



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Fabrcio Rodrigues da Silva


**Contrarreformas e desfinanciamento da Previdncia Social e
Trabalho em tempos ultraneoliberais (2016 a 2022)**

Rio de Janeiro

2023

Fabrcio Rodrigues da Silva

**Contrarreformas e desfinanciamento da Previdncia Social e Trabalho em
tempos ultraneoliberais (2016 a 2022)**



Tese apresentada, como requisito parcial para a obteno do ttulo de doutor, ao Programa de Ps-Graduao em Servio Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. rea de concentrao: Trabalho e Poltica social.

Orientadora: Profa. Dra. Elaine Rosseti Behring

Rio de Janeiro

2023

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

S586 Silva, Fabrício Rodrigues da.
Contrarreformas e desfinanciamento da Previdência Social e Trabalho em tempos ultraneoliberais (2016 a 2022) / Fabrício Rodrigues da Silva. – 2023.
223 f.

Orientador: Elaine Rosseti Behring.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social.

1. Previdência social – Teses. 2. Assistência social – Teses. 3. Serviço social – Teses. I. Behring, Elaine Rosseti. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Serviço Social. III. Título.

CDU 368.4

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

Assinatura

Data

Fabrcio Rodrigues da Silva

**Contrarreformas e desfinanciamento da Previdncia Social e
Trabalho em tempos ultraneoliberais (2016 a 2022)**

Tese apresentada, como requisito parcial para obteno do ttulo de doutor, ao Programa de Pps-Graduao em Servio Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. rea de concentrao: Trabalho e Poltica Social.

Aprovado em 25 de setembro de 2023.

Banca examinadora:

Profa. Dr^a. Elaine Rosseti Behring (Orientadora)
Faculdade de Servio Social – UERJ

Prof. Dr. Maurlio Castro de Matos
Faculdade de Servio Social – UERJ

Profa. Dr^a. Juliana Fiuza Cislighi
Faculdade de Servio Social – UERJ

Profa. Dr^a. Jordeana Davi Pereira
Universidade Estadual da Paraiba

Profa. Dr^a. Ivanete Salete Boschetti
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2023

DEDICATÓRIA

A minha família, em seu conceito mais amplo, sem os quais não teria caminhado até aqui. Quero dedicar, em especial, a Andreina Cynthia (*In memoriam*), que certamente está radiante em algum lugar do universo, vendo essa conquista.

AGRADECIMENTOS

Não conseguirei deixar registrado aqui todos os agradecimentos que gostaria de fazer, mas esboçarei aqueles que considero especiais. Se eu muito já percorri essa estrada, devo, sobretudo, ao apoio que recebo da minha família de origem. Por mais que seja grande a distância física que tem nos separados, maior é o amor que nos une até hoje. Agradeço sempre as minhas mães, Maria Neide Rodrigues e Iraneide Rodrigues, ao meu pai, José Xavier, aos meus irmãos, Cristina Rodrigues, Victor Rodrigues e Vitória Rodrigues, ao meu sobrinho, Ikaro Rodrigues e, ao meu tio, Egberto Viana. Os agradecimentos são extensivos também a minha segunda família, Geralda dos Santos, Ossian Cavalcante, Ana Laura Cavalcante, Ana Júlia Dias e, especialmente, a minha afilhada, Ana Luíza Cavalcante. Não poderia deixar de mencionar outros dois integrantes importantes da minha família: Fred e Amora, dos quais recebo amor e carinho em forma de lambidas. Amo vocês!

Percorrer essa jornada longe do meu lugar de origem trouxe muitas implicações, dentre elas, a construção de muitas relações afetivas, sem as quais, teria sido mais difícil concluir esta etapa. Isso muito me orgulha e demonstra que a coletividade, a partilha e o companheirismo, estão na essência do ser social, embora estejamos mergulhados numa conjuntura marcada pelo individualismo, mas que não transpõe nossa condição de ser coletivo, aprendemos e crescemos com nossos pares.

Compartilho minha vida com algumas amigadas que construí ao longo desses 28 anos de existência e, preciso agradecê-las pelo apoio recebido durante minha jornada, especialmente, durante o doutoramento. São importantes amigadas que estão no meu amado Ceará, na Paraíba, no Rio de Janeiro e, em outros lugares desse grande mundo. Agradeço o tempo dedicado a escuta e aos conselhos, principalmente, nesses últimos e conturbados meses. Que sigamos juntos, mesmo que distantes fisicamente, compartilhando afetos, dificuldades, desafios e conquistas.

Quero expressar nestas linhas, minha imensa gratidão a minha querida orientadora, Professora Elaine Behring, sem a qual, não teria sido possível realizar o processo de investigação, escrita e defesa desta tese. Se, a conclusão deste árduo processo tem muito a ver com minha dedicação e esforço, ela igualmente reflete o compromisso, a paciência e a dedicação da Professora Elaine Behring. Com muita

maestria e tranquilidade, ela me conduziu neste processo, que foi pautado no respeito, no estímulo e na autonomia do pensamento crítico. Hoje, descobri outras razões, que apenas o convívio cotidiano permitiu, que levaram Elaine Behring a ser um dos maiores nomes de referência não só do Serviço Social brasileiro, mas para todos aqueles que ensinam pensar o mundo de forma crítica. Ela produz conhecimento crítico através de muito trabalho, mas sempre pautado na gentileza e na leveza. Muito obrigado pela oportunidade, tenho imenso orgulho de ser seu aluno e desejo continuar nossa parceria!

Tenho muito a agradecer aquela que, nos últimos anos, se transformou numa grande amiga e, sem dúvidas, na principal mentora da minha jornada acadêmica e profissional, a querida Jordeana Davi, a qual não poderia deixar de integrar, também, a banca examinadora desta tese. Ao longo desses anos, vimos compartilhando ensinamentos, aprendizagens, alegrias e dificuldades, construindo conhecimento e fortalecendo nossos laços de afetividade, a base de muito respeito, carinho e, claro, risos e vinhos. Tenho muita admiração pelo trabalho de Jordeana, é uma mulher forte e sabia, com quem a vida me permite aprender não só do ponto de vista profissional, mas como ser humano. Obrigado por tudo, estamos juntos!

Agradeço a oportunidade de estudar no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro — PPGSS/UERJ, o qual é construído por importante quadro de docentes, comprometidos com a formação crítica e de qualidade, o que faz dele uma referência para o Serviço Social brasileiro. Dentre os quais, gostaria de mencionar os professores e professoras com quem tive o prazer de aprender durante as aulas das disciplinas e demais atividades acadêmicas. As professoras Elaine Behring, Inês Bravo, Ana Vasconcelos, Valéria Forti, Ana Inês Simões e, os professores Maurílio Matos, Renato Veloso e Felipe Demier. Indiscutivelmente, as discussões e reflexões provocadas por elas e eles contribuíram no meu amadurecimento intelectual, que resultaram na produção desta tese.

Estes agradecimentos também são extensivos ao quadro técnico da secretaria do PPGSS/UERJ, o qual sempre forneceu apoio que em muito contribuiu para o processo de formação e, ainda, a todos e todas que fazem o Restaurante Universitário (RU) da UERJ, Campus Maracanã, no qual eu realizei grande parte das minhas refeições, durante as atividades acadêmicas, pagando um valor simbólico, o que evidencia a importância desse serviço para a permanência dos e das discentes na

universidade pública, sobretudo, para aqueles que são de outras regiões, como no meu caso.

Tenho muito orgulho e gratidão por me tornar Doutor pela Universidade pública, embora reconheça que, para alcançar essa conquista, uma série de privilégios atravessaram esse processo, inclusive, em relação ao apoio financeiro, por meio da bolsa concedida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), privilégios que infelizmente, ainda não estão no alcance de muitos filhos e filhas da classe trabalhadora brasileira. Isso ratifica a luta que vimos encampando pela ampliação da universidade pública, de qualidade e socialmente referenciada.

Quero agradecer a todos e todas que fazem o Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social — GOPSS/FSS/UERJ e o Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais — GEAPS/DSS/UEPB, coordenados pelas queridas professoras Elaine Behring e Jordeana Davi, respectivamente. Indiscutivelmente, ambos os grupos, nos quais me incluo como pesquisador, exerceram uma influência muito grande na minha formação profissional, que no que lhe concerne, contribuíram na realização da pesquisa que culminou na produção desta tese. No âmbito destes grupos, estabeleci relações de trabalho muito produtivas e respeitadas, a partir das quais, também resultaram trabalhos acadêmicos que foram apresentados e publicados em anais de eventos e em coletâneas científicas.

Aos meus colegas da turma do Doutorado 2021, meu singelo agradecimento pela vivência respeitosa durante o doutoramento. Aprendi muito com todos e todas durante as aulas das disciplinas de Seminário de Pesquisa, Trabalho e Serviço Social na América Latina, Política Social e Serviço Social, além das disciplinas eletivas e demais atividades acadêmicas, apesar das dificuldades impostas pelo ensino remoto que afetou nossa turma no primeiro ano. Com algumas colegas, avancei para além do compartilhamento de conhecimento, as quais, ao longo deste percurso, se tornaram grandes amigas.

Com Paloma Rávylly, aprendi a partilhar muitas outras coisas que já estávamos compartilhando na Paraíba, dentre elas, o apertado apartamento que morávamos na divisa entre Glória/Catete/Santa Teresa, nossa orientadora e o GOPSS além de, claro, os rôles pela cidade maravilhosa, apesar das nossas diferenciações, enquanto ela prefere os rôles mais noturnos, eu me satisfaço com os diurnos, mas nada que um

acordo não resolva. Agradeço o companheirismo dessa paraibana arretada, nesse processo que nos aproximou ainda mais. Gosto demais de você!

Ísis Ferraz é carioca da gema, nascida e criada no subúrbio do Rio de Janeiro, o que significa que carrega no peito a coragem e a fé de lutar diariamente por dias melhores. Com ela, aprendi a ter mais fé e a gostar de samba, além de, indiscutivelmente, ter vivido muitas experiências maravilhosas oportunizadas por ela, pois ela conhece os melhores rôles do Rio de Janeiro. Você é maravilhosa, obrigado pelo cuidado e carinho!

Andressa Colody é paranaense. Apesar do frio extremo e dos tons de cinzas que predominam naquela região, seu coração é cheio de cores vibrantes e emanam os melhores sentimentos, como amor, carinho, generosidade, companheirismo e indignação contra as injustiças dessa sociedade. Eu agradeço muito o cuidado que você teve comigo durante esse processo, desde a escuta que me ofereceu em diversas circunstâncias, emitindo sempre as melhores opiniões, além do acolhimento no seu pequeno apartamento no Flamengo, que também veio a ser minha casa. Adoro você!

O doutorado me trouxe outra grata surpresa, chamada de Elizabeth Rodrigues Félix, que também é carioca da gema, mas com o espírito, persistência e coragem do nosso povo nordestino, características herdadas do seu amado pai, de origem paraibana. A minha identificação com Beth vem desde o início do doutorado, quando ainda nos relacionávamos pelas telas dos computadores, mas que não nos impediram de, já naquele momento, estabelecer relação de afeto e cuidado, os quais se aprofundaram com o contato físico. Beth se tornou uma grande amiga, abriu as portas da sua vida e da sua casa, me permitindo conviver não apenas com ela, mas também, com os seus familiares, incluindo, a sua querida mãe, que partiu recentemente para o descanso eterno. Sou muito grato pelo seu cuidado, atenção e disponibilidade, nossa amizade é um dos melhores frutos que estou colhendo do doutorado. Amo você!

O processo do doutoramento também me possibilitou conhecer Ingridy Lammoneikelly, outra paraibana arretada que hoje tenho orgulho de ser amigo. Nossa relação se aprofundou a partir da nossa experiência como professores substitutos na Universidade Estadual da Paraíba — UEPB, a partir da qual viríamos a compartilhar não só o cotidiano profissional, mas também, das nossas vidas pessoais. Com Ingridy, dividi as angústias e felicidades cotidianas, seja sobre a pesquisa e a escrita da tese, bem como, sobre os processos que nos submetemos dos concursos públicos, cuja

condição de concorrentes, em nada prejudicou nosso companheirismo. Agradeço por tudo e seguimos juntos nos desafios, adoro você!

Quero agradecer também todas as professoras que constroem, com muita luta e persistência, o Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba — DSS/UEPB, no qual me insiro atualmente como professor substituto. Com essas mulheres, aprendo cotidianamente o difícil exercício da docência na perspectiva crítica, sem perder o afeto e o carinho. Muito admiração por todas.

Agradeço, em especial, a banca examinadora, composta pelo professor Maurílio Matos e, pelas professoras Juliana Fiuza — FSS/UERJ, Jordeana Davi — DSS/UEPB e Ivanete Boschetti — FSS/UFRJ, pela disponibilidade e dedicação na examinação da tese.

Por fim, quero agradecer a cidade do Rio de Janeiro que, em meio as suas contradições, não deixa de ser maravilhosa. Nesta cidade, vivi muitas experiências boas durante a jornada do doutoramento. Nela, não obtive apenas conhecimento científico, avancei na constituição de lindas relações, mergulhei na cultura e arte do seu povo e me encantei com a natureza que resiste em meio as construções urbanas, sobretudo, com os pores-do-sol entre prédios e montanhas. Amo o Rio de Janeiro e sempre voltarei, mas estou convencido de que meu lugar é no Nordeste, certeza que tem sido alimentada pelo presságio de novos tempos. Isso me lembra um trecho de uma obra que, apesar de não expressar muito as minhas condições concretas de vida, diz muito sobre o significado do caminho de volta, que nos, nordestinos, fazemos historicamente. Finalizo com ele:

*João foi um pobre como nós, meu filho.
Teve de suportar as maiores dificuldades numa terra seca e pobre como a nossa.
Pelejou pela vida desde menino, passou, sem sentir, pela infância.
Acostumou-se a pouco pão e muito suor.
Na seca comia macambira, bebia o suco do xique-xique, passava fome.
Quando não podia mais, rezava.
Quando a reza não dava jeito, ia se juntar a um grupo de retirantes que ia tentar sobreviver no litoral.
Humilhado. Derrotado. Cheio de saudade.
E logo que tinha notícia da chuva, pegava o caminho de volta, animava-se de novo, como se a esperança fosse uma planta que crescesse com a chuva.
E quando revia sua terra, dava graças a Deus por ser um sertanejo pobre, mas corajoso e cheio de fé.
Peço-lhe, muito simplesmente, que não o condene.
(Auto da compadecida – Ariano Suassuna)*

Não estamos perdidos. Ao contrário, venceremos se não tivermos desaprendido a aprender.

Rosa Luxemburgo, 1974.

RESUMO

SILVA, Fabrício Rodrigues da. *Contrarreformas e desfinanciamento da Previdência Social e Trabalho em tempos ultraneoliberais (2016 a 2022)*. 2023. 224 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

A presente tese analisa a expropriação de direitos previdenciários no contexto de intensificação do ajuste fiscal no período de 2016 a 2022, e suas implicações para a superexploração da força de trabalho no capitalismo dependente brasileiro. No que se refere aos objetivos específicos, se encarrega de: a) analisar a dinâmica da apropriação privada do Orçamento da Seguridade Social no contexto da intensificação do ajuste fiscal brasileiro permanente; b) identificar e analisar os instrumentos do ajuste fiscal incidentes sobre as contribuições sociais do Orçamento da Seguridade Social no período proposto; c) desmistificar o papel que o fundo público alocado no Orçamento da Seguridade Social ocupa no processo de valorização do valor para o atual padrão de reprodução capitalista; e, d) relacionar o desfinanciamento de parte da reprodução da força de trabalho brasileira com a contrarreforma da Previdência Social de 2019. Consiste em pesquisa bibliográfica realizada em categorias conceituais que são indispensáveis a análise do objeto, tais como teoria do valor trabalho, lei do valor, capitalismo dependente e superexploração da força de trabalho, além realizar pesquisa documental em dados orçamentários no sistema SIGA BRASIL, principal ferramenta de informações sobre o Orçamento Público Federal, bem como, em documentos secundários que tratam de dados orçamentários relativos aos instrumentos do ajuste fiscal, tais como Desvinculações de Receitas da União (DRU) e Renúncias Tributárias, no período de 2016 a 2022, que compreende os governos ultraneoliberais de Michel Temer (MDB) e Bolsonaro (PL). Os dados coletados e analisados, nos permitem concluir que, no período em observação, os governos ultraneoliberais no Brasil aprofundaram os instrumentos do ajuste fiscal incidentes sobre o Orçamento da Seguridade Social, o que provocou o desfinanciamento de parte da reprodução social da força de trabalho, ao passo que se avançou na expropriação de direitos previdenciários por meio da contrarreforma previdenciária promovida pela Emenda Constitucional N. 103/2019. No período, foram renunciados R\$ 1,092 trilhão e desvinculados R\$ 450,5 bilhões do Orçamento da Seguridade Social. Ambas as medidas articuladas, aprofundaram a superexploração da força de trabalho brasileira em benefício de frações do capital produtivo e, sobretudo, do capital portador de juros, as quais avançaram na apropriação de significativas parcelas do fundo público, dada a estrutura fiscal e tributária erigida pelo Novo Regime Fiscal, instituído por meio da Emenda Constitucional N. 95/2016.

Palavras-chave: Previdência Social. Orçamento da Seguridade Social. Intensificação do Ajuste Fiscal.

ABSTRACT

SILVA, Fabrício Rodrigues da. *Counter-reforms and refinancing of Social Security and Labor in ultra-neoliberal times (2016 to 2022)*. 2023. 224 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

This thesis analyzes the expropriation of social security rights in the context of intensified fiscal adjustment in the period from 2016 to 2022, and its implications for the superexploitation of the workforce in Brazilian dependent capitalism. With regard to specific objectives, it is responsible for: a) analyzing the dynamics of private appropriation of the Social Security Budget in the context of the intensification of permanent Brazilian fiscal adjustment; b) identify and analyze the fiscal adjustment instruments applicable to social contributions from the Social Security Budget in the proposed period; c) demystify the role that the public fund allocated in the Social Security Budget plays in the process of valuing value for the current standard of capitalist reproduction; and, d) relate the defunding of part of the reproduction of the Brazilian workforce with the 2019 Social Security counter-reform. It consists of bibliographical research carried out in conceptual categories that are essential to the analysis of the object, such as work value theory, law of value, dependent capitalism and overexploitation of the workforce, in addition to carrying out documentary research on budgetary data in the SIGA BRASIL system, the main information tool on the Federal Public Budget, as well as on secondary documents that deal with budgetary data relating to fiscal adjustment instruments, such as Untying of Union Revenues (DRU) and Tax Renunciations, in the period from 2016 to 2022, which includes the ultra-neoliberal governments of Michel Temer (MDB) and Bolsonaro (PL). The data collected and analyzed allows us to conclude that, in the period under observation, the ultra-neoliberal governments in Brazil deepened the instruments of fiscal adjustment applicable to the Social Security Budget, which caused the defunding of part of the social reproduction of the workforce, while progress was made in the expropriation of social security rights through the social security counter-reform promoted by Constitutional Amendment N. 103/2019. During the period, R\$1.092 trillion were renounced and R\$450.5 billion were released from the Social Security Budget. Both articulated measures deepened the super-exploitation of the Brazilian workforce for the benefit of fractions of productive capital and, above all, interest-bearing capital, which advanced in the appropriation of significant portions of the public fund, given the fiscal and tax structure erected by the New Fiscal Regime, established through Constitutional Amendment N. 95/2016.

Keywords: Social Security. Social Security Budget. Intensification of Fiscal Adjustment.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Evolução das Renúncias Tributárias nas Contribuições Sociais da Seguridade Social, 2016 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$.....	135
Gráfico 2 –	Base de detentores dos títulos da dívida pública mobiliária interna federal – estoque de dezembro de 2022, em %.....	157
Gráfico 3 –	Despesas Função Previdência Social de 2019 a 2022 – autorizado, pago e diferença, IPCA, valores em milhões de R\$.....	177
Gráfico 4 –	Três maiores ações orçamentarias de despesas no total da função Previdência Social – Pago, 2019 a 2022, valores em milhões de R\$.....	180
Gráfico 5 –	Despesas Função Trabalho de 2019 a 2022 – autorizado, pago e diferença, IPCA, valores em milhões de R\$.....	184
Gráfico 6 –	Três maiores ações orçamentarias de despesas no total da função Trabalho – Pago, 2019 a 2022, valores em milhões de R\$.....	186

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Salário-mínimo nominal e salário-mínimo necessário no período de 2016 a 2023 – valores em R\$.....	62
Tabela 2 –	Carga tributária bruta de acordo com a classificação econômica do Tesouro Nacional – 2019 a 2022, valores correntes em milhões de reais e em %, além de % em relação ao PIB.....	73
Tabela 3 –	Receitas da Seguridade Social – 2016 a 2022, valores correntes em milhões de R\$ e em %, além de % em relação ao PIB.....	78
Tabela 4 –	Comparação do total das Renúncias Tributárias sobre as contribuições sociais da Seguridade Social no total da arrecadação da Seguridade Social – 2016 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$ e %.....	137
Tabela 5 –	Renúncias Tributárias sobre contribuições sociais da Seguridade Social – 2016 a 2021, IPCA, valores em milhões de R\$.....	138
Tabela 6 –	Beneficiários das Renúncias Tributárias sobre contribuições sociais da Seguridade Social – 2016 a 2021, IPCA, valores em milhões de R\$.....	141
Tabela 7 –	Receitas das contribuições sociais da Seguridade Social Desvinculadas pela DRU – 2016 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$.....	144
Tabela 8 –	Comparação do total das Desvinculadas pela DRU sobre as contribuições sociais da Seguridade Social no total da arrecadação da Seguridade Social – 2016 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$ e %.....	146
Tabela 9 –	Projeção das receitas, despesas e resultado do Orçamento da Seguridade Social, considerando os valores desvinculados pela DRU e valores das Renúncias Tributárias, 2016 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$.....	148

Tabela 10 – Participação das 06 (seis) maiores funções orçamentárias no Orçamento Geral da União – pago, 2019 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$ e em %.....	151
Tabela 11 – População ocupada, desocupada e ocupada informalmente no período de 2016 a 2022, em milhões e em %.....	162
Tabela 12 – Execução de emendas por ano de pagamento, 2019 a 2022, Pago + Pago RP/IPCA, valores em milhões R\$.....	191
Tabela 13 – Distribuição das emendas parlamentares por tipo – 2019 a 2022, Pago + Pago RP/IPCA, valores em milhões de R\$.....	193
Tabela 14 – Participação das 18 menores funções orçamentárias no Orçamento Geral da União, Pago, 2019 a 2022, IPCA, valores em milhões de reais – R\$.....	196

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
AI5	Ato Institucional N.5
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do
BID	Brasil
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BPC	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Benefício de Prestação Continuada
CAPS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEME	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEOI	Central de Medicamentos
CF	Centro de Estudos Octávio Ianni
CFESS	Constituição Federal
CIDE	Conselho Federal de Serviço Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COBAP	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CSLL	Contribuição Sobre o Lucro Líquido
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DATAPREV	Empresa de Processamento de dados da Previdência Social
DIESSE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DPVAT	Prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais
DRU	Desvinculações de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional

EUA	Estados Unidos da América
FASS	Faculdade de Serviço Social
FAT	Fundo Amparo ao Trabalhador
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
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 ao Trabalhador Rural
GEAPS	Grupo de Estudos, Assessorias e Pesquisas em Políticas Sociais
GOPSS	Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social
GTP	Grupo Temático de Pesquisa
HU	Hospitais Universitários
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPS	Institutos de Aposentadorias e Pensões
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IOF	Impostos sobre transações financeiras
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplos
IPI	Imposto sobre produto industrializado
IRPF	Imposto Sobre a Renda da Pessoa Física
IRRF	Imposto sobre a Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEI	Microempreendedor Individual
MPS	Medidas Provisórias
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OF	Orçamento Fiscal
OGU	Orçamento Geral da União
OMC	Organização Mundial do Comercio
ONUFAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
OS	Organizações Sociais
OSS	Orçamento da Seguridade Social
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PDRE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Partido Liberal
PNAS	Política Nacional Assistência Social
PPGSS	Programa de Pós-graduação em Serviço Social
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
REFIS	Programa de Refinanciamento
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMV	Renda Mensal Vitalícia

RPJ	Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
STJ	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TRF	Tribunal Regional Federal
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNIVS	Centro Universitário Vale do Salgado
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
URV	Unidade de Referência do Valor

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	20
1	ESTADO E FUNDO PÚBLICO.....	43
2	PADRÃO DE REPRODUÇÃO DO CAPITALISMO DEPENDENTE E SUPEREXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO.....	59
2.2	O financiamento da política social e impactos na reprodução social da força de trabalho no Brasil.....	66
3	AMBIENTE POLÍTICO-ECONÔMICO DO BRASIL NO PÓS- REDEMOCRATIZAÇÃO.....	81
3.1	Crise do capital, padrão de reprodução do capitalismo contemporâneo e fundo público.....	81
3.2	Elementos históricos-estruturantes de origem, continuidade e intensificação do ajuste fiscal permanente no Brasil.....	94
4	PREVIDÊNCIA SOCIAL E O TRABALHO NO CONTEXTO DOS GOVERNOS ULTRANEOLIBERAIS.....	126
4.1	O desfinanciamento da política social no contexto do Novo Regime Fiscal.....	126
4.2	As implicações da contrarreforma previdenciária de 2019.....	166
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	200
	REFERÊNCIAS.....	214

INTRODUÇÃO

A presente tese analisa a expropriação de direitos previdenciários no contexto de intensificação do ajuste fiscal no período de 2016 a 2022, que compreende os governos de Michel Temer – Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e Jair Messias Bolsonaro – Partido Liberal (PL) e suas implicações para a superexploração da força de trabalho no capitalismo dependente brasileiro. A partir disso, analisamos a dinâmica da apropriação privada do Orçamento da Seguridade Social no contexto da intensificação do ajuste fiscal brasileiro permanente, identificando os instrumentos do ajuste fiscal incidentes sobre as contribuições sociais do Orçamento da Seguridade Social no período investigado. Ainda, desmistificamos o papel que o fundo público alocado no Orçamento da Seguridade Social ocupa no processo de valorização do valor para o atual padrão de reprodução capitalista, relacionando a reprodução social da força de trabalho brasileira com a contrarreforma da Previdência Social de 2019, aprovada a partir da Emenda Constitucional N. 103/2019.

Trata-se de um esforço de avançar na análise da última contrarreforma da Previdência Social, ocorrida no ano de 2019, em meio ao aprofundamento do desfinanciamento da política social operado pelos instrumentos do ajuste fiscal incidentes sobre o Orçamento da Seguridade Social (OSS), que vem se intensificando notoriamente a partir do ano de 2016, dentre os quais estão as Renúncias Tributárias, as Desvinculações de Receitas da União (DRU) e o Novo Regime Fiscal (NRF) instituído pela Emenda Constitucional N. 95/2016, o que incide na reprodução de parcela significativa da força de trabalho.

Propositalmente, esses instrumentos estão provocando o “desequilíbrio financeiro” do OSS, o que tem implicado no avanço das contrarreformas previdenciárias e trabalhistas, a partir das quais, o aprofundamento da expropriação de direitos implica na regressão de serviços e benefícios, que se manifesta na involução e queda das despesas orçamentárias relativas a essas áreas, além de implicarem também na regressão de outros serviços e benefícios das demais políticas sociais que compõem a Seguridade Social, que, no conjunto, são responsáveis por parte da reprodução social da força de trabalho brasileira.

É nesse sentido que identificamos a relação orgânica existente entre os instrumentos do ajuste fiscal permanente incidentes sobre o OSS e as

contrarreformas, que impõem critérios e exigências abusivas sobre os direitos previdenciários e trabalhistas, a partir das quais se obtém: a redução dos recursos investidos nessas áreas, o que vem a ser útil para o alcance das metas de *superavit* primário; a transformação do que era público, sobretudo da Previdência Social, em mercado privado, cujos direitos são transformados em mercadorias lucrativas; e, a adequação da disponibilidade da força de trabalho para as atuais exigências do mercado capitalista.

Não por acaso, tais instrumentos vem compondo a agenda permanente de ajuste fiscal dos governos neoliberais no Brasil desde a década 1990, como forma de enfrentamento à queda tendencial da taxa lucros do capital, provocada pela crise contemporânea, eclodida desde a década de 1970, e para a transferência de significativas parcelas de recursos que compõe o fundo público para o capital portador de juros, por meio do sistema da dívida pública. O ajuste vem sendo vendido como solução para a crise brasileira, ainda que, devastadoramente, as metas de *superavit* primário, necessárias para o pagamento dos serviços da dívida pública, tenham levado o país ao abismo social e, nele, estão as políticas sociais destinadas a população brasileira, incluindo a Previdência Social e o Trabalho, que constituem funções do orçamento público brasileiro com programas financiados pelo OSS.

