na Previdência.

A EC nº 20/1998 restringe o salário-família e o auxílio-reclusão aos dependentes dos segurados situados em faixas de renda próximas ao salário mínimo, condicionando o acesso a esses benefícios a um limite máximo de salário de contribuição mensal, definido anualmente por legislação ordinária²³ da autoridade fiscal. Portanto, dentre a população contribuinte, a EC nº 20/1998 estabelece restrições no acesso a alguns benefícios, reproduzindo, de forma

²² Como aponta o autor, a legislação previdenciária assegura que, caso haja comprovação documental do vínculo de trabalho (pelo trabalhador), sem os recolhimentos da empresa, o direito do trabalhador é assegurado, sendo a cobrança ao empregador responsabilidade do INSS.

²³ Considerando o ano de 2018, com salário mínimo estabelecido em R\$ 954,00, o auxílio reclusão é devido aos dependentes do segurado recluso que tenha recebido valor igual ou inferior a R\$ 1.319,18. No caso do salário família, é devido uma cota de R\$ 45,00 por dependente, para o segurado cuja remuneração mensal não seja superior a R\$ 877,67 ou cota de R\$ 31,71 para o segurado com remuneração mensal acima de R\$ 877,67 e inferior a R\$1.319,18 (BRASIL, 2018).

funcional ao ajuste fiscal, a histórica imbricação entre a lógica do seguro e a lógica da assistência, como se viu ao longo deste capítulo.

Outra alteração importante realizada através da EC nº 20/1998 diz respeito à completa modificação do artigo 202 da Constituição Federal de 1988, que trata dos critérios de cálculo das aposentadorias. Na redação original, estabelecia que o valor das aposentadorias por tempo de serviço consistiria no resultado da média aritmética dos trinta e seis últimos salários de contribuição, indexados à inflação, fórmula que foi fruto de intensos debates na Assembleia Constituinte, conforme ressalta Boschetti (2008). A nova redação desse artigo, dada pela EC nº 20/1998, evidenciando o projeto contrarreformista em curso, passa a dispor sobre a “previdência privada”, definida como de caráter complementar e facultativo, a ser organizada de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, baseada no sistema de capitalização e objeto de regulamentação de lei complementar. A EC nº 20/1998 dedica todos os seis parágrafos do artigo 202 à “previdência privada”²⁴, também à revelia do conteúdo da redação original.

Além de introduzir a “previdência privada” no Capítulo da Ordem Social da Constituição de 1988, no qual estão inscritos direitos sociais conquistados pela sociedade civil organizada, a alteração do artigo 202 pela EC nº 20/1998 desconstitucionaliza os critérios de cálculo dos benefícios (SALVADOR, 2005, p. 14), na medida em que foram removidos da Constituição e remetidos para lei complementar. Não logrando em seu intuito de estabelecer idade mínima para a aposentadoria, o processo de aprovação da EC nº 20/1998, por outro lado, avançou na desconstitucionalização dos critérios de cálculo das aposentadorias, como recurso para retardar as chamadas “aposentadorias precoces”. No ano seguinte à promulgação da EC nº 20/1998, o Congresso Nacional aprova a Lei nº 9.876, de 29 de novembro de 1999, que cria o chamado “fator previdenciário”, a nova fórmula de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição, com reconhecidos efeitos redutores da renda dos benefícios.

A EC nº 20/1998 restringe o acesso à aposentadoria especial do professor e da professora – com redução de cinco anos no tempo de contribuição exigido - do Ensino Infantil, Fundamental e Médio, excluindo os professores do Ensino Superior. Estabelece, como critério,

²⁴ Utilizamos o termo “Previdência privada” entre aspas, conforme análise de Granemann (2006), que, a partir de aportes da tradição marxista, desnuda a essência dessa “forma de ser” do capital de portador de juros no período de crise de reprodução do capital. As aspas se devem, segundo a tese da autora, por tratar-se de um “investimento” e não de uma forma de previdência, enquanto expressão da luta do trabalho contra o capital por melhores condições de vida, trabalho e proteção na velhice.

a comprovação de tempo de efetivo exercício exclusivamente nas funções de magistério, na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e Médio.

A burocratização dos critérios de acesso à aposentadoria do professor e da professora se manifesta na necessidade de comprovar, documentalmente, o tempo de exclusivo exercício, não intercalado com atividade de outra natureza, fora do magistério, excluindo vários trabalhadores e trabalhadoras que, durante sua vida laboral, desempenharam atividades de outra natureza, inclusive durante sua formação como professor, em decorrência da necessidade de vender sua força de trabalho para sua sobrevivência e de sua família. Retira esse direito aos professores do ensino superior, agora obrigados a cumprirem as condições comuns às demais frações da classe trabalhadora (trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos, se mulher), mesmo expostos a condições de trabalho que incluem jornadas intra e extra-classe estafantes, cobranças por produtividade, intenso e constante relacionamento interpessoal no trabalho.

Expressando o ajuste fiscal neoliberal conduzido pelo governo Cardoso, sintetizado no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial inscrito pela própria EC nº 20/1998, um de seus últimos artigos estabelece um limite máximo para o valor dos benefícios do RGPS, que ficou conhecido como “teto” previdenciário²⁵. O estabelecimento desse teto nominal se articula à supressão da fórmula constitucional original de cálculo do valor das aposentadorias (que incidia sobre as 36 últimas contribuições), como mecanismos de redução dos valores das aposentadorias, na direção do estabelecimento de uma “previdência básica”, tal qual recomendada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, abrindo espaço para crescimento da previdência complementar, incluída pela mesma EC nº 20/1998. Como ressalta Faleiros (2009, p. 107), o objetivo da contrarreforma de 1998 foi aproximar a previdência, o máximo possível, das regras do mercado, sendo ainda objetivo do governo reduzir o teto das aposentadorias para o nível próximo de três a cinco salários mínimos.

Percebe-se que as medidas contrarreformistas se complementam e se reforçam, a exemplo da substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição em relação à supressão do cálculo (não mais os 36 últimos meses), “compensando” o fato de não ter sido estabelecido, na contrarreforma de 1998, a idade mínima para aposentadoria, possibilitando alcançar o

²⁵ O valor do “teto” previdenciário, reajustado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS, é estabelecido anualmente e emitido pela autoridade fiscal, através de legislação ordinária. Em 1998, ano de publicação da EC nº 20, o “teto” do valor dos benefícios ficou estabelecido em R\$ 1.200,00, ao passo que o limite mínimo foi de R\$ 130,00, equivalente ao valor do salário mínimo vigente naquele ano. Para o ano de 2018, o limite mínimo dos benefícios do RGPS foi de R\$ 954,00 (valor do salário mínimo vigente) e o “teto” máximo do valor desses benefícios, R\$ 5.645,80 (BRASIL, 2018).

objetivo de adiamento das “aposentadorias precoces”. Além disso, a condicionalidade de acesso a certos benefícios, como o auxílio reclusão e o salário família, a critérios de renda, restringindo-os a uma parcela da população contribuinte; o estabelecimento do “teto” nominal máximo para renda mensal dos benefícios, desvinculando-o do valor do salário mínimo, aliado às alterações no cálculo dos benefícios, reforçam “previdência privada” (BOSCHETTI, 2003a) e se constituem em mecanismos que drenam recursos públicos, oriundos das contribuições sociais, para o pagamento do *superávit* primário, um dos pilares do ajuste estrutural neoliberal.

A EC nº 20/1998 não logrou a unificação dos regimes previdenciários dos trabalhadores do espaço público e da iniciativa privada, objetivo perseguido pelos representantes das elites que ocupam postos-chaves no Estado ao longo das últimas décadas. No entanto, a EC nº 20 acarretou retrocessos aos trabalhadores do espaço público-estatal, com supressão de direitos: exigência de idade mínima para aposentadoria integral ou proporcional (60 anos para homens e 55, para mulheres); aumento de 20% do tempo de contribuição para aposentadoria proporcional e 40% para integral; cumprimento do prazo de 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo efetivo para acesso à aposentadoria; fim da aposentadoria especial para professores universitários; tempo de licença prêmio não mais contabilizado em dobro para efeito de aposentadoria; introdução da aposentadoria compulsória aos 70 anos e implantação de um regime de previdência complementar aos servidores públicos (BOSCHETTI, 2003a; FALEIROS, 2009).

Como desdobramento da desconstitucionalização da forma e dos critérios de cálculo das aposentadorias (SALVADOR, 2005), no ano seguinte à publicação da EC nº 20/1998, foi aprovada e publicada a Lei nº 9.876, de 1999, que regulamenta a nova fórmula de cálculo do valor das aposentadorias e estabelece o Fator Previdenciário, alterando as Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 1991.

A nova fórmula de cálculo do valor das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição consiste na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário. Abrangendo um período contributivo mais amplo, em comparação ao período de cálculo previsto na fórmula constitucional original (36 últimos salários de contribuição), a nova fórmula de cálculo tende a rebaixar a renda das aposentadorias, visto que, em geral, os salários são mais baixos nos primeiros anos da vida laboral, tendendo a aumentar no decorrer da trajetória de trabalho.

Ao caráter essencialmente redutor do valor dos benefícios, implícito na nova fórmula de cálculo, a redação do artigo 29 da Lei nº 8.213/1991, dada pela Lei nº 9.876/1999, acrescenta ainda o Fator Previdenciário, que consiste em uma fórmula adicional, aplicada ao produto final da nova fórmula de cálculo do benefício. No caso das aposentadorias por idade, é facultativa sua aplicação²⁶), sendo compulsória nas aposentadorias por tempo de contribuição. A fórmula do Fator Previdenciário leva em conta a idade, o tempo de contribuição, a expectativa média de vida, segundo tábua de mortalidade do IBGE, e uma alíquota de contribuição igual a 0,31.

O Fator Previdenciário é oficialmente apresentado como um mecanismo que visa “incentivar o contribuinte a trabalhar por mais tempo, reduzindo o benefício de quem se aposenta antes dos 60 anos de idade e 30 anos de contribuição, no caso das mulheres, e 65 anos de idade e 35 anos de contribuição, no caso dos homens. Quanto menor a idade no momento da aposentadoria, maior é o redutor do benefício”.²⁷

O alvo do Fator Previdenciário são as chamadas “aposentadorias precoces”, também criticadas no documento do Banco Mundial de 1994, analisado por Granemann (2006), que são aquelas em que o trabalhador ou a trabalhadora, por possuir o tempo de contribuição previsto em lei, se aposentam antes dos 60 anos de idade, devido o ingresso precoce no mercado de trabalho.

Conforme ilustra o Gráfico 1²⁸, a partir de 1998, ano de publicação da EC nº 20, verifica-se uma diminuição no número de aposentadorias por tempo de contribuição concedidas pelo INSS, como resultado do conjunto de ataques enfiados nessa medida contrarreformista, dirigidos especialmente às chamadas “aposentadorias precoces”. De 1991, ano de publicação das leis que regulamentam os benefícios previdenciários promulgados pela Constituição de

²⁶ O artigo 7º da Lei nº 9876/1999 desobriga a aplicação do Fator Previdenciário no cálculo do valor da aposentadoria por idade, em que o homem aposenta aos 65 anos de idade e a mulher aos 60 anos, com o mínimo de 15 anos de contribuição. Ao trabalhador e à trabalhadora é assegurado o direito à opção pela não aplicação do Fator Previdenciário no caso das aposentadorias por idade, o que evidencia que seu alvo são as chamadas “aposentadorias precoces”.

²⁷ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/fator-previdenciario>>. Consulta em 10 jul. 2018.

²⁸ Além da diminuição expressiva no número de aposentadorias por tempo de contribuição nos anos de 1998 e 1999, no contexto posterior à aprovação da EC nº 20, chama atenção o “pico” ocorrido na concessão de aposentadorias por idade nos anos de 1992, 1993 e 1994, conforme ilustrado no Gráfico. Nossa hipótese é que a regulamentação dos direitos previdenciários inscritos na Constituição Federal de 1998, pela Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, é responsável por esse aumento excepcional na concessão das aposentadorias por idade. Essa hipótese é confirmada pelos dados apresentados por Salvador (2005), que pondera: “De fato, após a regulamentação das conquistas constitucionais na área previdenciária, ocorreu uma ampliação na concessão dos benefícios de aposentadoria. Registra-se um crescimento de 19,7% em 1991; de 194% em 1992; e de 28% em 1993” (SALVADOR, 2005, P. 12).

1988, até 1997, ano que antecede a publicação da EC nº 20, a média anual de concessão de aposentadorias por tempo de contribuição pelo INSS foi de 266.940. De 1998 a 2004, essa média caiu para 159.257, com destaque para a queda expressiva verificada nos anos de 1999 (144.149), 2000 (114.686) e 2001 (125.020), anos imediatamente posteriores à EC nº 20 e a introdução do Fator Previdenciário, pela Lei nº 9.876/1999.

O argumento que busca legitimar socialmente a contrarreforma e suas medidas restritivas de direitos centra-se no discurso da “crise” e do déficit dos programas de previdência social:

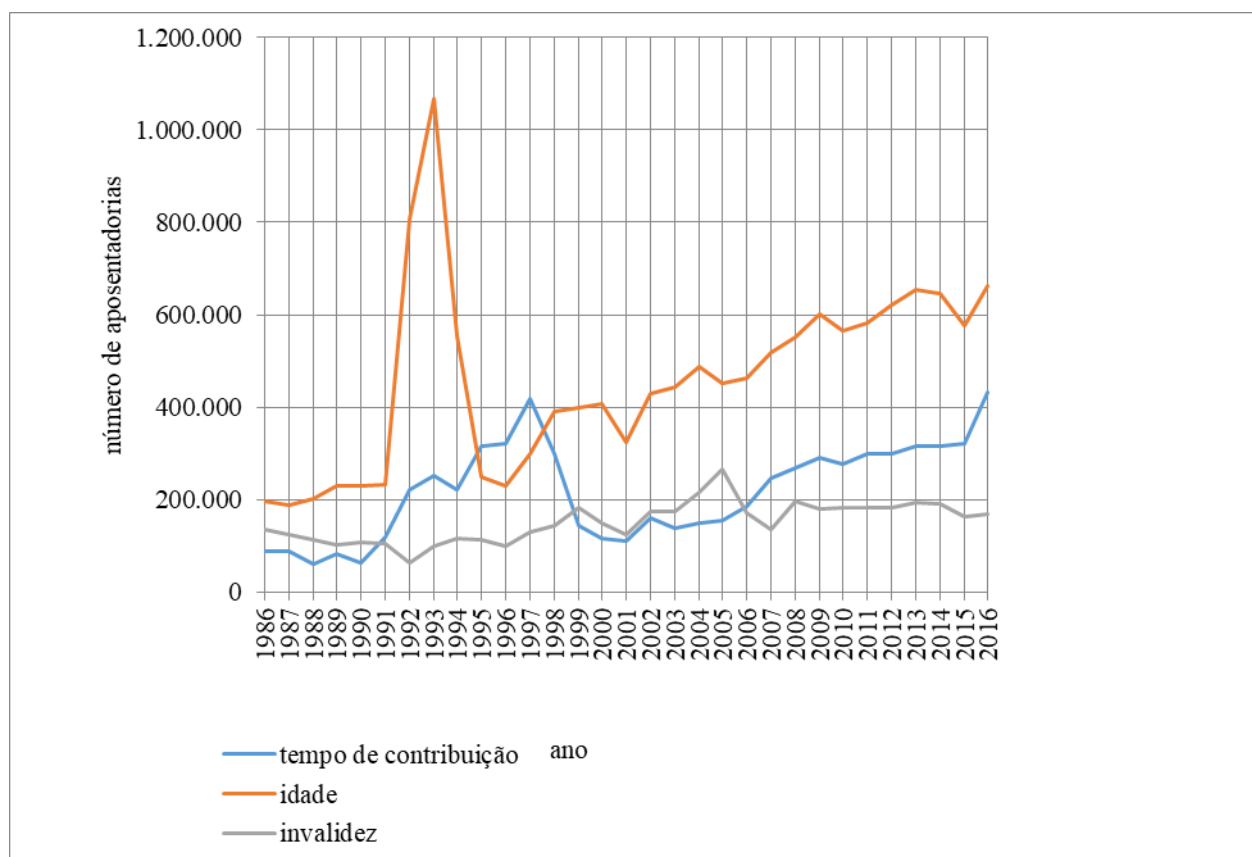
Nas justificações *técnicas* dos déficits, estão computadas as repercussões da crise econômica no emprego, na renda e no desequilíbrio fiscal, o impacto das contribuições sociais e dos impostos sobre as empresas, além de considerações sobre o perfil demográfico das populações, em especial, a expectativa de vida e as transferências intergeracionais de renda (MOTA, 1995, p. 120).

A abordagem das políticas que compõem a seguridade social, de forma isolada e autônoma, constitui parte da tentativa das classes dominantes para legitimar, junto às classes dominadas, a contrarreforma da Previdência, divulgando amplamente, através de seus aparelhos privados de hegemonia, um suposto déficit entre receita e despesa, obtido por uma leitura isolada das contas do RGPS, que desconsidera os demais impostos e contribuições sociais, constitucionalmente estabelecidos como fontes de custeio da Seguridade Social (PIS, COFINS, CSLL). Esse enfoque setorial da Previdência, assim realizado, deslocando-a casuisticamente da seguridade social em seu conjunto, opera uma redução artificial das contribuições à folha de pagamentos e exclui as demais contribuições sociais e fiscais que financiam a seguridade social, as quais, como aponta estudo da ANFIP (2016), tornam a seguridade social superavitária. Esse procedimento artificial, ideologicamente orientado, faz parte do projeto político das classes dominantes de desconfigurar e dismantelar o projeto de seguridade social consagrado na Constituição Federal de 1988, reduzindo o conceito de seguridade social a um sistema de seguro e subordinando a ideia de proteção social à lógica contábil (BOSCHETTI, 2003a; MARQUES, 2004; SILVA, 2007).

A contrarreforma da Previdência, operada sob o governo Cardoso, expressa o que Mota (1995) destaca como elemento comum ao conjunto das ditas “reformas”: a criação de mecanismos de seletividade, a redução dos benefícios da previdência, a segmentação das fontes de custeio dos programas da previdência, saúde e assistência social, além do estímulo à criação de instituições privadas de previdência complementar, como os fundos de pensão, ao lado da

seguridade social pública, considerada como *básica*, ofertando benefícios como renda mínima, aposentadorias e pensões básicas, renda vitalícia, etc. (MOTA, 1995, p. 120).

Gráfico 1 – Número de aposentadorias por tempo de contribuição, idade e invalidez concedidas pelo RGPS, Brasil, 1986-2016.



Nota: Elaboração própria

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

Essas medidas têm estreita relação com os modos e as formas pelas quais o grande capital enfrenta o esgotamento do padrão de crescimento iniciado no segundo pós-guerra, além de exibir a força da agenda neoliberal na definição das chamadas “reformas” (MORA, 1995, p. 121).

A contrarreforma da Previdência no governo Cardoso afasta ainda mais a previdência brasileira da concepção de seguridade social, entendida como segurança social diante dos “riscos da existência”. O “pacote” de medidas contrarreformistas desse governo aprofunda a lógica de seguro, que historicamente marcou a previdência social brasileira, agora sob a

nomenclatura “moderna” do “equilíbrio financeiro e atuarial”, atrelando crescentemente os benefícios previdenciários à contribuição, minando a lógica da repartição e abrindo espaço para a introdução de elementos do sistema de capitalização.

A direção dada pela contrarreforma do Estado às políticas sociais, a exemplo da contrarreforma da Previdência, é sua focalização, seletividade e privatização, em detrimento da universalidade e estatização instituídas com a Constituição Federal de 1988 (BEHRING, 2008; BOSCHETTI, 2003a). A fragilização da seguridade social, diante da submissão do Estado aos interesses do capital monopolista, na etapa da mundialização do capital (CHESNAIS, 1996), aliada à desestruturação do trabalho que marca a transição para a “acumulação flexível” (HARVEY, 2002), transformam a lógica interna da seguridade social. O aumento do desemprego, da informalização do trabalho, as reduzidas contribuições em função dos baixos salários, contribuem na diminuição da capacidade fiscal de inclusão dos cidadãos no sistema de seguridade social, reforçando a direção privatista e focalizada que a Previdência Social assume, em detrimento da perspectiva pública e universalizante.

2 AS PARTICULARIDADES HISTÓRICAS DO PROJETO DO GRANDE CAPITAL PARA A PREVIDENCIA SOB O GOVERNO LULA

No presente capítulo, pretende-se apresentar a contextualidade em que se insere a ascensão do governo do PT à Presidência, por entender que o objeto da tese se torna cognoscível, em suas múltiplas determinações, na conjuntura econômica internacional favorável da primeira década do século XXI, a partir da adesão desse governo neoliberalismo pela via do social-liberalismo, orientado pelas diretrizes do modelo neodesenvolvimentista, com implicações na configuração da seguridade social.

2.1 O significado político da vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em 2002

O ajuste estrutural, com sentido neoliberal, difundido através das agências financeiras e de cooperação internacional a partir dos anos 1980, reflete a necessidade de reorganização da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais, comandado pelo “Consenso de Washington”. Longe de ser um processo harmônico e pacífico, é perpassado por resistências e tensões, uma vez que acentua a desigualdade regional, setorial e social entre as nações e no interior delas (MOTA, 1995, p. 79-81).

Na América Latina, os danos sociais do neoliberalismo são sentidos a partir da última década do século XX, como consequência de políticas econômicas implementadas por governos democraticamente eleitos, nas décadas de 1980 e 1990, com plataformas nitidamente neoliberais. Os países latino-americanos experimentaram baixas taxas de crescimento, desequilíbrios na balança de pagamentos, déficits públicos crescentes, aumento das dívidas públicas internas. Países como Brasil, México e Argentina tiveram suas cadeias produtivas desmontadas e alguns setores desnacionalizados, gerando o aumento do desemprego estrutural e do pauperismo (absoluto e relativo), a precarização das relações trabalhistas e privatização de bens e serviços públicos, como saúde, previdência e educação (CASTELO, 2012, p. 623).

Na primeira década do século XXI, do solo da desertificação neoliberal (ANTUNES, 2004), insurge uma nova contextualidade sociopolítica no continente, levantando-se da letargia neoliberal das décadas anteriores, como evidência do desgaste do receituário, que atingiu o continente antes de alcançar o centro imperialista em 2008 (CASTELO, 2013).

Um movimento de ebulição sócio-política tem lugar na América Latina, com a ascensão de forças populares e antiimperialistas adormecidas, de que são exemplos as rebeliões e explosões sociais na Argentina, as vitórias eleitorais no Brasil e Equador, a forte resistência popular antigolpista na Venezuela, impulsionando, inclusive, o socialismo como projeto ético-político de governos progressistas, como nesse país e na Bolívia (ANTUNES, 2004; CASTELO, 2013).

Nessa conjuntura, determinada pelas expressões de agudização da pobreza e da miséria, pelo aumento expressivo do desemprego e pela desindustrialização, acarretados por duas décadas de adoção de medidas neoliberais, as classes sociais se repositonam, em torno de projetos de sociedade, na luta por hegemonia. O cenário latino-americano torna-se complexo, com a expressão de múltiplas possibilidades abertas no que diz respeito a projetos de sociedade até então bloqueados pelas classes dominantes e também pela reação dessas classes diante do avanço popular, o que inclui manifestações esporádicas da extrema-direita de coloração fascista. A reação burguesa concretizou-se de distintas formas, diretas e indiretas, como a contrarrevolução, com o golpe de Estado na Venezuela, em 2002; novas tentativas em Honduras e Paraguai, onde, com o uso da força militar, parlamentar e midiática, expulsaram da presidência governantes democraticamente eleitos com programas populares. A contrarrevolução operou também através de governos constitucionais, como na Colômbia, Chile e México, cuja tônica comum é a repressão dos movimentos sociais (CASTELO, 2013, p. 120-121).

Nesse processo de reação burguesa, seu projeto de supremacia – o neoliberalismo – sofreu uma readequação, mediante a incorporação de uma agenda de intervenção focalizada nas expressões mais latentes da “questão social”, no que ficou designado como social-liberalismo, dando mais fôlego ao projeto (CASTELO, 2012, p. 624).

Fiori (2013) sintetiza essa processualidade:

Depois do fim da Guerra Fria, durante a década de 1990, quase todos os governos sul-americanos aderiram ao projeto da “globalização liberal” e a suas políticas econômicas, responsáveis pelas crises cambiais da Argentina, em 1999, e do Brasil, em 1997, 1999 e 2001. O insucesso econômico das políticas neoliberais contribuiu decisivamente para a “virada à esquerda” dos governos sul-americanos, durante a primeira década do século XXI. Em poucos anos, quase todos os países da região elegeram governos de orientação nacionalista, desenvolvimentista ou socialista, que mudaram o rumo político-ideológico do continente (FIORI, 2013, p. 35-36).

O ciclo progressista que se abre na América Latina, na primeira década do século XXI, como fruto da contestação popular diante dos efeitos econômicos e sociais devastadores das medidas do “Consenso de Washington”, se caracteriza por uma série de projetos sucessivos de processos de transformações estruturais significativas, mas limitadas, com um fundo conservador e impulsionadas de cima para baixo, por meio de práticas políticas desmobilizadoras e subalternizantes, que se expressam em boa parte através dos dispositivos do *cesarismo* e do *transformismo* como modalidades de esvaziamento por sobre e por baixo dos canais de organização, participação e protagonismo popular (MODONESI, 2016).

Os governos Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016), no Brasil, são casos emblemáticos de lideranças progressistas que não mantiveram a sua linha de resistência após a posse, aderindo ao neoliberalismo por intermédio do social-liberalismo (CASTELO, 2012, p. 624).

A vitória eleitoral do PT no Brasil, em 2002, é expressão desse contexto sócio-político, de questionamento e exaustão frente à desertificação econômica e social provocada por duas décadas de aceitação acrítica do *Consenso de Washington* (ANTUNES, 2004).

De acordo com dados apresentados por Singer (2012, p. 106-107), a simpatia pelo PT, em 2002 – após as derrotas nos pleitos presidenciais de 1989, 1994 e 1998, cresce em todas as faixas de renda, com destaque à metade com menores rendimentos (até 5 salários mínimos de renda familiar mensal), cuja taxa passou de 19% em 1996 para 38% em 2002. Esse fenômeno é importante, pois retrata como o desgaste do receituário neoliberal foi uma determinação central na vitória do PT em 2002, visto que essa fração da classe trabalhadora, com rendimentos até 5 salários mínimos, foi a que mais sofreu com o desemprego, com o aumento da pobreza e com a precarização dos serviços públicos, decorrentes da aplicação do receituário neoliberal a partir de meados da década de 1990.

Não se pode negar, todavia, o forte simbolismo político dessa vitória eleitoral, na condição de primeiro partido de origem operária a assumir o Poder Executivo central, partido gestado na resistência à ditadura militar, caudatário da resistência democrática ao autoritarismo, à pobreza e à desigualdade, sob a liderança de Lula, o primeiro presidente da República a ter passado pela experiência da miséria (OLIVEIRA, 2010; SINGER, 2012). Derrotando o partido colocado no espectro político como representante da burguesia - o PSDB - e com essa origem social como “bagagem” política, a eleição de Lula portou o significado da ascensão de um

partido de origem operária ao poder, parecendo o fim das barreiras de preconceito de classe e desigualdade (OLIVEIRA, 2010).

Apesar desse simbolismo, a vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002 foi viabilizada através de muitas concessões às frações da burguesia nacional e internacional, como expressa a aliança com o PL²⁹, partido de centro-direita, “agremiação que levava no próprio nome a adesão ao credo oposto ao socialismo” (SINGER, 2012, p. 98) e que tinha como figura política um representante da burguesia industrial nativa, com vínculos evangélicos, segmento religioso tradicionalmente hostil ao radicalismo petista, aponta o autor.

A assinatura da “Carta ao Povo Brasileiro”, na campanha eleitoral de 2002, por meio da qual a cúpula do partido se compromete a manter o conjunto de políticas econômicas herdado do Consenso de Washington³⁰ - diante do “nervosismo” do mercado ante a possibilidade real da vitória eleitoral do PT -, é considerada por estudiosos como sinalização ao mercado da adesão do partido aos interesses do grande capital internacional, encerrados na ortodoxia neoliberal (CASTELO, 2013; SINGER, 2012).

O documento, que estabelece um compromisso da candidatura de Lula com as exigências do capital, um mês depois, em reunião do Diretório Nacional do PT, no centro de convenções do Anhembi, tem suas diretrizes aprovadas, transformando-se em orientações oficiais do partido, dando lugar ao que Singer chama de “segunda alma” do PT (SINGER, 2012, p. 96).

Como aponta este autor, o programa “Coligação Lula Presidente”, de 2002, assegura a preservação do superávit primário pelo futuro governo, de forma a não permitir o aumento da dívida interna em relação ao PIB, o que, de acordo com a concepção do programa, poderia destruir a confiança na capacidade do governo cumprir os seus compromissos (SINGER, 2012,

²⁹ Singer (2012) identifica na derrota da greve dos petroleiros, em 1995, e na elevação do desemprego, em 1996, ambos resultados da política neoliberal de Cardoso, os eventos que, demarcando o período de refluxo do movimento operário organizado, tem rebatimentos na organização do PT. Privado da força motriz dos anos 1980, o partido procura suporte no plano institucional, o que implicava buscar alianças (SINGER, 2012, p. 94). Portanto, a derrota no pleito de 1989, o declínio das greves e a ofensiva neoliberal sobre o movimento operário organizado, foi acentuando o caráter eleitoral do PT, para o autor. Como indicadores desse processo, ressalta a Resolução do Congresso do PT, em 1991, que elabora estratégia na busca de ampliar o espaço para a luta institucional, reconhecendo o descenso dos movimentos sociais; e a associação com o PDT, na campanha presidencial do PT, em 1998, que, todavia, não foi acompanhada de revisão programática (SINGER, 2012, p. 92-94).

³⁰Desde a crise externa do final da década de 1990, a economia brasileira tem adotado esse conjunto de políticas econômicas, conhecido como “tripé macroeconômico” (câmbio “flutuante”, metas de inflação e superávit primário), que tem como principal objetivo a obtenção de superávits primários (BASTOS, 2015).

p. 96). O compromisso com a continuidade da política macroeconômica é evidenciado na citação à responsabilidade fiscal, estabilidade das contas públicas e nos sólidos fundamentos macroeconômicos.

A busca de sustentação política a partir de um amplo consenso interclassista, com enraizamento popular, que é uma característica comum aos governos progressistas latino-americanos, eleitos na primeira década do século XXI (MODONESI, 2016), já se aponta no Programa de governo do PT de 2002, onde se afirma que “governos, empresários e trabalhadores terão de levar adiante uma grande mobilização nacional” (SINGER, 2012, p. 96).

Apesar de ter atuado na linha de frente da resistência à política neoliberal durante toda a década de 1990, o PT, ao assumir o governo federal, em 2003, adere ao neoliberalismo em primeira hora (CASTELO, 2013, p. 122). Como afirma Singer, “A alma do Anhembi, expressa no Programa ‘Lula 2002’, compromete-se com a estabilidade e atira as propostas de mudança radical ao esquecimento” (SINGER, 2012, p. 97), assumindo a retórica e a prática neoliberal introduzida, de forma sólida e organizada, pelo governo Cardoso.

Essa adesão, entretanto, como pontua Castelo (2013), ocorre pela mediação do social-liberalismo, em que o combate à miséria é uma determinação importante na sedimentação da política de conciliação de classe que caracteriza os governos do PT e no fôlego ao projeto de supremacia burguesa, cujo desgaste foi evidenciado pela ebulição sócio-política que assolou o continente nos anos iniciais do século XXI. Ao lado da estabilidade monetária e da responsabilidade fiscal, que não foram somente um mote para ganhar as eleições presidenciais de 2002 ou uma tática para facilitar a transição³¹, mas compunham um “segundo sistema de crenças” dentro do PT que passariam a residir em sua direção definitivamente, presente no programa presidencial de 2006 e em 2010, no programa de Dilma Rousseff (SINGER, 2012, p. 97), os governos do PT adotaram a programática do social-liberalismo, buscando dotar o neoliberalismo de uma agenda social, no intuito de reduzir as tensões sociais e políticas decorrentes do processo de aplicação do ajuste estrutural neoliberal, para preservá-lo. A economia política do lulismo, a partir desse conjunto de determinações econômicas e políticas, vai se caracterizar, nos governos Lula e Dilma, pelo modelo de “diminuição da pobreza com

³¹ Singer (2012) ressalta um importante aspecto que acompanha a inflexão na programática do PT: o financiamento partidário. A partir de estudos consultados pelo autor, as contribuições dos militantes do partido, inicialmente majoritárias, foram perdendo espaço para a participação no fundo partidário e para a contribuição das empresas. Estas últimas, teriam quadruplicado entre 2000 e 2004, chegando a 27% do total arrecadado, contra 1%, em 1999. Por outro lado, a participação dos filiados no financiamento do partido, caiu de 30% em 1989 para menos de 1% em 2004 (SINGER, 2012, p. 100).

manutenção da ordem” (SINGER, 2012), alterando a hierarquia desses elementos de acordo com a conjuntura nacional e internacional.

Além da regulação estatal seletiva sobre as expressões mais contundentes da questão social, como a miséria e a fome, e a ênfase no crescimento econômico, o social-liberalismo, como revisão do ajuste neoliberal ou “ajuste do ajuste”, defende as reformas de segunda geração ou reformas institucionais. A partir de meados dos anos 1990, com a crise dos “Tigres asiáticos”, esse movimento de colocar o Estado como objeto de “reformas” (SOARES, 2000) já vinha sendo conduzido pelo *mainstream*, diante do desastre causado pelas medidas do Consenso de Washington, redefinindo o papel do Estado em articulação com as requisições colocadas pela reestruturação produtiva e a mundialização (BEHRING, 2008). Como vimos no capítulo II, na particularidade brasileira, esse processo se concretiza no Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), que vai além de um conjunto de proposições de reforma administrativa, tratando-se de documento orientador de um período histórico (BEHRING, 2014), empreendendo uma revisão do conceito de Estado e uma refundação da relação Estado-sociedade (BEHRING, 2008, p. 178).

Em suma, os governos do PT, de Lula a Dilma, situam-se na totalidade histórico-social marcada pela “onda longa recessiva” (MANDEL, 1985), que se inicia nos países centrais, em início dos anos 1970, e se manifesta na América Latina a partir da década de 1980, sob a forma da *crise da dívida*, desaguando na adoção plena do receituário neoliberal a partir da década de 1990, cujo desgaste determina a irrupção de ampla contestação popular no continente, dando lugar a uma complexa contextualidade política, de onde despontam projetos alternativos de sociedade. Situados em conjunturas distintas e operando alguns deslocamentos, os governos de Lula e Dilma, pela mediação do social-liberalismo, dão continuidade às diretrizes da *contrarreforma* do Estado a serviço do grande capital, expressa no Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), que tem como alvo principal a Constituição Federal de 1988, com particular ênfase sobre os servidores públicos e a seguridade social.

É nessa contextualidade sócio-política, enquanto totalidade concreta de múltiplas determinações, que o objeto de estudo se torna cognoscível. As medidas introduzidas no RGPS, responsável pela proteção social dos trabalhadores da iniciativa privada, sob os governos Lula e Dilma, são expressões dessa totalidade, cujas determinações são dadas pela crise de acumulação do capital, a partir de finais do século XX; pelo desgaste e ajuste complementar ao neoliberalismo, no que ficou conhecido como social-liberalismo; pelas “reformas”

institucionais do Estado e da Previdência; pela política de conciliação de classes, que conjuga favorecimento ao grande capital e apassivamento dos movimentos sociais.

No processo de reprodução do capital a partir de finais do século XX, determinado pela “onda longa recessiva”, assiste-se, na particularidade latino-americana, conjunturas de estagnação econômica, com picos de recuperação, seguidos de novas crises.

A primeira década do século XXI é marcada por um ciclo de expansão capitalista e um *boom* de *commodities*, que favoreceu o crescimento generalizado das economias regionais até a crise financeira de 2008 (FIORI, 2013; SINGER, 2012)³², enquanto um elemento importante na configuração do “ciclo progressista” que assola os governos sul-americanos na primeira década do século XXI. A “invasão” da economia chinesa (FIORI, 2013), que seguiu uma trajetória ascendente e acelerada no continente na primeira década do século XXI, é um aspecto dessa conjuntura. A China se tornou o maior parceiro comercial da maioria dos países da região, dobrando sua participação nas importações realizadas pelos países sul-americanos e aumentando em mais de 700% seu valor bruto, crescimento que se manteve mesmo durante a crise econômica de 2008: enquanto a participação brasileira no mercado argentino recuou de 42% para 31,5%, em 2008, a participação chinesa subiu de 21,5% para 30,5% (FIORI, 2013, p. 37). Como afirma o autor, “Em linguagem estruturalista clássica, pode-se dizer que a China se transformou no novo ‘centro cíclico principal’ do continente, ao reforçar a ‘velha vocação’ primário-exportadora das economias sul-americanas” (FIORI, 2013, p. 38).

O crescimento econômico da primeira década do século XXI sustentou-se, como muitos autores têm ressaltado, na “reprimarização” das economias sul-americanas e, em particular, a brasileira (CASTELO, 2013; FIORI, 2013; GONÇALVES, 2012). Os governos do PT, através do uso intensivo do BNDES, estimularam uma agressiva política de exportações de mercadorias do complexo agroindustrial, financiando o capital monopolista nacional, na aposta das “vantagens competitivas naturais” do país e na alta contínua dos preços das *commodities* agrícolas e minerais nos mercados internacionais, com o objetivo de conseguir divisas a partir da balança comercial (CASTELO, 2013, p. 122-128).

Os dois governos Lula se inserem em uma conjuntura econômica internacional favorável, de grande liquidez, o que possibilita a adoção de medidas de aquecimento do

³² Os autores têm uma pequena divergência em relação ao início dessa conjuntura econômica internacional favorável, na primeira década do século XXI. Para Fiori (2013), esse ciclo situa-se entre 2001 e 2008, enquanto que para Singer (2012) e Behring (2014), entre 2003 e 2008.

mercado interno, de valorização real do salário mínimo e geração de emprego, com impactos no RGPS, tanto em termos de ampliação da cobertura previdenciária, da receita e dos benefícios. Entretanto, esse conjunto de medidas anticíclicas, que confere um papel importante às transferências de renda monetárias em sua dinâmica, é erigido sobre o tripé macroeconômico neoliberal - superávit primário, taxa de câmbio “flutuante” e metas inflacionárias -, com ajustes marginais, de acordo com a conjuntura.

Conforme vários autores (BASTOS, 2015; CASTELO, 2012, 2013; GONÇALVES, 2012; SINGER, 2012), os governos Lula e Dilma mantiveram a orientação macroeconômica ortodoxa adotada a partir da crise cambial de 1999, sustentada no tripé acima referido. Ela implica, pela formação de crescentes *superávits* primários, a canalização de grande volume de recursos nacionais ao capital portador de juros, através de mecanismos como a LRF e a DRU, mantidos nos governos do PT.

Esse *mix* que caracteriza a “economia política do lulismo” (SINGER, 2012), perpassando os governos Lula e Dilma, busca sustentar um amplo consenso de classes, atendendo aos interesses das frações burguesas, representantes do capital portador de juros e do setor produtivo, ao lado de políticas sociais de “inclusão social”, voltadas às frações mais pauperizadas da classe trabalhadora, em consonância com as diretrizes do social-liberalismo e do “novo” *Consenso de Washington*, com ênfase no crescimento baseado no mercado interno e na regulação estatal seletiva sobre as expressões mais dramáticas da questão social, como a fome, a miséria e o desemprego latente.

A partir desses pressupostos e determinações, apreendidos do movimento do real pela razão teórico-crítica, passamos à análise do objeto de estudo, que buscaremos reconstruir, idealmente, como “síntese de múltiplas determinações” (MARX, 1987), forjado na particularidade dos governos Lula e Dilma, no contexto de inserção periférica da economia brasileira na divisão internacional do trabalho do século XXI.

2.2 O primeiro governo Lula (2003-06): aprofundamento da austeridade fiscal e capitulação ao programa do grande capital para a Previdência no século XXI

Segundo Singer (2012, p. 143), na vigência dos dois mandatos de Lula na Presidência da República, foi se configurando uma “economia política do lulismo”: uma combinação *sui*

generis de políticas de redução da pobreza com ativação do mercado interno de massa e a manutenção da orientação macroeconômica neoliberal, baseada no “tripé” superávit primário, câmbio “flutuante” e metas inflacionárias. Esse modelo, para o autor, não se alterou ao longo dos oito anos de governo Lula, ocorrendo, nesse período, modificações no peso relativo de cada um dos fatores da fórmula lulista, em conjunturas determinadas. Em outras palavras, alterou-se a hierarquia de prioridades, de acordo com a margem de manobra política e econômica disponível.

É consenso também entre outros autores (ANTUNES, 2004; BASTOS, 2015; CASTELO, 2013) que os governos do PT, de Lula a Dilma, mantêm a orientação macroeconômica ditada pelo “Consenso de Washington”, adotada no país desde a crise cambial de 1999, sustentada naquele “tripé”. Enquanto Singer (2012) enfatiza o “realinhamento eleitoral” de 2006 como um fato político que abre margens para o aprofundamento de deslocamentos na condução daquela orientação macroeconômica, sem comprometê-la em sua essência, fortalecendo uma política econômica *singular* no governo Lula, Castelo (2013) e Bastos (2015), que também sugerem deslocamentos e mudanças de ênfase nos elementos do “tripé” em diferentes conjunturas, demarcam os impactos da crise financeira internacional de 2008 no aprofundamento desses deslocamentos.

Conforme já se anunciava na “Carta ao Povo Brasileiro” e no Programa de Governo 2002 – “Coligação Lula Presidente” -, ao assumir o Poder Executivo em 2003, o governo Lula adota o neoliberalismo em primeira hora (CASTELO, 2013). Segundo Singer (2012, p. 144), que distingue três fases do governo Lula, no período entre 2003 e 2005, a plataforma neoliberal foi implementada em escala superior à praticada no segundo mandato de Cardoso. A pauta de interesses do capital portador de juros foi fielmente seguida: contenção da despesa pública, elevação dos juros, manutenção do câmbio flutuante, valorização quase nula do salário mínimo, combinados à contrarreforma da Previdência dos servidores públicos, com incentivo à “previdência privada”. Coerentemente à postura do partido e da coligação no processo eleitoral de 2002, Singer (2012) avalia que a aplicação do pacote de “maldades” neoliberais tinha como objetivo afiançar o mercado de que as promessas de campanha seriam cumpridas, revelando-se como estratégia que ia além de mera opção técnica, mas uma escolha política, que buscava atender as condições impostas pela classe dominante, que temia a radicalização. Castelo (2013) e Bastos (2015) avaliam, igualmente, que a adoção do receituário neoliberal seria uma resposta concreta do governo Lula, com o objetivo de “acalmar” os ânimos do grande capital.

Os dados sobre o *superávit* primário, um dos pilares do “tripé” macroeconômico neoliberal, não deixam dúvidas acerca dessa escolha política. Segundo Bastos (2015, p. 688), a equipe econômica do primeiro mandato de Lula, conduzida por Antônio Palocci, como Ministro da Fazenda, elevou as metas de *superávit* primário estipuladas desde 1999, argumentando que o governo anterior não havia feito o esforço fiscal necessário para reduzir a desconfiança dos agentes privados frente ao setor público. De acordo com dados do Banco Central (março de 2015), em 2002, o *superávit* primário foi equivalente a 3,19% do PIB, com aumento nos anos seguintes: 3,23% em 2003, 3,69% em 2004 e 3,74% do PIB em 2005.

Os mecanismos de formação do *superávit* primário, que drenam recursos das políticas sociais para o pagamento dos serviços da dívida, tais como a LRF e a DRU, continuaram ativos no governo Lula. Para viabilizar o aumento do *superávit* primário, houve redução dos gastos públicos e crescimento da carga tributária, que passou de 32,93% do PIB em 2003 para 34,29% em 2005 (BASTOS, 2015, p. 688; CASTELO, 2013, p. 123-124).

Singer (2012, p. 75) avalia a continuidade do “pacote FHC”, sobretudo a estabilidade financeira do Plano Real, como a condição que a burguesia impôs, certa da vitória de Lula nas eleições de 2002, para que não houvesse radicalização de conflitos e conseqüente risco de Lula ser visto como o presidente que destruiu o “Real”. Em sua avaliação, como o objetivo de Lula era conquistar o apoio político das frações mais pauperizadas da classe trabalhadora - o subproletariado -, historicamente caudatárias dos partidos conservadores, sua ruptura com a programática histórica do PT, já no início do governo, teve como objetivo impedir que uma reação do capital provocasse instabilidade econômica e atingisse os excluídos das relações formais de trabalho, mais vulneráveis à propaganda oposicionista contra a “bagunça”.

Mantendo a orientação macroeconômica neoliberal, ao formar *superávit* primário em escala superior ao governo anterior, com corte nos gastos públicos e aumento da taxa de juros, o governo Lula, nos primeiros anos de seu governo, manteve a inflação em queda - 12,53% em 2002, 9,3% em 2003, 7,6% em 2004, chegando a 5,7% em 2005 -, não alterando o cenário da estabilidade fiscal (SINGER, 2012, p. 76). Para este autor, ao adotar o discurso conservador da “prudência de uma dona de casa”, Lula estabelecia um hiato em relação ao passado do seu próprio partido, mas criava uma ponte *ideológica* com os mais pobres.

A política de conciliação de classes, que caracteriza os governos sul-americanos no ciclo “progressista”, sendo uma das marcas dos governos Lula e Dilma, contribui para sedimentar a continuidade do projeto de supremacia burguesa – o neoliberalismo -, reconfigurado no social-

liberalismo, que busca modificar alguns de seus aspectos para preservar sua essência, qual seja, a retomada dos lucros dos grandes monopólios capitalistas via o novo imperialismo; a financeirização da economia; a reestruturação produtiva e precarização do mundo do trabalho; o aumento das taxas de exploração da força de trabalho; a reconfiguração das intervenções do Estado ampliado na economia e na “questão social”; o apassivamento e cooptação da classe trabalhadora e, em determinados casos, a decapitação das suas lideranças mais combativas (CASTELO, 2013, p. 122).

Como resultado do aprofundamento do ajuste fiscal com sentido neoliberal, o desemprego, nos três primeiros anos do governo Lula, manteve as mesmas taxas que os três últimos anos do segundo governo Cardoso, seu antecessor: entre 9% e 10% da PEA encontrava-se desempregada entre 2003 e 2005.

Além da continuidade da orientação macroeconômica neoliberal no governo Lula, prosseguindo com um ajuste fiscal similar ao efetuado no segundo mandato de Cardoso, a contrarreforma da Previdência dos servidores públicos, encaminhada pessoalmente pelo então presidente Lula ao Congresso Nacional, em abril de 2003, constituiu um sinal inequívoco da capitulação desse governo aos interesses do grande capital, sobretudo as frações representantes do capital portador de juros.

A primeira contrarreforma do governo Lula, agendada pelo FMI, foi acatada pela coalizão governista sem resistência, abatendo-se sobre uma fração importante da classe trabalhadora brasileira, os servidores públicos, um dos pilares históricos de sustentação do PT (ANTUNES, 2004), o que demonstra que o governo Lula não se voltou contra o capital portador de juros, mas contra os trabalhadores do espaço público, cumprindo o projeto do grande capital para a Previdência, consolidado no documento do Banco Mundial de 1994 (GRANEMANN, 2006), e dando continuidade às diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, que desferiu ataques à Constituição Federal de 1988, em especial ao funcionalismo público e à seguridade social.

Pela mediação do social-liberalismo e sua “agenda social” de regulação estatal seletiva sobre as expressões mais dramáticas da questão social (CASTELO, 2013), o governo Lula, em vez da descontinuidade e ruptura com o neoliberalismo, postou-se com uma expressão forte de sua continuidade (ANTUNES, 2004).

O projeto para a previdência social dos governos do PT é caudatário desse conjunto de determinações políticas e econômicas e das opções políticas desses governos, no contexto particular de inserção periférica do país na divisão internacional do trabalho, no século XXI.

2.2.1 A Emenda Constitucional nº 41 de 2003: os pilares do programa do grande capital na era Lula

O primeiro governo Lula, como ressaltamos, mantém e aprofunda o ajuste fiscal com sentido neoliberal, já adotado no país desde finais da década de 1990, sustentado na formação de crescentes *superávits* primários e no controle inflacionário, favorecendo as frações burguesas ligadas ao capital portador de juros. A contrarreforma da Previdência dos servidores públicos, através da EC nº 41 de 2003, é uma sinalização inequívoca desse governo ao projeto do grande capital para a Previdência, abrindo espaço para drenar recursos públicos e parcela do trabalho necessário dos trabalhadores do espaço público aos fundos de pensão.

A Emenda Constitucional nº 41, cuja proposta foi apresentada ao Congresso em abril de 2003 e aprovada em dezembro do mesmo ano, não transcorreu sem resistência popular e de alguns parlamentares do próprio PT. Como ressalta Granemann (2006, p. 105), em 2003, antes de se completar o primeiro ano do governo Lula, foi realizada célebre marcha contra a “reforma” da Previdência por ele encaminhada, reunindo 80 mil trabalhadores em Brasília. Outra expressão da resistência à adoção das “reformas” neoliberais pelo governo do PT foi a postura de alguns poucos parlamentares do partido, que se rebelaram contra essa “nova” diretriz, resultando em sua expulsão do partido: “Os rebeldes tinham se oposto, em particular, à proposta de reforma da Previdência Social encaminhada pelo governo Lula ao Congresso Nacional. Ao encampar posturas antes sustentadas pelo PSDB, o projeto atendia a reclamos do capital, que via no excesso de gastos previdenciários ameaças à estabilidade das contas públicas” (SINGER, 2012, p. 99-100).

A EC nº 41/2003 se abate principalmente sobre o RPPS, voltado aos trabalhadores do Estado, que, conforme analisado no capítulo II, são alvo de duras críticas do documento do Banco Mundial de 1994 e, especialmente, no Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995. Neste documento, os direitos dos servidores públicos, tanto do RPPS, quanto do RJU, são considerados “privilégios” e geradores de “distorções”, tais como as aposentadorias de valor

integral dos servidores, sob a justificativa de uma “desproporção” entre o quantitativo de servidores inativos e ativos, o que tornaria o sistema insustentável e injusto.

A EC nº 41/2003 altera profundamente o artigo 40 da Constituição Federal de 1988, reduzindo os direitos previdenciários dos servidores públicos à pauta de interesses do grande capital, sobretudo as frações ligadas ao capital portador de juros, instituindo-se como uma tentativa, que vai perdurar ao longo das duas décadas do século XXI, de nivelar “por baixo” esses direitos, consolidados no RPPS, às medidas contrarreformistas introduzidas no RGPS no governo Cardoso, através da EC nº 20/1998 e um conjunto de leis ordinárias.

As medidas contrarreformistas efetivadas pela EC nº 41/2003 consistem: na ampliação do tempo de permanência no serviço público para as novas aposentadorias, que passou de dez para vinte anos; fim da paridade entre ativos e inativos, para as novas aposentadorias; extinção da aposentadoria proporcional e das regras de transição da EC nº 20/1998; fim da integralidade das aposentadorias, através da criação de novas regras de cálculo dos proventos para as novas aposentadorias, levando em consideração a média das remunerações do RGPS e RPPS; criação do redutor na pensão, limitando o seu valor ao “teto” do RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente a esse limite (antes, o valor da pensão era igual aos proventos do servidor aposentado ou o que teria direito, se aposentado fosse); instituição da contribuição dos aposentados e pensionistas no percentual de 11% sobre o valor que exceder o “teto” do RGPS; obrigatoriedade da cobrança de contribuição previdenciária dos servidores estaduais e municipais, não podendo ser menor que 11%; criação do abono de permanência, no valor da contribuição previdenciária, ao servidor que cumprir os requisitos para aposentadoria e permanecer em atividade, até a aposentadoria compulsória; adoção de teto e subteto na administração pública e inclusão de previdência complementar para aposentadorias com valores acima do teto do RGPS, a ser instituída por lei ordinária e administrada por entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública e benefícios somente na modalidade de contribuição definida³³ (ANFIP, 2016).

³³ A FUNPRESP foi instituída pela Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, sob o governo Dilma Rousseff (PT). Em 2013, é promulgada a Portaria MPS/PREVIC/DITEC nº 44, de 31 de janeiro de 2013, que aprova o Regulamento dos Planos de Benefícios e o Convênio de Adesão da União à FUNSPRESP (ANFIP, 2016). Os servidores públicos civis que ingressarem no serviço público a partir de 4 de fevereiro de 2013, serão filiados obrigatoriamente ao RPPS, até o limite máximo do RGPS e, a partir desse limite, podem aderir ao FUNPRESP (ANFIP, 2016). Retomaremos esta questão no próximo capítulo.

Atingindo todo o funcionalismo público, da administração pública direta, autárquica e fundacional, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal - e dos três poderes – Judiciário, Executivo e Legislativo, a EC nº 41/2003 altera também o artigo 37 da Constituição de 1988, estabelecendo um “teto” na remuneração³⁴, que já era previsto em sua redação original, através da fixação de um limite máximo a ser aplicado sobre remuneração dos servidores públicos, a cargo de lei ordinária. Nesse sentido, inscrevendo esse limite na Constituição, converge para um dos pontos fortes da crítica do Plano Diretor ao RJU.

Com a mudança nas regras do cálculo para as novas aposentadorias, a EC nº41/2003 extingue, na prática, a aposentadoria com proventos integrais aos servidores que ingressarem no serviço público após a data de sua promulgação³⁵. Concretiza, nessa medida, um dos objetivos do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), que é o fim da aposentadoria integral dos servidores públicos, considerada um “privilegio” pelo documento, e o estabelecimento da aposentadoria proporcional ao tempo de contribuição. O redutor do valor das pensões para os dependentes dos servidores também indica o atendimento às diretrizes do

³⁴ O limite na remuneração, subsídios, proventos e pensões, recebidos cumulativamente ou não, não pode exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos (cf. artigo 37 da Constituição Federal de 1988).

³⁵ A mudança nas regras de cálculo das aposentadorias dos servidores públicos civis, pela EC nº 41/2003, cria uma clivagem entre os servidores, que passam a ter as condições para acesso à aposentadoria definidas pela data de ingresso no serviço público. Assim, temos: 1) os servidores que já estavam usufruindo a aposentadoria ou já reuniam as condições para se aposentar na legislação vigente anterior à publicação da EC nº 41/2003, com direito a proventos integrais e paridade com os ativos; 2) aqueles que ingressaram no serviço público até a data de publicação da EC nº 41/2003, com direito a proventos integrais, desde que cumpram, cumulativamente, as seguintes condições: sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher; trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; vinte anos de efetivo exercício no serviço público; dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria, proventos com reajuste com base no RGPS, ou seja, sem paridade com os ativos; 3) servidores que ingressaram no serviço público depois de 2003 e antes de 2013, com proventos calculados a partir das remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime próprio e ao regime geral – ou seja, pela média aritmética simples das maiores remunerações, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, desde julho de 1994, conforme a Lei nº 10.887/2004, reunindo 60 anos de idade (homem e mulher), 30 anos de contribuição, se mulher, e 35, se homem, para aposentadoria por tempo de contribuição, sendo o reajuste na mesma data e com mesmo índice concedido para reajuste do RGPS, conforme a Lei nº 11.784/2008 (ANFIP, 2016); 4 – servidores que ingressaram no serviço público a partir de 4 de fevereiro de 2013, filiados obrigatoriamente ao RPPS até o limite máximo do RGPS, recolhendo 11% sobre esse limite e o órgão de trabalho recolhe 22%. A partir desse limite, o servidor pode aderir ao plano da FUNPRESP e opta entre as alíquotas para recolhimento de 7,5%, 8% ou 8,5%, que será a mesma alíquota do órgão de trabalho. Desse modo, o servidor receberá benefícios do RPPS até o limite máximo do RGPS e poderá receber complementação do Regime de Previdência Complementar se aderir ao plano de benefícios (ANFIP, 2016).

Plano Diretor, que aponta “desproporção” no quantitativo entre servidores ativos e inativos/pensionistas, o que, segundo o documento, compromete a sustentabilidade do sistema.

A redução do valor das aposentadorias e pensões dos servidores públicos e dependentes com a alteração nas regras de cálculo e a inscrição de condições para a criação de regime de previdência complementar para os servidores públicos na Constituição Federal de 1988, expressam, de forma inequívoca, que a EC nº41/2003 busca atender ao projeto do grande capital para a Previdência, posto no Documento do Banco Mundial de 1994 (GRANEMANN, 2006) e reproduzido no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995.

Outra medida da EC nº 41/2003, no sentido de reduzir a proteção previdenciária dos servidores públicos civis, como condição para incentivar os fundos de pensão, foi a inclusão do critério de equilíbrio financeiro e atuarial no RPPS, o que significa submeter os direitos previdenciários – aposentadorias e pensões - à lógica contábil, tal como foi feito pela EC nº 20/1998, que se abateu, sobretudo, sobre o regime de previdência dos trabalhadores do setor privado. Reproduzindo o discurso do “*déficit*” da Previdência, como componente da “cultura da crise” (MOTA, 1995), disseminada entre nós desde a década de 1980, o governo do PT dá continuidade ao projeto de contrarreforma da Previdência iniciado no governo Cardoso, desferindo ataques sobre o RPPS, em uma arquitetura que nivela “por baixo” ambos os regimes previdenciários, o RPPS e o RGPS, sob o discurso do “fim dos privilégios”, em consonância às diretrizes do documento do Banco Mundial de 1994 e do Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995.

Outro indicador dessa direção é a instituição da contribuição dos inativos e pensionistas, pela EC nº 41/2003, expressando essa tendência de convergência entre os dois regimes previdenciários, mas segundo a lógica perversa de nivelá-los por baixo, o que implica em redução de direitos aos trabalhadores. A incidência de contribuição é estabelecida sobre os proventos de aposentadorias e pensões maiores que o “teto” dos benefícios do RGPS – este, por sua vez, instituído pela EC nº 20/1998. O percentual de contribuição para os inativos e pensionistas é o mesmo para os servidores titulares de cargos efetivos (11%). A mesma Emenda Constitucional contrarreformista que extingue a paridade entre os proventos de aposentadoria e pensões e a remuneração dos servidores ativos institui a taxação aos servidores inativos “privilegiados” e seus dependentes, cuja alíquota de contribuição tem paridade com o percentual da contribuição dos servidores ativos, constituindo-se em flagrante mecanismo de injustiça e de potencial perda do poder aquisitivo de aposentados e pensionistas.

Ainda que a matéria da EC nº 41/2003 incida em grande parte sobre os direitos previdenciários dos trabalhadores do Estado, reduzindo-os drasticamente, com poucas alterações sobre os direitos previdenciários dos trabalhadores do setor privado, ela não é contraditória com a EC nº 20/1998, realizada no governo Cardoso. Pelo contrário, ambas se complementam (GRANEMANN, 2016), concretizando o projeto do grande capital para a Previdência, que consiste em uma previdência pública básica, para mitigar a pobreza na velhice, ao lado da previdência “privada” obrigatória (GRANEMANN, 2006).

No que tange ao regime de previdência dos trabalhadores do setor privado, o RGPS, a EC nº 41/2003 faz menção à instituição de um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, com garantia de acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição. A instituição desse sistema especial deve ser feita por lei ordinária, conforme alteração do artigo 201, parágrafo 12 da Constituição Federal de 1988. De fato, a regulamentação desse sistema ocorre somente no governo Dilma Rousseff, através da Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, da qual nos ocuparemos mais adiante.

Por ora, cumpre salientar que a introdução desse sistema de inclusão previdenciária, com benefícios de valor mínimo e voltado aos trabalhadores de baixa renda, é reveladora das nuances do sistema previdenciário que se forja sob os governos do PT. Na mesma Emenda Constitucional contrarreformista, que se abate principalmente sobre o regime previdenciário dos servidores públicos, estabelecendo condições constitucionais para a “previdência privada” no RPPS, a introdução desse sistema “especial” de inclusão previdenciária no RGPS indica a consonância da EC nº 41/2003 com o projeto do grande capital para a Previdência, cujas linhas mestras são apresentadas pela análise de Granemann (2006) sobre o documento do Banco Mundial de 1994: uma previdência pública, com pisos mínimos e voltada a mitigar a pobreza, ao lado de uma “previdência privada”, para os trabalhadores organizados – do Estado e da iniciativa privada -, consolidando uma tendência da seguridade social brasileira que já vinha sendo impressa desde os anos 1980, que estabelece uma clivagem entre o “cidadão-pobre”, usuário dos precários e subfinanciados serviços públicos, e o “cidadão-consumidor”, usuário dos planos de saúde e de “previdência privada” (MOTA, 1995).

Voltamos a afirmar que a contrarreforma da previdência dos servidores públicos, realizada pela EC nº 41/2003, no primeiro ano do governo Lula, dá continuidade às diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, e às recomendações do documento do Banco

Mundial de 1994, analisados no primeiro capítulo. Além das convergências já ressaltadas nos parágrafos anteriores, podemos afirmar que a alteração na regra de cálculo das aposentadorias dos servidores públicos - que deixam de ser integrais e passam a ser calculadas a partir da média das maiores remunerações de todo o período contributivo do servidor, em ambos os regimes -, concretiza a recomendação do documento do Banco Mundial de substituição da fórmula de benefício definido por benefícios médios. Essa alteração na regra de cálculo das aposentadorias, com base na média das remunerações, já havia sido feita em relação aos benefícios do RGPS pela EC nº 20/1998, no governo Cardoso, sendo estendida às aposentadorias dos servidores públicos através da EC nº 41/2003, em uma clara evidência da intencionalidade do governo do PT em nivelar “por baixo” ambos os regimes públicos de previdência, com vistas a ampliar o espaço da proteção social à exploração do capital portador de juros. As aposentadorias de valor integral, não é demais ressaltar, são consideradas um “privilégio” e fruto do “retrocesso burocrático” trazido pela Constituição Federal de 1988, segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), documento fundador de um conjunto de contrarreformas neoliberais e orientador de um período histórico (BEHRING, 2014), mantido e aprofundado pelos governos do PT.

A contrarreforma da previdência dos servidores públicos, através da EC nº 41/2003, tem como alvo os trabalhadores do espaço público, cujo regime de previdência é acusado de gerar distorções e privilégios, engendrando uma falsa oposição entre trabalhadores do espaço público – considerados “ricos” e “colarinho azul” – e os trabalhadores da iniciativa privada. A partir dessa falsa oposição, que não reflete a realidade objetiva das sociedades burguesas maduras, constrói-se um discurso que reivindica uma “igualdade social” e a supressão da “desigualdade”, identificando os “ricos” como os assalariados mais bem alocados no mercado de trabalho, em sua maioria, os trabalhadores do Estado e nunca os proprietários dos meios de produção (GRANEMANN, 2006, p. 115).

Da perspectiva da totalidade histórico-concreta, que possibilita apreender a sociedade burguesa em suas contradições e em sua complexa dialética *aparência* e *essência* (KOSIK, 2002), as medidas contrarreformistas que se abatem sobre o regime de previdência dos servidores públicos, consolidadas na EC nº 41/2003, não mantêm uma relação de oposição com as medidas implementadas no RGPS, sob o governo Lula, objeto de análise dos próximos itens.

Podemos afirmar, a princípio, que o governo Lula não realiza desmontes no regime de previdência dos trabalhadores do setor privado da economia – RGPS - na proporção feita por Cardoso, sendo paradigmática deste último, a EC nº 20/1998, conforme análise feita no capítulo

1. Entretanto, na condição de depositário das esperanças populares frente às consequências da desertificação neoliberal (ANTUNES, 2004), o governo Lula não revogou as medidas contrarreformistas realizadas pelo governo Cardoso na Previdência, o que, conforme análise de Mota (2012, p. 164) é uma característica dos governos latino-americanos de esquerda e centro-esquerda que assumem o poder na primeira década do século XXI: portando plataformas progressistas, não avançam no sentido de desenvolver reformas substantivas que revertam a destruição neoliberal operadas pelas contrarreformas, implementando a expansão de políticas de exceção e de ingressos, em substituição ao direito ao trabalho.

Nos itens seguintes, serão analisadas as medidas implementadas pelo governo Lula, em seu primeiro e segundo mandatos, no regime de previdência dos trabalhadores do setor privado – o RGPS –, seu significado e direção social, no quadro geral do projeto do grande capital para a Previdência, cujas diretrizes e pilares encontram-se no documento do Banco Mundial de 1994 e no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 (BEHRING, 2008; GRANEMANN, 2006).

2.2.2 As transferências de renda monetárias na “economia política do lulismo”: o papel dos benefícios assistenciais e previdenciários na redução da pobreza e ativação do consumo

Desde o primeiro governo, Lula busca adotar um modelo de desenvolvimento que mantém o tripé macroeconômico neoliberal – superávit primário, metas inflacionárias e câmbio “flutuante” -, articulado a medidas de redução da pobreza com ativação do mercado interno, voltadas ao subproletariado, sintetizado por Singer (2012, p. 143) como a “economia política do lulismo”, que ultrapassa o próprio governo Lula, caracterizando também o governo Dilma Rousseff. Ao longo dos dois mandatos de Lula e dos mandatos de Dilma Rousseff, essa “fórmula”, que busca atender a uma política de conciliação de classes, foi mantida, com modificações no peso relativo de cada um dos elementos, de acordo com a conjuntura e com a correlação de forças.

No governo Lula, que contou com a conjuntura internacional favorável da primeira década do século XXI, a ampliação das transferências de renda monetárias contributivas e não-contributivas, como os benefícios do RGPS, o BPC e o Programa Bolsa Família, passa a compor o rol de medidas anticíclicas acionadas em seu governo, com maior ênfase no segundo mandato, voltadas à redução da pobreza e ativação do mercado interno de massa (SINGER, 2012).

No primeiro mandato de Lula, a “economia política do lulismo” se concretiza na adoção de um ajuste fiscal similar ao efetuado no segundo mandato de Cardoso, com superávit primário superior ao acordado com o FMI, aumento das taxas de juros e controle inflacionário, aprofundando o compromisso com o capital portador de juros. Ao mesmo tempo, dá início a um conjunto de medidas voltadas à redução da pobreza com ativação do consumo de massa, como a criação do Programa Bolsa Família, em 2004; a expansão do financiamento popular, através de convênio assinado entre sindicatos e bancos para criar o crédito consignado, no mesmo ano; a aprovação do Estatuto do Idoso, também em 2003, reduzindo de 67 para 65 anos a idade mínima para acesso ao BPC, previsto pela LOAS; e a política de valorização real do salário mínimo.

O Programa Bolsa Família, resultado da unificação de programas de transferência de renda já executados pelo governo Cardoso, que, por sua vez, inspirou-se em experiências de prefeituras petistas, foi crescendo em número de beneficiários e em volume de recursos, a partir de sua criação, em 2004. Segundo dados deflacionados, apresentados por Couri e Salvador (2017), em 2004, foram destinados R\$ 10,7 bilhões ao PBF, contingente que passou para R\$ 21,5 bilhões em 2010, último ano do governo Lula, representando aumento de 100,7%, acima da inflação. Dados do Ipeadata mostram que o número de famílias beneficiadas pelo PBF praticamente dobrou entre 2004 e 2010, passando de 6.571.839 para 12.778.220 famílias no período.

Nos governos do PT, o PBF, em conjunto com o BPC e a RMV, absorvem a maior parte do orçamento da assistência social, conforme apontam os dados do estudo de Couri e Salvador (2017). Entretanto, os gastos públicos do governo central com a assistência social, nesses governos, mantiveram níveis extremamente baixos, em relação ao PIB, com média anual de 0,7% do PIB, entre 2003-06; 1% no período 2007-2010 e 1,2% entre 2011-14 (GENTIL, 2017, p. 18), indicando a reprodução de uma tendência da seguridade social, originada a partir das últimas décadas do século XX, que consiste em sua “assistencialização” para o “cidadão-pobre” e em sua privatização para o “cidadão-consumidor” (MOTA, 1995), com mediações novas colocadas pelo novo desenvolvimentismo, como será desenvolvido adiante.