Nossa aproximação com o objeto de investigação desta tese, vêm de longe. Os estudos foram iniciados ainda na graduação em Serviço Social¹, momento que possibilitou a análise da trajetória histórica do contexto de contrarreformas previdenciárias, costuradas sob o pano de fundo do ajuste fiscal permanente, construído desde a década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (1995 – 2002) e continuado nos governos de Luís Inácio Lula da Silva – Partido dos Trabalhadores (PT) (2003 – 2010), Dilma Rousseff – Partido dos Trabalhadores (PT) (2011 – 2016) e Michel Temer (MDB) (2016 – 2018).

Naquele período da graduação, a partir do ano de 2014, o Brasil estava profundamente marcado pela efervescência político-econômica daquela conjuntura de acirramento da ofensiva do capital sobre as conquistas do trabalho, colocando em destaque a possível apresentação de uma nova proposta de contrarreforma previdenciária, ainda mais agressiva do que as medidas já aprovadas pelo Governo

¹ Processo ocorrido entre os anos de 2014 e 2017, no Centro Universitário Vale do Salgado – UNIVS, na cidade de Icó, estado do Ceará.

Dilma Rousseff, dentre elas, a criação da Previdência Complementar para os Servidores Públicos, com a aprovação da Lei Ordinária N. 12.618/2012, que instituiu a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), para os servidores do poder executivo, legislativo e judiciário; a aprovação da Lei N. 13.183/2015, que criou a vinculação automática dos funcionários que ingressam no serviço público federal ao regime de previdência complementar nele previsto; além das medidas provisórias N. 664 e 665, posteriormente transformadas nas leis N. 13.135/15 e 13.134/15 respectivamente, que alteraram uma série de direitos previdenciários e trabalhistas, tais como o seguro-desemprego, abono salarial, seguro-defeso, pensão por morte, auxílio-doença e auxílio-reclusão, tornando o acesso a esses mais restrito, dadas as novas regras que se fundam a partir da ampliação de inúmeras exigências.

Foi a partir das inquietações oriundas dessa conjuntura que despertou-se um maior interesse de tomar a contrarreforma da previdência social como objeto de estudo, o que resultou na elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), com a pesquisa intitulada “*A contrarreforma da previdência social e os impactos sob a ótica dos trabalhadores*” (SILVA, 2017), que tratou de problematizar a contrarreforma previdenciária apresentada no Projeto de Emenda à Constituição (PEC) N. 267/2016, já elaborada e apresentada pelo ilegítimo Governo de Michel Temer, instituído após os eventos do golpe jurídico-parlamentar, promovido pelas frações da burguesia interna e patrocinado pela burguesia do capitalismo central. Instituiu-se mais um atentado à democracia brasileira e a instauração de um novo momento do neoliberalismo no Brasil, mais ofensivo e profundamente letal à classe trabalhadora, levando muitos pesquisadores a sintetizarem esse contexto como ultraneoliberalismo.

A PEC N. 267/2016, tomada como objeto de investigação naquele momento, não foi aprovada, dada as condições e particularidades da época, como a tensão da luta dos trabalhadores trabalhadoras e movimentos sociais, por meio de greves, paralizações pelo país e pressão junto aos parlamentares, além da paralização da tramitação da proposta em virtude da instauração da intervenção federal na segurança pública no município do Rio de Janeiro, o que impediu a aprovação de qualquer mudança na constituição naquela época, intervenção aquela deflagrada estrategicamente por Michel Temer, considerando a insuficiência de votos favoráveis para a aprovação da contrarreforma previdenciária, em meio à própria tensão oriunda com a chegada do período eleitoral. No entanto, a sua não aprovação apenas

sinalizou um *standby* do projeto de demolição das garantias históricas conquistadas pelo trabalho, inclusive, que já havia avançado significativamente com a aprovação de uma série de medidas no âmbito da proteção social do trabalho, o que incluía os direitos trabalhistas, assistenciais, previdenciários, da educação, saúde, entre outros.

A vista disso, uma nova etapa de aproximação mais densa com o objeto investigado nesta tese ocorre a partir do ingresso no mestrado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social², que possibilitou continuar investigando a contrarreforma previdenciária.

A partir dessa experiência, ocorreu uma maior qualificação das sucessivas aproximações e observações do objeto, a partir dos estudos e discussões realizadas nas disciplinas obrigatórias e eletivas, participação em debates, palestras e discussões realizadas pelo programa e, em especial, a partir da inserção no Grupo de Estudos, Assessorias e Pesquisas em Políticas Sociais (GEAPS), cuja participação na pesquisa *“As contrarreformas da política social no contexto do capitalismo financeiro”* (2018), foi de suma importância para o adensamento da análise do objeto proposto, contribuindo para a elaboração da Dissertação, com a pesquisa intitulada *“Implicações das renúncias tributárias no orçamento da previdência social no Brasil”* (SILVA, 2020), abrangendo a totalidade do Orçamento da Seguridade Social, no contexto dos governos de Dilma Rousseff (2011-2016) e de Michel Temer (2016-2018). Neste momento, ocorre também o adensamento da apropriação dos objetos de estudo Fundo Público e Orçamento da Seguridade Social na trajetória investigativa, como imprescindíveis para a análise do movimento da contrarreforma previdenciária, seja ela em qualquer conjuntura, considerando a sua relação orgânica com a disputa em torno dos recursos que compõem o Fundo Público do Estado brasileiro, o que implicou no nosso deslocamento mais profundo no âmbito dos fundamentos econômicos e políticos do objeto investigado, à luz da crítica da economia política.

Já no Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ⁴, nos vinculamos à linha de pesquisa Questão Social, Políticas Públicas e Serviço Social, dando continuidade à pesquisa, cujos resultados dão origem a essa tese, acerca da contrarreforma da

² Processo ocorrido entre os anos de 2018, 2019 e finalizado em julho de 2020, na Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, na cidade de Campina Grande, estado da Paraíba.

³ Pesquisa coordenada pela professora Dra. Jordeana Davi (DSS/PPGSS/UEPB), cuja equipe é integrada por discentes da graduação e pós-graduação.

⁴ Processo iniciado em março de 2021 e finalizado em setembro de 2023.

Previdência Social e o desfinanciamento da política social com impactos na reprodução social da força de trabalho no contexto da intensificação do ajuste fiscal no Brasil, com uma abordagem sobre as implicações da contrarreforma de 2019. Inclusive, tal recorte do objeto da forma como está formulado, já se encontra amadurecido em virtude das contribuições⁵ oferecidas nas disciplinas obrigatórias e eletivas ofertadas pelo programa, sobretudo, na disciplina de Política Social e Serviço Social, além das importantes contribuições e do amadurecimento intelectual e investigativo provenientes da inserção como pesquisador no Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social – GOPSS⁶, especificamente nos grupos de trabalho⁷ sobre as funções orçamentárias “trabalho”, “direitos da cidadania” “seguridade social” e “emendas parlamentares”, além das importantes orientações recebidas em seminário de tese.

Neste sentido, a pesquisa desenvolvida na tese aborda o objeto no período de 2016 a 2022, quadra histórica correspondente aos governos de Michel Temer (2016 – 2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019 –2022), considerando o recrudescimento dos ataques à Previdência Social e ao conjunto de direitos sociais conquistados historicamente pelos trabalhadores e trabalhadoras. A conjuntura que marcou esses governos não só perpetuou o ajuste fiscal permanente, mas se encarregou de torná-lo mais profundo, conseqüentemente, aprofundando no mesmo período o desfinanciamento das políticas sociais, sobretudo, no que se refere a política de

⁵ É importante destacar ainda, a contribuição recebida durante a passagem pelo doutorado do Programa de Pós-graduação em Serviço social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, ocorrido entre os meses de janeiro a outubro de 2021, em Florianópolis, estado de Santa Catarina, cuja inserção na linha de pesquisa questão social, trabalho e emancipação humana, possibilitou amadurecer e avançar em categorias teóricas indispensáveis para análise do objeto, como por exemplo, os estudos sobre a teoria do valor trabalho em Marx, capitalismo dependente e superexploração da força de trabalho, os quais subsidiam a análise do objeto da pesquisa.

⁶ Grupo coordenado pela professora Dra. Elaine Rossetti Behring (FSS/PPGSS/UERJ), cuja equipe é integrada por discentes da graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado, além de profissionais do Serviço Social, outras áreas afins e pós-doutorandos. O GOPSS foi criado em 2003, com registro no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, vinculando-se ao Centro de Estudos Octávio Ianni – CEOI e ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da FASS/UERJ. Como objeto de estudo, investiga o fundo público na sociedade capitalista e sua relação com a seguridade social, e neste passo, tem investigado a dinâmica do orçamento do Estado brasileiro, através de suas funções orçamentárias, com vistas em especial, ao financiamento e as despesas da seguridade social e das políticas que a compõem.

⁷ Tais grupos de trabalho realizam o mapeamento e o monitoramento periódico das funções orçamentárias do orçamento público federal, com vistas a analisar o comportamento das receitas e das despesas, sobretudo, no período de 2019 a 2022, que correspondeu ao governo Bolsonaro. Os dados levantados, são analisados com o aporte da literatura crítica, também estudada e debatida periodicamente no mesmo grupo de pesquisa.

Previdência Social e, também a de Trabalho, com fortes repercussões na reprodução da força de trabalho.

As motivações para a escolha desse período e os respectivos governos também derivam de determinações econômicas, políticas, sociais e culturais que ali transcorreram, e possuem profunda relação com o movimento do objeto que pesquisamos, as quais precisam ser enunciadas introdutoriamente.

A começar pelo governo de Michel Temer (2016 – 2018), pelo fato da sua condição de governo interino, que não resultou de um processo democrático, mas foi consequência de mais um golpismo jurídico-parlamentar financiado pelas classes dominantes internas e externas, violentando grotescamente a frágil democracia brasileira, o que invalidou os mais de 54 milhões de votos depositados a presidenta Dilma Rousseff (2011 – 2016). Sem legitimidade e governabilidade, aquele governo interino promoveu grandes mudanças em diversos âmbitos, marcando o aprofundamento das medidas de ajuste fiscal, diante do cenário de recessão econômica e de crise política que o Brasil vinha enfrentando, e dando face à nova configuração nociva do ultraneoliberalismo no país. Seu alvo, indiscutivelmente, foram as parcelas de recursos do fundo público destinadas ao sistema de proteção social da classe trabalhadora, sobretudo, aquelas que financiam a Seguridade Social, na qual se encontram Previdência Social, Saúde, Assistência Social e Trabalho⁸. Sem recursos orçamentários suficientes em virtude do intenso processo de desfinanciamento, essas padeceram com o desmonte proposital, ao passo que foram - aquelas que possuem potencial lucrativo - empurradas para a privatização, mercantilização e financeirização, processos os quais dão conta da expropriação desses direitos sociais.

Na sanha pela apropriação dos recursos que financiam a proteção social, Michel Temer promoveu uma nova contrarreforma trabalhista, feita a partir da aprovação da Lei N. 13.467/2017, combinada à aprovação da nova lei da terceirização, Lei N. 13.429/2017. No âmbito do regime fiscal, o alicerce para o fim da

⁸ Do ponto de vista da norma legal, o Trabalho não está inserido, contraditoriamente, na Seguridade Social. No entanto, duas razões justificam nossa posição de relacioná-lo no campo da Seguridade Social. A primeira, deve-se ao fato da nossa posição política ampliada de Seguridade Social, que inclui o Trabalho, posição construída coletivamente pelo Serviço Social brasileiro, cuja materialidade está inscrita na Carta de Maceió (2009), construída no XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS. Já a segunda, de ordem técnica, pelo fato de alguns elementos de despesas orçamentárias da função Trabalho serem pagos com recursos oriundos das contribuições sociais que compõem o Orçamento da Seguridade Social.

proteção social e a possibilidade de oferta do mínimo de bem-estar social para os brasileiros foi feito a partir da aprovação da Emenda Constitucional N. 95/2016, que instaurou o novo regime fiscal brasileiro, denominado por muitos críticos, à época da tramitação do projeto, como a PEC do fim do mundo. A metáfora ao fim do mundo, deve-se ao fato de que o congelamento dos investimentos primários por 20 anos levaria, de forma gradual, ao fim de políticas sociais como saúde, educação, trabalho, assistência social, entre outras. O novo regime, inédito no mundo, surtiu de fato efeitos negativos a partir de 2017 e perdurou até agosto de 2023, quando foi substituído pelo Novo Arcabouço Fiscal, apresentado pelo Governo Luís Inácio Lula da Silva (2023 – atual) e aprovado pelo congresso e senado nacional⁹.

Do outro lado da moeda, Michel Temer também acertou as contas com a fração do capital portador de juros que financiou o seu golpismo, concedendo o aumento do percentual das Desvinculações de Receitas da União (DRU) de 20% para 30%, além de prorrogá-las no período de 2016 a 2023, a partir da aprovação da Emenda Constitucional N. 93/2016. Estas incidem, sobretudo, em contribuições sociais e, ao desvincular quase 1/3 dos recursos que financiam as políticas sociais da seguridade social, garantem a manutenção do *superavit* primário, mecanismo fundamental que alimenta o sistema da dívida pública do país que, por sua vez, remunera os capitalistas detentores de títulos públicos, fração privilegiada no que se refere ao gasto público federal, conforme evidenciam os dados dessa pesquisa. Essas e outras inúmeras medidas tomadas pelo governo ilegítimo de Michel Temer evidenciam o lugar que a “ponte para o futuro” não só levou, mas tem levado e levará o Brasil: ao abismo social.

Quanto à escolha pelo governo de Jair Messias Bolsonaro (2019 – 2022), está fundamentada pelo fato dele assumir, não só no início do seu mandato presidencial, mas também, durante sua longa jornada no cenário político, especialmente como deputado federal pelo estado do Rio de Janeiro no decurso de mais de 20 anos, uma agenda publicamente conservadora e ultraneoliberal, além de neofacista, o que acarretou uma série de danos às conquistas dos trabalhadores e trabalhadoras. Num curto espaço de tempo, o Brasil passou a sentir na sua realidade social o aprofundamento grotesco da política econômica regressiva, talvez a mais agressiva

⁹ O novo arcabouço fiscal de 2023 não constituiu elemento de abordagem na pesquisa aqui realizada, por estar fora do período investigado, no entanto, isso não nos impediu de estabelecer relações e problematizações com as definições impostas pelo mesmo, sobretudo, no que se refere as continuidades e rupturas em relação a EC N. 95/2016, o que nos permite apontar projeções em relação à condição do financiamento, por exemplo.

de todos os tempos. Essa realidade impactou avassaladoramente nos direitos sociais, com a aprovação da contrarreforma da Previdência Social, por meio da Emenda Constitucional N.º 103/19, sendo o carro chefe da ofensiva ultraconservadora e ultraneoliberal do referido governo, além de ter alastrado o desmonte às demais políticas sociais que compõem o sistema de proteção social da classe trabalhadora, o que inclusive, impactou negativamente no enfrentamento da pandemia do novo *coronavírus* (SARS-CoV-2). Fato é que, por mais que o Sistema Único de Saúde (SUS) tenha sido um socorro para grande parte da população brasileira, ele enfrentou grandes impasses em decorrência do subfinanciamento que o atinge historicamente, e ao desfinanciamento aprofundado recentemente, sobretudo, no governo de Bolsonaro. Este, ao assumir uma pauta genocida, expressa na administração tendenciosa e negacionista da pandemia de COVID-19, contribuiu para a morte de mais de 704 mil trabalhadores e trabalhadoras brasileiras¹⁰.

Tratando-se da PEC N. 06/2019, ela foi enviada ao Congresso Nacional em 20 de fevereiro de 2019. Possuía no seu texto a modificação avassaladora do sistema de previdência social, com propostas em torno da necessidade de obrigatoriedade de um regime de capitalização, a desconstitucionalização do sistema de previdência social, a possibilidade de majoração da idade mínima por lei complementar, definição de contribuição extraordinária por 20 anos para equacionamento do suposto e falacioso *déficit* da previdência social, aumento das alíquotas, entre outras propostas de ataques duros aos direitos previdenciários.

Tal proposta foi forjada, como já mencionamos anteriormente, em meio à intensificação do desfinanciamento do Orçamento da Seguridade Social, no qual se insere o orçamento previdenciário, a partir da manutenção e aprofundamento das Renúncias Tributárias que atendem aos interesses das frações da burguesia do setor produtivo, além da manutenção da Desvinculações de Receitas da União (DRU), outro instrumento que beneficia diretamente as frações do capital portador de juros, para as quais o governo em questão atuou religiosamente, por meio do pagamento dos serviços da dívida pública. Já para a classe trabalhadora, o governo impôs que o prejuízo, em virtude de tais concessões, fosse socializado e, lamentavelmente, a proposta foi acatada quase em sua totalidade no sistema legislativo, sob moeda de troca, apontada a seguir, evidenciando os limites estruturais da democracia burguesa.

¹⁰ Dados atualizados em 19/07/2023, às 13h18min. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 19 jul. 2023.

A proposta seguiu para a Câmara dos Deputados e foi, vergonhosamente, aprovada, com algumas modificações, em 1º turno, no dia 10 de julho de 2019, com 379 votos a favor e apenas 131 votos contra. A proposta contra os direitos dos trabalhadores e trabalhadoras foi votada em 2º turno na mesma casa, quando foi aprovada em 07 de agosto de 2019, com 370 votos a favor e 124 votos contra, sem alterações no texto que foi aprovado no 1º turno. Ao seguir para o Senado Federal, foi aprovada em 1º turno no dia 02 de outubro de 2019, com 56 votos a favor e 19 votos contrários. O texto final que dessacralizou os direitos previdenciários foi consumado no 2º turno, ocorrido em 22 de outubro de 2019, com 60 votos a favor e 19 contra. A contrarreforma da previdência social foi sancionada, sem vetos, pelo ex-Presidente Jair Messias Bolsonaro, em 17 de dezembro de 2019. Com a “*famosa caneta bic*”¹¹ ele consagrou a destruição de direitos previdenciários de milhares de trabalhadores e trabalhadoras, com alterações restritivas que serão investigadas neste estudo.

Atravessa o percurso para este resultado, a recorrência de um elemento no orçamento público federal, que se tornou central nas negociações, como moeda de troca, para a aprovação das contrarreformas contra os trabalhadores e trabalhadoras e outras medidas governamentais adotadas, qual seja, as Emendas Parlamentares. Ainda que possuam previsão legal desde a Constituição Federal 1988 e sejam utilizadas historicamente sob o argumento de melhorar a distribuição dos recursos públicos pelos parlamentares, deputados e senadores, que conhecem a realidade de cada região, dos estados e municípios, estas só vieram a sofrer modificações estruturais, do ponto de vista legal, e se tornaram significativas no orçamento público em termos de valores, no período de 2020 a 2022, ou seja, no período do governo Bolsonaro. Isso evidencia a sua institucionalização como instrumento de negociação e acordos políticos para, em especial, subsidiar o apoio necessário à aprovação das contrarreformas apresentadas pelo ex-governo, bem como, para manutenção dos acordos políticos que deram sustentação ao mesmo, contrariando o discurso bolsonarista de antissistema e contra o Centrão, amplamente utilizados nas campanhas eleitorais de 2018 e 2022.

¹¹ Desde o início do seu mandato, inclusive no dia da posse, o ex-presidente Jair Bolsonaro adotou o uso da caneta *bic*, objeto simples e de valorização usado no Brasil, como *marketing* eleitoral para passar uma imagem simples e de valorização dos produtos nacionais. Acontece que, propositalmente, a caneta *bic* assinou a execução de propostas que dilaceram as políticas sociais, massacrando a Amazônia e entregando as riquezas que ainda restam da nação ao capital, sobretudo, estrangeiro.

Não é somente o fato de as emendas parlamentares terem se tornado impositivas desde 2015, com a aprovação da Emenda Constitucional N. 86/2015, que tornou obrigatória a execução da programação orçamentária das emendas individuais no limite de 1,2% da receita líquida prevista. É também em virtude da extensão dessa garantia às programações incluídas por todas as emendas parlamentares apresentadas pelas bancadas de parlamentares de estados ou do distrito federal, designadas de RP7, no montante de até 1% da receita líquida prevista, a partir da aprovação da Emenda Constitucional N.º 100/2019. O fato preocupante e que saltou às nossas vistas é a significativa elevação do volume dos recursos destinados às emendas parlamentares nos últimos anos, em especial, a parte destinada as emendas do relator geral, designadas de RP9, e que superam o montante de recursos aplicados em diversas funções orçamentárias, inclusive, aquelas que financiam a política social.

Neste sentido, também abordamos as emendas parlamentares nesta pesquisa, em virtude do grande absurdo em que consistiu na criação da chamada “Emenda do Relator Geral”, conhecida como “orçamento secreto” que, não possuía nenhuma previsão legal na Constituição Federal de 1988. Regulamentada por simples resoluções de N. 2/2021 e N. 03/2022, e aprovada pelo Congresso Nacional, concedeu ao relator geral o poder de autorizar a apresentação de emendas parlamentares que este julgue serem importantes, no período de 2020 a 2022, lembrando que desde 2019, o cargo de relator geral do orçamento vinha sendo ocupado por pessoas ligadas diretamente ao governo Bolsonaro, quando não compunha o Centrão, que não só dialogavam, mas fecharam acordos diretos com o ex-presidente. A saber, ocuparam a relatoria: em 2020, o Deputado Federal Domingos Neto, do Partido Social Democrático – PSD; em 2021, o Senador Márcio Bittar, da União Brasil; e, ocupou a cadeira em 2022, o Deputado Hugo Lea, também do Partido Social Democrático – PSD. Esse mecanismo, inédito no orçamento público, promoveu uma brutal elevação dos recursos alocados neste tipo de emenda, sendo os valores significativamente superior aos demais tipos de emendas, como comprovaram os dados dessa pesquisa.

Na direção contrária dos demais tipos de emendas parlamentares, ainda que não tenham se tornado impositivas, ou seja, que possuem obrigatoriedade de execução, as emendas do relator não são transparentes, considerando que não há critérios transparentes quanto aos deputados e senadores que receberam tais emendas e onde aplicaram os recursos, o que inclui a não indicação da localidade de

aplicação, por exemplo. A distribuição dos recursos, não seguindo critérios transparentes, dificultou a visibilidade na aplicação dos recursos públicos e alargou a margem para casos de corrupção, como já foi denunciado. Um exemplo é o caso da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), comandada, durante o governo Bolsonaro, por pessoas ligadas ao Centrão e que recebeu bilhões por meio de emendas parlamentares nos últimos anos, tendo a polícia federal apreendido em 2022 mais de R\$ 1 milhão em espécie, de pessoas envolvidas na direção¹², além dos casos de corrupção em municípios brasileiros que fraudaram dados relativos à prestação de serviços no Sistema Único de Saúde – SUS, expressivamente no estado do Maranhão.

Se partimos do pressuposto de que tais emendas parlamentares, não somente as individuais, das bancadas estaduais e das comissões mistas, mas sobretudo, as do relator geral do orçamento, ou seja, do chamado “orçamento secreto”, priorizaram deputados e senadores que eram do bloco da situação do governo Bolsonaro, abre-se a problematização sobre em que medida as emendas parlamentares foram utilizadas para conseguir os votos necessários dos parlamentares para a aprovação das contrarreformas contra os direitos dos trabalhadores e trabalhadoras. Apesar de a contrarreforma da Previdência Social ter ocorrido em 2019, ano em que ainda inexistiam as emendas parlamentares do relator, fato é que inúmeras outras modificações relativas aos direitos sociais foram promovidas com apoio do Congresso Nacional no período de 2020 a 2022, sob a vigência das emendas do relator, o que nos conduziu a seguir o caminho dessas e sua distribuição aos deputados e senadores, além de comparar os valores alocados nas emendas parlamentares em relação às funções orçamentárias, em especial, aquelas que financiam a proteção social brasileira, e as implicações destas para a reprodução social da força de trabalho.

É nesta direção que as emendas parlamentares aparecem com atenção nesta investigação, pois elas contribuem para o deciframento do objeto aqui proposto, considerando ainda que o seu crescimento no orçamento público provocou uma série de cortes e congelamentos de recursos destinados às despesas obrigatórias que são responsáveis pelo financiamento da proteção social brasileira, em virtude já dos efeitos provocados pelo teto dos gastos, conforme a Emenda Constitucional N.

¹² Informação disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/pf-ve-sinais-de-corrupcao-na-codevasf-estatal-que-bolsonaro-entregou-ao-centrao-c568>. Acesso em 29 ago. 2023.

95/2016, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade fiscal. O que significa que o peso das emendas parlamentares no orçamento público, já em 2021, levou o governo federal a vetar mais de R\$ 19,8 bilhões em dotações orçamentárias. Assim, as emendas parlamentares também se configuram, no nosso entendimento, como um instrumento que canaliza recursos do fundo público e contribuiu para o desfinanciamento daquelas políticas que compõem a seguridade social, dentre outras. Ademais, resta destacar que as emendas do relator geral foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STJ), em dezembro de 2022, em seção apertada, definida por 6 (seis) votos a 5 (cinco), pondo fim à sangria de recursos realizada pelo relator diretamente aos parlamentares, mantendo-se a função destas de recompor o orçamento, quando necessário. Com isso, estas emendas possuíram vida útil apenas no período de 2020 a 2022, dentro do período investigado nesta pesquisa.

Partindo destas considerações, a presente pesquisa investiga de forma detalhada a Previdência Social e o ajuste fiscal no Brasil, com vistas a desvelar as implicações da contrarreforma de 2019, o que nos requereu analisar a expropriação de direitos previdenciários no contexto de intensificação do ajuste fiscal no período de 2016 a 2022, e suas implicações para a superexploração da força de trabalho no capitalismo dependente brasileiro, relacionando ainda as emendas parlamentares como instrumento que canaliza recursos do fundo público e de cooptação de apoio político necessário à aprovação das contrarreformas e demais medidas danosas aos trabalhadores e trabalhadoras.

A pesquisa soma ao campo do debate com um novo ângulo, até então não tão frequente na produção de conhecimento do Serviço Social e das demais áreas afins. Portanto, apresenta um certo ineditismo quanto a sua abordagem e problematização, além de levantar um pressuposto material¹³ quanto ao Orçamento da Seguridade Social, que vem sendo a âncora do ajuste fiscal. Este último tem sido um importante mecanismo de valorização do valor para a reprodução capitalista, pois os instrumentos do ajuste fiscal, em especial, as Renúncias Tributárias e as Desvinculações de Receitas da União (DRU) concedidas aos capitalistas sobre as

¹³ Necessário esclarecer que tal pressuposto material advém do método marxiano de pressupostos reais que se constituem dos indivíduos em suas atividades em sociedade, o que inclui suas ações e condições materiais de vida, sejam elas herdadas das gerações passadas ou produzidas por meio da sua própria ação (MARX ENGELS, 2007).

contribuições sociais no âmbito do Orçamento da Seguridade Social, possibilitam a reprodução do capital nos setores produtivos da economia, além de alimentar a fração do capital portador de juros, por meio do sistema da dívida pública. Assim, não se alcança o seu suposto e declarado principal objetivo que seria manter os empregos formais e a estabilização econômica do país, por meio da diminuição da dívida pública, uma vez que, à medida que se intensificam os instrumentos do ajuste fiscal, se aprofundam também o desemprego e a instabilidade econômica no Brasil, ao passo que, anualmente, crescem as despesas com o pagamento dos serviços da dívida pública.

Nossa tese é de que a incidência dos instrumentos do ajuste fiscal no Orçamento da Seguridade Social, configura-se como apropriação de parte do fundo de consumo do trabalho, já que estes capturam recursos que deveriam financiar a proteção social dos trabalhadores e trabalhadoras, contribuindo para a superexploração destes. Essa dinâmica é peculiar à própria condição de dependência econômica e do tipo de Estado do capitalismo dependente. Ao mesmo tempo que capturam parte do fundo de consumo da força de trabalho, pressionam a promoção das contrarreformas da previdência social, que por sua vez financeirizam os direitos sociais previdenciários, capturados pela lógica da capitalização dos fundos de pensão, contribuindo para a lógica de apropriação de parcelas de mais-valia e de trabalho socialmente necessário.

A relevância desta tese consiste em subsidiar a compreensão das determinações e tendências do Fundo Público, da Política Social, em especial, da Previdência Social; além disso, contribuirá na formação e exercício profissional do Assistente Social e áreas afins, para a teorização, análise e atuação crítica propositiva junto as políticas sociais brasileiras. Seu desenvolvimento na universidade pública, com recursos públicos, justifica-se na medida em que a própria pesquisa e a produção de conhecimento derivada dela alinha-se ao horizonte da defesa das políticas sociais e dos serviços públicos, o que inclui a defesa da educação pública, de qualidade e socialmente referenciada, além de denunciar o seu desmonte, praticado pelos governos em favor dos interesses da classe dominante.

A tese procura se somar às ricas contribuições que o Serviço Social brasileiro, bem como as outras áreas, vêm oferecendo para a análise deste objeto, por meio de ampla produção e publicação em livros, periódicos, e anais de eventos científicos, buscando ainda o fortalecimento da linha de pesquisa Questão Social, Política Social

e Serviço Social do PPGSS/UERJ, além de buscar fortalecer o Grupo Temático de Pesquisa (GTP) em Política Social e Serviço Social, da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), construído pelos pesquisadores da área de Serviço Social.

A relevância desta tese consiste também na contribuição que oferece para as lutas sociais dos trabalhadores e trabalhadoras do Brasil, frente à dura ofensiva do capital sobre os direitos sociais conquistados historicamente, na medida em que expõe e problematiza a realidade que atravessa a contrarreforma previdenciária e os ataques aos programas abrigados na função trabalho do orçamento público. Pretende fortalecer a conscientização da classe trabalhadora acerca do objeto em questão, considerando que a produção teórica pode servir como fundamento para qualificar a articulação de base, ou seja, a práxis na realidade em defesa da Seguridade Social e dos direitos sociais, e, neste caso específico, da Previdência Social como conquista da classe trabalhadora.

Tal contribuição é extensiva também aos diversos conselhos de direitos, que por sua vez, se constituem como mecanismos de controle social democrático das políticas sociais, o que inclui a fiscalização e disputa pelos recursos que financiam tais políticas. A contribuição decorre de o estudo apresentar a realidade concreta a partir da leitura acessível dos dados orçamentários, por vezes, sendo um desafio para os sujeitos que ocupam tais conselhos interpretar e compreender os dados, dada a complexidade do assunto e distanciamento dos mecanismos de transparência, como o SIGA BRASIL, por exemplo. É necessário não somente analisar em que condições vem ocorrendo o árduo contexto de desmonte das políticas sociais em virtude do ataque aos seus orçamentos mas, também, é urgentemente necessário realizar avaliações concretas das formas de enfrentamento destas situações, por meio da ação prática, pautada, pelo conhecimento que emana da pesquisa o que pode implicar, por exemplo, no fortalecimento do controle social democrático, uma das esferas possíveis de manutenção dos serviços públicos ofertados no âmbito do governo federal, relativo aos serviços ofertados pelas políticas sociais, desde que os sujeitos envolvidos nesse processo possuam condições concretas de se inserir nos espaços de controle democrático em condições de propor, acompanhar, fiscalizar, monitorar e avaliar o processo orçamentário e as ações desenvolvidas, processo que exige conhecimento teórico e técnico, inclusive, no que se refere à questão orçamentária e que, em geral, não foram ofertados aos sujeitos envolvidos.

O conhecimento proveniente desta tese contribui no enfrentamento dos desafios com as quais os colegiados dos conselhos de direitos, a nível nacional, vêm enfrentando no âmbito do desenvolvimento de suas ações, sobretudo, quando se trata da fiscalização e deliberação do orçamento relativo aos serviços ofertados pelas políticas sociais. Esse contexto de limitações que comprometem a sua finalidade legal recai sobre todo o controle social democrático no nível nacional, uma vez que a sua limitação é funcional, na medida em que compromete a sua missão de exercer pressão junto ao governo no que se refere à execução das políticas sociais, o que abre margem, por exemplo, para as manobras orçamentárias que beneficiam outros interesses diferentes daqueles atendidos pelas políticas, implicando em perda dos recursos que deveriam financiar as necessidades sociais da classe trabalhadora.

Por fim, contribui junto a luta de classes contra os retrocessos nos direitos sociais, bem como, na luta pela construção de uma nova ordem societária, considerando que a profissão de Serviço Social, não só confere à execução propositiva e crítica da política social, mas sobretudo, à disputa de sua direção e defesa, o que coloca sempre a necessidade buscar qualificar o debate acerca das políticas sociais nos espaços de formação e, sobretudo, nas ruas, articulando as lutas e orientando as demandas que são necessárias diante da ofensiva da classe dominante.

Na realização desta pesquisa, recorreremos à teoria social crítica marxiana, optando pelo seu método histórico-dialético¹⁴. Sendo a teoria social uma modalidade de conhecimento, a partir da qual o conhecimento teórico é proveniente da aproximação com o objeto real e efetivo, não apenas em sua forma momentânea e fenomênica, ou seja, no âmbito da sua aparência, mas, o conhecimento de sua estrutura dinâmica, suas determinações e contradições, em outras palavras, sua essência, independente das ideias, desejos e representações de quem pesquisa (NETTO, 2011). Como destacou Marx (1968), trata-se da reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa, ainda que isso não signifique neutralidade e externalidade na relação sujeito e objeto investigado que, pelo

¹⁴ Essa escolha decorre da herança transmitida pela gênese, expansão e consolidação do Projeto Ético-Político do Serviço Social, que é resultado da renovação crítica do Serviço Social brasileiro, cuja a construção de uma nova cultura profissional vem sendo realizada há mais de quarenta (40) anos, vinculada ao projeto societário de transformação da realidade, portanto, vinculado a classe trabalhadora, que tem como base de sustentação a teoria a social crítica e o método materialismo crítico-dialético de Karl Marx.

contrário, o sujeito está implicado no próprio objeto que pesquisa, dada a condição de objetividade do conhecimento teórico, na qual a teoria é uma instância de verificação de sua verdade, instância que é a prática social e histórica. Portanto, confere à teoria social a capacidade de reproduzir no âmbito do pensamento, como concreto pensado, a estrutura e dinâmica daquilo que se investiga. Mas este caminho só é possível quando empregado o método materialismo crítico histórico-dialético, que implica na capacidade de capturar o movimento real da sociedade, afastando assim qualquer possibilidade de uma análise calcada no idealismo e, também, no determinismo. Conforme destacou Marx (1968, p. 16):

[...] por seu fundamento, difere do método hegeliano, sendo a ele inteiramente oposto. Para Hegel, o processo do pensamento [...] é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano por ele interpretado.

As razões para termos escolhido esse caminho, decorre, como exposto, da sua capacidade de subsidiar a análise das bases em que se fundamenta a realidade social capitalista, na qual homens e mulheres fazem a sua história, mas não a fazem como querem, não a fazem sob as circunstâncias de sua escolha, mas sim, sob aquelas com que se defrontam diariamente (MARX, ENGELS, 1986). E não somente pelo fato de subsidiar a análise da realidade social concreta, mas por fazê-la a partir um lugar de pertencimento a determinada classe social, neste caso, da classe trabalhadora, o que conseqüentemente, vincula o método à ontologia social, o que faz dele também ideopolítico.

Conforme destacou Chasin (1987, p. 43-44) “[...] o método na dialética de Marx está rigorosamente colado na ontologia. Não existe método sem ontologia”. Acrescenta Tonet (2016, p. 83) que a ontologia não é uma “[...] invenção de Marx, não é um construto meramente teórico [...], mas, muito antes disso, é uma tradução ideativa, demandada pela classe trabalhadora, de uma realidade efetivamente existente”. É com base nesta opção que se revela, a partir da historicização, os fundamentos da totalidade social da sociedade burguesa, conformada por uma unidade de diversos que, conforme cunhou o próprio Marx (2011), é formada pela síntese de múltiplas determinações que envolve estrutura de dinâmica, gênese e desenvolvimento, existência e consciência, economia e política, cultura e sociabilidade.

Destaca-se, ainda, que a escolha por este método está pautada na própria direção dada pelas Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social de 1996, da ABEPSS, as quais apresentam em seus princípios fundamentais a “adoção de uma teoria social crítica que possibilite a apreensão da totalidade social em suas dimensões de universalidade, particularidade e singularidade” (ABEPSS, 1996, p.6), o que nos conduz, necessária e obrigatoriamente, à teoria social e ao método materialista crítico-dialético, o que releva o compromisso com a direção estratégica da profissão de Serviço Social.–Evidentemente isso não significou impedimento de estabelecer relações de aproximação com outras correntes teóricas-metodológicas, cujo debate constitui o próprio movimento da investigação científica e produção de conhecimento, sendo também um dos princípios que fundamentam a formação profissional, conforme as Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social (ABEPSS, 1996, p. 6):

Exercício do pluralismo como elemento próprio da natureza da vida acadêmica e profissional, impondo-se o necessário debate sobre as várias tendências teóricas, em luta pela direção social da formação profissional, que compõem a produção das ciências humanas e sociais.

Portanto, a investigação consiste de interpretação crítica dialética, na perspectiva da totalidade e contradição, investigando o objeto em sua essência, recuperando-o em sua manifestação empírica e fenomênica na particularidade da realidade brasileira, abstraindo-o do cotidiano, o qual foi submetido a sucessivas análises no plano da abstração, de modo a saturá-lo como objeto de pesquisa e confrontá-lo com diversas determinações econômicas, sociais, culturais e políticas a que a realidade está submetida, a saber, as relações sociais de produção capitalistas na totalidade social e na particularidade brasileira.

Feitos esses apontamentos iniciais, vejamos algumas definições procedimentais da pesquisa. Esta pesquisa classifica-se como exploratória, pois consiste inicialmente da aproximação e problematização dos fenômenos sociais essenciais à compreensão do objeto de pesquisa. Classifica-se também como descritiva, pois avança na caracterização dos fenômenos que estão em torno do objeto e, por fim, é também explicativa, pois a partir desse movimento, expõe o objeto em suas múltiplas determinações e contradições, explicando-as criticamente no plano conceitual. Logo, tais classificações refletem a escolha do método, já que a pesquisa é constituída de um momento de investigação e outro de exposição. Conforme Marx

(1968, p. 16) “só depois de concluído este trabalho [de investigação] é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real. Se isto se consegue, ficará espelhada, no plano ideal, a vida da realidade pesquisada”.

Se faz necessário destacar, ainda, quais técnicas de pesquisa foram utilizadas, além da correspondente caracterização adequada quanto ao tipo de abordagem usada. Assim, caracteriza-se tanto como qualitativa, como também, quantitativa, uma vez que recorreu a ferramentas estatísticas, as quais foram capazes de observar os deslocamentos de montantes de recursos que compõem o fundo público. Isso foi possível a partir da quantificação das funções orçamentarias relativas ao financiamento das políticas sociais e movimentações financeiras que estão diretamente ligadas à garantia das condições de produção e reprodução do capital, inclusive, os instrumentos do ajuste fiscal, realizadas no âmbito do orçamento público federal. Para isso, foram coletados dois grandes conjuntos de dados, um classificado como primário, sem nenhuma forma de tratamento aplicado na fonte de origem e, um conjunto de dados secundários, cuja fonte já havia realizado algum tratamento sobre eles. Quanto aos dados primários, foram coletados a partir de pesquisa documental realizada no sistema SIGA BRASIL, principal ferramenta de informações sobre o

Orçamento Público Federal, especificamente no painel especialista e emendas parlamentares. Neste sistema, foram coletados os dados relativos as receitas e despesas das funções orçamentarias Trabalho, N. 0011 e Previdência Social, N. 0009, além dos dados relativos às Emendas Parlamentares e ao Orçamento Geral da União.

Os dados secundários também foram coletados por meio de pesquisa documental, como por exemplo, os dados das Desvinculações de Receitas da União (DRU), Renúncias Tributárias, receitas e despesas do Orçamento da Seguridade Social, carga tributária e serviços da dívida pública. Foram pesquisados em relatórios de análise da Seguridade Social, relatórios sobre o sistema tributário brasileiro e relatórios sobre as desonerações sobre a folha de pagamentos, elaborados e produzidos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário. Outros documentos foram pesquisados, tais como o Demonstrativo de gastos tributários bases efetivas – 2019, série 2017 a 2022, o Relatório resumido da execução orçamentária da união, a Estimativa da carga tributária bruta do governo geral e o Relatório Anual da Dívida Pública Federal, todos emitidos pelo Tesouro Nacional e Receita Federal do Brasil no período estipulado na pesquisa, além de demais

documentos que tratam do assunto, incluindo, documentos produzidos pela Auditoria Cidadã da Dívida.

É importante destacar alguns critérios que foram adotados tanto na coleta como na análise do conjunto de dados primários, os quais nos possibilitaram alcançar uma análise crítica dos gastos orçamentários que não se limitou apenas à leitura e descrição técnica dos dados financeiros em si, mas que avançou nos aspectos relacionados a formação do montante, destino e, sobretudo, a relevância dos gastos com as políticas sociais (SALVADOR, TEIXEIRA, 2014). Neste sentido, o primeiro critério, refere-se a coleta de dados primários no sistema SIGA BRASIL por ano de exercício fiscal devidamente finalizado e aplicação das métricas de autorizado e pago, o que exprime a finalização de todas as etapas pelas quais os recursos passam, ou seja, a fase do empenho da despesa, com o compromisso do governo de contratar e realizar o gasto, seguido da fase liquidado, em que ocorre o reconhecimento, por parte da administração pública, de que o serviço ou o bem foi entregue, e, posteriormente, a fase do pagamento, incluindo restos a pagar. Essa definição é relevante uma vez que,

Considerando que o orçamento público brasileiro tem caráter autorizativo, é fundamental comparar o valor previsto no orçamento e o valor efetivamente executado, o que implica adotar como referência a execução financeira, ou seja, a quantia realmente paga (SALVADOR, TEIXEIRA, 2014, p. 19).

Quanto a atualização dos dados coletados, ocorreu a cada seis meses, de tal modo que esta tese apresenta dados atuais. O segundo critério, refere-se à aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplos (IPCA) na deflação dos dados coletados, o que possibilitou tornar os dados nominais do período de 2016 a 2022, equivalentes ao que seria nos meses de 2023, em que eles foram coletados. A aplicação do IPCA torna-se fundamental pois, conforme destaca Salvador e Teixeira (2014, p. 19),

Na análise da evolução dos gastos orçamentários, bem como das fontes de financiamento [...] é importante o deflacionamento dos valores, isto é, as despesas devem ser atualizadas por um deflator que reflita de forma apropriada a inflação do período em estudo, eliminando assim os efeitos da variação de preços e da desvalorização da moeda.

Já o terceiro critério, definiu que os dados coletados em fontes secundárias, que já sofreram alguma forma de tratamento na sua fonte, foram incorporados os critérios e metodologias definidas pelos autores que elaboraram tais documentos,

embora a coleta tenha sido realizada naqueles documentos que adotaram tais critérios semelhantes ou próximo aos definidos nesta pesquisa. Ademais, em relação aos dados das Emendas Parlamentares, a coleta foi realizada com aplicação da métrica de ano apresentação e ano de pagamento das emendas, o que permitiu filtrar todo o montante pago naquele ano relativo às emendas apresentadas no mesmo ano de referência, já que o interesse nestas se dá, sobretudo, em relação a mobilização de recursos nos respectivos anos aqui investigados em comparação aos valores alocados nas funções orçamentárias em foco, além de nos possibilitar relacionar a liberação das emendas parlamentares às principais movimentações políticas nos respectivos anos, sobretudo, aquelas movimentações parlamentares em torno de aprovações de leis e emendas constitucionais que tratem dos direitos sociais.

Relativo à metodologia de exposição dos dados, foram manuseados em planilha do programa Excel, tendo sido aplicadas fórmulas que possibilitaram tratar os dados, calculando a variação, seja de crescimento ou queda, análises comparativas e em termos de reais (R\$) e em percentual (%). A partir disso, foram realizadas elaborações próprias de gráficos e tabelas customizadas que demonstram o comportamento do crescimento das receitas e dos gastos das funções orçamentárias e instrumentos do ajuste fiscal analisados, comparação do comportamento das receitas e despesas das funções analisadas e dos instrumentos do ajuste fiscal, sobretudo, comparando as despesas das políticas sociais em relação as emendas parlamentares. Foram produzidas tabelas que demonstram projeções das receitas do Orçamento da Seguridade Social, com valores renunciados e desvinculados, para indicar a potencialidade dele, entre outras formulações. A exposição segue também o caminho metodológico sugerido por Salvador e Teixeira (2014, p. 20):

a) Identificar ao longo dos anos o desempenho do gasto per capita com a política social; b) Comparar o gasto de uma política social específica ou da totalidade do gasto social ao montante do PIB, da arrecadação tributária, da Desvinculação de Recursos da União (DRU), do pagamento com juros da dívida pública, do orçamento da seguridade social, do orçamento geral do ente federado, do superávit primário, entre outros.

Seguindo no detalhamento, quanto à natureza, classifica-se também como pesquisa básica, cuja produção de conhecimento partiu da revisão bibliográfica do acúmulo teórico disponível, seja em obras clássicas e contemporâneas, na intenção de recuperar e reconstruir o movimento sócio-histórico concreto do objeto desta pesquisa. A pesquisa bibliográfica foi de suma importância na medida em que

possibilitou avançar criticamente e racionalmente a partir do acúmulo de conhecimento da estrutura e da dinâmica do objeto aqui investigado, algo possível quando se recupera, a partir do nosso julgamento, as categorias teóricas sobre a teoria do valor trabalho, fundo público e política social, capitalismo dependente, padrão de reprodução, superexploração da força de trabalho e expropriações de direitos previdenciários, além do ajuste fiscal permanente e contrarreformas da previdência social na particularidade brasileira.

Para a apreensão do objeto, se fez necessário também realizar um estudo metódico do conteúdo de documentos que dão materialidade aos fenômenos sociais entrelaçados ao objeto. Nos referimos a documentos como legislações; relatórios; decretos; Medidas Provisórias (MPs); Projetos de Emendas Constitucionais (PECs); Emendas Constitucionais (ECs); e, demais documentos produzidos pelo governo federal que abordem sobre o Orçamento da Seguridade Social e os instrumentos do Ajuste Fiscal adotados no período estipulado nesta pesquisa.

Desse modo, investigamos os documentos que tratam das Renúncias Tributárias que incidem sobre as receitas previdenciárias, estendendo-se também às Renúncias Tributárias que incidem sobre as demais contribuições sociais da Seguridade Social, quais sejam: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL); Programa Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP). Em relação às Desvinculações de Receitas da União (DRU), examinamos a Emenda Constitucional N.º 93/2016, que prorrogou a execução da DRU no período de 2016 a 2023, aumentando as desvinculações de 20% para 30% sobre as contribuições sociais da Seguridade Social, excetuando-se as receitas da Previdência Social, conforme impõe a legislação. Por fim, analisamos a Emenda Constitucional N.º 103/2019, que trata da contrarreforma da Previdência Social.

Com a finalidade de organizar nossa exposição, estruturamos a tese em quatro capítulos que seguem. O primeiro, intitulado de *Estado e fundo público*, recupera e problematiza os fundamentos do Estado e, no seu âmbito, o fundo público, demarcando as mudanças estruturais ocorridas a partir do estágio monopolista do capital, com vistas a relação que o fundo público estabelece com o processo de rotação do capital e, com ênfase, reprodução social da força de trabalho.

O segundo capítulo, cujo título é *Padrão de reprodução do capitalismo dependente e superexploração da força de trabalho*, discute os principais elementos

que dão conta da formação social e econômica do Brasil, com vistas as particularidades das relações sociais de produção capitalista construídas e herdadas desde a colonização. Ele apresenta um subitem, intitulado de *O financiamento da política social e impactos na reprodução social da força de trabalho no Brasil*, o qual abordar como ocorre a composição do fundo público no país, observando a natureza do Estado e sua relação com as classes sociais, inclusive, considerando a relação que ele estabelece no processo de apropriação de parte da mais-valia e de parcelas de trabalho socialmente necessário por meio do sistema tributário e que conformam o fundo público.

O subitem apresenta dados relativos à carga tributária brasileira, com recorte no período da pesquisa, para demonstrar o caráter regressivo do sistema tributário, recupera, ainda, como ocorre o financiamento da reprodução social da força de trabalho brasileira por meio da materialização das políticas sociais, com destaque, para as garantias instituídas com a Constituição Federal de 1988, sobretudo, no que se refere ao financiamento da Seguridade Social, com a criação do seu orçamento. Para isso, apresenta dados que demonstram a capacidade arrecadatória do Orçamento da Seguridade Social no período da pesquisa, destacando sua potencialidade, bem como, demonstrando sua importância no financiamento das políticas sociais que compõem a Seguridade Social.

O terceiro capítulo, intitulado de *Ambiente político-econômico do Brasil no pós-redemocratização*, reconstrói o curso dos principais acontecimentos econômicos e políticos que marcaram o país após a promulgação da Constituição Federal de 1988, conectados as modificações macroeconômicas da economia capitalista. Para isso, se organiza em dois subitens. O primeiro, tem como título *Crise do capital, padrão de reprodução do capitalismo contemporâneo e fundo público*, o qual cumpre a função de problematizar as modificações provenientes da crise estrutural do capital e a constituição do novo padrão de reprodução, composto pela acumulação flexível e neoliberalismo, no qual o fundo público passa a ocupar um lugar diferente daquele da conjuntura do fordismo e keynesianismo, muito em função da centralidade do capitalismo financeiro, o que vai refletir em serias consequências para o financiamento da política social.

Já o segundo subitem, intitulado de *Elementos históricos-estruturantes do ajuste fiscal permanente no Brasil*, problematiza alguns dos principais elementos que dão conta da origem, continuidade e intensificação do ajuste fiscal permanente no

Brasil a partir dos anos de 1990 até 2016, que compreende os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Vana Rousseff (2011 – 2016). A finalidade desse subitem é demonstrar como os diversos governos dirigiram a máquina Estatal no sentido de adequar as condições internas necessárias para a inserção e manutenção do país no novo padrão de reprodução do capital mundializado, indicando ainda, os processos de expropriações de direitos que decorram dessa conjuntura, sobretudo, os relativos à previdência social, como elemento que integra o ajuste fiscal permanente.

No quarto capítulo, cujo título é *Previdência Social e o Trabalho no contexto dos governos ultraneoliberais*, apresentamos, analisamos e problematizamos os dados coletados na pesquisa, os quais foram organizados em dois subitens. No primeiro, intitulado de *O desfinanciamento da política social no contexto do Novo Regime Fiscal*, analisa e problematiza os dados que tratam do desfinanciamento e da apropriação privada do Orçamento da Seguridade Social no período de 2016 a 2022, que compreende o governo ilegítimo de Michel Temer (2016 – 2018) e o governo neofascista de Jair Messias Bolsonaro (2019 – 2022), ambos também caracterizados como ultraneoliberais. Dispõe de dados relativos as Renúncias Tributárias e as Desvinculações de Receitas da União (DRU) e analisa as implicações para o Orçamento da Seguridade Social, o qual também sofre os efeitos deletérios impostos pelo Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional N. 95/2016

Por fim, no segundo e último subitem, que está intitulado de *As implicações da contrarreforma previdenciária de 2019*, problematizamos as implicações da contrarreforma da Previdência Social promovida pela Emenda Constitucional N. 103/2019, no governo neofascista de Bolsonaro, relacionando-a com o processo de seu desfinanciamento e impactos na reprodução social da força de trabalho, por meio da apropriação privada do Orçamento da Seguridade Social no mesmo período.

Para isso, o subitem apresenta dados relativos as receitas e despesas das funções orçamentárias da Previdência Social e Trabalho, as quais transferem recursos aos principais serviços e benefícios destinadas a força de trabalho, com vistas a observar o seu comportamento. Finaliza apresentando dados relativos as emendas parlamentares, sobretudo, aquelas designadas como emendas do relator, cuja finalidade é de realizar comparações com as demais despesas do governo federal, o que nos possibilitará compreender a finalidade dessas emendas no governo neofascista de Bolsonaro.

1 ESTADO E FUNDO PÚBLICO

Compreender qualquer objeto de pesquisa que esteja no campo da política social, requer ultrapassar a manifestação fenomênica das políticas sociais setoriais e do conjunto de direitos sociais que estas materializam e que assumem no capitalismo as formas de serviços e benefícios, por vezes, benefícios monetários, destinados aos segmentos sociais que compõem a classe trabalhadora, esteja ela empregada ou não. A compreensão dos determinantes que estão em torno das suas tendências contemporâneas, sejam elas relativas à formulação, execução, avaliação, financiamento, critérios e condicionalidades, nos desloca para o campo analítico de um elemento que as sustentam e que está situado na estrutura das relações sociais de produção capitalista, que por sua vez, está constantemente tensionado pela luta de classes, razão pela qual nos ajudará a compreender os seus deslocamentos na atualidade, em particular, os sofridos pela política de Previdência Social e programas na função trabalho no orçamento público.

Nos referimos a categoria do fundo público que, a partir da nossa escolha metodológica, sustenta a materialização das políticas sociais no âmbito do Estado¹⁵, que têm impacto sobre a reprodução social da força de trabalho, além de se relacionar intrinsecamente com o processo de produção e valorização do valor por meio da aceleração do tempo de rotação do capital, para a qual o Estado desempenha diversas funções que garantem as condições gerais de produção e reprodução (BEHRING, 2021). Se nos estágios anteriores, o mercado já mostrava sua ineficiência

¹⁵ Como discutiremos neste capítulo, a existência do Estado remonta a tempos anteriores ao capitalismo. No entanto, esse sofreu profundas modificações e sua estrutura que conhecemos hoje é forjada a partir do modo de produção capitalista, o qual se estruturou ainda da antiga estrutura do Estado absolutista, o que faz dele um elemento fundamental a existência do capital, já que “o sistema do capital tem três pilares interligados: capital, trabalho e Estado” (MÉSZÁROS, 2011, p. 29). Assim, o estabelecimento de sua relação com a sociedade capitalista parte da necessidade de garantir as condições adequadas para que nada atrapalhe o processo de produção e valorização do valor, função essa que vem sendo desempenhada desde a acumulação primitiva, processo originário do capitalismo em que ocorreu a separação dos produtores diretos dos seus meios fundamentais de produção. Cabe destacar a grande importância do Estado nesse processo, forjando as condições necessárias para o nascimento e consolidação da burguesia como classe dominante, o qual lançou mão de alguns dos seus dispositivos de controle sobre a população, por meio do uso da violência e da legislação. A finalidade, como destaca Marx (2017, p. 989), foi a “[...] criação do proletariado inteiramente livre, a disciplina sanguinária que os transformam em assalariados, a sórdida ação do Estado, que, por meios policiais, eleva o grau de exploração do trabalho e, com ele, a acumulação do capital”.

de se autorregular, contrariando a defesa dos seus ideólogos mais fiéis¹⁶, no atual estágio de reprodução ampliada do capitalismo, sua existência está intrinsecamente ligada a ação do Estado e, sobretudo, com vistas as parcelas que compõem o fundo público, cuja captura tem se tornado uma questão de vida ou morte. Osório (2014, p.9/10) é enfático ao nos alertar que,

[...] o capitalismo necessita de um sistema interestatal para se reproduzir e a atual etapa da mundialização, para operar, precisa do Estado-nação, tanto no centro quanto na periferia do sistema mundial capitalista, fazendo dele um ator fundamental das transformações econômicas e políticas. Estamos longe da desintegração do Estado-nação, já que, embora existam processos que parecem debilitá-lo, mais significativos são os processos que apontam para sua reorganização, no sentido de fortalecê-lo, de modo que os conflitos entre Estados se mantêm, assim como os limites para a gestão de um governo mundial.

Sendo, portanto, o Estado uma mediação fundamental para o desenvolvimento e continuidade do capitalismo na atualidade, é igualmente protagonista o fundo público que possibilita a materialização das ações estatais, incluindo as políticas sociais. No entanto, são diversas as abordagens teóricas que se encarregam de explicar a categoria do fundo público, algumas no próprio campo marxista, mas nem sempre convergentes, o que repõe a necessidade de já nestas linhas iniciais, destacar a abordagem teórica que tomamos como referência, o que por sua vez, influenciará em toda a análise que segue nesta produção, como um fio condutor que nos permitirá capturar e analisar o objeto em sua totalidade.

Neste sentido, escolhemos seguir o caminho teórico metodológico construído por intelectuais marxistas como Mandel (1982), Behring (2021) e Salvador (2010), os quais situam a formação do fundo público na lei do valor de Marx (2017), além de associá-lo organicamente à formação e natureza do Estado, e o fazem sob a tectura da luta de classes. Além disso, recorreremos às análises e formulações de uma grande contribuição intelectual nesta seara, proveniente de Oliveira (1998), ainda que tenhamos mantido distanciamento da sua tese que caracteriza parte do fundo público como um antivalor¹⁷. Ao assumir esse caminho, tentamos nos afastar das análises

¹⁶ O primeiro e o mais importante deles, além de ser o pai da conhecida metáfora “a mão invisível do mercado”, foi o liberal Adam Smith, a partir da sua obra intitulada de “Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações”, de 1759, na qual vem à tona a sua tese de que o mercado exerce interferência natural nas relações econômicas.

¹⁷ A parte do fundo público, como antivalor, corresponde ao fato de “[...] que por não buscar valorizar-se *per se*, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor [...] a metáfora que usaria vem da física: o antivalor é uma partícula de carga oposta que, no movimento de colisão com a outra partícula, o valor, produz o átomo, isto é, o novo excedente social”. Para o mesmo autor, o fundo público alocado nas políticas sociais provoca a desmercantilização da força de

mecanicistas e, por vezes, de abordagem regulacionista, que permeiam o debate do fundo público e do financiamento da política social, ainda que as convoquemos no sentido de problematizá-las.