O BPC³⁶, benefício assistencial previsto na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, custeado com recursos do FNAS, é operacionalizado pelo INSS desde 1996, em substituição à

³⁶ O BPC, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social - Lei nº 8742/1993 -, é um benefício assistencial, que compõe a Proteção Social Básica do SUAS, custeado com recursos do FNAS e operacionalizado pelo INSS

RMV. Tem como público-alvo a pessoa idosa e a pessoa com deficiência, descobertas pela Previdência e em condição de miserabilidade, consistindo em benefício de transferência de renda monetária, que passou por duas alterações importantes durante os governos Lula, apontando para uma tendência de ampliação do acesso à proteção social. Uma delas, ocorrida no primeiro governo Lula, consiste na redução da idade de acesso da pessoa idosa ao BPC, de 70 para 65 anos, com a publicação do Estatuto do Idoso, pela Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.

A redução da idade para acesso da pessoa idosa ao BPC, para ambos os sexos, atendeu a uma demanda histórica dos movimentos sociais e remonta ao debate na Assembleia Constituinte e ao debate pela regulamentação da LOAS (BOSCHETTI, 2008). A importância da redução da idade para acesso ao BPC pela pessoa idosa reside no fato de se constituir como a única prestação de substituição da renda do trabalho assegurada ao idoso pobre e desprotegido pela Previdência Social, que, no Brasil, se estrutura a partir da condição do assalariamento, paradoxalmente, em uma sociedade com histórico e amplo contingente de trabalho informal, determinando o caráter excludente de nosso sistema previdenciário.

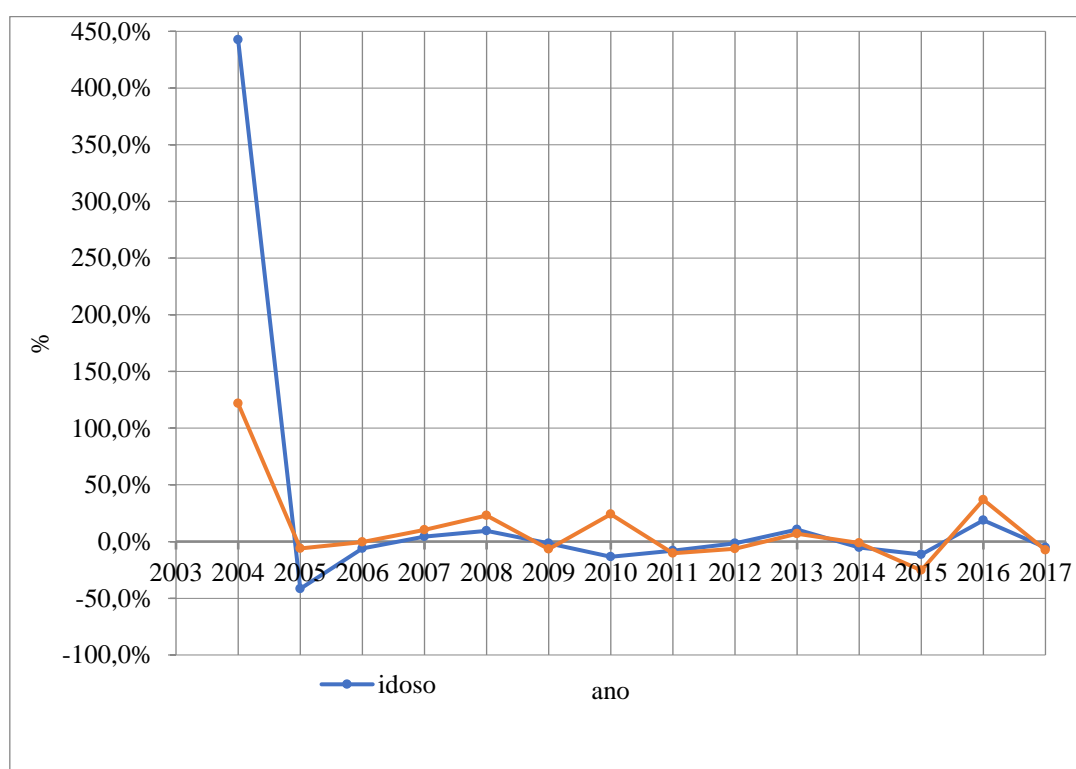
Por meio do Gráfico 2, nota-se um aumento expressivo na concessão de BPC concedido à pessoa idosa em 2004, na relação com o ano anterior, como efeito da redução da idade para acesso ao benefício, através da publicação do Estatuto do Idoso.

Em 2004, houve aumento de 442,49% no número de BPC concedidos à pessoa idosa, frente ao aumento de 121,72% na concessão do BPC à pessoa com deficiência no mesmo ano, o que aponta o efeito imediato da redução da idade na ampliação da proteção social aos idosos em situação de miséria. Cabe ressaltar que o banco de dados utilizado para coleta, o SUIBE,

desde 1996. É destinado à pessoa com deficiência (considerada aquela com impedimento de longo prazo, avaliado pelo Serviço Social e pela Perícia Médica do INSS) e à pessoa idosa, (com 65 anos ou mais), que não tenham condições de prover sua própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família, assim considerada aquela cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo (Lei nº 8742/1993, artigo 20, § 3º). O BPC não pode ser acumulado com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória (Lei nº 8742/1993, artigo 20, § 4º), ou seja, a pessoa com deficiência e a pessoa idosa que fazem jus ao BPC são aquelas que não têm acesso à aposentadoria, pensão por morte, salário maternidade, seguro desemprego, auxílio doença em qualquer dos regimes de previdência. As pensões especiais de natureza indenizatória que podem ser recebidas cumulativamente com o BPC são: o benefício do Programa “De Volta para Casa”, do Ministério da Saúde, destinado a egressos de internação em hospitais psiquiátricos; Pensão Especial aos Dependentes das Vítimas da Hemodiálise – Caruaru – PE (Lei nº 9422/1996) e Pensão Especial Hanseníase (Lei nº 11520/2007). Outras três pensões podiam ser acumuladas com o recebimento do BPC, até 2016, quando foi publicada sua impossibilidade legal de acumulação, através do Memorando-Circular Conjunto nº 51 DIRBEN/DIRSAT/INSS, de 14 de setembro de 2016. São elas: “Pensão Indenizatória a Cargo da União”, “Pensão Especial aos Deficientes Físicos Portadores da Síndrome da Talidomida” (Lei nº 7070/1982) e “Benefício Indenizatório a Cargo da União”.

disponibiliza informações a partir de junho de 2003, tornando maior a diferença entre os anos de 2003 e 2004. Entretanto, na comparação com o número de BPC concedidos à pessoa com deficiência, no mesmo intervalo de tempo, verifica-se que a redução da idade para acesso da pessoa idosa ao BPC trouxe ganhos imediatos expressivos, que se reflete no aumento da proteção social frente à indigência.

Gráfico 2 – Taxa de crescimento da concessão de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência e à Pessoa Idosa, Brasil, 2003-2017.



Nota: Elaboração própria.

Fonte: SISTEMA Único de Informações de Benefícios, 2018.

Em termos relativos, de acordo com os dados da Tabela 1, verifica-se aumento de 7% na concessão do BPC à pessoa idosa em 2004, no universo de requerimentos anuais desse benefício junto ao INSS, na comparação com 2003. Os dados da tabela apontam taxa média anual de concessão relativamente alta, atingindo 85,72% do total de requerimentos no período 2004-08. A taxa média anual de indeferimento, no mesmo período, é de 23,31% em relação ao universo de requerimentos.

Tabela 1 – Número de requerimentos, concessões e indeferimentos de BPC à Pessoa Idosa pelo INSS, proporção de BPC concedidos e indeferidos à Pessoa Idosa no universo de requerimentos, 2003-2016.

Ano	Requerimentos	Concessões	Indeferimentos		
	(1)	(2)	% (2)/(1)	(3)	% (3)/(1)
2003	75.413	58.463	77,52	16.064	21,30
2004	38.2004	317.157	83,02	87.490	22,90
2005	214.504	185.223	86,35	49.237	22,95
2006	200.203	173.960	86,89	50.559	25,25
2007	209.815	181.528	86,52	42.467	20,24
2008	231.667	198.763	85,80	58.386	25,20
2009	243.863	195.507	80,17	62.695	25,71
2010	209.673	169.375	80,78	60.323	28,77
2011	200.105	155.725	77,82	64.136	32,05
2012	210.820	153.376	72,75	77.423	36,72
2013	238.821	169.420	70,94	75.852	31,76
2014	-225.312	160.504	71,24	73.900	32,80
2015	198.910	142.266	71,52	61.007	30,67
2016	247.282	169.005	68,35	81.373	32,91
2017	242.535	160.361	66,12	81.621	33,65

Nota: Elaboração própria.

Fonte: SISTEMA Único de Informações de Benefícios, 2018.

A partir de 2009, observa-se uma gradativa inversão dessa tendência, como informam os dados da Tabela 1. A proporção de BPC concedidos à pessoa idosa, em relação ao total dos requerimentos, cai ano a ano, com recuperação pouco significativa nos anos de 2014 e 2015, sem reverter a tendência de queda relativa da taxa de concessão desse benefício, que se aprofunda em 2015 e 2016. Em 2009 e 2010, as concessões mantêm taxa média anual de 80%, caindo para 77,82% em 2011. No período 2011-14, a taxa média anual de concessão desse benefício, em relação ao total de requerimentos, cai para 73,19% e, entre 2015-2016, para 69,93%. No ano de 2017, foram concedidos 66,12% do total de requerimentos desse benefício junto ao INSS.

Os requerimentos indeferidos do BPC à pessoa idosa, por sua vez, apresentam comportamento de crescimento relativo a partir de 2009, com pequenas recuperações em 2013 e 2015, mas igualmente incapazes de conter a tendência de crescimento relativo dos indeferimentos. Em 2009 e 2010, a taxa média anual de indeferimentos do benefício foi de 27,24%, na relação com o total de requerimentos anuais. Em 2011, essa taxa chega a 32% e, em 2012, a 36,7%, ou seja, mais de um terço de idosos que pleitearam o benefício, tiveram o

acesso ao BPC negado. No período 2011-14, a taxa média anual de indeferimentos desse benefício foi de 33,33% e no período 2015-16, 31,79%. No ano de 2017, 33,65% dos requerimentos de BPC à pessoa idosa foram indeferidos.

Após o pico de 2004, como efeito imediato da redução da idade para acesso da pessoa idosa ao BPC, o número de concessões desse benefício, como mostra o Gráfico 2, não mantém uma trajetória de crescimento expressivo no período analisado, com diminuição relativa em alguns anos, como 2005, 2009, 2010, 2014, 2015 e 2017, chegando a cair 13,37% em 2010. O crescimento mais expressivo no número de BPC concedidos à pessoa idosa foi em 2016, de 18,80%, compensando, de certo modo, a redução de 2015, que foi de 11,36%. Nos demais anos em que foi observado crescimento do número de BPC concedidos à pessoa idosa, a maior taxa de crescimento relativo foi de 10,5%.

A trajetória de concessão do BPC à pessoa idosa, no período 2003-2016, experimenta um período de crescimento em relação aos requerimentos, entre 2004 e 2008. Após 2009, diminui anualmente a proporção de BPC concedidos à pessoa idosa frente ao número de requerimentos, como mostra a Tabela 1: em 2009, essa proporção era de 80,17%, caindo para 68,35% em 2016. Paralelo a essa tendência, observa-se o aumento da taxa de indeferimentos, frente ao universo de requerimentos de BPC à pessoa idosa: em 2009, os benefícios indeferidos representavam 25,77% do total de requerimentos de BPC à pessoa idosa, passando para 33% em 2016.

Com exceção do ano de 2004, em que se observa um “pico” extraordinário na concessão do BPC à pessoa idosa, como efeito imediato da redução da idade de acesso, conforme os dados da Tabela 1, a partir de 2005, os números absolutos mostram uma tendência de manutenção do número anual de BPC concedidos à pessoa idosa: o maior número de concessões ocorreu em 2008, quando foram concedidos 198.763 benefícios, e o menor em 2015, com 142.266 concessões. A média anual de concessões do BPC à pessoa idosa, entre 2005-2017, foi de 170.386 benefícios.

Essa tendência à estagnação na evolução da concessão do BPC à pessoa idosa ao longo dos anos, como mostra o Gráfico 2, associada ao aumento relativo dos requerimentos indeferidos, após 2009, chegando a excluir do acesso ao benefício mais de um terço dos idosos que o requereram, aponta para os limites da medida de redução da idade para acesso ao BPC à pessoa idosa, tomada isoladamente, tendo em vista a ampliação da proteção social aos idosos pobres e desprotegidos, apesar de seu inegável avanço.

O critério de renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, como condição de acesso ao BPC (cf. nota 9) – associado ao critério da idade, para a pessoa idosa, e ao critério do impedimento de longo prazo, para a PcD -, foi mantido por todos os governos, desde a regulamentação da LOAS, em 1993.

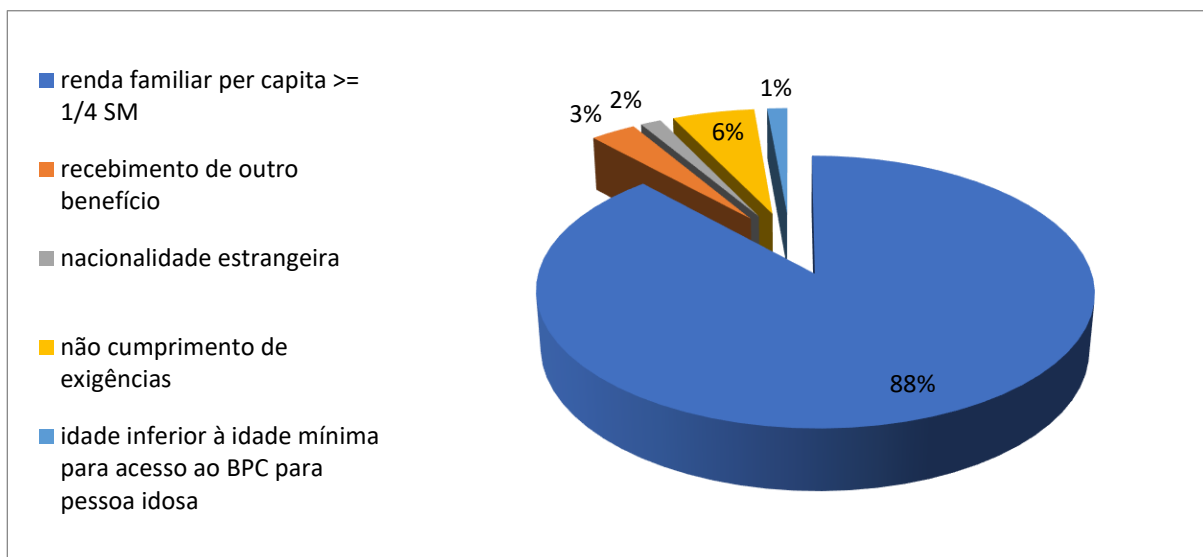
Através do levantamento de dados referentes aos motivos geradores de indeferimento do BPC à pessoa idosa, observa-se, conforme o Gráfico 3, que a verificação de renda familiar *per capita* igual ou superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo responde por parcela predominante (88%) dos indeferimentos de BPC à pessoa idosa requeridos no período compreendido entre 2003 e 2016.

Chama a atenção o percentual de indeferimentos decorrentes do recebimento de outro benefício, correspondendo a 3% do total de indeferimentos no período, mostrando que quase a totalidade dos idosos que pleiteiam o BPC não dispõe de outro benefício que substitua a renda do trabalho na velhice, o que confere feições ainda mais dramáticas ao crescimento relativo da taxa de indeferimento desse benefício, observado nos últimos anos.

Os indeferimentos agrupados nos motivos “idade inferior à idade mínima exigida para acesso ao BPC da pessoa idosa” (1%) e “não cumprimento de exigências”³⁷ (6%) correspondem, portanto, a 7% do total de indeferimentos no período analisado. Como é possível verificar na Tabela 2, os indeferimentos por não cumprimento de exigências se concentram entre os anos de 2013 a 2016, não sendo sequer contabilizado em outros anos da série, o que pode ser explicado por inconsistência nos sistemas operacionais para alimentar essa informação. Chama a atenção que, após anos sem nenhum registro, os requerimentos indeferidos por não cumprimento de exigências atingem um percentual anual considerável – próximo a 13% e 14% - no total dos indeferimentos do BPC à pessoa idosa entre 2013 e 2016, o que pode indicar a burocratização do acesso ao benefício, através da crescente exigência de documentos ao requerente e aos familiares, o que acaba por inviabilizar o acesso ao direito.

³⁷ O cumprimento de exigências, no âmbito do INSS, refere-se ao direito resguardado ao cidadão em caso de não apresentação de toda a documentação exigida ao processamento do benefício na data do requerimento inicial, com a garantia desse requerimento, mediante emissão, pelo INSS, da chamada “carta de exigências”, em que consta elencadas as providências e documentos necessários à continuidade do pleito, com prazo mínimo de 30 (trinta) dias para seu cumprimento, conforme artigo 678, §1º, da Instrução Normativa INSS/PRES nº 77 (Brasil, 2015).

Gráfico 3 – Distribuição percentual dos requerimentos indeferidos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa idosa, por grupo de motivo de indeferimento, 2003-2016.



Nota: Elaboração própria.

Fonte: SISTEMA Único de Informações de Benefícios, 2018.

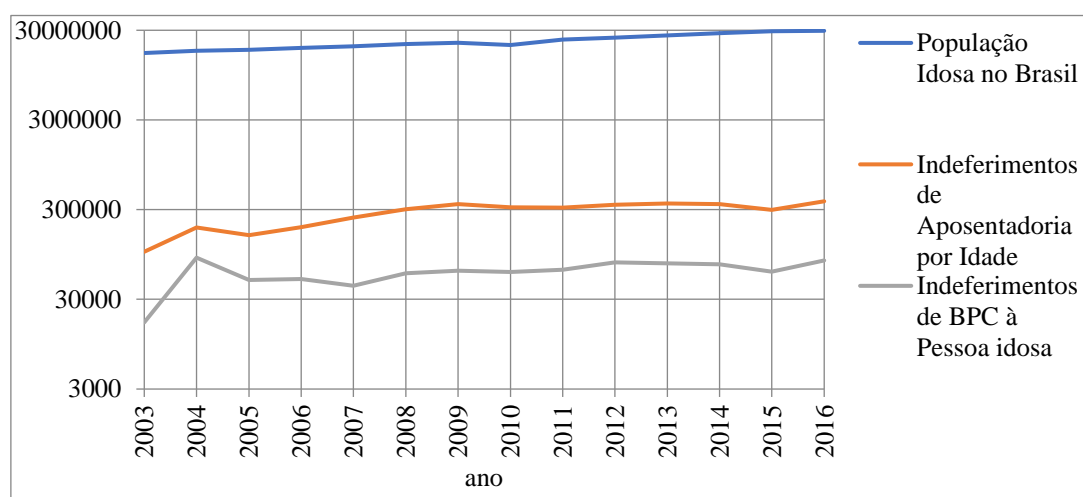
Os requerimentos indeferidos pelo motivo “idade inferior à idade mínima exigida” são proporcionalmente maiores entre 2003 e 2006, quando respondem por 13% e 6% do total de indeferimentos, respectivamente. Essa proporção diminui sensivelmente nos demais anos, de forma que os requerimentos indeferidos por esse grupo de motivo passam a representar 0,02% e 0,04% do total de indeferimentos do BPC à pessoa idosa em 2015 e 2016. No conjunto, os indeferimentos ocasionados por idade inferior à idade mínima exigida para acesso ao BPC da pessoa idosa, não respondem por parcela relevante dos indeferimentos.

Os dados do Gráfico 3 e da Tabela 2 revelam que o critério de renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, como uma das condições para acesso ao BPC e responsável por parcela majoritária dos requerimentos indeferidos à pessoa idosa no período analisado, é um obstáculo estrutural à efetiva ampliação do acesso ao benefício para essa fração da classe trabalhadora. A trajetória de evolução do BPC à pessoa idosa, ilustrada no Gráfico 1, apresenta uma tendência à estagnação, mesmo com a redução legal da idade de acesso ao benefício, tendência que associa-se ao crescimento anual relativo dos requerimentos indeferidos, a partir de 2009, resultando na exclusão média anual de $\frac{1}{3}$ (um terço) dos idosos que requerem o BPC junto ao INSS.

A gravidade da questão se expressa ainda no fato de que apenas 3% do total de requerimentos indeferidos do BPC à pessoa idosa, no período analisado, foi motivado pelo

recebimento de outro benefício, apontando que quase a totalidade dos idosos que recorrem ao BPC o fazem por não contar com benefício que substitua a renda do trabalho na velhice. Logo, o crescimento relativo dos indeferimentos do BPC à pessoa idosa, observado nos últimos anos, atingindo mais de 1/3 dos idosos que pleiteiam o benefício, penaliza pessoas idosas que, em sua esmagadora maioria, não conta com nenhum benefício que lhe garanta a subsistência em um ciclo de vida marcado pelo exaurimento de sua força de trabalho, acarretando, não raro, a responsabilização da família, geralmente o cônjuge ou companheiro (a), também idoso (a) e assalariado (a), com os custos de sua reprodução.

Gráfico 4 – População brasileira, ambos os sexos, com 60 anos ou mais de idade, número de indeferimentos para aposentadoria por idade e para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa idosa, 2003-2016.



Nota: Elaboração própria.

Fonte: CENSO DEMOGRÁFICO 2010; PESQUISA NACIONAL DE AMOSTRA DE DOMICÍLIO, vários anos; SISTEMA Único de Informações de Benefícios, 2018.

No Gráfico 4, construído a partir de dados referentes ao número de indeferimentos de aposentadoria por idade (que tem como requisito a idade mínima de 60 anos para mulheres e 65, para homens, além do tempo mínimo de 15 anos de contribuição), ao número de indeferimentos do BPC à pessoa idosa e ao total da população com mais de 60 anos no Brasil, verifica-se um crescimento nos indeferimentos da aposentadoria por idade a partir de 2005 até 2009, quando se estabiliza, ao passo que, entre 2004 e 2007 há diminuição do contingente de indeferimentos do BPC à pessoa idosa, podendo sugerir uma migração de idosos sem acesso à

aposentadoria por idade ao BPC, sobretudo nos anos que sucedem à redução da idade para acesso ao benefício.

Conforme os dados apresentados na Tabela 2, verifica-se que em 2004, ano seguinte à redução legal da idade de acesso ao BPC da pessoa idosa, 278.040 idosos tiveram os requerimentos de aposentadoria por idade e de BPC negados, o que equivale a 1,57% da população com 60 anos ou mais no Brasil naquele ano, potencialmente sem acesso a benefício de substituição da renda do trabalho e exposta à situação de miséria.

Tabela 2 – População com 60 anos ou mais de idade, ambos os sexos, total de indeferimentos da aposentadoria por idade, total de indeferimentos do BPC à pessoa idosa, percentual dos indeferimentos em relação à população idosa, Brasil, 2003-2016.

Ano	População total com 60 anos ou mais (1)	Número de indeferimentos da Aposentadoria por Idade (2)	Número de indeferimentos do BPC à Pessoa idosa (3)	Total dos indeferimentos aposentadoria por idade e BPC à pessoa idosa (4)	% (4)/(1)
2003	16.732.547	101.837	16.604	118.441	0,71
2004	17.662.715	190.550	87.490	278.040	1,57
2005	18.193.915	155.573	49.237	204.810	1,13
2006	19.077.000	192.108	50.559	242.667	1,27
2007	19.955.000	245.356	42.467	287.823	1,44
2008	21.039.000	302.296	58.386	360.682	1,71
2009	21.736.000	347.103	62.695	409.798	1,89
2010	20.590.599	318.404	60.323	378.727	1,84
2011	23.536.000	315.423	64.136	379.559	1,61
2012	24.856.000	338.897	77.423	416.320	1,67
2013	26.279.000	352.616	75.852	428.468	1,63
2014	27.882.000	344.806	73.900	418.706	1,50
2015	29.374.000	297.437	61.007	358.444	1,22
2016	29.592.000	371.778	81.373	453.151	1,53

Nota: Elaboração própria.

Fonte: CENSO DEMOGRÁFICO 2010; PESQUISA NACIONAL DE AMOSTRA DE DOMICÍLIO, vários anos; SISTEMA Único de Informações de Benefícios, 2018.

Em 2016, mais de 450.000 idosos tiveram seus pleitos de aposentadoria por idade e BPC negados, representando 1,53% da população com mais de 60 anos no país naquele ano, potencialmente em situação de miséria e desproteção social. A partir desses indicadores, estima-se que 1,48% da população com 60 anos ou mais, na média anual de 2003 a 2016, o que equivale

a 338.259 idosos/ano, encontravam-se desprotegidos socialmente, sem acesso a benefício contributivo ou não contributivo, em substituição à renda do trabalho.

Não há, no período analisado, alteração significativa do percentual de idosos com pleitos de aposentadoria por idade e de BPC indeferidos, no universo de homens e mulheres com 60 anos ou mais no país, mesmo após a redução legal da idade de acesso ao BPC para a pessoa idosa. A introdução da carência de 180 contribuições mensais (15 anos) para acesso à aposentadoria por idade, através da EC nº20/1998, em uma sociedade que não consolidou a condição salarial (BOSCHETTI, 2003; 2008), contando com um setor informal com características estruturais, ao lado da persistência do critério de renda familiar *per capita* para acesso ao BPC à pessoa idosa, não permitem uma alteração profunda dessa tendência, no sentido da universalização da proteção social à pessoa idosa.

Portanto, da perspectiva de uma verdadeira e vigorosa reforma da seguridade social, no sentido original do termo, que busque avançar na inclusão efetiva e universal dos idosos pobres e desprotegidos no sistema de proteção social, torna-se indispensável a supressão do critério de renda familiar *per capita* do BPC, que, como procuramos demonstrar, é um obstáculo estrutural à ampliação da proteção a essas frações da classe trabalhadora, já sem condições de vender sua força de trabalho, determinando seu caráter excludente e perverso.

As alterações do BPC, como a redução legal da idade de acesso à pessoa idosa, com baixo impacto na perspectiva da ampliação e universalização de direitos, associadas à expansão dos recursos ao PBF – na condição de maiores programas de transferência de renda no país -, revelam-se como expressões da prevalência das transferências de renda nos sistemas de proteção social, um típico fenômeno latino-americano nas primeiras décadas do século XXI (MOTA, 2012).

No Brasil, a centralidade da política de assistência social no âmbito da seguridade social, com ênfase nas transferências de renda monetárias, focalizadas na extrema pobreza, se concretiza sob os governos Lula e Dilma. Os programas de transferência de renda monetária passaram a receber, de forma crescente nas duas décadas do século XXI, grande parte dos recursos orçamentários da assistência social, em detrimento das demais ações – serviços, programas e projetos previstos na LOAS, como mostra o estudo de Couri e Salvador (2017).

A partir da criação do PBF, os dados apresentados por Couri e Salvador (2017) evidenciam esses aspectos da nova tendência da seguridade social, em particular da assistência social, nas primeiras décadas do século XXI: em 2004, ano da criação do PBF, 90,72% de todo

o orçamento da política de assistência social – ou R\$ 27 bilhões – foram destinados aos programas de transferência de renda.

Segundo os dados apresentados pelo estudo dos autores, o PBF, isoladamente, foi aumentando sua participação no orçamento da assistência social, no período entre 2003 e 2016, equivalendo, na média, a 38% (R\$ 21,96 bilhões) de todo o gasto da assistência social. Os gastos com o BPC (e, residualmente, a RMV) corresponderam à média de 54% do orçamento da assistência social, no mesmo período, enquanto que as demais ações – estruturação da rede de proteção social básica e especial, proteção social à criança, etc. – responderam, na média do período analisado, por 10,84% dos recursos orçamentários da política de assistência social (COURI; SALVADOR, 2017, p. 84-85).

A prevalência das transferências de renda monetárias no orçamento da assistência social nos governos do PT, em detrimento das demais ações assistenciais, é evidenciada ainda pelas variações que experimentaram no período 2003 a 2016. Os recursos destinados aos programas de transferência de renda cresceram 388%, acima da inflação, crescimento maior que o próprio orçamento da assistência social, que foi de 299%. Por outro lado, os recursos destinados aos demais programas, ações e serviços previstos na LOAS, sofreram queda de 42% no período (COURI; SALVADOR, 2017, p. 85).

Os dados dos autores, acima mencionados, corroboram uma tendência, já apontada por Mota (2012), acerca da expansão da assistência social, via programas de transferência de renda, como a forma *particular* de enfrentamento da pobreza adotada pelos governos de esquerda e centro-esquerda eleitos na América Latina a partir dos anos 2000, sem romper com a orientação macroeconômica hegemônica do “Consenso de Washington”, adaptando-a ao aumento expressivo da pobreza e do desemprego que assolou o continente nas duas últimas décadas do século XX, como decorrência do ajuste estrutural de sentido neoliberal.

O orçamento da assistência social, conforme os dados apresentados por Couri e Salvador (2017), demonstra que essa política se expandiu através da ampliação de programas de transferências de renda, com caráter compensatório e dirigidos às situações de extrema pobreza, em detrimento de serviços desmercantilizados, com maior impacto redistributivo e sob a perspectiva da universalização de direitos.

Esse orçamento, entretanto, recebeu recursos residuais em relação ao PIB, como mostra o estudo de Gentil (2017, p. 18): entre 2003 e 2006, os gastos sociais do governo central com a

assistência social foram equivalentes a 0,7% do PIB; entre 2007 e 2010, 1% do PIB e entre 2011 e 2014, 1,2% do PIB. Ou seja, além da prevalência de programas de transferência de renda no orçamento da assistência, em detrimento de serviços desmercantilizados, esse orçamento recebe do governo central recursos extremamente baixos em comparação com a riqueza produzida no país, expressa no PIB.

O mesmo ocorre com a saúde, política integrante da seguridade social, juntamente com a previdência e a assistência social: a saúde recebeu, do governo central, entre 2003-2006, recursos da ordem de 1,7% do PIB, observando-se redução para 1,5% do PIB nos períodos 2007-2010 e 2011-2014, conforme dados de Gentil (2017, p. 18).

Esses dados apontam que, sob os governos do PT, se consolida uma tendência da seguridade social brasileira, apontada por Mota (1995), em que os precários serviços públicos se destinam crescentemente aos trabalhadores desorganizados - do setor informal e do segmento precarizado -, enquanto os trabalhadores mais organizados, empregados pelo Estado e pelo grande capital, passam a compor o mercado da seguridade privada, como os planos de saúde e de “previdência privada”. Esse perfil da seguridade social, que vem se desenhando desde a década de 1980 no Brasil, operando uma clivagem em sua clientela, entre o *cidadão-pobre* e o *cidadão-consumidor* (Mota, 1995), se aprofunda sob os governos do PT, com novas mediações, dadas pelas transferências de renda monetárias e pelo crédito.

Mota (2012) e Lavinias (2015) ressaltam essa particularidade dos governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina, nas primeiras décadas do século XXI: a prevalência das transferências de renda monetárias no âmbito da seguridade social, associada a uma nova mediação, no contexto da crescente financeirização da economia, expressa no crédito. Essa articulação inédita entre política econômica e política social, pela conexão do crédito, encontra-se no centro da estratégia “social-desenvolvimentista”, encampada pelos governos do PT no Brasil (Lavinias, 2015), que consiste em alavancar o crescimento econômico através do consumo interno de massa, utilizando-se dos programas de transferências de renda.

Segundo essa autora, a grande arquitetura começa com a criação do crédito consignado, em 2003, pela Lei nº 10.820, que vincula acesso prioritário a linhas de crédito com taxas de juros menos extorsivas para funcionários públicos e assalariados formalizados. Em 2004, pela Lei nº 10.953, o crédito consignado é estendido aos aposentados e pensionistas.

Esse programa tem continuidade no segundo mandato Lula, através do Projeto de Inclusão Bancária, lançado em 2008, em que se buscou a inclusão financeira dos beneficiários do PBF, disponibilizando, através da rede bancária, uma série de instrumentos e serviços financeiros, como contas simplificadas, cartões de créditos e outros serviços e produtos (crédito imobiliário, empréstimos, seguro de vida, capitalização e poupança). A adesão das famílias beneficiárias do PBF foi baixa, mas, ainda assim, o financiamento para a aquisição de bens de consumo duráveis estendeu-se significativamente aos grupos mais pobres (Lavinias, 2015).

O resultado, segundo dados apresentados por essa autora, é um vigoroso processo de inclusão financeira, que atinge de forma significativa as frações mais pobres da classe trabalhadora, até então sem acesso a esse mercado, com destaque para a expansão acentuada do cartão de crédito e da conta corrente, nas famílias com renda inferior a três salários mínimos. Houve aumento do crédito na década de 2000, cujo volume correspondia a 22% do PIB em 2001, passando para 58% em 2014, com preponderância (47%) do crédito à pessoa física. Processo associado à “inclusão financeira” foi o endividamento das famílias: dados do Banco Central apresentados pela autora, apontam que no início de 2006, o endividamento comprometia 22% da renda das famílias, ao passo que no início de 2015, esse comprometimento atingia 48% de sua renda (Lavinias, 2015).

Além da progressiva vinculação do crédito aos benefícios previdenciários e assistenciais, como forma de aumentar o consumo interno de massa, favorecendo o capital portador de juros, o governo Lula adotou política de valorização real do salário mínimo, como mecanismo de aquecimento da demanda interna.

A política de valorização real do salário mínimo tem início em 2005. Singer (2012) avalia que a valorização do salário mínimo foi a decisão de política econômica mais importante do primeiro mandato de Lula, tendo em vista que o salário mínimo estabelece o piso de remuneração no mercado formal de trabalho, modula a remuneração no mercado informal de trabalho e tem impacto nos benefícios previdenciários do RGPS, em grande parte vinculados ao salário mínimo, além do BPC. Em 2005, após dois anos consecutivos com aumentos praticamente nulos (1,2% em 2003 e 2004), houve aumento real do salário mínimo, acima da inflação, de 8,2%. Entre 2003 e 2008, o salário mínimo sofreu valorização de 33%, acima da inflação (SINGER, 2012, p. 131-146). Lavinias (2015) ressalta que, entre 2003 e 2014, houve um crescimento real de 100% do valor do salário mínimo.

O impacto da valorização real do salário mínimo no poder de compra dos trabalhadores assalariados e beneficiários do INSS, apesar da condução contracionista do Banco Central no primeiro mandato de Lula, associado à ampliação das transferências de renda monetárias e à expansão do crédito consignado, reforçaram a ativação do mercado interno de massa, provocando alta do consumo popular, com a incorporação de milhares de pessoas ao mercado de consumo entre 2003 e 2014 (GENTIL, 2017; POCHMANN, 2012; SINGER, 2012).

Do ponto de vista redistributivo, entretanto, essa articulação entre política social e política econômica, pela mediação do crédito, associada à valorização real do salário mínimo, apresenta limites no sentido da consolidação de uma seguridade social pública, inclusiva e universal:

A política social da última década concentrou-se em proporcionar uma renda mínima para a população carente e extremamente vulnerável, bem como em ampliar a cobertura previdenciária à população idosa. Tais fatores, associados ao aumento constante do salário mínimo real e à criação de milhões de empregos formais, foram determinantes para a incorporação ao mercado de consumo de mais de 30 milhões de pessoas entre 2003-2014. É inquestionável, porém, que os avanços distributivos associados à política de transferência monetária de renda deram-se em detrimento do aumento da oferta de bens e serviços públicos não mercantilizáveis, como educação, saúde, saneamento básico e habitação popular. Tal modelo, assim, força a população (inclusive a de baixa renda) a buscar esses bens e serviços no setor privado, o que, na prática, reduz os efeitos distributivos finais da política social em curso (GENTIL, 2017, p. 18-19)

Singer (2012, p. 146) defende que esse conjunto de medidas, que tem impactos imediatos no padrão de consumo das frações mais pauperizadas da classe trabalhadora, juntamente com a crise do “mensalão”, que eclode em 2005, surte efeitos políticos responsáveis pelo realinhamento eleitoral de 2006, em que a classe média se afasta do PT e este passa a ter apoio político no subproletariado, historicamente caudatário dos partidos da ordem.

As medidas iniciais introduzidas na seguridade social no primeiro governo Lula, como a ampliação do PBF e do BPC, não apontam para o delineamento de um sistema de proteção social universal e inclusivo, com potencial redistributivo. A prevalência das transferências de renda monetárias no orçamento da assistência social, em detrimento dos serviços desmercantilizados, associado ao caráter residual desses gastos no orçamento do governo central, indicam a configuração da assistência social nos moldes do social-liberalismo, que preceitua políticas de exceção, de ingressos, voltadas às pessoas em situação de miséria, além de favorecer o capital portador de juros. A redução legal da idade de acesso ao BPC para a pessoa idosa, um avanço inegável no sentido da inclusão de mais idosos pobres e desprotegidos pela Previdência, esbarra no critério de renda familiar *per capita*, situado em níveis de miserabilidade, e que se mostra como um limite estrutural à efetiva ampliação desse benefício

de substituição da renda do trabalho, em contraposição ao caráter estruturalmente excludente do sistema previdenciário brasileiro.

O perfil de seguridade social que desponta no primeiro governo Lula, apesar de alguns deslocamentos, dados pela ampliação das transferências de renda, pela valorização real do salário mínimo e pela conexão com o crédito, resultando em ganhos imediatos nas condições de vida das frações mais pauperizadas da classe trabalhadora, converge com o projeto do grande capital para a Previdência, cujos pilares são uma previdência pública básica, com valores mínimos, voltada a mitigar a pobreza na velhice, ao lado da “previdência privada”, voltada aos trabalhadores mais bem remunerados, do Estado e do grande capital.

2.2.3 As alterações no mercado de trabalho e as medidas de “inclusão” previdenciária no Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

É inegável, como observam vários autores (BEHRING, 2014; CASTELO, 2013; POCHMANN, 2012; SILVA, 2012; SINGER, 2012), que a primeira década do século XXI, sobretudo a partir de 2004, assistiu à melhoria de indicadores sociais e econômicos, inclusive relativos ao trabalho, e dos níveis de cobertura da previdência social, frente às duas décadas anteriores. Também é consenso entre esses mesmos autores que tal melhoria nos indicadores sociais e econômicos ocorreu sem ruptura com a perspectiva macroeconômica neoliberal, adotada pelo país desde a crise cambial de 1999 e assentada no tripé *superávit* primário, câmbio “flutuante” e metas inflacionárias. Essa orientação macroeconômica, tornada hegemônica a partir do que ficou conhecido como “Consenso de Washington”, sustenta-se em mecanismos que drenam recursos públicos estatais para o pagamento dos serviços da dívida, através da formação de crescentes *superávits* e contando com a retaguarda jurídica da LRF, favorecendo enormemente as frações burguesas representantes do capital portador de juros.

Como ressalta Silva (2012, p. 297), essa orientação macroeconômica, por favorecer o grande capital, incute contradições nesses indicadores da economia e do trabalho, colocando limites à universalização da cobertura previdenciária. Essas contradições se aguçam no decorrer das duas décadas do século XXI, no contexto das crises cíclicas do capital, colocando barreiras mais ou menos densas à universalização dos direitos sociais, dentre eles, a previdência social, bem como às liberdades civis e políticas.

Um dos indicadores relativos ao mercado de trabalho, na primeira década do século XXI, refere-se à maior expansão quantitativa de ocupações desde a década de 1970, com a criação de 21 milhões de vagas, representando saldo líquido 44% superior ao que foi obtido entre 1980 e 1990 e 22% superior em relação à década de 1970 (POCHMANN, 2012, p. 19).

Sua pesquisa (POCHMANN, 2012, p. 20) mostra que 95% das ocupações criadas na década de 2000 foram ocupações de salário de base, ou seja, na faixa de remuneração até 1,5 (um e meio) salário mínimo, representando saldo líquido de 2 milhões de ocupações abertas ao ano, em média, para essa fração da classe trabalhadora.

Essa expansão das ocupações na década de 2000 traz consigo uma característica, ressaltada por Silva (2012, p. 310), a rotatividade: entre 2005 e 2009, o saldo anual entre admissões e demissões foi extremamente baixo (10,3% em 2005, 9,6% em 2006, 11,3% em 2007, 8,7% em 2008, 6,1% em 2009), revelando a alta rotatividade dessas ocupações.

A expansão das ocupações com remuneração de base, associada à política de valorização do salário mínimo, tem um impacto na economia:

Com a recuperação do valor real do salário mínimo, houve inegável proteção e elevação do piso do poder de compra das remunerações dos trabalhadores que se encontravam nos postos de trabalho em profusão nos setores mais dinâmicos da economia nacional – isto é, o setor terciário, seguido da construção civil e das indústrias extrativas. (POCHMANN, 2012, p. 20).

Singer (2012) e Pochmann (2012) avaliam que a expansão das ocupações e a crescente formalização do emprego na década de 2000, em sua maioria, na faixa de remuneração em torno do salário mínimo, ao lado da expansão das transferências de renda, foram responsáveis por retirar parcelas da superpopulação “sobrante”, excedente às necessidades do capital, da condição de pobreza, incorporando-as à condição de assalariamento ou à rede de proteção social, que ganhou um particular protagonismo nos governos do PT.

Em uma conjuntura econômica internacional favorável, de grande liquidez, a valorização real do salário mínimo e o “subsídio” a alguns itens da cesta básica possibilitaram aos novos proletários acesso ao mercado de bens e consumo, ativando o mercado interno de massa. A combinação de determinações externas e internas produziu um crescimento médio anual do PIB brasileiro de 3,2% no primeiro mandato de Lula, frente a 2,1% no último mandato de Cardoso, além do alívio na situação dos segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora e da alta do consumo popular, profundamente deprimido no governo anterior, como resultado das medidas de redução da pobreza e ativação do mercado interno de massas (SINGER, 2012, p. 144).

A “economia política do lulismo”, nos governos Lula e Dilma Rousseff, mantendo a orientação macroeconômica neoliberal, baseia-se no incentivo à ampliação do mercado interno de massa, assentada no aumento das transferências de renda monetárias, contributivas ou não, conforme dados mostrados por Bastos (2015) e na expansão das ocupações – com baixos salários e alta rotatividade –, associados à valorização real do salário mínimo e ao crédito facilitado (LAVINAS, 2015; POCHMANN, 2012; SINGER, 2012).

Como ressaltamos acima, Lavinas (2015) identifica na articulação inédita entre política econômica e política social pela “inclusão” financeira, uma importante mediação da “economia política do lulismo” (SINGER, 2012), concretizada pela progressão do crédito de consumo vinculado a determinados benefícios sociais, como via para aquecer a demanda doméstica, processo que a autora chama de financeirização da política social.

Embora Singer (2012) e Pochmann (2012) ressaltem a importância da valorização real do salário mínimo, associada à expansão das ocupações com remuneração de base, na migração de frações da classe trabalhadora da condição de pobreza para a condição de assalariamento, resultando no aumento do consumo popular – primeiramente, itens de primeira necessidade, depois, bens de consumo duráveis, como eletrodomésticos, eletroeletrônicos, automóveis, casas -, Lavinas (2015) ressalta que a política de valorização do salário mínimo, por si só, teria sido absolutamente insuficiente para romper os entraves à expansão do mercado interno de massa, diante dos gargalos estruturais (intocados) da economia brasileira, sendo central no modelo “social desenvolvimentista” a estratégia de acoplar o crédito às políticas sociais, como forma de aquecer a demanda doméstica. Segundo dados apresentados pela autora (LAVINAS, 2015, p.46), enquanto o salário mínimo apresentou aumento real de 80%, entre 2001 e 2015, e o salário médio cresceu 30% entre 2001 e 2013, o crédito individual à pessoa física aumentou 140% entre 2007 e 2014, indicando que o aumento do consumo foi lastreado pela expansão do crédito.

Através da ampliação das transferências de renda monetárias, contributivas e não contributivas, e da política de valorização real do salário mínimo, o auto intitulado “novo desenvolvimentismo” dos governos do PT apostou na “inclusão” financeira, através da facilitação do acesso ao crédito em suas várias modalidades, como um dos elos entre o crescimento (ativação do mercado interno) com desenvolvimento social (redução da pobreza), instituindo uma conexão inédita entre crédito e política social, em um processo que relega ao mercado a provisão de um conjunto amplo de bens e serviços públicos, lastreado de

significativo endividamento das famílias (LAVINAS, 2015, p. 12), expressando algumas das contradições da “economia política do lulismo”.

Outros indicadores relativos ao trabalho são apresentados por Silva (2012), evidenciando a melhoria imediata nas condições de vida de frações da classe trabalhadora na década de 2000. Entre 2002 e 2010, o comportamento do rendimento médio real habitual dos trabalhadores brasileiros apresenta tendência ascendente. Em 2003 e 2004, o rendimento médio real habitual apresentou queda consecutiva, sendo de R\$1.217,04 (-13% em relação a 2002) e R\$ 1.193,04 (-2% em relação a 2003), respectivamente. A partir de 2005, houve um crescimento contínuo, e, em agosto de 2010 (mês de referência), foi alcançado o melhor rendimento médio real habitual do período, sendo de R\$ 1.472,10, 23,39% maior que 2004, ano em que esse indicador apresentou pior desempenho (SILVA, 2012, p. 327).

O nível de ocupação das pessoas entre 16 e 64 anos - percentual de pessoas ocupadas em relação ao total de pessoas na mesma faixa etária – também apresenta tendência de melhoria. Entre 2001 e 2008 esse indicador variou positivamente em 3,98%, passando de 65,59% para 69,57%, respectivamente (SILVA, 2012, p. 321-325). Segundo análise da autora, o melhor indicador para o ano de 2008 deve-se ao crescimento da PEA ocupada e pela redução da taxa de desocupação, que foi de 7,3%. A taxa de desocupação (percentual de pessoas desocupadas de um grupo etário em relação à PEA da mesma faixa etária) caiu 2,5% entre 2001 e 2008: a maior taxa foi observada em 2003, 9,8%, e a menor em 2008, 7,3%. Como ressalta a autora, entre 2001 e 2006 houve uma grande oscilação da taxa de desocupação, quando a tendência de queda desse indicador ficou mais evidente: em 2006, a taxa de desocupação foi de 8,6%; em 2007, 8,3% e em 2008, 7,3%. Essa tendência de queda é interrompida em 2009, sob os efeitos da crise financeira mundial de 2008. Segundo dados do IBGE, citados pela autora, em 2009 a taxa de desocupação para a faixa etária de 10 anos ou mais de idade foi de 8,4%, portanto, maior que em 2008.

Ampliando o recorte temporal para o período compreendido entre os anos 1992 e 2009, marcado pela hegemonia da orientação macroeconômica neoliberal no país, os dados apresentados pela autora evidenciam menor taxa de desocupação em 1995, equivalente a 6,1%, sendo o patamar mais alto em 2003, quando foi estimada em 9,7%. De 1998 a 2005, a taxa de desocupação sofreu oscilações, variando de 9% a 9,7%. A partir de 2006, inicia um processo de queda, atingindo 8,5% e chegando a 7,3% em 2008, com interrupção dessa tendência em

2009, quando é estimada em 8,4% - mesmo em queda, as taxas de desocupação da década de 2000 ainda são superiores à verificada em 1995 (SILVA, 2012, p. 324).

Os dados apresentados evidenciam que a primeira década do século XXI assistiu à incorporação de milhares de pessoas ao mercado de consumo; à expansão das ocupações e aumento da formalização dos empregos; à diminuição na taxa de desocupação e desemprego; à valorização real do salário mínimo; ao aumento no rendimento médio real habitual; ao incremento do poder de compra da classe trabalhadora; à redução da pobreza. A melhoria dos indicadores sociais e econômicos, sobretudo a partir de 2004, relaciona-se ao crescente espaço político que o governo Lula construiu, contando com uma conjuntura econômica internacional favorável, para introdução de medidas anticíclicas na economia, intensificadas em seu segundo mandato.

Enquanto um governo de conciliação de classes, o governo Lula utilizou a bonança econômica internacional a seu favor e logrou o equilíbrio relativo dos elementos da fórmula do lulismo – redução da pobreza com ativação do mercado interno, sem confronto com o capital (SINGER, 2012). Dessa forma, como afirma o autor, mesmo com o escândalo midiático do “mensalão”, em 2005, o governo Lula garantiu as condições para sua reeleição, em 2006, a partir do que chama de realinhamento eleitoral³⁸.

A “economia política do lulismo”, em seu arranjo singular, mantendo continuidade com a orientação macroeconômica neoliberal, combinada a políticas de ativação do mercado interno e redução da pobreza, incorporou as frações mais pauperizadas da classe trabalhadora ao mercado de consumo e à condição assalariada: “A expansão mundial contribuiu para que no Brasil houvessem ganhos no topo (incremento no valor das exportações e altas margens de lucro em geral) e no pé da pirâmide social (transferência de renda e aumento dos salários, do crédito e posteriormente do emprego)” (SINGER, 2012, p. 146).

³⁸ O realinhamento eleitoral de 2006, tese defendida por Singer (2012), é resultado de um duplo deslocamento de classe: o afastamento das classes médias da base de apoio do PT, em decorrência da crise do “mensalão”, em 2005, passando a apoiar o PSDB; por outro lado, os contingentes pobres, de “baixíssima renda”, históricos redutos eleitorais do partido da ordem, passam a apoiar a reeleição de Lula, em decorrência das medidas de redução da pobreza esboçadas no primeiro mandato, com destaque ao subproletariado, fração de classe definida pelo autor como a “sobrepopulação trabalhadora superempobrecida permanente”. Desse realinhamento eleitoral, defende Singer, surge o lulismo, definido pelo autor como “(...) o encontro de uma liderança, a de Lula, com uma fração de classe, o subproletariado, por meio do programa cujos pontos principais foram delineados entre 2003 e 2005: combater a pobreza, sobretudo onde ela é mais excruciante tanto social quanto regionalmente, por meio da ativação do mercado interno, melhorando o padrão de consumo da metade mais pobre da sociedade, que se concentra no Norte e no Nordeste do país, sem confrontar os interesses do capital” (SINGER, 2012, p. 15-16).

Entretanto, a “arquitetura” do lulismo sustenta-se em contradições e limites estruturais à universalização dos direitos sociais e à efetiva redistribuição de renda e diminuição da desigualdade. As alterações em alguns indicadores econômicos e sociais na primeira década do século XXI, vistos isoladamente, não apontam para a ruptura com as características estruturais do capitalismo no Brasil, delineadas pela “onda longa recessiva”, iniciada em meados da década de 1970. Entre a década de 1990 e a década de 2000 persistem reduzidos níveis de ocupação, ainda distantes da generalização da condição salarial no país, colocando limites à universalização da proteção previdenciária e reproduzindo padrões históricos de desproteção social, agravados pelas elevadas taxas de desocupação e desemprego (SILVA, 2012, p. 324).

As frações burguesas ligadas ao capital portador de juros foram plenamente atendidas através dessa “arquitetura” do lulismo, sustentada no tripé macroeconômico neoliberal. A formação de crescentes *superávits* primários, aliada à “inclusão” financeira, mediante o aumento da oferta de crédito em suas várias modalidades às pessoas físicas, gerou lucros recordes aos bancos e instituições financeiras. De acordo com Castelo (2013, p. 126), durante os oito anos do governo Lula, os lucros de nove bancos (dentre eles Itaú, Bradesco e Banco do Brasil) bateram recordes, contabilizando R\$ 174 bilhões, contra R\$ 19 bilhões do governo Cardoso. Em 2011, os lucros de 25 instituições bancárias com capital aberto foram de R\$ 49 bilhões, uma alta de 14,5% em relação a 2010 – ou seja, a diminuição dos juros voltada a estimular o setor produtivo, não implicou a queda dos rendimentos dos grandes bancos.

As frações burguesas ligadas ao agronegócio, por sua vez, também lucraram no governo Lula. Segundo Singer (2012, p. 160), o valor das exportações brasileiras cresceu mais de 100% entre 2002 e 2006, passando de 60 bilhões de dólares em 2002, para quase 200 bilhões dólares em 2008. O *boom* das *commodities*, em uma conjuntura internacional de grande liquidez, levou o governo Lula a enfatizar as atividades agromineral-exportadoras, acarretando o que alguns estudiosos chamam de “reprimarização” da economia (GONÇALVES, 2012a, SINGER, 2012), que, dentre outros elementos presentes na “economia política do lulismo”, aprofundam a vulnerabilidade externa estrutural do país (GONÇALVES, 2012a).

Ao lado do crescimento do volume das exportações, houve uma mudança no destino das mercadorias, expressa, por exemplo, na diminuição relativa da participação dos EUA nas exportações brasileiras, que em 2002 recebiam 24,3%, reduzindo para 14,6% em 2008 (SINGER, 2012, p. 162). Esse processo relaciona-se à condução da política externa pelo governo Lula, que esvaziou a proposta ALCA, que atrelava o Brasil aos EUA, envidando

esforços no Mercosul, revigorando, por outro lado, o vínculo com potências emergentes, como a China. O peso das exportações no governo Lula, como motor do crescimento econômico do período, confere relevância ao papel do comércio exterior e das relações internacionais (SINGER, 2012).

A política de conciliação de classes que marca os governos do PT sela o pacto com as novas e antigas classes dominantes, incluindo as frações ligadas ao capital portador de juros e ao *agrobusiness*, que se fizeram representar no bloco do poder em posições de destaque, como a presidência do Banco Central, ministérios e autarquias (CASTELO, 2012, p. 627).

O período marcado pelos governos do PT, no Brasil, se insere na fase histórica marcada pela “onda longa recessiva” do capital (MANDEL, 1985) e seus mecanismos de contratendência, iniciados na década de 1970, nos países centrais, e abarca picos de crise e expansão, com agravamento e melhorias de indicadores sociais e econômicos, mas que não comprometem as características centrais da onda longa recessiva. Sob o ângulo da totalidade histórico-concreta, os traços dominantes dos governos Cardoso, Lula e Dilma, com suas mediações histórico-particulares e deslocamentos, sobressaem elementos de continuidade na garantia das condições gerais de acumulação do capital, norteados pelo projeto de supremacia do capital, o neoliberalismo, reconfigurado no social-liberalismo. Uma das expressões dessa continuidade é a intervenção no chamado “setor informal” da economia, com a mediação *particular*, sob os governos do PT, de medidas de “inclusão” produtiva e previdenciária.

Como afirma Alencar (2010), as iniciativas de apoio e de incentivo às pequenas unidades econômicas, com foco no chamado “setor informal”, são retomadas no Brasil a partir da década de 1990, como umas das principais ações de enfrentamento do desemprego, no âmbito das políticas de emprego e renda. De acordo com a autora, diferentemente da direção conferida a essas práticas na década de 1970, que buscavam a incorporação do “informal” à condição de assalariamento, a partir da década de 1990, o universo das pequenas unidades produtivas não é mais visto como um problema, mas como solução para o desemprego estrutural e para a pobreza, que adquirem contornos dramáticos no bojo das transformações econômicas, produtivas e organizacionais acarretadas pela “acumulação flexível” (Harvey, 2002) e das determinações econômicas, políticas e ideológicas próprias da etapa da mundialização do capital, com refrações particulares aos Estados nacionais das economias periféricas (ALENCAR, 2010, p. 117-118; MOTA, 2012, p. 167).

As transformações econômicas, políticas, organizacionais e culturais enfileiradas no padrão de “acumulação flexível”, conferem uma nova centralidade às pequenas unidades econômicas, seja porque a ausência de perspectiva de inserção produtiva faz com que os pequenos empreendimentos se apresentem como alternativa real e saída para obtenção de renda e ocupação aos trabalhadores pobres e aos desempregados recentes da reorganização produtiva, seja porque os pequenos empreendimentos terminam por serem funcionais à atual lógica de acumulação capitalista e a nova estrutura organizacional e produtiva das grandes empresas transnacionais, com plantas “horizontais” e sustentadas nas práticas de terceirização e descentralização, encontrando nos pequenos negócios a oportunidade de redução de custo, de livrar-se da relação empregado/empregador, dos encargos sociais decorrentes da relação de assalariamento, da reprodução da força de trabalho e do custo de produção, configurando um novo uso do trabalho pautado na flexibilização das relações de trabalho (ALENCAR, 2010, p. 118-119).

Essa complexa processualidade, que confere um novo *status* ao setor informal, é chancelada por medidas contrarreformistas, no sentido da *flexibilização* da legislação ambiental, trabalhista e social, desonerando o capital e afastando as barreiras democráticas à acumulação (NETTO, 2001), em um contexto em que a perda da soberania nacional dos Estados, na etapa da mundialização do capital, coloca novas requisições, como condição para manter sua inserção (subordinada) na divisão internacional do trabalho.

As políticas públicas de apoio e incentivo às pequenas unidades produtivas, que se adensam a partir da década de 1990, estruturam-se como aspectos centrais do modelo econômico e social, sendo atribuído a elas um papel importante na redução dos níveis de pobreza e como alternativa em face do desemprego (ALENCAR, 2010, p. 122). Concretizam-se através de ações compensatórias e focalizadas nos segmentos sociais mais atingidos, criando um simulacro de intervenção do Estado na questão do desemprego, que, na realidade, expressa a articulação de um aparato político-institucional e financeiro para transformar os trabalhadores em “micro-empresários” ou pequenos empresários, configurando-se como “elementos de *legitimação* política e ideológica das mudanças em curso sob a ‘mundialização’ do capital” (ALENCAR, 2010, p. 125).

Uma das medidas voltadas ao setor informal, no governo Lula, foi a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, em 2003, com a finalidade de fortalecer a chamada “economia solidária”, um dos segmentos que compõem o setor informal, composto por

empreendimentos como associações, cooperativas e grupos produtivos informais, que desenvolvem atividades econômicas nos ramos de prestação de serviços, agricultura, pecuária, pesca, artesanato, produção de artefatos têxteis, produção industrial e área de reciclagem de resíduos sólidos (SILVA, 2012, p. 302).

De acordo com a autora, o objetivo anunciado da Secretaria consistia no enfrentamento da informalidade, concebendo a economia solidária como uma política social e não como alternativa conjuntural ao desemprego.

Silva (2012, p. 34) ressalta que na década de 1980 e 1990 já existiam empreendimentos de “economia solidária”, que foram progressivamente ganhando visibilidade com o aprofundamento do desemprego. Mas, segundo sua análise, é na primeira década do século XXI que a “economia solidária” passou a ser tema de destaque nos debates nacionais e entrou na agenda política e estratégica do governo, ganhando grande impulso. Em 2005, segundo dados levantados pela autora, havia 14.954 empreendimentos de “economia solidária”, instalados em 2.274 municípios, ao passo que em 2007, o número quase dobrou, sendo identificados 22 mil desses empreendimentos no país.

No contexto de desemprego maciço e prolongado, característico da “onda longa recessiva” do capital, o governo Lula, dá continuidade ao seu enfrentamento a partir da concepção neoliberal, institucionalizando o setor informal. Em 2006, através da publicação da Lei Complementar nº 123, que tem como objeto a microempresa, a empresa de pequeno porte e o MEI³⁹, o governo Lula avança no sentido de adequar a legislação previdenciária, trabalhista e tributária à incorporação do setor informal à economia.

A LC nº 123/2006 tem como objetivo manifesto “dispensar tratamento diferenciado, simplificado e favorecido” às frações da classe trabalhadora que trabalham por conta própria, designados pequenos ou microempresários e MEIs, no que se refere às contribuições

³⁹ Para enquadramento nos dispositivos da LC 123/2006, considera-se microempresa a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário que tenha receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) no ano; e empresa de pequeno porte aquela que aufera receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) no ano. É enquadrado como MEI, o empresário individual, empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços também no âmbito rural, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), que seja optante pelo Simples Nacional. Até a publicação da Lei Complementar nº 155/2016, que altera a LC 123/2006, o limite máximo da receita bruta anual para enquadramento como MEI era de R\$ 60.000.

previdenciárias, ao regime tributário⁴⁰, às obrigações trabalhistas, e acesso ao crédito e ao mercado.

Sob o mote do “incentivo ao empreendedorismo”, da “formalização de empreendimentos” e da “inclusão social e previdenciária”, a LC nº 123/2006 concretiza a flexibilização da legislação previdenciária, trabalhista e tributária, como resposta às persistentes taxas de informalidade, desemprego e desocupação, características da “onda longa recessiva”. A referida Lei Complementar institui a redução da alíquota de contribuição previdenciária, acesso facilitado ao crédito, ao CNPJ e suporte técnico do SEBRAE às frações da classe trabalhadora que trabalham por conta própria.

A publicação da LC nº 123/2006, como marco institucional-legal da intervenção no setor informal, tem desdobramentos no segundo governo Lula, com o lançamento do *Programa Empreendedor Individual*, em 2009, concebido como “uma política pública de incentivo ao empreendedorismo” – em lugar de uma política pública de empregos -, que busca capacitar os “empreendedores” a migrarem para micro ou pequenas empresas no âmbito do Simples Nacional, “além de ser uma importante porta para a redução da informalidade” (BRASIL, 2013).

Além da “simplificação das relações de trabalho”⁴¹ para as micro e pequenas empresas, a LC nº 123/2006 instituiu a alíquota reduzida de contribuição ao RGPS, regime de previdência

⁴⁰ A LC 123/2006 institui o Simples Nacional, voltado às microempresas, empresas de pequeno porte e empreendedores individuais, como um regime especial unificado de arrecadação dos seguintes tributos e contribuições. No caso das pequenas e microempresas, recolhem pelo Simples Nacional: Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ; Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; Contribuição para o PIS/Pasep; Contribuição Patronal Previdenciária - CPP para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica; Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS; Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS., além da contribuição previdenciária do pequeno ou microempresário como contribuinte individual.

O MEI está isento do IRPJ, IPI, CSLL, COFINS, PIS PASEP, Contribuição Previdenciária Patronal. Recolhe um valor fixo mensal de R\$ 1,00 de ICMS e R\$ 5,00 de ISS, além de sua contribuição previdenciária como MEI.

⁴¹ A LC nº 123/2006 permite que as microempresas e as empresas de pequeno porte formem consórcios para acesso a serviços especializados em segurança e medicina do trabalho e desobriga-as de algumas responsabilidades: afixação de Quadro de Trabalho em suas dependências; anotação das férias dos empregados nos respectivos livros ou fichas de registro; empregar e matricular seus aprendizes nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem; posse do livro intitulado “Inspeção do Trabalho” e de comunicar ao Ministério do Trabalho e Emprego a concessão de férias coletiva. No âmbito da fiscalização (trabalhista, sanitária, ambiental, de segurança), a LC 123/2006 flexibiliza as regras para as pequenas e micro-empresas, em relação às demais pessoas jurídicas, como, por exemplo, a natureza orientadora da fiscalização ao pequeno empreendimento, desde que o grau de risco seja “compatível” com esse procedimento; o valor das multas, que deve observar o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido; e o critério da dupla visita para lavratura de autos de infração.

dos trabalhadores do setor privado, equivalente a 11% do valor do salário mínimo (limite mínimo do salário de contribuição)⁴², ao segurado contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e ao segurado facultativo. A contribuição à previdência, mediante essa alíquota reduzida, exclui os trabalhadores do direito à aposentadoria por tempo de contribuição, restando o direito à aposentadoria por idade, que, pelas regras atuais, tem como requisitos a idade mínima de 65 anos para os homens e 60 para as mulheres, além da carência de 180 contribuições mensais (15 anos) ao regime de previdência. Por estar vinculada ao valor correspondente ao limite mínimo do salário de contribuição (um salário mínimo), a contribuição com alíquota reduzida gera benefícios previdenciários com renda restrita ao valor do salário mínimo.

Em 2011, no governo Dilma Rousseff, é publicada a Lei nº 12.470, como desdobramento da LC nº 123/2006. A Lei nº 12.470/2011, alterando dispositivos da Lei nº 8.212 e 8.213 de 1991, e que estabelece alíquota de contribuição previdenciária para o MEI, equivalente a 5% sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário de contribuição (um salário mínimo), distinguindo-o do segurado que trabalha por conta própria, sem relação de emprego, que tem alíquota reduzida de 11%, em que se enquadram os pequenos e microempresários.

A Lei nº 12.470/2011 regulamenta ainda a contribuição previdenciária com alíquota reduzida ao segurado facultativo, mediante duas situações: contribuição de 11% sobre o valor correspondente ao limite mínimo do salário de contribuição (um salário mínimo), ao segurado facultativo que opte pela exclusão do acesso à aposentadoria por tempo de contribuição; e 5% sobre o valor correspondente ao limite mínimo do salário de contribuição (um salário mínimo) e com exclusão da aposentadoria por tempo de contribuição, ao segurado facultativo, de ambos os sexos, “sem renda própria, que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda” (artigo 2º, inciso II, alínea b). Ambos os segurados têm direito a todos os benefícios do RGPS, com exceção da aposentadoria por tempo de contribuição, e renda mensal dos benefícios restrita ao valor do limite mínimo do salário de contribuição sobre o qual recolhem, ou seja, um salário mínimo.

⁴² A alíquota de contribuição dos segurados contribuinte individual e facultativo é de 20% sobre o respectivo salário de contribuição, conforme artigo 21 da Lei nº 8.212/1994. A LC nº 123/2006, mediante inclusão do parágrafo 2º ao artigo citado, estabelece alíquota reduzida de contribuição ao segurado contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, equivalente a 11% sobre o valor correspondente ao limite mínimo do salário de contribuição (um salário mínimo). A mesma alteração atinge o segurado facultativo que opte pela exclusão da aposentadoria por tempo de contribuição, cujas condições serão regulamentadas em 2011, com a publicação da Lei nº 12.470, como será detalhado adiante.

Essas medidas de “inclusão previdenciária”, institucionalizadas através da flexibilização da legislação previdenciária, com perda e restrição de direitos, são formalmente justificadas com argumentos progressistas, como o incentivo ao “empreendedorismo”, e auto referidas como “política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária” (LC nº 123, de 2006, artigo 18 E) ou como “importante porta para redução da informalidade” e “política pública de incentivo ao empreendedorismo” (BRASIL, 2013).

Como ressaltamos acima, essas iniciativas estão em consonância com a direção social impressa pelos Estados nacionais diante dos processos sociais, econômicos e políticos postos pela dinâmica de reprodução do capital na fase histórica da “onda longa recessiva”, que conformam a base objetiva a partir da qual se torna possível uma justa leitura das tendências alimentadas por essas medidas governamentais, a despeito de melhorias isoladas nos indicadores relativos ao mercado de trabalho.

A intervenção dos governos do PT sobre o setor informal, seguindo a tendência já apontada na década de 1990, em que é concebido como solução ao desemprego maciço e prolongado, se concretiza pela mediação de medidas de “inclusão” social, produtiva e previdenciária, ganhando maior espaço na agenda e no debate governamental na primeira década do século XXI.

A redução da alíquota de contribuição previdenciária para o segurado contribuinte individual que trabalha por conta própria (11%) e para o MEI (5%), instituída pela LC nº 123/2006 e pela Lei nº 12.470/2011, incidentes sobre o valor de um salário mínimo, tem como objetivo a “inclusão” previdenciária, ou seja, ampliar a cobertura previdenciária dos trabalhadores por conta própria, que formam o contingente de trabalhadores informais, ao lado dos empregados sem carteira de trabalho assinada.