O fundo público, que corresponde a toda capacidade do Estado de extrair e distribuir recursos na sociedade, por meio de suas funções (BEHRING, 2021), nem sempre possuiu as características e formas de manifestação que conhecemos amplamente hoje, e que permitem ao Estado desempenhar diversas funções em setores da sociedade que, inclusive, também não coincidem com as formas primárias da atuação desse mesmo Estado. Isso significa que o fundo público e o próprio Estado, que conforma, controla e direciona esse primeiro, não são construções inéditas das relações sociais de produção capitalista. Ambos estão presentes em outras formações sociais, das quais precisamos brevemente recuperar alguns elementos importantes, sobretudo, relativos à natureza do Estado, já que, como destacado anteriormente, ele é quem regula o fundo público, desde a sua concepção até a distribuição, recuperação que se estende também no sentido de apontar uma mudança orgânica ocorrida na forma de composição e destinação dos recursos que compõem o fundo público a partir do estágio monopolista do capital¹⁸.

A partir da teoria marxista (MANDEL, 1977), compreendemos que o Estado é resultado das relações sociais de produção que se estabeleceram com o fim da comunidade primitiva, em que não existia a propriedade privada e a divisão social em classes sociais e, portanto, o fruto do trabalho coletivo era coletivamente apropriado pelos sujeitos históricos. As relações sociais de produção que seguiram posterior à

trabalho que por consequência também afeta o processo de valorização do valor, uma vez que o dinheiro deixaria de ser a única referência na compra da mercadoria força de trabalho. Seguimos Behring (2021, p.103) com sua análise que contraria essa tese de Oliveira (1998), a qual destaca que “se seguirmos seu pensamento, segundo o qual o fundo público é estrutural para geração de valor e que o capital não prescinde dele para sua reprodução, parece contraditório não considerar o fundo público na reprodução geral do capital, por meio de subsídios, negociações de títulos públicos, de garantia das condições, de financiamento e de reprodução mesma da força de trabalho como fonte de criação de valor, o que não é infirmado pela tendência contemporânea de expulsão da força de trabalho pela introdução de novas tecnologias poupadoras de mão de obra, considerando o lugar estrutural do exército industrial de reserva”. Com essa análise, é efetiva a participação do fundo público no processo de produção e reprodução ampliada do capital, o qual discutiremos a seguir.

¹⁸ Estágio que sucede o capitalismo concorrencial, cujas profundas modificações ocorreram entre o período de 1899 a 1940 e o levaram a sua maturidade que se arrasta até os dias atuais (MANDEL, 1982). Sem a pretensão de recuperar todos os elementos histórico-estruturantes que dão conta desse estágio, “o que importa observar e destacar com máxima ênfase é que a constituição da organização monopólica obedeceu a urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados. Essa organização – na qual o sistema bancário e creditício tem o seu papel econômico-financeiro substancialmente redimensionado – comporta níveis e formas diferenciadas que vão desde o acordo de cavalheiros a fusão de empresas, passando pelo *pool*, o *cartes* e o *truste*” (NETTO, 2011, p.20).

comunidade primitiva passaram, preservadas as suas peculiaridades¹⁹, a produzir além do necessário à manutenção da subsistência do grupo, dando origem ao excedente econômico, que resulta do diferencial entre o que a sociedade produz e os custos dessa produção (MARX, 2017). O surgimento do excedente econômico também pressupôs a modificação da organização do trabalho, até então coletivo, dividindo-se socialmente²⁰, o que modificou substancialmente a forma de funcionamento dos primeiros grupos sociais que, gradualmente, passaram a se dividir socialmente, já que alguns se constituíram como produtores diretos de bens e outros como apropriadores destes bens, dando origem as classes sociais (MARX, 2017) e, por consequência, a determinação da organização e desempenho de funções centrada num corpo social que, ao longo dos séculos, conformou-se nas ações desempenhadas pelo Estado que conhecemos hoje.

É o deslocamento do exercício de funções coletivas relativa à vida em grupo para a esfera desse corpo privado, pelas razões expostas, que demarca a existência do Estado. Como destaca Mandel (1997, p. 02),

¹⁹ Com a dissolução da comunidade primitiva, sucederam relações sociais de produção escravista e em seguida as relações sociais de produção feudal, nestas duas últimas, ocorreu gradualmente o aprofundamento da divisão social do trabalho, do desenvolvimento das forças produtivas que impulsionou a produção do excedente econômico, elevando o índice de produtividade e riqueza material da sociedade, significando o avanço do domínio do homem sobre a natureza, a partir do trabalho. Por consequência, a produção dos bens de uso se transforma em mercadorias, que por sua vez, desencadeia as primeiras relações mercantis de troca, através das atividades do comércio. Consequentemente, cristalizou-se cada vez mais a divisão da sociedade entre classes distintas, sobre as quais estava estabelecida socialmente o regime privado de propriedade dos meios de produção fundamentais, ainda que, naquele momento, predomina-se o domínio da propriedade privada sobre a terra, mas ainda inexistente a exploração da força de trabalho como pressuposto para a produção, já que os produtores diretos possuíam o domínio sobre os seus instrumentos de trabalho, o que implicava no fato de que, o excedente econômico, na produção mercantil simples, era parte vendido pelos seus próprios produtores para a compra de outras mercadorias, enquanto a outra parte, destinava-se aos seus dominadores e, no processo de produção mercantil avançado, já com a existência mais consolidada dos comerciantes, o lucro era proveniente na esfera da circulação das mercadorias, por meio da diferença entre o que se pagava e o que se recebia pela venda da mesma mercadoria, grupo esse que conformaria ao longo do tempo na base social da burguesia (MARX, 2017). Dada essas condições, inexistia mais-valia proveniente de mais trabalho, o que implica reconhecer que todo e qualquer exercício das funções do Estado era mantido com recursos provenientes das próprias classes dominantes, que se apropriavam de parte do excedente econômico, o que não justificava, mas explica o total controle dessas classes dominantes sobre o Estado. Nestas condições, o desempenho de funções do Estado era voltado exclusivamente para os interesses das classes dominantes, inclusive, considerando que esse é quem desempenhava essas mesmas funções, como assinala Mandel (1997, p. 03) acerca do Estado no feudalismo: “este senhor feudal é dono absoluto do seu reino. É o único com direito ao porte de armas em qualquer momento; é o único policial, o único agente de autoridade; é o único com direito a cunhar moeda; é o único ministro das finanças. Exerce em todo o seu domínio todas as clássicas funções desempenhadas pelo Estado, tal como hoje o conhecemos”.

²⁰ Vejamos que a divisão social do trabalho é a segunda forma de repartição do trabalho, já que a divisão sexual do trabalho é registrada desde a comunidade primitiva.

Mas logo que a divisão social do trabalho se desenvolve e a sociedade se divide em classes, aparece o Estado e é definida a sua natureza: aos membros da sociedade como um todo, é negado o exercício de um certo número de funções; só uma pequena minoria toma o exercício dessas funções.

A recuperação da origem do Estado nesse momento histórico tão distante do nosso é fundamental para ratificar a sua essência, o que vai subsidiar a compreensão da dinâmica de formação e direção do fundo público, observando, inclusive, os seus limites e sua relação com a estrutura da sociedade. Se trata, portanto, de um Estado de classes, cuja existência está pautada na divisão da sociedade em classes sociais distintas o que, conseqüentemente, o situa no lugar de disputas entre os grupos sociais que dominam e os que são dominados, ainda que ao longo dos séculos, o Estado tenha sofrido grandes modificações que marcaram a sua forma de organização e operacionalização, mas que não alteraram o fato de que a existência dele continua condicionada à existência dos conflitos das classes sociais, como assinala Mandel (1997, p.11),

O exercício das funções do Estado está intimamente ligado à existência de conflitos sociais. Por sua vez, estes conflitos sociais estão intimamente ligados à existência de certa escassez de bens materiais, de recursos, de meios necessários para a satisfação das necessidades humanas.

Trata-se de um Estado de classes, que desde a sua origem interfere nos conflitos das classes sociais, e o faz mediante o uso de suas funções, dentre elas, o uso da força para legitimação do domínio da classe dominante. No entanto, esse mesmo Estado tem, na história recente, condensado cada vez mais as relações de força e poder político ao passo que se avançaram as forças produtivas e em virtude da constituição da classe trabalhadora como classe organizada e politicamente consciente. De modo que, apenas o uso da força²¹ não tornaria possível a manutenção da sociedade, pelo contrário, levaria ao estado permanente de guerra, que, por sua vez, provocaria perturbação ao processo de produção e valorização do valor, fundamental para o sistema capitalista. Por seu turno,

²¹ Mandel (1977) também destaca que o Estado sempre desempenhou sua função de repressão sobre a sociedade, por meio do exército, forças armadas, sistema judiciário e penal, dentre outros, ao lado das funções de providenciar e garantir as condições gerais de produção e reprodução do capital e integração e regulação social da força de trabalho. Alerta o autor, ainda, que independente da conjuntura, o Estado sempre articulará esta função ainda que, com base em Osório (2014), a partir do século XX, esse tenha condensado essas relações de força as relações de poder político, decorrendo daí a ampliação da sua função de integração social por meio da ampliação das políticas sociais, cujo conteúdo ideológico e material, na nossa análise, contribui contraditoriamente para a manutenção das relações de exploração e dominação capitalista e para a reprodução social da força de trabalho.

O Estado capitalista não expressa apenas uma correlação de forças na qual predominam os interesses das classes dominantes. É, antes de mais nada, uma relação social que cria força e modifica essas correlações em favor dos que dominam. Supor que o Estado “reflete” a luta de classes implicaria concebê-lo como uma entidade neutra, que revela o ponto em que se encontra a correlação de forças entre as classes, algo assim como um termômetro político. Mas, ao contrário, o Estado tem um papel ativo na luta de classes a favor da integração e da organização das classes dominantes e da dispersão e desarticulação das classes dominadas (OSÓRIO, 2014, p.51).

Se constituindo como uma forma de relação social, o Estado, por meio da força e das relações políticas, possibilita organizar a sociedade e no âmbito dela conservar o lugar que uma classe social dominante ocupa, sobrepondo-a a outra, dominando-a e explorando-a por meio da apropriação da riqueza socialmente produzida. Essa tese, a qual seguimos na nossa perspectiva metodológica, contraria a idealização do Estado como evolução política, conforme destaca Osório (2014, p.21):

Nesta perspectiva, o Estado sintetiza interesses particulares e expressa o poder de determinados grupos sociais – o das classes dominantes – sobre os interesses das classes dominadas. O Estado capitalista é sempre um Estado de classes. Isto contrasta com as perspectivas contratualistas de Estado, para as quais este seria o resultado de uma cessão de soberania por parte dos membros da sociedade, possibilitando que, do estado natural e da não política – onde o homem é o lobo do homem ou prevalece a guerra de todos contra todos –, ingressemos no estado da política e da razão. O Estado, nas diversas variantes da visão contratualista, é apresentado como um representante geral, o Estado de todos. Esta visão, como veremos, é ilusória, embora encontre apoio em elementos reais da forma como se constitui a sociedade capitalista e a política em particular.

A partir dos elementos apresentados, compreendemos, portanto, que todas as ações materializadas pelo Estado a partir da alocação de recursos que provêm do fundo público incidem, sobretudo, na manutenção da existência das classes sociais, que por sua vez, contribuem para a reprodução das relações de exploração e dominação capitalista, o que pressupõe a existência dos conflitos inerentes a questão da produção e apropriação da riqueza, dado o caráter privado do regime de propriedade dos meios de produção fundamentais. Não há como negar a relação orgânica, assim, entre o fundo público e a manutenção da sociedade de classes.

Outra determinação interessante a se observar é que esta relação social que define a forma de apropriação privada, pelos capitalistas, da riqueza produzida socialmente, pelos trabalhadores e trabalhadoras, também se reproduz no âmbito da composição do fundo público, quando observarmos que parte da riqueza produzida foi parar nos cofres públicos do Estado, o qual é formado no capitalismo,

diferentemente das relações sociais de produção anteriores, de parte da mais-valia²² e parte de trabalho socialmente necessário, ambos oriundos da exploração da força de trabalho no processo de produção, o que por consequência desloca tais conflitos sociais também para o fundo público, no que se refere tanto a sua formação como distribuição na sociedade. Behring (2021, p.30) é quem nos fornece esta determinação, destacando que,

[...] O fundo público se forma a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições sociais e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e é apropriada pelo Estado para o desempenho de suas múltiplas funções [...] considerando que o instrumento de punção é o sistema tributário, e que parte cada vez maior do fundo público é sustentada nos e pelos salários. Ou seja, o fundo público não se forma – destacadamente no capitalismo monopolizado e maduro – apenas com o trabalho excedente metamorfoseado em valor, mas também com o trabalho necessário, na medida em que os trabalhadores pagam impostos direta e, sobretudo, indiretamente, por meio do consumo, onde estes estão embutidos nos preços das mercadorias.

Por esse caminho, visualizamos uma contradição fundamental tanto da existência do Estado e, no seu interior, o fundo público, como demarcadores da manutenção das classes sociais e, ao mesmo tempo, da disputa delas pela apropriação de parte dos recursos que ali se concentram, já que o fundo público é formado pelo peso da exploração da força de trabalho, a partir da apropriação de parcelas de mais-valia e de trabalho necessário que são produzidos socialmente pelo trabalho, e que foram capturados pelo Estado através de seu sistema tributário. Por consequência, esse processo implica reconhecer que a distribuição do fundo público na sociedade de classes também contribui para que o Estado exerça a manutenção das relações de dominação e exploração capitalista, e o faz por meio de inúmeras

²² A mais-valia é produzida no processo de produção, momento em que ocorre a exploração da força de trabalho, processo pelo qual o capitalista se apropria do excedente criado pelo trabalho, já que a remuneração da força de trabalho, ou seja, o salário do trabalhador e trabalhadora, é inferior ao que eles produzem na jornada de trabalho, residindo aí o fato de o capitalista se utilizar ilimitadamente do valor de uso da força de trabalho enquanto mercadoria. Significa, segundo Marx (2017), que a força de trabalho produziu valor além do necessário à sua reprodução social, no tempo do trabalho socialmente necessário, ampliando a valorização do valor dentro do tempo de trabalho excedente. Marx (2017) decifrou ainda que a produção de mais-valia pode ocorrer de forma absoluta, quando ocorre a ampliação do tempo de trabalho excedente, ou seja, a partir da ampliação da jornada de trabalho, sem que com isso ocorra o aumento da remuneração da força de trabalho, bem como, de forma relativa, cuja redução do tempo de trabalho necessário é alcançado através da intensificação do ritmo do trabalho, por meio do controle e gerência do processo de trabalho e, sobretudo, pela introdução de novas tecnologias e de máquinas na produção, que por consequência reduz a força de trabalho viva empregada na produção, ampliando o desemprego, além de aumentar a composição orgânica de capital, na qual a taxa de mais-valia sofre decréscimo pelo peso do capital constante em detrimento do capital variável.

funções, as quais não podem ser desenvolvidas por nenhum outro sujeito coletivo, conforme destaca Osório (2014, p.18/19),

a) O Estado é a única instituição que tem a capacidade de fazer com que interesses sociais restritos possam aparecer como interesses de toda a sociedade. Esta tarefa não pode ser realizada por instituições tão importantes na organização societária moderna como as igrejas, os meios de comunicação, as corporações empresariais, os partidos políticos, os sindicatos ou outra qualquer, que não o Estado. b) O Estado sintetiza costumes e valores compartilhados e projeta rumos e metas comuns para os membros da sociedade. O Estado se apresenta como comunidade. c) O poder se reproduz em e a partir de todos os rincões e vasos capilares da sociedade, sendo o Estado o centro do poder político, a condensação em que todas as redes e relações de poder encontram seu núcleo de articulação. d) As sociedades não apenas produzem, mas também se reproduzem, nos campos material, social, político e ideológico, e é o Estado a entidade que cumpre o papel essencial nesse processo. Os tecidos fundamentais que geram a reprodução societária estão atravessados pelas funções estatais. Estas quatro características deixam claro que estamos nos referindo a uma entidade particular e de vital importância na organização societária capitalista moderna.

Isto posto, é necessário destacar que a formação e direção do fundo público, que materializa as ações do Estado no capitalismo, são tensionados pela contraditória relação do atendimento das necessidades de acumulação do capital e da sua perpetuação como sistema de dominação e exploração, bem como, pela manutenção das condições necessárias à reprodução social da força de trabalho uma vez que, como observamos, o controle e disciplinamento da força de trabalho não é alcançado apenas pelo uso da força e da violência, mas, sobretudo, pela capacidade de integrá-la à sociedade, e compete ao Estado integrá-la e, se o faz, é mobilizando parcelas de recursos do fundo público, sobretudo, as que são direcionadas ao financiamento das políticas sociais. Essa tensão o fez assumir distintas formas de integração da força de trabalho em cada período de desenvolvimento do capitalismo, o que dependeu, inclusive, do nível de organização política da classe trabalhadora, daí que é a partir do contexto monopolista do capital no século XX, que observamos mudanças estruturais no que se refere as funções do Estado e do lugar que o fundo público ocupou na relação entre as classes sociais, o que coloca a necessidade de recuperar alguns elementos histórico-estruturantes desse período.

Se estamos partindo do pressuposto material de que o estágio monopolista do capital compreende, sobretudo, a elevação do processo de produção e acumulação do capital por meio do controle da economia em nível global pelos grupos monopolistas, inclusive, sobre as economias dependentes, como uma das reações burguesas à dificuldade de valorização do capital acumulado (NETTO, 2011), logo, as

funções políticas e econômicas do Estado seriam também refuncionalizadas para atender as demandas capitalistas desse estágio.

A partir disso, decorre a mudança estrutural em relação ao lugar que o fundo público ocupa nas economias capitalistas clássicas a partir do contexto do pós-segunda guerra mundial, quando o processo de reestruturação econômica do capitalismo se deu por meio regime de acumulação fordista e modo de regulamentação social e político keynesiano no campo teórico, político e econômico (HARVEY, 1992). Nas palavras de Oliveira (1998), trata-se de um momento histórico em que se desenvolveu um novo padrão de financiamento público, o qual modificou o funcionamento da sociedade.

Dentre as inúmeras caracterizações que dão conta das mudanças relativas ao lugar que o fundo público passou a ocupar nesse estágio e, conseqüentemente, refletiu na redefinição das funções do Estado, nos interessa recuperar com mais ênfase duas, que são, ao nosso ver, as mais fundamentais. A primeira, refere-se à relação entre o fundo público e o processo de recuperação econômica do capitalismo nesse estágio e, a segunda, o comparecimento do fundo público no que se refere ao financiamento das políticas sociais, generalizadas nesse período, e seu impacto na reprodução social.

Para compreensão da primeira função, qual seja do fundo público e a recuperação econômica do capitalismo, é preciso destacar o histórico contexto de crise de superprodução do capitalismo no período concorrencial, nos anos finais de século XIX e início do século XX, especialmente com a crise de 1929/1932 e que antecedeu o contexto do pós-segunda guerra mundial, tendo como um dos principais fundamentos a elevação da composição orgânica de capital (MARX, 2017). Nessa crise, ocorre a elevação da parte de capital constante em detrimento da parte de capital variável, como consequência da implantação das máquinas a partir da revolução industrial, que levou a substituição do trabalho vivo pelo morto que, por consequência, provocou a queda na taxa de lucros que, combinada ao enfraquecimento do consumo, levaram ao contexto de crise.

O fundo público passou a se inserir nessa relação como uma medida anticíclica ou causa contrariante à tendência da queda da taxa de lucros, afetando diretamente o processo de recuperação econômica, conforme explica Behring (2021). Trata-se do fundo público comparecendo de forma incisiva sobre o processo de rotação do capital na reprodução ampliada, atuando como componente *in flux*,

[...] o fundo público passou a se constituir como um elemento nem *ex-ante*, nem *ex-post* do processo de produção e reprodução capitalista, como se supõe que fosse o período concorrencial, mas um componente *in flux* dele, que está ali presente no ciclo $D - M - D'$, mediando as metamorfoses do capital (BEHRING, 2021, p.4).

Para além de assegurar primariamente a manutenção da existência das classes sociais distintas por meio da materialização das funções estatais, que perpetuam as relações de dominação e exploração capitalista, fundamentais para a existência do regime de propriedade privada dos meios fundamentais de produção, o fundo público atua *in flux* contribuindo diretamente no processo de metamorfose do capital, interferindo no ritmo da produção e circulação de mercadorias e dinheiro. Em outras palavras, atua acelerando o tempo existente entre as fases de metamorfose do capital mercadoria em capital dinheiro, que ocorre dentro do processo de produção e circulação das mercadorias, momentos organicamente e necessariamente interligados que compreendem o processo global da rotação do capital. Nos termos de Behring (2021, p.41),

Pois bem, o capital não pode se ficar parado. Depois de valorizado na forma M' – lembrando aqui que o capital produtivo/circulante é a única função que gera valor –, apenas a sua transformação em D' , que ocorre na circulação, poderá realizar aquele valor, aumentando no final do ciclo a grandeza do valor inicialmente adiantado (D), mas que será repartida pelos vários participantes do processo. Após a repartição, parte retorna ao capital produtivo ou funcionante, realimentando o processo produtivo. A velocidade desse processo vai depender de inúmeras mediações que se relacionam à rotação do capital. Nela, o capital assume suas variadas formas – mercadorias, dinheiro, capital variável, capital fixo, capital circulante –, no tempo e no espaço, a produção e na circulação.

Como o contexto de crise capitalista se expressa pela queda tendencial das taxas de lucros e que, no seu âmbito, reside a queda da taxa de mais-valia em consequência do decréscimo do capital variável em relação ao capital constante, coube ao fundo público acelerar o processo de rotação do capital de modo a reduzir o tempo necessário a realização da mais-valia e do capital adiantado na esfera da produção, cujo retorno aos capitalistas em menor tempo possível possibilita a reinicialização do processo de reprodução. Além disso, o comparecimento do fundo público nesta relação contribui também para a redução dos riscos nos processos produtivos. Isso nos faz manter acordo com Oliveira (1998, p.20) quando destaca acerca das formas de financiamento público para a acumulação de capital, demarcando o comparecimento do fundo público *in flux*:

Inclui desde os recursos para a ciência e tecnologia, passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, vai através dos juros subsidiados para setores de ponta, toma em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estatais produtivos, cristaliza-se numa ampla militarização (as indústrias e os gastos em armamentos), sustenta a agricultura (o financiamento dos excedentes agrícolas dos Estados Unidos e a chamada Europa Verde da CEE), e o mercado financeiro de capitais através de bancos e/ou fundos estatais, pela utilização de ações de empresas estatais como *blue chips*, intervém na circulação monetária de excedentes pelo *open Market*, mantém a valorização dos capitais pela via da dívida pública etc.

Outra função específica desempenhada com ênfase pelo fundo público a partir desse contexto foi em relação ao fornecimento de crédito público, por meio dos empréstimos realizados aos capitalistas produtivos, que também se conecta ao processo de rotação do capital. O crédito público possibilitou aos capitalistas ampliar a injeção de capital adiantado na produção.

O crédito se desenvolve, portanto, como um elemento central, ao mesmo tempo que é alimentado pelo processo de rotação. Ele é suporte, fundamento e subsidia permanentemente todo o processo. Lembrando aqui que o fundo público participa desse processo já que opera como crédito, a exemplo dos bancos públicos de desenvolvimento (BEHRING, 2021, p.56).

O acesso ao crédito público, portanto, contribuiu para a recuperação e ampliação dos investimentos capitalistas na esfera produtiva e por consequência, elevou também o emprego formal, considerando inclusive o conforto de que tais empréstimos são realizados com baixas taxas de juros e pagamento a longo prazo, implicando também na redução dos riscos de investimento para os capitalistas. Tais riscos são ainda mais minimizados quando observamos as demais ações estatais citadas anteriormente, as quais garantem as condições relativas a infraestrutura necessária à produção capitalista, donde a construção de estradas, portos, aeroportos e geração de energia são exemplos concretos, além da ação estatal, por meio de suas empresas públicas, no que se refere à extração de matérias-primas necessárias para a produção capitalista, e considerando ainda o fato de o próprio Estado se constituir como consumidor das mercadorias produzidas pelo capitalismo.

Salvador (2010) acrescenta também outras funções que o fundo público exerce nas economias capitalistas e que corroboram a tese da sua atuação *in flux*, quais sejam, de financiamento do investimento capitalista com concessões de desonerações tributárias, subsídios, incentivos fiscais, redução de tributos a empresas; transferência de recursos para a dívida pública e para os detentores do

capital portador de juros, na forma de juros e amortizações²³, fiança às condições favoráveis para o modo de produção capitalista, alocando recursos para meios de transporte e infraestrutura, investigação, pesquisa e renúncias fiscais para as empresas; garantia das políticas sociais, proporcionando direitos e inserindo as pessoas nos mercados para consumo²⁴.

Esse conjunto de elementos nos possibilitam compreender, portanto, que essa atuação do fundo público difere quantitativamente e qualitativamente daquela que vinha sendo realizada nos estágios anteriores, ainda que o Estado, também por meio de recursos públicos, atuasse na relação capital e trabalho, assegurando a manutenção das relações de exploração e dominação.

Já a segunda função, que não está desintegrada da primeira, refere-se ao comparecimento do fundo público no âmbito de um elemento extremamente necessário ao processo de rotação do capital, qual seja, a reprodução social da força de trabalho, que a partir dessa conjuntura assumiu a forma de bens e serviços, na esfera pública, que por sua vez se constituem como salários indiretos, além da generalização das políticas sociais, que contribuiram para a recomposição da força de trabalho que se encontrava precarizada em virtude das condições de exploração ocorridas no capitalismo concorrencial²⁵. A sua recomposição, por meio dos salários

²³ Discutiremos, quando tratarmos do lugar que o fundo público ocupa na crise contemporânea, que essa função tem sido maximizada no tempo presente, especialmente, em países de capitalismo dependente como o Brasil, no qual os governos vêm mantendo essa transferência de recursos para a fração do capital portador de juros por meio do pagamento dos serviços da dívida pública, com taxas de juros abusivas.

²⁴ Behring (2021) também mantém no horizonte a crítica acerca da política social se relacionar com o aquecimento do consumo, sobretudo, aquelas que realizam transferência monetária, o que vai de encontro com Oliveira (1998, p.10) “o crescimento do salário indireto, nas proporções assinaladas, transformou-se em liberação do salário direto ou da renda domiciliar disponível para alimentar o consumo de massa”. Manteremos essa linha de problematização nesta produção.

²⁵ A ampliação da exploração da força de trabalho alcançou níveis absolutos e relativos no estágio concorrencial do capitalismo, inclusive, considerando a negação histórica do Estado no que se refere ao comparecimento da garantia das suas condições de vida e trabalho. Na verdade, quando observamos o acúmulo material que caracteriza esse período, observamos que o Estado não atuou diferentemente daquela forma assumida no estágio da acumulação primitiva, o que nos faz compreender, inclusive, que as primeiras formas de regulação e disciplinamento da classe trabalhadora pelo Estado, as quais se configuram como as protoformas das políticas sociais, possuem sua origem fincada nas práticas conservadoras e sanguinárias, ou seja, nas leis sanguinárias e nas leis dos pobres, que se desenvolveram entre os séculos XV e XVIII na Inglaterra e que se arrastaram pelo século XIX, em que predominou o liberalismo clássico na condução do Estado, cuja tônica do tratamento se pautava no disciplinamento da força de trabalho e constituição das condições de assalariamento (MARX, 2017). As primeiras iniciativas substanciais de intervenção sobre as condições da reprodução social da força de trabalho ocorrem somente a partir do século XIX, através do desenvolvimento da luta dos trabalhadores e trabalhadoras no seio das relações sociais de produção capitalista concorrencial, com a constituição do primeiro partido político dos operários em 1860, dada a consolidação da revolução industrial na Alemanha. Esse fato abriu a possibilidade para a classe trabalhadora se colocar como representação política na arena dos

indiretos, levou também ao aquecimento do consumo em larga escala, dada a recomposição e liberação do equivalente de valor da força de trabalho²⁶ para a compra de mercadorias, conformando o contexto de consumo em massa, compatível com a produção em larga escala fordista, contribuindo para a realização do processo de rotação do capital.

Como destaca Oliveira (1998, p.20), esse padrão de financiamento público possibilitou comparecer junto a reprodução social da força de trabalho por meio da,

[...] medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares (quotas para auxílio-habitação, salário família) e, no extremo desse aspecto, subsídios para o lazer, favorecendo desde as classes médias até o assalariado de nível mais baixo, são seus exemplos.

No entanto, é preciso destacar que tal comparecimento do fundo público no que se refere à reprodução social da força de trabalho, não se dá de forma casual e nem autonomizada no âmbito do Estado. É o elemento luta de classes que provoca esse deslocamento do fundo público sobre o processo de reprodução social da força de trabalho, por meio da consolidação das formas de organização política da classe trabalhadora no cenário da democracia liberal representativa²⁷, por meio dos seus

embates de classes no âmbito do parlamentarismo burguês, ainda que frágil neste momento. Nesse contexto, surge o seguro social, de caráter compulsório, estando vinculado a condição do trabalho formal, cuja proteção social se estendia as desgraças reconhecíveis em comum aos trabalhadores e trabalhadoras a partir de 1848. Essa forma de proteção social, que hoje conhecemos como a política de Previdência Social, foi institucionalizada pelo Estado em 1871, através da criação de lei que instituiu o seguro-acidente obrigatório, a partir de Otto Von Bismarck, chanceler da Alemanha na época (GRANEMANN, 2020) e que, portanto, se configurava como única medida de proteção social dos trabalhadores e trabalhadoras empregados durante o período concorrencial do capital, a qual, inclusive, era mantida com o peso das contribuições dos trabalhadores e trabalhadoras com participação dos empregadores, o que onerava a participação do Estado no que se refere a alocação de recursos que compõem o fundo público, naquele contexto.

²⁶ Essa concepção relaciona-se com a determinação de que a força de trabalho, enquanto mercadoria no capitalismo, possui um valor que está determinado por elementos históricos e morais, na época em referência, aos moldes da conjuntura fordista, relacionando-se as próprias necessidades naturais de subsistência e reprodução, tais como alimentação, vestimenta, aquecimento, habitação, entre outras necessidades humanas que estão organicamente vinculadas a recomposição das capacidades físicas e mentais dos trabalhadores e trabalhadoras, necessárias a criação de valor, transferência e conservação no processo de trabalho (MARX, 2017). Quando nos referimos a reprodução social da força de trabalho, estamos partindo dessa concepção de Marx (2017), observando quais são os elementos históricos e morais de nossa época que determinam o equivalente de valor da força de trabalho, inclusive, na particularidade brasileira.

²⁷ Mandel (1982, p.59) destaca que “ao mesmo tempo, pelo menos na Europa Ocidental, a ascensão do capitalismo monopolista coincidiu com o aumento da influência política do movimento da classe operária, refletindo de forma notável na aquisição gradual do sufrágio universal e em seu uso pela socialdemocracia”. Portanto, é impossível compreender as modificações ocorridas no Estado, no fundo público e na política social sem observar o desenvolvimento dos partidos políticos a partir dessa conjuntura.

partidos políticos de massa. Ainda que a política social não se limite à reprodução da força de trabalho, mas seja uma mediação no processo de reprodução como um todo. Foi nesse contexto que o trabalho organizado ganhou força ao ponto de provocar inflexões na função assumida pelo Estado no estágio monopolista do capital, que, por sua vez, provocou profundas modificações no que se refere a proteção social materializada pelas políticas sociais, não somente em relação a sua forma e conteúdo, mas, como já destacado, em relação a forma de financiamento, nesse caso, com recursos deslocados do fundo público.

Dito isso, o fundo público está marcado pela luta de classes, especificamente, pelo ingresso da classe trabalhadora no cenário político, o que nos faz manter acordo com Oliveira (1998, p.53), quando destaca que,

O fundo público só existe e somente se sustenta como consequência da publicização das classes sociais, do deslocamento da luta de classes da esfera das relações privadas para as relações públicas: ele é uma espécie de suma de todas essas transformações, as quais tem que ser renovadas quotidianamente, sob pena de ele perder sua eficácia. Evidentemente, a publicização, ou o processo desse deslocamento, não é aleatória, conjuntural, e construiu suas instituições, as quais são, na maior parte dos casos, as instituições do Estado de bem-estar.

Fato é que a classe trabalhadora só passou a participar significativamente da apropriação de parcelas do fundo público quando as relações conflituosas entre as classes sociais foram deslocadas para esfera pública, ou seja, para o âmbito do parlamentarismo burguês, cujo amadurecimento ocorreu nesse contexto. Dessa contradição, decorreu melhorias em relação à reprodução social da força de trabalho, comparado ao que historicamente ela vinha sendo submetida pelo capital e pelo Estado, além de ter possibilitado aos trabalhadores e trabalhadoras participarem minimamente da socialização da riqueza material e espiritual produzida por ela mesma, mas apropriada pelo capital.

No entanto, esses avanços não transpõem as contradições expostas nesse processo, já que nessa relação se insere uma falsa ilusão de igualdade formal do assalariado através do fetiche de cidadão eleitor possibilitado pelo sufrágio universal, somado ao fetiche de livre vendedor de sua mercadoria. A garantia de recursos públicos para o financiamento da reprodução social da força de trabalho por meio das políticas sociais não exime o fato de o Estado continuar reproduzindo as relações de opressão e exploração da classe dominante, o que inclui a manutenção da desigualdade econômica em favor da burguesia.

Não perder de vista essa contradição repõe no horizonte a necessária luta da classe trabalhadora pela revolução social, único caminho capaz de superar o capitalismo e suas contradições. Apesar disso, ao nosso ver, as condições, sociais para realização da revolução social avançaram muito a partir da constituição do sufrágio universal, pois este possibilitou à classe trabalhadora não apenas o direito ao voto, ou seja, a escolha dos seus representantes para o parlamento burguês, mas avançou também no direito à associação e organização política, conquistas que foram duramente negadas e reprimidas durante o século XIX pela burguesia liberal e que, a partir daí, possibilitaram a ampliação dos direitos sociais materializados pelas políticas sociais e que foram conquistados por meio das ruas e das instituições democráticas (COUTINHO, 2000; BEHRING E BOSCHETTI, 2006).

E é igualmente importante a constituição dos sistemas de proteção social com caráter universalista, em virtude da alocação do fundo público, que decorreram dessa conjuntura, os quais, ao assumirem diversas variações dentro dos processos histórico-concretos designados de *Welfare State*, na Inglaterra, Estado Providência, na França e, a Seguridade Social, como parte que integra o *Welfare State* (BOSCHETTI, 2003 e 2016; SALVADOR, 2010), se constituíram como importante nível de reforma e contribuíram para a melhoria das condições sociais da classe trabalhadora, seja ela empregada ou desempregada. A partir disso, ocorreu considerável recomposição das condições de vida e trabalho, algo alcançado pelo conjunto de direitos sociais instituídos na Seguridade Social, incluindo a ampliação dos seguros sociais, além do conjunto de auxílios assistências, assistência médica, ações na área da educação, habitação, cultura, entre outros serviços e bens públicos que possibilitaram à força de trabalho se reproduzir socialmente em condições mais dignas, enfrentando as expressões da “questão social” nestas realidades históricas concretas.

Apesar das contradições, o acesso ao conjunto desses direitos sociais representa a apropriação de parcelas do fundo público pela classe trabalhadora, o que já se torna algo extremamente importante numa sociedade em que a apropriação dos meios fundamentais de produção é privada, quando consideramos que o fundo público é composto de parcelas da mais-valia e de trabalho socialmente necessário, uma vez produzidos pela classe trabalhadora, mas apropriados pelo Estado através do sistema tributário, como já destacamos anteriormente.

Sob a perspectiva da totalidade social, esses elementos até aqui recuperados e problematizados nos ajudam compreender em que condições o fundo público comparece no financiamento da política social. Se esse caminho é importante para alcançar a compreensão das tendências atuais em torno do financiamento da proteção social brasileira, em particular da política de Previdência Social, é igualmente importante recuperar o novo lugar em que o fundo público vem sendo mantido a partir da crise estrutural do capital aberta nos anos de 1970, a partir da qual o Estado vem sendo novamente refuncionalizado para garantir a recomposição das taxas de lucros capitalista. Tal processo tem provocado um conjunto de transformações societárias, dentre as quais, a reestruturação produtiva da acumulação flexível e a adoção do neoliberalismo, que conformam o novo padrão de reprodução do capital mundializado.

Se a organização política da classe trabalhadora conseguiu grandes avanços na conjuntura fordista-keynesiana e construiu seus sistemas de proteção social universalistas, em alguns países do capitalismo central, através da captura de parcelas do fundo público, nesta nova quadra histórica em que estamos vivendo, de domínio da acumulação flexível, do neoliberalismo e da mundialização e financeirização do capital²⁸, a pauta tem sido o desmonte de suas garantias sociais por consequência da apropriação de significativas parcelas do fundo público pelo capital, sobretudo, pela fração da classe dominante que detém o capital portador de juros.

Além disso, é impossível particularizar as condições em que se pauta o financiamento da reprodução social da força de trabalho no Brasil, sem ponderar os elementos histórico-estruturantes da constituição do capitalismo dependente, no qual o padrão de reprodução da economia brasileira vai implicar na constituição das classes sociais fundamentais, no desenvolvimento do Estado e, no seu âmbito, do fundo público, além da constituição das políticas sociais, reservando certo nível de particularidade que, por sua vez, constituiu diferença em relação àquelas economias desenvolvidas. É neste sentido que tais particularidades precisam ser recuperadas, função que cumpre o capítulo a seguir.

²⁸ Problematizamos, no Capítulo 3, a mundialização e financeirização do capital como uma reação burguesa a queda das taxas de lucro a partir da crise do capital dos anos de 1970 (CHESNAIS, 1996), reação esta que pautará o conjunto de transformações políticas e econômicas mundiais, sendo promovidas no Brasil a partir da década de 1990, para as quais o Estado, sob agenda neoliberal, operou como principal agente, por meio de um conjunto de medidas, dentre elas, as de ajuste fiscal.

2 PADRÃO DE REPRODUÇÃO DO CAPITALISMO DEPENDENTE E SUPEREXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

Compreender a política social brasileira é um esforço teórico que requer observar aspectos que vão desde a formação social econômica e padrão produtivo do Brasil, à constituição das classes sociais e seus conflitos históricos em torno da relação social de produção. Além disso, requer compreender o tipo do Estado que aqui se desenvolveu e a forma como captura recursos da sociedade de classes, ou seja, de parcelas de mais-valia e de trabalho socialmente necessário, que conformam o fundo público para que ele desempenhe múltiplas funções no atendimento de interesses do capital e, também, do trabalho.

O Brasil é uma formação social econômica dependente que surge no processo de expansão marítima das economias capitalistas clássicas no século XV e desempenhou, durante três séculos, a função de empreendimento capitalista de produção de excedente econômico para complementação do excedente da metrópole, no caso, da economia portuguesa, contribuindo para o seu processo de acumulação primitiva.

A sua formação não advém dos clássicos contextos de dissolução do feudalismo, a partir de revoluções burguesas que solaparam as antigas relações sociais de produção, como em alguns países da Europa. Aqui, o capitalismo interrompeu o curso do desenvolvimento das relações sociais de produção dos povos originários e implantou com a colônia relações sociais de produção que combinaram elementos do modo de produção escravista, com a inserção escrava da força de trabalho preta, também tornando escravos os povos originários aqui encontrados. Combinou, portanto, as relações de servidão com articulação de níveis de diferenciação de exploração e coerção com base em marcadores étnico-raciais e de gênero, elementos estes que marcam substancialmente a conformação da força de trabalho brasileira (FERNANDES, 2005).

O sistema colonial acabou por conformar um padrão produtivo na economia brasileira baseado nos latifúndios de monocultura extensiva, ou seja, predominando a concentração de extensa propriedade de terras para produção de produtos agrícolas para exportação, sendo o produto nacional, como a produção do café, por exemplo, o principal agente econômico da colônia e que se constitui posteriormente como matriz

social da burguesia industrial. A colonização configura-se como parte substantiva da caracterização da economia nacional, pois sua influência se espraia na constituição das classes sociais, das atividades econômicas e do universo cultural do país (SANTOS, 2012), não sendo superado nem mesmo com o fenômeno da independência.

Ao contrário, a independência do Brasil (1821 – 1825) como processo político e de nacionalização da economia, provocou a manutenção do padrão produtivo baseado nos latifúndios durante todo o período de formação e expansão do capitalismo competitivo (1860 – 1950) e mesmo com a introdução da industrialização no estágio monopolista do capital (1950 – 1964), predominou a modernização da agricultura, dando origem a agroindústria. O agronegócio é o principal agente econômico do país atualmente²⁹, não só atuando na extração do produto primário, mas também nos diversos níveis de seu processamento, no entanto, permanecendo dependente da burguesia externa, dada a necessidade de importação de tecnologias e outros insumos não produzidos internamente, já que inexitem grandes indústrias de ponta, de bens de capital, entre outras (FERNANDES, 2005).

Essa conjuntura que demarca o padrão produtivo brasileiro, qual seja de exportação de matérias-primas, tem como implicação direta a perda de mais-valia nas relações de troca na balança comercial, já que o Brasil exporta produtos de baixo valor agregado e importa produtos de alto valor agregado, o que configura a relação de troca desigual. Essa particularidade da realidade econômica do capitalismo dependente nos é fornecida por Marini (2005, p.153), para quem,

O que aparece claramente, portanto, é que as nações desfavorecidas pela troca desigual não buscam tanto corrigir o desequilíbrio entre os preços e o valor de suas mercadorias exportadas (o que implicaria um esforço redobrado para aumentar a capacidade produtiva do trabalho), mas procuram compensar a perda de renda gerada pelo comércio internacional por meio do recurso de uma maior exploração do trabalhador. [...] Sob esse ângulo, a transferência de valor é uma transferência de mais-valia, que se apresenta, desde o ponto de vista do capitalista que opera na nação desfavorecida, como uma queda da taxa de mais-valia e por isso da taxa de lucro. Assim, a

²⁹ Ainda hoje os fatos efetivam a condição dependente da economia brasileira, cuja especialidade é a produção de produtos do setor primário, aqueles relativos a extração e transformação de matéria prima para exportação. Ao observar a balança comercial brasileira, o agronegócio se constitui como principal atividade produtiva da economia, tendo participação importante no *superavit*, exportando produtos como minério de ferro, soja, óleos brutos de petróleo, açúcares, carne bovina, entre outros. Na balança comercial preliminar mensal de janeiro de 2023, as exportações cresceram no total de 11,7%, e somaram US\$ 23,14 bilhões, cujos setores com maior crescimento foram a indústria extrativa, com 22,3% e os agropecuários, com 4,6%, em comparação a 2022. Disponível em: encurtador.com.br/bhxDV. Acesso em 13 jun. 2023.

contrapartida do processo mediante o qual a América Latina contribuiu para incrementar a taxa de mais-valia e a taxa de lucro nos países industriais implicou para ela efeitos rigorosamente opostos. E o que aparecia como um mecanismo de compensação no nível de mercado é de fato um mecanismo que opera em nível da produção interna.

A relação de troca desigual carrega consigo a permanente violação do equivalente de valor da força de trabalho na economia dependente, pois ela se configura como uma³⁰ das estratégias forjadas pela burguesia interna de buscar formas de complementação, que compreende na transferência de parte do fundo de consumo do trabalho para o fundo de acumulação do capital³¹. Conforme destaca Osorio (2013, p.63), “somente a apropriação de parte do fundo de consumo, para transferi-lo ao fundo de acumulação, constitui de modo simultâneo uma forma de aumentar a taxa de mais-valia e, por sua vez, uma forma de superexploração”.

Essa relação impõe o histórico contexto de superexploração da força de trabalho brasileira sob a condição de não receber o equivalente de valor de sua força de trabalho o que significa, portanto, que ela tem se reproduzido de forma precária, sem garantir as suas necessidades básicas: “se o preço da força de trabalho é reduzido a esse mínimo, ele cai abaixo de seu valor, pois, em tais circunstâncias, a força de trabalho só pode se manter e se desenvolver de forma precária...” (MARX, 2017, p. 183). Na atualidade, os dados relativos aos últimos sete anos, nos possibilitam reafirmar o aprofundamento do pagamento de equivalente do valor da força de trabalho muito abaixo do necessário para garantir a sua reprodução, conforme segue na tabela.

³⁰ É importante destacar que existem outras formas de complementação da mais-valia, dentre elas, a redução dos custos da produção a partir dos incrementos tecnológicos nos processos produtivos (OSÓRIO, 2013). Apesar dos significativos avanços tecnológicos ocorridos nas últimas décadas na economia brasileira, ela continua limitada na esfera da produção, inclusive, quando a comparamos aos países centrais, que são os responsáveis pela produção e exportação da tecnologia aplicada na produção, o que significa que existem altos custos para sua aquisição no Brasil que, por sua vez, pressionam os capitalistas internos a buscarem a outra via de complementação em questão, qual seja, da superexploração da força de trabalho.

³¹ É nessa relação que levantamos a tese de que, a apropriação de parte do fundo de consumo para transferi-lo para o fundo de acumulação do capital, não se limite apenas a relação do pagamento direto do equivalente de valor da força de trabalho, ou seja, do salário. A apropriação de parte do fundo de consumo do trabalho se estende também para o âmbito do fundo público, no qual o Orçamento da Seguridade Social tem sido apropriado pelos instrumentos do ajuste fiscal, particularmente por meio das Renúncias Tributárias, as quais possibilitam aos capitalistas do setor produtivo se apropriar de recursos que deveriam financiar a proteção social dos trabalhadores e trabalhadoras, recursos estes, na forma de contribuições sociais, que são pagas pelos trabalhadores e trabalhadoras mediante destinação de parte dos seus salários, a exemplo da contribuição previdenciária, composto de alíquotas dos trabalhadores e trabalhadoras e, também dos empregadores (SILVA, 2021). Manteremos essa problematização nesta produção, observando o período estipulado na pesquisa.

Tabela 1 – Salário-mínimo nominal e salário-mínimo necessário no período de 2016 a 2023 – valores em R\$

ANO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SALÁRIO-MÍNIMO NOMINAL	880,00	937,00	954,00	998,00	1.045,00	1.100,00	1.212,00
SALÁRIO-MÍNIMO NECESSÁRIO	3.856,23	3.585,05	3.960,57	4.342,57	5.304,90	5.800,98	6.647,63
DIFERENÇA EM R\$	-2.976,23	-2.648,05	-3.006,57	-3.344,57	-4.259,90	-4.700,98	-5.435,63
DIFERENÇA EM %	-438%	-383%	-415%	-435%	-508%	-527%	-548%

Fonte: elaboração própria com base na DIESSE (2023). A definição de salário-mínimo necessário, realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIESSE), é feita por meio de estudo que considera o valor nacional da cesta básica de alimentos para manter uma família composta por quatro pessoas. Disponível em: <https://abre.ai/fMhn.6>. Acesso em 13 jun. 2023.

Vejam os que, tomando os anos recentes como referência, o salário necessário para garantir a reprodução social da força de trabalho, além de ser longe do valor necessário, tem sido gradualmente reduzido. Em 2016, o salário-mínimo nominal foi 438% menor do que o salário-mínimo necessário, diferença reduzida relativamente quando observamos o ano de 2017, quando o salário-mínimo nominal foi 383% menor do que o salário-mínimo-necessário. Já nos anos de 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, a diferença sofre tendência de crescimento, tendo sido o salário-mínimo nominal 415%, 435%, 508%, 527% e 548% menor do que o salário-mínimo necessário, respectivamente. Os dados, portanto, confirmam a reprodução precária de grande parte da força de trabalho brasileira, já que, segundo estatísticas da DIESSE (2023), 60,3 milhões de trabalhadores e trabalhadoras no país tem rendimento referenciado no salário-mínimo, precarização que se aprofunda quando relacionamos ao contexto de desfinanciamento da reprodução social da força de trabalho sofrida no mesmo período.

Além disso, esse padrão produtivo influenciou na configuração de um formato de Estado típico das formações sociais de capitalismo retardatário, além de forjar o jogo político das classes dominantes em busca de sua direção (SANTOS, 2012). O Estado brasileiro constitui-se como um espaço de vida ou morte para a burguesia nacional, em virtude de seu instinto de sobrevivência diante da relação de dependência com o centro capitalista, sendo que é por meio dele também que a burguesia busca forjar os instrumentos necessários a compensar a perda de parcelas da mais-valia nas relações de troca desigual com as economias centrais.

Diferente das economias clássicas, em que a própria burguesia promoveu as mudanças estruturais nas relações sociais de produção, aqui, a burguesia se utilizou da estrutura do Estado para promover as transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas necessárias a transição ao capitalismo industrial, processo longo e retardatário que compreendeu o surgimento de mercado capitalista moderno entre 1822 a 1860, com abertura de portos e integração da economia agroexportadora ao mercado global; seguido da expansão e consolidação das relações de produção capitalista, conformando o estágio competitivo no período de 1860 a 1950, com a constituição do mercado de trabalho e fim da escravidão, além do processo de urbanização em virtude da industrialização; e finalizado pela incursão do capitalismo monopolista, cujo caráter estrutural ocorre a partir do golpe militar de 1964, com a presença das grandes corporações monopolistas internacionais, operando em diversos setores produtivos, comerciais e financeiros (FERNANDES, 2005).

Isso implica reconhecer que no Brasil, o Estado não se limitou à função de proteger a propriedade privada e a existência social do capital, mas garantiu os arranjos necessários para o desenvolvimento capitalista em sua fase industrial, afastando as classes subalternas desse processo.

Ao contrário de outras burguesias, que forjaram instituições próprias de poder especificamente social e só usaram o Estado para arranjos mais complicados e específicos, a nossa burguesia converge para o Estado e faz sua unificação no plano político, antes de converter a dominação socioeconômica que Weber entendia como poder político indireto. As próprias associações de classe, acima dos interesses imediatos de categorias econômicas envolvidas, visavam a exercer pressão e influência sobre o Estado e, de modo mais concreto, orientar e controlar a aplicação do poder político estatal, de acordo com seus fins particulares (FERNANDES, 2005, p. 240).

Neste sentido, no capitalismo dependente, as funções do Estado seguem aqueles elementos histórico-estruturantes observados na totalidade social, que atuam na manutenção das relações de exploração e dominação da classe capitalista. No entanto, elas também são formuladas partindo da concreticidade de que os estados nacionais latino-americanos não foram edificados sob um modo de produção capitalista consolidado e firmado, mas sim sob formações sociais pré-capitalistas, cuja incapacidade de propiciar o fundamento objetivo de qualquer unidade nacional, qual seja da construção de um mercado interno, configurou grandes impasses (CUEVA, 1983).

Partir desse lugar é fundamental para compreender que tais estados nacionais também não são resultantes da suposta evolução política aqui já criticada, mas sim sobre as bases estruturais econômico-sociais historicamente determinadas pela dinâmica das relações conjunturais externas, ou seja, do contexto do capitalismo mundial, sob a fase imperialista clássica. Nas formações sociais latino-americanas, o Estado assumiu uma característica instável no que se refere as instituições de participação política, cuja atomização e dispersão do poder político o configurou essencialmente como antidemocrático.

Uma das características estruturais do Estado no capitalismo dependente é o seu caráter antidemocrático, o qual é preservado em todas as fases de desenvolvimento do capitalismo dependente, desde sua forma inicial, segundo Cueva (1983), quando esse assumiu a sua face de Estado liberal-oligárquico, como sendo a expressão superestrutural da implantação do capitalismo como modo de produção dominante na América Latina. Possui historicamente em sua essência o autoritarismo e a modalidade política absolutista, ainda que assumisse o liberalismo como cartão postal em seus primórdios, mas longe de ser o da via clássica. Na análise de Marini (2018, p.8), trata-se de um Estado de contra insurgência:

O Estado de contra insurgência é o Estado corporativo da burguesia monopolista e das Forças Armadas, independentemente da forma que assuma, isto é, independentemente do regime político vigente. Esse Estado apresenta semelhanças formais com o Estado fascista, assim como com outros tipos de Estado capitalista, mas a sua especificidade está na sua peculiar essência corporativa e na estrutura e funcionamento que lá se geram. Chamá-lo de fascista não nos faz avançar um passo na compreensão do seu caráter.

Ocorre que esse Estado, em formações capitalistas dependentes como o Brasil, não foge à regra da tendência universal de ser uma mediação que pressupõe a existência das classes sociais e seus respectivos conflitos. A sua função histórica no capitalismo dependente é também de atuar na luta de classes de modo a integrar e organizar as classes dominantes, ainda que, na particularidade da dependência, essa organização seja entre a oligarquia monopolista e a burguesia interna, ao passo que o mesmo Estado atua também na dispersão e desarticulação da classe trabalhadora, para a qual se negou historicamente o espaço público e político, o que faz dele essencialmente antidemocrático. Portanto, trata-se de um Estado que integra

tais grupos dominantes, relação denominada por Fernandes (2005) de heteronomia burguesa³².

A partir disso, o Estado também desenvolve sua função de garantia das condições gerais de produção e reprodução no capitalismo dependente, configurando-se como instrumento de negociações entre as distintas frações da burguesia, de modo a propiciar a aliança da burguesia interna com o capital monopolista, o que por sua vez, coloca esta última em condições de negociação com o capital monopolista, pleiteando dividendos em troca de asseguarção das condições internas ideais e a gosto das grandes empresas internacionais, sobretudo, em relação a asseguarção de mão-de-obra e infraestrutura adequada, inclusive, garantida com vultosos investimentos do fundo público, o que vai conseqüentemente limitar a sua destinação para o financiamento da reprodução social da classe trabalhadora, como observaremos a seguir.

No entanto, seria um equívoco analítico observar apenas a função estatal de garantia das condições gerais de produção e reprodução do capital nacional e externo na economia brasileira, uma vez que, conforme já recuperamos em Mandel (1982), ao lado dessa, coexistem e caminham juntas outras funções necessárias a manutenção do projeto de dominação capitalista, dentre elas, a função de regulação social, verificada em nossa realidade a partir da constituição dos direitos sociais, os quais demarcam também o desenvolvimento do financiamento público de políticas sociais que impactam na reprodução social da força de trabalho, apesar do contexto de limitação, conforme discutiremos a seguir.

³² A respeito dessa relação entre burguesia nacional e burguesia externa e o problema estrutural de abrigar no mesmo projeto interesses e formatos distintos, Fernandes (2005) defende a tese de que ocorre uma fusão entre estas, cuja composição de poder heterogênea resulta na dominação da burguesia externa em relação a base nacional, tomando, ainda, as massas populares como principal inimigo, que por sua vez impuseram limites a sua participação na esfera política. As mudanças promovidas na economia foram mais dirigidas pela burguesia externa a partir de seus interesses, o que evidencia a inexistência de um projeto revolucionário da burguesia brasileira, sendo mais favorável para essa última a associação com o imperialismo, cujos parcos benefícios custaram e custam a sua subserviência.

2.2 O financiamento da política social e impactos na reprodução social da força de trabalho no Brasil

A compreensão acerca do financiamento da política social no âmbito do Estado brasileiro nos desloca para o surgimento dos primeiros direitos sociais que se deram de forma tardia, a partir dos anos de 1920. Na verdade, conforme problematizaremos, a história da proteção social brasileira, durante significativo tempo, se resumiu à proteção social previdenciária, que surge no país a partir da criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), por meio da instituição da Lei Eloy Chaves, em 1923, as quais eram destinadas a trabalhadores das ferrovias e depois ampliada para os marítimos, portuários e demais categorias que trabalhavam no âmbito da infraestrutura da economia cafeeira e agroexportadora e de serviços públicos.

Ao serem instituídas, as CAPs possuíam em sua natureza o caráter de organização privada, já que o Estado intervinha apenas no sentido da regulamentação e fiscalização. Essas eram vinculadas a administração das próprias empresas empregadoras dos trabalhadores e trabalhadoras, o que fazia delas medidas de proteção limitadas aos segmentos dos trabalhadores e trabalhadoras empregados, cuja oferta de benefícios previa desde aposentadorias e pensões, além de prestação de serviços médicos e farmacêuticos, únicas medidas no campo da saúde existentes naquela conjuntura (CABRAL, 2020).

Do ponto de vista do financiamento, as CAPs ofertavam os seus benefícios e serviços com recursos provenientes das contribuições advindas dos trabalhadores e trabalhadoras, além dos empregadores. Ainda que de forma limitada, o Estado passou a participar do financiamento por meio da destinação de recursos provenientes de impostos cobrados dos usuários da rede ferroviária, o que pode ser considerado como a primeira redistribuição de parcelas do fundo público para o financiamento da reprodução social da classe trabalhadora no país.

É importante observar que a materialização das CAPs está relacionada a fatores tanto internos como externos³³ da economia brasileira que, nessa conjuntura,

³³ No que se refere ao contexto externo, o mundo assistia o final da primeira guerra mundial e, dentre as suas consequências, adotou-se um conjunto de medidas, a nível mundial, direcionadas ao enfrentamento das expressões da questão social, considerando a pressão exercida pela Revolução Russa (1917) e a ameaça socialista, com a criação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

possuía a dinâmica de desenvolvimento capitalista centrada no modelo agroexportador, o que requisitava o desenvolvimento de ações estatais no sentido de controle e disciplinamento da força de trabalho. Esta última, já se colocava nesse cenário com certo nível de organização política e capacidade reivindicatória. As greves operárias nos anos de 1917 e 1919 nos principais centros urbanizados do país, bem como, a criação do Partido Comunista do Brasil em 1922, evidenciam que no Brasil, ainda que de forma tardia, o atendimento de interesses dos trabalhadores e trabalhadoras também depende do nível de sua organização política e da capacidade de pressão junto a burguesia e ao Estado, naquela época, dominado pelos grupos oligárquicos dos produtores de café e leite, de São Paulo e Minas Gerais, respectivamente.