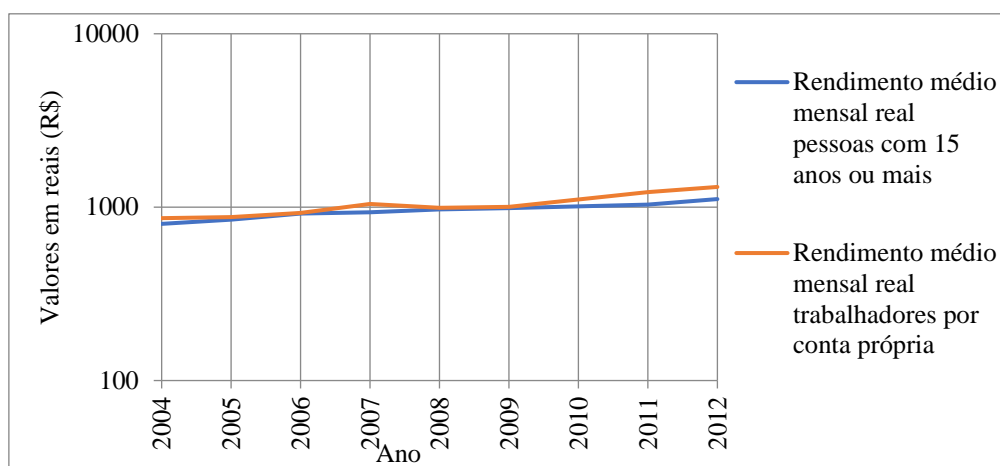
Segundo dados do Ipeadata, a taxa de informalidade (percentual de trabalhadores por conta própria e empregados sem carteira na população ocupada) apresenta leve diminuição entre os períodos 2003-06 e 2007-2009⁴³, quando se observa taxa média anual de informalidade de 56,1% e 51,9% da população ocupada, respectivamente. Na primeira década do século XXI, a taxa de informalidade apresentou níveis menores do que o observado nos dois governos Cardoso (1995-98 e 1999-2002), ambos os períodos com taxa média anual de informalidade

⁴³ No ano de 2010, não houve PNAD pelo IBGE, na qual se baseia o banco de dados do Ipeadata, devido à realização do Censo Demográfico.

equivalente a 58% da população ocupada. Essa redução na taxa de informalidade, sobretudo, no segundo governo Lula, tem relação com a expansão das ocupações e com o aumento da formalização do emprego observado no período.

O rendimento médio mensal real dos trabalhadores por conta própria é bem próximo ao rendimento médio mensal real de toda a PIA, no período 2004-2012, conforme o Gráfico 5. Até 2006, são praticamente idênticos, apresentando-se pouco superior nos anos de 2007 e 2008, voltando aos mesmos níveis em 2009 e, entre 2010 e 2012, apresentam-se pouco superiores ao rendimento médio mensal real de toda a PIA.

Gráfico 5 – Rendimento médio mensal real das pessoas de 15 anos ou mais de idade e rendimento médio mensal real dos trabalhadores por conta própria, Brasil, 2004-2012.



Notas: Valores corrigidos pelo INPC, ano referência 2012. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>>. Acesso em 15 set. 2018. Elaboração própria.

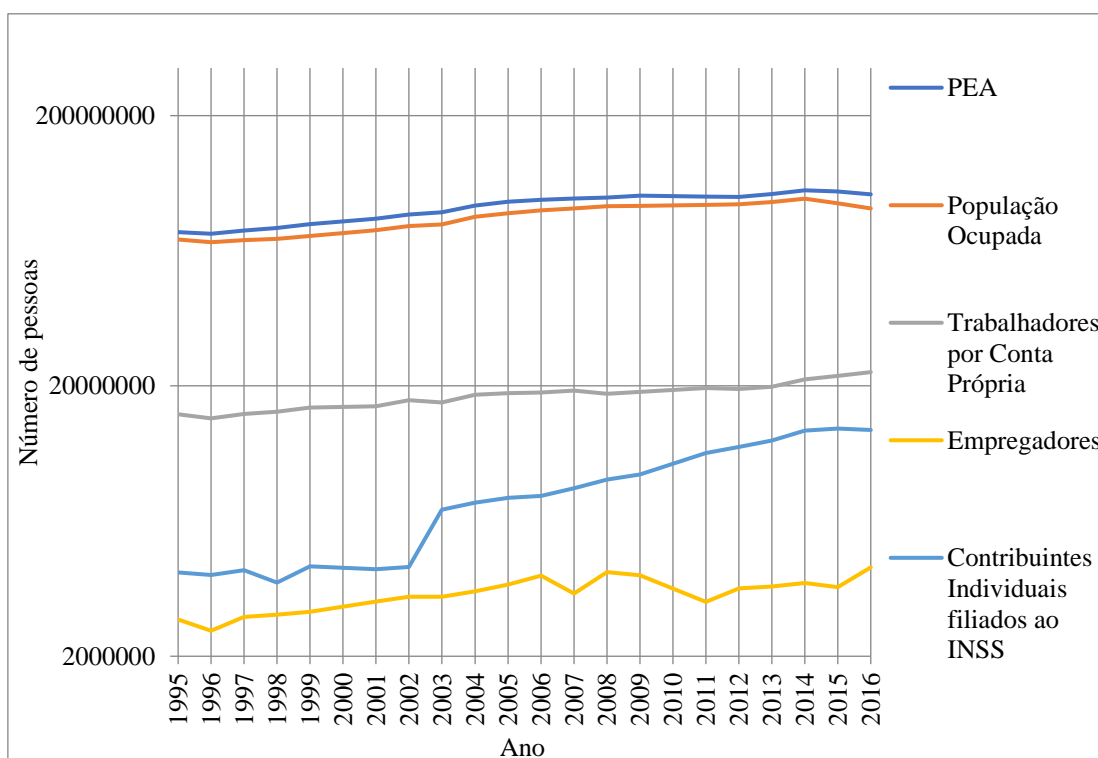
Fonte: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, vários anos.

Entre 2006-2009, o rendimento médio mensal real da população com 15 anos ou mais foi de R\$ 854,66, na média do período, enquanto que o rendimento médio mensal real dos trabalhadores por conta própria foi de R\$ 888,00; no período 2007-09, R\$ 964,00 e R\$ 1.013,66, respectivamente; e no período 2011-2012, R\$ 1.074,50 e R\$ 1.263,50, respectivamente. O rendimento médio mensal real dos trabalhadores por conta própria, analisados pela média anual dos períodos, apresenta-se ligeiramente maior que o rendimento médio mensal real do restante da população em idade ativa. Entretanto, cabe ressaltar, que a inserção dessas frações da classe trabalhadora no mercado de trabalho, apesar de contarem com rendimento médio mensal real ligeiramente mais elevado, apresenta custos sociais elevados, por não contarem com proteção

social e trabalhista, dependendo unicamente de seus recursos próprios para garantir acesso à cobertura previdenciária em caso de doença, maternidade, invalidez ou morte.

A partir da introdução de medidas de “inclusão” previdenciária, que elegem como público-alvo os trabalhadores por conta própria, no bojo das ações e programas governamentais de incentivo ao “empreendedorismo”, verifica-se uma trajetória de crescimento no número de contribuintes individuais⁴⁴ filiados ao INSS, conforme ilustra o Gráfico 6, como reflexo imediato das medidas de redução da alíquota de contribuição previdenciária aos trabalhadores por conta própria e ao MEI nos governos do PT.

Gráfico 6 - População economicamente ativa, população ocupada, trabalhadores por conta própria, empregadores e contribuintes individuais filiados ao INSS, Brasil, 1995-2016.



Nota: Elaboração própria.

Fonte: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, vários anos; ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

Entre 1995 e 2002, o quantitativo anual de segurados contribuintes individuais é significativamente inferior ao quantitativo anual de trabalhadores por conta própria dentre a

⁴⁴ Os trabalhadores do setor privado que se filiam como segurados ao RGPS recebem a seguinte classificação: empregado, empregado doméstico, segurado especial, trabalhador avulso, contribuinte individual e facultativo. O MEI e o segurado que trabalha por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, têm suas atividades enquadradas na condição de contribuinte individual, pela Lei nº 8.212 e Lei nº 8.213 de 1991.

população ocupada. A partir de 2002, o contingente de contribuintes individuais adquire trajetória ascendente, aproximando-se, progressivamente, do número de trabalhadores por conta própria, apontando uma tendência de diminuição do fosso entre essa fração da classe trabalhadora e a cobertura previdenciária, o que indica ampliação da cobertura e maior proteção social aos trabalhadores por conta própria. Conforme os dados apresentados na Tabela 3, no ano de 2002, a razão entre os segurados contribuintes individuais e o contingente numérico de trabalhadores por conta própria era de 24,13%, passando para 40% no ano seguinte.

Dentro do período analisado, o maior crescimento no número de contribuintes individuais filiados ao RGPS ocorre no ano de 2006, ano da publicação da LC nº 123, e no ano de 2014. No decorrer desse período, ocorreu a regulamentação da contribuição previdenciária com alíquota reduzida ao MEI, de 5% sobre o salário mínimo, através da Lei nº 12.470/2011, enquanto fatores que explicam a ampliação no contingente de contribuintes individuais filiados ao INSS nas primeiras décadas do século XXI. Conforme dados da Tabela 3, em 2006, 7.843.645 de pessoas com mais de 16 anos estavam filiadas ao RGPS na categoria de segurado contribuinte individual – frente a 4.272.781 em 2002 –, sendo que a razão entre o número de contribuintes individuais e o contingente de trabalhadores por conta própria era de 41,15% em 2006, passando para 49,57% em 2009 e 57,50% em 2011. Em 2014, o número de contribuintes individuais filiados ao RGPS era equivalente a 64,78% dos trabalhadores por conta própria, indicando ampliação de 168,42% na cobertura previdenciária dessa fração da classe trabalhadora, em relação a 2002. Nos anos de 2015 e 2016, marcados por retração da economia, interrompe-se a trajetória de crescimento do número de contribuintes individuais filiados ao RGPS, que se mantém estagnada nesses dois anos, com crescimento do contingente de trabalhadores por conta própria na população ocupada, apontando a relação entre ciclo econômico, nível de ocupação e arrecadação previdenciária.

Os empregadores, que são filiados ao RGPS na categoria de contribuinte individual, constituem um contingente expressivamente menor na população ocupada, em relação aos trabalhadores por conta própria, conforme os dados da Tabela 3.

Tabela 3 - População economicamente ativa, população ocupada, trabalhadores por conta própria, empregadores, contribuintes individuais filiados ao RGPS. Razão entre contribuintes individuais filiados ao RGPS e trabalhadores por conta própria. Razão entre trabalhadores por conta própria e população ocupada. Brasil, 1995-2016.

Ano	PEA (1)	População Ocupada (2)	Trabalhadores por Conta Própria (3)	Empregadores (4)	Contribuintes Individuais INSS (5)	% (5) / (3)	% (3) / (2)
1995	74.138.441	69.628.608	15.719.098	2.733.501	4.084.902	25,99	22,58
1996	73.120.101	68.040.206	15.172.913	2.484.667	4.001.759	26,37	22,30
1997	75.213.283	69.331.507	15.740.607	2.794.804	4.163.821	26,45	22,70
1998	76.885.732	69.963.113	16.066.471	2.851.180	3.745.386	23,31	22,96
1999	79.315.287	71.676.219	16.614.739	2.921.594	4.301.917	25,89	23,18
2001	83.243.239	75.458.172	16.832.995	3.183.746	4.198.739	24,94	22,31
2002	86.055.645	78.179.622	17.709.344	3.323.943	4.272.781	24,13	22,65
2003	87.787.660	79.250.627	17.401.393	3.317.510	6.964.279	40,02	21,96
2004	92.860.128	84.596.294	18.574.690	3.479.064	7.393.519	39,80	21,96
2005	96.031.971	87.089.976	18.831.511	3.683.355	7.715.210	40,97	21,62
2006	97.528.000	89.318.000	18.924.000	3.977.000	7.843.645	41,45	21,19
2007	98.846.000	90.786.000	19.213.000	3.411.000	8.368.822	43,56	21,16
2008	99.500.000	92.400.000	18.700.000	4.100.000	9.002.325	48,14	20,24
2009	101.073.000	92.686.000	18.998.000	3.989.000	9.416.904	49,57	20,50
2011	100.223.000	93.493.000	19.665.000	3.176.000	11.307.215	57,50	21,03
2012	100.064.000	93.915.000	19.511.000	3.564.000	11.910.290	61,04	20,78
2013	102.517.000	95.880.000	19.869.000	3.623.000	12.556.301	63,20	20,72
2014	105.875.000	98.600.000	21.128.000	3.729.000	13.686.466	64,78	21,43
2015	104.800.000	94.800.000	21.800.000	3.600.000	13.913.197	63,82	23,00
2016	102.357.000	90.792.000	22.496.000	4.265.000	13.747.881	61,11	24,78

Nota: Elaboração própria. Fonte: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, vários anos; ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

Os empregadores representavam, na média anual do período 1995-98, 3,92% da população ocupada; 4,18% no período 1999-2002; 4,25% no período 2003-06; 4,17% no período 2007-09; 3,69% no período 2011-14 e 4,25% no período 2015-216. Enquanto o contingente de trabalhadores por conta própria, no período analisado, sempre foi maior do que o número de contribuintes individuais filiados ao RGPS, com tendência à diminuição do fosso de desproteção social ao longo das duas décadas do século XXI, o contingente de empregadores sempre esteve abaixo do número de contribuintes individuais, diminuindo sua representatividade ao longo dos anos: em 1995, o número de empregadores equivalia a 66% dos contribuintes individuais, proporção que cai para 31% em 2016, de acordo com dados da Tabela 3.

Esses dados, confrontados com o contingente de trabalhadores por conta própria e a trajetória ascendente do número de contribuintes individuais filiados ao RGPS, cujas curvas apresentam tendência de convergência ao longo dos anos, como mostra o Gráfico 5, permitem-nos concluir que as medidas de redução da alíquota de contribuição previdenciária implementadas nos governos do PT, incidiram majoritariamente sobre os trabalhadores por conta própria, ampliando a cobertura previdenciária dessas frações da classe trabalhadora.

Entretanto, não obstante a trajetória ascendente do número de contribuintes individuais filiados ao RGPS, expressando a ampliação da cobertura previdenciária, o contingente de trabalhadores por conta própria, na população ocupada, se mantém praticamente inalterado em todo o período analisado: na média anual do período 1995-98, representavam 22,64% da população ocupada; 22,71% no período 1999-2002; 21,6% no período 2003-06; 20,73% no período 2007-2010; 20,99% no período 2011-14; e 23,89% no biênio 2015-16, quando ultrapassa os níveis da década de 1990.

O conjunto de dados apresentados nos permite fazer duas ordens de considerações. Em primeiro lugar, diante da trajetória estável de evolução do contingente de trabalhadores por conta própria no universo da população ocupada e do aumento no número de contribuintes individuais filiados ao RGPS, elevando sua razão em relação ao contingente de trabalhadores por conta própria de 25,99% em 1995 para 64,78% em 2014, verifica-se que a ampliação da cobertura previdenciária dessa fração da classe trabalhadora relaciona-se às medidas de “inclusão previdenciária” voltadas aos trabalhadores por conta própria, mais especificamente a redução da alíquota de contribuição previdenciária, instituída pela LC nº 123/2006 e da Lei nº 12.470/2011. O período posterior à publicação dessas legislações coincide com a ocorrência de

maior crescimento relativo do número de contribuintes individuais e de aumento expressivo na razão entre contribuintes individuais filiados ao RGPS e trabalhadores por conta própria, em todo o período analisado.

Por outro lado, os dados apresentados revelam que, apesar da expansão das ocupações observada na primeira década do século XXI (Pochmann, 2012), não houve modificação estrutural do mercado de trabalho, como evidencia a persistência de altas taxas de informalidade, mensurada entre empregados sem carteira e trabalhadores por conta própria, atingindo mais da metade da população ocupada ao longo da década de 1990 e das duas primeiras décadas do século XXI. O contingente de trabalhadores por conta própria, apesar de sua crescente incorporação no sistema previdenciário no decorrer da década de 2000, em decorrência das medidas de inclusão previdenciária introduzidas no período, manteve níveis praticamente inalterados no universo da população ocupada, em torno de 20%, ao longo do período histórico analisado.

Não obstante o inegável avanço ocasionado pela ampliação da cobertura previdenciária aos trabalhadores por conta própria, nos ciclos de vida em que estão impossibilitados de vender sua força de trabalho, por motivo de doença, maternidade, velhice, avanço que não pode ser menosprezado diante das características históricas do sistema de seguridade social brasileiro, em que a ausência de vínculo empregatício formal acarreta a desproteção social e trabalhista, verifica-se que a taxa de informalidade, apesar da discreta diminuição verificada no segundo governo Lula, manteve níveis elevados no decorrer da década de 1990 e das duas primeiras décadas do século XXI. Mais da metade da população ocupada, nesse período, prosseguiu trabalhando sob condições precárias, ou seja, sem garantias sociais e trabalhistas.

Além da manutenção de altas taxas de informalidade, verificada ao longo das três últimas décadas, persistiram altas taxas de desemprego, com reduções em alguns anos, mas que não permitem concluir pela existência de pleno emprego durante os governos Lula, como defende Singer (2012): a taxa média anual de desemprego⁴⁵ entre 1995-98 foi de 8%, aumentando para 10% no período 1999-2002, mantendo-se no período 2003-06. A partir do segundo governo

⁴⁵ Os dados sobre a taxa de desemprego foram obtidos no Ipeadata, que utiliza a PNAD do IBGE como fonte de pesquisa. A taxa de desemprego ou desocupação do IBGE mensura o chamado desemprego aberto, extraindo e apresentando o percentual da PEA sem trabalho e que procurou por ocupação na semana de referência ou tomou alguma providência nesse sentido. Essa metodologia de mensuração do desemprego é considerada conservadora, por não captar a parcela da PEA sem trabalho por situação involuntária, causada por falta de oportunidades de trabalho, gerando desestímulo, ou aquela que exerce um trabalho ocasional e precário, ambas caracterizando situação de desemprego oculto, por desalento ou desempenho de trabalho ocasional e precário, conforme metodologia adotada pelo DIEESE, na Pesquisa de Emprego e Desemprego (DIEESE, 2019).

Lula, observa-se diminuição na taxa média anual de desemprego, para 9% entre 2007-09, com nova diminuição entre 2011-14, para 7%, no primeiro mandato de Dilma Rousseff, e retomando em 2015 e 2016. A oscilação da taxa de desemprego no período das três últimas décadas, mensurada pelo IBGE, apresenta comportamento cíclico, sem diminuição significativa do contingente de trabalhadores desempregados, com retomada recente dos maiores índices do período.

A expansão das ocupações na década de 2000, com a geração de 21 milhões de empregos – com baixos salários e alta rotatividade -, manteve um expressivo contingente de trabalhadores em relações de trabalho precárias, reproduzindo as taxas históricas de desemprego, sem ruptura com os padrões do mercado de trabalho da década de 1990. As tendências do mercado de trabalho nas últimas três décadas apontam também a ineficácia dos programas governamentais voltados à valorização das pequenas unidades econômicas, autointituladas “políticas públicas de incentivo ao empreendedorismo”, na redução da informalidade e na geração de emprego de qualidade e protegido, no contexto da reestruturação produtiva e da mundialização do capital.

Os dados confirmam a tese defendida por Alencar (2010), acerca da abordagem destinada ao setor informal nas intervenções governamentais a partir da década de 1990, em que é visto não mais como problema, mas como solução diante das novas formas de organização do trabalho nas grandes empresas, no contexto da reestruturação produtiva e dos influxos da mundialização do capital, o que explica a persistência de níveis elevados de informalidade ao longo das três últimas décadas. O discurso e a política governamental, frente às novas requisições colocadas aos Estados nacionais para tornar seus territórios “atrativos” ao grande capital oligopolista (HARVEY, 2002), passam a enaltecer as pequenas unidades produtivas, em um contexto produtivo e econômico de descentralização das plantas industriais e de adoção de tecnologias poupadoras de força de trabalho que conferem um novo significado a este conjunto de atividades econômicas (HARVEY, 2002, p. 123).

Ainda de acordo com Alencar (2010, p. 119), a perversidade dessa modalidade de resposta governamental à questão do trabalho e do emprego, que, na ausência de um projeto de desenvolvimento econômico nacional decorrente da capitulação neoliberal dos governos, torna-se um simulacro de intervenção do Estado na questão do desemprego, apresenta-se em sua concepção limitada e restrita, que tende a minimizar o papel do crescimento econômico e da política macroeconômica nos níveis de emprego, remetendo a resolução do problema ao âmbito

individual, aos atributos e qualificação individuais do trabalhador, situando os problemas no lado da oferta de trabalho.

Sob o arcabouço político-ideológico de valores do “empreendedorismo” e da “empregabilidade”, mistificadas sob o véu da autonomia, da liberdade e independência dos indivíduos, essas políticas, na verdade, devolvem ao trabalhador, *individualmente*, a responsabilidade de encontrar formas de inserção produtiva, desresponsabilizando a sociedade e o Estado da garantia da inserção social via o direito ao trabalho assalariado e protegido (ALENCAR, 2010, p. 124-125).

A manutenção de taxas históricas de informalidade e desemprego na PEA, bem como dos patamares de rendimento médio mensal real dos trabalhadores por conta própria evidenciam que, estruturalmente, não houve alterações no mercado de trabalho brasileiro nas últimas três décadas, apesar da melhoria pontual de alguns indicadores econômicos e sociais nas primeiras décadas do século XXI, dentre eles, a ampliação da cobertura previdenciária dos trabalhadores por conta própria, micro e pequenos empresários e MEI.

Como afirma Silva (2012, p. 330), os indicadores do mercado de trabalho – taxa de informalidade, taxa de desemprego, nível de ocupação, rendimento médio real - revelam que a desestruturação no mercado de trabalho iniciada no século XX tem continuidade no século XXI, em decorrência de uma política macroeconômica que preservou os elementos essenciais do modelo que se forjou nas décadas de 1980 e 1990. Situados na fase histórica da “onda longa recessiva”, os governos do PT, apesar de suas particularidades e mediações histórico-concretas, não rompem com os elementos estruturais do capitalismo dependente⁴⁶ (MARINI, 2005). Mantendo as diretrizes adotadas pelo seu antecessor, Cardoso, na macroeconomia e em relação a aspectos estruturais relacionados ao trabalho e aos direitos dele derivados, os governos Lula e Dilma Rousseff não rompem com os problemas estruturais do país (SILVA, 2012, p. 325).

O desemprego maciço e aprofundado e seu reverso, a informalidade, assumiram características estruturais no mercado de trabalho do país, a partir das respostas mobilizadas

⁴⁶ Infirmo as teses hegemônicas acerca de um “pré-capitalismo” na América Latina, Marini aponta a forma particular que caracteriza o capitalismo dependente latino-americano, consolidado no século XIX com a revolução industrial, cujo traço essencial, reproduzido no decorrer dos séculos, é a inserção dependente dos países da região na divisão internacional do trabalho, cujas relações são comandadas pelas nações econômicas dominantes: “Em outros termos, é a partir de então que se configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” (MARINI, 2005, p. 141).

pelo grande capital à sua crise de reprodução ampliada, enfeixadas na reestruturação produtiva e seus métodos de organização do trabalho coletivo, baseados em tecnologias poupadoras de mão-de-obra e na superexploração da força de trabalho, como estratégia de geração de excedente na periferia do capitalismo e apropriado pelos países centrais, sustentada no aumento da intensidade do trabalho e no prolongamento da jornada (MARINI, 2005), além da apropriação, por parte dos capitalistas, de parcela do fundo de consumo do trabalhador, intensificadas pelas contrarreformas neoliberais.

Entretanto, como ressaltado por Silva (2012), a melhoria conjuntural desses indicadores sociais e econômicos exerce impacto sobre a cobertura previdenciária, especialmente em relação ao RGPS, como no caso da expansão das ocupações e do aumento da formalização do emprego, na primeira década do século XXI, que repercute no percentual de trabalhadores com carteira assinada protegidos pela previdência, dada a natureza compulsória da filiação previdenciária para os que têm carteira de trabalho assinada ou contrato de trabalho e a regularidade da renda (SILVA, 2012, p. 331), bem como no caso dos trabalhadores por conta própria, micro e pequenos empresários e MEI, favorecidos pelas medidas de inclusão previdenciária introduzidas sob os governos do PT.

Como afirmamos acima, as políticas públicas de apoio e incentivo às pequenas unidades produtivas, que se adensam a partir da década de 1990, adquirem maior expressão e espaço na agenda estratégica governamental dos governos do PT. Sob o “novo desenvolvimentismo”, que orienta a direção política desses governos, retoma-se a ideologia do “auto emprego”, do “empreendedorismo”, dos “negócios próprios” (MOTA, 2012, p. 167), em que as pequenas unidades produtivas estruturam-se como aspectos centrais do modelo econômico e social, atribuindo um papel importante na redução dos níveis de pobreza e como alternativa em face do desemprego.

O “nacional-empreendedorismo” que surge no espaço deixado pelo malogro do Estado desenvolvimentista e pelo abandono do projeto de desenvolvimento nacional, no contexto da hegemonia das políticas neoliberais (ALENCAR, 2010, p. 125), cria um simulacro de intervenção do Estado na questão do desemprego, através de políticas públicas de incentivo ao “empreendedorismo”, que se concretizam em ações compensatórias e focalizadas nos segmentos sociais mais atingidos pela reorganização produtiva das empresas e pelo ajuste estrutural de sentido neoliberal, como os trabalhadores por conta própria e as mulheres. O sentido dessa intervenção do Estado, prossegue a autora, é, através da articulação de um aparato político-institucional e financeiro, transformar os trabalhadores em microempreendedores ou

pequenos empresários, legitimando política e ideologicamente as mudanças em curso sob a mundialização do capital.

Os trabalhadores por conta própria e as donas de casa formam o público-alvo dessas medidas de inclusão previdenciária introduzidas pelos governos do PT, sob o manto da retomada de valores do “empreendedorismo” e da iniciativa pessoal, anunciando como objetivo a redução da informalidade. Como foi demonstrado, as taxas de informalidade, apesar de leve redução no segundo governo Lula, mantiveram-se em níveis elevados no decorrer das últimas três décadas, reproduzindo taxas históricas, com mais da metade da população ocupada trabalhando em condições precárias.

O avanço observado a partir das medidas de “inclusão” previdenciária, materializadas na redução da alíquota de contribuição ao RGPS pela Lei nº 123/2006 e Lei nº 12.470/2011, se expressou no aumento da cobertura previdenciária dos segurados contribuintes individuais, categoria na qual os trabalhadores por conta própria e empregadores fazem seus recolhimentos mensais à previdência. De acordo com a Tabela 4, em 2002, o número de pessoas filiadas ao RGPS como contribuintes individuais correspondia a 24% do contingente de trabalhadores por conta própria naquele ano, proporção que aumenta para 50% em 2009, chegando a 65% em 2014. Como o contingente de trabalhadores por conta própria é muito mais elevado que o contingente de empregadores, as medidas de inclusão previdenciária favoreceram majoritariamente os primeiros.

Para compreender o caráter qualitativo das medidas de “inclusão” previdenciária que fazem parte das políticas públicas de incentivo ao empreendedorismo nos governos do PT, a análise dos recolhimentos dos segurados contribuintes individuais por “Planos” contribui para alguns apontamentos.

O banco de dados da Previdência Social disponibiliza a partir do ano de 2011 a discriminação dos segurados contribuintes individuais por “subcategorias”, que denomina: “Plano Completo”, onde constam aqueles trabalhadores que contribuem na alíquota previdenciária “tradicional”, equivalente a 20% do salário de contribuição, que vai do mínimo (um salário mínimo) ao “teto”, com acesso a todos os benefícios previdenciários; “Plano Simplificado”, instituído pela LC nº 123/2006, onde se contabiliza os trabalhadores que contribuem com a alíquota previdenciária de 11% sobre o valor correspondente ao limite mínimo do salário de contribuição (um salário mínimo), com acesso a todos os benefícios previdenciários, exceto aposentadoria por tempo de contribuição e com renda mensal restrita ao salário mínimo; e o MEI, regulamentado pela Lei nº 12.470/2011, que relaciona aqueles

trabalhadores que se enquadram nos requisitos legais de microempreendedor individual, recolhendo com a alíquota previdenciária de 5% sobre o valor correspondente ao limite mínimo do salário de contribuição (um salário mínimo), com acesso a todos os benefícios previdenciários, exceto aposentadoria por tempo de contribuição e com renda mensal restrita ao salário mínimo.

Os dados da Tabela 4 mostram que houve uma progressiva migração dos segurados contribuintes individuais do “Plano Completo” para os demais – Simplificado e MEI. Em 2011, aqueles que contribuíaam ao “Plano Completo” representavam 73,31% do total de contribuintes individuais, diminuindo para 57,26% em 2016. O percentual de contribuintes individuais que recolhem no “Plano Simplificado” manteve-se estável, em 18%, com significativa alteração no contingente de contribuintes individuais que recolhem como MEI: em 2011, representavam 9% do total de contribuintes individuais filiados ao RGPS, passando para 25% em 2016.

Tabela 4 - Número total de contribuintes individuais ao RGPS, segurados contribuinte individual “Plano Completo”, segurados contribuinte individual “Plano Simplificado” e Micro-empendedor Individual (MEI), distribuição percentual, Brasil, 2011-16.

Ano	Contribuintes Individuais -				% “Plano	% “Plano	
	CI (total)	CI “Plano Completo”	CI “Plano Simplificado”	MEI	Completo”/ CI	Simplificado / CI	
2011	11.307.215	8.289.409	2.022.517	995.289	73,31	17,89	8,80
2012	11.910.290	8.278.311	2.108.848	1.523.131	69,51	17,71	12,79
2013	12.556.301	8.110.555	2.284.633	2.161.113	64,59	18,20	17,21
2014	13.686.466	8.392.736	2.438.841	2.854.889	61,32	17,82	20,86
2015	13.913.197	8.077.592	2.440.268	3.395.337	58,06	17,54	24,40
2016	13.747.881	7.872.563	2.446.834	3.428.484	57,26	17,80	24,94

Nota: Elaboração própria. Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

Enquanto o contingente de contribuintes individuais que recolhem no “Plano Completo” diminuiu 5% de 2011 a 2016, o contingente que recolhe como MEI cresceu 244%. Em 2011, 73,31% dos contribuintes individuais encontrava-se filiado ao RGPS mediante alíquota

previdenciária “tradicional” (20%), com direito a todos os benefícios previdenciários e com valores entre o mínimo e o “teto”, ao passo que 26,69% dos contribuintes individuais encontravam-se filiados ao regime de previdência mediante alíquota previdenciária reduzida, com acesso aos benefícios previdenciários, exceto aposentadoria por tempo de contribuição, restritos ao valor do limite mínimo do salário de contribuição, ou seja, um salário mínimo. Em 2016, em função do crescimento das adesões à alíquota previdenciária reduzida do MEI, há uma alteração significativa dessa equação: 57,26% dos contribuintes individuais recolhiam no “Plano Completo”, ao passo que 42,74% dos contribuintes individuais recolhiam na alíquota previdenciária reduzida, com direito a todos os benefícios, exceto a aposentadoria por tempo de contribuição, com renda restrita a um salário mínimo.

A ampliação da cobertura previdenciária aos trabalhadores por conta própria, convertidos em “empreendedores”, a partir das medidas de “inclusão” previdenciária introduzidas nos governos do PT, fortalece a tendência de configuração de um sistema previdenciário público voltado aos trabalhadores pobres e precários, com benefícios de valor mínimo e acesso somente à aposentadoria por idade. As medidas de “inclusão” previdenciária, ao fortalecer essa tendência, endossam e concretizam a proposta do Banco Mundial para a Previdência, conforme estabelecida no documento de 1994, analisado por Granemann (2006, p. 112-113), e que tem como eixo a “teoria dos três pilares”, que consistem em um sistema de previdência público, de repartição, gerido pelo Estado e de caráter obrigatório, que deve assegurar uma aposentadoria mínima para estabelecer uma segurança contra a pobreza na velhice; um sistema de previdência com gestão privada, de caráter obrigatório e regime de capitalização, geralmente ligado ao contrato de trabalho; e o terceiro pilar, de caráter voluntário ou pessoal, também por capitalização, não vinculado a nenhuma relação de trabalho ou a direitos corporativos.

As tendências observadas a partir da análise dos dados referentes às medidas de “inclusão” previdenciária apontam para sua convergência com as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, que tem se firmado, nos sucessivos governos, como documento orientador de um período histórico (BEHRING, 2014), e que defende a Previdência como uma atividade exclusiva do Estado, mas conformada como uma “previdência social básica”, administrada por “contrato de gestão”, com foco nos resultados e indicadores de desempenho, nos moldes da administração gerencial.

As medidas de “inclusão” previdenciária da primeira e segunda décadas do século XXI, focalizadas nas frações da classe trabalhadora mais atingidas pela reestruturação produtiva e pelo ajuste estrutural de sentido neoliberal, demonstram consonância com a proposta do Banco Mundial para a Previdência e com as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado, não apontando para a configuração de um sistema de previdência universal e inclusivo. Seus contornos reforçam a clivagem entre o “cidadão pobre” e o “cidadão consumidor” que caracteriza o padrão de seguridade social apontado por Motta (1995), fundado na ampliação dos programas de transferência de renda, destinados às frações mais pauperizadas da classe trabalhadora, e pela formação do mercado de “previdência privada”, aos trabalhadores com maiores rendimentos e com contrato de trabalho, acrescido de novas mediações, como as medidas em análise, que conformam uma espécie de seguro rebaixado⁴⁷, que mantém a “lógica do seguro” (BOSCHETTI, 2003), mas ofertando baixa cobertura, com acesso a benefícios no valor mínimo e aposentadorias tardias, operando uma nova clivagem de acesso a direitos no interior da classe trabalhadora.

Apesar do avanço na incorporação de cerca de 2,5 milhões de trabalhadores por conta própria ao sistema previdenciário, entre 2011 e 2016, em decorrência das medidas de “inclusão” previdenciária, o padrão de proteção social que reforçam não infirma o caráter excludente do sistema previdenciário, determinado pela lógica do seguro, que historicamente marca a estruturação da previdência no Brasil e condiciona a proteção social à contribuição individual, em uma sociedade que não alcançou a condição salarial, com vastas parcelas das classes trabalhadoras subsistindo em condições de trabalho precárias, no desemprego e no desalento. As medidas de “inclusão” previdenciária, a ampliação das transferências de renda monetárias, a contrarreforma da previdência dos servidores públicos, em 2003, compõem o quadro geral das tendências que informam o projeto de previdência do lulismo: os avanços tímidos na ampliação da cobertura previdenciária de frações da classe trabalhadora não suplantam o aprofundamento, através de mediações histórico-particulares, do padrão de seguridade social brasileira que vem sendo construído desde a década de 1980, perpassando as décadas de 1990 e 2000, enfeixadas no que Mota (1995, p. 147) denominou como um movimento sincrônico de assistencialização/privatização da seguridade social, com novas mediações, como a lógica do seguro rebaixado, que busca responder às necessidades do grande capital em sua crise

⁴⁷ A discussão de uma lógica do “seguro rebaixado” ocorreu por sugestão da Banca Examinadora, que foi acatada na revisão final da tese por contemplar o conjunto de processos estudado.

estrutural, através do ajuste estrutural e das contrarreformas, às expensas das reais necessidades das frações das classes trabalhadoras e ao custo da superexploração de seu trabalho.

2.3 O segundo governo Lula (2007-2010): consolidação da “economia política do lulismo” e suas repercussões na previdência

No segundo governo Lula, verifica-se o aprofundamento da “economia política do lulismo”, conforme designação de Singer (2012). Consolida-se a base social de apoio do primeiro governo, classificado pelo mesmo autor como “realinhamento eleitoral de 2006”, dado pela aproximação ao subproletariado, através dos programas de transferência de renda, e pelo afastamento de segmentos médios. Esses segmentos, entre o proletariado e as frações do capital, formados por trabalhadores com maiores rendimentos, atingidos pelo processo de reestruturação produtiva, além de assalariados de carreira do setor público, atingidos pela contrarreforma administrativa e previdenciária, com trajetória e maior capacidade organizativa, não tem suas demandas mais significativas atendidas pelo governo Lula⁴⁸, conforme análise crítica de Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 175-186), que mantém, em primeiro plano, a lógica e os interesses do bloco de poder dominante, cujas frações hegemônicas são o capital financeiro internacional, os grandes grupos econômico-financeiros nacionais e o capital produtivo multinacional.

No segundo governo Lula, a orientação macroeconômica neoliberal é mantida. Em meio à chamada crise do “mensalão”, ocorre a substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda, que segue aquela orientação em ritmo inferior, com redução do *superávit* primário e administração da taxa de câmbio, além da adoção de medidas anticíclicas na economia. Esse deslocamento se acentua a partir dos rebatimentos da crise financeira de 2008, que eclodiu nos EUA e rapidamente se alastrou pelo mundo, com maior peso na Europa (BASTOS, 2015; CASTELO, 2013).

⁴⁸ Sobre a dinâmica do governo Lula com as classes e frações de classe, enquanto representante dos interesses hegemônicos do capital financeiro, ressaltam os autores: “Frente aos riscos de séria crise de governabilidade, o governo Lula tenta controlar politicamente os movimentos sociais e sindical por meio da cooptação – material e ideológica – das direções. Também influencia o comportamento da massa pauperizada e desorganizada, por meio das políticas sociais focalizadas e de caráter assistencialista” (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, p. 175).

A partir de 2006, há diminuição do superávit primário, conforme dados do Banco Central, passando de 3,74% do PIB em 2005 para 3,20% em 2006, seguindo trajetória de redução nos anos seguintes: 3,24% em 2007, 3,33% em 2008, 1,95% em 2009, 2,62% do PIB em 2010. Segundo Bastos (2015), o resultado do superávit primário – mantido pelos governos do PT – teve o seu comportamento condicionado pelos momentos políticos e econômicos: de 2003 a 2005, no início do Governo Lula, a equipe econômica comandada pelo Ministro Antônio Palocci aprofundou as medidas de arrocho fiscal; de 2006 a 2008, com a mudança do Ministro da Fazenda, assumindo Guido Mantega, manteve-se o resultado primário elevado, mas em proporção menor que o da equipe anterior; em 2009 e 2010, com a utilização do instrumental fiscal para enfrentar a crise externa iniciada em 2008, houve redução significativa do resultado fiscal. No início do Governo Dilma, como será visto no próximo capítulo, há a retomada do arrocho fiscal no primeiro ano de seu mandato, fazendo o resultado primário aumentar (BASTOS, 2015, p. 695), seguido de diminuição nos anos seguintes, até atingir o déficit fiscal em 2014, de -0,59% do PIB.

O lançamento do PAC, em 2007, marca o início de uma série de medidas de aceleração do crescimento econômico e geração de emprego por parte do governo Lula e sua equipe econômica (BASTOS, 2015; SINGER, 2012). Entre 2006 e 2008, a carga tributária mantém relativa estabilidade, em decorrência da política fiscal adotada, registrando 34,31% do PIB em 2006 e 34,85% em 2008, conforme Bastos (2015).

Em 2008, a crise financeira atinge o epicentro da economia mundial, logo se alastrando ao redor do globo, atingindo a economia brasileira em 2009, através de uma rápida e intensa desaceleração do crescimento da economia. A equipe econômica do governo Lula intensifica a adoção de medidas anticíclicas, já iniciadas com o PAC, e se utiliza do instrumental fiscal para combater os efeitos da crise. Nesse contexto, entre 2009 e 2010, tanto os tributos quanto os gastos e as transferências serviram como ferramentas de ação anticíclica para barrar os efeitos da crise financeira de consequências mundiais (BASTOS, 2015).

As medidas anticíclicas adotadas diante dos efeitos da crise mundial de 2008 podem ser sintetizadas em cinco grupos (BARBOSA, 2013 apud BASTOS, 2015, p. 689): (a) aumento da liquidez e redução da taxa de juros; (b) aumento da rede de proteção social e dos investimentos públicos; (c) desonerações tributárias; (d) aumento da oferta de crédito por parte dos bancos públicos; e (e) aumento do investimento público em habitação.

Houve redução de várias alíquotas de impostos indiretos, relacionadas a setores com maior intensidade de mão de obra ou considerados capazes de redinamizar a economia – as desonerações fiscais -, além de medidas de ampliação do consumo popular, com a continuidade da política de valorização do salário mínimo, aumento das transferências de renda e alongamento do crediário, ou seja, consolidando a “economia política do lulismo”, esboçada no primeiro governo Lula, que consiste na redução da pobreza com ativação do mercado interno, sem confronto com o capital (SINGER, 2012).

Uma medida importante adotada nesse período e que marca a relação do lulismo com os representantes do grande capital, sobretudo a “grande burguesia interna”, protagonista e beneficiária do neodesenvolvimentismo (MARQUES, 2016), foi o uso intensivo dos bancos públicos, como o BNDES.

O BNDES, como forma do Fundo Público, é composto por trabalho necessário e trabalho excedente, visto que sua principal fonte de recurso são as contribuições ao FAT. Criado na década de 1950, no auge do projeto desenvolvimentista e do ciclo industrial brasileiro, como grande financiador de projetos da área de infraestrutura, seu papel histórico sempre foi o de garantir diretamente as condições gerais de acumulação do capital (SOUZA, 2017, p. 90).

Após os processos de liberalização, desregulamentação e privatização da década de 1990, sob o comando do BNDES, beneficiando os grandes conglomerados, Souza observa a reconfiguração da atuação do Banco, a partir do segundo governo Lula, direcionando fartos recursos do Fundo Público para sua projeção internacional, em consonância com os objetivos do modelo neodesenvolvimentista. Esse redirecionamento, com significativa expansão, dos recursos do banco visam ao financiamento da concentração e centralização do capital, tendo em vista a projeção das grandes empresas de base nacional que gozam de vantagens comparativas na divisão internacional do trabalho – conhecidas como “campeões nacionais” -, recursos esses oriundos das contribuições sociais que compõem o FAT e, em grande parte, pelo endividamento público. Estimativa feita por Castelo (2013, p. 131) aponta que, no segundo governo Lula, cerca de 75% dos empréstimos do BNDES foram destinados às grandes empresas.

No contexto da adoção e intensificação das medidas anticíclicas, no segundo governo Lula, em consonância com os objetivos estratégicos do modelo “neodesenvolvimentista” e motivada pelos rebatimentos da crise financeira internacional de 2008, Souza observa um aumento excepcional dos recursos do Tesouro Nacional ao Banco que, de 2008 a 2009,

umentam 440% (Souza, 2017, p. 93). Esses recursos, que se tornam parcela majoritária do banco, são obtidos com a emissão de títulos da dívida pública, financiando os grandes projetos das “empresas campeãs” em condições muito vantajosas aos capitais, visto que a taxa de juros praticada pelo banco (TJLP) é bem menor do que a taxa de juros básica da economia (SELIC), mas extremamente danosas às finanças do Estado, aponta a autora.

Os aportes bilionários do BNDES à construção e projeção internacional dos grandes oligopólios brasileiros que atuam em setores econômicos nos quais o país goza de vantagens comparativas - mineração, pecuária, etanol, papel e celulose, energia, alimentação, siderurgia, petroquímica, telefonia e construção civil -, em especial nos mercados de *commodities*, sustentam o crescimento econômico do período e contribui na expansão das ocupações nas grandes obras públicas (SINGER, 2018), mas, contraditoriamente, acentuam a vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira (GONÇALVES, 2012a) e o endividamento do Estado (SOUZA, 2017), onerando mais o trabalho, na medida em que:

(...) a classe trabalhadora tem financiado de forma crescente a oligarquia financeira e imperialista brasileira via apropriação do fundo público operada por esta, seja por meio de recursos extraídos das contribuições dos empregadores que deveriam ser destinados aos trabalhadores diretamente – como no caso das fontes do BNDES, como PIS/Pasep –, seja ao ser expropriada via tributação para pagamento da dívida pública, também agora ampliada pelo atual modelo prioritário de financiamento do BNDES (SOUZA, 2017, p. 94).

Nesse contexto de deslocamento da orientação macroeconômica neoliberal, para fazer frente à crise financeira mundial, a meta de superávit primário foi atenuada pelo PAC e pela política de revalorização e ampliação do serviço público. O investimento da União, com a liberação de recursos para o investimento público pelo PAC, quase duplicou, passando de 0,4% do PIB, em 2003, para 0,7% entre 2006 e 2008, mas ainda mantendo níveis baixos de investimento. Houve também multiplicação da inversão realizada pelas estatais, como a Petrobras, que manteve uma média de 1% de investimento entre 2006 e 2008. Apesar da importância dos investimentos, não houve uma trajetória explosiva de aumentos (SINGER, 2012, p. 149).

Como instrumento de política fiscal do período, o PPI, que autoriza alocar parte do superávit primário em áreas estratégicas como o saneamento, experimentou aumento dos recursos de 0,2% para 0,5% do PIB. O investimento global passou de 15,9% do PIB em 2005, para 19%, em 2008 (SINGER, 2012, p. 149-150). Outra medida no sentido de incentivar o setor produtivo foi a redução da taxa de juros básica da economia, a Selic, que caiu de 19,75% em

agosto de 2005 para 11,25% em setembro de 2007- mas ainda permanecendo uma das mais caras do mundo, por isso, altamente atrativa ao capital portador de juros.

Nesse processo, foi possível manter o superávit primário, ainda que em patamar inferior em relação ao período 2003-06, pois o aumento da atividade econômica resultou em crescimento das receitas. Entretanto, como ressalta Bastos (2015), o superávit realizado no período 2003-2012 foi superior ao que seria necessário se a razão principal fosse manter inalterada a razão dívida pública/PIB, o que conferiu um caráter dogmático ao superávit primário.

A ampliação das transferências de renda, focalizadas nos estratos mais pauperizados, como uma característica dos governos latino-americanos que assumem o poder na primeira década do século XXI, se faz presente nos governos do PT, iniciada no primeiro governo Lula e que se aprofunda em seu segundo mandato, sobretudo com a intensificação das medidas anticíclicas, diante dos efeitos da crise financeira internacional. Bastos (2015) e Gentil (2017) apontam o crescimento relativo das transferências de renda, dentro das despesas do setor público, no período 2003-2014. Segundo análise de Bastos (2015), as despesas do setor público cresceram entre 2003-2012, passando de 28,69% para 32,83% do PIB, com exceção dos anos de 2003 e 2011, que, isoladamente, não apresentaram crescimento real das despesas – 2003, o primeiro ano do governo Lula e 2011, o primeiro ano do governo Dilma Rousseff, ambos caracterizados por um ajuste fiscal mais forte (BASTOS, 2015; CASTELO, 2013; SINGER, 2012).

Como parte das despesas do setor público, as transferências realizadas pelo governo federal cresceram continuamente: as despesas com assistência social e previdência (regime geral e regimes próprios) corresponderam à média anual de 9,3% do PIB, entre 2003-2006; 9,5% entre 2007-2010 e 9,8% entre 2011-2014 (GENTIL, 2017, p. 18). Comparando com os gastos públicos em saúde (média anual de 1,7%, 1,5%, 1,5% do PIB, respectivamente), educação (média anual de 0,7%, 0,8% e 1,2% do PIB, respectivamente) e saneamento básico (média anual de 0,00%, 0,02% e 0,01 do PIB, respectivamente), percebe-se a priorização dos gastos sociais, nos governos Lula e Dilma, nas transferências de renda, contributivas e não-contributivas, como elemento básico para o estímulo ao consumo de massa, com a mediação do crédito (LAVINAS, 2015), como parte da “economia política do lulismo” (SINGER, 2012), aprofundada no segundo governo Lula.

Bastos (2015), analisando o período 2003-2012, também aponta o crescimento das transferências de renda nos gastos do governo central, com destaque para as transferências

realizadas pelo INSS - que operacionaliza os benefícios previdenciários do RGPS: estas aumentaram significativamente entre 2003 e 2012, passando de 7,27% do PIB em 2003 para 9,5% em 2012, apresentando crescimento real em todos os anos. Os autores do estudo concluem que o comportamento ascendente dessas despesas – as transferências realizadas pelo INSS - está diretamente relacionado com a política de valorização do salário mínimo, adotada pelo governo ao longo do período, visto que parcela majoritária dos benefícios do RGPS tem valor em torno do salário mínimo, reafirmando as interpretações de Singer (2012) e Pochmann (2012).

Os gastos públicos, rubrica contemplada nas despesas do setor público, incluindo as despesas de pessoal e investimentos, aumentaram cerca de 1,6% entre 2003 e 2012, passando de 21,05% para 22,73% do PIB, respectivamente. Diante disso, Bastos (2015, p. 693) conclui que, nesse período, a expansão das despesas do setor público foi puxada pelo crescimento das transferências ao próprio setor privado e não pelo aumento da participação direta do governo na economia, através dos gastos em consumo e investimento. Os investimentos públicos, no período analisado pelo estudo, apesar do baixo patamar, registraram um aumento persistente ao longo do Governo Lula: em 2003, o investimento público correspondia a 0,87% do PIB, alcançando 2,92% do PIB em 2010. Em 2011, primeiro ano de mandato de Dilma Rousseff, registrou-se uma significativa redução do investimento público, que voltaria a crescer no ano seguinte, mas sem recuperar o patamar de 2010 (Bastos, 2015, p. 693).

Bastos (2015), a partir de uma perspectiva keynesiana, ressalta a importância das transferências de renda no período, não apenas por seu crescimento quantitativo, mas também por seu peso qualitativo, considerando as transferências e gastos⁴⁹ como tipos de despesas com impacto diferenciado na demanda efetiva, incrementando o consumo e a arrecadação. Para os autores do estudo, nessa perspectiva, torna-se desprovida de razão as críticas em torno da tendência das despesas totais nos governos do PT, hegemonicamente interpretada como uma demonstração de descontrole dos gastos públicos e/ou uma decorrência do “inchaço” do Estado na economia brasileira (BASTOS, 2015, p. 691), mas que respondem aos objetivos da

⁴⁹ Segundo definição dos autores, “os gastos referem-se à compra de bens e serviços realizados pelo Governo, seja em bens de consumo, seja em bens de investimento, mais os gastos necessários para fazer as instituições públicas funcionarem, incluindo, por exemplo, a remuneração dos funcionários públicos. As transferências, por sua vez, são recursos que o Governo capta do setor privado e repassa ao próprio setor privado. Em sua maioria, as transferências são amparadas pela legislação do País, tendo sido acordadas e aceitas previamente pela própria sociedade. Desse modo, as transferências “circulam” dentro do setor privado da economia, ainda que o canal redistributivo seja o Estado” (BASTOS, 2015, p. 691).

“economia política do lulismo”, de redução da pobreza com ativação do mercado interno de massa, sem confronto com o capital (SINGER, 2012).

A política de valorização real do salário mínimo, iniciada no primeiro governo Lula, prosseguiu em seu segundo governo, assim como a geração de postos de trabalho. Em 2006, após aumento de 8,5% em 2005, o salário mínimo obteve aumento real em 13% (SINGER, 2012, p. 148), inferior apenas ao concedido por Cardoso em 1995 (22,6%), sob os efeitos da estabilização do Plano Real. Nos anos seguintes, como aponta o autor, há seguimento da valorização do salário mínimo, com novos aumentos reais: 5,1% em 2007, 4% em 2008, 5,8% em 2009 e 6%, em 2010.

No segundo mandato de Lula, foram gerados 40% a mais de postos de trabalho, em termos absolutos, na comparação com o primeiro (SINGER, 2012, p. 147), em decorrência do investimento em obras públicas e das desonerações dos setores intensivos em mão de obra, como a construção civil. A taxa de desemprego, que em 2003 foi de 12,3% da PEA, caiu para 7,4% em dezembro de 2007, em seguida para 6,8% em dezembro de 2008, um pouco antes das demissões causadas pela crise internacional. Em 2010, como efeito das medidas anticíclicas, houve recuperação da queda sofrida pela desaceleração econômica de 2009, em decorrência da crise mundial, e o governo Lula terminou seu mandato com o desemprego em 5,3% da PEA, em dezembro daquele ano. Somente em 2010, complementa o autor, foram geradas 2,5 milhões de vagas formais, número quase 70% maior que em 2006, último ano do primeiro governo Lula.

A associação da política de valorização real do salário mínimo e a expansão das ocupações contribuiu na redução da pobreza observada na primeira década do século XXI (POCHMANN, 2012; SINGER, 2012), visto que o salário mínimo estabelece o piso da remuneração do mercado formal de trabalho e influencia as remunerações do mercado informal, permitindo mudar a qualidade do combate à pobreza em relação àquele centrado na transferência de renda, com a incorporação de franjas oriundas da condição de extrema pobreza à condição proletária, ingressando no mercado de consumo, com crédito facilitado. Além desse aspecto, a valorização do salário mínimo tem impactos nos benefícios pagos pela Previdência Social, majoritariamente situados na faixa de valor em torno do salário mínimo, motivo pelo qual Singer (2012, p. 148) avalia que a política de valorização do salário mínimo foi a medida mais importante do segundo mandato de Lula, encontrando-se nela a chave para combater a pobreza no Brasil.

Esse conjunto de medidas, consolidadas no segundo governo Lula e intensificadas sob os efeitos da crise financeira mundial de 2008, como a flexibilização do *superávit* primário,

aumento do investimento público, desonerações fiscais, redução da taxa de juros, valorização do salário mínimo, ampliação das transferências de renda monetárias, acelerou o ritmo de expansão do PIB no período 2007-10, que cresceu em 6,1% em 2007, 5,1% em 2008 e 7,5% em 2010 (após retroceder 0,6% em 2009, em função da crise financeira internacional), alcançando um crescimento médio anual de 4,5% no período. A carga tributária aumentou entre 2009 e 2010, passando de 33,76% para 34,06% do PIB, bem como os gastos e transferências do governo, conforme apontado acima. Entretanto, com a utilização do instrumento fiscal, após uma retração da economia em 2009, em consequência dos efeitos da crise financeira mundial, o Estado pôde induzir uma rápida retomada em 2010, alcançando um crescimento médio anual superior ao obtido no primeiro mandato (BASTOS, 2015; SINGER, 2012, p. 150).

A rápida recuperação da crise mundial de 2008, a partir da condução dessas medidas anticíclicas, com índices positivos na geração de emprego e renda, na redução da pobreza absoluta e no crescimento econômico, foram elementos decisivos para o sucesso da candidatura Dilma Rousseff em 2010, indicando a consolidação do *lulismo* (SINGER, 2012, p. 153-154).

O crescimento econômico obtido no período e a tímida melhoria de indicadores sociais, nesse contexto, com incremento da massa salarial, expansão das ocupações e aumento do consumo popular, empolgaram setores que começam a propagar a ideia de uma ruptura com o neoliberalismo. Teses como a eliminação da extrema pobreza, a emergência de uma nova classe média (NERI, 2010), o fim da dependência e do subdesenvolvimento, o pleno emprego da força de trabalho e a instauração de um Estado de bem estar social, formaram o “canto da sereia” de um novo desenvolvimentismo (CASTELO, 2013), o que passa a ser elaborado e difundido nos aparelhos privados e estatais de hegemonia, a partir de meados da década de 2000.

Diante do clima de otimismo nas classes dominantes e seus aliados nacionais e internacionais – justificado pelo aumento dos juros e lucros no período -, em um contexto de apassivamento das lutas da classe trabalhadora gerado pelo transformismo do PT, essa “velha ideia para os novos tempos” rapidamente ganhou eco e ultrapassou os muros da academia, alcançando setores da burocracia estatal e mesmo do empresariado ligado a organizações como IEDI e FIESP (CASTELO, 2012, p. 614-625).

Intelectuais tradicionais e setores da burocracia estatal se apropriam politicamente do conceito de “novo desenvolvimentismo”, surgido em meados da década de 2000 na academia, na busca de destacar uma pretensa inflexão no processo de desenvolvimento econômico

brasileiro, bem como pretensas mudanças estruturais e o desempenho econômico do país durante o governo Lula, com o intuito de diferenciá-lo da experiência neoliberal e do desempenho medíocre do governo Cardoso (CASTELO, 2013; GONÇALVES, 2012a). Acoplada dos prefixos “novo” e “social”, a defesa de uma suposta retomada da ideologia desenvolvimentista (CASTELO, 2012, p. 614) se fortalece dentro do aparelho estatal e é encampada por intelectuais tradicionais vinculados ao PT, embora esse conjunto de elaborações busque se diferenciar daquelas próprias ao antigo nacional-desenvolvimentismo, ao neoliberalismo e à ortodoxia convencional (GONÇALVES, 2012a, p. 639).

O bloco ideológico “novo desenvolvimentista”, a partir dos ganhos do período, elabora o discurso de que o Brasil viveria uma etapa do desenvolvimento capitalista inédita por conjugar crescimento econômico e justiça social, responsável por um padrão de acumulação original no país, o social-desenvolvimentismo, rompendo com o neoliberalismo ou o subdesenvolvimento (CASTELO, 2012, p. 615).

Singer (2012, p. 146-147), por exemplo, afirma que o conjunto de medidas adotadas pela equipe econômica liderada por Guido Mantega – política de valorização do salário mínimo, flexibilização do ajuste fiscal e redução da taxa de juros real – sinaliza o aprofundamento da fórmula “menos neoliberalismo e mais desenvolvimentismo”, que caracterizaria o segundo governo Lula.

A fragilidade da tese de um “novo desenvolvimentismo” como ruptura com o neoliberalismo se evidencia pela manutenção da orientação macroeconômica tornada hegemônica pelo “Consenso de Washington”, mediada por algumas medidas do Pós-Consenso, ou seja, com alguns deslocamentos: o *superávit* primário é mantido, sendo retirado de seu cálculo o investimento das estatais e do PAC, além de aportes bilionários do Tesouro Nacional no BNDES; câmbio flutuante, mediante a administração de um piso mínimo com intervenções no mercado cambial para estimular as exportações e manter superávits na balança comercial; e as metas inflacionárias, cujo objetivo passa a ser o teto, e não mais o centro das metas (CASTELO, 2012, p. 631).

O “novo desenvolvimentismo”, como uma das expressões dos vários projetos de sociedade que despontam nos anos iniciais da primeira década do século XXI, na esteira do desgaste das políticas neoliberais na América Latina e da ampla contestação popular que assola o continente, parecer ser, como afirma Gonçalves (2012a, p. 664), a versão brasileira das formulações conhecidas como Pós-Consenso de Washington. Assim, afirma o autor, se o Pós-

Consenso de Washington é o revisionismo do Consenso de Washington, o “novo desenvolvimentismo” é o revisionismo do revisionismo.

O “novo desenvolvimentismo”, assim como o Pós Consenso de Washington, enfatiza as reformas institucionais, a “reforma das reformas” liberais, também chamadas de segunda geração de reformas, voltadas principalmente à maior eficácia do governo e à maior eficiência dos mercados (Gonçalves, 2012:656): trata-se de fortalecer o Estado para garantir as condições gerais de acumulação do capital (CASTELO, 2013; MANDEL, 1985) e regular os espaços de atuação dos mercados. Percebe-se, nessas linhas, as afinidades do “novo desenvolvimentismo” com as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, que se insere nesse processo histórico de *contrarreforma* do Estado, elaborado por Bresser Pereira e sua equipe (BEHRING, 2008), quando estava à frente do MARE, e não por acaso, autor das primeiras elaborações do “novo desenvolvimentismo”, em meados da década de 2000.

Nesse sentido, a defesa da intervenção do Estado na economia e na questão social e as posturas de resistência ao imperialismo norte-americano, no âmbito da política externa, não situam o novo ou social desenvolvimentismo para além do neoliberalismo, tampouco para além do capitalismo: há uma adaptação da macroeconomia liberal a políticas externas independentes, voltadas ao eixo Sul-Sul e direcionadas ao crescimento da China, e a políticas sociais compensatórias (MOTA, 2012, p. 162), em consonância com o Pós-Consenso de Washington.

O modelo de desenvolvimento do que se convencionou chamar de novo ou social-desenvolvimentismo, dando a direção dos governos do PT, estabelece o “social” como eixo do desenvolvimento, através da centralidade ao mercado interno via ampliação do consumo de massa (GONÇALVES, 2012a, p. 639) e com a conexão do crédito (MOURA, 2017; LAVINAS, 2015), expressando a adoção do neoliberalismo pela via do social-liberalismo (CASTELO, 2013), com profundas implicações para a seguridade social.

A partir dessas determinações políticas, econômicas e institucionais que conformam a particularidade da sociedade brasileira nas primeiras décadas do século XXI, sob os influxos da mundialização do capital, é que se torna possível uma leitura histórico-concreta do objeto da tese - as medidas introduzidas no RGPS sob os governos do PT – inserido nessa totalidade, bem como a verificação da hipótese inicial, de que essas medidas são potencialmente ampliadoras do acesso à proteção social.

As análises de Bastos (2015), Lavinias (2015) e Gentil (2017) contribuem para compreender o significado da ampliação das transferências de renda monetárias, com destaque

para os benefícios do INSS, como um mecanismo articulador da “economia política do lulismo”, esboçada no primeiro governo Lula, através da redução da idade para acesso do BPC à pessoa idosa; da expansão do Programa Bolsa Família; da instituição do crédito consignado e da política de valorização do salário mínimo, aprofundando-se em seu segundo mandato presidencial, sobretudo diante dos rebatimentos da crise financeira mundial de 2008, conferindo um papel importante à rede de proteção social no conjunto das medidas anticíclicas de enfrentamento da crise.

Nesse contexto, no âmbito das transferências de renda monetárias operacionalizadas pelo INSS, duas medidas potencialmente ampliadoras do acesso à proteção social se destacam: a introdução do NTEp para caracterização da natureza acidentária da incapacidade para o trabalho, em 2007; e a mudança do modelo de avaliação para acesso ao BPC da Pessoa com Deficiência PcD, em 2009.

2.3.1 A introdução do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário: avanços e limites no debate do seguro de acidente do trabalho

O NTEp foi introduzido no RGPS sob o governo Lula por meio do Decreto nº 6.042, de 12 de fevereiro de 2007, que regulamenta a aplicação, acompanhamento e avaliação do NTEp e do FAP⁵⁰ no âmbito da Previdência Social. O NTEp é uma modalidade denexo causal entre agravo e trabalho, estabelecido pela Perícia Médica do INSS para caracterizar a natureza acidentária da incapacidade laboral e concessão do auxílio-doença acidentário⁵¹. As demais caracterizações da natureza acidentária dos agravos, já previstas na legislação previdenciária, estão dispostas nos artigos 19⁵² e 20 da Lei nº 8.213/1991, que tratam, respectivamente, do acidente de trabalho e das doenças do trabalho e profissionais.

⁵⁰ O NTEp é fruto da Lei nº 11.430/2006. Ambos, NTEp e FAP foram instituídos no INSS através do Decreto nº 6.042/2007, alterando o Decreto nº 3048/1999, que regulamenta a Previdência Social.

⁵¹ Existem duas espécies de auxílio-doença: o previdenciário, decorrente de acidente ou doença que causa incapacidade laboral, sem relação com o trabalho; e o acidentário, quando a incapacidade foi acarretada pelo ou no exercício do trabalho. A concessão do auxílio doença de espécie acidentária implica ao empregador o depósito mensal do FGTS e a garantia de estabilidade ao empregado, após a cessação do benefício, pelo período mínimo de um ano no posto de trabalho, conforme artigo 118 da Lei nº 8213/1991.

⁵² Acidente de trabalho é um risco coberto pela Previdência social, entendido como aquele que ocorre a serviço da empresa ou do empregador doméstico, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que acarrete a morte ou perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho. Na operacionalização do direito, considera-se acidente de trabalho típico como aquele que ocorre no local e no horário de trabalho e como acidente de trabalho de trajeto, aquele ocorrido ainda que fora do local e do horário de trabalho.

Baseado na epidemiologia, largamente utilizada na Saúde Pública, a implantação do NTEp foi apoiada por diversos setores da sociedade como uma forma de combater a crônica subnotificação de agravos relacionados ao trabalho (MAENO, 2009). Sua metodologia consiste na associação estatística significativa de doenças elencadas na CID com alta prevalência em determinados ramos econômicos, elencados na CNAE. Mediante essa associação de doenças com maior prevalência em determinados ramos econômicos, a doença é presumivelmente ocupacional, ensejando o direito ao auxílio-doença acidentário. Trata-se de uma importante ferramenta epidemiológica para apontar as relações entre saúde e trabalho, que, até então, no Brasil, baseava-se somente no registro da CAT (CODO, 2010).

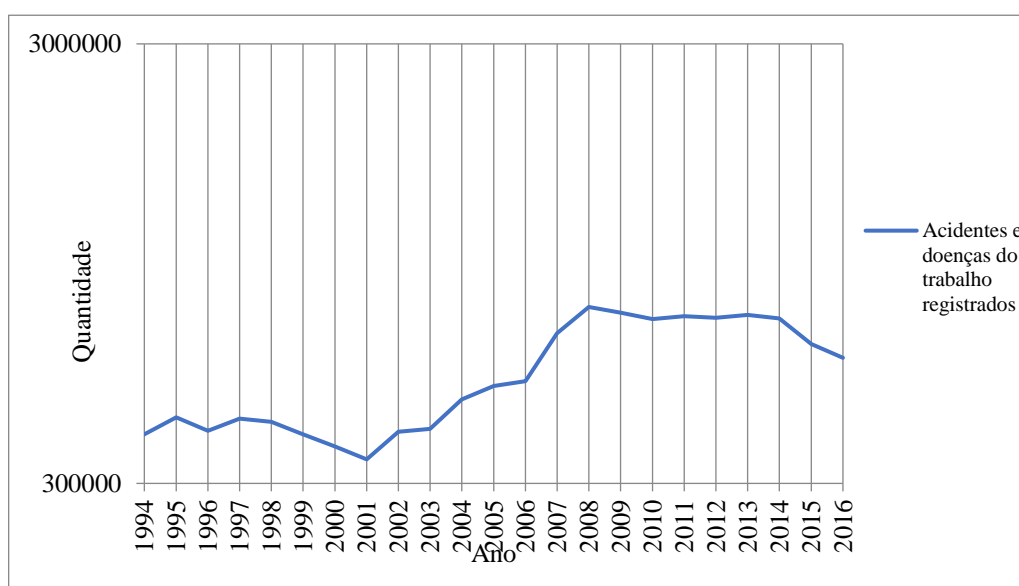
De acordo com este autor, o uso exclusivo da CAT, apesar de ser uma ferramenta importante na área de saúde e do trabalho, mostrou-se problemático ao longo do tempo, mostrando-se potencialmente indutor da subnotificação de acidentes e doenças do trabalho, deixando dados falsos sobre saúde e trabalho e pouco confiáveis para traçar políticas, além de dificultar a cobrança das empresas e setores que adoecem e matam os trabalhadores. Dessa forma, “além de induzir a subnotificação, a política anterior, presa à CAT, ainda premiava os sonegadores de informação e/ou punia quem cumpria seu dever de informar: paga mais quem informa, paga menos quem sonega a informação” (CODO, 2010, p. 15).

Os registros de acidente de trabalho (incluídas as doenças ocupacionais) no INSS experimentam importante aumento a partir de 2007, ano em que é regulamentada a introdução do NTEp⁵³ para o estabelecimento do nexos causal entre agravo e o trabalho, como mostra o Gráfico 7. Nota-se que, após um período de diminuição nos registros de acidentes e doenças do trabalho, na segunda metade da década de 1990, tem início uma trajetória de aumento desses registros em 2001. A partir de 2007, quando o NTEp é introduzido no RGPS, através do Decreto nº 6.042/2007, essa trajetória de crescimento se acentua, conforme se observa no Gráfico 6. Os períodos marcados pelos governos Cardoso, Lula e Dilma apresentam indicadores distintos no que diz respeito aos registros de acidentes e doenças do trabalho no INSS: no período 1995-98, a média anual de acidentes e doenças do trabalho registrados foi de 413.819; em 1999-2002, 371.252,5; em 2003-06, 469.172,3; em 2007-2010, 714.585,5; entre 2011-14, 718.144,8; e no biênio 2015-16, 600.657.

⁵³ O objetivo da análise dessa medida não é analisar se houve aumento das doenças relacionadas ao trabalho, apesar de alguns dados apresentados a seguir, mas analisar o impacto do NTEp no registro dos adoecimentos relacionados ao trabalho, considerando a importância para fins de vigilância e elaboração de políticas públicas de proteção ao trabalho.

Isoladamente, o ano de 2007, em que é implantado o NTEp, experimenta um aumento de 29% no número de registros de acidentes e doenças do trabalho no INSS, seguido de novo aumento em 2008, de 15%. São números expressivos se comparamos com o período 2003-06, em que os registros experimentaram um crescimento médio anual de 7%, e com o período 1999-2002, em que a evolução dos registros de acidentes e doenças do trabalho foi negativa, com queda de 1% ao ano, na média anual do período.

Gráfico 7 - Número total de agravos relacionados ao trabalho registrados no INSS (acidentes de trabalho, típicos e de trajeto, e doenças do trabalho, com e sem CAT), 1994-2016.



Nota: Elaboração própria.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

No segundo governo Cardoso, observa-se uma diminuição no número absoluto de registros de acidentes e doenças do trabalho no INSS, em relação ao seu primeiro governo. No primeiro governo Lula, há um aumento nesse número, superior ao período do primeiro governo Cardoso, mas mantendo ainda patamares históricos. Em termos relativos, nota-se que, no segundo governo Lula, quando ocorre a implantação do NTEP, a média anual de registros de acidentes e doenças do trabalho aumenta em 52% na comparação com o período imediatamente anterior, entre 2003-06. No primeiro governo Dilma, a média anual desses registros se mantém no patamar observado no segundo governo Lula, sofrendo queda de 16% no biênio 2015-16, marcado por forte crise econômica.

Os indicadores referentes aos tipos de agravo relacionados ao trabalho, registrados no INSS ao longo do período analisado, sugerem que a instituição da metodologia de

estabelecimento do nexo causal do NTEp exerce grande influência na tendência de aumento desses registros, observada a partir de 2007, conforme aponta a Tabela 5.

A partir dos dados da Tabela 5, verifica-se que de 1994 até 2006, os acidentes de trabalho típicos aparecem como a causa majoritária dos agravos relacionados ao trabalho registrados no INSS, chegando a representar 90% desses registros em 1994. Em 2006, os acidentes de trabalho típicos ainda eram parcela predominante dos registros, correspondendo a 80% do total. Os registros de agravos ocasionados por acidente de trabalho de trajeto responderam por, no máximo, 19% dos registros entre 1994-2016, sem nenhuma alteração expressiva em sua trajetória, possivelmente por ser um tipo de acidente de trabalho com maior facilidade de definição e entendimento.

Os registros de agravos causados por doença do trabalho, por sua vez, apresentam uma alteração significativa no período analisado. De 1994 até 2006, representavam, em média, 6% do total de registros de agravos relacionados ao trabalho no INSS. Entre 2007 e 2016, os agravos motivados por doença do trabalho, representaram, em média, 25% do total desses registros, exibindo um aumento expressivo no reconhecimento do adoecimento gerado pelo trabalho.

Tomado isoladamente, no ano de 2006, os agravos motivados por doenças do trabalho respondiam por 6% do total de registros, percentual que aumenta para 24% em 2007 e 30% em 2008 e 2009. Nos anos seguintes, há diminuição relativa na taxa de registros dos agravos motivados por doenças do trabalho: entre 2011-14, esses agravos representaram, em média, 25% do total, caindo para 20% em 2015 e 2016, mas sem retornar às taxas anteriores a 2007, abaixo de 10% em todos os anos.

Ao lado do aumento relativo da taxa de registro dos agravos motivados por doença do trabalho sem CAT (relacionada ao NTEp), a partir de 2007, observa-se a diminuição relativa da taxa de registro de agravos motivados por acidentes de trabalho típico. Como ressaltamos acima, entre 1994 e 2006, os acidentes de trabalho típicos responderam por parcela majoritária dos registros de agravos relacionados ao trabalho no INSS, exibindo taxas entre 80% e 90% desse total. A partir de 2007, observa-se uma tendência significativa de queda relativa na taxa de registros de agravos motivados por acidentes de trabalho típicos: entre 1994 e 2006, os agravos desse tipo responderam, na média anual, por 83% do total de registros, enquanto que, entre 2007 e 2016, passaram a responder por 60% desse total, na média do período.

O aumento relativo na taxa de registro de agravos gerados por doenças do trabalho e a queda relativa da taxa de registro de agravos motivados por acidentes de trabalho típicos, no interior da tendência mais ampla de aumento das notificações de agravos relacionados ao trabalho no INSS, a partir de 2007, figurando inclusive como os indicadores numericamente mais expressivos no total dessas notificações, têm como marco o ano de 2007, em que foi introduzido o NTEp.

Tabela 5– Número de acidentes de trabalho, típicos e de trajeto (com CAT), e doenças do trabalho (com e sem CAT*) registrado no INSS. Razão dos acidentes e doenças do trabalho no total dos registros de acidentes e doenças do trabalho no INSS, 1994-2016.

Ano	Típico		Trajeto		Doença do Trabalho		Sem CAT		Total
	com CAT	%	com CAT	%	com CAT	%		%	
1994	350.210	90	22.824	6	15.270	4	0	0	388.304
1995	374.700	88	28.791	7	20.646	5	0	0	424.137
1996	325.870	82	34.696	9	34.889	9	0	0	395.455
1997	347.482	82	37.213	9	36.648	9	0	0	421.343
1998	347.738	84	36.114	9	30.489	7	0	0	414.341
1999	326.404	84	37.513	10	23.903	6	0	0	387.820
2000	304.963	84	39.300	11	19.605	5	0	0	363.868
2001	282.965	83	38.799	11	18.487	5	0	0	340.251
2002	323.879	82	46.881	12	22.311	6	0	0	393.071
2003	325.577	82	49.642	12	23.858	6	0	0	399.077
2004	375.171	81	60.335	13	30.194	6	0	0	465.700
2005	398.613	80	67.971	14	33.096	7	0	0	499.680
2006	407.426	80	74.636	15	30.170	6	0	0	512.232
2007	417.036	63	79.005	12	22.374	3	141.108	21	659.523
2008	441.925	58	88.742	12	20.356	3	204.957	27	755.980
2009	424.498	58	90.180	12	19.570	3	199.117	27	733.365
2010	417.295	59	95.321	13	17.177	2	179.681	25	709.474
2011	426.153	59	100.897	14	16.839	2	176.740	25	720.629
2012	426.284	60	103.040	14	16.898	2	167.762	23	713.984
2013	434.339	60	112.183	15	17.182	2	161.960	22	725.664
2014	430.454	60	116.230	16	17.599	2	148.019	21	712.302
2015	385.646	62	106.721	17	15.386	2	114.626	18	622.379
2016	354.084	61	108.150	19	12.502	2	104.199	18	578.935

Nota: Os registros de doenças do trabalho sem CAT relacionam-se ao nexos causal estabelecido pelo NTEp e pelas modalidades do artigo 20, inciso I e II da Lei nº 8.213/1991, a cargo da avaliação médico-pericial. Elaboração própria.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

Os dados apontam que o NTEp tem sido uma importante ferramenta na redução da histórica subnotificação dos adoecimentos relacionados ao trabalho, visto que, a partir de sua regulamentação e implantação no INSS, em 2007, verifica-se um aumento significativo no

número de registros de agravos relacionados ao trabalho, com destaque para o aumento relativo dos registros de agravos motivados por doenças do trabalho, conforme os dados apresentados na Tabela 6.

O panorama apresentado ratifica as afirmações de Codo (2010), destacadas acima, acerca da insuficiência do uso exclusivo da CAT no registro dos agravos relacionados ao trabalho, sobretudo se levarmos em conta as profundas transformações do mundo do trabalho, com novas formas de organização e relações de trabalho, no contexto da reestruturação produtiva, que alteram o perfil da força de trabalho e da morbidade relacionada ao trabalho, introduzindo novos riscos à saúde e apontando o crescimento de novas doenças relacionadas ao trabalho (LACAZ, 2005, 2007; MENDES e DIAS, 1991). Pela série histórica apresentada, o uso exclusivo da CAT mostrou-se indutor da subnotificação dos acidentes e doenças relacionados ao trabalho, o que acarreta impactos imediatos na proteção social ao trabalhador, bem como na elaboração de políticas públicas voltadas à prevenção de acidentes, doenças e mortes no trabalho e na taxação das empresas adoecedoras.

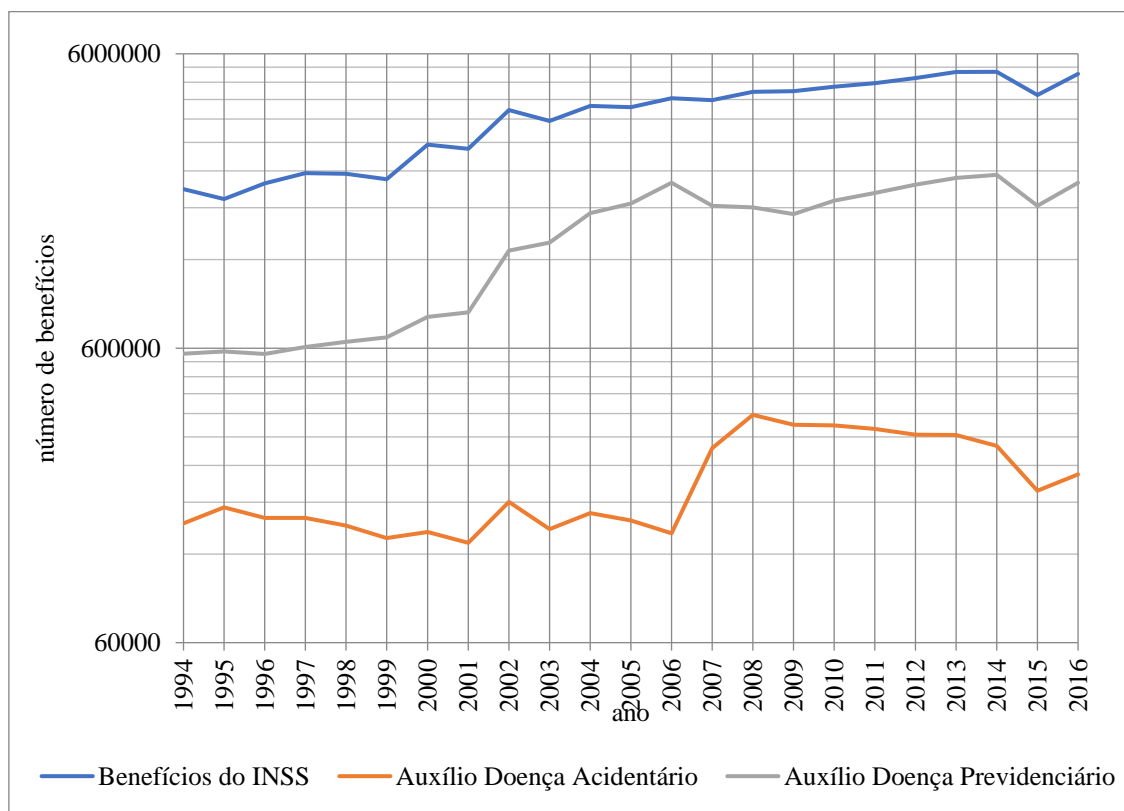
A partir dos dados apresentados, é possível concluir que a implantação do NTEp e sua metodologia, baseada em aportes da Epidemiologia, contribuiu para o aumento da notificação dos agravos relacionados ao trabalho, apontando para sua relevância na área de Saúde do Trabalhador, na medida em que possibilita o reconhecimento de novos nexos entre agravo e trabalho desencadeados pelas novas formas de organização do trabalho, apresentando-se como um instrumento mais eficaz na geração de informações do perfil de morbidade associada ao trabalho no contexto da reestruturação produtiva, o que auxilia na elaboração de políticas públicas mais adequadas à realidade do trabalho na contemporaneidade.

Além do aumento da notificação dos agravos relacionados ao trabalho no INSS, aproximando as instituições que operam o direito à realidade do mundo do trabalho, a implantação do NTEp ampliou o acesso à proteção social oferecida pela Previdência ao trabalhador incapacitado temporariamente ao trabalho através do auxílio-doença, confirmando a hipótese inicial da tese, de que as medidas introduzidas no RGPS sob os governos do PT foram potencialmente ampliadoras do acesso à proteção social.

Em 2007, o número de auxílios-doença de natureza acidentária concedidos pelo INSS experimenta um aumento significativo, mantendo-se, a partir de então, em um patamar superior ao observado em sua trajetória de evolução desde 1994. Em relação a 2006, há um aumento de 95% no número de auxílios-doença acidentários concedidos em 2007 pelo INSS, seguido de

novo aumento em 2008, equivalente a 30%. Nos anos seguintes, observa-se queda relativa na concessão de auxílios-doença acidentários: entre 2009 e 2015, a concessão desse benefício experimenta queda média anual de 8%. Em 2016, observa-se aumento de 14%, “compensando” a forte queda em 2015.

Gráfico 8 – Número total de benefícios concedidos pelo INSS, número de auxílios-doença previdenciário e auxílios-doença acidentários concedidos pelo INSS, 1994-2016.



Nota: Elaboração própria.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 6, observa-se que, em números absolutos, o contingente de auxílio-doença acidentário se eleva significativamente a partir de 2007 e, não obstante a diminuição relativa na taxa de concessão após 2009, sua trajetória se mantém em um patamar superior ao período anterior à implantação do NTEp, em 2007, que altera o padrão de concessão desse benefício, ampliando o acesso à proteção social do trabalhador adoecido ou acidentado no e pelo trabalho.

Entre 1995-98, foram concedidos, na média anual do período, 160.285 auxílios-doença acidentários; entre 1999-2002, 147.477, um decréscimo de 8% em relação ao período anterior;

entre 2003-06, 152.039, aumentando em 3%, na relação com o período anterior; entre 2007-2010, 322.185, mais do que o dobro do período anterior; e no biênio 2015-2016, foram concedidos, em média, 210.215 auxílios-doença acidentários. Portanto, entre o período anterior à implantação do NTEP, 2003-06, e o período que a sucede, 2007-2010, observa-se um aumento expressivo, de 112%, na média anual de auxílios-doença acidentários concedidos.

Tabela 6 – Total de benefícios concedidos pelo INSS, total de auxílios-doença acidentários e de auxílios-doença previdenciários, taxa de crescimento relativo e distribuição percentual, Brasil, 1994-2016.

Ano	Total Benefícios INSS (1)	Auxílio doença Acidentário (2)	Taxa de crescimento (2)	Auxílio doença Previdenciário (3)	Taxa de crescimento (3)	% (2)/(1)	% (3)/(1)
1994	2.081.153	152.570		574.250		7,3	28
1995	1.926.778	172.706	13,2	584.401	1,77	9,0	30
1996	2.179.875	159.289	-7,8	573.588	-1,85	7,3	26
1997	2.356.952	159.272	0,0	606.596	5,75	6,8	26
1998	2.346.817	149.872	-5,9	630.972	4,02	6,4	27
1999	2.250.731	136.024	-9,2	653.456	3,56	6,0	29
2000	2.949.149	142.588	4,8	766.888	17,36	4,8	26
2001	2.856.334	130.960	-8,2	793.825	3,51	4,6	28
2002	3.867.564	180.335	37,7	1.288.270	62,29	4,7	33
2003	3.545.376	145.769	-19,2	1.371.221	6,44	4,1	39
2004	3.993.529	165.219	13,3	1.725.781	25,86	4,1	43
2005	3.955.724	156.168	-5,5	1.860.695	7,82	3,9	47
2006	4.238.816	140.998	-9,7	2.188.671	17,63	3,3	52
2007	4.173.351	274.946	95,0	1.825.508	-17	6,6	44
2008	4.461.844	356.336	29,6	1.806.727	-1	8,0	40
2009	4.473.909	329.914	-7,4	1.713.115	-5	7,4	38
2010	4.640.120	327.894	-0,6	1.900.728	11	7,1	41
2011	4.767.039	319.445	-2,6	2.022.613	6	6,7	42
2012	4.957.681	305.208	-4,5	2.158.346	7	6,2	44
2013	5.207.629	304.217	-0,3	2.273.074	5	5,8	44
2014	5.211.030	279.868	-8,0	2.328.151	2	5,4	45
2015	4.344.701	196.761	-29,7	1.828.337	-21	4,5	42
2016	5.132.451	223.668	13,7	2.190.808	20	4,4	43

Nota: Elaboração própria.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

Em comparação, o auxílio-doença previdenciário, quando não há constatação de nexo causal com o trabalho, apresenta comportamento de queda em 2007, 2008 e 2009, com taxa relativa de crescimento de -17%, -1% e -5%, respectivamente, conforme dados da Tabela 6,

apontando que o crescimento no número de auxílios-doença acidentários pós-2007 não é cíclico, nem acompanha uma tendência geral de aumento dos benefícios por incapacidade, mas relaciona-se à implantação do NTEp.

No período posterior a 2007, a taxa de crescimento relativo da concessão do auxílio-doença acidentário foi negativa em todos os anos, sendo positiva somente em 2016, quando aumentou 14%. Em números absolutos, entretanto, as concessões desse benefício não retomam o patamar anterior a 2007, garantindo-se um contingente superior ao padrão pré-2007, apesar da redução gradual, acentuada em 2015 e 2016.

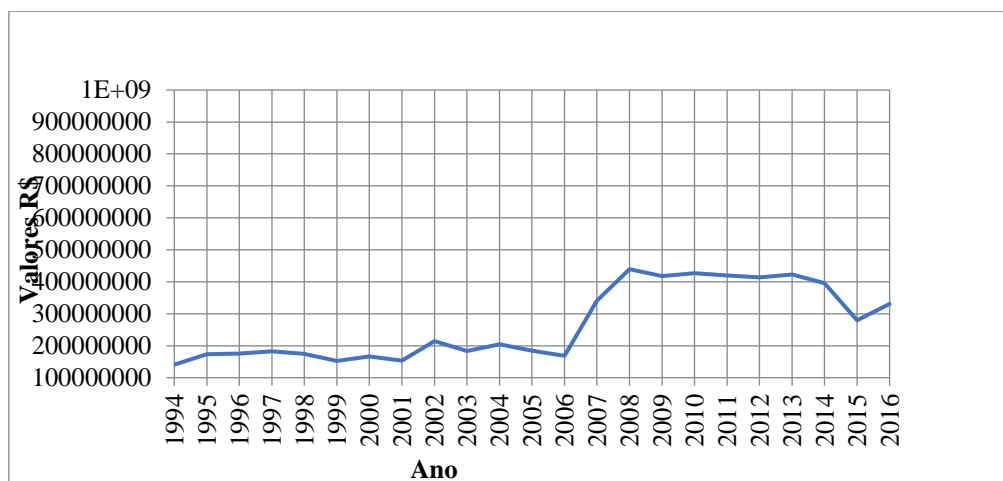
De forma geral, os dados apontam para o avanço da implantação do NTEP na ampliação do reconhecimento dos agravos relacionados ao trabalho e, conseqüentemente, da proteção social à saúde do trabalhador, sob a forma de garantia de renda em substituição ao salário ou outros rendimentos, em situação de incapacidade laboral reconhecidamente gerada no e pelo trabalho. Como desdobramento, potencialmente resulta na geração de informações mais fidedignas do perfil de morbidade associada ao trabalho, contribuindo na elaboração de políticas públicas na área de Saúde do Trabalhador.

Do lado dos gastos, observa-se aumento nos valores anuais destinados ao pagamento do auxílio-doença acidentário pelo INSS, conforme ilustra o Gráfico 9.

Em 2007, foram gastos R\$ 340,7 milhões com o pagamento do auxílio doença, o que significa um aumento de 102% em relação a 2006, seguido de novo aumento em 2008, de 29%. Nos anos seguintes, a trajetória dos gastos com esse benefício mantém relativa estabilidade, interrompida em 2015, quando apresenta queda relativa de 29%, mas sem retomar o nível dos gastos anteriores a 2007. O avanço no reconhecimento institucional dos agravos relacionados ao trabalho, expresso no aumento significativo das notificações de acidentes e doenças do trabalho, da concessão do auxílio-doença acidentário e, conseqüentemente, do montante dos gastos com o benefício, apresentando taxas de crescimento relativo elevadas, que apontam alteração nos padrões históricos, não reverte uma tendência histórica no âmbito da previdência, que diz respeito à baixa preponderância estatística do auxílio doença acidentário no total de benefícios do INSS, não alcançando, na série histórica estudada, 10% do total de benefícios previdenciários concedidos. O maior número de auxílios-doença concedidos é identificado em 2008, ano em que foram concedidos 356.336 dessa espécie de benefício, conforme os dados da Tabela 6. Por outro lado, o auxílio doença previdenciário, ao longo dos anos, foi aumentando sua participação no total dos benefícios previdenciários, representando uma média de 43%

desse total, nos últimos cinco anos, ultrapassando 2 milhões de benefícios anuais, a partir de 2011.

Gráfico 9 – Valores gastos com o pagamento de auxílio-doença acidentário pelo INSS, 1994-2016.



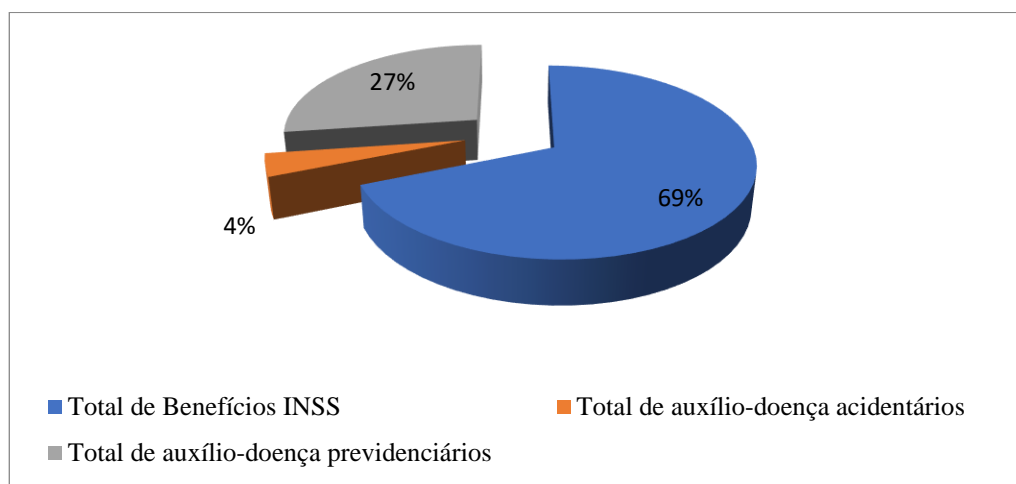
Nota: Valores corrigidos pelo IPCA, mês-referência dez. 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>>. Acesso em 08 ago. 2018. Elaboração própria.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

Trata-se de uma discrepância relevante, que se mantém ao longo do período analisado, conforme a ilustração apresentada no Gráfico 10, apesar da implantação do NTEp e dos avanços que concretiza. Diante da persistência dessa tendência, cabe indagar a efetividade de outras medidas, dentro e fora do âmbito do INSS, no sentido de ampliar o reconhecimento dos agravos relacionados ao trabalho, como a atuação da Perícia Médica nos locais de trabalho, prevista na legislação; a fiscalização das condições de trabalho, pelo Ministério do Trabalho e a articulação entre as áreas que compõem a Política de Saúde do Trabalhador.

Os dados referentes aos registros de acidentes e doenças do trabalho apontam que a introdução do NTEp contribuiu para o aumento da notificação dos agravos relacionados ao trabalho e ampliou a proteção social ao adoecimento no e pelo trabalho, constituindo-se em um limite à exploração do capital sobre a força de trabalho, expresso também no FAP, que taxa as empresas que mais adoecem. O aumento dos gastos com auxílios-doença acidentários, por sua vez, expressa certo grau de redirecionamento do Fundo Público às necessidades de reprodução da força de trabalho.

Gráfico 10 – Proporção de auxílios-doença acidentários e de auxílios-doença previdenciários concedidos, no total de benefícios concedidos pelo INSS, 1995-2016.



Nota: Elaboração própria.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

Não obstante a adoção de medidas progressistas, como o NTEp, fruto do acúmulo de conhecimento e de pesquisas na área de Saúde Pública, resultando na redução da histórica subnotificação de doenças e acidentes de trabalho, os “campeões nacionais” – setores do *agrobusiness*, capital financeiro, indústrias, comércio, logística, etc. –, representantes das frações burguesas amplamente favorecidas pela política econômica dos governos do PT, são também “campeões” do adoecimento e acidentes da classe trabalhadora, conforme os dados do Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho, do Ministério Público do Trabalho (2017), expressando as contradições da “economia política do lulismo”.

No período compreendido entre 2012 e 2017, as informações do Observatório do MPT apontam que os bancos – numa lista de 667 atividades econômicas – estão entre os dez ramos de atividade econômica em que mais se registram casos de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, contabilizando 23.811 afastamentos do trabalho no período. É o ramo com maior custo em benefícios por incapacidade, totalizando R\$ 669.916.360,48 no período, benefícios que são pagos pelo INSS, visto que os trabalhadores dos bancos têm vínculos de trabalho regidos pela CLT. Ou seja, os lucros recordes das instituições financeiras durante os governos do PT foram obtidos ao custo de um intenso quadro de adoecimento de seus trabalhadores – além do lastro de endividamento da população, como decorrência da “inclusão” financeira incentivada no período, em articulação com as políticas sociais (LAVINAS, 2015) - cujos custos, derivados do

afastamento do trabalhador de suas atividades, são pagos pela previdência social pública, alvo de ataques dos representantes do capital portador de juros, que a acusam de deficitária, para justificar sua crescente privatização e conversão em plataforma de valorização ampliada de capital.

O *agrobusiness*, carro chefe do crescimento econômico do período, favorecido pelo *boom* das *commodities*, tem sua participação relativa no PIB continuamente reduzida desde a década de 1980, acompanhada da diminuição relativa de sua participação na ocupação total, apresentando-se como o setor de atividade econômica que menos emprega na década de 2000, segundo dados apresentados por Pochmann (2012, p. 16-17): a ocupação no setor primário passou de quase 61% do total dos postos de trabalho em 1950, para 32,8% em 1980 e 18,4% em 2008. Entretanto, na relação de 667 atividades econômicas do Observatório do MPT, duas atividades econômicas ligadas ao setor agro-mineral exportador estão entre as dez atividades econômicas “campeãs” em números de acidentes e doenças do trabalho, entre 2012 e 2017: a atividade de abate de suínos, aves e outros pequenos animais, contabilizando 17.942 afastamentos do trabalho (1,67% do total de todas as atividades econômicas), com um custo de R\$ 172.449.589,88 em benefícios do INSS; e a atividade de fabricação de açúcar bruto, que acidentou ou adoeceu 56.835 trabalhadores no período (1,6% do total), com um custo ao INSS de R\$ 165.711.429,99.

A baixa absorção de força de trabalho, devido ao uso de tecnologias poupadoras de mão de obra, o alto índice de doenças e acidentes do trabalho e os grandes lucros do setor agro-mineral exportador nas últimas duas décadas, indicam a coexistência de métodos de extração da mais-valia absoluta e relativa nesse setor de atividade econômica. Como afirma Mota (2012), o crescimento econômico obtido na América Latina, na década de 2000, que se apoia na crescente exploração de *commodities*, tem como base objetiva a dinâmica de “reprimarização” da economia, incentivada pelo BNDES, e, fundamentalmente, a superexploração do trabalho, como estratégia de geração de excedente na periferia do capitalismo, a ser apropriado pelo centro. O modelo de desenvolvimento econômico do lulismo reedita a dinâmica de crescimento dos países subdesenvolvidos e reproduz sua vulnerabilidade externa estrutural, uma vez que se ergue não pela inovação tecnológica e investimento nas cadeias produtivas nacionais, mas pela superexploração da força de trabalho, que combina aumento na intensidade do trabalho e prolongamento da jornada de trabalho, além da apropriação, por parte dos capitalistas, de parcela do fundo de consumo do trabalhador (MOTA, 2012, p. 170).

Castelo (2013) destaca a devastação social causada pelo aprofundamento do modelo exportador no período dos governos do PT, através da política de estímulo do BNDES, voltada à construção dos grandes oligopólios brasileiros que atuam em setores econômicos nos quais o país goza de vantagens comparativas, em especial nos mercados de *commodities* - mercadorias do setor primário (agrícolas, minerais e pecuários), mas também manufaturados de baixa intensidade tecnológica, com exceção da indústria aeronáutica -:

A política estatal de exportação privilegia os gigantescos conglomerados do agronegócio, com suas mercadorias produzidas por cadeias produtivas que conjugam o que há de mais moderno e mais arcaico no país. Todo esse processo se dá sob a marca da violência sanguinária da acumulação primitiva-contemporânea do capital: grandes latifúndios protegidos por capangas e pistoleiros e financiados por crédito público, a expropriação, saque e pilhagem dos territórios ocupados por indígenas, camponeses, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, e a superexploração da força de trabalho, muitas vezes infantil e/ou em situação análoga à escravidão (CASTELO, 2013, p. 134).

O setor secundário da economia nacional (indústria e construção civil), que se expandiu até a década de 1980, também perde sua participação relativa no PIB entre 1980 e 2008, passando de 38,6% para 27,9% do PIB (POCHMANN, 2012, p. 17). Essa diminuição é um indicador da destruição do parque industrial brasileiro decorrente das políticas neoliberais, adotadas no país a partir da década de 1990, acentuando a vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira. Apesar dessa diminuição, o setor da construção civil é favorecido pela política econômica dos governos do PT, através das grandes obras públicas de infraestrutura – adequadas aos projetos de desenvolvimento capitalista, sobretudo nas fronteiras da acumulação do agronegócio (CASTELO, 2013, p. 135) -, dos “megaeventos” e do Programa Minha Casa Minha Vida, responsável por parcela considerável dos empregos gerados na década de 2000, de baixa remuneração e alta rotatividade, apresentando saldo líquido de geração de ocupações, na faixa de remuneração em torno do salário mínimo, de 41%, superior à década de 1980 (26,3%) e 1990 (16,8%) (POCHMANN, 2012, p. 37). O dinamismo do setor na década de 2000 tem como contra face o elevado número de acidentes e doenças do trabalho, encontrando-se entre as dez atividades econômicas “campeãs” em números de acidentes de trabalho do MPT, no período de 2012 a 2017: a atividade econômica classificada como “construção de edifícios” foi a quarta atividade que mais acidentou ou adoeceu trabalhadores, contabilizando 96.985 notificações no período (2,74% do total), com um custo ao INSS, em benefícios por incapacidade, de R\$ 509.771.508,96.

O modelo econômico do “novo desenvolvimentismo”, que traz crescimento econômico, aumento da renda do trabalho, diminuição da pobreza, traz também níveis elevados de

exploração do capital sobre o trabalho, sendo os campeões nacionais também “campeões” de acidentes e adoecimento da classe trabalhadora.

O NTEp constitui um inegável avanço na área de Saúde do Trabalhador, contribuindo para a redução da subnotificação dos acidentes e doenças do trabalho, conforme os dados apresentados, ampliando a proteção social ao trabalhador acidentado ou adoecido no e pelo trabalho. Entretanto, sob a perspectiva da totalidade histórico-concreta, o modelo econômico do “novo desenvolvimentismo”, puxado pelos setores agro-mineral exportador, capital financeiro, logística e comércio, sustenta-se na superexploração da classe trabalhadora, o que se reflete nos indicadores de acidentes e doenças do trabalho apresentados acima, demonstrando que os “campeões nacionais” do social-liberalismo são também “campeões” em notificações de acidentes e doenças do trabalho.

Nessa totalidade histórico-concreta, a implantação do NTEp, como ferramenta epidemiológica importante, encontra seus limites no padrão de acumulação capitalista dinamizado pelo social-liberalismo que prevalece na direção política dos governos do PT, e que, como afirma Castelo (2013), não obstante os bons números da política macroeconômica em determinadas conjunturas, atua na reafirmação e consolidação de uma nova etapa do capitalismo dependente que começou na década de 1990, impulsionada nos governos FHC, consolidando-se na Era Lula/Dilma. Esse processo privilegia os circuitos financeiros da plutocracia nacional e internacional (créditos, ações, derivativos, dívida pública, em suma, o capital portador de juros), que articulam a criação de valores fictícios nos balanços contábeis e promovem a punção de mais-valia produzida através da superexploração da força de trabalho e a massiva expropriação dos meios de produção no campo e na cidade (CASTELO, 2013, p. 129).

A importância do NTEp, enquanto um potencial limite civilizatório à exploração desenfreada do capital sobre o trabalho, instituído e regulamentado no governo Lula, expressa as contradições do lulismo e evidencia seus limites na construção e afirmação de um sistema de proteção social universal e inclusivo, visto que a política econômica do período, impregnada pelas teses do “novo desenvolvimentismo”, opera como uma linha auxiliar do “neoliberalismo tupiniquim” no aparato estatal, planejando ações da política econômica para garantir aquilo que Ernest Mandel chama de “condições gerais de acumulação”, sustentada em um pacto com as novas e velhas classes dominantes, que mantém intactos os pilares do padrão de acumulação capitalista típico da “onda longa recessiva” - a reestruturação produtiva, a mundialização do

capital e o ajuste neoliberal -, em um *mix* de arcaico e moderno, aprofundando e consolidando a inserção dependente e subalterna do país na divisão internacional do trabalho, às custas da superexploração da classe trabalhadora (CASTELO, 2013, p. 131).

2.3.2 O novo modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade para acesso ao BPC da Pessoa com Deficiência: superação do modelo biomédico e seus impactos na proteção social

Depois da redução da idade para acesso ao BPC da pessoa idosa, de 70 para 65 anos, com a publicação do Estatuto do Idoso, pela Lei nº 10.741/2003, ocorreu uma segunda alteração relevante no benefício, através do Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Revogando o Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995, o Decreto 6.214/2007 estabelece nova regulamentação do BPC, com destaque para o novo modelo de avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, com base na Classificação Internacional da Funcionalidade, Incapacidade e Saúde⁵⁴ (CIF, 2001), que inaugura o paradigma social.

Apesar do reconhecimento internacional do paradigma social para avaliação da deficiência e da incapacidade no início da década de 2000, os critérios para concessão do BPC permaneceram, no Brasil, subordinados à orientação biomédica até o final dessa década. Como afirma Costa (2016), desde 1997, quando a avaliação da deficiência passou a ser responsabilidade exclusiva da Perícia Médica do INSS⁵⁵, o acesso de pessoas com deficiência ao BPC exigia, essencialmente, o atendimento aos critérios de renda *per capita* familiar (inferior a ¼ do salário mínimo vigente), com registro realizado por técnicos ou analistas da

⁵⁴ Em 2001, a proposição do paradigma social para abordagem da deficiência e da incapacidade efetivou-se no plano internacional com a divulgação pela OMS da CIF, que acolhe as práticas de reabilitação, a idéia da inclusão social e a promoção do bem-estar. Segundo a concepção do modelo social, a deficiência não se resume a alterações corporais, como privilegia o modelo biomédico, porque as pessoas experimentam restrições significativas também por força das barreiras ambientais e econômicas, o que remete à necessidade de intervenção e protagonismo das políticas públicas em gerar acessibilidade e equidade às pessoas com deficiência (COSTA, 2016, p. 3039).

⁵⁵ Em 1996, quando o BPC passa a ser concedido no âmbito do INSS, a Perícia Médica de avaliação da deficiência e da incapacidade era realizada por uma equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde – SUS, de acordo com o artigo 20, § 6º da LOAS e também de acordo com o Decreto nº 1.744/1995, entretanto, sem especificar os profissionais que devem fazer parte da equipe. A partir de 12 de agosto de 1997, através da Medida Provisória nº 1.473/1997, convertida na Lei nº 9720/1998, a emissão dos laudos e pareceres para a avaliação da deficiência e da incapacidade para acesso ao BPC passou a ser competência exclusiva da Perícia Médica do INSS, desconsiderando a maior abrangência que uma avaliação multidisciplinar podia proporcionar (NOGUEIRA, 2011), processo revertido somente com o Decreto nº 6214/2007.

carreira do seguro social do INSS, e a caracterização da deficiência em termos biomédicos, a cargo da Perícia Médica do INSS.

O modelo biomédico de avaliação da deficiência e da incapacidade, vigente na década de 1990 e em boa parte da década de 2000, apresentava uma concepção de deficiência como incapacidade individual para o trabalho e para a vida independente, difundida pela International Classification of Impairments, Disabilities and Handcaps de 1980 (Costa, 2016, p. 3039). No Brasil, o modelo biomédico de avaliação da deficiência e da incapacidade para acesso ao BPC encontrava amparo legal no Decreto 1.744/1995, que concebia a “pessoa portadora de deficiência” como “aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, que impeçam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho”. Percebe-se, nessa conceituação, a perspectiva individual da deficiência, centrada no domínio biomédico, cuja prerrogativa era exclusividade da Perícia Médica do INSS, com total exclusão dos assistentes sociais dos quadros da autarquia⁵⁶.

Revogando o Decreto 1.744/1995, o novo Decreto de regulamentação do BPC, o Decreto nº 6.214/2007, altera os critérios para concessão do benefício, seguido pela Portaria Conjunta MDS/INSS nº 1, de 29/05/2009. Foram implantados novos instrumentos e critérios para avaliação social e médica da pessoa com deficiência para acesso ao BPC, elaborados com inspiração no modelo biopsicossocial ampliado da CIF (COSTA, 2016).

No modelo biopsicossocial de avaliação da deficiência e da incapacidade, a sociedade é responsabilizada pela deficiência, ao contrário do modelo biomédico, que avalia a deficiência como incapacidade individual para o trabalho e a vida independente. A própria terminologia estabelecida no Decreto nº 1.744/1995, marco legal do modelo biomédico de avaliação da deficiência no Brasil, ao referir-se à “pessoa portadora de deficiência” remete a deficiência ao âmbito individual. Em consonância com a nova concepção da deficiência, o Decreto nº 6.214/2007 refere-se à “pessoa com deficiência” (PcD), ratificando a Resolução nº A/61/611, de 6 de dezembro de 2006, da ONU, que aprovou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, corroborando o emprego da nova terminologia – pessoa com deficiência.

⁵⁶ A Previdência Social é um espaço sócio-ocupacional dos assistentes sociais desde a década de 1940, cuja inserção ocorreu no contexto da expansão previdenciária dos IAPs (IAMAMOTO; CARVALHO, 2001; MOREIRA, 2011), no esforço do governo Vargas em sistematizar uma legislação social de controle do proletariado urbano. A institucionalização do Serviço Social na Previdência Social ocorre em 1944, através da Portaria nº 45 do Conselho Nacional do Trabalho, seguindo-se um processo gradual, lento e desigual de incorporação da profissão nos diversos IAPs, devido à correlação de forças daquele momento político (IAMAMOTO; CARVALHO, 2001, p. 290-306).

A introdução da perspectiva biopsicossocial, inspirada na CIF, na avaliação da deficiência e da incapacidade para acesso ao BPC representa grande avanço por superar o tradicional modelo biomédico, centrado no indivíduo. Sem desconsiderar a avaliação das funções e estrutura do corpo, o modelo incorpora e contempla, numa relação de interação dialética, o contexto social em que a pessoa com deficiência está inserida, que pode apresentar barreiras e/ou facilitadores à sua participação social: acessibilidade ou sua falta; atitudes preconceituosas, negligentes e discriminatórias; acesso ao conjunto de bens e serviços públicos essenciais ou sua falta; disponibilidade ou não de apoio familiar e comunitário, etc., que podem, frise-se, ser barreiras ou facilitadores para a participação da pessoa com deficiência na sociedade, de forma plena e efetiva, em igualdade de condições com as demais pessoas.

Tendo em vista os novos elementos determinantes da condição de deficiência, no paradigma social, o Decreto nº 6.214/2007, em seu artigo 16, estabelece que a avaliação da deficiência e da incapacidade para acesso ao BPC deve ser realizada por meio da avaliação social e médica, de responsabilidade do Serviço Social e da Perícia Médica do INSS, rompendo, portanto, com a prerrogativa de exclusividade desta última na avaliação da deficiência e da incapacidade. Cabe à avaliação social identificar os fatores ambientais, sociais e pessoais que atuam como barreiras ou facilitadores na condição de deficiência e à avaliação médica, as deficiências nas funções e estruturas do corpo e a ambas identificar a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social da pessoa com deficiência, segundo suas especificidades.

Com a alteração do modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade para acesso ao BPC e a inclusão do assistente social na avaliação multiprofissional da deficiência e da incapacidade, há um redimensionamento do quadro desses profissionais no INSS⁵⁷, que culmina com o Edital nº 01/2008/Ministério da Previdência Social/Instituto Nacional do Seguro Social, que dispõe sobre Concurso Público para Provimento de Vagas no Cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social, com a oferta de 900 vagas em todo o território brasileiro.

O Decreto nº 6.214/2007, que institui o novo modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade para acesso ao BPC, estabelece o prazo de 31 de julho de 2008 para implantação

⁵⁷ De acordo com dados apresentados por Cordeiro (2010, p. 246), em decorrência da drástica redução de pessoal ocasionada pela contrarreforma da Previdência de 1998 e do aparelho do Estado, no ano de 2005, contabilizava-se um quantitativo de 552 assistentes sociais no INSS, sendo que 278 atuavam no Serviço Social e muitos acumulavam ações na área de Reabilitação Profissional, Recursos Humanos e em programas institucionais. Dessa forma, o concurso público de 2008, redimensiona significativamente o espaço sócio-ocupacional do Serviço Social na política de previdência.

do novo modelo de avaliação, posteriormente prorrogado até 31 de maio de 2009, mediante alterações do Decreto nº 6.564/2008. Nesse ínterim, foi realizado o Concurso Público, a posse e capacitação das Analistas do Seguro Social com formação em Serviço Social para realização da avaliação social no modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade baseado na CIF. Portanto, até 31 de maio de 2009, a avaliação da deficiência e da incapacidade ficou restrita ao exame médico pericial e laudos realizados pelos serviços de Perícia Médica do INSS, conforme a legislação.

É importante destacar que a alteração legal do modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade para acesso ao BPC, incorporando concepções progressistas e avançadas ratificadas pela OMS e pela ONU, foi fruto de um processo de mobilização social que atravessa as décadas de 1990 e 2000 e que tem como protagonistas a categoria profissional de assistentes sociais que, desde o período de regulamentação da LOAS, destaca-se na defesa de uma política de assistência social com critérios mais inclusivos, defendendo, nessa pauta, um modelo de avaliação da deficiência que superasse o modelo biomédico, centrado exclusivamente no indivíduo; a sociedade civil organizada, que, por meio das Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais de Assistência Social, apresentaram frequentes indicações acerca dos limites do modo de avaliação da deficiência e da incapacidade, que vinham resultando na dificuldade de acesso ao BPC; além do papel do Ministério Público, através de Ação Civil Pública, questionando alguns efeitos decorrentes da aplicação do modelo biomédico (MACÊDO e OLIVEIRA, 2015). Todo esse processo culminou na iniciativa do Governo Federal em instituir, em 2005, um Grupo de Trabalho Interministerial, composto por técnicos do MDS e do MPS, para estudar novos mecanismos de elegibilidade ao BPC, cujos trabalhos, a partir de vários estudos, inclusive buscando experiências de outros países, encontrou a experiência do México com o uso da CIF, de acordo com os autores. Com a preparação técnica dos Ministérios para colocar em prática essa nova modalidade de acesso ao BPC, envolvendo inclusive o processo do Concurso Público acima mencionado, em junho de 2009 se inicia efetivamente o atendimento dos/as requerentes fazendo uso dos novos critérios de avaliação da deficiência e da incapacidade baseados na CIF.

A institucionalização do modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade com base na CIF, através do Decreto nº 6.214/2007, sofre alterações posteriores. O Decreto nº 7.617, de 17 de novembro de 2011⁵⁸, altera o conceito de deficiência, visto que até então era mantida a

⁵⁸ O Decreto nº 7.617/2011 traz outras alterações, como a possibilidade de acúmulo do BPC da pessoa com deficiência com a remuneração de contrato de aprendizagem, restrita a 2 (dois) anos, buscando estimular a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. Além disso, efetua “ajustes” no conceito de família

conceituação anterior, como incapacidade para a vida independente e para o trabalho, apesar da alteração dos instrumentos e dos critérios da avaliação à luz do paradigma social da CIF. O Decreto nº 7.617/2011 apresenta uma concepção de pessoa com deficiência como aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Apresenta ainda uma concepção ampliada de incapacidade, como um “fenômeno multidimensional que abrange limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social, em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social”.

A concepção de deficiência e de incapacidade trazida pelo Decreto nº 7.617/2011, que altera o Decreto nº 6.214/2007, reforça, conceitualmente, o modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade com base na CIF, de responsabilidade do Serviço Social e da Perícia Médica do INSS. Entretanto, ao estabelecer a duração do impedimento de longo prazo, como aquele que produz efeitos pelo prazo mínimo de dois anos, o Decreto nº 7.617/2011 traz algumas implicações práticas, que vão repercutir na proposta em construção do modelo de avaliação biopsicossocial e no acesso ao BPC pela população usuária.

A Portaria Conjunta MDS/INSS nº 1, de 24 de maio de 2011, altera os instrumentos de avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, tendo em vista sua adequação às alterações do Decreto nº 7.617/2011. As duas principais alterações nos instrumentos de avaliação consistem na atribuição ao Perito Médico do INSS de identificar e justificar tecnicamente o “mau prognóstico”, que diz respeito à alteração importante na estrutura do corpo, que, quando identificado, acarreta aumento no qualificador (pontuação) da deficiência; e a fixação da duração do impedimento como prerrogativa da Perícia Médica do INSS, em conformidade com o conceito de “impedimento de longo prazo” da pessoa com deficiência, estabelecido em dois anos. A fixação do impedimento com duração inferior a dois anos, de curto e médio prazo, implica o indeferimento do requerimento, independente do grau de incapacidade constatado nas avaliações social e médica, devendo ser justificado tecnicamente pelo profissional avaliador da Perícia Médica. Caso não seja possível à Perícia Médica prever a duração dos impedimentos, mas existam elementos técnicos que apontem a possibilidade de que se estendam por dois anos,

para fins de cálculo da renda per capita familiar, retirando do grupo familiar, para fins desse cálculo, irmãos e filhos casados, em união estável, divorciados ou separados de fato, mesmo que residam sob o mesmo teto, ampliando timidamente as condições de acesso ao benefício.

não há indeferimento do requerimento por esse motivo, sendo sinalizada a revisão do benefício no prazo de dois anos, caso as avaliações social e médica sejam favoráveis à caracterização do grau de incapacidade. Nessa situação, também deve haver justificativa técnica por parte do profissional avaliador da Perícia Médica. Caso a duração do impedimento for avaliada como de longo prazo, superior a dois anos, o requerimento é deferido, se as avaliações social e médica caracterizarem a incapacidade.

Há a recomendação expressa, na referida Portaria, de que as características pessoais (não pontuadas, mas consideradas) e as barreiras apuradas pela avaliação social no componente “Fatores Ambientais” sejam obrigatoriamente consideradas na decisão da Perícia Médica sobre a duração do impedimento. Entretanto, a despeito do resultado da avaliação da deficiência e da incapacidade, a Perícia Médica passa a deter, de certo modo, a decisão final pelo deferimento ou não da avaliação da deficiência e da incapacidade, o que, no mínimo, é um contrassenso em relação ao paradigma social inaugurado pela CIF.

À luz da contextualização do processo de construção e introdução do novo modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade para acesso ao BPC, com suas alterações posteriores, passamos à análise dos dados referentes aos requerimentos, indeferimentos e concessões do BPC à pessoa com deficiência, para mensurar a real efetividade do novo modelo, idealizado e implantado no primeiro e segundo governo Lula, no acesso ao BPC.

Os dados da Tabela 7 mostram que, após dois anos de queda no número de concessões do BPC da PcD, os anos de 2007 e 2008 apresentam aumento consecutivo na concessão do benefício, de 10% e 23%, respectivamente. No ano de 2009, volta a diminuir o número de BPC's concedidos à PcD, caindo 6,64% em relação ao contingente de benefícios concedidos em 2008, observando-se novo aumento em 2010, ano seguinte ao efetivo atendimento dos requerentes do BPC com o uso dos novos critérios e instrumentos de avaliação da deficiência e da incapacidade baseados na CIF. Em 2010, houve um aumento de 24,20% no número de BPC concedidos à PcD, como efeito imediato da medida.

A partir de 2011, ano em que é introduzida a prerrogativa da Perícia Médica do INSS na fixação da duração do impedimento, os índices de concessão do BPC da PcD pioram, chegando, em 2015, a patamares típicos do período de vigência do modelo biomédico. É preciso salientar que em 2015 houve também menos procura do BPC da PcD no INSS, como mostra a Tabela 8, com queda relativa de 22,3% no número total de requerimentos do benefício naquele ano.

Tabela 7 – Número de Benefícios de Prestação Continuada (BPC) concedidos à Pessoa Idosa e à Pessoa com Deficiência e taxa relativa de crescimento, 2003-2017.

Ano	BPC Idoso	%	BPC PcD	%
2003	58.463		63841	
2004	317.157	442	141554	121,73
2005	185.223	-42	132986	-6,05
2006	173.960	-6	132282	-0,53
2007	181.528	4	145829	10,24
2008	198.763	9	179572	23,14
2009	195.507	-2	167648	-6,64
2010	169.375	-13	208214	24,20
2011	155.725	-8	186855	-10,26
2012	153.376	-2	174887	-6,40
2013	169.420	10	186919	6,88
2014	160.504	-5	184383	-1,36
2015	142.266	-11	137559	-25,39
2016	169.005	19	188160	36,78
2017	160.361	-5	173885	-7,59

Nota: Elaboração própria.

Fonte: SISTEMA Único de Informações de Benefícios, 2018.

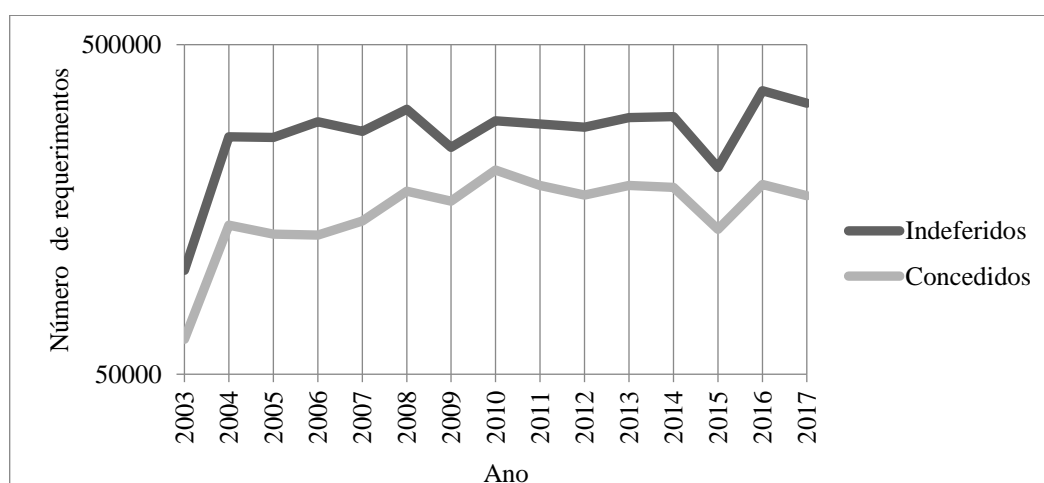
Nos anos de 2011 e 2012, o número de BPCs concedidos à PcD diminui 10,26% e 6,40%, respectivamente. Em 2013 há aumento de 7% na concessão, seguido de leve diminuição em 2014, -1,36%. Chama atenção o decréscimo significativo do número de BPC concedidos à PcD em 2015, caindo 25,39% em relação a 2014, tendência de queda acentuada pela diminuição dos requerimentos. Em 2015, o BPC idoso também sofreu diminuição no número de concessões, mas em nível menor, caindo 11% em relação a 2014. Em 2016, há recuperação do nível de concessão do BPC da PcD, com aumento de 36,78% em relação a 2015, ano que os requerimentos e as concessões sofreram queda significativa. Em 2017, há redução da concessão do benefício, em 7,59%.

No período 2003-06, o BPC da PcD apresenta taxa média anual de concessão de 117.665; em 2007-2010, 175.315; em 2011-14, 183.261; e em 2015-2016, 162.859, diminuição puxada pela forte queda das concessões em 2015. Há, portanto, um aumento na taxa média anual de concessões no período 2007-10, marcado pela implantação do novo modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade, que prossegue no período seguinte, caindo no biênio 2015-16.

Apesar de no período 2011-14 o BPC da PcD ter mantido taxa média anual de concessão superior ao período 2007-2010, quando foi implantado o novo modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade para acesso ao BPC, garantindo os ganhos desse processo, o avanço no período foi inibido pela fixação da duração do impedimento de longo prazo em dois anos, como prerrogativa da Perícia Médica, medida adotada em 2011. A partir desse ano e até 2017, o número de concessões do BPC da PcD sofreu queda anual consecutiva, com exceção de 2013 e 2016, conforme dados apresentados na Tabela 7.

Como o acesso ao BPC da pessoa com deficiência está sujeito, além do critério de renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, a variáveis mais complexas, como a avaliação da deficiência e da incapacidade, que envolvem a correlação de forças político-institucional, a trajetória de evolução desse benefício, conforme o Gráfico 11, revela-se mais instável, em comparação à trajetória de evolução do BPC da pessoa idosa, ilustrada no Gráfico 2.

Gráfico 11 – Número de BPC concedidos e indeferidos à pessoa com deficiência, 2003-2017.



Nota: Elaboração própria

Fonte: SISTEMA Único de Informações de Benefícios, 2018.

Como é possível observar no Gráfico 11, no universo de requerimentos do BPC da PcD, entre 2003 e 2017, o contingente de requerimentos indeferidos é maior que o contingente de requerimentos concedidos em todo período analisado, tendência oposta à trajetória do BPC à pessoa idosa, conforme a Tabela 1, em que os benefícios concedidos formam parcela majoritária no universo dos requerimentos, apesar do crescimento relativo do número de indeferimentos do BPC à pessoa idosa nos últimos anos, como foi analisado acima. Essa “inversão” de trajetórias do BPC da PcD e do BPC da pessoa idosa, no período analisado, indica, preliminarmente, que o primeiro, com parcela majoritária de indeferimentos no total de requerimentos, está sujeito a critérios mais excludentes do que o segundo.

Tendo em vista que, no universo dos requerimentos, a taxa de concessão do benefício é muito influenciada pela taxa de indeferimento, e que, no caso do BPC da PcD, essa taxa é mais elevada que a taxa de concessão, passamos à análise do comportamento dos dados referentes aos indeferimentos.

Como ilustra a Tabela 8, as taxas anuais de indeferimento eram muito altas na vigência do modelo biomédico, chegando a alcançar 78% dos pleitos do BPC da PcD em 2006. Entre 2005 e 2008, a taxa média anual de indeferimento dos requerimentos do BPC da PcD foi de 74,6%, taxa extremamente alta, sobretudo se consideramos que se trata de uma fração da classe trabalhadora que se situa abaixo da linha da pobreza, com condição de saúde debilitada, sem condições de vender sua força de trabalho e sem acesso à previdência social.

Em 2009, ano em que os critérios e instrumentos de avaliação da deficiência e da incapacidade baseados na CIF são efetivamente aplicados no processo concessório do BPC, observa-se queda relativa da taxa de indeferimento do BPC para PcD, que cai 15,1% em relação a 2008, como efeito imediato da medida, tendo em vista que não houve alteração no critério de renda familiar *per capita*, incluindo mais pessoas com deficiência no acesso à transferência de renda monetária materializada pelo BPC. A partir de 2010, observa-se a retomada do aumento relativo do número de indeferimentos do BPC da PcD: entre 2010 e 2014, a taxa média anual de indeferimentos foi de 65,25% do total de requerimentos, após a queda em 2009, em que os indeferimentos representaram 59% do total de requerimentos. Entretanto, apesar desse aumento relativo da taxa de indeferimento a partir de 2010, ela não retoma, até 2014, as altas taxas que vigiam no período anterior à introdução do novo modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade, caracterizado pelo predomínio do modelo biomédico.

Tabela 8 - Número total de requerimentos do BPC da Pessoa com Deficiência, número de indeferimentos e concessões, percentual dos indeferimentos e concessões no total de requerimentos, 2003-2017⁵⁹.

Ano	Requerimentos	Indeferidos	%	Concedidos	%
2003	179.920	103.337	57	63841	35
2004	394.131	262.409	67	141554	36
2005	346.218	261.768	76	132986	38
2006	372.297	291.574	78	132282	36
2007	386.582	272.825	71	145829	38
2008	430.923	318.542	74	179572	42
2009	415.203	244.144	59	167648	40
2010	457.269	293.422	64	208214	46
2011	430.959	286.973	67	186855	43
2012	424.516	280.814	66	174887	41
2013	460.644	300.650	65	186919	41
2014	471.482	302.219	64	184383	39
2015	366.235	211.672	58	137559	38
2016	517.459	362.419	70	188160	36
2017	475.605	332.126	70	173885	37

Nota: Elaboração própria.

Fonte: SISTEMA Único de Informações de Benefícios, 2018.

Em 2015, isoladamente, há redução relativa do número de indeferimentos de BPC da PcD no total de requerimentos, representando 58% desse universo, mas a taxa de concessão se mantém próxima aos patamares de 2014 e 2016. Como ressaltamos acima, em 2015 há uma

⁵⁹ Importante salientar que a soma dos requerimentos indeferidos (3ª coluna) e dos concedidos (5ª coluna), por ano, não coincide com o número total de requerimentos (2ª coluna) do respectivo ano, pelo motivo de que a conclusão de um requerimento, solicitado em um determinado ano, pode ocorrer no ano seguinte, ou seja, nem todo requerimento solicitado em um ano será concluído dentro do mesmo ano, por diversas razões, verificadas a partir da observação cotidiana: demora na análise administrativa, pelo déficit estrutural de servidores na autarquia; inexistência de vagas, em curto prazo, para atendimento da avaliação social e médico-pericial; inconsistência nos sistemas, gerando erros de demorada resolução, dentre outros.

forte queda no número de concessões do BPC da PcD, mas, como podemos ver na Tabela 8, essa queda acompanha a redução significativa do contingente de requerimentos do benefício nesse mesmo ano, de 22,3%, configurando um comportamento atípico no período analisado. Em 2016 e 2017, as taxas anuais de indeferimento retomam patamares bem próximos ao período de predomínio do modelo biomédico da avaliação da deficiência: nesses anos, 70% do total de requerimentos de BPC da PcD foram indeferidos, refletindo a ofensiva aberta ao trabalho e aos direitos sociais, no contexto que sucede o golpe jurídico-parlamentar que culminou com o impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff. No âmbito do BPC, houve, nesse período, uma série de alterações no Decreto nº 6.214/2007, através do Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, sem prejuízo de outras normativas legais, que, no conjunto, ocasionaram maior burocratização do acesso ao benefício. Além disso, o período foi marcado por tentativas, por parte da burocracia do MDS e do INSS, de restauração da hegemonia do modelo biomédico, como parte de uma aliança pública com o governo Temer, entoada pelo coro do *ajuste fiscal* (às custas da classe trabalhadora). Esses elementos de análise são corroborados pelo aumento, verificado empiricamente, nas taxas anuais de indeferimento do BPC da PcD no biênio 2016-2017.

Em relação ao comportamento das concessões, verifica-se que a taxa média anual de concessão do BPC da PcD entre 2003 e 2006, período anterior à introdução do novo modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade, foi de 36% do total de requerimentos anuais. Em 2010, ano seguinte à implantação prática do novo modelo, a taxa de concessão desse benefício, no total de requerimentos, foi de 46%, ampliação que reflete a introdução da medida. Entre 2009 e 2013, a taxa média anual de concessão do BPC da PcD se mantém em torno de 40%, caindo para 39% em 2014, seguindo tendência de queda nos anos seguintes, retomando os patamares de concessão típicos do período de vigência do modelo biomédico, conforme dados da Tabela 8.

Ao lado da tendência de prevalência de indeferimentos do BPC da PcD no total de pleitos do benefício, em detrimento dos requerimentos concedidos, conforme dados do Gráfico 11 e da Tabela 8, desenhando um movimento oposto à trajetória do BPC da pessoa idosa, em que o contingente de requerimentos concedidos é majoritário durante todo o período analisado, observa-se uma segunda tendência na trajetória do BPC da PcD: a retomada de taxas de indeferimentos, nos últimos anos, típicas do período de vigência do modelo biomédico na avaliação da deficiência e da incapacidade. Essas duas tendências sugerem que, para além do

excludente e perverso critério de renda *per capita* familiar, inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, o modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade adotado em cada conjuntura influencia no padrão de acesso ao BPC da pessoa com deficiência.

Para compreender o comportamento das taxas de indeferimento do BPC da PcD, que se sobrepõem às taxas de concessão, bem como averiguar a plausibilidade da hipótese acima, recorreremos aos dados referentes aos principais grupos de motivos geradores dos indeferimentos do BPC da PcD. A partir desses dados, verifica-se que a mudança do modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade, posta em prática em 2009, influencia a hierarquia dos grupos de motivos dos indeferimentos ao longo do período. Entre 2003 e 2008, período em que a avaliação da deficiência e da incapacidade estava centrada no modelo biomédico, a cargo exclusivo da Perícia Médica do INSS, as ocorrências de indeferimentos registradas no grupo de motivo “Parecer Contrário Perícia Médica”, apresentavam maior número, inclusive maior que o grupo de motivos “Não enquadramento no Artigo 20, Parágrafo 2º, Lei nº 8742/1993”, artigo que remete ao conceito de deficiência, apontando a hegemonia da concepção biomédica da deficiência no INSS, naquele período.

Em 2009, ano em que os critérios e os instrumentos de avaliação do novo modelo baseado na CIF são efetivamente aplicados, verifica-se que os indeferimentos motivados pela avaliação da deficiência e da incapacidade se dividem entre os dois grupos acima mencionados. A partir de 2010, observa-se que os registros de indeferimentos relacionados à avaliação da deficiência e da incapacidade passam a se aglutinar no grupo “Não enquadramento no Artigo 20, Parágrafo 2º, Lei nº 8742/1993”, refletindo a mudança de paradigma da deficiência, em decorrência da introdução do modelo de avaliação biopsicossocial. A partir de 2011, com a introdução da fixação da duração do impedimento na avaliação da deficiência e da incapacidade, como prerrogativa da Perícia Médica do INSS, o grupo de motivos “não atendimento ao impedimento de longo prazo” passa a aglutinar ocorrências de indeferimentos, juntamente com o motivo “Não enquadramento no Artigo 20, Parágrafo 2º, Lei nº 8742/1993”.

Analisando as ocorrências de indeferimentos do BPC da PcD pelos principais grupos de motivos, observa-se que no período de hegemonia do modelo biomédico na avaliação da deficiência (até 2009), em que os índices de indeferimentos desse benefício apresentavam taxas muito elevadas (74,6% do total de requerimentos entre 2005-08), parcela majoritária dos indeferimentos foram ocasionados pelo motivo “Parecer Contrário Perícia Médica”.

Em 2003, por exemplo, 78% dos indeferimentos do BPC da PcD foram motivados por Parecer Contrário da Perícia Médica, ao passo que 11,21% pelo motivo de a renda familiar *per capita* ser igual ou superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Entre 2003 e 2008, período que antecede o início da aplicação prática do modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade baseado na CIF, os indeferimentos ocasionados pelo motivo “Parecer Contrário Perícia Médica” representaram, na média anual, 71% do total dos indeferimentos ao BPC da PcD. A taxa média anual dos indeferimentos motivados pelo grupo “renda familiar *per capita* igual ou superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo”, no mesmo período, foi de 14,14%.

No período posterior à efetiva implantação do modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade com base na CIF, ocorrida em 2009, passando a ser realizada pelo Serviço Social e pela Perícia Médica dos quadros do INSS, as ocorrências de indeferimentos motivados pela avaliação da condição de deficiência passam a ser reunidas em mais de um grupo: até 2009, ainda há registros de ocorrências no grupo “Parecer Contrário Perícia Médica”, que cessa a partir de 2010; a partir de 2010, essas ocorrências são agrupados nos motivos “não enquadramento Artigo 20, § 2º da Lei nº 8742/1993” e “não atende ao requisito de impedimentos de longo prazo”; em 2016 e 2017, os indeferimentos ocasionados pela avaliação da deficiência passam a ser agrupados em um só motivo, denominado “não atende ao critério de Deficiência para acesso ao BPC-LOAS”. Apesar dessa alteração dos grupos de motivos, que acompanham alterações legais, todos eles referem-se aos indeferimentos motivados pela avaliação da deficiência e da incapacidade, razão pela qual procedemos a sua análise em conjunto.

A partir de 2009, os indeferimentos motivados pela avaliação da deficiência e da incapacidade, registrados nos grupos referidos acima, ainda são responsáveis pela maior parte dos indeferimentos do BPC da PcD, com a ressalva de que há diminuição relativa na taxa de indeferimentos por esse motivo, na comparação com o período de hegemonia do modelo biomédico na avaliação da deficiência.

Assim, em 2008, ano anterior à implantação prática dos critérios e instrumentos de avaliação da deficiência e da incapacidade baseados na CIF, 70% dos indeferimentos do BPC da PcD foram decorrentes do motivo “Parecer Contrário da Perícia Médica”, ao passo que em 2009, ano da implantação prática, os indeferimentos motivados pela avaliação da deficiência e da incapacidade representaram 64% do total de indeferimentos do BPC da PcD. Nos anos seguintes, observa-se tendência de queda nos indeferimentos relacionados ao motivo da

avaliação da deficiência e da incapacidade, em relação ao período de hegemonia do modelo biomédico, com alguns aumentos pontuais, como sintetizamos na Tabela 9.

Tabela 9 – Número de requerimentos indeferidos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa com deficiência, número de indeferimentos relacionados à avaliação da deficiência e da incapacidade, proporção dos indeferimentos pela avaliação da deficiência e da incapacidade em relação ao total de requerimentos indeferidos, 2003-2017.

Ano	Total de Indeferimentos do BPC à PcD	Indeferimentos motivados pela avaliação da deficiência e incapacidade	Razão indeferimentos avaliação da deficiência e incapacidade/total indeferimentos
2003	103.337	80.694	78%
2004	262.409	190.502	73%
2005	261.768	185.654	71%
2006	291.574	208.795	72%
2007	272.825	186.482	68%
2008	318.542	221.957	70%
2009	244.144	155.049	64%
2010	293.422	171.308	58%
2011	286.973	172.671	60%
2012	280.814	162.198	58%
2013	300.650	177.543	59%
2014	302.219	182.486	60%
2015	211.672	129.068	61%
2016	362.419	214.222	59%
2017	332.126	171.455	52%

Nota: Elaboração própria.

Fonte: SISTEMA Único de Informações de Benefícios, 2018.

A partir de 2011, com a introdução do critério de impedimento de longo prazo na avaliação da deficiência e da incapacidade para acesso ao BPC da PcD, como prerrogativa da Perícia Médica do INSS, podendo, caso não seja atendido, ensejar o indeferimento do pleito, independente do resultado das avaliações social e médica, o banco de dados do MPS passa a registrar ocorrências de indeferimentos relacionados ao não atendimento do impedimento de longo prazo. Chama atenção que, entre 2011 e 2015, período em que constam ocorrências relacionadas a esse grupo de motivo no banco de dados, um percentual relevante de indeferimentos foi ocasionado pelo não atendimento do impedimento de longo prazo, conforme dados da Tabela 9, chegando a representar 26% do total de indeferimentos do BPC da PcD em 2012, percentual que nunca foi atingido, no período analisado, pelos indeferimentos

relacionados ao critério de renda familiar *per capita*, que é o segundo principal motivo de indeferimentos desse benefício.