O avanço dessa primeira forma de proteção social da classe trabalhadora ocorrerá mais adiante com a incursão do país no estágio monopolista do capital, no qual, seguindo as mesmas tendências da totalidade social, refuncionalizou o Estado e o lugar que o fundo público ocupa na economia, cuja participação no financiamento da reprodução social da força de trabalho também avançou de forma significativa, apesar de secundária, quando comparada a parte destinada para o capital³⁴, mas que era imprescindível a intervenção estatal na regulação e disciplinamento da força de trabalho, em virtude do processo de industrialização no país.

As CAPs alcançaram significativo grau de regulamentação, sobretudo, a partir do período de Getúlio Vargas (1930 – 1945), o que reverberou naquele momento na institucionalização da previdência com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), autarquias públicas nacionais centralizadas no governo federal. Os IAPs avançaram na proteção social previdenciária da classe trabalhadora, cobrindo também os trabalhadores e trabalhadoras da indústria, ainda que sem unificar os diversos planos de benefícios, que ofertavam aposentadorias, pensões, auxílio-funeral e auxílio-doença (CABRAL, 2020). Importante destacar é que, a

³⁴ Essa parte, no caso, de recursos públicos, pode ser mensurada pelo desenvolvimento de ações do Estado no âmbito da economia brasileira, que segue a mesma tendência discutida anteriormente, ou seja, a relação entre fundo público e a rotação do capital. A incursão do capitalismo monopolista no Brasil requisitou forte atuação do Estado em setores estratégicos como das ferrovias e energias, o que levou a criação, por exemplo, da Petrobrás em 1953 e da Eletrobrás em 1954. Além disso, a redistribuição significativa de parcelas do fundo público no Brasil para a classe capitalista também se deu através do acesso ao crédito público para financiamento do processo produtivo, sendo a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952 a prova material dessa relação, o qual vem operando até os dias atuais, mas sob nova nomenclatura, de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

institucionalização da proteção previdenciária por meio das IAPs traz consigo também a institucionalização das contribuições patronais e dos trabalhadores e trabalhadoras para o âmbito do fundo público do Estado brasileiro, o qual passou a regular o recolhimento dessas contribuições que financiavam os IAPs, distribuindo-os por meios dos diversos planos de benefícios, onde classe trabalhadora e patronal também participavam do processo de administração colegiada. Ao lado da institucionalização da proteção social previdenciária nesse período, por outro lado, o Estado passou a regular de forma pontual a força de trabalho por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada através da Lei Decreto N. 5.452/43, que unificou todas as legislações que regulamentam as relações de trabalho no Brasil.

Já no período de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961), no qual a conjuntura econômica estava marcada pelo desenvolvimentismo atrelado à entrada do capital estrangeiro no país, sobretudo, através da política de endividamento público para financiar o pacote de construções, a institucionalização da Previdência Social se aprofunda com a criação da Lei Orgânica da Previdência Social, publicada através da Lei N. 3.807/60, sendo a partir de então, uniformizados todos os planos de benefícios oferecidos pelos diversos IAPs (CABRAL, 2020).

Posteriormente, a proteção social previdenciária passará, contraditoriamente, pelo seu maior momento de expansão e modernização, num dos períodos mais sangrentos, violentos e antidemocráticos já presenciados na realidade brasileira, qual seja, o período da ditadura militar (1964 - 1985)³⁵. Esse momento histórico concretiza

³⁵ A ditadura militar compreendeu uma forma política de dominação social burguesa dentro do Estado capitalista (DEMIER, 2021), ou seja, se constituiu como um regime político autoritário, governado, no caso brasileiro, por cinco ditadores. O primeiro foi Humberto Castelo Branco (1964 - 1967), que se encarregou de fechar o congresso e atacar a imprensa, por meio de controle das publicações, além de acabar com o voto popular e perseguir partidos políticos que não se identificavam com os militares, inclusive aqueles de esquerda. Com Arthur Costa da Silva (1967 - 1969), a ditadura aprofunda o seu caráter autoritário, recaindo sobre os trabalhadores e trabalhadoras duras penalizações, ao passo que beneficiava os interesses do grande capital externo. É neste período que se registra grandes reivindicações, como a passeata dos cem mil, para as quais Arthur Costa respondeu com a criação do Ato Institucional N.5 (AI5), cuja repressão avançou com medidas de torturas, mortes e desaparecimentos. Quando a história brasileira já estava marcada pela repressão, Emílio Garrastazu Médici (1969 – 1974) encarregou-se de torná-la mais profunda, do qual o lema “Brasil: ame-o ou deixe-o” é expressivo da repressão, ao passo que promoveu pequena melhora econômica do Brasil a custo do endividamento externo. Na sucessão, o período governado por Ernesto Geisel (1974 - 1979) registrou relativa flexibilidade no que se refere a repressão, dada a derrubada do AI5, ainda que as mortes, desaparecimentos e tortura continuassem. As manifestações sociais, no campo e na cidade, já começavam a ganhar força no cenário nacional, dando os primeiros sinais de esgotamento da ditadura. Por fim, o último ditador a governar o país foi João Figueiredo (1979 - 1985). Diante da grave crise econômica e da efervescência dos movimentos sociais contra a ditadura, este teve que desempenhar a função de preparar a máquina estatal para o retorno do regime político da democracia liberal representativa, fato expresso através da aprovação da Lei da

a incursão do padrão de acumulação de base monopolista, que acabou por resultar no período de crescimento econômico que compreendeu o milagre brasileiro (1968 – 1973), cuja contribuição decisiva do Estado foi no sentido de adotar políticas protecionistas, além da ampliação de suas ações por meio da elevação da institucionalização do aparelho estatal, incluído aí a reforma fiscal, que possibilitou praticar uma política fiscal de incentivos ao grande capital monopolista, direcionando vultosos volumes de recursos públicos para a classe dominante interna e, sobretudo, externa, incluindo aí recursos públicos provenientes das contribuições previdenciárias. Segundo os estudos de Moura (2018, p.90), durante todo o período dos governos desenvolvimentistas e durante os militares, “a previdência se tornou, deste modo, um importante instrumento para captação de recursos que puderam ser investidos em setores econômicos estratégicos”.

O financiamento da política social também sofreu significativas e contraditórias mudanças nessa conjuntura, uma vez que a expansão e modernização da proteção social previdenciária funcionou como medida compensatória à repressão dos trabalhadores e trabalhadoras nesse momento histórico.

Em 1966 ocorre a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Com ele, ocorreu a unificação e uniformização dos planos e benefícios para trabalhadores e trabalhadoras urbanos do setor privado, com expulsão deles da gestão. A medicina previdenciária passou a se concentrar no aspecto curativo, com deslocamento da assistência médica para a compra de serviços da rede privada, privilegiando a lucratividade do setor privado e a capitalização da saúde no âmbito da previdência, outra forma forjada pelo Estado para redistribuição de recursos públicos para o capital. Já em 1967, o INPS passa a assumir o seguro acidente, que até então se concentrava nas seguradoras privadas. Contraditoriamente, a proteção social previdenciária avança no sentido da sua universalização, mas dependente da inserção em relações formalizadas de trabalho, o que atingia parcela reduzida de trabalhadores e trabalhadoras urbanos. Ainda assim houve a extensão da previdência aos trabalhadores e trabalhadoras rurais em 1971, por meio da Lei Complementar N.º 11, incorporação dos empregados domésticos com caráter compulsório, em 1972, e

Anistia, que permitia o regresso dos políticos e cidadãos exilados, embora que, em troca, os militares conseguiram a garantia de inocentar os torturadores pelos crimes cometidos. Nesse período, também se reestabeleceu a criação de novos partidos, o que foi fundamental para a redemocratização do Brasil que seguiu com o fim da ditadura militar.

a incorporação dos autônomos em 1973. Cria-se o salário-maternidade, em 1974, e o amparo a velhice, de pessoas com 70 anos ou mais, além das pessoas com deficiência, por meio do Renda Mensal Vitalícia (RMV) em 1970, benefício de meio salário-mínimo, o qual representa a primeira forma de participação do financiamento público em benefícios monetários destinados a pessoas que não contribuía para a Previdência Social. Quanto aos benefícios na área rural, estes eram sustentados pelos recursos provenientes do Fundo de Assistência ao Trabalhador, o FUNRURAL, autarquia administrativa desvinculada do INPS, que geria os próprios benefícios com suporte dos sindicatos rurais que, estrategicamente, sufocava os sindicatos de demandas burocráticas para inviabilizar sua capacidade de organização política e manter-se sob controle do Estado, incluindo o controle dos trabalhadores e trabalhadoras que eram obrigados a se filiarem aos sindicatos, uma vez que esses últimos recebiam dotações orçamentárias (CABRAL, 2020).

Em 1977, a modernização avança com criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), por meio da lei N. 6.434/77, englobando sete institutos: Instituto Nacional de Seguro Social (INSS); Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS); Empresa de processamento de dados da Previdência Social (DATAPREV); Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA); Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e Central de Medicamentos (CEME) (CABRAL, 2020).

Esse complexo conjunto de instituições corrobora com a significativa modernização e expansão que a previdência social e a política social de uma maneira geral sofreu nessa conjuntura, sobre a tecitura social de um período marcado pelo autoritarismo que, para Fernandes (2005), compreendeu a modernização conservadora necessária à concretização do padrão produtivo de base monopolista no país, o qual não podia ser operado apenas com o uso da força e da violência estatal, mas também, com relativo nível de integração social da classe trabalhadora.

Embora reconheçamos que tais avanços no campo da proteção social dos trabalhadores e trabalhadoras, por meio sobretudo da Previdência Social, signifiquem a regulação e disciplinamento da força de trabalho imposta pelo Estado, o que não afasta o caráter conservador da política social, instrumento importante de materialização desses, também não eximimos o fato de que a constituição deles incidiu significativamente na reprodução social da força de trabalho, seja durante o

período laboral ou após ele. Dentre as conquistas que foram construídas nesse longo período, estão a regulamentação da jornada de trabalho, o período de descanso, férias, proteções específicas para trabalhadores mulheres, direito a organização sindical, convenções coletivas e a greve, fiscalização das condições de trabalho e criação de justiça específica para processos trabalhistas. No campo dos benefícios aos trabalhadores, e trabalhadoras conquistou-se 13º salário, seguro-desemprego, abono salarial, seguro-defeso, pensão por morte, auxílio por incapacidade temporária, auxílio-reclusão e, um dos mais importante, a aposentadoria.

Se tais direitos sociais são importantes pelos argumentos acima expostos, tal importância se aprofunda quando observada a fonte que financia os mesmos, já que ao serem institucionalizados e regulamentados pelo Estado, são pagos com recursos do orçamento público, que se formam também no Brasil a partir de tributos recolhidos pelo Estado (BEHRING, 2021). E, mesmo em conjunturas severamente autoritárias, a força de trabalho conseguiu assegurar o mínimo de alocação de recursos para sua proteção social, apesar de essa ter praticamente se resumido até os anos 80, como já destacamos, à proteção social previdenciária, cujo caráter contributivo levou à histórica exclusão de trabalhadores e trabalhadoras que não possuíam trabalho formal e, portanto, não contribuía para a Previdência social.

A recuperação realizada até aqui nos permite compreender que, apesar das contradições, a proteção social da força de trabalho brasileira só avançou quando ocorre o seu deslocamento para o âmbito da esfera pública, a partir da qual o Estado participa do processo de financiamento da política social, não sendo esse deslocamento mecanizado, mas sim, provocado pela pressão exercida pela classe trabalhadora, por meio dos seus sindicatos, partidos políticos e movimentos sociais. E, sendo o seu financiamento realizado por meio de recursos públicos do Estado, significa também o retorno de parte da riqueza socialmente produzida por essa, pois, como já observamos, os trabalhadores e trabalhadoras pagam tributos que incidem sobre consumo ou pagam impostos diretos, e o fazem com recursos provenientes do seu próprio salário, portanto, trabalho necessário e, ainda, quando o próprio capital paga suas obrigações fiscais, já que o pagamento das mesmas obrigações ocorre com parte da mais-valia que é produzida pelo trabalho, mas apropriada pelo capital. Com ênfase, a importância do retorno de partes dos recursos concentrados no fundo público para a classe trabalhadora radicaliza-se diante do vasto histórico de regressividade tributária no Brasil, a partir do qual a carga tributária recai mais sobre

o consumo, o que por sua vez significa apropriação expressiva de parcelas de trabalho necessário para composição do fundo público.

Conforme destaca Salvador (2010, p.207),

Ao contrário dos países que financiam seus Estados de Bem-Estar com recursos fiscais, em geral impostos diretos, o Brasil permanece com arrecadação tributária centrada em tributos indiretos, significando que os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos em relação a sua renda que os mais ricos.

A exemplo, podemos observar a regressividade tributária assumida pelo Estado brasileiro nos últimos quatro anos, conforme segue Tabela 02.

Tabela 2 – Carga tributária bruta de acordo com a classificação econômica do Tesouro Nacional – 2019 a 2022, valores correntes em milhões de reais e em %, além de % em relação ao PIB

Carga Tributária Bruta Total	RS MILHÕES E EM %								% DO PIB			
	2019		2020		2021		2022		2019	2020	2021	2022
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%				
Total do Governo Geral	2.407.308	100	2.372.126	100	2.942.470	100	3.342.093	100	33,17	31,77	33,90	33,71
Total dos Impostos	1.777.237	73,83	1.742.599	73	2.231.775	76	2.523.856	76	24,49	23,34	25,71	25,45
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital	537.964	22,35	526.576	22	696.007	24	910.263	27	7,41	7,05	8,02	9,18
Impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra	44.788	1,86	42.239	2	49.325	2	57.061	2	7,41	0,57	0,57	0,58
Impostos sobre a propriedade	117.499	4,88	121.722	5	143.505	5	165.374	5	1,62	1,63	1,65	1,67
Impostos sobre bens e serviços	1.034.053	42,95	1.006.348	42	1.280.902	44	1.332.124	40	14,25	13,48	14,76	13,44
Impostos sobre o comércio e transações internacionais	42.933	1,78	45.722	2	62.036	2	59.034	2	0,59	0,61	14,76	0,60
Outros impostos	-	0,00	-8	0	-	0	-	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Total das Contribuições sociais	630.071	26,17	629.527	27	710.695	24	818.237	24	8,68	8,43	8,19	8,25
Contribuições para o RGPS	395.874	16,44	387.405	16	450.809	15	518.970	16	5,46	5,19	5,19	5,23
Contribuições para o RPPS	92.861	3,86	99.897	4	105.788	4	122.947	4	1,28	1,34	1,22	1,24
Contribuições para o FGTS	128.710	5,35	127.539	5	137.227	5	156.298	5	1,77	1,71	1,58	1,58
Contribuição para o PASEP	12.626	0,52	14.686	1	16.871	1	20.022	1	0,17	0,20	0,19	0,20

Fonte: elaboração própria com base nas estimativas da carga tributária bruta do governo geral dos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, emitidas pela secretaria do tesouro nacional. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2022/114>. Acesso em 13 jun. 2023.

Os dados nos revelam que os impostos indiretos ocupam o primeiro lugar na arrecadação total da carga tributária bruta do Brasil no período analisado, correspondendo a 42,95%, 42%, 44% e 40% de toda a carga tributária bruta nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente, com média de participação imposto no total da carga tributária no período analisado de 42%. É perceptível também a tendência de crescimento desse tipo de imposto na carga tributária total, de modo que apenas em 2020, ele sofreu queda de 3% em relação a 2019. Já em 2021 e 2022, sofreu crescimento de 27% e 4% em relação aos anos anteriores, respectivamente.

Cabe mencionar que, os impostos indiretos, são aqueles classificados pelo Tesouro Nacional como impostos sobre bens e serviços, recolhidos pelos três entes federativos. Compete ao governo federal, recolher 10 (dez) impostos: Contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS); Imposto sobre produto industrializado (IPI); Impostos sobre transações financeiras (IOF); CIDE – Combustíveis; Contribuição sobre Concursos de Prognósticos e Sorteios; Prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais (DPVAT); Contribuições pela Licença de Uso, Aquisição ou Transferência de Tecnologias – CIDE – Remessas ao Exterior; Taxas administrativas; e, outros impostos sobre bens e serviços; Já os governos estaduais, recolhem 04 (quatro) impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública; Taxas administrativas; e, outros impostos sobre bens e serviços. Quanto aos municípios, recolhem 04 (quatro) impostos: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública; Taxas administrativas; e, outros impostos sobre bens e serviços (BRASIL, 2022).

Todos esses impostos, que incidem sobre o consumo de bens e serviços, são repassados aos respectivos consumidores, independente do seu poder aquisitivo, o que implica reconhecer que tal modalidade de imposto recai expressivamente sobre a classe trabalhadora, que destina parcela significativa de seus salários para a aquisição de alimentos, roupas, entre outros bens e serviços que são necessários à sua reprodução social. Em contraste a essa realidade, o imposto sobre a propriedade é pífio na carga tributária bruta brasileira, tendo representado apenas 4,88%, 5%, 5% e 5% nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente.

Em segundo lugar, estão os impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital, os quais são compostos por 05 (cinco) impostos recolhidos apenas pelo governo federal: Imposto Sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF); Imposto sobre a Renda de

Pessoa Jurídica (RPJ); Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF); Contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL); e, outros impostos sobre a renda, lucros e ganhos de capital (BRASIL, 2022). Conforme os dados, estes representaram 22,35%, 22%, 24% e 27% de toda a carga tributária bruta nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente. Cabe mencionar que parcela significativa do imposto de renda é proveniente da atividade de trabalho assalariado, o que significa que o seu pagamento é feito com parcelas de trabalho necessário, ficando de fora de tal tributação as grandes fortunas, além dos lucros e dividendos.

Os dados nos permitem inferir, portanto, que o fundo público no Brasil se forma expressivamente sobre o suor da classe trabalhadora brasileira. Sendo assim, a sua redistribuição no financiamento de parcela significativa da reprodução social dessa mesma classe viabilizada pelas políticas sociais seria uma mudança profunda, considerando o histórico contexto de sua negação no âmbito do Estado.

Neste sentido, a política social que materializa os direitos sociais, além das ações estatais em forma de bens e serviços públicos para a classe trabalhadora, possibilita o atendimento de necessidades que incidem na sua reprodução social em meio ao contexto de superexploração, resultando na melhoria das suas condições de vida e trabalho, expressando o retorno de parte da mais-valia e também de trabalho necessário produzido pelos trabalhadores e trabalhadoras no processo de produção, mas que em virtude da relação social de produção capitalista, é apropriado pelo capital. E tal alocação, repetimos, não ocorre por vias mecanizadas, depende da correlação de forças que a classe trabalhadora estabelece na arena dos conflitos sociais, incluindo os espaços públicos e as instituições democráticas liberais representativas, através de seus movimentos sociais e partidos políticos, na busca pela institucionalização e criação de mecanismos que tornem obrigatória a alocação desses recursos.

A Constituição Federal de 1988 é o principal marco legal que ainda garante a ampliação do financiamento da Seguridade Social, um sistema de proteção social integrado, cujas políticas deveriam atuar em conjunto, regidas sob o princípio da universalização de direitos e da equidade social, cuja cobertura deve ser para os trabalhadores e trabalhadoras do mercado formal, desempregados, donas de casa, deficientes, idoso, entre outros.

O período da redemocratização brasileira, o qual reverberou na construção da Constituição Federal de 1988 e incluindo nela a Seguridade Social, é fruto da pressão

exercida pelas organizações da classe trabalhadora que se rebelaram, associados a outros setores mais progressistas, e que mais tarde culminaria na Constituição de 1988, resultando, assim, na ampliação de direitos relacionados à cidadania, no plano jurídico institucional³⁶, até que o período da década de 1990 provasse o contrário, como problematizaremos.

Com o esgotamento do regime militar e o início do período da redemocratização, que reestabeleceu o regime político da democracia liberal representativa, a luta dos trabalhadores e trabalhadoras e dos setores mais progressistas, em torno do processo constituinte, foi direcionada na expectativa de ampliação de direitos associados a cidadania. Portanto, a década de 1980, considerada inclusive a década perdida em virtude da crise da dívida pública, é marcada por um amplo processo de disputas e negociações em torno da construção da Carta Magna. Nesta etapa, momento marcante que possibilitou os ingressos das classes subalternas nas instituições políticas, a disputa se acirrou também entre as distintas frações da burguesia, em torno do atendimento de suas necessidades.

As mais expressivas organizações sociais que se destacaram durante esse período são o Partido dos Trabalhadores (PT), nascido do berço operário do ABC paulista, em 1980; o heterogêneo antigo Movimento Democrático brasileiro (MDB), lugar de abrigo das diversas oposições, de suma importância para a construção da democracia brasileira, apesar do seu desfecho após a Constituição de 1988, no que se transformou no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e, hoje, de volta à sigla MDB, mas sem o teor democrático e progressista daquele MDB que atuou contra o período militar. Registra-se também a importância efetiva da Central Única dos Trabalhadores (CUT), da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP), ambas fundadas em 1985, e demais movimentos sociais.

Estes sujeitos coletivos e políticos participaram ativamente no processo da assembleia constituinte, por meio da plenária de participação popular pró-constituinte, apresentando suas propostas ao parlamento não só no âmbito da Previdência Social, mas também da saúde e assistência social, somando esforços ao lado de outros

³⁶ É importante lembrarmos que, ao passo que o Brasil, na sua particularidade, promovia uma reforma no período da redemocratização, que incluía a Seguridade Social como principal atendimento de interesses do trabalho, já mundo a fora, especialmente nos países centrais, a crise do capital deflagrada a partir dos anos 70, completava em torno de seus 10 anos, arrastando ao fosso todas as conquistas progressistas, processo que chegaria ao Brasil nos anos 1990, sob a rubrica da contrarreforma do Estado e do ajuste fiscal permanente, como discutiremos a seguir.

movimentos, como da reforma sanitária e, inclusive, da categoria de Assistentes Sociais (BOSCHETTI, 2006).

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, a política social brasileira foi redesenhada a partir do artigo 194, no qual o conceito de Seguridade Social, composto pelas políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social, se organiza com base em diversos objetivos, dentre eles: a universalidade de cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais e urbanas; seletividade e distribuição das prestações dos benefícios e serviços; irreduzibilidade do valor dos benefícios; equidade das formas de participação e custeio; caráter democrático e descentralização da gestão administrativa com participação da comunidade, em especial, de trabalhadores e trabalhadoras, empresário e aposentados e, em especial, a diversidade da base de financiamento. Além disso, importantes direitos relativos à força de trabalho brasileira também foram dispostos no Artigo 7º da carta magna, o qual trata dos direitos trabalhistas (BRASIL, 1988).

No que se refere ao financiamento da Seguridade Social, reafirmou-se o sistema de participação simples e instituiu-se uma diversificação nas suas bases de financiamento, responsabilizando toda a sociedade por meio de um conjunto de impostos e contribuições sociais que vão financiá-la. A principal disposição legal ficou definida no artigo 195 da Constituição Federal, no qual estão inscritas as contribuições sociais que compõem o Orçamento da Seguridade Social (OSS) e são vinculadas obrigatoriamente ao financiamento das três políticas que integram a Seguridade Social, quais sejam: a Folha de Pagamento, empregado e empregador; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL); Programa Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); e, Receitas provenientes dos concursos de prognósticos. Também são destinados ao OSS recursos próprios dos órgãos e ministérios, do Fundo Amparo ao Trabalhador (FAT); dos Hospitais Universitários (HU); Recursos próprios da Seguridade e Taxas, Multas e juros da Fiscalização. Além disso, a própria Constituição garante que o Estado participe do financiamento da Seguridade Social, com recursos provenientes do Orçamento Fiscal, apesar do mesmo se omitir historicamente. Os dados a seguir, evidenciam a capacidade arrecadatória do Orçamento da Seguridade Social, tomando como referência os sete últimos anos.

Tabela 3 – Receitas da Seguridade Social – 2016 a 2022, valores correntes em milhões de R\$ e em %, além de % em relação ao PIB

RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022*	
	EM R\$	EM %	EM R\$	EM %	EM R\$	EM %	EM R\$	EM %	EM R\$	EM %	EM R\$	EM %	-	-
Contribuição previdenciária RGPS	467.297	50%	472.706	48%	475.905	48%	484.685	50%	458.887	51%	483.784	48%	-	-
COFINS	267.370	29%	297.248	30%	306.153	31%	280.165	29%	251.770	28%	288.066	29%	-	-
CSLL	89.324	10%	95.570	10%	95.877	10%	96.528	10%	90.222	10%	120.639	12%	-	-
PIS/Pasep	70.421	8%	78.890	8%	80.527	8%	76.017	8%	71.017	8%	79.862	8%	-	-
Outras contribuições sociais	6.013	1%	6.193	1%	5.998	1%	6.715	1%	6.669	1%	6.806	1%	-	-
Outras receitas da Seguridade	36.309	4%	31.566	3%	32.668	3%	28.977	3%	21.971	2%	24.143	2%	-	-
TOTAL DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL	936.734	100%	982.173	100%	997.128	100%	973.087	100%	900.536	100%	1.003.300	100%	1.115.000	100%
% DO PIB	11,47%		11,85%		11,72%		11,22%		10,69%		11,05%		11,26%	

Fonte: elaboração própria com base nos dados da ANFIP (2022) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do Tesouro Nacional (2022).

*Não foi possível apresentar o detalhamento do recolhimento das contribuições sociais por tipo, relativo ao ano de 2022, em virtude da não consolidação deles nas fontes consultadas.

Os dados nos permitem inferir a grandeza do OSS na arrecadação tributária brasileira, cuja tendência de crescimento vegetativo é visível, alcançando a média de 11% de arrecadação em relação ao PIB, no período analisado. Na série histórica observada, este orçamento alcançou a marca de mais de R\$ 6,9 trilhões, os quais possibilitaram o financiamento de diversos benefícios e serviços no âmbito das políticas sociais que compõem a Seguridade Social. O OSS sofreu algumas variações de crescimento e queda no período analisado, tendo crescido 5% de 2016 para 2017 e 2% de 2017 para 2018. Já de 2018 para 2019, sofreu queda de 2%, seguindo de queda de 7% de 2019 para 2020. No entanto, o OSS sofreu significativo crescimento de 11% na arrecadação de 2020 para 2021, percentual de crescimento também observado na arrecadação em 2022, quando comparado a de 2021, sendo estas duas as maiores taxas de crescimentos registradas no período. Devemos considerar aqui o acréscimo das receitas do Regime Extraordinário Fiscal relativo ao enfrentamento da COVID-19 nos anos de 2020 e 2021, instituídas pela Emenda Constitucional N. 106/2020, tendo sido acrescido o montante de R\$ 385,2 bilhões e 138,1 bilhões, respectivamente, segundo a ANFIP (2022).

A sua capacidade arrecadatória se deve ao fato da diversificação das bases de financiamento, por meio de uma pluralidade de fontes, as quais foram pensadas estrategicamente considerando as condições da economia brasileira, sobretudo, com vistas as características estruturais da precarização e desemprego que afetam o mercado de trabalho brasileiro. Vejamos que a Contribuição Previdenciária do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é a contribuição com maior participação na arrecadação do OSS, com média de participação de 49% no período analisado. Vale destacar que essa contribuição tem potencial de crescimento na medida que são criados mais postos de trabalhos formais, condição que não tem sido buscada pelos últimos governos. Na sequência, temos a COFINS com a média de 29% de participação na arrecadação do OSS, seguindo da CSLL com a média de 10% e PIS/PASEP com a média de 8%. Outras receitas da seguridade social e outras contribuições sociais representaram a média de participação no período de 3% e 1%, respectivamente.

No entanto, apesar da existência do OSS nas condições expostas anteriormente e, apesar da obrigatoriedade constitucional que vincula esses recursos à proteção social, observaremos que esse orçamento vem passando ao longo dos anos por intenso processo de subfinanciamento e desfinanciamento, promovido pela

agenda do ajuste fiscal permanente, o qual vem sendo operado desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e continuado nos governos de Lula (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2016), radicalizando-se nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019 – 2022). Essa condição do financiamento vem sendo alcançada por meio de diversos instrumentos, dentre os quais merecem destaque as Desvinculações de Receitas da União (DRU), as Renúncias Tributárias e a Emenda Constitucional N. 95/2016.