Conforme os dados da Tabela 9, 20% do total de indeferimentos do BPC à PcD, na média anual do período 2011-15, foram motivados pelo não atendimento do critério de longo prazo. Os indeferimentos motivados pela avaliação conjunta da deficiência, social e médica (reunidos no grupo “não enquadramento no Artigo 20, § 2º da Lei 8742”), por sua vez, foram responsáveis por 39,4% dos indeferimentos, na média desse período. A partir de 2011, verifica-se que os indeferimentos motivados pelo não atendimento do critério de impedimento de longo prazo, de atribuição exclusiva da Perícia Médica, contribui para manter em mais de 50% o percentual de indeferimentos do BPC da PcD decorrentes da avaliação da condição de deficiência, “puxando” para cima a taxa mais ampla de indeferimentos do benefício, que, conforme a Tabela 8, manteve-se em mais de 60% do total de requerimentos entre 2010 e 2017, com exceção de 2015, ou seja, mesmo após a implantação do modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade baseado na CIF. Pelos números apresentados, a introdução do critério de duração do impedimento, como prerrogativa exclusiva da Perícia Médica do INSS, tem se constituído em uma barreira à efetivação do modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade com base na CIF, que inaugura o paradigma social, restringindo as margens de ampliação do acesso ao BPC da PcD potencializadas pelo novo modelo.

Durante todo o período analisado, os grupos de motivos relacionados à avaliação da deficiência são aqueles que, conjuntamente, reúnem o maior número de ocorrências de indeferimentos do BPC da PcD, seguido do grupo de motivos relacionado ao critério de renda familiar *per capita*, estabelecido no artigo 20, §3º da LOAS, como segundo maior grupo de motivos em número de ocorrências de indeferimentos desse benefício.

Entre 2003 e 2017, a taxa média anual de indeferimentos decorrentes do motivo de renda familiar *per capita* igual ou superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, foi de 13% entre 2003-07 e 15% no período 2008-2012 e 2013-2017, mantendo certa estabilidade. No período analisado, a menor e a maior taxa de indeferimentos pelo motivo de renda familiar *per capita* igual ou superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo foi, coincidentemente, no primeiro e no último ano da série, 11% e 20%, respectivamente.

Conforme já ressaltado, a trajetória do BPC da PcD apresenta particularidades em relação à trajetória do BPC da pessoa idosa. Enquanto nessa última, verifica-se que o contingente de requerimentos concedidos é superior ao contingente de requerimentos

indeferidos, em todo o período analisado, não obstante o crescimento relativo dos indeferimentos do BPC da pessoa idosa nos últimos anos, apontando os limites do critério de renda familiar *per capita* na ampliação da proteção social, a trajetória do BPC da PcD apresenta tendência inversa. Nela, como aponta o Gráfico 11, o contingente de requerimentos indeferidos é superior ao contingente de requerimentos concedidos em todo o período analisado, apresentando taxas de indeferimento elevadas, superiores a 50% em todos os anos, chegando a quase 80% em 2006, no universo de requerimentos do BPC da PcD, conforme demonstramos anteriormente.

Chama atenção na análise dos dados do BPC da pessoa idosa e da pessoa com deficiência, além dos movimentos distintos em suas respectivas trajetórias de evolução, a lógica que parece reger as tendências mais amplas. Enquanto que, em relação ao BPC da pessoa idosa, cujos requerimentos indeferidos são numericamente inferiores aos requerimentos concedidos em todos os anos, parcela majoritária dos indeferimentos deve-se ao critério de renda familiar *per capita* igual ou superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, no que diz respeito ao BPC da PcD, que apresenta taxas de requerimentos indeferidos mais elevadas que os requerimentos concedidos, conforme apresentado, parcela majoritária desses indeferimentos está relacionada à avaliação da deficiência e da incapacidade em todo o período analisado, com destaque para o período 2003-2008, marcado pela predominância do modelo biomédico na avaliação da deficiência e da incapacidade, em que se verificou que os indeferimentos por “Parecer Contrário da Perícia Médica” foram responsáveis por mais de 70% de todos os indeferimentos. A partir de 2009, com a implantação prática dos critérios e instrumentos de avaliação da deficiência e da incapacidade baseados na CIF, observa-se a diminuição relativa dos indeferimentos decorrentes da avaliação da deficiência e da incapacidade, entretanto, os grupos de motivos relacionados à avaliação continuam a registrar mais da metade das ocorrências de indeferimentos do BPC da PcD, constituindo-se ainda no principal motivo desses indeferimentos, seguido, com larga distância, do segundo maior grupo de motivos gerador de indeferimentos, relacionado ao critério de renda familiar *per capita* do BPC.

As tendências gerais da trajetória do BPC da PcD mostram a relevância da introdução do modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade baseado na CIF como potencial instrumento de ampliação do acesso ao benefício, visto que parcela majoritária dos indeferimentos são gerados, ao longo do período analisado, por motivos relacionados à avaliação da condição de deficiência. Em 2010, ano seguinte à implantação prática do novo

modelo, verifica-se um aumento de 24% na concessão do BPC da PcD, como efeito imediato da medida. Os anos seguintes não acompanham essa tendência de aumento relativo das concessões, como vimos, devido à influência da introdução da duração do impedimento como prerrogativa exclusiva da Perícia Médica, em 2011. A partir desse ano, observa-se registro de queda relativa nas concessões em todos os anos, com exceção de 2013 e 2016, embora apresentem taxas de crescimento pouco significativas, conforme a Tabela 8.

Portanto, o comportamento da taxa anual de concessão do BPC da PcD no período 2003-2016 evidencia um aumento imediato na concessão do benefício após a implantação prática do novo modelo, mas que não se mantém ao longo do período, sem apresentar um salto qualitativo, que se expressa na tendência de diminuição do número de concessões do BPC da PcD na maior parte do período entre 2011 e 2017.

O impacto da implantação do novo modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade, baseado na CIF, é mais perceptível na diminuição da taxa de requerimentos indeferidos, historicamente alta em relação ao BPC da PcD, com maior prevalência de indeferimentos relacionados à avaliação da deficiência, o que foi verificado ao longo de todo o período analisado. Entre 2003-08, período de vigência do modelo biomédico, a taxa média anual de indeferimentos do BPC da PcD foi de 72%. A partir de 2010, ano seguinte à introdução do modelo de avaliação biopsicossocial, até 2015, a taxa média anual de indeferimentos foi de 59%, refletindo a diminuição dos indeferimentos ocasionados pela avaliação da condição de deficiência, como demonstramos acima.

Por certo, há uma diminuição relativa na taxa de indeferimentos do BPC da PcD, extremamente alta no período de vigência do modelo biomédico, e um aumento relativo na taxa de concessão desse benefício, a partir de 2009, apontando que o modelo biopsicossocial de avaliação da deficiência tem um papel relevante na ampliação do acesso ao BPC. Essa medida acarretou alterações no comportamento das taxas de indeferimento e de concessão, mas não foram observadas mudanças estruturais e qualitativas no padrão de acesso ao benefício, no período analisado, visto que, não obstante essas importantes alterações, o número de requerimentos indeferidos mantém-se numericamente mais elevado do que o número de requerimentos concedidos em todo o período.

Em suma, o modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade, enquanto principal motivo de indeferimento do BPC da PcD, exibindo taxas elevadas ao longo do período analisado, desponta como uma determinação central na discussão sobre a ampliação do acesso

a esse benefício. A mudança no modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade acarretou a diminuição relativa da taxa de indeferimentos, embora não tenha acarretado alterações qualitativas no padrão de acesso ao benefício, reproduzindo taxas históricas, com mais da metade dos requerimentos do BPC da PcD indeferidos em todo o período analisado. Como o principal motivo dos indeferimentos do benefício relaciona-se à avaliação da deficiência, ainda que se observe sua diminuição relativa ao longo dos anos, o panorama sugere que o modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade, introduzido com o Decreto nº 6.214/2007, deve continuar sendo objeto de estudos, pesquisas, discussões políticas e aprimoramento técnico por parte da academia e dos técnicos da burocracia estatal, no sentido de avançar na consolidação do paradigma social da CIF nas estruturas burocráticas do MDS e do INSS. Entretanto, o que se observa como tendência, nos últimos anos, é um caminho inverso, que se expressa em tentativas no sentido da restauração do modelo biomédico, a exemplo da introdução do critério de duração do impedimento como prerrogativa exclusiva da Perícia Médica, através do Decreto nº 7.617/2011, tendência que se acentua, não sem resistências, a partir do contexto sócio-político aberto pelo Governo Temer, em que a correlação de forças institucionais favorece os defensores do modelo biomédico na avaliação da deficiência, expressa em medidas que introduzem maior burocratização no acesso ao BPC, como o Decreto nº 8805/2016, e a PEC nº 287/2016, que propõe o aumento da idade para acesso ao BPC da pessoa idosa, a desconstitucionalização dos critérios de “miserabilidade” para acesso ao benefício e sua desvinculação do salário mínimo.

A implantação prática do modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade com base na CIF, gerando tímidos aumentos na concessão do BPC da PcD e certa redução dos indeferimentos, não logra alterações qualitativas no padrão histórico de acesso ao benefício, apesar de suas potencialidades, pelos motivos já expostos. Entretanto, é indubitável que, ao implantar o modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade baseado na CIF, através do Decreto nº 6.214/2007, como resposta à demanda da sociedade civil organizada, o governo Lula enfrenta o principal, embora não único, obstáculo à ampliação do acesso ao BPC da PcD, tensionando a predominância do modelo biomédico. Atua na contramão de seu antecessor, Cardoso, que assinou o Decreto nº 1.744/1995 e a Medida Provisória 1.473/1997, convertida na Lei nº 9.720/1998, que institucionalizam uma concepção e uma prática estritamente biomédica⁶⁰ na avaliação da deficiência e da incapacidade, cujos parâmetros, centrados no

⁶⁰ Além da institucionalização do modelo biomédico, deixando a cargo exclusivo da Perícia Médica do INSS a avaliação da deficiência e da incapacidade, situação que vigorou entre 1996 e 2009, houve, no governo Cardoso,

indivíduo e em termos biomédicos, revelam-se excludentes em uma sociedade com níveis alarmantes de desigualdade de renda e de acesso aos bens e serviços essenciais, elementos trazidos à tona pelo paradigma social da CIF.

A análise das principais medidas implementadas no regime de previdência dos trabalhadores da iniciativa privada, o RGPS, durante os dois governos Lula (2003-06/2007-2010), contexto em que foi realizada a *contrarreforma* da Previdência dos servidores públicos, com perda de direitos, indica que essas medidas têm em comum o sinal da contradição, que, como lembra Singer no início de sua obra, marca o lulismo: “Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento. É o caráter ambíguo do fenômeno que torna difícil a sua interpretação” (Singer, 2012, p. 9).

No processo de implantação dessas medidas, houve tensionamentos com projetos e concepções hegemônicas no âmbito das políticas sociais, como o caso do NTEp e do modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade baseado na CIF, que redundaram em melhoria dos indicadores de acesso à proteção social.

Entretanto, não é possível afirmar, a partir da análise dos dados apresentados, que as medidas implantadas no RGPS, no governo Lula, apesar do avanço representado, efetivaram mudanças qualitativas e inclusivas, no sentido da universalização do acesso à proteção social, persistindo gargalos estruturais no sistema previdenciário-assistencial, como a manutenção do critério de renda familiar *per capita* no acesso ao BPC, que é o principal motivo de indeferimentos do BPC da pessoa da idosa e o segundo maior motivo de indeferimentos do BPC da pessoa com deficiência⁶¹; a manutenção e o reforço da lógica do seguro no acesso à

a tentativa de extinção do Serviço Social do INSS e a não permanência na estrutura organizacional, através da publicação da Medida Provisória nº 1.729, de 3 de dezembro de 1998, que, em seu artigo 22, revogava o artigo 88 da Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre a competência do Serviço Social na Previdência. Como afirma Moreira (2010): “Houve ampla mobilização do Serviço Social do INSS, realizando-se abaixo-assinados, articulando-se com várias entidades representantes da categoria e de diferentes segmentos de trabalhadores. O Conselho Federal de Serviço Social atuou também na esfera judicial, através de Ação Civil Pública, além de mobilização constante, sendo realizadas várias audiências com autoridades do governo, neste período. A extinção do Serviço Social não vingou” (MOREIRA, 2010, p. 247). Ainda de acordo com a autora, em 2003, no contexto do governo Lula, a Divisão de Serviço Social foi reestruturada, após seu fim em 1999, e, em 2006, foram retomadas as funções gratificadas para os assistentes sociais com atuação como supervisores técnicos nas Gerências Executivas do INSS, possibilitando a reestruturação do Serviço Social na autarquia.

⁶¹No âmbito do Poder Judiciário, o critério de renda familiar *per capita* inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo é objeto de muitos questionamentos, considerado excessivamente rigoroso. Moreira (2017) ressalta Ações Cíveis Públicas (ACPs), em diferentes estados da federação, que determinam, através de alguns parâmetros, a flexibilização do uso exclusivo do critério de renda familiar *per capita* para acesso ao BPC. Destaca a decisão do STF em 2013, que reconhece a não exclusividade do critério de renda e a necessidade de considerar outros elementos para aferir a condição social dos requerentes, acompanhando a atuação dos juizados especiais nos últimos anos. Apesar de reconhecer a insuficiência do critério de renda, o STF não declarou sua nulidade, apontando a necessidade de aprovação de nova legislação, pelo Congresso Nacional, o que ainda não

previdência, sem reversão das medidas *contrarreformistas* consolidadas na EC nº 20/1998, promulgada no governo Cardoso; a criação de planos de benefícios previdenciários com valor restrito ao salário mínimo e sem acesso à aposentadoria por tempo de contribuição, as chamadas “aposentadorias precoces” ou “adiantadas”, que demonstra sintonia com o projeto de Previdência do Banco Mundial, no documento de 1994 (GRANEMANN, 2006).

Concordamos com Silva (2012, p. 325) quando afirma que a política macroeconômica do governo Lula – e também do governo Dilma Rousseff, ambos em continuidade com o governo Cardoso -, mantendo o “tripé” neoliberal adotado no país desde 1999 e seus mecanismos que drenam recursos públicos – a DRU e o *superávit* primário -, com ajustes marginais de acordo com a conjuntura, não rompe com os problemas estruturais do país. O “novo desenvolvimentismo”, melhor dizendo, social-liberalismo, que atua como linha auxiliar do neoliberalismo, preservou os elementos essenciais do modelo que se forjou nas décadas de 1980 e 1990, consolidando a etapa neoliberal do capitalismo dependente brasileiro. A centralidade no modelo agromineral-exportador, agora renomeado *agrobusiness*, como motor do crescimento econômico do período, se sustenta na superexploração da força de trabalho, contraditórios com os modelos conceituais de Saúde do Trabalhador propostos e implantados no governo Lula e Dilma Rousseff, colocando limites estruturais à sua efetivação.

Mesmo com a melhoria dos indicadores econômicos e sociais na primeira década do século XXI - como a diminuição das taxas anuais de desemprego, aumento dos níveis de ocupação e nas taxas de desocupação, crescimento da formalização do emprego - o que se percebe na realidade brasileira é que o desemprego maciço e prolongado e a informalidade se consolidaram como componentes estruturais da sociedade brasileira, alcançando grande massa de trabalhadores, independente das variações percentuais em sua taxa, em cada conjuntura.

foi feito, prosseguindo legalmente válido o critério de renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Como foi dito, em alguns estados da federação, como Minas Gerais, São Paulo e Santa Catarina, vige ACPs que flexibilizam, a partir de alguns parâmetros, o critério de renda familiar *per capita* para acesso ao BPC. Desde 2016, encontra-se em vigor uma ACP de abrangência nacional, que determina que o INSS deduza do cálculo da renda familiar “as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área de saúde” comprovadamente requeridas e negadas pelo Estado. Como afirma Moreira, visando a este cumprimento, o INSS determinou fluxo de procedimentos, sendo que, após apresentação da documentação solicitada, o Serviço Social do INSS procederá à emissão de opinião profissional por meio de parecer social, após estudo socioeconômico realizado pelo/a assistente social do INSS. Nesta situação, o objetivo do estudo é de caracterizar o comprometimento da renda familiar presente no atendimento das necessidades básicas de vida. Caso o Parecer Social seja favorável à existência de comprometimento da renda familiar, a partir do estudo sócio-econômico e da documentação analisada, o critério de renda familiar *per capita* é afastado para acesso ao BPC, prosseguindo com a avaliação da deficiência e da incapacidade, no caso da pessoa com deficiência, e a comprovação da idade, no caso da pessoa idosa.

Como afirma Silva, “essa marca da estrutura do trabalho no país é tratada, contudo, dentro de uma tendência a sua ‘naturalização’, como se contra ela nada ou quase nada pudesse ser feito. O mesmo ocorre em relação à regressão e à restrição dos direitos dependentes do trabalho assalariado formal” (SILVA, 2012, p. 300-301).

Os elementos estruturais da política macroeconômica mantida pelo governo Lula e o pacto político com as novas e velhas classes dominantes, mantendo o essencial do projeto de recomposição burguesa que se inicia na década de 1990 (CASTELO, 2013), estrangulam as possibilidades de configuração de um sistema de seguridade social universal e inclusivo, no sentido da expansão dos direitos universais, o que implicaria reformas substantivas, entre elas, a tributária (BEHRING, 2014).

A política social do Estado “social-liberal” - inclusive a previdência - cumpre um papel relevante na alavancagem dos que estão em pobreza extrema e absoluta, com impactos materiais intensos sobre a vida dos que viviam em pobreza extrema ou absoluta (BEHRING, 2014), como mostram os dados apresentados no decorrer deste capítulo. Entretanto, essa política social caracteriza-se pelo combate à pobreza “dentro da ordem”, com viés focalizado, forte seletividade e de baixo custo, mas que se torna abrangente em função das enormes proporções da desigualdade social no Brasil (BEHRING, 2014).

Nesse sentido, as medidas implantadas no RGPS sob o governo Lula mostram-se adequadas ao projeto do grande capital para Previdência, conforme os pilares estabelecidos no documento do Banco Mundial de 1994 (GRANEMANN, 2006), construindo um sistema de previdência público com valores mínimos, voltado a mitigar a pobreza na velhice, ao lado da institucionalização de um sistema de “previdência privada” para os trabalhadores mais bem remunerados, do Estado e do grande capital. Essa tendência de assistencialização da previdência pública e de privatização da seguridade social, formadora do *cidadão-pobre* e do *cidadão-consumidor*, já apontada por Mota (1995) é reafirmada e consolidada pela opção dos governos Lula e Dilma à agenda do social-liberalismo, como forma particular de adesão ao neoliberalismo no século XXI.

3 O GOVERNO DILMA ROUSSEFF E SEUS IMPACTOS NA PREVIDÊNCIA

3.1 As particularidades da “economia política do lulismo” no governo Dilma Rousseff: conjuntura internacional, opções políticas e luta de classes

Como afirma Singer (2012, p. 155), o êxito da candidatura de Dilma Rousseff em 31 de outubro de 2010, após os dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva, representou a sobrevivência do lulismo, sobretudo se levamos em conta que a vitória eleitoral da coligação “Para o Brasil seguir mudando” – PT, PMDB, PCdoB, PDT, PRB, PR, PSB, PSC, PTC, PTN - foi viabilizada pelos votos recebidos no Nordeste, onde sua força foi esmagadora, ainda que tenha contado com alguma representatividade em outras regiões, confirmando que o lulismo fincou raízes nas regiões pobres do Brasil (Norte de Nordeste) (SINGER, 2012, p. 173-174).

A campanha eleitoral da coligação liderada pelo PT, em 2010, acenava com a continuidade da “economia política do lulismo”: redução da pobreza e ativação do mercado interno de massa, sem confronto com o capital, atendendo a plataforma de interesses do subproletariado, via ampliação da transferência de renda, expansão do crédito popular, valorização do salário mínimo e geração de empregos - sem radicalismo (SINGER, 2012). Da mesma forma que o governo Lula, o governo Dilma Rousseff adotou uma gramática nacional-popular (SINGER, 2012) e, em torno da promessa “nacional-desenvolvimentista”, buscou construir uma reforma intelectual e moral junto às classes subalternas, na direção da consolidação de um amplo consenso de classes (MOTA, 2012:167).

Assim como seu antecessor, Luís Inácio Lula da Silva, manteve o “tripé” macroeconômico neoliberal, adotado no país desde a crise cambial de 1999, e seus mecanismos que drenam recursos estatais ao capital – superávit primário e a DRU -, direcionando parcela considerável dos recursos orçamentários para a amortização da dívida e o pagamento de juros e encargos, como aponta o estudo de Salvador e Silva (2015): no primeiro governo Dilma Rousseff, as despesas com a amortização da dívida cresceram 60,15%, em valores reais, e as despesas com o pagamento de juros e encargos, 6,56%. Em 2014, essas duas despesas representaram 22,84% do orçamento público (MOTA, 2012, p. 28-29).

Singer (2018, p. 25) defende que o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2015), impulsionado pelo capital político acumulado por Lula, foi marcado por medidas que intentaram acelerar o lulismo – redução da pobreza com ativação do mercado interno, sem

confronto com o capital -, o que caracterizaria, para o autor, uma política econômica desenvolvimentista, como uma das marcas desse primeiro mandato, juntamente com uma “faxina ética”, visando combater os círculos de corrupção incrustados no Estado. Singer (2018, p. 42) denomina esses aspectos, situados no primeiro mandato de Dilma, como “ensaio desenvolvimentista” e “ensaio republicano”, devido ao caráter efêmero da experiência e ao seu contorno vago.

Singer (2018) retoma da obra seminal de Ricardo Bielschowsky, a definição de escola desenvolvimentista, cujas diretrizes, em sua opinião, embasariam a política econômica implementada por Dilma Rousseff, no primeiro mandato: a reindustrialização integral como o caminho para a superação da pobreza e tarefa que não pode ser relegada ao mercado, sendo necessário o papel do Estado no planejamento do processo; o planejamento como estratégia de coordenação da expansão dos setores econômicos, dos instrumentos de promoção dessa expansão e a sua execução.

O “ensaio desenvolvimentista”⁶² do governo Dilma, segundo Singer (2018, p. 39), teria se sustentado em uma coalizão de empresários industriais associados à fração organizada da classe trabalhadora⁶³, dentro da política de conciliação de classes que caracteriza o lulismo, na tentativa de garantir crescimento sustentável com reindustrialização, aumento do emprego e renda.

A fração organizada da classe trabalhadora que compõe essa articulação com os empresários industriais na chamada “coalizão desenvolvimentista” (SINGER, 2018) é formada pela CUT, Força Sindical, Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e Sindicatos dos Metalúrgicos de São Paulo, que, cabe salientar, não representam a totalidade das centrais sindicais de

⁶² Reconhecendo a discussão acadêmica e política em torno da retomada do conceito de desenvolvimentismo para qualificar a política econômica dos governos do PT - encerrada nos termos “social-desenvolvimentismo”, “novo-desenvolvimentismo”, “neodesenvolvimentismo” -, Singer (2018, p. 40-41) utiliza a definição de desenvolvimentismo de Ricardo Bielschowsky, para explicar a matriz econômica do primeiro governo Dilma: projeto econômico que tem na industrialização integral a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; atuação do Estado no planejamento da industrialização, que não pode ser relegada às forças espontâneas do mercado; planejamento como instrumento de definição da expansão desejada dos setores econômicos e seus meios; atuação do Estado na execução dessa expansão, através da captação e destinação de recursos financeiros, e investimentos diretos nos setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.

⁶³ O pacto entre a burguesia industrial, representada pela FIESP, e algumas centrais sindicais (CUT, Força Sindical, Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo) se expressa no documento “Brasil do diálogo, da produção e do emprego. Acordo entre trabalhadores e empresários pelo futuro da produção e emprego”, assinado pelas entidades citadas e entregues, em maio de 2011, ao então vice-presidente da República, Michel Temer, em solenidade ocorrida na cidade de São Paulo, com a presença dos presidentes das entidades, ministros de Estado, políticos, entre empresários e trabalhadores (SINGER, 2018, p. 58).

trabalhadores, tampouco a totalidade da classe trabalhadora brasileira. Entretanto, essa articulação expressa, na conceituação de Iasi (2012), o grau cada vez maior de cooptação e apassivamento do proletariado exigido pelo domínio do capital em sua forma madura e parasitária, levando ao surgimento de uma “aristocracia operária”, que, no bojo do novo desenvolvimentismo, ganha um acento singular: “A mesma classe que resistiu ao desmonte do Estado e das políticas públicas alia-se aos seus antigos adversários para desarmar a classe trabalhadora diante da disputa do fundo público agora colocado a serviço da acumulação privada, em nome de um mito revivido: o desenvolvimento” (IASI, 2012, p. 287).

Eleito a partir de um projeto político que fez amplas concessões às frações da burguesia industrial e representantes do capital portador de juros, desidratado em relação às suas projeções originais, com intenções socialistas, os termos do pacto social da democracia de cooptação dos governos do PT buscava disciplinar a luta de classes, domesticando e travando os mecanismos de participação direta e/ou criminalizando-os, ao lado de uma postura permissiva com os interesses organizados através dos *lobbies* dos diferentes setores da burguesia monopolista, que não precisavam moderar suas demandas para parecerem aceitáveis ou compreendidos pela consciência comum da maioria da população (IASI, 2012, p. 315).

O apassivamento dos movimentos sociais ganha uma tonalidade mais obscura na sequência das manifestações de Junho de 2013, que se expressa no fortalecimento do aparelho repressivo. Com o acirramento da crise econômica mundial e diante das manifestações de Junho de 2013, “(...) o *regime democrático-blindado*, evidenciando os limites cada vez maiores da democracia burguesa na periferia do sistema capitalista em crise, lançou mão de casuísticos artifícios jurídico-políticos com o objetivo de atacar aqueles que demandavam direitos sociais e políticos” (DEMIER, 2017, p. 80). Além da criação de dispositivos legais que limitavam o direito à manifestação em vários estados da federação, o governo Dilma Rousseff sancionou a Lei Antiterrorismo. O apassivamento dos movimentos sociais, um elemento fomentado nos governos do PT, se consolida e se aprofunda no governo Dilma Rousseff, assumindo a característica de sua criminalização, de que é exemplo a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, conhecida como Lei Antiterrorismo – no contexto de acirramento da crise.

Como afirma Iasi (2012), retomando a obra de Florestan Fernandes, a autocracia burguesa, como forma de dominação que caracteriza a formação do Estado no Brasil, necessita recorrer a aspectos de cooptação e de envolvimento, através de elementos de hegemonia, para sustentar-se, visto que o domínio do Estado autocrático burguês representa interesses de classes

e segmentos de classes pequenos, no conjunto da população. Entretanto, dada a sua formação histórica e política, o aspecto repressivo se impõe como elemento de dominação.

Esses elementos apontam que a aliança do Estado com frações da burguesia industrial e com parcela da classe trabalhadora organizada, no governo Dilma Rousseff, assim como no governo Lula, difere das experiências nacional-desenvolvimentistas da década de 1950 e 1960, alicerçadas na organização autônoma das classes trabalhadoras e nos movimentos sociais de base, pleiteando “reformas de base” (agrária, tributária, social, etc.), apesar de seus equívocos históricos.

Como continuidade à “economia política do lulismo” (SINGER, 2012), o governo Dilma Rousseff, não obstante as medidas anticíclicas adotadas diante da crise mundial, em 2011 (SINGER, 2018, p. 41-43), mantém a orientação macroeconômica neoliberal e seu “tripé” - *superávit* primário, metas inflacionárias e taxa de câmbio “flutuante” -, orientação que se aprofunda com o desenrolar da recessão no biênio 2014-2015. A alta prioridade ao controle inflacionário, para satisfazer as expectativas do grande capital, apesar de ajustes marginais, mirando no teto das metas ao invés do seu centro, é um dos marcos da política econômica dos governos do PT (CASTELO, 2013, p. 128) e registro inequívoco de sua capitulação ao Consenso de Washington, mediados por algumas medidas do Pós-Consenso de Washington (GONÇALVES, 2012a).

Com os rebatimentos da crise mundial já em 2011, que se abateu inclusive sobre a economia chinesa, importante parceira comercial do Brasil na década de 2000 e protagonista do *boom* das *commodities*, o governo Dilma, a exemplo do que o governo Lula havia feito em 2008 e 2009, procurou sustentar o ritmo de crescimento local, apesar da retração generalizada, expressa na queda do crescimento mundial, que foi de 4,1% na média anual de 2000-8 para 2,9% na média anual de 2009-2014 (SINGER, 2018, p. 43).

Singer (2018, p. 43-46) sintetiza as principais ações da conduta anticíclica adotada, nessa conjuntura, pela equipe econômica do primeiro governo Dilma Rousseff, comandada por Guido Mantega, no Ministério da Fazenda, e Alexandre Tombini, no Banco Central: redução de juros (taxa básica), que caiu de 12,5% para 7,25%, entre 2011 e 2013; uso intensivo do BNDES, através de recursos do Tesouro para linhas de crédito subsidiado para os investimentos das empresas, em um montante que partiu da ordem de R\$ 100 bilhões em 2009, chegando a R\$ 400 bilhões; política industrial, através do “Plano Brasil Maior”, com 287 medidas que abrangiam desde a redução do IPI a bens de investimento até a ampliação do MEI; programa

de desonerações, lançado em 2012, isentando 15 setores intensivos em mão-de-obra da contribuição social sobre a folha de pagamentos, ampliando o número de setores beneficiados para 42, em 2014; plano para infraestrutura, através do lançamento do PIL, em agosto de 2012, que consiste em medidas de concessões de rodovias e ferrovias; reforma do setor elétrico, mediante a edição da MP nº 579, que barateava em 20% o preço da eletricidade, atendendo demanda da indústria para reduzir os custos e ganhar competitividade em relação aos importados; desvalorização do real, como forma de tornar a indústria nacional competitiva; controle sobre os fluxos de capital estrangeiro, com o objetivo de impedir que a entrada de dólares valorizasse o real, o que prejudicaria a competitividade dos produtos brasileiros, como a alteração e imposição de IOF sobre algumas transações que envolvem capital estrangeiro; medidas de proteção ao produto nacional, como o aumento de impostos sobre alguns produtos importados e o incentivo a compras governamentais de produtos nacionais (máquinas, equipamentos, veículos, medicamentos), com destaque pra o acordo fechado pela Petrobras, em 2012, para encomendar 26 navios-sondas a serem construídos no Brasil, com 55% a 65% de conteúdo nacional.

Através desse conjunto de medidas, na conjuntura da recidiva da crise mundial em 2011, o governo Dilma busca emplacar a plataforma que a elegeu - crescimento sustentável com reindustrialização, aumento do emprego e renda (SINGER, 2018), sem romper com a orientação macroeconômica neoliberal. Entretanto, com as condições externas desfavoráveis, vieram à tona as fragilidades estruturais em que se assentou o crescimento econômico da década anterior, apoiado no modelo “social desenvolvimentista” de política econômica e na reprimarização da estrutura produtiva (GENTIL, 2017, p. 11), inviabilizando a concretização do que Singer (2018) chama de “ensaio desenvolvimentista” do primeiro mandato, além do acirramento do conflito que se instalou entre as frações da burguesia e o governo, acentuando os impactos da recessão e abrindo um cenário de instabilidade político-institucional.

Gentil (2017, p. 11), a partir dos indicadores macroeconômicos do governo Dilma Rousseff, avalia que, não obstante o agravamento do cenário externo, houve uma reorientação da política macroeconômica do governo no plano interno, com a opção de políticas de repressão à demanda agregada, reforçando os impulsos recessivos que vinham de fora.

Além do forte ajuste fiscal anunciado por Dilma, logo que assume a Presidência da República, atingindo resultado primário de 2,94% do PIB em 2011, maior que o alcançado em 2010, de 2,2% (BOLETIM DO BANCO CENTRAL, 2010), os demais indicadores

macroeconômicos do período 2011-2014 foram sistematicamente piores do que os do período 2007-2010 (segundo governo Lula). No primeiro governo Dilma Rousseff, o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média anual de 2,1%, ao passo que no segundo governo Lula essa média foi de 4,5%. Não obstante seu objetivo de crescimento com reindustrialização (SINGER, 2018), o investimento agregado, no primeiro governo Dilma, cresceu a uma taxa média anual de 1,8%, inferior à taxa média anual obtida no segundo governo Lula, que foi de 9,9% (Gentil, 2017, p. 11). O investimento do governo central, por sua vez, sofreu drástica redução, conforme dados apontados pela autora, variando a uma taxa média anual de 0,8%, entre 2011-2014 – com variação negativa nos anos de 2011, 2013 e 2015 - frente a 35,3% no período 2007-2010, o que demonstra, inequivocamente, a opção desse governo por estratégias contracionistas de política econômica, em uma conjuntura internacional de crise, reforçando os impulsos recessivos que vinham do cenário externo, conforme apresentado pela autora.

As baixas taxas de investimento público, portanto, interditam qualquer possibilidade de afirmação sobre um “ensaio desenvolvimentista” no governo Dilma Rousseff, como propõe Singer (2018), visto que a escola desenvolvimentista defende o investimento direto Estado na economia, o que, durante os governos Lula e Dilma Rousseff, apresentou taxas muito baixas, conforme dados apresentados por Bastos (2015, p. 692). Desse modo, as medidas anticíclicas adotadas em 2011 e interditadas pelas restrições colocadas pela crise mundial e pela instabilidade político-institucional - ocasião em que a presidente Dilma opta pelo aprofundamento da austeridade fiscal -, não podem ser caracterizadas como indicadores do “ativismo estatal” e do “viés antiliberal” do primeiro governo Dilma, conforme tese defendida por Singer (2018, p. 42).

Nas linhas gerais apresentadas até aqui, na análise das diretrizes do governo Dilma Rousseff, emparelhado pela ideologia do novo desenvolvimentismo e utilizando da gramática nacional-popular, não se observa a presença das diretrizes da política econômica do nacional-desenvolvimentismo latino-americano, sintetizadas por Gonçalves (2012a, p. 652-653): planejamento econômico; política comercial protecionista; política industrial proativa, mediante incentivos ao investimento privado na indústria de transformação e políticas setoriais; preferência pelo capital privado nacional e subordinação da política de estabilização macroeconômica à política de desenvolvimento – expressa em política fiscal expansionista, juro real negativo, expansão de crédito seletivo e câmbio diferenciado -, além de investimento estatal em setores básicos.

No governo Dilma Rousseff, os recursos públicos, via BNDES, financiaram o capital monopolista nacional, sobretudo os grandes oligopólios ligados ao agronegócio, reforçando a reprimarização da estrutura produtiva e aprofundando a inserção subordinada e dependente da economia brasileira na divisão internacional do trabalho. A alta prioridade ao controle inflacionário, ainda que com ajuste marginais, e a política fiscal de contenção do gasto, sobretudo a drástica redução dos investimentos públicos (CASTELO, 2013; GENTIL, 2017), indicam a subordinação da política de desenvolvimento à política de estabilização macroeconômica, o fetiche neoliberal.

Dessa forma, o “ativismo estatal”, de “viés antiliberal”, como marcas do “ensaio desenvolvimentista” do primeiro governo Dilma Rousseff, conforme defende Singer (2018), parece carecer de sustentação empírica. A intervenção do Estado, no período, foi direcionada à garantia das condições gerais de produção, conforme a clássica definição de Mandel, e, na particularidade brasileira, consolidando e aprofundando o capitalismo dependente, na medida em que mantém uma política econômica que estimula a economia política da financeirização e do novo imperialismo, processo gestado desde os anos 1990, viabilizando garantias estatais para a valorização financeira do capital fictício, sendo a forma que o capitalismo está construindo para a saída desta nova crise estrutural (CASTELO, 2013, p. 129-130).

Gentil (2017, p. 12-13) avalia que a política fiscal de contenção do gasto do governo central (sobretudo do investimento), conduzida no governo Dilma Rousseff, revela o recuo progressivo do Estado em seu papel de agente condutor do crescimento – aspecto fundamental nas experiências desenvolvimentistas da década de 1950 e 1960 -, demonstrando, desde o início, uma clara opção desse governo por deixar que o dinamismo da economia fosse conduzido pelo capital privado, o que se expressa no pacote de desonerações tributárias e nas parcerias público-privadas, que implicou em delegar fatias importantes da atuação da esfera pública ao setor privado, através de leilões de concessões de rodovias, portos, aeroportos, ferrovias e áreas do pré-Sal, em uma postura de favorecimento explícito do grande capital, nacional e internacional, nas áreas de saúde e educação, além da previdência social (GENTIL, 2017, p. 14).

Orientado pelo novo desenvolvimentismo, enquanto linha auxiliar do neoliberalismo tupiniquim (CASTELO, 2013), a intervenção do Estado no governo Dilma Rousseff caracterizou-se pela baixíssima participação direta na economia, o que compromete as teses acerca de um Estado indutor do crescimento, e pelo planejamento de ações de política econômica para garantir as “condições gerais de produção” (MANDEL, 1985), com destaque

para a continuidade das operações de financiamento direto e/ou indireto do BNDES para a concentração e centralização dos capitais nacionais (CASTELO, 2013, p. 131), bem como as desonerações tributárias, favorecendo amplamente a reprodução do grande capital.

O BNDES, que, como vimos do segundo capítulo, passou a receber recursos bilionários do Tesouro Nacional ao longo do período dos governos do PT, destinou grande parte de sua carteira à política de estímulo à construção dos grandes oligopólios brasileiros, chamados “campeões nacionais”, que atuam em setores econômicos nos quais o país goza de vantagens comparativas, em especial nos mercados de *commodities*, bem como, através dos “pacotes” de leilões de concessões de ferrovias, rodovias, portos e aeroportos, ao objetivo de construir uma infraestrutura adequada aos grandes projetos de desenvolvimento capitalista, em particular nas fronteiras da acumulação do agronegócio, garantindo-, através dessa ação estatal, altas taxas de rentabilidade ao grande capital (CASTELO, 2013, p. 128-134; SOUZA, 2017).

As concessões - a nova geração de privatizações (CASTELO, 2013) -, termo que passa a ser amplamente utilizado a partir de 2012, com a participação fundamental do BNDES como financiador dos futuros concessionários (GENTIL, 2017, p. 14), passaram a ser utilizadas no governo Dilma Rousseff como forma de transferir a gestão de setores de infraestrutura à iniciativa privada, através de leilões sujeitos a algumas regras de fixação de preços e de realização de investimentos por parte das concessionárias.

O uso intensivo dos bancos públicos, como o BNDES, na “criação das condições gerais de produção” (CASTELO, 2013), destinando recursos aos setores de infraestrutura e ao financiamento das grandes empresas de base nacional, agradam não somente ao capital produtivo, mas também ao capital financeiro – capitais intrinsecamente ligados na etapa da mundialização do capital (CHESNAIS, 1996) -, visto que lastreados de um ciclo progressivo de endividamento do Estado, como foi visto no segundo capítulo, a partir do trabalho de Souza (2017).

O BNDES, ao concretizar uma das formas de entrega de fatias importantes da atuação do Estado ao capital privado (GENTIL, 2017), atua como um dos principais instrumentos no aprofundamento do padrão de reprodução do capital, como a “tábua de salvação para livrar as frações dominantes da burguesia da crise” (SOUZA, 2017, p. 96), acentuada na acirrada disputa pelo Fundo Público que marca o último ciclo do PT (MARQUES, 2016):

A classe trabalhadora perde duplamente: quando os recursos do trabalho necessário (via FAT) vão diretamente para a ampliação da produtividade do capital produtivo, ou seja, da sua própria exploração; e quando o endividamento estatal (via Tesouro Nacional) financia essa acumulação diminuindo os recursos para o salário indireto (políticas sociais), fundamentais para sua reprodução social. Dessa forma, fica evidente o papel estrutural do fundo público para o capitalismo contemporâneo e que no contexto brasileiro o mesmo tem sido extraído dos trabalhadores para garantir a expansão do capital, seja ele produtivo ou rentista (SOUZA, 2017, p. 95).

O uso do BNDES para garantir a acumulação dos grandes oligopólios nacionais ligados ao agronegócio, além de reforçar o modelo de reprimarização da economia e acentuar a vulnerabilidade externa estrutural (GONÇALVES, 2012a), na prática, nada mais é que a retomada do processo de privatização dos setores de infraestrutura, iniciado no primeiro governo Cardoso, já que implica o repasse de serviços (até então) públicos ao setor privado (GENTIL, 2017, p. 14). A atuação do BNDES se dá também no setor de infraestrutura, necessária ao escoamento da produção do *agrobusiness*, como retoma Castelo (2013). Nesse sentido, o PIL, lançado em agosto de 2012, mencionado por Singer (2018, p. 44) como um plano para infraestrutura, dentro do que chama “ensaio desenvolvimentista” do governo Dilma, inclui um conjunto de projetos para um sistema de transportes, conduzido por meio de concessões à iniciativa privada de trechos de rodovias, aeroportos e portos públicos, com investimentos milionários do BNDES (GENTIL, 2017, p. 14-15).

A intervenção estatal, no governo Dilma Rousseff, buscou garantir as condições gerais de acumulação do capital, diante de sua crise estrutural, a partir de vários modos, reafirmando a inserção dependente da economia brasileira na etapa de mundialização do capital. A liberalização comercial e financeira, ainda que revestida do discurso de sua regulamentação, e as privatizações de nova geração (concessões, parcerias público-privadas, organizações sociais, etc.), nos setores de energia, transporte, telecomunicações e políticas sociais, sob uma forte política de contenção fiscal, expressam o recuo do Estado em expressivos espaços de atuação, dando lugar a um amplo processo de privatização da oferta de serviços públicos, com uma crescente dilapidação do sistema de proteção social brasileiro, sob o discurso da austeridade fiscal (GENTIL, 2017).

Outro instrumento utilizado para a garantia das condições gerais de acumulação do capital, no governo Dilma Rousseff, foram as desonerações tributárias, forma concreta que assume uma das funções do Fundo Público no investimento capitalista (SALVADOR; SILVA, 2015). As desonerações, ou gastos tributários, cresceram desde 2004, atingindo proporções maiores no governo Dilma: em 2007, foram R\$ 102.673 bilhões em desonerações tributárias

(3,95% do PIB), chegando a R\$ 282.437 bilhões (4,93% do PIB) em 2015 (GENTIL, 2017, p. 20). As desonerações foram um dos motivos que afetaram o resultado primário brasileiro, que fechou negativo em -0,34% do PIB, em 2014 (SALVADOR e SILVA, 2015). De acordo com Gentil (2017), o montante das desonerações em 2015 representou um valor maior do que tudo o que foi gasto, em 2014, em Saúde (R\$ 93 bilhões), Educação (R\$ 93,9 bilhões), Assistência Social (R\$ 71 bilhões), Transporte (R\$ 13,8 bilhões) e Ciência e Tecnologia (R\$ 6,1 bilhões) pelo governo federal.

Segundo o estudo de Gentil (2017, p. 21), as maiores desonerações ocorreram no IRPF, IPI, COFINS, PIS /PASEP, CSLL e contribuições sobre a folha de pagamentos, ou seja, o instrumento de incentivo à competitividade das empresas nacionais se sustentou às custas, principalmente, das fontes de recursos da Seguridade Social, estabelecidas no artigo 195 da Constituição Federal de 1988. O total de desonerações de receitas da Seguridade Social passou de R\$ 18.686 bilhões em 2007 para R\$ 157.647 bilhões em 2015 – o equivalente a 56 % do total das desonerações ou 2,7% do PIB.

É importante ressaltar, de acordo com Salvador e Silva (2015, p. 30-31), que as desonerações tributárias ou gastos tributários fazem parte de um conjunto de medidas legais de financiamento público não orçamentário de políticas públicas, constituindo-se em renúncias tributárias do orçamento público ou gastos tributários indiretos, previstas no código tributário, com o objetivo de aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor econômico ou de uma região. Logo, o Estado está deixando de arrecadar tributos de determinado setor da sociedade e, na prática, abstendo-se de receitas públicas para executar diretamente, por meio do orçamento estatal, as políticas públicas.

Como resultado da forte incidência das desonerações tributárias sobre as contribuições sociais vinculadas à seguridade social (GENTIL, 2017; SALVADOR; SILVA, 2015), associada ao aumento do desemprego e da informalidade, a redução real dos salários e a diminuição dos lucros, a seguridade social sofreu queda real de receita, nos anos de 2014 e 2015, de 3,18% e 10,19%, respectivamente (GENTIL, 2017, p. 21). Apesar da política contracionista do governo Dilma Rousseff, com impacto na demanda agregada, intensificando os efeitos da crise mundial, a seguridade social manteve-se superavitária até 2015.

O governo Dilma Rousseff, com o aumento das desonerações tributárias, que incidiram fortemente sobre as fontes da Seguridade Social, atendeu uma pauta histórica do empresariado brasileiro, expressa no pensamento da FIESP, que, desde a década de 1990, defende, entre

outras, a supressão das contribuições patronais, sob o argumento de melhorar a competitividade da produção nacional, revertendo ao salário do trabalhador os encargos sociais não recolhidos à previdência, o que resultaria, em última instância (MOTA, 1995, p. 194). Ademais, o discurso dos custos excessivos da seguridade social sobre a produção e a competitividade das empresas é reverberado pelos organismos financeiros internacionais, conforme releitura de Mota.

Segundo Gentil (2017), as renúncias tributárias, ampliadas no governo Dilma Rousseff, resultaram em um grande fracasso como estímulo ao investimento privado, como indica a recessão econômica dos anos 2014-15. Como afirmam Salvador e Silva (2015), as medidas adotadas pelo governo Dilma Rousseff no campo fiscal para incentivar as empresas instaladas no país e retomar o investimento privado, como saída diante da crise econômica mundial, contribuíram, na prática, somente para a recomposição das taxas de lucros de vários setores econômicos.

A prioridade do governo Dilma Rousseff às estratégias de política econômica do lado da oferta, como as desonerações ou gastos tributários, rejeitando o recurso a uma política de estímulo à demanda agregada pelo aumento do gasto público, ao lado do aumento dos juros à política macroprudencial de redução do crédito e da política fiscal de contenção do gasto (sobretudo de investimento público), provocaram uma brutal desaceleração da economia a partir de 2014 (GENTIL, 2014, p. 22).

A austeridade fiscal do governo Dilma ocultou, portanto, um profundo processo de delegação, ao capital privado, dos serviços prestados pelo Estado, com o uso dos bancos públicos (GENTIL, 2017, p. 12), e, em continuidade ao lulismo, valendo-se de uma gramática nacional-popular, como verniz de um processo de reforma intelectual e moral junto às classes subalternas, na busca de consolidar sua política de conciliação de classes (MOTA, 2012).

A partir do segundo trimestre de 2013, a pressão das frações burguesas representantes do capital portador de juros conduz a um deslocamento mais acentuado da política macroeconômica na direção de seus interesses, em detrimento das medidas anticíclicas. Assim, em abril daquele ano, diante da alta inflacionária, a política de redução da taxa de juros, conduzida pelo Ministério da Fazenda, para tentar aquecer a economia, foi retrocedendo diante da iniciativa do BC, que abriu um ciclo de alta de juros, que só voltariam a cair em outubro de 2016: “Os meses seguintes (a abril de 2013) iriam pontilhando a volta atrás: aumento contínuo dos juros, cortes no investimento público e diminuição das restrições ao capital especulativo” (SINGER, 2018, p. 53).

O crescimento de 1,9% do PIB em 2012 e o fato de os investimentos não aumentarem, mesmo com as medidas adotadas em 2011, não melhoravam as perspectivas econômicas. Em 2013, o PIB experimentou crescimento de 3%, em função dos investimentos realizados pela Copa do Mundo de 2014, ajudando a manter o nível do emprego e os ganhos salariais dos trabalhadores. Mas, com o contínuo aumento de juros, as perspectivas de manter o ritmo em 2014 estavam praticamente anuladas – e, de fato, o crescimento foi pífio, de 0,5% do PIB:

[...] a estridência dos ataques ao ativismo estatal por parte de bancos estrangeiros, de agências de risco, de instituições internacionais de controle econômico, de corporações multinacionais e de múltiplas vozes nos meios de comunicação de massa brasileiros criava o clima necessário para forçar um ajuste recessivo. Incontáveis artigos e editoriais, milhares de reportagens em veículos nacionais e estrangeiros, milhões de minutos de rádio e TV foram dedicados a repisar que era preciso cortar os gastos ineficientes e “descontrolados” do governo, cessar o intervencionismo e deixar o mercado funcionar para “reordenar o país (SINGER, 2018, p. 54).

Dessa forma, um clima de pressão se iniciou em 2013, com o mercado e a imprensa nacional pedindo a demissão de Mantega, tecendo críticas ao “intervencionismo” do governo Dilma Rousseff e seu sistema de incentivos e punições, ao aumento do consumo e do gasto público como responsáveis pela escalada inflacionária. Concomitantemente, as críticas se seguiam de “recomendações” para diminuição dos gastos, corte nos valores das aposentadorias, redução de impostos (para o capital) e “reforma” das leis trabalhistas (agenda que, em parte, o governo Temer empreendeu ou tentou empreender).

Através da leitura de Singer (2018), percebe-se que a “flexibilização” da CLT, defendida pelas entidades representativas do empresariado, levou ao acirramento do conflito das frações burguesas contra o governo Dilma Rousseff. Para esse autor, a maior pressão para o aprofundamento do ajuste veio do empresariado industrial, que era, paradoxalmente, favorecido pelas medidas do primeiro governo Dilma, elencadas acima:

à medida que o programa (Plano Brasil Maior) era implementado, os industriais, em lugar de darem apoio, foram progressivamente se afastando do governo, alinhando-se lenta e continuamente ao bloco rentista – como se cada gesto para efetivar o rol de medidas por eles mesmos proposto fizesse crescer o temor do ‘estatismo’, criando desconfiança. (SINGER, 2018, p. 59)

Entretanto, o que se delineava como tendência, confirmada pelo processo histórico que se sucedeu – posteriormente, Singer (2018) ressalta a formação de uma “frente única” da burguesia – era a sobreposição dos interesses mais gerais da classe burguesa, no contexto de crise econômica e política nos marcos da “onda longa recessiva”, sobre os interesses particulares de suas frações.

O acirramento das contradições da crise do capital na particularidade brasileira, em suas expressões concretas da segunda década do século XXI, afeta a burguesia e suas frações e também o proletariado, enquanto classes sociais antagônicas, personificações do capital e do trabalho, que só existem pela mediação um do outro, conforme a concepção marxiana.

As manifestações de Junho de 2013, que tomaram as ruas das principais metrópoles brasileiras e de algumas cidades médias, inicialmente detonadas pelo aumento do transporte urbano coletivo na cidade de São Paulo, organizadas pelo Movimento do Passe Livre e por partidos de esquerda, objetivamente representaram a insurgência contra as nocivas consequências das *contrarreformas* do regime *democrático-blindado* (DEMIER, 2017, p. 65-66), ainda que as massas que foram às ruas não tenham identificado o regime político como o principal responsável pelas mazelas que as afligiam no cotidiano, como aponta o autor:

Ainda que difusas ideologicamente e extremamente débeis em seus âmbitos organizativo e político-diretivo, as multitudinárias manifestações tiveram como alvo central o alto custo e/ou a obscena precariedade dos serviços públicos básicos, dos quais depende a maioria esmagadora da população brasileira. Tal fato pôde ser verificado nos inúmeros cartazes que clamavam por “mais Saúde”, “mais Educação” e pela “redução da tarifa” (ou “passe livre”) nos transportes coletivos. Em comparação ao descaso estatal nessas áreas fundamentais, muitos manifestantes questionavam também o alto investimento de recursos públicos nos estádios que receberiam jogos da Copa do Mundo da FIFA (que seria realizada em junho/julho do ano seguinte) (DEMIER, 2017, p. 65).

As manifestações de junho de 2013, inicialmente abafadas pela grande mídia, ganharam ampla visibilidade através das redes sociais, espalhando-se para outras metrópoles, além de São Paulo, e cidades médias, movida pela solidariedade frente à repressão policial ostensiva que se abateu sobre os manifestantes. Nesse movimento - de ampliação das manifestações para outras cidades -, foram acrescidas novas pautas, como saúde, educação e transporte públicos, baratos e de qualidade, depois de décadas de *contrarreformas* (DEMIER, 2017).

A burguesia, surpreendida, precisava reagir, prossegue este autor. Por meio da grande imprensa, enfrentou as manifestações de junho – que, como afirma o autor, tendiam a favorecer o crescimento de um campo político ligado à Oposição de Esquerda -, mudando sua postura inicial. Já que não havia mais como escondê-las, passou a saudá-las como verdadeiros atos cívicos e pautá-las com as bandeiras que deveria ter: “prisão aos mensaleiros”, a “não aprovação da PEC 37” e a “luta contra a corrupção”, entre outras reivindicações até então praticamente invisíveis nas mobilizações. Como afirma Demier (2017, p. 70), nessa plataforma *udenista-neoliberal* está presente a influência da então Oposição de Direita, encabeçada pelo PSDB, que tentou se aproveitar das mobilizações para desgastar eleitoralmente o governo Dilma Rousseff.

De acordo com a análise de Singer (2018), as manifestações de junho de 2013 converteram-se em pontapé inicial da campanha contra esse governo.

A cobertura midiática, dessa forma, levou ao aumento significativo do número de manifestantes nas ruas, mas com um recuo de qualidade, do ponto de vista da reorganização da esquerda, que, inicialmente, estava na vanguarda das manifestações (Demier, 2017):

Ocorre que, em poucos dias, numa inversão tipicamente *espetacular* entre realidade e discurso, milhares e milhares de pessoas, entre trabalhadores desorganizados e setores médios conservadores, levantaram dos seus sofás e, com tal plataforma programática, foram às ruas engrossar os atos, quadruplicando o número de presentes nestes. Com isso, a incessante cobertura midiática a respeito de atos passou a ser, ao menos em parte, verdadeira, e os setores de esquerda que haviam iniciado as mobilizações viram-se rapidamente diluídos em meio a uma enorme massa policlassista e politicamente heterogênea (DEMIER, 2017, p. 70-71).

A alternância de poder sem alternância programática entre os dois principais “partidos da ordem” da “democracia blindada” brasileira – PSDB e PT – (Demier, 2017), com a adesão desse último ao programa de contrarreformas do capital e às práticas de congreamento já vigentes no Legislativo, como o episódio do “mensalão”, contribuíram para dar sustentação à ideologia “antipartido” que a burguesia, através da grande imprensa, passou a explorar intensamente, com o intuito de transformar o desgaste dos *partidos da ordem* em um desgaste com *os partidos em geral* e evitar um possível crescimento dos partidos não burgueses (DEMIER, 2017, p. 74-75). Esse complexo processo político tem desdobramentos profundos na estrutura de poder e na sociedade brasileira. Associado à reação do governo Dilma Rousseff às manifestações – no sentido do aprofundamento da austeridade e do fortalecimento do aparelho repressivo -, estão entre as raízes explicativas do surgimento da “onda conservadora” que assola o país pouco tempo depois, resultando no golpe jurídico-parlamentar e midiático, em 2016, e na consequente intensificação da marcha contrarreformista contra os trabalhadores, sob o governo Temer (DEMIER, 2017, p. 81), que se acentua com a eleição presidencial de 2018, sufragando Jair Bolsonaro, com discurso de extrema-direita e programa de governo ultraliberal, apoiado por parcela majoritária da população brasileira.

Nesse momento, tendo em vista os objetivos do capítulo, cabe ressaltar os impactos das manifestações de Junho de 2013 sobre a direção política do governo Dilma Rousseff. Importante destacar que o precariado (BRAGA, 2012) – fração da classe trabalhadora composta por jovens ou recém-saídos da informalidade, desqualificados ou semiquualificados, que saíram da condição de pobreza através da expansão das ocupações de baixos salários e alta rotatividade ocorrida na década de 2000 – estava presente nas manifestações de Junho, expressando seu

estado de “frustração social” (BRAGA, 2013) com o modelo de desenvolvimento da última década, que engendrou uma contraditória ascensão da pobreza via postos de trabalho precários e mal remunerados, como a indústria do *call center*, com a persistência de condições de vida precárias nas periferias das cidades brasileiras, dadas pela ausência ou sucateamento dos equipamentos públicos de saúde e educação e pela violência policial contra jovens, pobres e negros. Para Braga, “a questão da efetivação e ampliação dos direitos sociais é chave para interpretarmos a maior revolta popular da história brasileira (...) tratando-se de um autêntico processo de mobilização do proletariado precarizado em defesa tanto de seus direitos à saúde e à educação públicas e de qualidade quanto pela ampliação de seu direito à cidade” (BRAGA, 2013, p. 81).

Entretanto, cabe ressaltar, conforme aponta Demier (2017), que a presença do precariado nas manifestações de Junho de 2013, ocorre na condição subjetiva de massa, isto é, como uma classe desprovida de uma autêntica consciência de classe: “as multitudinárias manifestações de junho, ainda que expressassem o descontentamento de classe com os efeitos das contrarreformas do regime, não evidenciaram um avanço político-organizativo dos trabalhadores” (DEMIER, 2017, p. 76).

A partir das manifestações de junho de 2013 e a oposição das diversas frações da burguesia ao governo Dilma Rousseff – industriais, representantes do agronegócio, o capital financeiro e o capital ligado ao setor de comércio e serviços (SINGER, 2018, p. 60-61), diante da queda da taxa de lucro, contando com o fervoroso apoio da classe média tradicional – que, como afirma Singer (2012), já havia se deslocado da base de apoio do PT, desde a crise do “mensalão”, em 2005, constituindo um dos vetores do que o autor chama de “realinhamento eleitoral” – a equipe econômica do governo Dilma Rousseff acentua o ajuste fiscal, com medidas de austeridade, que, no plano da seguridade social, se evidenciam nas MPs 664 e 665, editadas em dezembro de 2014, logo após a reeleição eleitoral de Dilma.

A situação econômica do país, sob os efeitos da crise econômica mundial de 2011, o baixo crescimento do PIB, a pressão inflacionária e a redução da margem de lucro - que caiu em 2012, recuperando-se em 2013, com nova queda em 2014 (SINGER, 2018, p. 67-68) -, formam as condições objetivas para a formação de uma “frente única burguesa”, unida sob um discurso “anti-intervencionista” contra o governo Dilma Rousseff, que responde aprofundando a austeridade fiscal (DEMIER, 2017; GENTIL, 2017; SINGER, 2018).

Embora Singer (2018, p. 63) afirme que “diante das dificuldades, a presidente entrou em zigue-zague, que é o caminho para o isolamento, pois acaba desagradando a todos (começando) a agir sobre a pressão do momento”, as respostas do governo Dilma Rousseff, no contexto da crise econômica, coincidem com os interesses do grande capital. Assim, já no início de 2014, o governo limitou o gasto público, abandonou o projeto de lei que reduzia as dívidas de estados e municípios, aumentou os juros, houve queda de investimentos de 4,4%, o que resulta no crescimento de 0,5% em 2014, o que leva o autor a afirmar que o ajuste de 2015 se inicia em 2013, como aponta o autor.

Em consonância com as diretrizes da “economia política do lulismo”, o governo Dilma Rousseff garantiu a manutenção de políticas de estímulos, como a desoneração da folha de pessoal, o IPI reduzido para os bens duráveis, o PSI e o aporte para o Programa Minha Casa Minha Vida, assegurando, em certa medida, a estabilidade do emprego e da massa salarial durante a campanha eleitoral de 2014 (SINGER, 2018, p. 63). Dessa forma, pôde sustentar seu discurso eleitoral contra as políticas neoliberais conservadoras – em um governo que manteve o tripé macroeconômico recomendado pelo *Consenso de Washington* -, que trariam de volta da recessão, o desemprego, o arrocho salarial, o aumento da desigualdade e toda a submissão do Brasil ao FMI, viabilizando sua reeleição: “reeleita, no entanto, a mandatária decidiu o contrário” (SINGER, 2018, p. 63).

O “zigue-zague” da então presidente, referido por Singer (2018), tinha uma direção de classe, que não caminhava no sentido do atendimento das demandas por “mais Saúde”, “mais Educação”, “mais participação popular”, “mais democracia”, “fim da Polícia Militar”, vocalizada pelo movimento das massas em junho de 2013: “Nenhum dos itens que compuseram o ‘pacto’ apresentado por Dilma (em pronunciamento nacional quando da crise de junho, visando a solucioná-la) pode ser, a rigor, considerado reformista” (DEMIER, 2017, p. 79); ao contrário, como apontam estudiosos do período (CASTELO, 2013; DEMIER, 2017; SINGER, 2018), a resposta do governo Dilma Rousseff às manifestações de junho de 2013, associadas à intensificação da oposição das frações burguesas ao governo, foi de aprofundamento do ajuste e da austeridade. Como afirma Demier (2017, p. 79), uma vez preservada a *blindagem* do regime, o primeiro dos itens que compõem o “pacto” de Dilma foi a promessa governamental de seguir a aplicação da LRF, um dos mecanismos que asseguram a drenagem de recursos públicos para a formação do superávit primário, acarretando a precariedade dos serviços públicos – uma das autênticas bandeiras dos manifestantes de junho.

Com a recessão econômica do biênio 2014-15 e a opção contracionista do governo Dilma Rousseff, não obstante a voz das massas em Junho de 2013, acentuando os efeitos da crise econômica mundial (GENTIL, 2017), o quadro de correlação de forças que vai se formando, nesse estágio da luta de classes, a partir da articulação das frações da burguesia “interna” contra o governo, aponta para o surgimento de uma “onda conservadora” no país, que ganhou força empírica com a divulgação dos resultados das eleições presidenciais de 2014 e, sobretudo, a partir das massivas manifestações que se iniciaram em 2015, que tinham uma extração de classe e raça distinta das Jornadas de Junho de 2013 (DEMIER, 2017). A partir dessa articulação das frações da burguesia interna, com suporte social na tradicional classe média, apoio da grande imprensa, o autor observa o ressurgimento de uma Oposição de Direita, dirigida pelo PSDB, que busca desgastar o governo na intersecção de crise econômica e crise política. Esse processo, não obstante as concessões que o governo Dilma Rousseff progressivamente fez à burguesia, foi se adensando a partir de 2014, desaguando no *impeachment* de Dilma Rousseff, arquitetado através de um golpe jurídico-parlamentar e midiático, apontando a atualidade da república parlamentar burguesa como a forma ideal do Estado burguês, “porque reflete da melhor maneira possível a unidade dialética e a contradição entre a ‘concorrência de muitos capitais’ e o ‘interesse e a natureza do capital em sua totalidade’” (MANDEL, 1985, p. 337).

No campo da seguridade social, o aprofundamento da austeridade fiscal, como resposta do governo Dilma Rousseff à pressão do mercado financeiro na disputa pelo Fundo Público, em um contexto de acirramento da crise econômica, materializou-se, como foi citado acima, nas MPs nº 664 e 665, de dezembro de 2014, convertidas nas Leis nº 13.134 e 13.135, ambas publicadas em junho de 2015.

A disputa pelo Fundo Público, composto por frações de mais-valia (trabalho excedente) e salários (expressão monetária da quantidade de trabalho necessário para adquirir os meios de subsistência do trabalhador), conforme definição de Mandel (1985), ocorre no contexto da crise econômica, que reincide em 2011 e se acentua nos anos seguintes, ameaçando as margens de lucro do capital, em suas diversas frações, que se lançam em uma nova ofensiva contra o trabalho. Um dos marcos dessa nova ofensiva, que inicia a oposição contra o governo Dilma Rousseff, é a “flexibilização da CLT”, que as frações burguesas ligadas à indústria passam a exigir. Como afirma Mandel, o redirecionamento da parte da mais-valia e parte dos salários não pode ameaçar a reprodução do capital.

Cabe ressaltar que, no período 2011-14, os recursos que formam o Fundo Público já favoreciam o grande capital, como mostra o estudo de Gentil (2017) sobre as desonerações tributárias, que se ampliaram significativamente nesse período, e o estudo de Salvador e Silva (2015) sobre os gastos com a amortização da dívida e despesas com o pagamento de juros e encargos, que cresceram 60,15% e 6,56%, em termos reais, respectivamente. Por outro lado, as despesas que tem impactos mais redistributivos, como os gastos com pessoal e encargos sociais e despesas correntes – que incluem o pagamento de benefícios e serviços das políticas sociais, transferência de recursos federais para estados e municípios e o pagamento de benefícios previdenciários – cresceram apenas 7,36% e 15,80%, respectivamente, frente ao crescimento de 18,34%, em termos reais, do orçamento público federal no período 2011-14 (SALVADOR; SILVA, 2015).

Singer (2018) ressalta alguns ganhos do trabalho no período 2011-14, pressionando para baixo as margens de lucro, no contexto da crise econômica mundial, marcada ainda por um realinhamento na geopolítica mundial⁶⁴. Contraditoriamente, a expansão das ocupações ocorrida nas duas décadas do século XXI (POCHMANN, 2012), com destaque para a expansão puxada pela intervenção do Estado, através das verbas públicas (SINGER, 2018, p. 68-69), no contexto das grandes obras de infraestrutura voltadas para a garantia das condições gerais de produção (CASTELO, 2013), ainda que não tenha gerado uma situação de pleno emprego (BEHRING, 2014), ocasionaram a diminuição da taxa de desocupação e de desemprego no governo Dilma Rousseff⁶⁵, retirando dos empresários uma parcela do poder de barganha para pressionar para baixo os salários dos trabalhadores (SINGER, 2018).

Associado a isso, esse autor ressalta o aumento de 13% do salário médio real, entre 2011 e 2013, e o aumento de ocorrências de greves, registrando-se 873 greves em 2012, saltando para 2.050 em 2013, maior que o pico anterior, registrado em 1989, ano em que ocorreram 1.962 greves:

⁶⁴ Singer (2018, p. 69-70) destaca a reorganização das relações internacionais, com a crescente competitividade comercial entre China e Estados Unidos, que, após o fim da Guerra do Iraque, passou a ver com preocupação o avanço chinês na América Latina, cujo peso econômico e geopolítico sustentou o crescimento econômico brasileiro e latino-americano na primeira década do século XXI. Os interesses dos Estados Unidos tiveram receptividade nos meios industriais brasileiros: “De acordo com a visão ocidentalista, o Mercosul deixaria o Brasil isolado, decorrente do seu não alinhamento com o bloco norte-americano” (SINGER, 2018, p. 69-70).

⁶⁵ Segundo dados do Ipeadata, as taxas anuais de desemprego no primeiro governo Dilma Rousseff foram menores do que no segundo governo Lula: no primeiro governo Dilma, a taxa média anual do desemprego foi de 7,2%, frente a 8,6% no segundo governo Lula, apontando a continuidade e consolidação das medidas anticíclicas da “economia política do lulismo”.

Tendo em vista a pressão de custos, decorrente da inflação e da desvalorização cambial, somada ao desaquecimento da economia, segmentos empresariais começaram a se queixar da elevada parcela do faturamento destinado a remunerar o trabalho. A valorização da mão de obra, cujo ganho não poderia ser repassado aos preços devido à desaceleração econômica, pressionava os lucros. Entende-se, nesse contexto, que a perspectiva neoliberal de diminuir salários e direitos tenha se tornado atraente (SINGER, 2018, p. 69).

As contradições da hipertrofia do Estado no capitalismo tardio se manifestam nesse momento particular da sociedade brasileira, uma vez que, segundo Mandel (1985, p. 342), a nacionalização de parte do capital só é viável à classe burguesa se não levar à queda dos lucros do capital privado e a redistribuição dos rendimentos sociais para o orçamento nacional não levar a uma redução, a longo prazo, da taxa de mais valia ou ameaçar a valorização do capital.

A partir das obras estudadas, depreende-se que, no momento de aprofundamento de uma das sucessivas crises econômicas e políticas típicas do período histórico da “onda longa recessiva” do capital, os acordos burgueses gerais prevaleceram sobre os interesses de suas distintas frações – especialmente a desregulamentação dos direitos do trabalho e redução dos direitos sociais⁶⁶ – e o Estado, como “capitalista total ideal” (MANDEL, 1985), assumindo formas crescentemente autonomizadas e centralizadas, intensificou seus esforços na articulação efetiva dos interesses da classe burguesa, estabelecendo determinadas prioridades entre suas diversas funções, com o objetivo de longo prazo de reprodução do capital como um todo (Mandel, 1985), implicando na intensificação do ataque aos direitos da classe trabalhadora, o que expressa uma determinação central da ordem do capital na virada de século, como apreende Netto (2001): significa que seu evoluir incompatibiliza cada vez mais o movimento de valorização do capital com as instituições sócio-políticas que, por um decurso temporal limitado, tornaram-no aceitável para grandes contingentes humanos (MANDEL, 1985, p. 70).

O governo Dilma Rousseff, sobretudo a partir da segunda metade de seu primeiro mandato, demarca o “fim do ciclo do PT” (MARQUES, 2016), em que a busca para retomar as taxas de superlucros, no contexto da crise econômica, leva frações da chamada, por alguns autores como Boito (2012), “burguesia interna” a intensificar um processo de articulação,

⁶⁶A “flexibilização” da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), inclusive proposta formalmente pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), em seu encontro anual de 2012, através do documento “101 propostas para modernização trabalhista” (SINGER, 2018), e a contrarreforma da Previdência foram as duas grandes medidas prontamente encaminhadas pelo governo Temer ao Congresso em 2016, logo após o *impeachment* de Dilma Rousseff. A primeira foi aprovada e a segunda, em um contexto de ampla mobilização popular e denúncias de corrupção envolvendo o presidente Michel Temer, com perda de capital político, não foi aprovada.

mobilizando um extenso aparato de formulação e divulgação de críticas ao governo Dilma Rousseff: “Sob o guarda-chuva do *anti-intervencionismo*, acusou-se Dilma de incompetência, arbítrio, autoritarismo e leniência com a corrupção” (SINGER, 2018, p. 67). Como afirma Marques (2016), o *impeachment*, sob o verniz do discurso “anticorrupção” e do argumento de violação da LRF, revelou-se como uma saída jurídico-parlamentar, com apoio da grande imprensa, para as necessidades econômicas fundamentais de longo prazo da burguesia, que, ameaçadas pela crise econômica e política, reivindicam mudanças no padrão ideo-político de regulação do Estado e, conseqüentemente, da política macroeconômica, passando de um modelo “neodesenvolvimentista”, que na verdade foi social-liberal, à ortodoxia ultraneoliberal. à ortodoxia neoliberal.

As contradições da “economia política do lulismo” (SINGER, 2012) se acirram, tornando-se cada vez mais difícil ao governo Dilma Rousseff manter a política de conciliação de classes que sustentou o lulismo e que possibilitou a adesão da classe dominante brasileira no período 2003-2013, garantindo seu sono tranquilo, numa combinação de contrarreformas, redução do desemprego, aumento do consumo popular e políticas sociais compensatórias (DEMIER, 2017, p. 83).

Por um lado, a insatisfação de grande parcela da população, assalariados e setores médios, com a piora das condições de vida e de trabalho - o alto custo de vida; trabalhos precários, com alta rotatividade e baixos salários; serviços públicos precários -, evidenciada nas Jornadas de Junho de 2013, tornaram a vida praticamente insuportável para a maior parte da população, que iniciou vertiginosamente uma ruptura com o petismo no poder (DEMIER, 2017, p. 84).

Por outro lado, a insatisfação das frações da burguesia interna com a queda nas taxas médias de lucro, passando a exigir, para sua reprodução enquanto classe, ajustes mais profundos sobre os ganhos mínimos obtidos pela classe trabalhadora no período de crescimento.

O governo Dilma Rousseff mostrava-se incapaz de domesticar os movimentos sociais, em boa parte sem presença ativa na defesa do lulismo perante a ofensiva burguesa, como resultado da desmobilização e despolitização a que foram submetidos durante anos na democracia de cooptação levada a cabo pelos governos do PT (DEMIER, 2017; IASI, 2012; SINGER, 2018). Associado a isso, evidenciava-se sua capacidade reduzida de aplicação dos ajustes, “diminuindo, por conseguinte, sua serventia política ao capital” (DEMIER, 2017, p. 84).

Sobre a necessidade econômica fundamental da “burguesia interna” em retomar seus superlucros, requisitando a mudança no padrão ideo-político de regulação do Estado, articulam-se um leque de forças reacionárias, que compõem a Oposição de Direita, dirigida pelo PSDB, sustentada sobre uma Nova Direita, catalisada a partir das manifestações de rua que se iniciam em 2015 (Revoltados Online, Movimento Brasil Livre, etc.) e com o apoio da grande imprensa, aglutinando o grosso da burguesia (DEMIER, 2017). Esse bloco passa a “destilar contra o partido de Lula e Dilma todo o seu ódio contido, um ódio, na verdade, muito mais explicado em função do que o PT já foi um dia do que propriamente pelo que ele se tornou no poder” (DEMIER, 2017, p. 85).

A intersecção da crise econômica, adensamento da oposição da burguesia interna, com suporte na classe média tradicional e seus aliados midiáticos e forenses, com a piora nas condições de vida da classe trabalhadora e setores médios, estreitam as margens da política de conciliação de classes do lulismo, continuado por Dilma Rousseff, que “com o cobertor curto, optou por aquecer o peito do capital e descobrir os pés do trabalho” (DEMIER, 2017, p. 84). Na busca de renovar as bases de sua legitimidade junto à burguesia como modelo de gestão do capitalismo periférico brasileiro e manter-se no poder, “o governo Dilma entrou em um *modus operandi* contrarreformista incontrolável, no qual os ataques às conquistas sociais adquirem um caráter automático e autojustificado, dispensando, assim, grandes explicações aos atacados e demais interessados” (DEMIER, 2017, p. 93).

Sob o governo Dilma Rousseff, em sua particularidade histórica, fica evidente não apenas o “canto da sereia” do novo desenvolvimentismo e de suas teses acerca da eliminação da extrema pobreza, da emergência de uma nova classe média, o fim da dependência e do subdesenvolvimento, o pleno emprego da força de trabalho e a instauração de um Estado de bem estar social (CASTELO, 2013), mas a crescente incompatibilidade da dinâmica de acumulação e valorização do capital, no contexto das sucessivas crises econômicas e políticas do período da “onda longa recessiva” (MANDEL, 1985), com a garantia de direitos políticos e sociais mínimos (NETTO, 2001, p. 68).

Passamos ao estudo das expressões particulares desse movimento histórico-concreto do capital, na periferia do sistema capitalista, no âmbito da previdência pública, enredadas pelas respostas do governo Dilma Rousseff e pelas contradições próprias à “economia política do lulismo”, a que esse governo dá continuidade e cujos sinais de esgotamento, a partir de 2013,

se expressam no recuo da tímida ampliação do acesso aos direitos previdenciários que se tentou esboçar e na intensificação da marcha contrarreformista sobre os direitos sociais.

3.2 A contrarreforma da Previdência no governo Dilma Rousseff

A intervenção do Estado no governo Dilma Rousseff, como expressão do social-liberalismo no continente latino-americano (CASTELO, 2013), reafirmou e consolidou o capitalismo dependente, na etapa da mundialização do capital. Buscou, em continuidade aos governos Cardoso e Lula, garantir as condições de *atratividade* ao grande capital (HARVEY, 2001) ou, na definição mais abrangente de Mandel (1985), “garantir as condições gerais de produção”.

No âmbito da seguridade social, prosseguiu com esforços no sentido de torná-la espaço de inversão de capitais como instrumento privilegiado ao enfrentamento de mais uma de suas crises (GRANEMANN, 2016), através de um amplo processo de privatização, delegando fatias importantes de serviços prestados pelo Estado à iniciativa privada, através de novos instrumentos: renúncia fiscal, transferência de recursos públicos às OS's, compra de planos de saúde privados para funcionários públicos, criação da previdência complementar do servidor público (GENTIL, 2017).

O primeiro governo Dilma Rousseff, ainda capitalizando os “ganhos” do lulismo, introduz medidas no RGPS, que é o regime de previdência dos trabalhadores da iniciativa privada, potencialmente ampliadoras do acesso à proteção previdenciária, como a regulamentação da alíquota reduzida de contribuição previdenciária para o MEI e para o segurado facultativo “sem renda própria”; a aposentadoria da pessoa com deficiência, com exigência de idade e de tempo de contribuição reduzidos, de acordo com o grau da deficiência avaliado por equipe multiprofissional do INSS, e exclusão do fator previdenciário do cálculo da renda do benefício; reconhecimento de direitos previdenciários e trabalhistas inéditos aos empregados domésticos e a promulgação da LBI.

Expressando as contradições do lulismo, que alcança o poder e nele se sustenta, durante um período histórico determinado, a partir de uma política de conciliação de classes e na democracia de cooptação (IASI, 2012), no primeiro governo Dilma Rousseff foi sancionada, pela então presidenta da República, a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, que institui a

FUNPRESP para os servidores públicos federais dos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa Lei regulamenta a instituição do regime de previdência complementar – que nada mais é que um termo substituto, sedante e suave, para “previdência privada” (GRANEMANN, 2016) -, a ser administrada por entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, com planos de benefícios de modalidade de contribuição definida, inscrita pela Emenda Constitucional nº 41/2003, que *contrarreforma* a previdência dos servidores públicos, portanto, em continuidade ao projeto histórico do grande capital para a Previdência (GRANEMANN, 2006, 2016), que incide sobre os trabalhadores mais bem remunerados no mercado de trabalho, quase sempre mas não exclusivamente, os trabalhadores do Estado, o custo da *crise* (GRANEMANN, 2006; IASI, 2012).

A Lei nº 12.618/2012, na prática, fixa um limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo RPPS, ao vincular automaticamente os servidores públicos federais, com remuneração superior ao “teto” dos benefícios do RGPS⁶⁷, ao Funpresp, ressalvando o direito a requerer o cancelamento da vinculação ao fundo, nos termos do regulamento. O Regulamento dos Planos de Benefícios e o Convênio de Adesão da União à Funpresp veio a ser aprovado em 31 de janeiro de 2013, através da Portaria nº 44/PREVIC, publicada no DOU em 4 de fevereiro de 2013. Com a criação da Funpresp e a regulamentação do plano de benefícios, os servidores que ingressam no serviço público a partir de 4 de fevereiro de 2013, continuam filiados obrigatórios ao RPPS, mantendo suas contribuições mensais a esse regime, gerido pelo ente público de vinculação, até o limite máximo (“teto”) dos benefícios do RGPS, sobre o qual o servidor recolhe 11% e o órgão de vinculação, 22% (ANFIP, 2016). No caso de opção de filiação à FUNPRESP, as contribuições, como contrapartida para acesso a benefícios com valor superior ao “teto”, incidem sobre a remuneração que o excede, sendo paritária entre o ente público e o servidor, até o percentual máximo de 8,5%.

Tratando-se de fundo de previdência complementar, que opera em regime de capitalização e com contribuição definida, não há nenhuma definição do valor do provento que o servidor receberá do fundo ao se aposentar, o que dependerá de sua contribuição individual, da contribuição patronal e das aplicações feitas pelo fundo no mercado financeiro, onde existe

⁶⁷ O limite máximo do salário de contribuição do RGPS, conhecido como “teto” previdenciário, foi uma das medidas *contrarreformistas* realizadas pela Emenda Constitucional nº 20/1998, no governo Cardoso, conforme análise presente no capítulo 1. Na seção “Apêndice”, é apresentada Tabela com os valores anuais desse “teto”, entre 1995 e 2018, estabelecidos por Portarias do Ministério da Fazenda.

alta volatilidade no retorno de aplicações e onde o risco de perda é muito elevado (Gentil, 2017:25).

Essa iniciativa aponta que o governo Dilma Rousseff dá continuidade ao programa de desconstrução da Previdência Social, em curso no Brasil ao menos desde 1994, que consiste em desmontá-la, com a finalidade de converter a grande massa de riqueza formada pela contribuição previdenciária de todos os trabalhadores – que, por sua vez, corresponde à fração monetarizada do trabalho socialmente necessário –, historicamente gerida pelo Estado, em riqueza transmutada em capital (GRANEMANN, 2016, p. 675). Nas palavras de outra pesquisadora do tema: “é uma entidade privada que atuará no mercado com verba pública e com a renda dos servidores” (GENTIL, 2017, p. 25).

O traço mais perverso dessa medida consiste em ter realizado um dos propósitos pretendidos em 1998 por Cardoso e seus aliados, representantes do grande capital: a uniformização dos direitos dos servidores públicos e demais trabalhadores cobertos pelo regime geral, tendo como referência os direitos mais diminutos (SALVADOR; LOPES, 2015, p. 34). Logra atingir um dos objetivos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), que consiste em eliminar a paridade entre os proventos dos servidores ativos e a renda dos aposentados e pensionistas: “o servidor que optar pela Funpresp, ao aposentar-se, perde o vínculo com a carreira, o que significa que os valores de sua aposentadoria não estarão pré-estabelecidos, portanto, não serão corrigidos simultaneamente e com os mesmos percentuais dos servidores da ativa” (GENTIL, 2017, p. 25).

As contrarreformas realizadas pelos diferentes governos – Cardoso, Lula e Dilma Rousseff - na Previdência, apesar de deslocamentos (BEHRING, 2014) e traços particulares em alguns âmbitos e momentos de suas políticas, apontam para uma divisão técnica do trabalho entre esses governos (GRANEMANN, 2016), mas que não interditam sua determinação fundamental: todas confluíram, cada uma a seu tempo e modo e com suas especificidades, para criar as condições de realização do projeto do grande capital para a Previdência, que consiste na configuração de um sistema público de previdência voltado a mitigar a pobreza na velhice, com valores mínimos e destinado à força de trabalho com menores rendimentos e na fração mais pauperizada da classe trabalhadora; ao lado de um sistema de previdência privada, por capitalização, voltado à parcela mais bem remunerada do proletariado, os trabalhadores do Estado e do grande capital (GRANEMANN, 2006, 2016), consolidando, ao longo dos últimos trinta anos, a tendência da seguridade social já apontada por Mota (1995), cujo eixo

fundamental consiste em um processo sincronizado de assistencialização e privatização, objeto de assistência social do *cidadão-pobre* e do consumo mercantil do *cidadão-consumidor*.

É a partir dessa totalidade histórico-concreta e suas múltiplas determinações que o objeto de estudo pode ser justamente compreendido, no quadro do capitalismo dependente, na etapa da mundialização do capital e suas injunções nos Estados nacionais (BEHRING, 2008). Aparentemente, as medidas introduzidas no RGPS, voltado aos trabalhadores da iniciativa privada, sob os governos Dilma Rousseff, são potencialmente ampliadoras do acesso à previdência, em seu enunciado e a partir de alguns indicadores. Entretanto, é preciso trazê-los à tona, à luz das determinações econômicas, sociais e políticas fundamentais dadas pelo ciclo histórico marcado pela “onda longa recessiva” (MANDEL, 1985), na particularidade brasileira do início do século XXI.

3.2.1 As medidas de “inclusão” previdenciária no governo Dilma Rousseff

Em 2011, primeiro ano do governo Dilma Rousseff, a então presidente sanciona a Lei nº 12.470, que estabelece alíquota reduzida de contribuição previdenciária para o MEI e para o segurado facultativo sem renda própria, que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, pertencente à família de baixa renda⁶⁸.

O conjunto de iniciativas oficialmente denominadas como “inclusão” previdenciária iniciou-se no governo Lula, com a publicação da Lei Complementar nº 123/2006, que estabelece alíquota reduzida de contribuição previdenciária, equivalente a 11%, para o segurado contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e ao segurado facultativo, vinculada ao limite mínimo do salário de contribuição do RGPS, restringindo o valor dos benefícios ao salário mínimo e com opção condicionada à exclusão do direito à aposentadoria por tempo de contribuição.

A Lei nº 12.470/2011, em continuidade à forma de enfrentamento tipicamente neoliberal do setor informal, adotada pelos sucessivos governos desde a década de 1990, concebendo-o não como um problema, mas como solução diante do desemprego maciço e prolongado

⁶⁸ Além de estabelecer a alíquota reduzida de contribuição previdenciária para esses segmentos, a Lei nº 12.470/2011 altera o artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), introduzindo o conceito de deficiência como impedimento de longo prazo, cujas implicações, no âmbito do novo modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade para acesso ao BPC foram analisadas no capítulo 2, item 2.2.2; altera o artigo 16, incisos I e III, da Lei nº 8.213/1991, incluindo o filho e irmão com deficiência intelectual ou mental, absoluta ou relativamente incapaz por declaração judicial, como dependente do segurado do RGPS, para fins de pensão por morte e auxílio-reclusão; e altera o artigo 72 da mesma lei, determinando o pagamento de salário maternidade da empregada do MEI diretamente pela Previdência Social.

(ALENCAR, 2010), estabelece a alíquota reduzida de contribuição previdenciária do MEI⁶⁹, um tipo de contribuinte individual criado pela LC nº 123/2006, e a alíquota reduzida de contribuição previdenciária do segurado facultativo sem renda própria, que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, pertencente à família de baixa renda.

Por definição, o segurado facultativo do RGPS, segundo a Lei nº 8.213/1991, é o cidadão, acima de 14 anos, que queira se filiar a esse regime previdenciário, mediante contribuição, desde que não seja segurado obrigatório – empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso, segurado especial -, ou seja, desde que não exerça atividade remunerada⁷⁰. O segurado facultativo pode contribuir ao RGPS em três alíquotas, das quais derivam obrigações e direitos: 20% sobre qualquer salário de contribuição (do mínimo ao máximo), com direito a todos os benefícios do RGPS e renda do benefício correspondente à média das contribuições; 11% sobre o valor correspondente ao limite mínimo do salário de contribuição do RGPS, com exclusão do direito à aposentadoria por tempo de contribuição e benefícios restritos ao salário mínimo, conforme estabelecido pela LC nº 123/2006 e regulamentado pela Lei nº 12.470/2011; ou 5% sobre o valor correspondente ao limite mínimo do salário de contribuição do RGPS, com exclusão do direito à aposentadoria por tempo de contribuição e benefícios restritos ao salário mínimo, para o segurado sem renda própria, que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, pertencente à família de baixa renda, conforme estabelecido pela Lei nº 12.470/2011.

Portanto, a alíquota reduzida de contribuição previdenciária, de 5% sobre o valor do salário mínimo (limite mínimo do salário de contribuição do RGPS) ao segurado facultativo, além da exigência de não enquadramento em atividade remunerada que sujeite à contribuição obrigatória, exige ausência de renda própria e baixa renda familiar. Esses últimos critérios, exclusivos dessa modalidade de contribuição, estabelecida pela Lei nº 12.470/2011, são definidos em normativa interna do INSS⁷¹, em conjunto com o MDS. De acordo com essa normativa e seus anexos, o segurado facultativo, para contribuir na alíquota reduzida de 5%,

⁶⁹ A análise do MEI, instituído pela LC nº 123/2006, como parte do projeto governamental de inclusão produtiva, social e previdenciária voltada ao setor informal da economia, no governo Lula, bem como suas implicações no sistema público de previdência e nas tendências do mercado de trabalho, foram objeto de análise do capítulo 2, item 2.2.3.

⁷⁰ A Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, estabelece os segurados obrigatórios do RGPS, no artigo 11, que são o empregado, o empregado doméstico, o contribuinte individual, o trabalhador avulso e o segurado especial. No artigo 13, a referida lei estabelece o segurado facultativo do RGPS, que se filia ao regime, mediante contribuição, desde que não seja segurado obrigatório.

⁷¹ Trata-se do Memorando-Circular nº 43/INSS/DIRBEN, 1º de dezembro de 2013 e anexos.

não pode ter rendimento de natureza alguma, inclusive doações. Para a verificação da renda pessoal do segurado e da renda familiar, o INSS - que operacionaliza os benefícios do RGPS - passa a utilizar a base de dados do CadÚnico, mantido pelo MDS. Conforme informações dos Anexos à normativa citada, qualquer valor recebido regularmente pela pessoa, inclusive doações, é considerado como renda, para fins de registro no CadÚnico, exceto benefícios de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, e auxílios emergenciais. Assegura-se que, caso algum componente da família não tenha nenhum rendimento, o fato deve ser informado ao entrevistador e registrado no Cadastro. Por família de baixa renda, a normativa define como a família inscrita no CadÚnico, cuja renda mensal, de todos os membros, seja de até 2 salários mínimos por mês.

A referida normativa define como segurado facultativo, para fins dessa modalidade de contribuição previdenciária, aquele que se dedica ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, sem relação de emprego, do tipo empregador/empregado, e que não desempenha atividade de produção para comercialização, mesmo que no âmbito de sua residência. Ou seja, busca delimitar o acesso à contribuição reduzida, na alíquota previdenciária de 5%, à pessoa sem rendimentos próprios e sem atividade que pode ser enquadrada como atividade remunerada, distinguindo-o dos segurados empregados e empregados domésticos, que contribuem com alíquotas específicas, estabelecidas na Lei nº 8.213/1991.

As características gerais da medida, expressas na utilização do CadÚnico como instrumento de averiguação da renda para acesso, reeditando o tradicional “teste de meios” na política de assistência (BOSCHETTI, 2003); a exigência de ausência de rendimentos, inclusive doações, por parte do usuário, além da delimitação de um “teto” aceitável para a renda familiar, reedita aspectos históricos do sistema de proteção social brasileiro, mesclando elementos de reforço à lógica do seguro, expresso na exigência de contribuição direta (BOSCHETTI, 2003, p. 62-63), à assistencialização da seguridade (MOTA, 1995), formando um elemento novo, o seguro “rebaixado”⁷², visto que essa forma de ingresso à Previdência implica restrição a alguns direitos, como a aposentadoria por tempo de contribuição, e o acesso a benefícios de valor mínimo, mesmo com a contrapartida da contribuição direta. Esse amálgama expressa a justaposição clássica entre assistência e previdência no Brasil, conforme análise de Boschetti (2003, p. 71), sua relação de complementariedade e polarização, cujo eixo é o trabalho

⁷² Expressão utilizada pela Professora Dr^a Juliana Fiuza Cislighi, na ocasião de defesa da tese.

(capacidade/incapacidade), justaposição que tende, crescentemente, no decorrer do processo histórico das contrarreformas das últimas décadas, ao aprofundamento da lógica do seguro.

Importante ressaltar que a normativa institucional sobre a medida esclarece que essa modalidade de contribuição previdenciária contempla homens e mulheres, desde que comprovadas todas as condições acima descritas. Entretanto, esse tipo de contribuinte do RGPS ficou popular e institucionalmente conhecido como facultativo “dona de casa”, o que aponta para o marcado traço de gênero do trabalho de reprodução das famílias na formação social brasileira, o que é corroborado pelos dados apresentados na Tabela 10. Na série histórica analisada, as mulheres sempre formaram parcela majoritária do contingente de segurados facultativos do RGPS. No primeiro ano da série, as mulheres representavam 54% do total de segurados facultativos, chegando a 69% em 2010. A partir de 2011, com a regulamentação da alíquota reduzida de contribuição previdenciária para o segurado facultativo – de 11% e 5% -, verifica-se que a presença feminina no total de segurados facultativos aumenta, atingindo 72% desse total em 2011, 80% em 2014 e 79% em 2016, representando mais de dois terços dos segurados facultativos do RGPS. Em contraposição, a presença masculina decresceu, evidentemente, passando de 44% desse total em 1995, para 36% em 2005 e 21% em 2015 e 2016, o que pode ser devido à incorporação dos homens no mercado de trabalho como empregados, no bojo da expansão das ocupações nas duas décadas do século XXI, ou mesmo sua migração para as demais categorias de segurados, como contribuinte individual que trabalha por conta própria ou o MEI.

Tabela 10- Número total de contribuintes como segurado facultativo ao RGPS, números absolutos e distribuição percentual por sexo, Brasil, 1995-2016.

Segurados facultativos							
Ano	(total)	Feminino	%	Masculino	%	Ignorado	%
1995	413.732	224.293	54,21	181.332	43,83	8.107	1,96
1996	457.508	256.364	56,03	193.687	42,34	7.457	1,63
1997	420.790	250.763	59,59	165.774	39,40	4.253	1,01
1998	376.678	231.526	61,47	130.990	34,78	14.162	3,76
1999	398.040	247.996	62,30	141.269	35,49	8.775	2,20
2000	416.379	260.550	62,58	147.572	35,44	8.257	1,98
2001	438.480	271.390	61,89	154.320	35,19	12.770	2,91

2002	561.146	348.809	62,16	209.423	37,32	2.914	0,52
2003	545.358	335.837	61,58	202.179	37,07	7.342	1,35
2004	625.481	388.326	62,08	228.977	36,61	8.178	1,31
2005	666.365	421.620	63,27	237.874	35,70	6.871	1,03
2006	701.424	448.296	63,91	245.503	35,00	7.625	1,09
2007	744.987	489.578	65,72	248.475	33,35	6.934	0,93
2008	840.232	563.995	67,12	267.937	31,89	8.300	0,99
2009	942.302	641.871	68,12	292.479	31,04	7.952	0,84
2010	1.007.478	697.678	69,25	301.207	29,90	8.593	0,85
2011	1.176.983	850.990	72,30	312.659	26,56	13.334	1,13
2012	1.617.912	1.250.744	77,31	338.953	20,95	28.215	1,74
2013	1.808.803	1.416.997	78,34	360.241	19,92	31.565	1,75
2014	1.818.584	1.452.729	79,88	365.490	20,10	365	0,02
2015	1.754.819	1.393.740	79,42	360.737	20,56	342	0,02
2016	1.720.591	1.352.769	78,62	367.476	21,36	346	0,02

Nota: Elaboração própria.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

As publicações oficiais da Previdência Social, que consideram o programa “grande fonte de distribuição de renda” (BRASIL, 2013), ilustram esse corte de gênero, exemplificando as vantagens do programa, recorrentemente citadas, com mulheres jovens, mãe de um ou dois filhos, desocupadas e donas de casa.

A partir de 2011, o banco de dados da Previdência fornece informações dos segurados facultativos a partir da filiação nas alíquotas de contribuição previdenciária de 20%, 11% e 5%, separadamente. A partir dos dados da Tabela 10, é possível verificar que o número de segurados facultativos ao RGPS cresceu 46% entre 2011 e 2016, apresentando-se como um resultado de impacto significativo na cobertura previdenciária. Nesse universo, chama a atenção o crescimento expressivo do número de segurados facultativos que contribuem na alíquota de 5%, o facultativo “dona de casa”, passando de 7% para 25% do total de segurados facultativos nesse período, ou seja, de menos de 10% para $\frac{1}{4}$ (um quarto) do universo de segurados facultativos. Em 2013 e 2014, o contingente de facultativos “dona de casa” chegou a representar 32% e 30%, respectivamente, do universo de segurados facultativos ao RGPS, mas, em 2015 e 2016 observa-se diminuição relativa dessa participação, o que pode ser atribuído à recessão econômica e aos critérios restritivos de acesso à contribuição na alíquota reduzida de 5% para

o facultativo “dona de casa”, que abstraem das condições reais de vida da mulher das frações mais pauperizadas da classe trabalhadora, as quais a medida pretende atender, conforme análise crítica feita por Barreto (2016):

a Lei nº 12.470 estaria tratando abstratamente a condição de *dona de casa*, supondo uma exclusividade do trabalho doméstico em relação ao remunerado, fato que a realidade parece contrariar. As mulheres de baixa renda precisam conciliar a dupla e, às vezes, tripla jornada de trabalho, na qual os *afazeres domésticos* tomam boa parte do seu tempo e limitam o seu acesso aos trabalhos melhor remunerados e protegidos, a exemplo das atividades remuneradas na área de serviços que absorvem jovens e mulheres, mas exigem uma dedicação média/dia de 12 horas de trabalho – como são exemplos os postos de trabalho em Shopping Center, farmácias e drogarias, supermercados, centros comerciais, hospitais, consultórios e atividades de turismo (BARRETO, 2016, p. 702).

Outra tendência apontada na Tabela 11 refere-se à forte diminuição relativa da participação dos segurados facultativos contribuintes na alíquota de contribuição previdenciária “tradicional”, de 20%, que podem contribuir com valores entre o limite mínimo (salário mínimo) e máximo (“teto”) do salário de contribuição do RGPS, com direito a todos os benefícios do RGPS. Esse contingente cai de 39% para 23% do total de segurados facultativos ao RGPS, ente 2011 e 2016. Os segurados facultativos contribuintes da alíquota previdenciária reduzida de 11%, que contempla benefícios reduzidos ao salário mínimo e sem acesso à aposentadoria por tempo de contribuição (embora não conte com a exigência de baixa renda familiar), mantêm certa estabilidade, representando a metade dos segurados facultativos ao RGPS entre 2011 e 2016, mesmo com queda de 54% para 51%.

Tabela 11 – Número de segurados facultativos do RGPS, número absoluto e distribuição percentual dos segurados facultativos segundo as alíquotas de contribuição previdenciária (20%, 11% e 5%), Brasil, 2011-16.

Segurados Facultativos							
Ano	(SF)	SF 20%	%	SF 11%	%	SF 5%	%
2011	1.176.983	454.533	38,62	635.331	53,98	87.119	7,40
2012	1.617.912	440.961	27,25	695.184	42,97	481.767	29,78
2013	1.808.803	438.317	24,23	781.294	43,19	589.192	32,57
2014	1.818.584	417.101	22,94	846.388	46,54	554.095	30,47
2015	1.754.819	406.886	23,19	859.983	49,01	487.950	27,81
2016	1.720.591	403.066	23,43	878.994	51,09	438.531	25,49

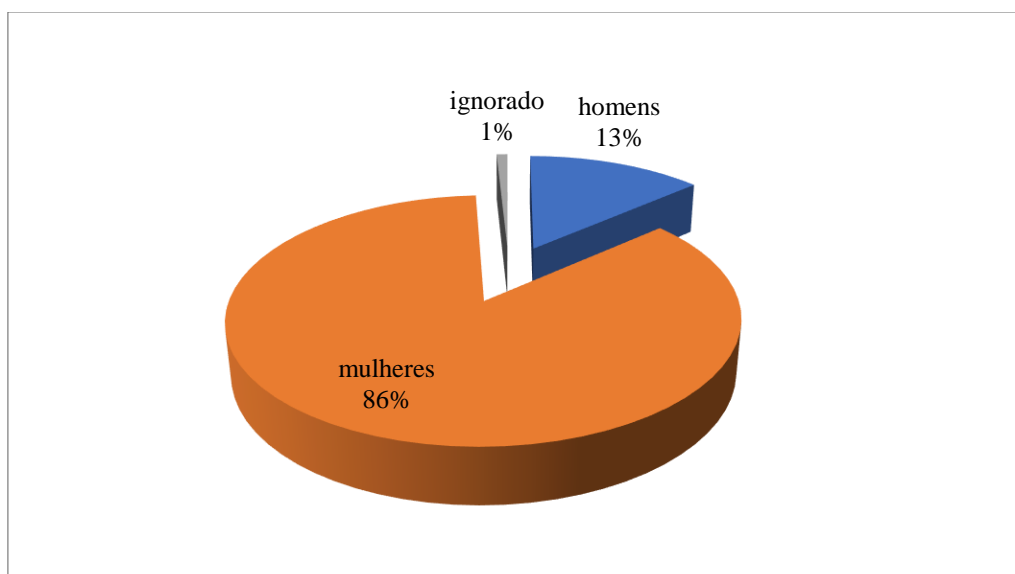
Nota: Elaboração própria.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

Portanto, em 2016, como resultado da introdução das medidas de “inclusão” previdenciária, 76,5% dos segurados facultativos estavam filiados ao RGPS através da alíquota reduzida de contribuição previdenciária - 11% e 5% -, possuindo, como expectativa de direito, acesso a benefícios previdenciários restritos ao valor do salário mínimo e aposentadoria somente ao atingir a velhice, aos 60 anos, no caso das mulheres, e 65 anos, no caso dos homens, de acordo com as regras atualmente vigentes das aposentadorias no RGPS.

Conforme a ilustração apresentada no Gráfico 12, é possível observar que esse universo é composto por 86% de mulheres e 13% de homens, sendo 1% ignorado. Ou seja, as medidas de “inclusão” previdenciária, que apontam para a formação de um sistema público de previdência com benefícios de valor mínimo e acesso à aposentadoria na velhice, têm como público majoritário as mulheres, o que consiste em mais uma determinação do fenômeno estudado, ou seja, a assistencialização da previdência (GRANEMANN, 2006; MOTA, 1995), como uma das tendências da seguridade social brasileira desde meados da década de 1990, ao mesmo tempo em que possibilita o acesso à cobertura previdenciária de segmentos historicamente excluídos, reproduz, no mesmo movimento, desigualdades de gênero no acesso à renda e aos direitos previdenciários.

Gráfico 12 – Distribuição percentual dos segurados facultativos do RGPS, contribuintes nas alíquotas previdenciárias reduzidas de 11% e 5%, por sexo, Brasil, 2011-16.



Nota: Elaboração própria.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

No caso dos segurados facultativos “dona de casa”, contribuintes na alíquota previdenciária de 5%, o recorte de gênero da medida é mais evidente: em 2016, 96,5% eram mulheres e apenas 3,5%, homens, frente a 93% e 1,90%, respectivamente, em 2011. Apesar de as mulheres comporem quase a totalidade do contingente dos facultativos “dona de casa”, é interessante notar que a participação dos homens cresce de 1,90 a 3,5%, de 2011 a 2016, como é possível ver na Tabela 12.

A medida de redução da alíquota previdenciária para 5% sobre o valor correspondente ao limite mínimo do salário de contribuição, estabelecida na Lei nº 12.470/2011, atinge com grande ênfase as mulheres: enquanto representam 80,5% dos segurados facultativos contribuintes na alíquota de 11%, no conjunto de contribuintes na regra estabelecida para o facultativo sem renda própria, dedicado aos afazeres domésticos e de família de baixa renda, representam 96,5%. Apesar de numericamente inferiores aos demais tipos de segurados facultativos, a presença massiva das mulheres no total de facultativos contribuintes na alíquota de 5% reflete a situação da mulher na sociedade brasileira, caracterizada por menores rendimentos, maior incidência nos níveis de pobreza, maior participação na população economicamente não ativa, maior dificuldade para se inserir em trabalhos protegidos, em função do acúmulo de jornadas, apesar de mais escolarizadas que os homens.

Tabela 12 - Número de segurados facultativos contribuintes nas alíquotas previdenciárias reduzidas de 11% e 5% e distribuição percentual por sexo, Brasil, 2011-16.

Ano	SF 11%					SF 5%				
	Masc	%	Fem	%	Masc	%	Fem	%		
2011	635.331	19,17	508.854	80,09	1.652	1,90	8.1078	93,07		
2012	695.184	20,04	550.936	79,25	12.117	2,52	450.273	93,46		
2013	781.294	19,89	620.353	79,40	16.531	2,81	550.763	93,5		
2014	846.388	19,56	680.690	80,42	16.577	2,99	538.396	97,2		
2015	859.983	19,19	694.805	80,79	15.071	3,09	472.831	96,9		
2016	878.994	19,44	707.952	80,54	15.285	3,49	423.157	96,5		

Nota: Elaboração própria.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

A medida, apesar de anunciada com o objetivo de inclusão previdenciária e divulgada como grande fonte de distribuição de renda (BRASIL, 2013), ao oferecer, por um lado, como

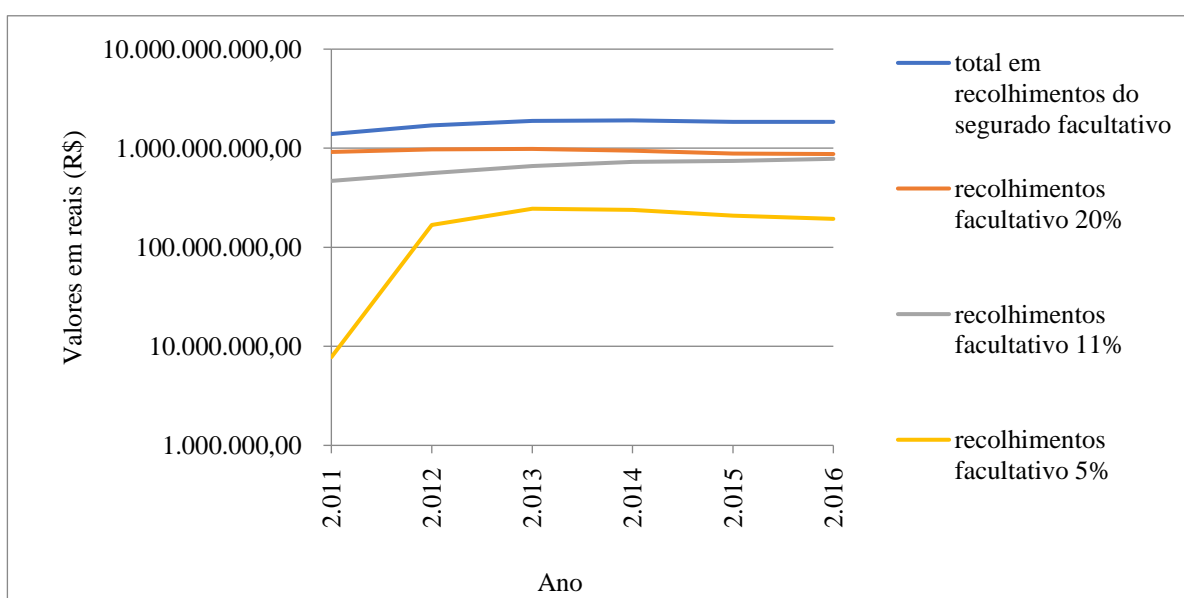
expectativa de direito, benefícios restritos ao valor do salário mínimo e acesso à aposentadoria na velhice, e, por outro, exigir, como contrapartida, além do ineliminável critério da contribuição, padrões restritivos de acesso, como ausência de qualquer rendimento, inclusive doações; não desempenho de atividade remunerada e pertencimento a família de baixa renda, não avança na direção de um sistema de proteção social inclusivo e abrangente, que atenda às reais necessidades das diversas frações da classe trabalhadora. Ao contrário, os critérios de focalização e seletividade, crescentemente incorporados à Previdência desde a contrarreforma de 1998, sob o mote da “inclusão” previdenciária, subordinam a uma suposição ideal a condição real de vida das mulheres das frações mais pauperizadas da classe trabalhadora, em uma concepção tradicional de família, na qual a mulher vive para o lar, não possui renda própria e cuida dos dependentes (BARRETO, 2016, p. 702-703), quando a realidade vem apontando, conforme levantamento feito pela autora, o crescimento anual de famílias chefiadas por mulheres, registrado nas PNAD do IBGE, em arranjos familiares monoparentais – mulheres com filhos -, razão pela qual o acesso à renda é imperioso. É também muito pouco provável que as mulheres chefes de família possam se dedicar exclusivamente ao trabalho doméstico como estipulado na legislação, tornando-se, em consequência, desabilitadas para contribuir para a previdência com a alíquota reduzida e, obviamente, comprometendo o direito aos benefícios previdenciários (idem: 692). A hipótese da autora, frente a essa realidade, é que a exigência legal determina que tais mulheres assumam os trabalhos mais precários, eventuais, penosos, desprotegidos e clandestinos para serem seguradas da Previdência Social.

A participação majoritária das mulheres no contingente de segurados facultativos “sem renda própria e de família de baixa renda”, estabelecido pela Lei nº 12.470/2011, à luz das pertinentes ponderações de Barreto (2016), possibilita concluir que as medidas de “inclusão” previdenciária, criadas pela lei, ampliam a cobertura previdenciária das mulheres das frações mais pauperizadas da classe trabalhadora, constituindo-se em um avanço, mas como momento subordinado de uma totalidade histórica, cujo momento predominante consiste no projeto hegemônico do grande capital de desconstrução da Previdência Social, tornando-a um sistema público de previdência precário, com benefícios de valor mínimo e que garantam alguma segurança na velhice, destinado ao *cidadão pobre* (GRANEMANN, 2006; MOTA, 1995). Na particularidade brasileira, o projeto do grande capital para a Previdência se reproduz com as mediações sócio históricas dadas pelas marcas da formação social brasileira, dentre elas, as desigualdades de gênero no acesso à renda e aos direitos derivados do trabalho, aprofundando-as, ao invés de corrigi-las.

No que diz respeito aos valores dos recolhimentos referentes às contribuições dos segurados facultativos ao RGPS, que correspondem às frações da classe trabalhadora que não exercem atividade remunerada, é possível verificar, que em 2012, ano seguinte à introdução da alíquota reduzida de contribuição previdenciária para o segurado facultativo, houve um aumento de 23% no valor desses recolhimentos, após queda em 2011 e crescimento pífio em 2010. De 2012 em diante, os recolhimentos referentes às contribuições dos segurados facultativos representaram, anualmente, quase 2 bilhões de reais para as contas do RGPS.

Os valores recolhidos com as contribuições dos segurados facultativos “sem renda própria e de família de baixa renda”, no total dos segurados facultativos, apresentam um crescimento relativo extraordinário a partir de 2011, ano que ocorreu a introdução da medida, como é possível visualizar no Gráfico 13: em 2011 esses recolhimentos totalizavam 7,8 milhões de reais, passando para 168,3 milhões de reais em 2012, um aumento de 2.000%. Nos anos seguintes, até 2016, observa-se leve diminuição nos valores referentes à contribuição do segurado facultativo “sem renda própria e pertencente à família de baixa renda”, mas mantendo-se em patamar superior a 2012, representando, na média anual de 2013-2016, 221,3 milhões de reais anuais às contas do RGPS.

Gráfico 13 – Valores dos recolhimentos referentes às contribuições dos segurados facultativos ao RGPS e valores das contribuições dos segurados facultativos nas alíquotas de 20%, 11% e 5%, Brasil, 2011-16.



Nota: Valores corrigidos pelo IPCA-A, mês-referência dez. 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em 08 ago. 2018. Elaboração própria. Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

Ainda que o valor total referente às contribuições do segurado facultativo ao RGPS não tenha alcançado a casa de dois bilhões de reais, conforme aponta a trajetória de relativa estabilidade no Gráfico 13, houve aumento de 33% nos valores recolhidos com as contribuições previdenciárias de todos os segurados facultativos, entre 2011 e 2016. Destaca-se o forte crescimento relativo dos valores referentes às contribuições do segurado facultativo contribuinte na alíquota reduzida de 5%, o facultativo “dona de casa”, com visível, ainda que discreta queda em 2015 e 2016, acompanhados pelo baixo crescimento, tendendo à estagnação, dos recolhimentos vertidos pelos segurados facultativos na alíquota de contribuição de 11% e pela queda dos recolhimentos referentes às contribuições do segurado facultativo na alíquota “tradicional”, de 20%.

A trajetória de evolução dos valores recolhidos pelo RGPS com as contribuições dos segurados facultativos parece acompanhar a evolução da quantidade de contribuintes: redução dos contribuintes e dos valores recolhidos pelos facultativos na alíquota “tradicional” de 20%; estabilidade dos contribuintes e dos valores recolhidos pelos facultativos na alíquota de 11% e acentuado crescimento relativo dos contribuintes e dos valores recolhidos pelos facultativos na alíquota de 5%, o facultativo “dona de casa”. No universo de segurados facultativos do RGPS, a partir da introdução dessa medida de “inclusão” previdenciária, com a Lei nº 12470/2011, houve aumento de 46% no número de pessoas filiadas ao regime nessa condição, ao passo que o volume de recursos arrecadado com esse aumento de contribuintes cresceu 33%, entre 2011 e 2016.

Pela série histórica disponível com informações sobre benefícios concedidos, por forma de filiação, de 2003 em diante, o contingente de benefícios concedidos ao segurado facultativo do RGPS não alcança 5% do total de benefícios concedidos anualmente pelo RGPS, conforme a Tabela 13. Em 2013, observa-se um aumento de 57,5% no número de benefícios concedidos a esse segmento, na relação com 2012, com novo aumento relevante em 2016, alcançando quase 200.000 benefícios concedidos. Entretanto, em termos percentuais, esse aumento, embora real e com impactos nas condições de vida da população usuária, não foi significativo, passando de 2,5% para 3% do total de benefícios concedidos pelo RGPS em 2013 e de 3% para 4%, em 2016.

No caso do segurado facultativo “sem renda própria, pertencente à família de baixa renda”, as informações disponíveis permitem sua identificação, no total de segurados facultativos, a partir de 2014. Os dados da Tabela 13 mostram que a representatividade desse segmento frente ao total de benefícios concedidos pelo RGPS é de 0,08, na média anual do

período 2014-17. Portanto, em termos de acesso efetivo à proteção previdenciária, os efeitos da medida de “inclusão” previdenciária, nos anos imediatos à sua implantação, apresentam baixo impacto inclusivo e pequena abrangência.

Nesse restrito contingente de benefícios previdenciários concedidos ao segurado facultativo “sem renda própria e pertencente à família de baixa renda”, as mulheres formam parcela majoritária dos beneficiários, mas perdem, proporcionalmente, espaço para os homens entre 2014 e 2017: em 2014, 95% dos benefícios concedidos a esse segmento eram de titularidade de mulheres, diminuindo para 88% em 2017; já os homens, eram titulares de 5% dos benefícios concedidos a esse tipo de segurado facultativo em 2014, passando para 12% em 2017. Esse aumento da participação dos homens no acesso ao benefício como segurado facultativo “sem renda própria e pertencente à família de baixa renda”, pode ser devido à ampla divulgação da medida de redução da alíquota previdenciária pelos meios de comunicação – televisão, emissoras de rádio e nas rádios de supermercados – (BRASIL, 2013), associada ao aumento do desemprego em 2016 e 2017, deixando mais homens sem rendimentos e sem perspectivas de reinserção no mercado de trabalho.

Tabela 13 – Total de benefícios concedidos pelo RGPS, número absoluto e distribuição percentual dos benefícios concedidos ao segurado facultativo e ao segurado facultativo “sem renda própria”, Brasil, 2003-2017.

Ano	Total de benefícios RGPS	Total de benefícios ao seg. facultativo		Total de benefícios ao seg. facultativo “sem renda própria”	
		Total de benefícios ao seg. facultativo	%	Total de benefícios ao seg. facultativo “sem renda própria”	%
2003	1.731.100	36.674	2,1	-	-
2004	3.572.982	83.106	2,3	-	-
2005	3.677.332	84.711	2,3	-	-
2006	3.977.370	95.201	2,4	-	-
2007	3.893.670	74.002	1,9	-	-
2008	4.130.068	73.331	1,8	-	-
2009	4.157.743	68.353	1,6	-	-
2010	4.308.758	69.556	1,6	-	-
2011	4.471.983	84.383	1,9	-	-
2012	4.675.842	78.983	1,7	-	-
2013	4.898.823	124.433	2,5	-	-
2014	4.913.010	134.399	2,7	518	0,01
2015	4.104.623	128.017	3,1	4.346	0,11

2016	4.936.753	195.818	4,0	4.724	0,10
2017	4.816.073	184.595	3,8	4.608	0,10

Nota: Elaboração própria.

Fonte: SISTEMA Único de Informações de Benefícios, 2018.

Do total de benefícios previdenciários concedidos às mulheres seguradas facultativas “sem renda própria, pertencente à família de baixa renda”, entre 2014 e 2017, 55,3% refere-se ao salário maternidade; 30%, aposentadoria por idade e 9,7%, auxílio-doença previdenciário. Apesar de sua baixa representatividade no total de benefícios previdenciários concedidos no RGPS, não apontando para uma perspectiva universal e inclusiva, é inegável que esses benefícios representam o provimento de renda em caráter temporário – no caso do salário maternidade e do auxílio doença – e permanente – no caso da aposentadoria por idade - para segmentos que se encontram em situação de pobreza e miséria.

No caso dos homens filiados ao RGPS como segurados facultativos “sem renda própria, pertencente à família de baixa renda”, 87% dos benefícios concedidos referem-se a pensão por morte previdenciária, devida aos dependentes (companheiro, companheira, cônjuge, filhos e irmãos menores de 21 anos ou maiores em situação de invalidez, pais). Cabe ressaltar que os segurados facultativos, por não se enquadrarem em atividade remunerada de trabalho, não têm direito aos benefícios previdenciários acidentários - pensão por morte, auxílio doença e aposentadoria por invalidez por acidente de trabalho.

Analisando as tendências do RGPS a partir de 2011, com o estabelecimento da alíquota reduzida de contribuição previdenciária aos segurados facultativos – de 11% e 5% -, é possível concluir que, apesar do crescimento do número de contribuintes como segurados facultativos, apontando o aumento da cobertura previdenciária para o segmento de pessoas economicamente inativas, 76% desses segurados contribuem nas alíquotas reduzidas de 11% e 5%, logo, possuem, como expectativa de direito, acesso a benefícios previdenciários restrito ao valor de um salário mínimo e aposentadoria na velhice, após os 60 anos, no caso das mulheres, e 65 anos, no caso dos homens, de acordo com as regras vigentes do RGPS. Ou seja, as medidas de “inclusão” previdenciária criadas no governo Lula e com continuidade no governo Dilma Rousseff ampliam o acesso à cobertura previdenciária; no caso da redução da alíquota de contribuição previdenciária para a facultativa “dona de casa”, não podemos perder de vista, como apropriadamente resalta Barreto (2016, p. 692), que se trata de uma conquista para segmentos das classes subalternas e pauperizadas, historicamente sem direito à cobertura das legislações trabalhista e previdenciária, apresentando-lhes a possibilidade objetiva de acesso

aos benefícios previdenciários, uma relativa “segurança social” em situações de doença, invalidez e renda na inatividade, ainda que na condição de um seguro social, de caráter contributivo (BARRETO, 2016, p. 692).

Entretanto, apesar dos avanços, em um país marcado por níveis elevados de informalidade e desocupação, com escalas de raça, classe e gênero, essa ampliação não se dá na direção de um sistema de previdência universal, inclusivo e verdadeiramente redistributivo. As medidas de “inclusão” previdenciária reproduzem as políticas de exceção, de ingressos, em substituição ao direito ao trabalho (MOTA, 2012), recomendadas pelos organismos financeiros e multilaterais para a periferia do mundo, no bojo do processo de recomposição da hegemonia burguesa (BEHRING, 2008).

Essas medidas de “inclusão” previdenciária, revestidas do discurso neodesenvolvimentista do combate à pobreza e da distribuição de renda, concretizam o projeto do grande capital para a Previdência, que consiste, conforme evidenciado pelas análises de Mota (1995) e Granemann (2006), em contrarreformar o sistema público de previdência, na direção de benefícios com valores mínimos que garantam a subsistência e mitiguem a pobreza na velhice, em um projeto histórico de desconstrução da previdência pública, como condição para o crescimento da “previdência privada” ou a privatização da seguridade social.

Na particularidade brasileira do século XXI, esse projeto do grande capital para a Previdência é afirmado e aprofundado através de mediações, dadas pelo novo desenvolvimentismo e suas políticas públicas de “inclusão” produtiva, social, previdenciária e financeira. No caso da medida de “inclusão” previdenciária voltada às donas de casa, verifica-se que houve ampliação da cobertura previdenciária, expressa no número de segurados facultativos que contribuem na alíquota previdenciária reduzida de 5%, apesar da baixa representatividade dos benefícios concedidos a esse segmento, no total de concessões do RGPS. Com impactos nas condições de vida de frações da classe trabalhadora em situação de pobreza e miséria, essa medida de “inclusão” previdenciária, entretanto, gera como expectativa de direito benefícios previdenciários restritos ao valor do salário mínimo e acesso à aposentadoria na velhice, revelando a continuidade do projeto do grande capital para a Previdência no Brasil, que tem como um dos eixos a assistencialização da seguridade social (MOTA, 1995), que se concretiza na tendência de expansão dos programas assistenciais compensatórios, voltados à extrema pobreza, e na restrição da previdência pública ao *cidadão pobre*. Nesse sentido, elegendo como público-alvo desse programa as pessoas sem renda própria, de família de baixa renda e que exercem atividades domésticas no âmbito de sua residência, a medida de “inclusão”

previdenciária reproduz desigualdades sociais e de gênero, estabelecendo acesso com menos direitos previdenciários às mulheres donas de casa das famílias mais pobres, naturalizando essas desigualdades.

Por todo esse conjunto de determinações e mediações, a ampliação na cobertura previdenciária potencializada por essa medida, voltada à dona de casa, apesar do inegável avanço em incorporar frações da classe trabalhadora como sujeitos de direitos previdenciários, não aponta para a construção de uma pauta de direitos universais e abrangentes, que atenda às necessidades sociais das diferentes frações da classe trabalhadora, o que se revela na baixa representatividade dos segurados facultativos “dona de casa” e dos benefícios a eles concedidos no universo de contribuintes e beneficiários do RGPS, não obstante os valores dos recolhimentos do facultativo “dona de casa” terem alavancado o aumento de 33% do total de recursos arrecadados pelo RGPS com as contribuições dos segurados facultativos, entre 2011 e 2016.

Outras duas importantes medidas introduzidas no RGPS sob o governo Dilma Rousseff, que apontam potencial ampliação da cobertura previdenciária, são a aposentadoria da pessoa com deficiência, mediante a Lei Complementar nº 142, de 2013, e a possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição sem aplicação do Fator Previdenciário, através do que ficou conhecido como fórmula 85/95.

Ambas as aposentadorias mencionadas não tem aplicação do Fator Previdenciário, implantado em 1999, por lei ordinária, um reconhecido redutor do valor das aposentadorias. Nesse sentido, as duas medidas colidem com uma das diretrizes fundamentais do projeto do grande capital para a Previdência, estabelecidas no documento do Banco Mundial de 1994 (GRANEMANN, 2006), que consiste na redução do valor dos benefícios. Nesse sentido, expressam as contradições da “economia política do lulismo” e sua política de conciliação de classes, e, com seu esgotamento, são retiradas da pauta de direitos, como mostra sua exclusão, proposta na PEC nº 287/2016, sob o governo Temer.

3.2.2 Crise, aprofundamento da austeridade fiscal e previdência: as Medidas Provisórias nº 664 e 665

A partir das manifestações de junho de 2013 e com a intensificação da oposição das frações burguesas ao governo Dilma Rousseff, que foi se adensando a partir do início daquele

ano (SINGER, 2018), impulsionada pela diminuição de suas margens de lucro e associada aos ataques massivos da grande imprensa, a equipe econômica acentua o ajuste fiscal, com medidas de austeridade. A análise de Salvador e Silva (2015) também aponta nesse sentido: como as medidas governamentais foram insuficientes para retomar a taxa de crescimento econômico, no contexto do aprofundamento da crise financeira mundial, e em que se pese o esforço do governo em praticar os maiores superávits primários do mundo, o resultado primário do governo central fechou em -0,34% do PIB em 2014, provocando forte pressão do mercado financeiro pela retomada de uma política fiscal de corte de gastos públicos.

Como afirma Singer (2018), em um primeiro momento, diante da pressão das frações burguesas ligadas ao agronegócio, ao capital portador de juros e à indústria, associadas à grande mídia, o governo Dilma manteve políticas de estímulos, como a desoneração da folha de pessoal, o IPI reduzido para os bens duráveis, o PSI e o aporte para o Programa Minha Casa Minha Vida, garantindo a estabilidade do emprego e da massa salarial durante a campanha de 2014, que deu sustentação ao seu discurso eleitoral contra as políticas neoliberais conservadoras, como a “volta da recessão, do desemprego, do arrocho salarial, do aumento da desigualdade e toda a submissão do Brasil ao FMI”, viabilizando sua reeleição: “reeleita, no entanto, a mandatária decidiu o contrário” (SINGER, 2018, p. 63).

Gentil (2017) compartilha dessa perspectiva de análise, ou seja, o agravamento da situação fiscal do país, a partir de 2012, aliado à vigorosa oposição que se formou ao governo, conduziu ao aprofundamento da austeridade fiscal, por parte do governo Dilma Rousseff, afetando sobremaneira os direitos sociais

A partir de 2012, a situação fiscal do país agravou-se. O superávit primário começou a cair até se transformar em déficit primário nos anos de 2014 e 2015. A dívida líquida do setor público inverte a tendência de queda que vinha experimentando desde 2003 e passa a crescer nos anos de 2014 e 2015. A equipe econômica do governo Dilma Rousseff reforçou a interpretação de que a austeridade fiscal era a única alternativa viável para conduzir o país a uma trajetória de recuperação do processo recessivo. Além disso, havia necessidade de responder às críticas cada vez mais fortes da oposição política ao seu governo. Corrigir a trajetória dos números da área fiscal tornou-se imprescindível para assegurar a legitimação do projeto político fragilizado pela recessão (GENTIL, 2017, p. 22).

Portanto, em resposta à pressão do mercado financeiro (SALVADOR; SILVA, 2015), no dia 29 de dezembro de 2014, a equipe econômica do governo Dilma Rousseff anunciou medidas contrarreformistas sobre os direitos previdenciários dos trabalhadores e trabalhadoras, de forma autoritária e sem qualquer diálogo com a sociedade, por meio das MP's nº 664 e 665, publicadas em edição extra do DOU, em 30 de dezembro daquele ano. Essas MP's propuseram

mudanças profundas na pensão por morte, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio reclusão, abono salarial, seguro desemprego e seguro defeso, afetando tanto os servidores públicos, quanto os trabalhadores empregados e seus dependentes econômicos, os desempregados e os pescadores artesanais cobertos pelo RGPS. Como afirma Gentil (2017, p. 22), as medidas de corte de gastos afetaram direitos sociais, implicando no sacrifício da renda dos trabalhadores, o que evidenciava que a austeridade estava dirigida a uma determinada classe social.

Essas MPs foram convertidas nas Leis nº 13.135 e 13.134, ambas de junho de 2015, com impactos significativos no desenho de um certo perfil de seguridade social e, particularmente, do sistema público de previdência, adequados ao projeto do grande capital, conforme o documento basilar do Banco Mundial de 1994 (GRANEMANN, 2006; 2016). No Quadro 1, seção “Apêndice”, apresentamos um compilado das propostas apresentadas pela MP nº 664/2014 e o que foi ou não aprovada na conversão para a Lei nº 13.135/2015, sem prejuízo de sua exposição e análise nas próximas linhas.

Portanto, logo após a reeleição, o governo Dilma Rousseff e a nova equipe econômica, com destaque ao novo Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, substituindo Guido Mantega, apresentam as MPs nº 664 e 665, como parte do ajuste fiscal. Como apontam pesquisadores da área (GRANEMANN, 2016; SALVADOR e SILVA, 2015), não se trata de medidas isoladas de ajuste das contas públicas, mas um momento particular do projeto do grande capital de contrarreforma da previdência pública, que se inicia no Brasil com a EC nº 20/1998, seguindo as diretrizes dos organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial.

A estratégia do grande capital, expressa nas recomendações dos organismos financeiros internacionais, de contrarreformar a previdência pública para favorecer a expansão da “previdência privada” (GRANEMANN, 2006), limitando o acesso aos direitos viabilizados pela previdência pública e reduzindo seus valores (SALVADOR; SILVA, 2015, p. 34), é uma diretriz continuamente observada nas contrarreformas realizadas no país desde a década de 1990, como procuramos destacar nos capítulos anteriores, materializando-se também nas alterações propostas pelas MPs nº 664 e 665, convertidas em leis ordinárias.

A MP nº 664/2015 introduz a exigência de carência (número mínimo de contribuições) de 24 meses para acesso dos dependentes⁷³ à pensão por morte. Na redação original da Lei nº

⁷³ Cf. nota 9, capítulo 1.

8.213/1991, não há exigência de carência para esse benefício, embora se exija que o instituidor da pensão por morte (*de cujus*) tivesse qualidade de segurado na ocorrência do óbito. Na aprovação da MP nº 664 no Congresso, essa alteração - exigência de carência de 24 meses - não foi aprovada, retornando à redação original da Lei nº 8213/1991, ou seja, atualmente não é exigida carência para acesso à pensão por morte.

A MP nº 664 estabelece a redução do valor da pensão por morte, de 100% para 50% do valor da aposentadoria por invalidez que o segurado recebia ou daquela que teria direito na data do óbito, que pode ser acrescida de cotas individuais, por dependente, de 10% cada, até o máximo de cinco. Segundo a MP nº 664, as cotas individuais cessariam com a perda de qualidade de dependente (óbito, maioridade, retomada da capacidade laboral) e não seriam revertidas para os demais, ao contrário da regra anterior. As alterações referentes à redução do valor e irreversibilidade das cotas individuais não foram aprovadas na tramitação da Lei nº 13.135/2015, retornando à redação original da Lei nº 8.213/1991 - valor da pensão correspondente a 100% do valor da aposentadoria por invalidez do segurado ou aquela que teria direito na data do óbito, dividida em cotas iguais aos dependentes e reversíveis aos demais em caso de perda da qualidade de dependente.

O alvo da contrarreforma realizada pela MP nº 664 sobre a pensão por morte foram os cônjuges e companheiros (as), e as medidas mais duras sobre estes foram mantidas na aprovação da Lei nº 13.135/2015.

A MP nº 664 introduz a exigência de dois anos de casamento ou união estável para que o cônjuge ou companheiro (a) tenha direito à pensão por morte - exceto se o óbito do segurado for decorrente de acidente posterior ao casamento ou união estável ou se o cônjuge ou companheiro (a) for considerado incapaz ou insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade remunerada. A MP institui, na prática, o fim da vitaliciedade da pensão por morte aos cônjuges e companheiros (as), estabelecendo tempo de duração para o recebimento da pensão por morte por essa “categoria” de dependentes, de acordo com a expectativa de sobrevivência do dependente na data do óbito do segurado, auferida pela Tábua Completa de Mortalidade do IBGE. Essas duas alterações no acesso ao benefício de pensão por morte foram mantidas⁷⁴ com

⁷⁴ Nas regras atuais, portanto, dadas pela Lei nº 13.135/2015, o cônjuge e o companheiro (a), desde que o casamento ou união estável tenham mais de dois anos na data do óbito e desde que o segurado instituidor (*de cujus*) tenha vertido no mínimo 18 contribuições mensais ao RGPS, receberão o benefício por um período determinado por sua idade, assim definido: por 3 anos, se tiverem até 21 anos de idade; 6 anos, entre 21 e 26 anos de idade; 10 anos, de 27 a 29 anos de idade; 15 anos, de 30 a 40 anos de idade; 20 anos, de 41 a 43 anos de idade; vitalícia, com 44 anos de idade ou mais. Esses limites de idade, de acordo com a Lei, podem ser revistos

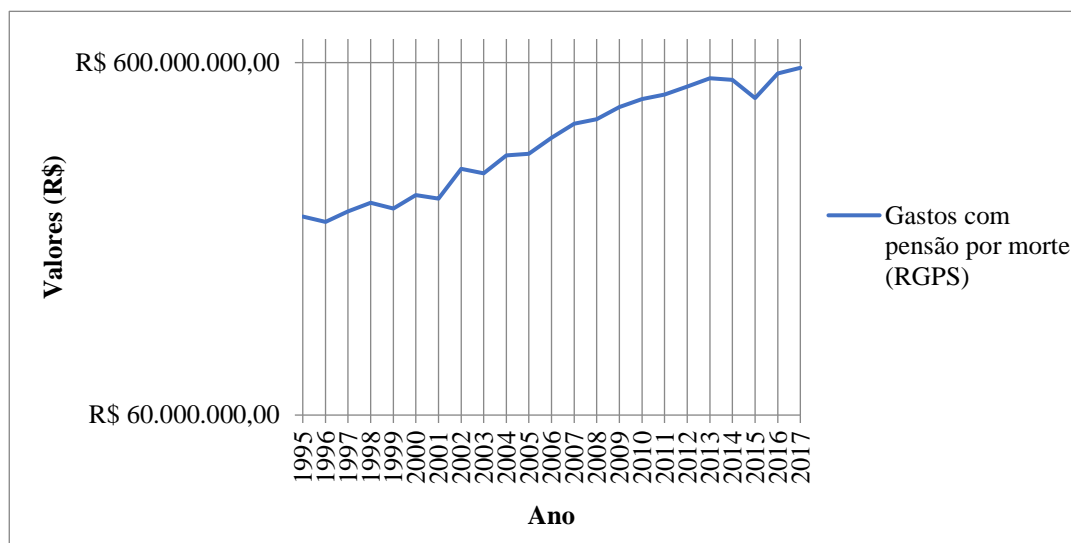
a conversão da MP nº 664/2015 na Lei nº 13.135/2015, que, por sua vez, acrescentou uma espécie de “carência” para que os cônjuges e companheiros (as) fizessem jus à pensão por morte (além da limitação no tempo de duração do recebimento): estabelece a exigência de que o óbito tenha ocorrido após o instituidor do benefício (*de cujus*) ter vertido 18 contribuições mensais ao regime geral. Nos casos em que esse número mínimo de contribuições não tenha ocorrido, o cônjuge, companheiro ou companheira, receberão a pensão por morte por quatro meses. Percebe-se, nessa medida, o entrecruzamento entre o recrudescimento da lógica do seguro, dado pelo imperativo da contribuição, por um lado, com a lógica da assistência, reduzida aos termos mínimos e restritos, por outro (BOSCHETTI, 2003).

A manutenção de regras de acesso à pensão por morte mais duras aos cônjuges e companheiros (as), na conversão da MP nº 664 na Lei nº 13.135/2015, evidencia o projeto político dos representantes do grande capital, no Poder Executivo e no Poder Legislativo, em reduzir o escopo desse direito a esses dependentes.

Conforme a ilustração do Gráfico 13, observa-se queda real no valor gasto pelo RGPS com pensão por morte em 2015, mesmo em um contexto, como afirma Gentil (2017) em que as contas da seguridade social se mantiveram superavitárias, apesar do forte ataque sofrido em decorrência das desonerações tributárias e efeitos recessivos da política econômica adotada. Isso demonstra que, em um primeiro momento, a disputa em torno do Fundo Público em favor do capital portador de juros, em detrimento do trabalho e suas necessidades, foi bem-sucedida.

de acordo com o aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira ao nascer, não se aplicando ao cônjuge ou companheiro (a) considerado inválido ou pessoa com deficiência.

Gráfico 14 – Valor gasto pelo Regime Geral da Previdência Social com a concessão de pensão por morte aos dependentes, Brasil, 1995-2017.



Nota: Valores corrigidos pelo IPCA-A, mês-referência dez./2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>>. Acesso em 08 ago. 2018. Elaboração própria.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

Como resultado imediato da MP nº 664, que teve seus efeitos de vigência entre 1º de março de 2015 e 17 de junho de 2015, data da publicação da Lei nº 13.135, no ano de 2015 observou-se uma queda no número de pensões por morte concedidas, -11,20% em relação a 2014. Desde 2006, a trajetória de evolução das concessões de pensão por morte é de crescimento, exceto em 2014, em que houve queda de 1,20%. Acompanhando essa tendência, o contingente de recursos do Fundo Público vertidos para esse benefício também cresce ininterruptamente a partir de 2006, como mostra o Gráfico 14, de maneira que a trajetória desses gastos, em 2015, inverte a tendência histórica.

No ano de 2016, observa-se crescimento relativo no quantitativo de concessões de pensão por morte, em 17,20%, o que pode ser devido ao fato de que algumas regras da MP não foram aceitas, como o prazo de carência de 24 meses como regra geral. Apesar da vigência das regras da MP 664/2014 entre março e junho de 2015, há recomendação expressa na Lei nº 13.135/2015 para que os atos praticados com base na MP fossem revistos.

Em 2017, há queda relativa de -3,95% no quantitativo de pensões por morte concedidas no RGPS, apontando que as novas regras da pensão por morte consolidadas na Lei nº 13.135/2015, como a exigência de dois anos de casamento ou união estável e de 18 meses de

contribuição do instituidor, para acesso pelo companheiro (a) ou cônjuge, tendem a reverter a trajetória de crescimento ininterrupto desse benefício e dos valores que representam ao RGPS, delineada desde 2006.