Essas medidas, fazem parte das estratégias desenvolvidas pelo Estado brasileiro para o enfrentamento da crise estrutural do capital eclodida a partir dos anos de 1970, cujo enfrentamento, pela agenda neoliberal, no caso do Brasil a partir dos anos 90, tem imposto um conjunto de políticas econômicas regressivas pautadas na canalização dos recursos que compõem o fundo público para alimentar a sanha das frações do capital portador de juros por meio do sistema da dívida pública, sendo os instrumentos do ajuste fiscal citados, os principais responsáveis pelo alcance das metas de *superavit primário*. É nessa conjuntura que residem o subfinanciamento e o desfinanciamento da reprodução social da força de trabalho, os quais têm implicado na redução de diversos serviços e benefícios direcionados a classe trabalhadora, o que inclui os relativos à previdência social e ao trabalho, ao mesmo tempo, que contribuem para a contrarreforma previdenciária, a partir da qual os direitos previdenciários são financeirizados e expropriados, conforme problematizamos no próximo capítulo.

3 AMBIENTE POLÍTICO-ECONÔMICO DO BRASIL NO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Já sinalizamos, em diversas passagens desta tese, que o intenso processo de desfinanciamento da política social combinada aos processos de contrarreformas da Previdência Social no Brasil não acontecem por acaso, são resultados da histórica política de ajuste fiscal permanente que vem sendo construída ao longo das últimas três décadas, radicalizando-se dramaticamente nos últimos sete anos.

Longe de se constituir como medidas técnicas adotadas pela política econômica brasileira, o ajuste fiscal permanente é na verdade um conjunto de medidas políticas que vem sendo adotadas pelos governos instituídos pós-redemocratização, para enfrentar a queda tendencial da taxa de lucros no âmago da crise estrutural do capital, para a qual o receituário neoliberal tem determinado o necessário sacrifício do financiamento das políticas sociais que impactam na reprodução social da força de trabalho, cuja finalidade é, dentre outras, de transferir, todos os recursos possíveis do fundo público, para segmentos capitalistas do setor produtivo por meio das renúncias tributárias, bem como, para o capital portador de juros, por meio do sistema da dívida pública, ao passo que também financeiriza aquelas políticas sociais que são rentáveis, como por exemplo, a Previdência Social.

Partindo desse pressuposto, analisamos, problematizamos e discutimos essa realidade a seguir, tarefa que nos levou a estruturar o presente capítulo em dois subitens que seguem.

3.1 Crise do capital, padrão de reprodução do capitalismo contemporâneo e fundo público

As crises capitalistas que eclodiram ao longo dos últimos dois séculos levaram o mundo a mudanças estruturais extremamente significativas, atingindo a totalidade das relações sociais de produção capitalista e, nela, sobretudo, a forma como homens e mulheres se relacionam em torno da produção e distribuição da riqueza social, o que inclusive, vem acarretando modificações preocupantes no que se refere a relação

com a própria natureza, já que o sistema em que vivemos tem avançando na destruição ecológica do planeta, cujas implicações ambientais tem sido amargamente experimentadas pela humanidade, sobretudo, por aqueles que se inserem na posição menos privilegiada. Dentre as consequências ambientais, muitas já ultrapassaram o limite do ponto de retorno³⁷, como por exemplo, o inevitável aumento de 1,5 graus *celsius* a partir da década de 2030³⁸, o que será suficiente para provocar danos irreversíveis, como por exemplo, na agricultura familiar e na própria infraestrutura construída pela humanidade, as quais não resistirão diante de significativo aquecimento global e ampliação de desastres ambientais.

Isso significa que a humanidade padecerá ainda mais diante dos efeitos provocados pela produção destrutiva³⁹ capitalista sobre a natureza (MÉSZAROS, 2011). Para muitos, como se não bastasse as consequências da extrema desigualdade social, que leva a gritantes expressões da questão social, como a pobreza e fome, desemprego, violência e opressão, em suas variadas manifestações, considerando as condições de gênero, raça e etnia, entre outras, acresce-se ainda sobre suas condições de vida, as mais variantes consequências do proposital desequilíbrio ambiental, como por exemplo, as enchentes que levam ao desmoronamento das residências construídas em regiões consideradas de risco, as secas extremas que prejudicam a agricultura familiar e por sua vez ampliam a situação de insegurança alimentar, além do surgimento de pandemias que são resultantes do desmatamento e degradação ambiental, as quais provocam a devastação do *habitat* natural de animais que, ao entrarem em contato com a humanidade, transmitem doenças, a exemplo da COVID-19.

³⁷ O que não significa que o desenvolvimento expansionista do capitalismo ultrapassará os seus limites absolutos, dado o caráter de postergação das suas barreiras e limites, os quais sempre reaparecem de forma mais complexa e intransponível, demonstrando que o próprio capitalismo recrudescerá suas contradições fundamentais (MÉSZAROS, 2011).

³⁸ Informação disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/04/1813222>. Acesso em 17 agos. 2023.

³⁹ Mézaros (2011) também destaca que a produção destrutiva consiste no fato de que a produção capitalista tem recorrido à taxa de utilização decrescente do valor de uso das mercadorias, aprofundando a subordinação do valor de uso aos imperativos do valor de troca. A partir dessa tendência, ocorre a exacerbação da produção de mercadorias orientadas para a valorização do valor, o que implica numa produção sem durabilidade, obsoleta e supérflua, que converge com o desperdício e a destrutividade, em detrimento do atendimento das necessidades humanas e sociais. A produção destrutiva, para o mesmo autor, engloba, além da natureza, a vida humana, o tempo livre, os direitos sociais, a cultura, a arte, a natureza, o lazer, entre outras, tudo em nome da necessidade crescente de valorização do valor.

São inúmeras as consequências advindas da crise estrutural do capital e debatê-las em sua totalidade não seria possível diante das limitações dessa produção. No entanto, o que nos interessa com ênfase nesse momento é localizar o lugar que o fundo público vem ocupando no contexto das crises do capital e, a partir desse lugar, as implicações para a classe trabalhadora, com vistas ao financiamento de políticas sociais que impactam na reprodução social da força de trabalho. Isso nos leva a observar dois momentos conjunturais nos quais as crises eclodiram, sendo a primeira, a recessão generalizada de 1973 – 1974 (a segunda na história do modo de produção capitalista) e, a segunda, a terceira e maior recessão generalizada de 2008 – 2009, cujos efeitos cumulativos de ambas determinam os fenômenos sociais que vivenciamos hoje.

Como discutimos no Capítulo 1, o fundo público ocupou lugar diferente na recuperação econômica do capitalismo, após a primeira crise de 1929 – 1932, donde a regulação social do pós-segunda guerra mundial, com o predomínio do keynesianismo e do fordismo levaram à constituição de um novo padrão de financiamento público. O capital permitiu, pressionado pela organização política da classe trabalhadora, a distribuição de parcelas significativas do fundo público para o financiamento de políticas sociais que tiveram repercussão na reprodução social da força de trabalho, o que não ocorreu desassociado do processo de rotação global do capital, contribuindo para aquela conjuntura expansiva que conformou os trinta anos de ouro do capitalismo. No entanto, essa configuração não se sustentou diante dos abalos provocados pela segunda crise que eclodiu a partir de 1973 – 1974, a qual vem sendo categorizada como uma crise de natureza estrutural, endêmica, cumulativa, crônica e permanente (MÉSZAROS, 2011).

Mantemos acordo com Mandel (1972) que caracteriza a recessão generalizada do capitalismo maduro e decadente, iniciada em fins dos anos 60 e catalisada pela crise do petróleo no início dos anos 70, como uma crise clássica de superprodução, a qual não se restringe a um setor específico da economia capitalista, ainda que um deles seja o principal detonar da crise, como foi, naquele caso, o setor automobilístico, da construção civil e, o principal detonador, a crise do petróleo. Nesse sentido, a crise se espalhou em todos os âmbitos da produção capitalista e, a partir dela, se aciona a lei do valor do capital, a partir da qual sobrepõe-se a racionalidade burguesa que inibe a venda de mercadorias sem que haja a garantia do lucro médio dos investimentos capitalistas, já que a venda nestas condições implica na queda da taxa média de

lucros, comprometendo a reinicialização do processo de reprodução do capital. Trata-se, portanto, de uma crise de superprodução⁴⁰ de valores de troca, o que significa que a produção capitalista excedeu as condições concretas de realização das mercadorias na esfera da circulação, comprometendo, portanto, a realização da mais-valia cristalizada na mercadoria. A crise expõe a necessária e interligada relação entre compra e venda na sociedade burguesa, pois, “a compra e a venda formam uma unidade de contrários e é na crise que a contradição se manifesta claramente, já que a aparente autonomia desses dois momentos é destruída com violência” (BEHRING, 2021, p.124).

A crise expõe uma contradição fundamental do capitalismo, que reside no fato de sua produção mercantil generalizada não ser orientada pelas necessidades humanas, mas sim, pela busca do lucro, proveniente da apropriação da mais-valia, que somente é realizada na esfera da circulação, mediante o consumo. Como destacou Marx (2002, p. 182), “a produção de mais-valia ou geração de excedente é a lei absoluta desse modo de produção”. Mandel (1990, p.210) acrescenta que,

Contraditoriamente às crises pré-capitalistas (ou pós-capitalistas) que são quase todas de penúria física de subprodução de valores de uso, as crises capitalistas são crises de superprodução de valores de troca. Não é porque há poucos produtos que a vida econômica se desregula. É porque há a impossibilidade de venda de mercadorias a preços que garantam o lucro médio.

Comprometido, pois, o processo de realização do consumo de mercadorias sem a garantia da taxa média de lucros investida na produção, a burguesia passou a adotar um conjunto de reações para o enfrentamento da crise, as quais provocaram uma série de modificações no mundo, incluindo de natureza política e geográfica, as quais transformaram, no decurso desses cerca de cinquenta anos, o padrão de reprodução mundial do capitalismo contemporâneo. Dentre as modificações, estão duas mais relevantes, sendo a primeira, o predomínio do regime de acumulação flexível e, a segunda, o neoliberalismo, os quais conformam o novo padrão reprodutivo do capitalismo na contemporaneidade.

⁴⁰ Embora seja uma crise de superprodução, ou seja, de capital em forma de mercadorias que não conseguem escoamento na esfera da circulação ao preço que garanta a taxa média de lucro, Behring (2021) enfatiza, revisitando os escritos de Marx sobre a crise, que a superacumulação, ou seja, a existência de capital na forma monetária, é também expressão do processo de superprodução em grande escala, na qual todas as contradições da produção burguesa entram em colisão, produzindo cataclismos.

As modificações que caracterizam a acumulação flexível foram observadas pelo sistemático estudo realizado por Harvey (1992), o qual destaca que o novo padrão de reprodução capitalista não permitia a rigidez da estrutura produtiva fordista, inclusive, no que se refere a gestão do trabalho assalariado. A incompatibilidade da estrutura fordista, consistia no fato da sua produção em larga escala ser baseada na produção em série, no âmbito das indústrias típicas do fordismo, o que requisitava a modalidade de trabalho assalariado por jornada de trabalho fixa, com contratos de trabalhos que previam, até mesmo, direitos sociais e ganhos sobre a produção, garantias conquistadas através da luta organizativa dos sindicatos e partidos políticos da classe trabalhadora, como destacamos anteriormente, especialmente nos países centrais. Como a crise se expressa pela queda tendencial da taxa de lucros, uma das primeiras formas buscadas pela burguesia para enfrentar essa anomalia própria do capital é a redução de custos, sobretudo, no que se refere à parte que equivale ao capital variável, ou seja, o capital que se destina a compra da força de trabalho⁴¹ e, também, aquela parte que se destina ao financiamento das políticas sociais no âmbito do Estado, que se constituem como salário indireto.

Realizando uma avaliação das implicações da acumulação flexível nas últimas décadas, mantemos acordo com Harvey (1995), quando apontava já na década de 1990, que esse novo regime teria como consequência o significativo aumento do desemprego estrutural, a destruição de habilidades dos trabalhadores e trabalhadoras no âmbito da produção, tendo predominado na produção fordista o trabalho em série sobre uma única atividade e, a reconstrução de novas habilidades, predominando no âmbito da acumulação flexível o trabalho polivalente e multifuncional, a partir do qual se aumenta exponencialmente a taxa de mais-valia relativa na produção, em virtude da intensificação do tempo de trabalho excedente, alcançada tanto pelo controle do trabalho, como também, pelo uso das novas tecnologias adotadas na produção, o que consequentemente provoca a redução do tempo de trabalho socialmente necessário e, por sua vez, reduz o equivalente de valor da força de trabalho. Além disso, a destruição da gestão do trabalho típico do fordismo levou, ao mesmo tempo, ao

⁴¹ Tratamos no Capítulo 1, com base em Marx (2017), que a redução do capital variável na produção implica no aumento da composição orgânica de capital, reduzindo, assim, a taxa de mais-valia nas mercadorias produzidas. Esse rebaixamento provoca a redução do preço das mercadorias, o que acirra a competitividade entre os capitais produtivos. Destacamos também que a redução do capital variável implica no aumento do desemprego, que por sua vez, prejudica a esfera do consumo das mercadorias, agudizando assim a crise.

enfraquecimento do poder sindical, como medida política adotada pela burguesia para enfraquecer a luta coletiva da classe trabalhadora, a qual vem, desde então, atuando em posição de defensiva. Sobre os desdobramentos desse enfraquecimento, Antunes (2015, p.34) destaca:

Vivem-se formas transitórias de produção, cujos desdobramentos são também agudos, no que diz respeito aos direitos do trabalho. Estes são desregulamentados, são flexibilizados, de modo a dotar o capital do instrumental necessário para adequar-se à sua nova fase. Direitos e conquistas históricas dos trabalhadores são substituídos e eliminados do mundo da produção.

Como podemos observar, a reestruturação produtiva que conforma o novo padrão de reprodução capitalista, alicerça na força de trabalho as supostas saídas da crise contemporânea, com aumento da exploração da força de trabalho combinada ao rebaixamento do seu equivalente de valor, o que se aprofunda quando observada a retração dos seus direitos sociais. Mandel (1990, p.231), também acrescenta que em tempos de crise, é sobre o trabalho que se socializa os prejuízos:

Toda crise de superprodução constitui uma agressão massiva do capital ao trabalho assalariado [...] os trabalhadores aceitem as reduções (ou estagnação) dos salários reais, a aceleração dos ritmos de produção, as perdas de conquistas em matéria de condições de trabalho e de seguridade social, a redução das proteções construídas na fase da prosperidade contra a pobreza e a injustiça mais flagrantes.

E vejamos que essa realidade não se restringe geograficamente a nenhum país, constitui uma realidade global, já que se trata de uma tendência geral do desenvolvimento do capital que, segundo Mézaros (2011), consiste no ataque sistemático da burguesia sobre a organização política da classe trabalhadora em nível mundial e, conseqüentemente, sobre as suas conquistas históricas, observando, indiscutivelmente, os níveis de diferenciação da produtividade do trabalho em cada país, sobretudo, os países de capitalismo dependente, cuja superexploração da força de trabalho está condicionada pela condição da troca desigual, como observamos no Capítulo 2.

Trata-se de um padrão de reprodução que não permite a existência do trabalho protegido, pois ele implica na elevação dos custos da produção, tornando-se necessário destruir os estatutos regulatórios da gestão do trabalho e dos sistemas de proteção social da mesma classe, o que tem implicado numa nova conjuntura de subsunção do trabalho ao capitalismo. Novas formas de exploração da força de trabalho passaram a surgir, camufladas ideologicamente pelo discurso, por exemplo,

do empreendedorismo, da regularização do trabalho informal em suas diversas facetas e da uberização, dentre outras. Apesar de possuírem características distintas, possuem em comum o fato de precarizar a força de trabalho, seja pela via do rebaixamento do salário combinado ao intenso processo de exploração ou pela precarização do vínculo que não possui garantias trabalhistas e previdenciárias, ou por ambas as medidas articuladas. Nesse sentido, mantemos acordo com Fontes (2011, p.54), que compreende essa realidade do trabalho precarizado como uma nova modalidade de subsunção do trabalho ao capital, a qual ela vem designando de expropriações secundárias⁴²:

Estas expropriações, que estou denominando disponibilizações ou expropriações secundárias, não são, no sentido próprio, uma perda de propriedade de meios de produção (ou recursos sociais de produção), pois a grande maioria dos trabalhadores urbanos dela já não mais dispunha. Porém, a plena compreensão do processo contemporâneo mostra terem se convertido em nova – e fundamental – forma de exasperação da disponibilidade dos trabalhadores para o mercado, impondo novas condições e abrindo novos setores para a extração de mais-valor. Este último é o ponto dramático do processo.

A disponibilidade da força de trabalho, no âmbito do novo padrão de reprodução capitalista, vem ocorrendo, predominantemente, mediante a venda da força de trabalho sem nenhuma garantia legal, seja no sentido de garantir um salário adequado ao final da jornada de trabalho ou de possuir alguma garantia trabalhista e previdenciária, o que permitiria a sua reprodução social nos momentos de ausência do trabalho, como na aposentadoria e em casos de doença e desemprego. É a partir dessa realidade que também ocorre o desfinanciamento de políticas sociais que incidem na reprodução social da força de trabalho, como medida política adotada no âmbito dos Estados nacionais, cuja finalidade é de desonerar os capitalistas das obrigações fiscais que financiam parte dos direitos sociais, além de contribuir na transferência de recursos públicos para o capital portador de juros e, além disso,

⁴² Para Fontes (2011), são secundárias pelo fato delas se distinguirem daquelas formas de expropriação utilizadas na acumulação primitiva, citadas por Marx (2017), as quais consistiram em retirada da posse da terra e dos meios e condições fundamentais de produção da população camponesa. Todavia, as expropriações primárias seguem acontecendo ainda hoje, a exemplo do Brasil, donde os povos originais tem gradualmente perdido o direito pleno das suas terras, processo que se ampliará caso seja aprovado o nefasto projeto de lei do marco temporal, no qual se estabelece o reconhecimento do direito a terra dos povos originais tendo como referência a ocupação ou a disputa conhecida até outubro de 1988, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988. A tese se funda na definição legal disposta na carta magna de 1988 e não no fato da ocupação das terras pelos povos originários ter ocorrido antes mesmo da colonização, o que significa que ela apaga a história.

tornar os direitos sociais, antes ofertados pelo Estado, em mercadorias lucrativas. Boschetti (2023, p.7) mantendo acordo com Fontes (2011), também destaca que:

O instigante estudo de Fontes (2010; 2018) nos ajuda a explicar a expropriação contemporânea como processos que agem tanto para suprimir necessárias condições de subsistência (a exemplo do trabalho, da saúde, da moradia), como para subtrair as condições materiais que possibilitam à classe trabalhadora deixar de vender sua força de trabalho e asseguram sua subsistência em determinadas situações (como é caso das aposentadorias, seguro-desemprego, seguro saúde, assistência social). Assim entendidos, os processos expropriatórios de direitos intensificam a disponibilização de trabalhadores e trabalhadoras para a superexploração e criam novas formas de acumulação e extração de mais valor, a exemplo da mercantilização de políticas sociais que asseguravam prestação de serviços e bens públicos (trabalho, previdência, saúde, educação, moradia). Assim, qualificamos a destruição/redução de direitos (e sua mercantilização) como processos de expropriação massiva de bens coletivos, que suprimem meios comuns necessários à reprodução da força de trabalho, o que provoca agressiva reapropriação, pelo capital, de parte do fundo público antes destinado aos direitos conquistados pela classe trabalhadora...

Ademais, todas essas modificações de ordem política necessitariam, logo, da atuação de um agente que possuísse as ferramentas e condições capazes de exercer as relações de direção sobre a sociedade e, como já discutimos no Capítulo 1, essas funções só podem ser exercidas pelo Estado, que passou a atuar em direção diferente daquela que vinha sendo exercida por ele no âmbito do regime de acumulação fordista, sob orientação keynesiana. Isso se deu em razão da adoção do neoliberalismo⁴³ no seu âmbito. Longe de se constituir em Estado mínimo, como preconizam os neoliberais, o Estado nessa etapa da mundialização do capital tem demonstrado a sua força e capacidade de exercer a manutenção das relações de exploração e dominação, compatíveis com as novas necessidades do padrão de reprodução do capital.

A adoção do neoliberalismo no âmbito do Estado capitalista, sobretudo, das economias centrais, se deu como resposta à queda tendencial da taxa de lucros, manifestada no quadro de profunda recessão econômica que vinha atingindo tais economias a partir da década de 1970. O neoliberalismo conseguiu sua hegemonia vendendo a promessa de conter a desestabilização dos padrões de acumulação do

⁴³ Compreendemos o neoliberalismo como “[...] um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, ludicamente decidido a transformar todo o mundo a sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional” (ANDERSON, 2007, p. 22).

regime fordista, atribuindo culpa ao próprio Estado intervencionista⁴⁴ que até então predominava naquela conjuntura. Aquele ambiente de constante queda das taxas de lucros e descontrole inflacionário, impulsionou a adoção das agendas neoliberais no âmbito dos Estados, fenômeno viável a partir da revolução política extremamente conservadora⁴⁵, “[...] cujas figuras emblemáticas foram Margaret Thatcher e Ronald Reagan, Primeira-Ministra do Reino Unido e Presidente dos Estados Unidos, em 1979 e 1981, respectivamente” (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 27).

O Estado neoliberal vem se incumbindo, desde a década de 1980, de promover as modificações políticas necessárias e compatíveis com o novo padrão de reprodução do capital, originando-se daí suas medidas de flexibilização, no que se refere a gestão e controle do trabalho, citadas anteriormente. Daí advém: a desregulamentação das relações comerciais e financeiras das economias capitalistas, sobretudo, das dependentes, para que o capital superacumulado pudesse encontrar novos nichos de investimentos, ultrapassando os limites geográficos territoriais (HARVEY, 2014), processo que vem sendo designado por Chesnais (2005) de mundialização do capital, não somente na esfera produtiva, mas expressivamente, na esfera financeira; e a privatização das empresas e serviços públicos dos próprios Estados nacionais, como outra alternativa para a valorização do capital superacumulado.

Apesar das modificações, é importante apontar que a agenda neoliberal e a reestruturação produtiva da acumulação flexível não alcançaram a finalidade de recuperação dos investimentos capitalistas no âmbito da produção, como prometiam seus fiéis ideólogos. Pelo contrário, no balanço do neoliberalismo realizado por Anderson (2007), fica evidente que o controle da inflação não acompanhou a

⁴⁴ Não por acaso, o surgimento do neoliberalismo ocorre na Europa e na América do Norte após a segunda guerra mundial, ou seja, naquelas realidades que experimentavam o Estado intervencionista orientado pelo keynesianismo, nas quais se consolidaram os sistemas de proteção social, como discutimos no capítulo 01 (um). Como destaca Anderson (2007, p.9) o neoliberalismo “foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”.

⁴⁵ O que não significa que o neoliberalismo foi tomado como agenda política apenas pelos governos conservadores da direita e extrema-direita, pelo contrário, ao longo desses últimos 40 (quarenta) anos, o neoliberalismo vem se manifestando em todas as agendas governamentais, inclusive nos governos considerados socialdemocratas e partidos de esquerda, apesar de observamos níveis de diferenciação em cada um deles. Anderson (2007, p.14), estava certo quando destacou que “no início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a pôr em prática políticas neoliberais; depois, qualquer governo, inclusive os que se autoproclamavam e se acreditavam de esquerda, podia rivalizar com eles em zelo neoliberal. O neoliberalismo havia começado tomando a socialdemocracia [...] depois os governos mais socialdemocratas se mostraram os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais”.

prometida recuperação das taxas de lucros das indústrias dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na década de 1980. Mais tarde, já na década de 2000, os esforços do neoliberalismo não conseguiram conter a eclosão da terceira e maior crise do capitalismo, apesar da atenuação provocada pelo crédito, que estimulou o consumo, em grande parte, fornecido pelo fundo público, conforme destaca Behring (2021, p.131):

O momento de ápice da crise que eclodiu em 2008 – 2009 se iniciou com a disjunção entre compra e venda, pela interveniência do crédito na venda de mercadorias – a questão imobiliária no EUA –, automóveis e bens de consumo durável, com prazos e juros além do poder de compra em médio prazo. O crédito movimentou aparentemente a produção estagnada desde a viragem do ciclo, mas com uma folia de curto prazo, antes do advento desse seu momento violento, generalizado e agudo de crise.

O incremento do crédito realizado nessa conjuntura não conseguiu reverter a queda tendencial da taxa de lucros e conseqüentemente a retomada dos investimentos produtivos, dada a natureza da crise, que continua sendo de superprodução, agudizada tanto pelo enfraquecimento do poder de compra da classe trabalhadora como pelo aumento da composição orgânica de capital, cuja resultante direta é o desemprego. Por outro lado, os investimentos na esfera financeira, sobretudo de natureza especulativa, saltaram, o que evidencia que a fuga de capitais do setor produtivo para a esfera financeira foi uma das principais implicações provocadas pela desregulamentação neoliberal, a qual vem possibilitando a construção e manutenção de uma estrutura fiscal e econômica que favorece o capitalismo financeiro⁴⁶, sobretudo, por meio do sistema da dívida pública. Como destaca Behring (2021, p.139), “a retomada das massas de lucro se deu a partir de uma dinâmica de excesso de liquidez de capitais, ou seja, azeitando as instituições financeiras, sem dúvida as que mais se beneficiaram desse processo”. Anderson (2007, p.16) já havia destacado as razões para essa inversão:

⁴⁶ Carcanholo e Nakatani (2015, p.50) destacam que “a expressão capital financeiro tem sido amplamente usada para descrever uma das características mais marcantes do nosso tempo [...] com isso quem referir-se aquele capital cuja remuneração está constituída basicamente pelos ganhos especulativos obtidos em operações financeiras dos mais diversos tipos, além da que deriva dos juros”. Partimos dessa conceituação, compreendendo que as instituições financeiras que conformam o capital financeiro são formadas a partir do capital portador de juros e, os títulos que elas operam no mercado financeiro, denominados de capital fictício. Cabe mencionar que essa expressão surgiu dos estudos de Lênin (2012) acerca do movimento do capital monopolista no início do século XX, no qual ele observou que o capitalismo financeiro se origina da fusão entre capital bancário e capital industrial.

Cabe perguntar por que a recuperação dos lucros não levou a uma recuperação dos investimentos. Essencialmente, pode-se dizer, porque a desregulamentação financeira, que foi um elemento tão importante do programa neoliberal, criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva.

Desde então, o novo padrão de reprodução tem centralizado os investimentos especulativos em detrimento dos investimentos produtivos, o que tem provocado a nova divisão do mundo entre as economias centrais. Nessa etapa de mundialização do capital, se aprofundam as relações de dependência e dominação, as quais são sustentadas pelo sistema da dívida pública dos Estados nacionais em favor da tríade econômica formada pelas economias centrais, como Estados Unidos, Europa e Japão (CHESNAIS, 2005), e hoje mais ostensivamente a China. Coube ao neoliberalismo a tarefa da redenção das economias dependentes, de modo a arrastá-las para o seu projeto de dominação global, desregulamentando nações inteiras e impondo os seus ditames. A incorporação das economias dependentes não ocorre por acordos políticos favoráveis entre as partes, ainda que, superficialmente, aparentem ser nas relações diplomáticas⁴⁷. Na verdade, a incorporação das nações ocorre “[...] geralmente ao custo de severas crises, como na Ásia e na América Latina durante as décadas de 1990 e 2000” (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 19), sob o sustentáculo ideológico da cultura da crise (MOTA, 2015). A produção da crise, pois, justifica a interferência das economias centrais, sendo vendida para a população como uma relação de apadrinhamento das economias centrais na recuperação econômica de tais economias dependentes, ainda que isso custe o sacrifício de toda a população.