Analisando os grupos de motivos de indeferimento de pensões por morte, verifica-se que, em 2015, o grupo que, isoladamente, registrou o maior número de ocorrências de indeferimentos refere-se à falta de comprovação da qualidade de dependente como companheiro (a), responsável por 30% dos indeferimentos desse benefício. O segundo maior grupo de motivos em número de ocorrências de indeferimentos, em 2015, refere-se à perda de qualidade de segurado, no caso, do instituidor da pensão, representando 19% do total de indeferimentos.

Na série histórica disponibilizada (2003-2017), esses dois grupos de motivos são aqueles que, isoladamente, reúnem o maior número de ocorrências de indeferimentos de pensão por morte, representando 27% (não comprovação da qualidade de dependente como companheiro) e 20% (perda da qualidade de segurado) do total de indeferimentos ao benefício no período, de forma que essa alta proporção não constitui um “fato novo” em 2015, como decorrência da MP nº 664/2014 e as alterações aprovadas pela Lei nº 13.135/2015. Por outro lado, observa-se, como tendência, resguardado o curto intervalo de tempo entre a aprovação das medidas e o presente momento, que as mesmas consolidam uma trajetória de crescimento dos indeferimentos de pensão por morte ao dependente companheiro ou companheira, chegando a representar, isoladamente, 32% dos indeferimentos desse benefício.

A perda de qualidade de segurado, como motivo de indeferimentos de pensão por morte, apresentou tendência de queda relativa a partir de 2008, diminuindo de 23% para 19% em 2015. Nos anos de 2016 e 2017, há uma retomada do crescimento relativo das ocorrências registradas nesse grupo de motivos, representando 21% e 22%, respectivamente.

Tabela 14 – Número de requerimentos e indeferimentos de pensão por morte no RGPS, taxa de crescimento relativo dos requerimentos indeferidos, número de requerimentos indeferidos e distribuição percentual segundo os maiores grupos de motivos de indeferimento, Brasil, 2003-2017.

Ano	Requeridos (1)	Indeferidos (2)	Taxa		Perda		Não	
			Crescimento indeferidos%	% (2)/(1)	Qualidade de segurado	%	comprovação dependente companheiro	%
2003	198374	34245		17	5690	17	6873	20
2004	390327	79304	132	20	15803	20	16586	21
2005	386072	73870	-7	19	14658	20	17736	24
2006	423704	95172	29	22	21318	22	21966	23
2007	473081	127288	34	27	30926	24	30350	24
2008	492094	132979	4	27	29950	23	33525	25
2009	521112	135380	2	26	29237	22	36591	27
2010	541440	136790	1	25	28306	21	38918	28
2011	551941	138417	1	25	27318	20	41266	30
2012	567304	143989	4	25	27689	19	43866	30
2013	589104	150420	4	26	28206	19	47248	31
2014	572222	144095	-4	25	27673	19	44765	31
2015	524779	126895	-12	24	23742	19	38237	30
2016	620911	156362	23	25	32381	21	48382	31
2017	603302	149397	-4	25	32982	22	47449	32

Nota: Elaboração própria.

Fonte: SISTEMA Único de Informações de Benefícios, 2018.

Portanto, a tendência que parece se delinear para o benefício de pensão por morte do RGPS, a partir das medidas contrarreformistas introduzidas com a MP nº 664/2014 e a Lei 13.135/2015, é o recrudescimento da lógica do seguro, através da exigência crescente da contribuição ao regime e da burocratização no acesso aos direitos previdenciários, acarretando restrição do benefício à classe trabalhadora e sua família, em situações de privação da renda do trabalho, sobretudo aos dependentes que mantinham união estável com os segurados do regime geral.

A MP nº 664/2015 introduziu também alterações significativas no auxílio-doença, notadamente na forma de apuração da renda mensal e na Perícia Médica do INSS. Cabe ressaltar, conforme a análise de Granemann (2006), o firme questionamento aos benefícios por incapacidade presente no documento do Banco Mundial de 1994, que representa o projeto do grande capital para a Previdência. Esses benefícios, denominados no país de auxílio-doença e

aposentadoria por invalidez, são considerados, pelo documento, uma das “rotas principais para a aposentadoria adiantada” e “relativamente generosos”, geradores de distorções. A recomendação que se segue é que “os benefícios de invalidez devem ser concedidos aos que são verdadeiramente inábeis; sua concessão não pode ser usada para disfarçar o desemprego ou a aposentadoria adiantada pelos que podem trabalhar; conseqüentemente, a aplicação cuidadosa dos critérios de inabilidade é necessária” (WORLD BANK, 1994 apud Granemann, 2006, p. 119).

O volume de gastos anuais do RGPS com a concessão de auxílio-doença mostra-se significativo em toda a série histórica analisada. O auxílio doença é o benefício mais concedido no RGPS, inclusive aos segurados facultativos, aqueles que não exercem atividade remunerada, representando 35% dos benefícios concedidos a esse segmento, em 2016. Entretanto, cabe ressaltar, na contramão do falso discurso da crise e do déficit, que a Seguridade Social, incluindo a Previdência dos trabalhadores do Estado e da iniciativa privada, custeada por uma diversidade de fontes, é ano a ano, superavitária.

No contexto do acirramento da crise econômica, o governo Dilma Rousseff estreita a relação entre as medidas governamentais e o projeto do grande capital para a previdência social, atacando não apenas o RPPS, voltado aos trabalhadores do espaço público – que se concretiza com a criação da Funpresp -, mas também o RGPS, ao qual se filiam os trabalhadores da iniciativa privada, e cujos benefícios, em sua grande maioria entre 1 e 2 salários mínimos, constituíram-se em mecanismo importante na redução da pobreza extrema, no aquecimento do consumo de massa e na valorização do capital portador de juros, pela mediação do crédito consignado – contribuindo, portanto, para sustentar a “economia política do lulismo”.

Em relação ao auxílio-doença, a MP nº 664/2015 não altera sua forma de cálculo, persistindo a forma introduzida pela Lei nº 9.876/1999⁷⁵. Entretanto, essa MP introduziu um “teto” para o valor do auxílio-doença, inédito até então, que não pode exceder à média aritmética simples dos doze últimos salários de contribuição ou dos salários de contribuição existentes, caso o segurado não tenha as dozes contribuições. Essa limitação na renda do benefício do auxílio doença foi aprovada e mantida pela Lei nº 13.135/2015.

⁷⁵ A renda mensal do auxílio-doença corresponde a 91% do salário de benefício, calculado a partir da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo (cf. art. 29, inciso II, e art. 61 da Lei nº 8.213/1991).

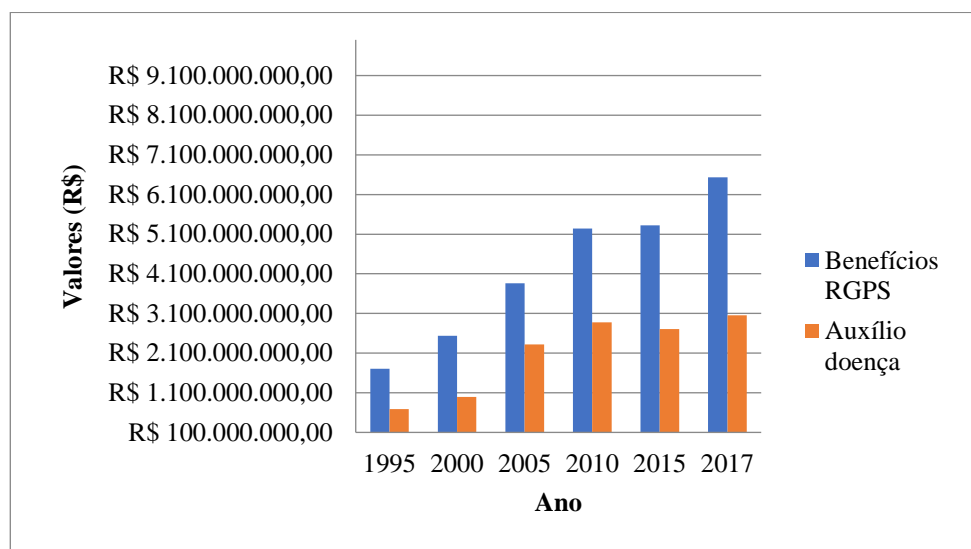
Ainda em relação ao auxílio-doença, a MP nº 664/2015 estabelece o aumento de quinze (15) para trinta (30) dias o período de afastamento do segurado empregado, por motivo de doença ou acidente de trabalho, período este em que cabe à empresa a remuneração do seu salário integral. Essa alteração deixa o trabalhador mais vulnerável ao desemprego, pelo período maior que a empresa teria que pagar por seu afastamento das atividades de trabalho, diminuindo suas margens de lucro. Não foi, entretanto, aprovada pela Lei nº 13.135/2015, vigendo atualmente o período de quinze dias de afastamento do empregado, por motivo de doença ou acidente de trabalho, a cargo da remuneração da empresa. A partir desse período, o trabalhador empregado passa pela Perícia Médica do INSS, que decide pela capacidade ou incapacidade laboral, neste último caso, decide também pelo prazo de afastamento, pago pelo INSS a partir do 16º dia.

Em relação à Perícia Médica, a MP nº 664/2015 retira a exclusividade de realização da Perícia Médica pelo INSS, possibilitando, sob sua supervisão, a realização através de convênio ou acordo de cooperação técnica com empresas e/ou termo de cooperação técnica firmado com órgãos e entidades públicas, especialmente onde não houver serviços de perícia médica do INSS. Essa alteração, conforme análise de Gentil (2017), um potencial obstáculo no acesso ao auxílio-doença, por acarretar conflito de interesses, foi parcialmente aprovada pela Lei nº 13.135/2015, que passa a autorizar – nos casos de impossibilidade de atendimento pelo INSS - convênios, termos de execução descentralizada, termos de fomento ou de colaboração, acordos de cooperação técnica para realização de perícia médica apenas com órgãos e entidades públicas ou que integrem o SUS.

Como ressaltamos acima, o volume de gastos do RGPS com a concessão de auxílio-doença mostra-se elevado em toda a série histórica analisada. Conforme a ilustração do Gráfico 13, é possível verificar um salto significativo nos gastos com esse benefício entre 2000 e 2005, passando de 39% do total de gastos com benefícios do RGPS para 60%, respectivamente.

No ano de 2015, percebe-se queda relativa dos gastos com auxílio-doença nos gastos totais de benefícios do RGPS, representando 51% desse total, frente a 55% em 2010, o que pode ser considerado efeito imediato da MP nº 664, convertida na Lei nº 13.135/2015, que estabelece um “teto” ao valor do auxílio doença.

Gráfico 15 – Valores gastos com a concessão de benefícios pelo RGPS e com auxílio-doença (previdenciário e acidentário), Brasil, 1995-2017.



Nota: Valores corrigidos pelo IPCA-A, mês-referência dez./ 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>>. Acesso em 20 ago. 2018. Elaboração própria.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

Em termos reais, houve redução relativa nos valores gastos com auxílio-doença no ano de 2015, de -23,65%, em comparação a 2014. Em 2016, houve recuperação da trajetória de elevação desses gastos, crescendo 22,17% em relação ao ano anterior, voltando a cair em 2017, com decréscimo de -7,72%. A persistência da queda em 2017 e a redução relativa dos gastos com auxílio doença nos gastos totais de benefícios do RGPS nesse mesmo ano (47%) sinalizam que as medidas contrarreformistas encerradas no conjunto MP 664/Lei 13.135 exercem efeitos restritivos sobre a renda dos benefícios previdenciários, com impacto nas condições de vida dos trabalhadores, em situações nas quais, por doença ou acidente, encontram-se privados de vender sua força de trabalho.

É possível apontar que a redução observada nos valores gastos com auxílio doença e pensão por morte no âmbito do RGPS, como efeito imediato das alterações efetuadas pela MP nº 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015, atinge, pelo menos em um primeiro momento, um dos objetivos da contrarreforma da previdência: capturar a massa de riqueza recolhida pela política previdenciária, através das contribuições, para outros usos do Estado (Granemann, 2016), através de um dos passos constantes do processo contrarreformista, em marcha no país desde meados da década de 1990: a redução do valor dos benefícios (Salvador e Silva, 2015).

Como afirma Granemann (2016), a cada aprovação de exigências como esta – a exemplo da MP 664/Lei 13.135 -, o que se observa é o crescimento da arrecadação da massa de riqueza mobilizada pela política previdenciária que, sem a contrapartida de um consequente aumento no plano dos gastos com os direitos previdenciários, mais dinheiro sobra para ser utilizado em outros âmbitos da política e das ações dos governos no comando do Estado brasileiro, como o superávit primário e a DRU (GRANEMANN, 2016, p. 683).

A restrição de direitos sociais dos trabalhadores da iniciativa privada, no contexto do acirramento da crise econômica e da opção pelo aprofundamento da austeridade fiscal, no segundo governo Dilma Rousseff, manifestou-se também na MP nº 665, de dezembro de 2014, que alterou a legislação que trata do seguro-desemprego, abono salarial e seguro defeso.

O abono salarial, de acordo com a Lei nº 8.900/1994, constitui-se em benefício no valor de um salário mínimo, pago uma vez por ano, como complemento aos trabalhadores da iniciativa privada que recebem até dois salários mínimos e com registro formal de trabalho de pelo menos um mês no ano anterior ao pagamento. A MP nº 665/2014 altera as condições para acesso ao abono salarial e a forma de cálculo de seu valor: tem direito ao benefício quem tiver trabalhado por pelo menos seis meses ininterruptos, formalmente, ou seja, mediante registro na carteira de trabalho, no ano anterior ao pagamento; o valor do benefício, cumprida essas condições, passa a ser calculado com base na proporção de 1/12 do valor do salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente (GENTIL, 2017; SALVADOR; SILVA, 2015).

Essas alterações, com impacto negativo na renda disponível ao consumo e à reprodução das frações mais pauperizadas da classe trabalhadora, agravam-se, do ponto de vista dessa classe, pelo contexto de aumento do desemprego, como decorrência da crise econômica, evidenciando, como afirma Gentil (2017), que o aprofundamento da austeridade fiscal é direcionado para uma classe social determinada. No contexto da recessão econômica, com intensificação do conflito da burguesia, em suas diferentes frações, contra o governo Dilma Rousseff, a política de conciliação de classes do lulismo, encampada por Dilma Rousseff, esgotou-se e, sem sustentação na burguesia e sob ataque da grande imprensa, voltou-se mais intensamente contra o trabalho.

No caso do seguro-desemprego, um dos “riscos” coberto pela Previdência e operacionalizado pelo Ministério do Trabalho⁷⁶, mediante alteração da Lei nº 7998/1990, foram criados novos prazos para concessão e redução na quantidade de prestações a que o trabalhador tem direito.

Como expressão das contradições da “economia política do lulismo”, em junho de 2015, mês em que foram publicadas as Leis nº 13.134 e 13.135, ratificando as principais medidas *contrarreformistas* propostas pelas MPs 664 e 665, a então presidente Dilma Rousseff sanciona a Lei Complementar nº 50, que dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico, revogando a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, elaborada no contexto da ditadura civil-militar, como parte do processo de expansão do complexo assistencial-previdenciário no país, na busca por legitimar socialmente o regime, dada a interdição de direitos civis e políticos, e da socialização estatal dos custos da produção e da reprodução do capital, na fase monopolista (BOSCHETTI, 2008; MANDEL, 1985; MOTA, 1995; NETTO, 2001b).

O trabalho doméstico, como afirma Pochmann (2012, p. 47-62), possui uma determinação particular, em relação ao emprego da mão de obra no setor privado e também no setor público: sua existência relaciona-se mais à combinação da concentração da renda e riqueza e com a existência de parcela significativa da força de trabalho sobrando às atividades desenvolvidas nos setores públicos e privados. 87% da despesa com contratação de

⁷⁶ O direito ao trabalho é um direito social, estabelecido na Constituição Federal de 1988, artigo 6º, e o seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário, um dos direitos dos trabalhadores, urbanos e rurais, conforme o artigo 7º da Carta Magna. No artigo 201 da Constituição de 1988, a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário é elencada como prestação a ser coberta pelo RGPS. Após a promulgação da Constituição, o Programa de Seguro Desemprego foi regulamentado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, bem como o Abono Salarial e o FAT, fundo que custeia o Programa de Seguro Desemprego, o Abono Salarial e programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico. O FAT, por essa legislação, é vinculado ao Ministério do Trabalho, razão pela qual o benefício de seguro-desemprego, constitucionalmente elencado como risco coberto pela Previdência, é operacionalizado pelo Ministério do Trabalho. O Ministério do Trabalho, no período analisado neste trabalho (1995-2016), que compreende os governos FHC, Lula e Dilma Rousseff, foi denominado Ministério do Trabalho e Emprego (1999), Ministério do Trabalho e Previdência Social (2015) e Ministério do Trabalho (2016). Criado em 1930, no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), no contexto de regulamentação dos direitos sociais e trabalhistas, como necessidade imposta pelo patamar de desenvolvimento das forças produtivas. No governo Temer, o Ministério do Trabalho foi desvinculado da Previdência, através de reforma ministerial realizada pela MP nº 726/2016, passando a ser designado apenas como Ministério do Trabalho. A Previdência, por sua vez, perdeu o *status* de Ministério, tornando-se Secretaria - Secretaria de Previdência, subordinada, juntamente com a Previc, ao Ministério da Fazenda – órgão que tem conduzido, desde a década de 1990, a política macroeconômica neoliberal. O INSS, que operacionaliza os benefícios do RGPS, com a MP, passa a ser vinculado ao MDS. As medidas governamentais promovidas pela reforma ministerial de Temer traduzem os objetivos do grande capital para a Previdência, ou seja, tornar a previdência pública uma política que concede benefícios mínimos, voltados a mitigar a pobreza na velhice, permitindo sua exploração pelos capitais, como espaço de valorização.

trabalhadores domésticos são efetuados por famílias com rendimento mensal acima de cinco salários mínimos.

Pochmann (2012) ressalta que o trabalho doméstico não gera excedente econômico, sem impacto (direto) na produção anual do país, embora se saiba que sem o trabalho da reprodução, geralmente feito pelas mulheres, a produção propriamente dita se inviabiliza. Diante dessa diferente *natureza* do trabalho doméstico, que não gera diretamente valor e excedente, não se pode prescindir que a força de trabalho doméstica seja remunerada de forma equivalente aos trabalhadores do setor privado e público, sendo de fundamental importância a existência de instituições regulatórias que garantam isso (POCHMANN, 2012, p. 48).

O trabalhador doméstico, parte do universo do trabalho considerado improdutivo, faz parte do segmento da força de trabalho sobrando das atividades organizadas pelos setores econômicos privados e públicos, exercendo ocupações e produção “marginais” à dinâmica capitalista, mas Pochmann ressalta algo importante: são segmentos que participam do consumo de bens e serviços no mercado - um dos mecanismos de crescimento econômico da “economia política do lulismo” - e podem até mesmo estar eventualmente envolvidos em alguma parte das cadeias produtivas.

A LC nº 150/2015 estabelece limites civilizatórios ao uso da força de trabalho doméstica, que, no Brasil, tem classe, raça e gênero: abarca um importante contingente de pessoas ocupadas, fundamentalmente mulheres, não brancas (62,7% em 2009) e oriundas da base da pirâmide social brasileira (POCHMANN, 2012, p. 49-61). Apesar das modificações históricas nas modalidades de contratação e uso da força de trabalho no interior das unidades familiares brasileiras,

[...] parte significativa das atividades desenvolvidas nos lares brasileiros carrega ainda hoje traços somente observados no passado servil e escravista. Não somente a remuneração praticada se mantém depreciada, mas também o status do exercício do trabalho humano nas unidades familiares apresenta-se, muitas vezes, extremamente desvalorizado (POCHMANN, 2012, p. 49).

A partir da abolição da escravatura, o trabalho doméstico foi perdendo participação relativa no total da ocupação urbana: em 1900, representava 53,15% do total de ocupados, passando para 7,8% em 2009, segundo dados apresentados por Pochmann (2012, p. 51). De 1970 a 2009, o número de trabalhadores domésticos passou de 1,3 milhão para 5,9 milhões de pessoas ocupadas, sendo 70,7% na condição de mensalistas e 29,3% na condição de horistas. A remuneração dos trabalhadores brasileiros em atividade nas unidades familiares é baixa: 97% do total recebe remuneração de até dois salários mínimos, sendo que 93% dos trabalhadores

domésticos estavam na faixa de remuneração de até 1,5 salário mínimo. Ilustrando a precariedade das condições de vida dessa fração da classe trabalhadora, Pochmann (2012, p. 50-61) destaca que essa remuneração corresponde a quase 40% da renda familiar dos trabalhadores domésticos brasileiros.

Neste ano, o contingente de ocupados nas unidades familiares era formado por 7,2 milhões de ocupados, a maioria na condição de mensalista e geralmente sem a presença do contrato formal; destes, 5,9 milhões como trabalhadores domésticos. Os horistas representavam 29,3% desse universo e apenas 26,3% possuíam o vínculo formal de trabalho definido pela CLT; dos horistas, que contabilizavam 2,3 milhões de trabalhadores domésticos naquele ano, nem 10% contribuem para a Previdência (POCHMANN, 2012, p. 50-51).

O panorama trazido por Pochmann (2012) revela a persistência daquelas marcas históricas: entre 1979 e 2009, o emprego com carteira assinada dos trabalhadores domésticos passou de 21,9% para 27,9%, um crescimento de 0,8% na média anual, o que significa que quase quatro quintos do total dos trabalhadores domésticos permanecem excluídos da legislação social e trabalhista no Brasil. Devido à elevada informalização das relações de trabalho e baixa remuneração, a ocupação de trabalho doméstico apresenta baixa participação sindical: em 1999, 1% dos trabalhadores eram sindicalizados, passando para 2,2% em 2009 (POCHMANN, 2012, p. 67). Nesse sentido o autor aponta que, diante da reprodução dos sinais do passado servil e escravagista, associada à dinâmica própria de contratação do trabalho nas unidades familiares, as tentativas de formalização da mão de obra doméstica tendem a ser pouco efetivas, tornando-se urgente e necessário reconsiderar o regime de contratação do trabalho nas unidades familiares⁷⁷ (POCHMANN, 2012, p. 51-52).

Os traços escravagistas de nossa formação social, associado ao traço de gênero da atividade, ratificados pelo pesquisador, faz com que as (os) trabalhadoras (es) domésticos estejam expostos a níveis mais elevados de exploração. Além de ratificar a Convenção nº 182 de 1999 da OIT, proibindo a contratação de menores de 18 anos⁷⁸, a LC nº 150/2015 limita a carga horária diária do empregado doméstico (oito horas e 44 minutos); determina o pagamento

⁷⁷ A proposta do autor é de estruturação do setor empregador de mão de obra terceirizada às atividades em unidades familiares, o que elevaria as novas vagas desse segmento empregador, com melhores salários, mais qualidade e produtividade, além de ampliar o sistema de proteção social e trabalhista a esse contingente. Outro efeito estimado pelo autor é a redução de quase dois milhões de ocupações de trabalhadores domésticos com remuneração até meio salário mínimo mensal (POCHMANN, 2012, p. 52-68).

⁷⁸ A participação relativa das pessoas com menos de 24 anos como ocupados no trabalho doméstico caiu significativamente, passando de 60,5% em 1970 para 13% em 2009 (Ibid., p. 62-64).

de hora extra, no mínimo 50% superior ao valor da hora normal; estabelece descanso semanal remunerado, com duração mínima de 24 horas consecutivas, preferencialmente aos domingos, além do descanso remunerado nos feriados; férias anuais remuneradas de 30 (trinta) dias, com pagamento de adicional ao salário normal, de no mínimo 1/3 (um terço); define e regulamenta o trabalho noturno ao empregado doméstico, como aquele compreendido entre as 22 h e as 5h do dia seguinte, sendo a hora do trabalho noturno contabilizada em 52 minutos e 30 segundos e remuneração acrescida de, no mínimo, 20% a mais do que a hora diurna; estabelece e define o regime de trabalho de tempo parcial, com duração semanal de no máximo 25 horas; admite o contrato de experiência ao empregado doméstico, mas estabelece limite de duração, de no máximo 90 dias; remuneração superior, de no mínimo 25%, no caso de empregado que acompanha o empregador em viagem, podendo ser convertida em banco de horas, se acordado; torna obrigatório o registro do horário de trabalho do empregado doméstico, por qualquer meio, manual, eletrônico ou mecânico; determina a obrigatoriedade de horário de repouso ou alimentação, de no mínimo 1 (uma) hora e no máximo 2 (duas), com a possibilidade de redução para 30 minutos, mediante acordo entre as partes, e condições especiais para o empregado doméstico que reside no local de trabalho; proíbe práticas arcaicas, como o desconto no salário do empregado doméstico de despesas com alimentação, vestuário, higiene ou moradia, bem como despesas com transporte, hospedagem e alimentação, em caso de serviço em viagem.

Além desses limites civilizatórios, nos marcos da emancipação política, reconhece alguns direitos trabalhistas e previdenciários inéditos ao empregado doméstico⁷⁹, como: FGTS; seguro-desemprego; salário-família; auxílio-acidente; obrigatoriedade da CAT; natureza acidentária da incapacidade, inclusive passível de aplicação do NTEp, que estabelece o nexo entre agravo e atividade econômica, com base na preponderância estatística; carência para acesso aos benefícios previdenciários a partir da data da filiação, ou seja, do registro em CTPS, e não a contar do efetivo pagamento da primeira contribuição sem atraso, nivelando com a condição do empregado e garantindo o acesso aos direitos em caso de não recolhimento por parte do empregador; no caso da renda, conta a média, mesmo que não recolhida, o empregado doméstico, assim como o empregado, quando em auxílio doença, passa a ser considerado licenciado; obriga o empregador doméstico a arrecadar e recolher a contribuição do empregado

⁷⁹ O empregado doméstico é segurado da Previdência social desde 1972. Pelas regras atuais, sua varia de acordo com o salário de contribuição, em 8%, 9% e 11 %. A LC nº 150/2015 define o empregado doméstico como aquele que presta serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas, por mais de 2 (dois) dias por semana.

doméstico e sua parcela até o dia 7 do mês subsequente, estabelece o Simples e o Programa de Recuperação de Créditos.

Ao mesmo tempo em que reconhece esse conjunto de direitos trabalhistas e previdenciários inéditos aos empregados domésticos, a LC nº 150/2015 revoga o inciso I do artigo 3º da Lei nº 8009/1990, que tornava passível de penhora o imóvel do casal ou entidade familiar em casos de dívidas trabalhistas e previdenciárias dos empregados domésticos. Ao revogar esse artigo, a recuperação dos créditos e dívidas trabalhistas dos empregados domésticos torna-se, potencialmente, mais burocrática e morosa.

Apesar dessas inflexões e contradições, a tendência que permanece e se intensifica a partir da recessão econômica do biênio 2014-15 é o aprofundamento da austeridade fiscal direcionado aos direitos sociais, com destaque aos direitos previdenciários, já apontada com as MPs nº 664 e 665/2014 e que prossegue no ano seguinte.

3.2.3 O legado do governo Dilma Rousseff para a Previdência: Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social (2015)

Como já foi ressaltado, no contexto da recessão do biênio 2014-15, ao invés de procurar reverter a desaceleração da economia, o governo Dilma Rousseff aprofundou as estratégias conservadoras de política econômica e a austeridade fiscal, na tentativa de assegurar sustentabilidade e legitimidade no poder (GENTIL, 2017, p. 12). Dessa forma, prossegue a autora, no segundo semestre de 2015, a contrarreforma da Previdência foi assumida pelo governo Dilma Rousseff como a mais urgente entre as reestruturações necessárias ao ajuste fiscal.

Anunciando um “déficit” de R\$ 85,8 bilhões no RGPS e apresentando como justificativa oficial de sua “reforma” a insustentabilidade da Previdência, diante do perfil demográfico de envelhecimento da população e a expectativa de vida cada vez mais elevada, o governo Dilma Rousseff intensifica o discurso por “reformas” privatizantes (GENTIL, 2017, p. 26).

Nesse contexto, em que a recessão econômica leva à constituição de uma “frente única” da burguesia (SINGER, 2018) contra o governo Dilma Rousseff, a presidente institui o Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, através do

Decreto nº 8.443, de 30 de abril de 2015, onde constam seus objetivos e órgãos componentes. Através da Portaria nº 21, de 1º de setembro de 2015, são designados, nominalmente, os membros participantes do Fórum, vinculados aos órgãos e entidades já estabelecidos no Decreto que o institui.

Dentre os participantes, constam representantes dos capitais, entidades sindicais – de trabalhadores em atividade e de aposentados -, órgãos governamentais e entidades técnicas, que deram sustentação ao diagnóstico apresentado no Grupo Técnico de Previdência (GTP) que se formou por ocasião do Fórum. Dentre os representantes dos trabalhadores, estão a CUT e a Força Sindical, entidades sindicais da classe trabalhadora que fazem parte do que Singer (2018) chama de “coalizão produtivista”, formada por empresários industriais e fração da classe trabalhadora organizada e que, inicialmente, teriam dado apoio e sustentação ao que o autor chama de “ensaio desenvolvimentista” do primeiro governo Dilma Rousseff (cf. nota 2).

Nesse momento particular do processo *contrarreformista* sobre a previdência social no Brasil, o apoio da “aristocracia operária”, conceito de Lênin recuperado por Iasi (2012), ao projeto hegemônico burguês, renova seu papel. Essa camada da classe operária organizada, que lutou contra o desmonte do Estado e das políticas públicas no decorrer das décadas de 1980 e 1990⁸⁰, busca desarmar a classe trabalhadora diante da disputa do fundo público, negociando em nome da classe para implementar uma política contra seus verdadeiros interesses (IASI, 2012, p. 315).

Como afirma Granemann (2016), o Fórum é expressão da continuidade do programa de desconstrução da Previdência Social como política do Estado brasileiro, mantido por sucessivos governos, apesar de orientações ideológicas, origens sociais e siglas partidárias distintas, cuja continuidade e similitude, em matéria previdenciária, ocorre pela observância às diretrizes dos organismos financeiros internacionais, com destaque para o documento do Banco Mundial de 1994.

⁸⁰ Mota (1995, p. 186-218) ressalta o papel e o projeto de seguridade social defendidos pela Força Sindical e pela CUT no debate que se instalou entre os representantes das classes sociais a partir da Assembleia Constituinte, em 1987, acentuando-se com a formação de um novo quadro de correlação de forças no governo Collor de Mello. Enquanto a Força Sindical, como uma central sindical que representa o sindicalismo de resultados, já evidenciava sua aliança com os capitais, defendendo, por exemplo, a divisão da previdência social em previdência pública e previdência complementar, a CUT apresentava-se como defensora do conceito de seguridade social estabelecido pela Constituição Federal de 1988, reafirmando os princípios da universalização dos benefícios, a criação do orçamento da seguridade, a fixação do valor do benefício mínimo e a defesa inflexível da participação dos trabalhadores na gestão do sistema. Como afirma Mota: “Esses princípios, em igual medida, defendidos pelo Partido dos Trabalhadores, constituíram-se num verdadeiro paradigma para o movimento sindical *cutista* exercer uma atitude de crítica e vigilância sobre o processo de implementação das medidas inseridas na Constituição Federal de 1988” (Ibid., p. 212).

Elegendo grandes temas para o debate – Demografia e Idade Média das Aposentadorias; Previdência Rural; Regimes Próprios de Previdência Social; Pensões por Morte; Diferença de Regras entre homens e mulheres -, a lógica intrínseca do relatório do Fórum (BRASIL, 2016) afirma a existência de déficits, oferecendo argumentos para as *contrarreformas* do grande capital⁸¹ (GRANEMANN, 2016).

Convertendo a longevidade, uma conquista civilizatória das forças produtivas, em um problema (GRANEMANN, 2016), o diagnóstico do Fórum ressalta o aumento da população idosa (de 10% para 33,7% da população total, entre 2013 e 2060), a redução da taxa de fecundidade (4,1 e 1,7 filhos nascidos vivos por mulher, em 1980 e 2015, respectivamente) e o aumento da expectativa de vida (segundo as projeções do Fórum, de 62,6 anos em 1980 para 75,4 em 2015) como gargalos que ameaçam a sustentabilidade da previdência, concluindo que haverá mais beneficiários do que contribuintes, logo “a população em idade ativa sustentará uma proporção cada vez maior de inativos” (BRASIL, 2016).

Como uma constante em todo o relatório do Fórum, enfatiza a maior expectativa de vida da mulher, de 77,5 anos, em relação ao homem, que é de 70,2 anos ao nascer, para, em seguida, apresentar dados sobre a experiência internacional, nos países da OCDE, que apontam a idade mínima próxima aos 65 anos.

Evidenciando suas semelhanças ao documento do Banco Mundial de 1994 (GRANEMANN, 2006), o relatório do Fórum critica a aposentadoria por tempo de contribuição, por reduzir a idade média de aposentadoria dos homens brasileiros, que está em 59,4 anos, fora da média mundial. Na tentativa de apontar o sinal de “atraso” da previdência social brasileira do resto do mundo ocidental, afirma o relatório que, além do Brasil, apenas três países adotam a aposentadoria por tempo de contribuição: Irã, Iraque e Equador.

Na busca de justificar a retirada de direitos dos segurados especiais, o Fórum apresenta um déficit das contas do RGPS de R\$ 85,8 bilhões em 2015, apontando que a previdência urbana obteve um superávit de 5,1 bilhões, enquanto a previdência rural sofreu um déficit de R\$ 91 bilhões. Ao lado desses números, o relatório aponta que a contribuição rural representa 2% da arrecadação previdenciária – contra 98% da arrecadação urbana -, concentrando 32,8% dos beneficiários e 22,5% das despesas do regime geral. O relatório do Fórum reproduz

⁸¹ Como ressalta Granemann (2016), o diagnóstico para o RGPS e para o RPPS, produto do GT que se forma no Fórum, serve de fundamento para a PEC nº 287/2016, apresentada pelo governo Temer, após o impedimento da presidente Dilma Rousseff, sobre o qual tecemos observações nas Considerações Finais.

estratégia mobilizada pelos organismos financeiros internacionais, que consiste em atribuir privilégios a frações da classe trabalhadora, estimulando o conflito, como forma de conquistar o consenso dessa classe ao projeto do grande capital para a Previdência.

Acrescenta a esse quadro catastrofista, que busca evidenciar os “privilégios” dos trabalhadores rurais, que receberiam parcela considerável dos benefícios com mínima contribuição, a diferença da média de idade de aposentadoria entre o trabalhador rural e o trabalhador urbano, que seria 4,7 anos a menos em favor do trabalhador rural, considerando que 90% dos benefícios rurais são aposentadoria por idade (67,2%) e pensão por morte (25,1%).

A culpabilização dos trabalhadores rurais pelo déficit da Previdência, através de uma leitura isolada das contas do RGPS, é acrescida da culpabilização da mulher do contexto rural, quando o relatório do Fórum ressalta que grande maioria de beneficiários rurais são segurados especiais e mulheres. O corte de gênero, já visualizado nas medidas de “inclusão” previdenciária, na direção de um sistema público de previdência *básico*, se reproduz perversamente nesse movimento de retirada de direitos, incidindo sobre um segmento de extrema vulnerabilidade, as mulheres do campo.

O relatório do GTP minimiza as diferenças do trabalhador urbano e rural, afirmando que a diferença de rendimento do trabalho entre ambos “tem diminuído ao longo do tempo, o que tem contribuído para melhorar a vida do trabalhador rural” (BRASIL, 2016), afirmação seguida da apresentação de um gráfico que aponta o aumento da razão do rendimento do trabalho por hora rural e urbano de 18,1% para 25,7%, entre 1995 e 2014.

Para justificar a contribuição previdenciária dos segurados especiais, o relatório do GTP afirma que, no universo de 17,8% da população ocupada rural sem proteção da previdência, 6,8% tem capacidade contributiva, porque seu rendimento é igual ou superior a um salário mínimo. O contingente desses trabalhadores rurais desprotegidos, entre 16 e 59 anos, com rendimento acima de 1 salário mínimo, teria crescido 103%, entre 2004-2014, enquanto que os que possuem rendimento abaixo de 1 salário mínimo, tiveram queda de 25%.

Outro aspecto discutido no Fórum, diz respeito à pensão por morte, que, como vimos, foi objeto de duros ataques pela MP nº 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015. O relatório do GTP afirma que as pensões por morte representaram 26,6% do total de benefícios e 24,6% do valor pago pelo RGPS em janeiro de 2016. Diante desses dados, afirma que o Brasil é um país relativamente jovem e com “elevada despesa” com pagamentos de pensões em relação ao PIB, na ordem de 3% (BRASIL, 2016).

O relatório retoma os aspectos da Lei 13.135/2015, afirmando que foram aprovadas “apenas” algumas das alterações encaminhadas pelo Poder Executivo, através da MP nº 664/2014. Uma das alterações, propostas pelo Executivo e acolhidas pelo Congresso, foi o estabelecimento de tempo de duração para recebimento da pensão por morte, de acordo com a idade do cônjuge, companheiro ou companheira, conforme descrito e analisado no item 3.2.2. A partir de dados de 2015, ressalta que 89,8% dos cônjuges beneficiários de pensão por morte tem mais de 44 anos – logo, recebem a pensão vitaliciamente – e a maioria é constituída por mulheres: segundo os dados apresentados pelo relatório do GTP, 78,17% são mulheres, enquanto 1,82% são homens. Ressalta também o crescimento da quantidade de pensões por morte emitidas: 27,5% entre 2005 e 2015, representando 27,9% e 26,6% do total dos benefícios do RGPS, respectivamente. Aponta que 80% das pensões por morte concedidas no RGPS, em 2015, estão na faixa de valor entre 1 e 2 salários mínimos (55% na faixa de 1 salário mínimo e 24,7%, entre 1 e 2 salários mínimos) (BRASIL, 2016).

A longevidade das mulheres residentes nas cidades aparece, no relatório do GTP, como um problema de sustentabilidade da previdência. Um dos *slides* que compõe o relatório exhibe a duração média das pensões por morte por sexo e por clientela, entre 2005 e 2015, sobressaindo o tempo maior de duração das pensões por morte recebidas por mulheres no contexto urbano: enquanto os homens recebiam a pensão por morte, em média, por 8,9 anos, mensurado em 2005 e 10,6 anos, em 2015, as mulheres recebiam por 19,6 e 22,3 anos, respectivamente.

Outro ponto ressaltado nos *slides* que compõem o relatório do GTP (BRASIL, 2016) diz respeito à acumulação de aposentadoria e pensão por morte, sobre o que não há impedimentos na atual legislação previdenciária, balizada pela Lei nº 8213/1991. Segundo os dados apresentados pelo relatório, 2,4 milhões de beneficiários acumulam pensão por morte e aposentadoria, sendo que, destes, 93,4% tem 60 anos ou mais. O percentual de pensionistas que acumulavam pensão por morte e aposentadoria teria triplicado entre 1992 e 2014, passando de 9,9% para 32,4%, respectivamente – a maioria com rendimentos entre 1 e 2 salários mínimos e 60 anos ou mais de idade.

Entretanto, o relatório do GTP afirma que em 2014, 70,6% dos beneficiários que acumulam aposentadoria e pensão encontram-se nos três décimos de maior rendimento domiciliar *per capita* brasileira, que equivalem, a partir de dados da PNAD de 2014, à faixa de rendimentos entre R\$ 972,50 e R\$ 2.000,57 *per capita*. Percebe-se, aqui, que os supostos

privilegiados, culpados da insustentabilidade da previdência, são as frações mais bem remuneradas da classe trabalhadora, e não o capital.

O relatório aponta a aprovação das regras para pensão por morte pela Lei nº 13.135/2015, válidas para o RGPS e para os servidores da União, apontando a necessidade de que os estados, Distrito Federal e municípios aprovem suas leis próprias nessa direção – recomendação acompanhada de vários gráficos acerca dos “explosivos” gastos com pensão por morte, sobretudo por mulheres, no RPPS, que teria passado, no total, de R\$ 24,4 bilhões em 2009 para R\$ 37,6 bilhões em 2015. Ao apresentar o crescimento da quantidade de pensões por morte mantidas pelos RPPS de estados, Distrito Federal e municípios, entre 2010 e 2013, ressaltando o contingente expressivo das mulheres como beneficiárias da pensão por morte, o relatório do GTP aponta para uma agenda de contrarreforma da previdência em outros âmbitos do Estado e para as próximas gerações.

Após expor o “falso” déficit da Previdência, exibindo nos *slides* a maior participação das mulheres como beneficiárias de pensão por morte, e por mais tempo que os homens, o relatório parte para a exposição sobre a “Questão de Gênero na Previdência” (BRASIL, 2016). As considerações iniciais sobre tema versam sobre o direito que as mulheres possuem de se aposentar com 5 anos a menos do que os homens, diferença justificada, segundo o relatório do Fórum, pelas condições desfavoráveis enfrentadas pelas mulheres no mercado de trabalho e pela dupla jornada. Reconhece o dispêndio de mais horas com afazeres domésticos pelas mulheres, em relação aos homens, entretanto, afirma que a diferença de idade entre os gêneros no Brasil encontra-se no topo da experiência internacional e que com o crescimento da proteção previdenciária sobre a população ocupada, observado nos últimos anos, verifica-se em 2014 que a cobertura previdenciária das mulheres se igualou aos homens, atingindo 72%.

Uma das justificativas levantadas pelo relatório do GTP para a ampliação da cobertura previdenciária das mulheres, ocorrida na década de 2000 - além de sua maior inserção no mercado de trabalho e conquista de postos formais de trabalho –, são as medidas de “inclusão” previdenciária introduzidas no governo Lula e no governo Dilma Rousseff. Ou seja, para além de reproduzir, com a mediação das políticas sociais neodesenvolvimentistas, um sistema público de previdência com benefícios de valor mínimo, voltados para reduzir a pobreza na velhice, em consonância com as diretrizes do documento do Banco Mundial de 1994, essas medidas servem de justificativa para nivelar “por baixo” os direitos das mulheres, retirando conquistas históricas.

Apesar de inicialmente reconhecer as condições desfavoráveis das mulheres no mercado de trabalho e a dupla de jornada, os argumentos do GTP parecem ficar reduzidos ao nível do discurso, visto que seu relatório final, em vários *slides*, dedica-se a mostrar o crescimento da participação da mulher no mercado de trabalho e na cobertura previdenciária; a diminuição da diferença dos rendimentos por hora entre homens e mulheres, sobretudo entre os estratos mais jovens da população; comparando a razão dos rendimentos por hora entre mulheres e homens no Brasil com a razão dos salários médios entre os gêneros nos demais países; apontando a maior longevidades das mulheres em relação aos homens, para, em seguida, apresentar a relação dos países onde vige a idade mínima de 65 anos ou mais para aposentadoria, para ambos os sexos: Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Japão, México, Holanda, Nova Zelândia, Portugal, Espanha e Suécia.

Desconsiderando todas as mediações da formação social dos países e suas diferentes formas de inserção na divisão internacional do trabalho, desconsiderando ainda os próprios argumentos mobilizados pelo relatório, acerca da dupla jornada da mulher e das condições desfavoráveis no mercado de trabalho, a “Questão de Gênero na Previdência” é resolvida pelo GTP com o estabelecimento de idades iguais para aposentadoria de homens e mulheres, em uma situação em que a igualdade jurídica proposta desconsidera as condições reais das mulheres na sociedade brasileira.

Cabe ressaltar um último aspecto relevante, no que diz respeito à agenda de contrarreformas da previdência para as próximas gerações que parece se consolidar ao longo dos *slides* que compõem o relatório do GTP: a convergência dos regimes de previdência - RGPS e RPPS. O tema é apontado no relatório, através da comparação das regras de acesso aos benefícios previdenciários nos dois regimes, com destaque para a aposentadoria por tempo de contribuição, que no RPPS exige idade mínima (60 para homens e 55 para mulheres), além do tempo mínimo de contribuição, enquanto no RGPS não há exigência de idade mínima para essa aposentadoria.

O item é composto pela apresentação das regras atuais de acesso aos benefícios previdenciários em ambos os regimes e, apesar de não apresentar sugestões explícitas, o subtítulo do item – “Convergência dos regimes de previdência” – e a forma comparativa de apresentação, após o diagnóstico catastrofista apresentado nos *slides* iniciais acerca do “falso” déficit da Previdência, o que parece se colocar pelo relatório é a proposta de nivelar os direitos previdenciários dos trabalhadores do espaço público e da iniciativa privada a partir dos

parâmetros mais reduzidos, reproduzindo o discurso da *cultura da crise* (MOTA, 1995), de forma a legitimar, junto à classe trabalhadora, com o suporte da “aristocracia operária”, a necessidade do capital de valorização, tornando a seguridade social espaço de inversão de capitais (GRANEMANN, 2016).

De acordo com estudiosos da previdência social, as medidas contrarreformistas desencadeadas pelo governo Dilma Rousseff no anos de 2014 e 2015 encerravam uma clara estratégia de limitação do acesso aos direitos previdenciários e redução do valor dos benefícios, como forma de produzir o ajuste fiscal no entrecruzamento da crise econômica e crise política, estratégia predominante ao longo do processo contrarreformista que se abate sobre a previdência pública desde 1998, em observância às diretrizes dos organismos financeiros internacionais (GENTIL, 2017; SALVADOR; SILVA, 2015).

Gentil (2017, p. 26) destaca outras medidas propostas pelo governo Dilma Rousseff no biênio 2014-15: a recriação da CPMF (com alíquota de 0,2%); a prorrogação do mecanismo da DRU, com um percentual que se elevaria de 20% para 30%; além da unificação, no longo prazo, acima mencionada, de todos os regimes de Previdência, igualando as regras de aposentadoria para homens e mulheres, trabalhadores urbanos e rurais, do setor público e privado e o fim do acúmulo de aposentadorias e pensões por morte. Entrou adicionalmente em pauta a discussão da proposta de desvincular do salário mínimo do piso previdenciário e dos benefícios da LOAS, de forma a modificar o critério de reajuste anual desses valores, que, nos últimos anos, gerou correções acima da inflação (com base em um modelo de correção que considera também a taxa de crescimento do PIB nos dois anos anteriores).

Conforme aponta Gentil (2017), as medidas contrarreformistas são propostas em um cenário de sucessivos superávits da Seguridade Social: o conjunto de suas receitas foi superavitário ao longo de todo o período 2007-15, sendo de R\$ 75,9 bilhões em 2007, R\$ 78,1 bilhões em 2012 e R\$ 16 bilhões em 2015, ano em que apresentou uma queda expressiva, produto da recessão e das elevadas desonerações tributárias, apesar de todos os efeitos nocivos da política econômica implementada desde 2011 e da profunda recessão de 2015. Diante dessa trajetória superavitária da Seguridade Social, a agenda privatizante do governo Dilma Rousseff, segundo a autora, aponta que “a reforma da previdência social não era apenas uma necessidade conjuntural de ajuste fiscal ou de enfrentamento de uma trajetória demográfica de longo prazo, mas configurava-se, antes, como um projeto do mundo das finanças, que articulava os reais interesses do Estado e do capital financeiro” (GENTIL, 2017, p. 27).

Esse projeto do grande capital para a Previdência, que implica a desconstrução da previdência social, como política do Estado brasileiro, para a expansão da “previdência privada”, uma não-previdência (GRANEMANN, 2016), tem diretrizes bem definidas, com alguns pontos-chaves, que se fazem presentes em todo o processo contrarreformistas, através da EC nº 20/1998, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), da EC nº 41/2003, na Lei nº 12.618/2012, das MPs nº 664 e 665, do relatório do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social (BRASIL, 2016): o ataque aos trabalhadores mais bem remunerados, sobretudo do Estado; o falseamento da noção de privilégio, atribuído a esses últimos, estimulando o conflito entre as frações da classe trabalhadora, dificultando a formação de uma consciência de classe; a substituição do princípio da solidariedade intergeracional e intra-classe pelo princípio da capitalização, que expressa a lógica do mercado e do “indivíduo como mônada isolado” (MARX, 2010); a conversão da longevidade, logo, dos inativos, em um problema; a reprodução da desigualdade de gênero em patamares mais elevados, sob o argumento da igualdade jurídico-formal.

Com o acirramento da crise econômica e da crise política, convertida em “crise permanente do Estado” (MANDEL, 1985), as contradições da “economia política do lulismo” se acentuam, de forma que a mera “redistribuição horizontal” do Fundo Público não é mais viável para a reprodução do capital, que coloca o aparato do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário – em uma ofensiva contra o trabalho. A disputa pelo Fundo Público se acirra a partir de meados do primeiro governo Dilma Rousseff, adentrando seu segundo governo, assumindo a forma de uma crise política inflamada com o ressurgimento de uma Oposição de Direita, dirigida pelo PSDB, com os resultados das eleições de 2014 e com as manifestações que tomam as ruas em 2015, com suporte da grande imprensa (DEMIER, 2017). Os porta-vozes do capital, representados pelas frações da burguesia “interna”, nessa disputa pelo Fundo Público no contexto de queda das taxas médias de lucro, dirigiam suas críticas ao que consideravam “excessos” das medidas anticíclicas adotadas pelos governos do PT - em especial, a política de desenvolvimento produtivo, iniciada em 2008, no governo Lula, e sua continuidade no Programa de Sustentação do Investimento, de 2009, e no Plano Brasil Maior, de 2011 – e à ausência de receitas para o financiamento e expansão dos programas de “inclusão social”, compreendidos enquanto um conflito redistributivo (MARQUES, 2016, p. 54).

O governo Dilma Rousseff, buscando se legitimar perante os representantes do capital para se manter no poder, opta por medidas regressivas no curso do aprofundamento da

austeridade fiscal, que, no âmbito da seguridade social, se expressa na transferência ao capital privado de espaços importantes da atuação estatal, atingindo políticas sociais fundamentais como educação, cultura, saúde, assistência social e previdência, terceirizadas através das OSs, fundações, OSCIPs e outras formas jurídicas, como empresas públicas de direito privado, a exemplo da EBSEH, e a “previdência privada” dos servidores públicos, a exemplo da Funpresp (GENTIL, 2017; MARQUES, 2016).

No âmbito da previdência, em particular, o aprofundamento da austeridade fiscal no governo Dilma Rousseff se concretizou nas MPs nº 664 e 665 de 2014, convertidas nas Leis nº 13.135 e 13.134/2015, e na instituição do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social (BRASIL, 2016), cujos diagnósticos e relatórios, como aponta Granemann (2016), exercem grande influência na PEC nº 287/2016, encaminhada pelo governo Temer, após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

O fim do rápido ciclo de crescimento econômico, impulsionado pelo *boom* das *commodities*, entre 2003-2010, estreitou as margens para o exercício da política de conciliação de classes. Apesar de apresentar um crescimento médio anual do PIB de 2,4% - frente 4,7% no segundo governo Lula (SINGER, 2018, p. 77) - o primeiro governo Dilma Rousseff conseguiu manter, nesse período, as medidas e os resultados de ativação do mercado interno e redução da pobreza extrema, que caracterizam a “economia política do lulismo”. No primeiro mandato Dilma, persistiu a diminuição da pobreza extrema: de 24% de miseráveis em 2002, passou-se a 7% em 2014, através dos postos de trabalho criados e das transferências de renda, contributivas e não contributivas (SINGER, 2018, p. 78), além dos ganhos no rendimento médio real dos trabalhadores, já mencionados.

Nesse sentido, consideramos que houve uma tentativa de continuidade das políticas sociais compensatórias, focalizadas nas expressões extremas da questão social, evidenciada pela expansão dos gastos assistenciais – que representaram 1,2 % do PIB na média anual do período 2011-14, frente a 0,7% em 2003-06 e 1% entre 2007-10 (GENTIL, 2017, p. 19). Embora de baixa magnitude, diante dos níveis elevados de pobreza e desigualdade do país, essas políticas, associadas à introdução às medidas de “inclusão” previdenciária, não ultrapassam os marcos do projeto do grande capital para a Previdência, consolidando-os: a previdência pública com valores mínimos, voltadas a mitigar a pobreza na velhice, ao lado da “previdência privada”, aos trabalhadores mais bem remunerados, do Estado e do grande capital, reeditando a divisão da clientela da seguridade social entre o *cidadão pobre*, que utiliza os

serviços sucateados de saúde e previdência públicos, e o *cidadão consumidor*, que adquire esses serviços no mercado (GRANEMANN, 2006; MOTA, 1995).

No contexto do acirramento da crise econômica e aprofundamento da austeridade fiscal, na passagem do primeiro para o segundo governo Dilma Rousseff, a política social foi retirada de seu posto de mecanismo econômico de sustentação da demanda agregada e do crescimento, como centro da estratégia de política econômica dos governos do PT (GENTIL, 2017, p. 12), sacrificando os interesses de parte de sua base social de apoio, as famílias de baixa renda e segmentos de renda média.

A “economia política do lulismo”, que se construiu a partir da ativação do mercado interno e redução da pobreza (SINGER, 2012), assentada na manutenção do “tripé” macroeconômico neoliberal, em uma adaptação das recomendações do Banco Mundial para a realidade brasileira, pela via do social-liberalismo, combinando políticas macroeconômicas com medidas que atenuem o declínio do consumo privado e aumento das despesas públicas em programas específicos para os pobres (MOTA, 1995, p. 204), parece ter se esgotado como possibilidade histórica.

Na particularidade brasileira da segunda década do século XXI, as condições objetivas colocadas pela crise econômica, interferindo na taxa geral de aumento da produção, no desenvolvimento da taxa de lucros nas relações de forças entre as classes, ameaçam mesmo a mera “redistribuição horizontal” do Fundo Público para garantir as “despesas importantes para preservação da sociedade burguesa” (MANDEL, 1985, p. 342-343). Ou seja, mesmo os ganhos limitados do trabalho, possíveis no período imediatamente anterior, tornaram-se obstáculos para a valorização do capital, com o baixo crescimento do PIB e as projeções futuras nada animadoras divulgadas pelas agências internacionais.

Esse movimento do capital é uma tendência do estágio tardio do capitalismo, conforme análise de Mandel, ou seja, quando as condições objetivas de sua manutenção registram mudanças *graduais*, o resultado é uma crise financeira endêmica do Estado capitalista tardio: “A ‘crise administrativa’ permanente do Estado transforma-se com isso numa crise permanente do Estado” (MANDEL, 1985, p. 343).

A “frente única” formada pelas frações burguesas (SINGER, 2018) contra o governo Dilma Rousseff evidencia que a articulação efetiva dos interesses da classe burguesa, o “processo pelo qual o capitalista total ideal estabelece determinadas prioridades entre suas

diversas funções”, adquire uma importância fundamental para todos os capitalistas individuais a longo prazo, no estágio tardio do capital (MANDEL, 1985).

A partir do final do primeiro governo Dilma Rousseff, com a recessão econômica, no âmbito da “onda longa recessiva”, a austeridade fiscal contra os trabalhadores mais pauperizados, como vimos, se acentuou. O que o processo histórico parece apontar é a centralização da dominação política no aparato do Estado e sua consequente autonomização, em detrimento das instituições da democracia representativa burguesa (MANDEL, 1985).

O golpe jurídico-parlamentar, cujo desfecho ocorreu em abril de 2016, evidencia as tendências mais gerais do capitalismo tardio, vislumbradas por Mandel. Diante da crise econômica e política, cuja reincidência é uma característica desse estágio do capitalismo, o resultado nem sempre é necessariamente o consenso, mas uma decisão que reflete os interesses da classe burguesa no sentido de manutenção das condições gerais de valorização do capital, ainda que acarrete o eventual sacrifício de algumas de suas frações, viabilizando-se na forma política de ditaduras, bonapartismo e fascismo, no interior da tendência de evolução política atual do Estado capitalista tardio, como um “Estado forte”, que impõe restrições cada vez maiores às liberdades democráticas (MANDEL, 1985).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do processo investigativo e da exposição da dinâmica do objeto e dos resultados alcançados, verificamos que as medidas implementadas no RGPS sob os governos do PT, autointituladas medidas de “inclusão” previdenciária, ampliaram a proteção social de algumas frações da classe trabalhadora, como os trabalhadores por conta própria, através da instituição do MEI; as mulheres donas de casa, através da redução da alíquota de contribuição previdenciária; os empregados, através da ampliação da proteção do Estado e responsabilização das empresas nos acidentes e doenças de trabalho; aos idosos e pessoas com deficiência, pela redução da idade de acesso ao BPC, no caso dos primeiros, e pela introdução do modelo de avaliação biopsicossocial da deficiência, baseado na CIF.

A política de valorização do salário mínimo, adotada pelo governo do PT a partir de 2005, dentro dos objetivos estratégicos da “economia política do lulismo” – redução da pobreza com ativação do mercado interno – (SINGER, 2012), aumentou o poder de compra dos trabalhadores assalariados, com impactos no BPC e nos benefícios previdenciários, em sua maioria vinculados ao salário mínimo.

Ao longo do processo investigativo, alguns deslocamentos e contradições, que compõem a totalidade concreta, foram se impondo ao movimento do pensamento que se eleva do abstrato ao concreto: algumas bandeiras históricas defendidas pelo PT e pela CUT na década de 1980, quando mantinham um posicionamento de defesa da seguridade social, foram mantidas nos governos do PT, como a cobertura do seguro de acidente de trabalho na previdência social, expressa com a instituição do NTEp e do FAP, diante de um debate entre sua privatização e estatização que vem desde aquela década; o reajuste mensal dos benefícios previdenciários pela inflação, além do reconhecimento de demandas históricas da sociedade civil organizada, com a redução da idade de acesso do idoso ao BPC e a revisão do modelo de avaliação da deficiência desse benefício, tensionando a predominância do modelo biomédico. Essa revisão, por exemplo, resultou na contratação, via concurso público, de mais de 900 assistentes sociais no INSS em 2009, que passaram a compor o quadro organizacional da autarquia, redimensionando esse espaço sócio-ocupacional da profissão e fortalecendo esse serviço previdenciário, previsto no artigo 88 da Lei nº 8.213/1991, após dura ofensiva sofrida na década de 1990, sob o governo Cardoso, que tentou sua extinção através de Medida Provisória. Esses profissionais passaram a atuar na avaliação social do BPC e nas demais linhas

de ação do Serviço Social da autarquia, como Saúde do Trabalhador e Ampliação e Consolidação dos Direitos Previdenciários, através de ações profissionais e instrumentos técnicos consagrados na Matriz Teórico-Metodológico do Serviço Social do INSS (BRASIL, 1994).

A despeito desses deslocamentos, a manutenção de limites estruturais na previdência, inviabilizou a ampliação radical do acesso aos benefícios previdenciários mantidos pelo RGPS. A lógica contributiva, que historicamente caracteriza a previdência social como um “seguro”, foi mantida; o critério de renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, para acesso ao BPC, não chegou a ser questionado; a introdução do modelo de avaliação da deficiência e da incapacidade baseado na CIF, para acesso ao BPC, gerou tímidos aumentos na concessão desse benefício à pessoa com deficiência, mas não logrou alterações qualitativas no padrão histórico de acesso; não houve reversão de medidas contrarreformistas e antidemocráticas efetuadas pelo governo Cardoso, como o Fator Previdenciário e o estabelecimento do “teto” nominal dos benefícios, que continuaram operando como redutores da renda dos benefícios previdenciários ao longo de todo o período histórico analisado, como pode ser observado na Tabela 1 do Apêndice.

A ampliação do leque dos direitos, onde houve, foi tímida, sem alterações substantivas no padrão histórico de proteção social no país, fundado na lógica do seguro (BOSCHETTI, 2003), e sem operar um salto qualitativo na direção de um sistema de seguridade social universal e verdadeiramente redistributivo. No mesmo movimento de medidas de tímida ampliação dos direitos previdenciários dos trabalhadores do setor privado, mantidos pelo RGPS, os governos do PT mantiveram o redirecionamento do aparelho do Estado ao atendimento das necessidades do grande capital, através de medidas contrarreformistas, investidas contra as frações da classe trabalhadora empregada pelo próprio Estado, a exemplo da EC nº 41/2003, no governo Lula, e da Lei nº 12.618/2012, que regulamenta a FUNPRESP, no governo Dilma.

No âmbito da relação fundamental capital x trabalho, as medidas de “inclusão” previdenciária implementadas pelo governos do PT, encerram uma contradição, dada pela ampliação da cobertura previdenciária a frações da classe trabalhadora duramente atingidas pelos efeitos da reestruturação produtiva e mundialização do capital, como os trabalhadores por conta própria, e seus limites intrínsecos como mediação política e institucional no enfrentamento do desemprego, estrutural e maciço.

Oficialmente apresentadas sob argumentos progressistas, como iniciativas voltadas à redução da informalidade, incentivo ao empreendedorismo e à inclusão social e previdenciária, essas medidas reforçam o trabalho informal, traço histórico-estrutural da sociedade brasileira, e mantém inalterado o padrão de seguridade social que vem sendo (des)construído no país desde a década de 1980, conforme análise de Mota (1995), e aprofundado pelas contrarreformas das décadas de 1990 e 2000, incluindo, ao lado da assistencialização/privatização da seguridade, uma nova mediação: a lógica do seguro rebaixado, destinado ao trabalhador precarizado, mediante oferta de baixa cobertura, acesso a benefícios de valor mínimo e aposentadorias tardias, mediante a contrapartida da contribuição individual, através de alíquotas reduzidas, mantendo a lógica do seguro, mas sem a contrapartida do Estado.

O que a investigação aponta, no percurso dos vários momentos analisados, é que os governos do PT, através de sua política social “neodesenvolvimentista” – focalizada na extrema pobreza, mediatizada pelo crédito para o consumo e com verniz “nacional-popular” -, reproduz, portanto, a tendência que a seguridade social, na disputa dos capitais pelo Fundo Público, vem assumindo desde meados da década de 1980 (MOTA, 1995), tendência que opera uma clivagem entre o “cidadão pobre”, usuário dos programas de transferência de renda da assistência social ou de um sistema de previdência público com benefícios de valor mínimo, caso tenha um contrato de trabalho; e o “cidadão consumidor”, situado entre as frações da classe trabalhadora mais bem remuneradas, usuário da previdência complementar e dos planos de saúde privados (idem), com a inclusão de uma nova mediação, a lógica do seguro rebaixado, voltado ao trabalhador precarizado, sem contrato de trabalho e sem a contrapartida da responsabilidade estatal.

Os deslocamentos e inflexões não comprometem o momento predominante da direção social da previdência sob os governos do PT, ou seja, a continuidade do projeto do grande capital para a Previdência, cujas linhas gerais encontram-se no documento do Banco Mundial de 1994 (GRANEMANN, 2006) e no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), os quais, respondendo às necessidades dos capitais em crise, direcionam o aparelho do Estado, através das contrarreformas, à desconstrução da previdência pública, oferecendo benefícios de valores mínimos, voltados à redução da pobreza na velhice, como condição de incentivo à “previdência privada”, uma vez que: “Um salário mínimo como a referência média para o RGPS em muito contribui para que as ditas “previdências

complementares” – aberta e fechada – possam fomentar importantes massas de capital portador de juros e de capital fictício.” (GRANEMANN, 2016, p. 684)

Com o aprofundamento da crise econômica, desencadeada nos EUA em 2008 e seus rebatimentos na crise mundial de 2011, elevando o conflito entre as classes a um patamar mais elevado, são dadas as condições objetivas de esgotamento do autodenominado “neodesenvolvimentismo”, como possibilidade histórica de gestão do capitalismo brasileiro, evidenciando, outrossim, as contradições dos governos do PT na condução das políticas de proteção social e do trabalho.

As frações burguesas “internas”, cujos capitais tem fortes vínculos com o capital transnacional, se articulam e passam a exigir a mudança no padrão ídeo-político do aparelho estatal, na direção da ortodoxia neoliberal. Nesse contexto, o governo Dilma Rousseff, diante do acirramento da crise e dos conflitos no interior das frações burguesas, acentua sua opção ao projeto dessa classe, na busca por legitimação política, aprofundando o ajuste fiscal, cuja expressão, na previdência, ocorre pelas MPs nº 664 e nº 665, ambas de 2014, convertidas nas Leis nº 13.135 e nº 13.134 de junho de 2015, bem como através do Relatório Final do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, instituído em 2015. Essas medidas, objeto de análise dos itens 3.2.2 e 3.3.3, incidem sobre benefícios do regime de previdência dos trabalhadores do setor privado, reduzindo a proteção social a esses trabalhadores e seus dependentes em situações de desemprego involuntário, doença e morte.

Na conjuntura em que as trocas econômicas internacionais favoreceram o crescimento econômico e tímidas melhorias de indicadores sociais e econômicos, sobretudo no segundo governo Lula, o governo do PT apresenta medidas de “inclusão” previdenciária, através da flexibilização da legislação, formalmente justificadas com argumentos progressistas, como o incentivo ao “empreendedorismo”, redução da informalidade e da pobreza, promotoras da inclusão social e previdenciária, em uma tendência a minimizar os impactos do ajuste fiscal sobre o regime de previdência dos trabalhadores do setor privado, mas apresentando tímidos resultados na ampliação da proteção social da classe trabalhadora e sem alterar o padrão de seguridade social (des)construído desde a década de 1990, através de contrarreformas.

No contexto de acirramento da crise, em que os limites da “redistribuição horizontal” (MANDEL, 1985), realizada pelo Fundo Público, se aguçam, o governo, mesmo com o respaldo das urnas, nas eleições de 2014, opta pelo aprofundamento do ajuste estrutural neoliberal. No intento de se manter no poder, o governo Dilma Rousseff apresentou projetos de lei de caráter

abertamente neoliberal e reacionário, como o Projeto de Lei Complementar nº 257, prevendo o congelamento do salário mínimo e demissão de servidores, em caso de não cumprimento das metas de *superávit*, e a Lei conhecida como “lei antiterrorismo”, cujo principal objetivo era eliminar óbices jurídicos à repressão aberta aos movimentos sociais (DEMIER, 2017), na conjuntura que sucede as manifestações de 2013. No campo da seguridade social, as MPs nº 664 e 665, ambas de 2014, convertidas nas Leis nº 13.135 e 13.134/2015, demarcam o aprofundamento da austeridade fiscal sobre os direitos derivados do trabalho, no governo Dilma Rousseff, atingindo tanto os trabalhadores empregados pelo Estado quanto aqueles da iniciativa privada, incidindo sobre o escopo da proteção social nas situações de desemprego involuntário, doença e morte.

As principais propostas da MP nº 664/2014, apresentadas pelo Poder Executivo central e sua equipe econômica, consolidadas no Quadro 1, seção “Apêndice”, foram: exigência de carência (número mínimo de contribuições) de 24 meses para acesso dos dependentes à pensão por morte, proposta não aprovada pelo Congresso na votação da MP que redundou em sua conversão na Lei nº 13.135/2015; redução do valor da pensão por morte, de 100% para 50%, acrescida de cotas individuais, por dependente, referente a de 10% do valor cada, até o máximo de cinco dependentes, bem como a irreversibilidade dessas cotas, no caso de perda da qualidade de dependente, salvo algumas exceções, propostas que também não foram aprovadas na votação. Já as medidas contrarreformistas propostas sobre os direitos dos cônjuges e companheiros/companheiras, foram todas aprovadas no processo de votação da MP no Congresso: exigência de 2 (dois) anos de casamento ou união estável para que o cônjuge ou companheiro/companheira tenha direito à pensão por morte, com exceção para o caso de óbito decorrente de acidente ou se o cônjuge ou companheiro (a) for considerado incapaz ou insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade remunerada e, desde que, o instituidor do benefício (*de cujus*) tenha 18 contribuições mensais ao regime de previdência anteriores ao óbito; estabelecimento de tempo de duração máximo para o recebimento da pensão por morte por cônjuges e companheiros/companheiras, de acordo com a expectativa de sobrevida do dependente na data do óbito do segurado, auferida pela Tábua Completa de Mortalidade do IBGE, instituindo, na prática, o fim da vitaliciedade da pensão por morte aos cônjuges e companheiros (as). Além disso, a MP propõe que o dependente condenado pela prática de crime doloso de que tenha resultado a morte do segurado, não terá direito à pensão por morte, o que foi aprovado na votação do Congresso, com o adendo de que a perda do direito ocorra após o trânsito em julgado. Cabe ressaltar a aprovação, no processo de votação no Congresso, de uma

medida não proposta na MP encaminhada pelo Executivo, que diz respeito à perda do direito à pensão por morte do cônjuge, o companheiro ou a companheira, no caso de comprovação de fraude ou simulação no casamento ou na união estável ou sua formalização com o fim exclusivo de constituir benefício previdenciário, apurados em processo judicial.

Conforme os dados apresentados na tese, observa-se efeito imediato da proposta e aprovação de parte das medidas da MP nº 664/2014, expresso na queda real do valor gasto pelo RGPS com pensão por morte em 2015 e na queda no número de benefícios de pensão por morte concedidos em 2015, inferior em 11% na comparação com o ano de 2014, interrompendo uma trajetória de crescimento na concessão desse benefício, observada desde 2006.

A MP nº 665/2014, também apresentada pelo Poder Executivo central, encerra duros ataques ao benefício de seguro desemprego, inclusive do pescador artesanal, e ao abono salarial. Conforme exposto no Quadro 2, seção “Apêndice”, algumas medidas propostas não foram aprovadas pelo Congresso, no processo legislativo, a exemplo do aumento do número mínimo de dias trabalhados no ano base para recebimento do abono, de 30 para 180 dias, proposta que contraria a orientação anticíclica da política macroeconômica que vinha sendo adotada, sobretudo a partir do segundo governo Lula. Outras medidas foram aprovadas, como a redução do valor do abono salarial, que passa a ser variável do número de meses trabalhados no ano, em um mercado de trabalho marcado pelo desemprego maciço, rotatividade e informalidade; outras medidas aprovadas, foram levemente atenuadas no processo legislativo, mas mantidas em essência, tornando mais difícil o acesso a benefícios de substituição de renda em situações de impossibilidade da venda da força de trabalho, justamente devido aos traços estruturais e históricos do mercado de trabalho brasileiro, a exemplo do aumento da carência para acesso ao seguro-desemprego, que, na proposta encaminhada pelo Executivo central ao Congresso, chega a triplicar, de 6 para 18, o número mínimo de meses trabalhados para acesso ao benefício.

Conforme a Lei nº 7.998/1990, o custeio do Programa de Seguro Desemprego, do abono salarial, bem como de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico, é de responsabilidade do FAT, vinculado ao MTE e composto por recursos públicos⁸². As medidas de ajuste e restrição aos benefícios custeados por esse fundo

⁸² De acordo com a Lei nº 7.998/1990, artigo 11, constituem recursos do FAT: o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao Pasep; o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; o produto da

concretizam o caráter restrito do Estado social e a particularidade dos sistemas de proteção social da América Latina e Caribe, analisados por Boschetti (2016):

Nesses, o financiamento baseado fortemente nas contribuições sobre o salário e em impostos regressivos, a predominância estrutural de relações de trabalho precarizadas e instáveis e o caráter restrito do Estado social pouco tem contribuído para redução das desigualdades de classe. Ao contrário, o capitalismo periférico e dependente sustenta-se em relações de superexploração da classe trabalhadora, de modo que o Estado social contribui de modo mais contundente para o processo de acumulação de capital, pois estimula fortemente a mercantilização de bens e serviços básicos como saúde, educação, previdência, habitação, transporte, água, energia (BOSCHETTI, 2016, p. 73-74).

Em 2015, o governo Dilma Rousseff prossegue com o aprofundamento do ajuste estrutural neoliberal, instituindo o Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social (BRASIL, 2016), cujo documento final, expresso no relatório do Grupo Técnico de Previdência, apresenta um diagnóstico catastrofista acerca do “falso” déficit da Previdência, oferecendo argumentos para a continuidade das contrarreformas exigidas pelo grande capital; propõe idades iguais mínimas para aposentadoria de homens e mulheres, com base nas experiências de países como Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Japão, México, Holanda, Nova Zelândia, Portugal, Espanha e Suécia; e propõe a “convergência” dos regimes de previdência dos trabalhadores empregados pelo Estado e aqueles empregados na iniciativa privada, proposta que se traduz em um nivelamento, “por baixo”, dos direitos conquistados historicamente por essas frações da classe trabalhadora.

Nesse sentido, alguns estudiosos da Previdência (GENTIL, 2017; SALVADOR; SILVA, 2015), afirmam que as medidas contrarreformistas implementadas pelo governo Dilma, nos anos 2014 e 2015, com o acirramento das expressões da crise dos capitais, encerram em si uma clara estratégia de limitação do acesso aos direitos previdenciários e redução do valor dos benefícios, como forma de produzir o ajuste fiscal, o que é um traço comum e predominante ao longo do processo contrarreformista que se abate sobre a previdência pública desde a década de 1990, com variações e deslocamentos, dentro dos limites objetivos dados pelos períodos de crise e expansão, agravamento e tímidas melhorias de indicadores sociais e econômicos, que compõem, sem comprometer suas características centrais, a grande fase histórica do capital, caracterizada por Mandel (1985) como a “onda longa recessiva”.

arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal; outros recursos que lhe sejam destinados.

A intersecção de crise econômica, adensamento da oposição com a reeleição de 2014, das manifestações de rua, em 2015, contra o governo Dilma Rousseff, com suporte da grande mídia e de representantes da burguesia no Parlamento e no Judiciário, levam as contradições do lulismo ao limite e a política de conciliação de classes perde sua viabilidade histórica, delimitando o “fim do ciclo do PT” (MARQUES, 2016). Como afirma Demier (2017), as condições gestadas pelos governos do PT, incapaz de implementar verdadeiras reformas – na direção de uma seguridade social universal, com equipamentos sociais públicos e de qualidade –, levaram ao desgaste do apoio popular ao governo, eleito em 2002 e seguidamente reeleito pelos ganhos mínimos propiciados ao trabalho. Além disso, não impôs limites ao capital – propiciando ao Parlamento, à mídia empresarial e ao Judiciário as condições necessárias para que um golpe contra o governo pudesse a vir a ser assestado, por dentro do próprio regime, quando necessário

Azeitado pelo secular ódio de classe, em especial por aquele nutrido pelos setores médios demofóbicos, o golpe no governo teve como objetivo precípua trocar os atuais mandatários por outros mais reacionários, os quais, não constrangidos por qualquer passado combativo e sindical, podem, agora, realizar o ajuste fiscal, aplicar as contrarreformas e calar o movimento social, *tudo isso no grau, no ritmo e na intensidade exigidos pelo capitalismo brasileiro em crise*. Nesse sentido, é evidente que a queda do governo Dilma foi um fenômeno socialmente regressivo (DEMIER, 2017, p. 91).

A coalizão de forças políticas que assume o Poder Executivo Central após o golpe jurídico-parlamentar de 2016, aprofunda a ofensiva do capital sobre o trabalho, seguindo uma pauta ultraneoliberal, ainda mais agressiva do que a agenda até então adotada, incluindo a demolição completa dos direitos do trabalho e a implantação da sociedade da precarização total do trabalho no Brasil (ANTUNES, 2018).

São paradigmáticos desse processo a PEC nº 287/2016, que apresenta propostas draconianas em relação aos direitos previdenciários, e a chamada “reforma” trabalhista, através da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que contrarreforma a CLT.

Representando aquela coalizão de forças, o governo de Michel Temer (2016-2018), que assume o governo Federal após o golpe jurídico-parlamentar que leva ao impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff⁸³, apresenta a PEC nº 287 à Câmara dos Deputados, em 5 de

⁸³ Em abril de 2016, a votação do processo de *impeachment* movido contra a presidenta Dilma Rousseff, na Câmara dos Deputados, sob o argumento de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, marca uma de suas principais medidas públicas, consolidando seu curso ulterior na votação no Senado (MARQUES, 2016). O processo conclui pelo impedimento, sem perda dos direitos políticos da então presidente, em 31 de agosto de 2016.

dezembro de 2016. A PEC continha, em sua versão original, medidas duríssimas aos trabalhadores e trabalhadoras, sobretudo aquelas frações inseridas no setor privado: o estabelecimento de idade mínima para aposentadoria, para homens e mulheres, em 65 anos; aumento do tempo mínimo de contribuição para aposentadoria, além da idade, para 25 anos, para homens e mulheres; rerepresentava a proposta, presente na MP nº 664/2014, de redução do valor das cotas por dependente, no caso da pensão por morte, além de propor sua desvinculação do reajuste do salário mínimo; alteração na fórmula de cálculo da aposentadoria, que, na prática, acarretaria a diminuição da renda do benefício; estabelecimento de idade e tempo mínimo de contribuição para as aposentadorias da pessoa com deficiência, prevista na LC nº 142/2013; veda a acumulação de pensão por morte de mais de um cônjuge, mesmo que mantidos em regimes de previdência distintos, bem como a acumulação de mais de uma aposentadoria concedidas e mantidas em regimes distintos; além da proposta de aumento da idade mínima para acesso ao BPC do idoso, dos atuais 65 anos para 70, com indicativo de majoração, se verificado incremento na expectativa média de vida, ao lado de medidas de desconstitucionalização do benefício, que passa a ser referido, na PEC, como “transferência de renda”, enviando para lei ordinária o estabelecimento de seu valor e dos “critérios de miserabilidade”. Não à toa a PEC nº 287/2016⁸⁴ ficou conhecida como o “pacote de maldades” do governo Temer.

No campo da Previdência, outra medida contrarreformista realizada pelo governo Temer, desnudando por completo a intensificação do ataque contra os direitos derivados do trabalho, diz respeito à extinção do Ministério do Trabalho e Previdência Social, reduzido a Ministério do Trabalho, através da MP nº 726, de 12 de maio de 2016, que tem como objeto a “reforma” ministerial. Ao retirar o *status* de ministério da Previdência, e medida realiza um duplo movimento na direção do fortalecimento do projeto do grande capital para a Previdência: cria a Secretaria de Previdência, subordinada ao Ministério da Fazenda – órgão que tem conduzido, desde a década de 1990, a política macroeconômica neoliberal -, que também passa a abrigar a Previc; e aloca INSS, que operacionaliza os benefícios do RGPS, no Ministério do Desenvolvimento Social. Percebe-se que o Estado, como “capitalista total ideal”, prossegue, de forma mais célere, garantindo a “blindagem” do regime (DEMIER, 2017), o projeto de criar um sistema de previdência público de valores mínimos, objeto de consumo do “cidadão-pobre”,

⁸⁴ Foram apresentados substitutivos pelo próprio Poder Executivo e pelo relator da Comissão Especial, no decorrer de 2017, com pequenas mudanças. Em meio a suspeitas de corrupção envolvendo o então presidente Temer e ao clamor das ruas contra a PEC, a mesma não foi colocada para aprovação no Plenário da Câmara dos Deputados.

ao lado da “previdência privada”, cuja mercadoria “não previdência” (GRANEMANN, 2016), realizando a mais-valia produzida, é objeto de consumo do “cidadão-consumidor” (MOTA, 1995).

Na PEC nº 287/2016, são retomadas algumas medidas propostas nas MPs nº 664 nº 665 de 2014, que não foram aprovadas no Congresso, a exemplo das medidas de redução do valor da pensão por morte, junto com medidas enunciadas no Relatório Final do Fórum de Debates (BRASIL, 2016), instituído sob o governo Dilma, mas que não puderam ser implementadas, devido ao impedimento da ex-presidente, a exemplo do estabelecimento de idade mínima paritária entre homens e mulheres. Conforme análise de Granemann (2016, p. 677), o mesmo presidente que chega ao poder através de um golpe jurídico-parlamentar e midiático contra a presidenta eleita, do qual era vice, utiliza o diagnóstico construído no governo deposto, evidenciando a continuidade na execução do no programa previdenciário de interesse do grande capital.

A intensa mobilização popular contra a PEC nº 287/2016 e a “reforma” trabalhista, que assolou as capitais brasileiras e algumas cidades médias nos anos 2016 e 2017, cujo ápice se deu com a massiva paralisação de trabalhadores e trabalhadoras na Greve Geral de abril de 2017, organizada pela CUT e Força Sindical, com apoio de outras centrais sindicais, como a CSP-Conlutas e organizações da sociedade civil, como a CNBB, Frente Brasil Popular, Povo sem Medo e outros, acrescido dos acontecimentos posteriores, relacionados a denúncias de corrupção envolvendo o presidente Michel Temer, inviabilizaram o trâmite da PEC no Congresso, conseqüentemente, sua aprovação, conforme ressaltado.

A “reforma” trabalhista, entretanto, foi aprovada pelo Congresso e sancionada por Michel Temer em 13 de julho de 2017. Alterando a CLT, a nova lei estabelece: o trabalho em regime de tempo parcial; o contrato de trabalho para prestação de trabalho intermitente, com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, que podem ser definidos em horas, dias ou meses, com remuneração do período de atividade, estabelecendo que o período de inatividade não é considerado tempo à disposição do empregador; afastamento da gestante de atividades insalubres em grau máximo, dependendo de atestado médico quando se tratar de insalubridade de grau médio ou mínimo, e da lactante, quando se tratar de qualquer grau, sem prejuízo da remuneração; o teletrabalho, realizado fora das dependências do empregador, com utilização das TICs, relegando a contrato escrito as disposições sobre a aquisição, manutenção e fornecimento dos equipamentos tecnológicos e infraestrutura necessária a esse tipo de

trabalho, com claro ônus ao trabalhador; a prevalência de acordo ou convenção coletiva sobre a lei – o *negociado* sobre o *legislado* - em algumas situações como definição de jornada de trabalho, banco de horas, intervalo intrajornada, teletrabalho, regime de sobreaviso e trabalho intermitente, enquadramento do grau de insalubridade, participação nos lucros e resultados, prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do MT, dentre outras; a contratação do autônomo, com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não, afastando sua qualidade de empregado; dentre outras medidas.

A “reforma” trabalhista aprofunda a ofensiva dos capitais e do governo a seu serviço sobre o trabalho: chancela a informalidade e a precarização do trabalho, como consequências do desemprego estrutural, alimentando o universo simbólico que viceja no âmbito empresarial, expresso em um vocabulário que se pretende *moderno* - “empreendedores”, “PJ”, “times ou células de produção”, “salários flexíveis”, “envolvimento participativo”, “economia digital”, além das consequências dramáticas para a organização da classe trabalhadora, fomentando a fragmentação dos laços de solidariedade e consciência de classe e dificultando ainda mais a sindicalização dos assalariados (ANTUNES, 2018).

Do ponto de vista da totalidade histórico-concreta, como afirma o autor, o neoliberalismo vem se efetivando por meio de um movimento pendular, quer por meio de governos neoliberais “puros”, quer pela ação de governos mais próximos ao social-liberalismo, sendo que, em ambos os casos, os pressupostos fundamentais do neoliberalismo se mantêm essencialmente preservados. Nesse sentido, verifica-se a continuidade e complementariedade da agenda dos sucessivos governos no campo da Previdência. Isso se particulariza no que diz respeito às medidas previdenciárias implementadas pelos governos do PT, oficialmente anunciadas como medidas de “inclusão” previdenciária, que reforçam a informalidade e a precarização do trabalho, e a “reforma” trabalhista de 2017, resultando em uma simbiose dramática aos direitos do trabalho e à proteção social do trabalhador e sua família, mas ampliando as margens de valorização dos capitais em crise. No período histórico da “onda longa recessiva” (MANDEL, 1985), que abarca períodos de crise e expansão, agravamento e melhorias de indicadores sociais e econômicos, sem sério comprometimento de suas características centrais, as contrarreformas sobre a legislação ambiental, trabalhista e social tem como objetivo comum e essencial desonerar o capital e afastar as barreiras democráticas à acumulação (NETTO, 2001).

Desse modo, importante ressaltar que, não obstante a intensificação da marcha contrarreformista sobre o trabalho e os direitos sociais sob o governo Temer, medidas recessivas

e contrarreformistas não se constituem enquanto uma originalidade do pós-*impeachment*, uma vez que foram implementadas e aprofundadas no último ciclo do PT, com o governo Dilma Rousseff, na esteira dos efeitos da crise econômica de 2011, conforme ressaltado anteriormente (DEMIER, 2017; GENTIL, 2017; GRANEMANN, 2016; MARQUES, 2016).

Os governos do PT não construíram um modelo de cidadania social-democrático, assentado na efetivação de direitos sociais, concretizados em serviços públicos universais e de qualidade (DEMIER, 2017; BEHRING, 2014). A “inclusão social” efetuada nesses governos ocorreu pela mediação da assistencialização e focalização das políticas sociais sobre as expressões da extrema pobreza, sinalizando sua adesão ao social-liberalismo, e pelo crédito (LAVINAS, 2015), baseando-se em uma “cidadania pelo consumo” (DEMIER, 2017), lastreada no forte endividamento das famílias, com a emergência de uma nova faceta, a lógica do seguro rebaixado, voltado aos trabalhadores precarizados, sem contrato de trabalho e expostos ao trabalho intermitente, mediante oferta de baixa cobertura, legitimada pela “reforma” trabalhista de 2017.

Como foi observado ao longo do trabalho, a partir da bibliografia e dos dados estatísticos analisados, houve tímidas melhorias nas condições de vida e de trabalho da população brasileira nos governos do PT, expressos na expansão das ocupações, inclusive com aumento da formalização do emprego, preponderantemente na faixa do salário de base (POCHMANN, 2012), embora marcada pela rotatividade e sem diminuição expressiva da taxa de informalidade; no aumento do consumo, acompanhado de significativo endividamento das famílias (LAVINAS, 2015); na expansão da rede de proteção social, através de políticas assistenciais, com escopo de atuação focalizado na extrema pobreza, e aumento de benefícios previdenciários (BASTOS, 2015; COURI; SALVADOR, 2015; GENTIL, 2017), majoritariamente, com valores em torno do salário mínimo, bem como a ampliação da cobertura previdenciária para algumas frações da classe trabalhadora, como os trabalhadores por conta própria.

Entretanto, a manutenção do “tripé” macroeconômico neoliberal e seus mecanismos que drenam recursos do Fundo Público – DRU, LRF, desonerações fiscais -, associada à realização de contrarreformas privatizantes sob os governos do PT, constrangeram as possibilidades de avanço na construção de um sistema de seguridade social universal, de qualidade e verdadeiramente redistributivo.

No âmbito do RGPS, em que se inscreve o objeto da investigação, verificam-se alguns deslocamentos e tensões em relação às medidas implementadas pelo governo de Cardoso, que antecede à ascensão do PT à Presidência da República, a exemplo da introdução do modelo de avaliação da deficiência para acesso ao BPC, baseado na CIF, e a introdução do NTEp, cuja direção aponta para uma maior proteção do Estado aos acidentes de trabalho e à responsabilização das empresas. Entretanto, algumas determinações centrais de sustentação do modelo “neodesenvolvimentista” e sua política de conciliação de classes, impediram um salto de qualidade a partir dessas medidas, potencialmente ampliadoras do acesso à previdência. A manutenção da relação de oposição/atração entre assistência e trabalho (BOSCHETTI, 2003), expressa no critério de renda do BPC, mostrou-se um limite à ampliação desse benefício à pessoa idosa, não obstante a redução da idade de acesso, de 70 para 65 anos, com a publicação do Estatuto do Idoso em 2004. O favorecimento direcionado às frações burguesas “internas”, beneficiárias do “neodesenvolvimentismo” (MARQUES, 2016), e de sua atuação em diversos setores da economia, com aportes bilionários do BNDES, elevou-os à condição de “campeões nacionais” na exportação de *commodities*, mas também elevou o adoecimento e mutilação da força de trabalho nesses setores, devido à intensificação da exploração, conforme dados apresentados pelo MPT (2017). As medidas de “inclusão” previdenciária, mediante redução da alíquota de contribuição, induziram a ampliação da cobertura aos trabalhadores por conta própria, duramente atingidos pela reestruturação produtiva: em 2006, o contingente desses trabalhadores era equivalente a 41,15% dos segurados do tipo contribuinte individual no RGPS, relação que passou para 64,78% em 2014. Entretanto, a ausência de uma política pública de geração de emprego, de qualidade e protegido, e a adoção de medidas de incentivo ao “empreendedorismo”, exibem seus limites nos anos de 2015 e 2016, marcados pelos efeitos mais intensos da crise econômica, quando se observa a interrupção da trajetória de crescimento do número de contribuintes individuais filiados ao RGPS, mantendo-se estagnada, paralelo ao crescimento relativo do contingente de trabalhadores por conta própria na população ocupada, que exhibe tendência de queda frente à PEA, nesses anos.

O modelo de cidadania forjado nos governos do PT, pela mediação do consumo e do crédito “facilitado”, lastreado de forte endividamento das famílias, oferecendo benefícios de valor mínimo, voltados às expressões da extrema pobreza, associado à privatização da seguridade social e conseqüente precarização dos serviços públicos, com a mediação da lógica do seguro rebaixado, contribui, como já ressaltado por Demier (2017), na gestação das condições que levaram ao surgimento da onda conservadora nos últimos anos e cujo momento

mais expressivo foi o golpe jurídico-parlamentar e midiático que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff:

Ao abdicar de reformas sociais profundas e substituir um modelo de cidadania social-democrático, baseado em direitos e serviços públicos de qualidade, por uma pequena mobilidade social via mercado (o que há pouco denominamos de *cidadania pelo consumo*), combinada a políticas sociais compensatórias, o PT não foi capaz de ganhar, com solidez, o apoio dos amplos setores populares cujas vidas melhoraram durante as gestões petistas no governo federal (DEMIER, 2017, p. 92).

Assim, perdendo o apoio de sua base de sustentação social, incapaz de domesticar os movimentos sociais e de aplicar os ajustes na intercorrência de mais uma crise econômica no bojo da “onda longa recessiva” (MANDEL, 1985), os governos do PT e seu programa de “inclusão social” perderam serventia ao capital, sendo substituído por uma coalizão governista mais reacionária, expressa no governo Temer, conforme ressaltado acima (DEMIER, 2017, p. 91). De acordo com Marques (2016, p. 51), esse processo marca o “fim do ciclo do PT”, que se tornou uma prerrogativa para contrarrestar a queda à taxa de lucro das distintas frações da burguesia no país, exigindo uma política econômica e uma celeridade no ajuste fiscal já não mais possíveis sob a égide petista.

Esse momento histórico regressivo do capitalismo brasileiro manifesta uma tendência do capitalismo tardio apontada por Mandel (1985, p. 338). Na medida em que as crises econômicas e sociais não ameacem diretamente sua posição de classe dominante, a burguesia pôde derivar vantagens consideráveis da integração dos partidos de massa da classe operária na democracia parlamentar burguesa. No contexto do capitalismo tardio, diante da presença de interesses de classe conflitantes no Parlamento, a tarefa de assegurar a continuidade da dominação política do capital foi sendo gradualmente transferida do Parlamento para os escalões superiores da administração estatal, com a tendência crescente de centralização e autonomização do poder político no aparato estatal, desaguando em formas de ditaduras militares, bonapartismo e fascismo.

O PT e a CUT, central sindical à qual o partido esteve organicamente vinculado, foram atores fundamentais na defesa do conceito da seguridade social constitucional no debate intensificado na década de 1990, dado pela formação de um novo quadro de correlação de forças no governo Collor de Mello, que ameaçava o processo de regulamentação dos direitos sociais inscritos na Carta Magna (MOTA, 1995).

Ascendendo à Presidência da República através de amplas concessões aos capitais, desidratando seu histórico projeto democrático-popular, o governo do PT introduz algumas

medidas de tímida ampliação nos direitos sociais já existentes, dentro dos objetivos da “economia política do lulismo” - aquecimento do consumo de massa e redução da pobreza, sem confronto com o capital -, através das transferências de renda contributivas e não-contributivas, em um contexto econômico mundial favorável.

Apesar dos deslocamentos e tensões, em relação às medidas implementadas pelo governo Cardoso, responsável pela primeira contrarreforma sobre a previdência após a instituição da Seguridade Social, na Constituição de 1988, sobretudo nos anos de maior crescimento econômico, a tendência geral da previdência nos governos do PT, de Lula a Dilma, conjugando ganhos mínimos e possíveis nos limites da acumulação e valorização do capital, consistiu em cumprir, através de mediações histórico-particulares, o projeto do grande capital para a previdência: um sistema público de previdência com benefícios mínimos, voltados a reduzir a pobreza na velhice, pela mediação das políticas sociais autodenominadas “neodesenvolvimentistas” e “pós-neoliberais”, o incentivo à “previdência privada”, às frações das classes trabalhadoras mais bem remuneradas, sendo paradigmáticos a EC nº 41/2003 e a instituição do Funpresp, que atingiu os trabalhadores empregados pelo Estado; com a constituição de uma nova mediação, o seguro rebaixado, voltado ao contingente de trabalhadores precarizados, ineligíveis aos programas de transferência de renda.

O papel da “aristocracia operária” na condução da contrarreforma da Previdência dos servidores públicos⁸⁵, cotejada com a configuração de um sistema público de previdência com benefícios de valor mínimo, voltado a mitigar a pobreza na velhice, não deve ser avaliado a partir de motivações ético-morais dos agentes, mas enquanto determinação histórica de um momento particular do evoluir do modo capitalista de produção (GRANEMANN, 2016), que, para manter sua hegemonia (em crise) precisa negociar os termos de convivência com o proletariado, fazendo-o através da formação de uma “aristocracia operária”, que negocia em nome da classe para implementar uma política contra seus verdadeiros interesses (Iasi, 2012:292-315).

⁸⁵ A partir do processo de contrarreforma da Previdência, importantes ex-líderes sindicais passaram a ocupar altos cargos executivos na gestão dos Fundos de Pensão, caracterizando um processo de transformismo, pela sua conversão em uma “nova fração das classes dominantes” (Coutinho, 2010:39), “integrados na burguesia”, como uma necessidade da organização hierárquica e da estrutura global do Estado burguês, em que “a promoção aos cargos executivos do aparato estatal é filtrada por um longo processo de seleção, no qual não é tanto a competência profissional que assegura o sucesso, mas sim a conformidade às normas gerais da conduta burguesa” (Mandel, 1985:346).

Tal particularidade histórica brasileira, situada na conjuntura das duas primeiras décadas do século XXI, expressa a tendência apontada por Mandel (1985) acerca do enorme poder integrador do Estado, como instrumento de dominação burguesa, em que

Simbioses com o aparelho capitalista de Estado, realizadas por meio de numerosos comitês mistos, arrastam quadros dirigentes dos partidos de massa da classe operária e dos sindicatos à conformidade com o sistema, quando não ao conluio direto com o capitalismo tardio. A rigorosa utilização do Estado burguês como arma dos interesses de classe dos capitalistas é escondida tanto dos atores quanto dos observadores e vítimas dessa tragicomédia pela imagem mistificadora do Estado como árbitro *entre* as classes, representante do “interesse nacional”, juiz neutro e benevolente dos méritos de todas as “forças pluralistas” (MANDEL, 1985, p. 347).

O esgotamento do arranjo colaboracionista entre classes, determinado pela necessidade econômica fundamental do capital e de seus representantes na burguesia interna de intensificar o grau, o ritmo e a intensidade das contrarreformas, em uma intensa restrição do fundo público à reprodução dos trabalhadores, desnuda a direção social do governo do PT e seu projeto de previdência, o que se expressa nas MPs nº 664 e 665 de 2014 e na instituição do Fórum de Debates da Previdência (BRASIL, 2016). As concessões aos capitais, no modo em que foram realizadas no último ciclo do PT, não se mostraram suficientes à sua sanha, uma vez que passaram a exigir a mudança no padrão ídeo-político de regulação do aparelho estatal, desdobrando-se nos acontecimentos ulteriores, que resultam no golpe jurídico-parlamentar e midiático arquitetado pelas classes dominantes, que levou ao poder o então vice-presidente de Dilma Rousseff, Michel Temer, para atender agenda de contrarreformas exigidas pelo capital no contexto de crise.

Em todo o processo contrarreformista, desde seu marco inicial mais sistematizado, a EC nº 20/1998, que instituiu o “teto” nominal máximo no valor dos benefícios previdenciários e substituiu o “tempo de serviço” por “tempo de contribuição”, até a PEC nº 287/2016, que propõe, dentre outras medidas, o estabelecimento da idade mínima para aposentadoria para homens e mulheres, as classes dominantes se valem da “cultura da crise”, analisada por Mota (1995) e que vem servindo de esteio ideológico dos capitais e seus representantes desde a década de 1980, colocando a “reforma” da Previdência como necessidade inadiável da nação, um sacrifício a ser feito por “todos”, sob pena de as gerações atuais e futuras não terem seus direitos à aposentadoria garantidos (GRANEMANN, 2016), buscando camuflar os reais interesses de classe a que servem. O movimento dos capitais (em crise), na disputa do Fundo Público, buscando atender suas necessidades de reprodução e valorização, disseminam o discurso do “sacrifício” de “todos”, do “privilegio” que determinadas frações da classe trabalhadora teriam sobre outras, como um mecanismo ideológico que busca inculcar nas

classes dominadas o projeto de sociedade das classes dominantes, visto que “a dominação de classe baseada apenas na repressão seria equivalente a uma condição insustentável de guerra civil permanente” (MANDEL, 1985, p. 334).

A fragmentação dos interesses da classe trabalhadora, subjacente a esse *modus operandi* – em uma pedagogia que opõe trabalhadores mais bem remunerados, organizados em carreira, geralmente empregados pelo Estado, e os precários trabalhadores empregados na iniciativa privada; jovens e idosos; homens e mulheres; trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos; trabalhadores que contribuíram e trabalhadores que não contribuíram a regime de previdência; trabalhadores “aptos” e “deficientes”; empregados e desempregados (GRANEMANN, 2016, p. 680-681) – fomenta a oposição no interior dessa classe e dificulta a formação de uma consciência de classe, com o suporte de uma “aristocracia operária” e da grande mídia, que busca convencer os trabalhadores a aderirem a programas políticos contrários e colidentes com seus próprios interesses.

Desde a intensificação do debate em torno da Previdência, na década de 1990, com a instituição da “Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário”, no governo Collor (MOTA, 1995, p. 186-192), até os debates no Congresso e na grande mídia, em torno da PEC nº 287, o que se verifica é que “o tema da seguridade é tratado de forma deslocada da sua razão de ser – a proteção social dos trabalhadores brasileiros – e introduzido num outro patamar temático: a viabilidade financeira da previdência, o valor dos benefícios e das contribuições, a necessidade de redefinição de formas de custeio etc., todos eles justificadores de ajustes e reformas, sem os quais o sistema entraria em falência” (MOTA, 1995, p. 221).

No recorte temporal estabelecido pela pesquisa, o período marcado pelos governos do PT (2003-2016), verificou-se, como tendência geral, dois momentos predominantes, não isentos de contradições: um primeiro momento, marcado por maior crescimento econômico, em relação ao período de governo de Cardoso (1995-2002), com destaque ao segundo governo Lula (2007-2011), em uma conjuntura econômica internacional de grande liquidez, período em que houve a implementação de medidas no RGPS que possibilitaram tímida ampliação do acesso aos direitos, mas sem alterar o padrão que vem sendo (des)construído na seguridade social brasileira desde meados da década de 1990, ao lado da contrarreforma da Previdência dos servidores públicos, realizada em 2003; e um segundo momento, demarcado pelos rebatimentos mais intensos da crise econômica de 2011, que constroem os limites em que aquela tímida ampliação de direitos foi possível, dando lugar à opção, pelo governo Dilma

Rousseff, pelo aprofundamento do ajuste estrutural neoliberal, através da proposição e encaminhamento de medidas duras sobre os direitos previdenciários dos trabalhadores e trabalhadoras empregados pelo Estado e pela iniciativa privada, que seriam preservadas e retomadas por seu vice e sucessor, Michel Temer, que assume após seu impedimento.

Diante do problema que guiou o processo investigativo – a relação de continuidade e/ou ruptura entre as medidas implementadas na previdência pelos governos do PT em comparação às medidas implementadas no governo Cardoso – podemos apontar que, a despeito da ampliação da proteção social a algumas frações da classe trabalhadora, como os trabalhadores por conta própria, pessoas com deficiência, empregadas domésticas, maior cobertura a doenças do trabalho, as autodenominadas medidas de “inclusão” social e previdenciária, de redução da pobreza e da informalidade implementadas pelos governos do PT, apesar do verniz progressista e autodenominado “pós-neoliberal”, no intuito de demarcar uma diferença em relação ao antecessor, Cardoso, elas não apontam na direção da construção de uma seguridade social universal, com serviços e equipamentos públicos de qualidade, mas antes, sustentam-se nas transferências de renda monetárias, contributivas e não-contributivas, sobre as expressões da pobreza e extrema pobreza, ao lado da mercantilização de direitos sociais, como saúde e previdência, às frações da classe trabalhadora com melhor remuneração, em articulação com a política macroeconômica neoliberal, já adotada por Cardoso, desde meados da década de 1990, e seus mecanismos que drenam recursos públicos, dentre eles, o orçamento da seguridade social, para outros usos do próprio Estado, como o *superávit* e a DRU.

Em relação ao projeto de seguridade encampado por esses governos, é possível afirmar que, no Brasil do século XXI, a reação burguesa na busca pela conquista da hegemonia de seu projeto de sociedade, fundamental para manutenção dos mecanismos para contrarrestar a queda das taxas médias de lucro (Mota, 1995), continua orientando a ação do aparelho estatal nos sucessivos governos, desde a década de 1990, sob os governos Collor de Mello e Cardoso, passando pelos governos Lula e Dilma Rousseff, nas duas primeiras décadas do século XXI, ainda que com deslocamentos e tensões, acentuando seu caráter antidemocrático sob o governo Temer e, ao que tudo indica, no governo eleito no pleito presidencial de outubro de 2018.

Desse modo, as diretrizes do projeto do grande capital para a Previdência, definido no documento do Banco Mundial de 1994 (GRANEMANN, 2006), com seus objetivos de estabelecer uma previdência pública “básica”, com benefícios e valores mínimos, crescentemente pressionados para baixo, postergando as chamadas aposentadorias “precoces”,

através de exigências inalcançáveis, com vistas à ampliação do espaço para a “previdência privada”, sem prejuízo das diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado, documento orientador de um período histórico (BEHRING, 2018), todas elas perpassam e orientam as medidas desses governos, ainda que com deslocamentos e pequenas tensões, como no caso das medidas de “inclusão” social e previdenciária e redução da pobreza nos governos do PT, mas sem alterar qualitativamente esse projeto, antes, confluindo em sua direção, com novas mediações.

Nesse contexto, torna-se oportuno mencionar a importância da função ideológica do Estado no atual quadro da correlação de forças entre as classes, com ampla difusão da ideologia geral da burguesia, que, no contexto de crise, parece predominar de forma maciça sobre a classe operária, “no interior da estrutura de divisão do trabalho, do trabalho atomizado e do comércio fetichizado da produção generalizada de mercadorias, de forma que grande número de ‘mitos básicos’ são aceitos, nessas circunstâncias, pela maioria da população, como evidentes por si mesmos, pela mesma razão pela qual constituem um reflexo ideológico das relações sociais vigentes”(MANDEL, 1985, p. 346).

Inserida em uma sociedade de classes, a seguridade social é campo de luta e de formação de consciência crítica, posto que responde pelas necessidades sociais e intelectuais de reprodução da classe trabalhadora (MARX, 2001). A perspectiva de defesa da seguridade social, como aponta a “Carta de Maceió” (ENCONTRO NACIONAL DO CONJUNTO CFESS-CRESS, 2000), é “parte de uma agenda estratégica da luta democrática e popular no Brasil, visando a construção de uma sociedade justa e igualitária”, para a qual, no contexto da “cultura da crise” e de intensa mistificação ideológica, são indispensáveis a militância política, o desenvolvimento de um trabalho profissional que fortaleça junto aos usuários a noção de direito social e a possibilidade de sua ação coletiva, bem como a busca pela competência teórica e técnica na perspectiva da “emancipação humana” (MARX, 2010).

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, M. M. T. As políticas públicas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-emprededorismo”. In: BEHRING, E. R. et. al (Org.). *Trabalho e Seguridade Social. Percursos e Dilemas*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010. p. 117- 137.
- ANTUNES, R. *A desertificação neoliberal no Brasil: (Collor, FHC e Lula)*. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2004.
- _____. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Brasília: MPS, 1988-. Anual. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>>. Acesso em: 18 nov. 2018.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Previdência Social: contribuição ao debate*. Brasília: Fundação ANFIP, 2016.
- BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 69-102 apud BASTOS, C.P. et al. As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2012: 10 anos de governo do Partido dos Trabalhadores. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 36, n. 3, p. 675-706, dez. 2015.
- BARRETO, L. M. P. A (ultra) precarização do trabalho como condição de acesso à Previdência Social. *Ser Social*, [S.l], v. 18, n. 39, p. 689-704, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14640>. Acesso em: 02 dez. 2018.
- BASTOS, C.P. et al. As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2012: 10 anos de governo do Partido dos Trabalhadores. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 36, n. 3, p. 675-706, dez. 2015.
- BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- _____. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et. al. *Capitalismo em crise*. Política Social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010. p.13-34.
- _____. Estado e Capitalismo no Brasil “neodesenvolvimentista”. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 14, 2014, Natal. *Anais do XIV Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*. Natal: UFRN, 2014.
- _____. *Política Social no Capitalismo Tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.
- BOITO Jr., A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: FORUM DE ECONOMIA, 9, 2012, São Paulo. [Comunicações]. São Paulo: [s.n.], 2012. Disponível em: <<https://cnd.fgv.br/9%20forum%20economia>>. Acesso em 23 nov. 2018.

BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília, 2010. Anual. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2010/rel2010cap4p.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

BOSCHETTI, I. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2 ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.

BOSCHETTI, I. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.

_____.; SALVADOR, E. Implicações da reforma da Previdência sobre o mercado de trabalho. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano 26, n. 81, p. 7-35, mar. 2005.

_____. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 57-96, jan./jul. 2003a.

_____. *Seguridade Social e Trabalho: Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*. Brasília: Letras Livres, 2008.

BRAGA, R. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo, 2012. (Mundo do Trabalho).

_____. Sob a sombra do precariado. In: MARICATO, E. et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 79-82. (Coleção Tinta Vermelha).

BRASIL. Constituição (1988). 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] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 dez. 1998. Seção 1, p. 1.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 dez. 2003. Seção 1, p. 1.

_____. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 mai. 1999. Seção 1, p. 50.

_____. Decreto nº 6.042, de 12 de fevereiro de 2007. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, disciplina a aplicação, acompanhamento e avaliação do Fator Acidentário de Prevenção - FAP e do Nexo Técnico Epidemiológico, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 fev. 2007. Seção 1, p. 2.

_____. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 set. 2007. Seção 1, p. 16.

_____. Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. *Diário*

Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2016. Seção 1, p. 3.

_____. Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 jun. 1990. Seção 1, p. 12448.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa nº 77, de 21 de janeiro de 2015. Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 de jan. 2015. Seção 1, p. 32.

_____. Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 3º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro 1995; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 jun. 2015. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 out. 2003. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 nov. 2003. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2010. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 mai. 2012. Seção 1, p. 2.

_____. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jan. 1990. Seção 1, p. 874.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 abr. 1991. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Seção 1, p. 14801.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Seção 1, p. 14809.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Seção 1, p. 18769.

_____. Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 abr. 1995. Seção 1, p. 6033.

_____. Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 nov. 1999. Seção 1, p. 1.

_____. 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] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 dez. 2014. Seção 1, p.1.

_____. 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] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 dez. 2014, Seção 1, p. 2.

_____. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 mai. 2016. Seção 1, p. 1.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, novembro de 1995. 86 p.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria nº 15, de 16 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e dos demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social – RPS. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 de jan. 2018. Seção I, p. 28.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social na Previdência Social*. Brasília, 1994. 32 p.

_____. Ministério da Previdência Social. *Previdência em questão*, Brasília, n. 70, agosto 2012. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/1_120914-100712-714.pdf>. Acesso em 23 de novembro de 2018.

_____. Ministério da Previdência Social. *Previdência em questão*, Brasília, n. 88, junho 2013. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/28_130909-141428-681.pdf>. Acesso em 23 de novembro de 2018.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social. *Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social*. Grupo Técnico de Previdência (GTP). Brasília, 2016. 194 p. Relatório Técnico. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/718/Forum-RelatorioFinal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 23 de novembro de 2018.

_____. Superintendência Nacional de Previdência Complementar. Portaria MPS/PREVIC/DITEC nº 44, de 31 de janeiro de 2013. Aprova o Regulamento do Plano Executivo Federal, administrado pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 de fev. 2013. Seção 1, p. 50.

BRAVO, M. I. S.; MARQUES, M. G. Saúde e Luta Sindical: entre a reforma sanitária e o projeto de saúde privatista. In: _____.; MENEZES, J.S.B. (Org.). *Saúde, Serviço Social, Movimentos Sociais e Conselhos: desafios atuais*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 191-221.

_____. *Serviço Social e Reforma Sanitária: Lutas Sociais e Práticas Profissionais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale: Une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995 apud BOSCHETTI. *Seguridade Social e Trabalho: Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*. Brasília: Letras Livres, 2008.

CASTELO, R. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 119-138, 1º sem. 2013.

_____. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

CENSO DEMOGRÁFICO 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Decenal. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2000/inicial>>. Acesso em 15 nov. 2018.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Decenal. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>>. Acesso em 15 nov. 2018.

CHESNAIS, F. *A mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CODO, W. Uma revolução silenciosa em saúde e trabalho no Brasil. In: MACHADO, J.; SORATTO, L.; CODO, W. (Org.). *Saúde e Trabalho no Brasil: Uma revolução silenciosa*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p. 11- 19.

COSTA, N.R. et. al. Proteção Social e pessoa com deficiência no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 10, p. 3037-3047, 2016.

COURI, J. R.; SALVADOR, E. S. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. *Argumentum*, Vitória (ES), v. 9, n. 3, p. 81-97, dez. 2017.

COUTINHO, C.N. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 29-43. (Coleção Estado de Sítio).

DEMIER, F. *Depois do Golpe: A dialética da democracia blindada no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Sistema PED: Metodologia utilizada*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaPed.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2019.

ENCONTRO NACIONAL DO CONJUNTO CFESS-CRESS, 29., 2000, Maceió. *Carta de Maceió*. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/encontronacional_cartas_maceio.pdf>. Acesso em 18 nov. 2018.

FALEIROS, V. P. A questão da reforma da Previdência Social no Brasil. *SER Social*, [S. l.], n. 7, p. 97–116, 2009. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12855>. Acesso em: 15 nov. 2018.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIORI, J. L. O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER, E. (Org.) *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

GENTIL, D. L. Ajuste Fiscal, Privatização e Desmantelamento da Proteção Social no Brasil: A opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Niterói, RJ, ano 20, n. 46, p. 10-31, jan/abr. 2017.

GONÇALVES. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out/dez. 2012a.

_____. Redução da desigualdade de renda no governo Lula: análise comparativa. In: SALVADOR, E. et. al. (Org.) *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 13-30.

GRANEMANN, S. *Para uma interpretação marxista da “previdência privada”*. 2006. 268 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

_____. PEC 287/16: falácias para a desconstrução dos direitos do trabalho. *Ser Social*, Brasília, v. 18, n. 39, p. 672-688, jul/dez. 2016.

HARVEY, D. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In: _____. *A Condição Pós-Moderna*. 11. ed. São Paulo: Loyola, 2002. p 117-184.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 14 ed. São Paulo: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 2001.

IASI, M. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. In: SALVADOR, E. et. al. (Org.). *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 285-317.

IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 15 set. 2018.

KOSIK, K. *Dialética do Concreto*. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LACAZ, F. A. C. O Campo Saúde do Trabalhador: resgatando conhecimentos e práticas sobre as relações trabalho-saúde. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, abr. 2007.

_____; GOMEZ, C.M. Saúde do Trabalhador: Novas-Velhas Questões. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, out./dez. 2005.

LAVINAS, L. A financeirização da política social: o caso brasileiro. *Politika*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 34-51, jul. 2015.

LOWY, M. *A teoria da revolução no jovem Marx*. São Paulo: Boitempo, 2012.

MACÊDO, A.C.; OLIVEIRA, L.C. Benefício de prestação continuada: perspectivas na avaliação médico-social. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v.18, n. 1, p. 32-40, jan./jun. 2015.

MAENO, M. Avaliação do impacto do nexu técnico epidemiológico sobre os benefícios por incapacidade. [S.l.: s.n], 2009. 7 p. Disponível em: <http://idisa.org.br/img/File/TEXTTOEXPANDIDOSOBRENTEPPARASEMANAPESQUISA.pdf>. Acesso em 20 out. 2012.

MANDEL, E. *O Capitalismo Tardio*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

MARINI, R.M. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J.P. (Org.). *Ruy Mauro Marini. Vida e Obra*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p.137-180.

MARQUES, M.G. O fim do ciclo do PT: do colaboracionismo de classe à ortodoxia neoliberal. *SER Social*, Brasília, v. 18, n. 38, p. 48-67, jan/ jun. 2016.

MARQUES, R.S.; MENDES, A. O governo Lula e a contrarreforma previdenciária. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 13, p. 3-15, jul/set. 2004.

MARX, K. *O Capital: Crítica da Economia Política*. 18 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. 3. v. Tomo 1: O processo de produção do capital.

MARX. *Manuscritos Econômico-Filosóficos*. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Coleção Os Pensadores).

_____. *Sobre a questão judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010. (Coleção Marx- Engels).

MODONESI, M. *O fim da hegemonia progressista e a virada regressiva na América Latina*. [S. l.: s.n.], abr./2016. Disponível em: <<http://blogjunho.com.br/o-fim-da-hegemonia-progressista-e-a-virada-regressiva-na-america-latina>>. Acesso em: 6 set. 2017.

MOREIRA, M. C. *Considerações sobre a dimensão social presente no processo de reconhecimento de direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a atuação do/a assistente social*. Brasília: CFESS, 2017. 18 p. Nota Técnica. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS-NotaTecnica-MarineteMoreira-BPC.pdf>> Acesso em 12 nov. 2018.

_____; ALVARENGA, R. F. C. O Parecer Social. Um instrumento de viabilização de direitos (Relato de uma experiência). In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. *O Estudo Social em Perícias, Laudos e Pareceres Técnicos: Debates atuais no Judiciário, no Penitenciário e na Previdência Social*. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 66-115.

_____. O Serviço Social do INSS a partir da década de 1990: análise da implantação da Matriz Teórico- Metodológica. In: BEHRING, E. R. et. al (Org.). *Trabalho e Seguridade Social. Percursos e Dilemas*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010. p. 235-252.

MOTA, A. E. *Cultura da Crise e Seguridade Social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____; AMARAL, A. S.; PERUZZO, J. F. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: *Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia. Crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 153-178.

MOURA, R. Crédito Consignado: face da expropriação financeira no curso da contrarreforma da previdência. *SER Social*, [S. l.], v. 18, n. 39, p. 374-390, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14629>. Acesso em 10 set. 2018.

NERI, M. *A nova classe média*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

NETTO, J. P. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. 3. ed. amp. São Paulo: Cortez, 2001a.

_____. *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 20).

_____. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001b.

_____. Introdução ao método na teoria social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO

SOCIAL (Org.). *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS, 2009. p. 667-700.

NOGUEIRA, K. E. R. *Novo modelo de avaliação para o acesso ao BPC da política de assistência social: o olhar dos assistentes sociais da Gerência Executiva do INSS Fortaleza*. 2011. 130 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, Ceará, 2011.

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHO [DO] MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. [S.l.], 2017. Dados acessados em 31 ago. 2018. Disponível em: <<https://observatoriosst.mpt.mp.br/>>.

OLIVEIRA, F. O surgimento do Antivalor. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, J. A.; TEIXEIRA, S. M. F. *(Im)Previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

OLIVEIRA. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 21-27. (Coleção Estado de Sítio).

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde. Lisboa, 2004. 238 p. Disponível em: <http://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/CLASSIFICACAO-INTERNACIONAL-DE-FUNCIONALIDADE-CIF-OMS.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. In: _____; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 237-270.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS: SÍNTESE DE INDICADORES. Rio de Janeiro: IBGE, 1995-2016. Anual. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?edicao=18338&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em 18 nov. 2018.

POCHMANN, M. *Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012.

POCHMANN, M. et. al. *Trabalhadores urbanos: Ocupação e queda na renda*. Atlas da Nova Estratificação Social no Brasil. Volume 2. São Paulo: Cortez, 2007.

SADER, E. *A transição no Brasil: Da ditadura à democracia?* São Paulo: Atual, 1990 apud BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SALVADOR, E.; M. L. L., SILVA. Fundo Público e as medidas provisórias nº 664 e 665: a contrarreforma da previdência em curso. *Política Social e Desenvolvimento*, [S. l.], ano 3, n. 19, p. 24-47, mai. 2015. (Série Especial Austeridade Econômica e Questão Social).

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

SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, M. L. L. *Previdência Social no Brasil: (Des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização*. São Paulo: Cortez, 2012.

SINGER, A. *O lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

_____. *Os sentidos do lulismo: Reforma Gradual e Pacto Conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, L. T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 78).

SOUZA, G. BNDES nos governos do PT e a reprodução do capital por meio do Fundo Público. *Advir*, Rio de Janeiro, n. 36, p. 89-98, jul. 2017.

SISTEMA Único de Informações de Benefícios. Acesso n. 2000011832001818 em: 22 out. 2018.

VIEIRA, E. *A República Brasileira 1951-2010: de Getúlio a Lula*. São Paulo: Cortez, 2015.

WORLD BANK. *Averting the old-age crisis: policies to protect the old and promote growth*. World Bank/Oxford University Press, Inc. Washington/New York, Estados Unidos, 1994 apud GRANEMANN, S. *Para uma interpretação marxista da "previdência privada"*. 2006. 268 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

APÊNDICE

Quadro 1 - Salário Mínimo, Salário de Contribuição máximo do RGPS e Valor Médio dos benefícios concedidos pelo RGPS, Brasil, 1995-2018

Ano	Salário mínimo (1)(b)	Valor médio benefícios –RGPS (2)(c)	Valor médio/salário mínimo (2/1)	“Teto” Benefício – RGPS (3)	“Teto”/ Salário mínimo (3/1)
1995	100,00	159,78	1,59	----	---
1996	112,00	193,67	1,72	----	---
1997	120,00	212,15	1,76	----	---
1998	130,00	231,90	1,78	1.200,00(a)	9,23
1999	136,00	247,26	1,81	1.255,32	9,23
2000	151,00	316,36	2,09	1.328,25	8,80
2001	180,00	350,97	1,94	1.430,00	7,94
2002	200,00	394,24	1,97	1.561,56	7,81
2003	240,00	466,64	1,94	1.869,34	7,79
2004	260,00	500,09	1,92	2.508,72	9,65
2005	300,00	545,60	1,81	2.668,15	8,89
2006	350,00	597,84	1,70	2.801,56	8,00
2007	380,00	635,16	1,67	2.894,28	7,62
2008	415,00	681,74	1,64	3.038,99	7,32
2009	465,00	733,49	1,55	3.218,90	6,92
2010	510,00	794,90	0,64	3.467,40	6,80
2011	545,00	856,00	1,57	3.691,74	6,83
2012	622,00	934,82	1,50	3.916,20	6,30
2013	678,00	1010,12	1,48	4.159,00	6,13
2014	724,00	1075,77	1,48	4.390,24	6,06
2015	788,00	1185,02	1,50	4.663,75	5,91
2016	880,00	1336,05	1,51	5.189,82	5,89
2017	937,00	1372,52	1,46	5.531,31	5,90
2018	954,00	1378,37	1,44	5.645,80	5,91

Legenda: (a) a partir de dezembro, data da publicação da Emenda Constitucional nº20; (b) a partir de 2010, os reajustes do salário mínimo e do valor máximo do salário de contribuição do INSS passam a ser publicados no mês de janeiro. Nos anos anteriores, os reajustes eram promulgados depois de janeiro, mas ainda no primeiro semestre. Os dados da tabela referem-se aos valores reajustados dos respectivos anos; (c) Devido à base de dados disponível, entre os anos de 1995 e 1999, inclusive, não foi possível calcular o valor médio dos benefícios concedidos pelo RGPS, excetuando-se o BPC. Dessa forma, somente nesses anos, o valor médio dos benefícios referidos na tabela inclui o valor médio do BPC.

Nota: Elaboração própria.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, vários anos.

Quadro 2 - Dispositivos da Lei nº 8.213/1991, principais propostas da MP nº 664/2014 e medidas aprovadas e não aprovadas na conversão para a Lei nº 1.135/2015. (continua)

Lei nº 8.213/1991	MP nº 664/2014	Lei nº 13.135/2015
Independe de carência a concessão de pensão por morte aos dependentes do segurado	Carência de 24 meses de contribuição para concessão de pensão por morte aos dependentes do segurado, salvo nos casos em que o segurado esteja em gozo de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez e quando o óbito for decorrente de acidente do trabalho e doença profissional ou do trabalho	Não aprova. Mantém a isenção de carência para pensão por morte, conforme a Lei nº 8213/1991
O valor da pensão por morte é equivalente a 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se aposentado por invalidez na data do óbito	O valor mensal da pensão por morte será de 50%, acrescido de cotas individuais de 10%, por dependente, até o máximo de 5	Não aprova. Mantém o valor da pensão por morte em 100%, conforme redação da Lei nº 8213/1991
Reverte em favor dos demais dependentes a parte daquele cujo direito à pensão cessar	A cota individual cessa com a perda da qualidade de dependente, não revertendo aos demais	Não aprova. Mantém a reversão, em favor dos demais dependentes, no caso de perda da qualidade de dependente, conforme redação da Lei nº 8213/1991
O direito à pensão por morte cessa pela morte do pensionista; ao completar 21 anos, no caso de filho, pessoa	Cessação da pensão por morte ao cônjuge, companheiro e companheira por decurso de prazo,	Aprovado

<p>a ele equiparada e irmão, salvo se inválido; para o pensionista inválido, pela cessação da invalidez.</p>	<p>estabelecido pela expectativa de vida na data do óbito do segurado</p> <p>Para o pensionista inválido, pela cessação da invalidez e para o pensionista com deficiência intelectual, pelo levantamento da interdição.</p>	<p>Para o filho ou irmão inválido, pela cessação da invalidez, para o filho ou irmão que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, pelo afastamento da deficiência, nos termos do regulamento.</p>
<p>Sem menção</p>	<p>Não terá direito à pensão por morte o condenado pela prática de crime doloso de que tenha resultado a morte do segurado</p>	<p>Perde o direito à pensão por morte, após o trânsito em julgado, o condenado pela prática de crime de que tenha dolosamente resultado a morte do segurado.</p>
<p>Sem menção</p>	<p>Sem menção</p>	<p>Perde o direito à pensão por morte o cônjuge, o companheiro ou a companheira se comprovada, a qualquer tempo, simulação ou fraude no casamento ou na união estável, ou a formalização desses com o fim exclusivo de constituir benefício previdenciário, apuradas em processo judicial no qual será assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa</p>
<p>Sem menção</p>	<p>O auxílio-doença não poderá exceder a média aritmética simples dos últimos 12 (doze) salários-de-</p>	<p>Aprova</p>

	contribuição, inclusive em caso de remuneração variável, ou, se não alcançado o número de 12 (doze), a média aritmética simples dos salários-de-contribuição existentes	
<p>O auxílio-doença, no caso de incapacidade para o trabalho ou atividade habitual, será devido ao segurado empregado a contar do 16º (décimo sexto) dia do afastamento da atividade;</p> <p>Durante os primeiros 15 (quinze) dias consecutivos ao do afastamento da atividade por motivo de doença, cabe à empresa pagar ao segurado empregado o seu salário integral.</p>	<p>O auxílio-doença, devido ao segurado que ficar incapacitado para seu trabalho ou sua atividade habitual, será devido ao segurado empregado, a partir do 31º (trigésimo primeiro) dia do afastamento da atividade ou a partir da data de entrada do requerimento, se entre o afastamento e a data de entrada do requerimento decorrerem mais de 45 (quarenta e cinco dias);</p> <p>Durante os primeiros 30 (trinta) dias consecutivos ao do afastamento da atividade por motivo de doença ou de acidente de trabalho ou de qualquer natureza, caberá à empresa pagar ao segurado empregado o seu salário integral.</p>	<p>Não aprova. Mantém a redação original da Lei nº 8213/1991</p>

<p>No caso de perícia médica inicial concluir pela aposentadoria por invalidez, ao segurado empregado é devida a contar do 16º (décimo sexto) dia do afastamento da atividade ou a partir da entrada do requerimento, se entre o afastamento e a entrada do requerimento decorrerem mais de trinta dias;</p> <p>Durante os primeiros 15 (quinze) dias de afastamento da atividade por motivo de invalidez, caberá à empresa pagar ao segurado empregado o salário</p>	<p>No caso de perícia médica inicial concluir pela aposentadoria por invalidez, ao segurado empregado é devida a partir do 31º (trigésimo primeiro) dia do afastamento da atividade ou a partir da data de entrada do requerimento, se entre o afastamento e a data de entrada do requerimento decorrerem mais de quarenta e cinco dias;</p> <p>Durante os primeiros (30) trinta dias de afastamento da atividade por motivo de invalidez, caberá à empresa pagar ao segurado empregado o seu salário integral.</p>	<p>Não aprova. Mantém a redação original da Lei nº 8213/1991</p>
---	---	--

Nota: Elaboração própria.

Quadro 3 – Dispositivos da Lei nº 7.998/1990 e Lei nº 10.779/2003, principais propostas da MP nº 665/2014 e medidas aprovadas e não aprovadas na conversão para a Lei nº 1.134/2015.

Lei nº 7.998/1990	MP nº 665/2014	Lei nº 13.134/2015
Tem direito ao seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativos a cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa	Tem direito ao seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativos: a) a pelo menos 18 (dezoito) meses nos últimos (24) vinte e quatro meses imediatamente anteriores à data da dispensa, quando da primeira solicitação; b) a pelo menos 12 (doze) meses nos últimos 16 (dezesesseis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa, quando da segunda solicitação; c) a cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa, quando das demais solicitações.	Tem direito ao seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativos: a) pelo menos 12 (doze) meses nos últimos 18 (dezoito) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da primeira solicitação; b) pelo menos 9 (nove) meses nos últimos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da segunda solicitação; c) cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações.
A duração do benefício do seguro-desemprego ao trabalhador desempregado é de, no máximo, 4 (quatro)	O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado por um período máximo variável	O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado, por período

<p>meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 (dezesesseis) meses, contados da data de dispensa que deu origem à primeira habilitação</p>	<p>de 3 (três) a 5 (cinco) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo; sua duração, a partir da terceira solicitação, será definida pelo Codefat.</p>	<p>máximo variável de 3 (três) a 5 (cinco) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo, contados da data de dispensa que deu origem à última habilitação, cuja duração será definida pelo Codefat.</p>
	<p>A determinação do período máximo de duração do seguro desemprego observará a seguinte relação entre o número de parcelas mensais do benefício do seguro-desemprego e o tempo de serviço do trabalhador nos 36 (trinta e seis meses) que antecederem a data de dispensa que originou o requerimento do seguro-desemprego, vedado o cômputo de vínculos empregatícios utilizados em períodos aquisitivos anteriores:</p> <p>I - para a 1ª (primeira) solicitação:</p> <p>a) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo 18</p>	<p>A determinação do período máximo de duração do seguro desemprego observará a seguinte relação entre o número de parcelas mensais do benefício do seguro-desemprego e o tempo de serviço do trabalhador nos 36 (trinta e seis) meses que antecederem a data de dispensa que originou o requerimento do seguro-desemprego, vedado o cômputo de vínculos empregatícios utilizados em períodos aquisitivos anteriores:</p> <p>I - para a 1ª (primeira) solicitação:</p> <p>a) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa</p>

	<p>(dezoito) e no máximo 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou</p> <p>b) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência</p> <p>II - para a 2ª (segunda) solicitação:</p> <p>a) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo 12 (doze) meses e no máximo 23 (vinte e três) meses, no período de referência;</p> <p>b) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência;</p>	<p>física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou</p> <p>b) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência;</p> <p>II - para a 2ª (segunda) solicitação:</p> <p>a) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 9 (nove) meses e, no máximo, 11 (onze) meses, no período de referência;</p> <p>b) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e,</p>
--	--	---

	<p>III - a partir da 3ª terceira solicitação:</p> <p>a) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo 6 (seis) meses e no máximo 11 (onze) meses, no período de referência;</p> <p>b) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo 12 (doze) meses e no máximo 23 (vinte e três) meses, no período de referência;</p> <p>c) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência.</p>	<p>no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou</p> <p>c) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência;</p> <p>III - a partir da 3ª terceira solicitação:</p> <p>a) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 6 (seis) meses e, no máximo, 11 (onze) meses, no período de referência;</p> <p>b) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três)</p>
--	--	---

		<p>meses, no período de referência; ou</p> <p>c) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência.</p>
<p>Assegura o recebimento de abono salarial anual, no valor 1 (um) salário-mínimo vigente aos empregados que tenham percebido, de empregadores que contribuem para o PIS ou Pasep, até 2 (dois) salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 (trinta) dias no ano-base.</p>	<p>Assegura o recebimento de abono salarial anual, no valor máximo de 1 (um) salário mínimo vigente, aos empregados que tenham percebido, de empregadores que contribuem para PIS ou para o Pasep, até 2 (dois) salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido atividade remunerada ininterrupta por pelo menos 180 (cento e oitenta) dias no ano-base.</p>	<p>Assegura o recebimento de abono salarial anual, no valor máximo de 1 (um) salário-mínimo vigente aos empregados que tenham percebido, de empregadores que contribuem para o PIS ou Pasep, até 2 (dois) salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 (trinta) dias no ano-base.</p>
	<p>O valor do abono salarial anual será calculado proporcionalmente ao número de meses trabalhados ao longo do ano-base.</p>	<p>O valor do abono salarial anual será calculado na proporção de 1/12 (um doze avos) do valor do salário-mínimo vigente na data do</p>

		respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente.
Lei nº 10.779/2003		
O pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de parceiros, fará jus ao benefício de seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie.	O pescador profissional que exerça sua atividade exclusiva e ininterruptamente, de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício de seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie.	O pescador artesanal que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie.
Sem menção	Sem menção	Considera-se profissão habitual ou principal meio de vida a atividade exercida durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, ou nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor
Sem menção	Considera-se ininterrupta a atividade exercida durante o período compreendido entre o	Aprova

	defeso anterior e o em curso, ou nos doze meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor.	
Sem menção	O pescador profissional artesanal não fará jus a mais de 1 (um) benefício de seguro-desemprego no mesmo ano decorrente de defesos relativos a espécies distintas	Aprova
Sem menção	A concessão do benefício não será extensível às atividades de apoio à pesca e nem aos familiares do pescador profissional que não satisfaçam os requisitos e as condições estabelecidos em lei	Aprova
O período de defeso de atividade pesqueira é o fixado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em relação à espécie marinha, fluvial ou lacustre a cuja captura o pescador se dedique. Sem menção	O período de defeso de atividade pesqueira é o fixado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em relação à espécie marinha, fluvial ou lacustre a cuja captura o pescador se dedique. O período de recebimento do seguro desemprego do pescador profissional artesanal não pode exceder o limite máximo variável de 3 (três) a 5 (cinco) meses.	Mantém Aprova

<p>Compete a órgão do Ministério do Trabalho e Emprego a habilitação do benefício</p>	<p>Compete ao INSS receber e processar os requerimentos e habilitar os beneficiários</p>	<p>Aprova</p>
<p>Para fazer jus ao benefício, o pescador artesanal deve apresentar comprovante de que não está em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Previdência ou da Assistência Social, exceto auxílio acidente e pensão por morte;</p>	<p>Para fazer jus ao benefício, o pescador não poderá estar em gozo de nenhum benefício decorrente de programa de transferência de renda com condicionalidades ou de benefício previdenciário ou assistencial de natureza continuada, exceto pensão por morte e auxílio-acidente</p>	<p>Para fazer jus ao benefício, o pescador não poderá estar em gozo de nenhum benefício decorrente de benefício previdenciário ou assistencial de natureza continuada, exceto pensão por morte e auxílio-acidente O benefício de seguro-desemprego será concedido ao pescador profissional artesanal cuja família seja beneficiária de programa de transferência de renda com condicionalidades, que deve ser suspenso pelo mesmo período da percepção do benefício de seguro-desemprego.</p>
<p>Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego os seguintes documentos: I - registro de pescador profissional devidamente atualizado, emitido pela</p>	<p>Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao INSS os seguintes documentos: I - registro como Pescador Profissional, categoria artesanal, devidamente atualizado no Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP,</p>	<p>Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao INSS os seguintes documentos: I - registro como pescador profissional, categoria artesanal, devidamente atualizado no Registro Geral</p>

<p>Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, com antecedência mínima de 1 (um) ano da data do início do defeso;</p> <p>II - comprovante de inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS como pescador, e do pagamento da contribuição previdenciária;</p> <p>III - comprovante de que não está em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Previdência ou da Assistência Social, exceto auxílio acidente e pensão por morte; e</p> <p>IV - atestado da Colônia de Pescadores a que esteja filiado, com jurisdição sobre a área onde atue o pescador artesanal, que comprove:</p> <p>a) o exercício da profissão, na forma do art. 1º desta Lei;</p> <p>b) que se dedicou à pesca, em caráter ininterrupto, durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso; e</p>	<p>emitido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, com antecedência mínima de 3 (três) anos, contados da data do requerimento do benefício;</p> <p>II - cópia do documento fiscal de venda do pescado a empresa adquirente, consumidora ou consignatária da produção, em que conste, além do registro da operação realizada, o valor da respectiva contribuição previdenciária, de que trata o § 7º do art. 30 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ou comprovante do recolhimento da contribuição previdenciária, caso tenha comercializado sua produção a pessoa física; e</p> <p>III - outros estabelecidos em ato do Ministério Previdência Social que comprovem:</p> <p>a) o exercício da profissão, na forma do art. 1º desta Lei;</p> <p>b) que se dedicou à pesca, em caráter ininterrupto, durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, ou nos 12 (doze)</p>	<p>da Atividade Pesqueira (RGP), emitido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura com antecedência mínima de 1 (um) ano, contado da data de requerimento do benefício;</p> <p>II - cópia do documento fiscal de venda do pescado a empresa adquirente, consumidora ou consignatária da produção, em que conste, além do registro da operação realizada, o valor da respectiva contribuição previdenciária de que trata o § 7º do art. 30 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ou comprovante de recolhimento da contribuição previdenciária, caso tenha comercializado sua produção a pessoa física;</p> <p>III - outros estabelecidos em ato do Ministério da Previdência Social que comprovem:</p> <p>a) o exercício da profissão, na forma do art. 1º desta Lei;</p>
---	---	---

<p>c) que não dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.</p>	<p>meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor;</p> <p>c) que não dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.</p> <p>O INSS, no ato da habilitação ao benefício, deverá verificar a condição de segurado pescador artesanal e o pagamento da contribuição previdenciária, nos termos da Lei nº 8.212, de 1991, nos últimos (12) doze meses imediatamente anteriores ao requerimento do benefício ou desde o último período de defeso até o requerimento do benefício, o que for menor, observado, quando for o caso, a contribuição previdenciária sobre a comercialização do pescado a empresa ou recolhimento, quando comercializado a pessoa física.</p>	<p>b) que se dedicou à pesca durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, ou nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor;</p> <p>c) que não dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.</p> <p>O INSS, no ato de habilitação ao benefício, deverá verificar a condição de segurado pescador artesanal e o pagamento da contribuição previdenciária, nos termos da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, nos últimos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao requerimento do benefício ou desde o último período de defeso até o requerimento do benefício, o que for menor, observado, quando for o caso, a contribuição previdenciária sobre a comercialização do pescado a empresa ou recolhimento,</p>
--	--	--

		quando comercializado a pessoa física.
--	--	--

Nota: Elaboração própria.