Nessa altura, podemos apontar, a partir dos elementos recuperados, que o capitalismo financeiro vem ocupando lugar de centralidade no novo padrão de reprodução do capital mundializado, manifestando-se, inclusive, num amplo processo

⁴⁷ A diplomacia é um instrumento político extremamente útil no controle das economias centrais junto as economias dependentes, ainda que o capital imperialista não tenha se desvencilhado de seus clássicos métodos de dominação, a exemplo do uso da violência econômica, subversão, corrupção e guerras, a exemplo da que presenciamos hoje, envolvendo Ucrânia, patrocinada pelos Estados Unidos e a OTAN, contra a Rússia, que invadiu o território ucraniano. Ela atua por dentro dos governos dos Estados nacionais, os quais cooperam através dos acordos que, em tese, beneficiam ambas as partes. Além disso, a relação de dominação contemporânea não pode ser compreendida sem observar a atuação das poderosas instituições internacionais, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (DUMÉNIL; LÉVY, 2014). Elas operam impondo acordos entre as nações, ofertando empréstimos a juros exorbitantes, tendo como referência a moeda de dominação global, ou seja, o dólar (CHESNAIS, 2005), o que tem provocado o endividamento dos Estados, para o qual as próprias instituições multilaterais orientam e impõem o enfrentamento por meio de uma política ortodoxa de ajuste fiscal, além das privatizações dos bens e serviços públicos.

de hipertrofia⁴⁸ de instituições financeiras, que passaram a atuar em praticamente todos os âmbitos da economia capitalista, se inserindo desde a esfera produtiva, por meio da compra de ações das empresas, até os investimentos mais especulativos e aloucados, como a compra de títulos públicos e a transformação de serviços públicos em nichos de investimentos privados. Estes dois últimos, têm sido os negócios mais interessantes do ponto de vista da lucratividade. Essa realidade levou muitos a acreditar, inclusive, que a segunda onda de crise de 2008 – 2009 seria de origem financeira, como se a remuneração do capital investido na esfera financeira fosse proveniente de um outro lugar, e não da esfera da produção. Pelo contrário,

Esses capitais encontram refúgio na atividade financeira com a punção de capitais na forma de dinheiro, mas aí também passam a encontrar limites, já que a expansão fictícia de capitais sem lastro na economia real vai encontrando dificuldades para prosperar. Vale dizer que boa parte da população mundial se encontra desempregada e desmonetizada, o que leva a uma situação de superprodução – onde reside a origem material das crises –, atingindo duramente a produção, onde efetivamente ocorre a valorização do valor, especialmente os setores de bens duráveis: imóveis, automóveis, bens de consumo duráveis, moveis (BEHRING, 2021, p.140)

A saída encontrada pelo neoliberalismo, qual seja de hipertrofiar o capital na esfera financeira, levou ao aprofundamento do descompasso entre produção de mais-valia e apropriação dessa mais-valia, elevando à magnitude da recessão econômica, considerando que: “[...] o único capital autonomizado capaz de produzir diretamente a mais-valia é o capital-produtivo. Deve compartilhar esse excedente-valor com as outras duas formas funcionais autonomizadas: o capital comercial e o capital a juros” (CARCANHOLO, NAKATANI, 2015, p. 34). Essa relação fundamental do sociometabolismo do capital se torna cada vez mais agudizada tendo em vista a crescente especialização na esfera financeira de parte do capital global, apropriando-se de parte da mais valia criada, cada vez menos, pela menor parte do capital que se especializa na esfera produtiva.

É nessa conjuntura que o fundo público passa a sofrer deslocamentos para exercer a gestão da crise, socorrendo não apenas o capital na esfera produtiva, como

⁴⁸ A hipertrofia do capital financeiro ocorre a partir do momento que os investimentos na esfera financeira se sobrepõem aos investimentos na esfera produtiva, como tem ocorrido a partir dos anos de 1980. A valorização de capital na esfera financeira não consiste na produção e apropriação de mais-valia, como na esfera produtiva. Trata-se de um mecanismo, que opera de diversas formas, se apropriando de parte da mais-valia que é criada na produção, além de determinadas operações também se apropriarem de parcelas de trabalho socialmente necessário, como por exemplo, os fundos de pensão. São inúmeras as modalidades em que opera o capital na esfera financeira para realizar punção de valor.

vem fazendo desde a primeira crise de 1929 – 1932, acelerando o processo de rotação do capital, mas sobretudo, socorrendo também aquela fração do capital que busca se valorizar na esfera financeira. Behring (2021, p. 134/143), realiza importante síntese que destaca o lugar que o fundo público ocupa nessa trama:

Neste passo, observa-se que os impactos da crise do capital sobre o fundo público se dão em duas dimensões. Primeiro, na sua formação, implicando reformas tributárias regressivas, à medida que o fundo público se torna vital numa perspectiva anticíclica, diga-se, de contenção da crise, e implicando também o desencadeamento de mecanismos de renúncia fiscal para o empresariado, para proteger o emprego [...] adquirindo ativos das empresas adoecidas também sob o argumento de proteger o emprego, apropriando-se de recursos da reprodução do trabalho para sustentar essa movimentação; interferindo diretamente no processo de rotação do capital, tendo em vista propiciar a sua valorização de forma mais acelerada, por meio de parcerias público-privadas [...], contratos públicos e compras estatais; pelo fornecimento de créditos, entre outros expedientes [...] e há a dívida pública, mecanismo pelo qual os Estados transferem parte da riqueza socialmente produzida para o capital portador de juros, o verdadeiro maestro do momento presente de mundialização e financeirização do capital.

A crise que levou à constituição do padrão de reprodução do capital assentado na acumulação flexível e no neoliberalismo acarreta implicações tanto na conformação do fundo público, como pelo fato de a tributação regressiva incidir significativamente sobre a classe trabalhadora, inclusive, o que corrobora com nossas discussões realizadas a partir dos dados apresentados no Capítulo 2, como também, na sua destinação, que vai desde a concessão de renúncias tributárias a segmentos capitalistas, concessão de crédito, para produção e também para o consumo, compra de ativos de empresas em falência e, em especial, a transferência de parcelas do fundo público para o capital portador de juros, através do sistema da dívida pública. Já a presença do fundo público no financiamento da política social passa a se dar em condições cada vez menores, dado o tensionamento dessa disputa pelos segmentos capitalistas, os quais exercem controle e direção do Estado, dominado pela agenda neoliberal. Os efeitos dessa conjuntura implicam na materialização de uma política social diferente, em termos de tamanho orçamentário, conteúdo e direção, daquela ofertada no período fordista-keynesiano, como aponta Behring (2021, p.136):

A política social, deslocada do Keynesianismo e da inspiração beveridgeana, vem sendo refuncionalizada e tencionada pela supercapitalização, termo de Mandel ([1972] 1982) que busca caracterizar o espraiar do capital para zonas antes não mercantis em contexto de superacumulação (pletora de capitais na forma monetária). Os capitais em excesso de liquidez passam a buscar nichos de valorização, industrializando e privatizando determinados setores, a exemplo da saúde, da educação, da Previdência Social, entre outras.

O que está concreto, portanto, é que o socorro do capital em crise ao longo dessas últimas décadas, seja na esfera financeira ou na esfera produtiva, tem implicado no desfinanciamento de políticas sociais que incidem na reprodução social da força de trabalho, o que por sua vez implica na materialização de políticas sociais cada vez mais precarizadas e focalizadas, cuja direção se dá na perspectiva do consumo, aquecido pelos programas de transferência monetária, bem como, na transformação dos direitos sociais que elas operam em mercadorias lucrativas, por meio das privatizações e contrarreformas.

No mundo e, em particular no Brasil, tais processos só puderam avançar por meio da política econômica regressiva assumida a partir da década de 1990, especificamente através do ajuste fiscal permanente. Por meio dele, as frações do capital buscaram construir uma estrutura fiscal e tributária de modo a possibilitar a transferência de recursos do fundo público para o atendimento dos seus interesses, ao passo que também conseguiram contrarreformular aquelas políticas sociais com potencial lucrativo. Isso nos conduziu a análise, no próximo item, de alguns dos principais elementos histórico-estruturantes que são, na nossa avaliação, de origem, continuidade e intensificação do ajuste fiscal permanente no Brasil, entre a década de 1990 a 2016.

3.2 Elementos históricos-estruturantes de origem, continuidade e intensificação do ajuste fiscal permanente no Brasil

A construção do ajuste fiscal permanente brasileiro teve origem, de forma mais concreta, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), o que nos faz afirmar que é nesse governo que se fundam os elementos históricos-estruturantes de origem. No entanto, a década de 1980 foi marcada por inúmeras modificações que tentaram estabilizar a economia brasileira, como forma de enfrentamento a crise cambial internacional de liquidez, as quais foram pautadas pelos governos de Fernando Collor de Melo (1990 – 1992) e continuadas por Itamar Franco (1992 – 1994), após o *impeachment* do primeiro. Inclusive, a aprovação do Plano Real, que se constituiu como uma das principais medidas de estabilização econômica, ocorreu ainda no governo Itamar, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso no Ministério

da Fazenda, feito que o colocaria em condições de disputar as eleições presidenciais naquela época.

Nesse sentido, conforme destaca Sampaio Jr. (2017, p.48) a liberalização econômica do país foi,

Iniciado por Collor de Mello, com a adesão das classes dominantes às políticas preconizadas pelo Consenso de Washington, aprofundado por Itamar Franco, com a renegociação da dívida externa que permitiu a normalização das relações do Brasil com a comunidade financeira internacional, e cristalizado por Fernando Henrique Cardoso, com a consolidação da estabilidade inflacionária e a promoção de um conjunto de reformas destinadas a adequar a institucionalidade econômica e social às novas exigências das grandes empresas transnacionais, o processo de liberalização da economia representou uma mudança de qualidade no padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil.

A liberalização econômica tocada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso⁴⁹ para adequação do país ao padrão de reprodução do capitalismo, pautada nos termos do neoliberalismo, conforme preconizava o Consenso de Washington⁵⁰, impôs uma série de modificações ao Brasil, as quais perpassavam diversos âmbitos, dentre eles, o econômico, fiscal, administrativo, tributário, político e social.

No que se refere a economia, a mudança na política cambial se fazia urgente diante da necessidade de absorção do capital superacumulado, que se expressava no excesso de liquidez internacional na década de 1990. A absorção desse excedente

⁴⁹ Cabe mencionar que, grande parte das modificações recuperadas referentes governo de Fernando Henrique Cardoso, foram tuteladas pelo sistema legislativo daquela conjuntura, o que expressa o nível de organização e fortalecimento político da classe dominante no parlamento brasileiro, para a qual a organização política da classe trabalhadora não teve condições de barrar. Segundo Filgueiras (2000, p. 01), tais modificações só foram possíveis, pois “[...] ele se articulou com o projeto político-eleitoral conservador”. Por outro lado, Behring (2021, p. 175) destaca que “[...] os dois mandatos do governo FHC, de orientação neoliberal, não buscaram construir, em geral, arenas de debate e negociação, e dirigiram-se para reformas constitucionais, num Congresso Nacional fortemente balcanizado, ou para medidas provisórias. Preferiram, portanto, a via tecnocrática e decretista, com forte aquiescência de um congresso submisso ou pragmático, viciado pelas práticas do toma lá dá cá, como ademais nunca deixou de ser ao longo de todo o período da redemocratização do país, donde desponta outro elemento de continuidade”.

⁵⁰ O Consenso de Washington, celebrado em 1989, foi forjado pelos principais organismos multilaterais do grande capital estadunidense, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Segundo Filgueiras (2000, p. 93) o “[...] Consenso de Washington, que expressou para a América Latina os novos caminhos, segundo ele, da estabilização e do desenvolvimento, que deveriam ser trilhados por suas sociedades e economias, a partir das transformações mundiais impulsionadas pelos três fenômenos abordados anteriormente: o Liberalismo, a Reestruturação Produtiva e a Globalização”. A falsa ideia de superação do subdesenvolvimento da América Latina, vendida no acordo em questão, sempre esbarrou nas condições estruturais desse continente. Como já discutimos no capítulo 02 (dois), o subdesenvolvimento não é um estágio que antecede o desenvolvimento, é uma condição, qual seja, da dependência. Mantemos acordo com Sampaio Jr. (2017, p.77) quando destaca que “na lógica da ordem internacional emergente, o desenvolvimento nacional não se inscreve mais no horizonte de possibilidades dos países periféricos”.

de capitais possibilitou que o capital ocioso pudesse ser investido em diversos âmbitos da economia, por meio das empresas transnacionais⁵¹, que passaram a atuar em vários ramos produtivos e de serviços, além das atividades produtivas desempenhadas pelas empresas públicas e os serviços operados pelas políticas públicas e sociais, os quais foram sendo gradualmente privatizados⁵² e contrarreformados, para serem entregues ao capital.

Do outro lado da moeda, o ajuste fiscal se encarregou de ajustar as contas públicas do Estado no sentido de possibilitar a formação do *superávit* primário, principal mecanismo que alimenta outra fração do capital portador de juros, diga-se de passagem, a taxas de juros abusivas. Conforme destaca Behring (2008, p.48) a própria “[...] macroeconomia do Real volta-se para assegurar o pagamento de juros, encargos e amortizações aos credores, realizando uma punção de mais-valor socialmente produzido para a finança”. A partir dessa orientação, o Brasil tornou-se um país atraente para os investimentos financeiros, no qual a compra de títulos públicos e sua respectiva remuneração, com parcelas do fundo público, vem sendo priorizada pela estrutura fiscal e tributária, que foi construída ao longo das últimas décadas. E se há efetividade na relação entre compra de títulos públicos e sua remuneração pelo Estado brasileiro, isso se deve a outros elementos estruturantes de origem do ajuste fiscal permanente, como por exemplo, ao próprio Plano Real, mencionado anteriormente e, a reforma administrativa, empreendida pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE).

A execução do Plano Real⁵³, principal promessa da estabilização monetária do Governo Fernando Henrique Cardoso, teve como finalidade o controle da inflação,

⁵¹ Contudo, dado o padrão de reprodução do capitalismo dependente, “[...] os governos não deviam atrair capitais estrangeiros para a produção de manufaturas para exportações através de incentivos fiscais ou creditícios” (FILGUEIRAS, 2000, p. 96), pois quem cumpre essa tarefa econômica são os próprios capitalistas internos, cujo rebaixamento na divisão internacional do trabalho os coloca na condição de especialistas da extração, transformação e exportação das matérias-primas.

⁵² Conforme levantamento realizado nos estudos de Filgueiras (2000), entre 1991 e 1994, foram privatizadas 64 empresas estatais, as quais operavam entre diversos setores, como na siderúrgica, portuário, financeiro, mineração ferrovias, elétricos e fertilizantes. Já no período de Fernando Henrique Cardoso, 31 empresas públicas foram privatizadas, avançando-se sobre as empresas de fornecimento de água, esgoto, gás, bancos estatais, setor energético e de telecomunicações, o que demonstra o aprofundamento das privatizações no governo em questão. Acrescenta Filgueiras (2000, p.96) que “as privatizações e desregulação das atividades econômicas, possibilitando a maior participação de capitais estrangeiros, foram defendidas para dar maior eficiência as empresas e maior competitividade ao setor privado dos países, além de ter a função fiscal de curto prazo, de abater as dívidas dos governos”. Behring (2021) destaca que as privatizações em FHC possibilitaram a transferência de cerca de U\$ 49 bilhões do domínio público para o privado.

⁵³ “O Plano Real, entre o seu anúncio (7 de dezembro de 1993) e o surgimento da nova moeda (julho de 1994), se constitui de três partes, que representaram três fases distintas, e sucessivas, ao longo

que de fato foi relativamente alcançado, se expressando na estabilidade provisória dos preços das mercadorias na década de 1990, o que foi significativo, aparentemente, para a classe trabalhadora, em virtude do descontrole inflacionário ocorrido na década anterior, o que não deixa de se constituir em estratégia de modernização dos padrões de consumo (SAMPAIO JR., 2017). No entanto, a execução do plano em questão estava condicionada as exigências do mercado financeiro, cuja estabilização dos preços custou o crescimento da dívida pública, conforme aponta Sampaio Jr. (2017, p.28):

O aumento da dívida pública é, portanto, produto de uma política econômica que, para manter a inflação sob controle, precisou subordinar-se integralmente às exigências do capital financeiro. O elevadíssimo custo da dívida pública, cujas taxas reais entre 1994 e 2001 ficaram em média em torno de 23% ao ano, é o principal fator explicativo do impressionante volume de despesas financeiras do setor público, que deve alcançar a média de 8,3% do PIB ao ano durante a administração de FHC (o equivalente a 27% da carga tributária média do Brasil no período).

O crescimento da dívida pública, logo, foi resultado da política econômica operada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, na qual não se promoveu a recuperação econômica do país e, conseqüentemente, do emprego e renda. Tomando o desemprego como exemplo, os estudos de Filgueiras (2000) apontaram que ele cresceu exorbitantemente nesse período, saltando de 3,35% em 1989 para 9,16% 2002. Isso implica reconhecer que nem o Plano Real, o PDRE e o conjunto de contrarreformas e privatizações possuíram a finalidade de desenvolver o país, ofertando melhores condições de vida e trabalho para a população. Pelo contrário, tratou de aprofundar a extrema desigualdade social mediante o abandono dos investimentos nas políticas sociais, dada a pressão pelo alcance da meta de *superavit* primário, para a qual foi criado, em 1994, um dos mais perversos instrumentos do ajuste fiscal que vem historicamente desfinanciando a política social, qual seja, o Fundo Social de Emergência (FSE):

[...] a invenção e aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE) se revelou como principal iniciativa. Este instrumento permitiu o governo executar cortes em seu orçamento para o ano de 1994 e deu maior flexibilidade na utilização dos seus recursos, bem como um maior controle no seu fluxo de caixa (FILGUEIRAS, 2000, p. 102).

do tempo: o ajuste fiscal, a criação da Unidade de Referência do Valor (URV) e a instituição de uma nova moeda (o Real)” (FILGUEIRAS, 2000, P. 101).

O FSE foi criado por meio da Emenda Constitucional de Revisão N. 01/94, com a finalidade de desvincular 20% dos recursos que compõem o orçamento fiscal do Estado, além dos recursos que compõem o Orçamento da Seguridade Social, extensiva também aos recursos que financiam a educação. Operou com essa nomenclatura até 1997, quando se transformou em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), pela Emenda Constitucional N. 10/96. Foi prorrogada até 1999, pela Emenda Constitucional N.17/97. Em 2000, passou por mais uma prorrogação, até 2003, por meio da Emenda Constitucional N.27/2000, na qual alterou-se mais uma vez a nomenclatura, transformando-se Desvinculações de Receitas da União (DRU), a qual vem operando até a atualidade.

Independente da nomenclatura que assumiu ao longo dessas décadas, esse mecanismo nefasto sempre teve como finalidade sugar os recursos das contribuições sociais que compõem o OSS, aquelas que discutimos anteriormente no Capítulo 2, para alimentar o capital portador de juros, numa clara e sorradeira estratégia de desvirtuar o princípio constitucional da obrigatoriedade da vinculação de recursos do OSS para o financiamento das políticas sociais que compõem a Seguridade Social. Tudo em nome das expectativas dos capitais externos investidos na compra de títulos da dívida pública, cuja relação se constituiu numa sujeição da grande parcela da população a uma pequena fração da classe dominante.

Não suficiente, ainda na matéria fiscal, Fernando Henrique Cardoso também aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, a qual passou a impor critérios de limitação das despesas do governo federal, sobretudo, em relação a despesas com pessoal e endividamento público para o financiamento de importantes ações do Estado. A LRF reforça o alcance das metas de *superávit* primário por meio da limitação de importantes despesas, limitação que não atinge, por exemplo, as despesas relacionadas aos gastos classificados como financeiros, ou seja, aqueles despendidos com serviços da dívida pública.

O êxito do Plano Real e o conseqüente alcance das metas de *superávit* primário estavam condicionadas a radicais modificações que precisavam ser realizadas na estrutura administrativa do Estado, a partir das quais ele modificaria sua relação com a população, sobretudo, por meio das políticas sociais e empresas públicas que ofertavam serviços e benefícios. Foi nesse sentido que o Plano Diretor da Reforma do

Aparelho do Estado (PDRE)⁵⁴ empreendeu modificações severas na área administrativa do Estado e que, segundo Filgueiras (2000, p.109) se constitui “[...] numa das dimensões cruciais do Plano Real”. No eixo da reforma administrativa,

[...] a questão básica foi a separação dos diversos segmentos do Estado de acordo com as denominadas funções “próprias” de Estado e as “outras”, abrindo assim, a possibilidade da terceirização de uma série de atividades na área social para a atuação de empresas privadas. Isso está associado à questão da estabilidade do funcionalismo, identificada como o empecilho fundamental para ajustar as contas públicas, em especial dos estados e municípios. Assim, aprovou-se a possibilidade de demissão por excesso de quadros – quando os salários pagos ultrapassarem, mas de 60% das receitas – e por ineficiência (FILGUEIRAS, 2000, p. 111).

A classificação das funções do Estado pelo PDRE e a conseqüente priorização e desprezo das diversas áreas seguiu praticamente aquelas funções classificadas por Mandel (1982). As funções “próprias” do Estado são aquelas relativas a função de repressão e de garantia das condições gerais de produção e reprodução do capital, as quais permaneceram sendo desenvolvidas diretamente pelo Estado, enquanto “outras funções” correspondem a função de integração social, na qual se insere as políticas sociais, ainda que não exclusivamente, já que essas últimas impactam as condições de produção e reprodução. No entanto, aqui tratava-se de impor à força de trabalho as novas condições de sua oferta, donde decorre a contração dos salários diretos e indiretos. Assim, definiu-se o lugar de não prioridade das políticas sociais no âmbito do Estado, algumas das quais não precisam, inclusive, ser necessariamente desempenhadas por ele. As conseqüências são a satanização do funcionalismo público, apontado como entrave para a estabilidade econômica do país e o principal responsável pela crise fiscal do Estado. Cabe lembrar que esse discurso ideológico vinha sendo alimentado desde o governo de Fernando Collor, no qual a narrativa, disseminada pela mídia hegemônica, de “cassar os marajás” pautou a gestão de perseguição dos funcionários públicos e desmonte das políticas sociais, acusadas de morosidade e má gestão na prestação de serviços públicos⁵⁵. O PDRE fundamentou-

⁵⁴ Aprovado em 1995, o PDRE teve como idealizador Bresser Pereira, na época, ministro do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O documento, embasado pelo projeto social-liberal, teve como finalidade orientar o conjunto de medidas responsáveis pela reforma administrativa da máquina pública brasileira, a qual foi sustentada sob o argumento da crise fiscal do Estado e impossibilidade da manutenção de vertente desenvolvimentista (BEHRING, 2008). O enfrentamento a crise e recuperação necessária, pois, requeriam o combate ferrenho das despesas públicas, sobretudo, aquelas consideradas insustentáveis, previstas na Constituição Federal de 1988, em especial, as da Seguridade Social.

⁵⁵ Essa é a principal fundamentação do PDRE, cujo enfrentamento deve ser feito pela gestão empresarial: “a perspectiva gerencial introduz a eficiência e a qualidade como cultura na

se na mesma linha: “na esfera administrativa, o Plano prevê a superação do patrimonialismo e da burocracia pela perspectiva gerencial” (BEHRING, 2008, p. 178).

A partir disso, foi inevitável o avanço das privatizações, como já mencionamos anteriormente, de um número expressivo de empresas públicas. Quanto à política social, inserida na esfera não prioritária, dois caminhos foram impostos, sendo o primeiro, o da publicização, que segundo Behring (2008, p.178):

Outra forma é a descentralização, para o setor público não-estatal, de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem, para os autores, ser subsidiados por ele, como: educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Esse processo é caracterizado como publicização e é uma novidade da reforma que atinge diretamente as políticas sociais.

A publicização, na contramão das definições legais da Constituição Federal de 1988 e da Seguridade Social, abriu o campo da política social para as organizações externas à estrutura do Estado, dentre elas, as Organizações Sociais (OS), as quais possuindo a natureza de organizações sem fins lucrativos, passaram prestar serviços e benefícios com recursos financiados pelo Estado. As implicações foram rápidas. Por exemplo, a Assistência Social foi entregue, durante toda gestão de Fernando Henrique Cardoso, ao campo do terceiro setor, fato que se expressou no Programa Comunidade Solidária, que resumiu as ações dessa política de direitos a perspectiva da solidariedade sustentada no voluntariado. Conforme destaca Behring (2021, p.170):

[...] o Programa e Publicização, que se expressou na criação de uma profusão de novos entes jurídicos público-privados e exemplo das agências executivas e das organizações sociais. Aqui, houve também a regulamentação do chamado Terceiro Setor para a execução de políticas públicas, com destaque para a política social, construída pela equipe do Programa Comunidade Solidária, coordenado pela primeira-dama Ruth Cardoso, programa que concorreu com a implantação da Lei Orgânica de Assistência Social aprovada em 2003, que a propugnava como política pública de seguridade social.

O avanço da publicização também vem ocorrendo sobre parte da política de Saúde, especialmente, sobre a atenção básica, considerando que outras dimensões dessa política são consideradas lucrativas e, por sua vez, devem ser mercantilizadas, por meio do segundo caminho imposto as políticas sociais nessa conjuntura, qual seja, das contrarreformas, sobretudo, da política previdenciária, a qual passamos a discutir a partir de agora.

administração pública, inspirada em elementos de gestão empresarial. O controle se faz pelos resultados, e não pelos processos, sem abrir mão da profissionalização do funcionalismo, tal como na orientação burocrática” (BEHRING, 2008, p. 179).

A primeira contrarreforma da Previdência Social ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso, como uma das medidas necessárias à estabilização econômica e controle das contas públicas. Ela não é particular apenas ao Brasil, e compôs o pacote das contrarreformas neoliberais que atingiram toda a América Latina nas décadas de 1980 e 1990, conforme destaca Gentil (2019, p.99): “[...] a reforma da previdência foi apresentada como uma das medidas fundamentais para o ajuste fiscal das economias latino-americanas e para a recuperação de suas combalidas economias”.

Na particularidade brasileira, ela foi aprovada por meio da Emenda Constitucional N. 20, de dezembro de 1998, atingindo os trabalhadores e trabalhadoras segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), bem como, definiu regras para os servidores públicos federais, segurados pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O êxito do ajuste fiscal passava pela contrarreforma da previdência social, já que o governo em questão construiu a falaciosa narrativa de existência de *déficit*⁵⁶ orçamentário previdenciário, para o qual deveria ser enfrentado através da redução da concessão e valor dos benefícios, o que diminuiria a despesa do Estado. No entanto, o avanço da contrarreforma previdenciária demonstra justamente o contrário. Não se trata de uma política deficitária, pelo contrário, ela demonstra a “[...] gigantesca capacidade econômica da política previdenciária de acumular recursos que faz dela uma alternativa e um instrumento para o enfrentamento das crises do capital” (GRANEMANN, 2012, p. 254). Os dados relativos ao OSS, apresentados e analisados no Capítulo 2 demonstram essa grandiosidade do orçamento previdenciário, que está incluindo dentro do OSS.

Nesse sentido, a contrarreforma estabeleceu uma série de modificações, e dentre as mais danosas estão a previsão de criação de regime de previdência complementar para os servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1998), o que representou o primeiro passo para a abertura da atividade dos fundos de pensão sobre a previdência pública. A lógica incutida pelos fundos de pensão consiste na seleção dos trabalhadores e trabalhadoras com maiores

⁵⁶ O cálculo governamental que aponta a existência do déficit previdenciário leva em consideração apenas o saldo previdenciário, aquele que se refere apenas às receitas provenientes das contribuições do INSS sobre a folha de salário (GENTIL, 2019). Essa metodologia, estrategicamente, desconsidera que a Previdência Social é uma das políticas que compõe a seguridade social, portanto, ela se insere dentro da grandiosidade do OSS, conforme demonstramos anteriormente. Todos os cálculos, portanto, devem levar em consideração as receitas e despesas do OSS, conforme define o artigo 195 da Constituição Federal de 1988.

rendimentos para se constituírem como investidores das previdências complementares, ao passo que os que possuem rendimentos considerados não rentáveis, permanecem na previdência pública, cujo plano de benefícios se restringe ao básico. Behring (2008, p.262), destaca que essa medida acabou “[...] consolidando a dualidade entre uma previdência pobre para os pobres, aqui contribuintes, e uma previdência complementar para os que podem pagar” (BEHRING, 2008, p. 262). É por meio dos fundos de pensão, que o capital investido nessa atividade financeira, se apropria de parcelas de trabalho socialmente necessário, transformadas em alíquotas de contribuição, cuja finalidade é de operar no mercado financeiro, inclusive, comprando títulos da dívida pública.

O RPPS seguiu com outras duas modificações. A primeira, combinou tempo de contribuição com exigência de idade mínima para aposentadoria, sendo de 48 anos para as mulheres e 53 anos para os homens, com período mínimo de 10 anos de serviço público e 05 anos no cargo de concessão do benefício; e, a segunda, cumprimento de tempo de carência para aposentadoria voluntária (BRASIL, 1998).

Algumas modificações também incidiram sobre ambos os regimes, o RPPS e o RGPS, o que já indicava a tendência de convergência entre eles. Estas, foram expressivas, as quais desmontaram significativos avanços que a classe trabalhadora havia conquistado ao longo dos anos anteriormente, conforme discutimos no capítulo anterior. Substituiu-se o tempo de serviço pelo tempo de contribuição, critério drástico considerando as condições precárias do mercado de trabalho brasileiro, o que significa que a existência da atividade de trabalho nem sempre é acompanhada pelo recolhimento da contribuição. Conforme Behring (2008, p.263) “o critério do tempo de contribuição para reconhecimento do direito previdenciário no regime geral prevaleceu, em detrimento do tempo de trabalho, restringindo o acesso de milhões de trabalhadores e trabalhadoras à aposentadoria, apesar das regras de transição”; extinguiu-se a aposentadoria proporcional, na qual a aposentadoria poderia ocorrer mais cedo, contudo, com redução do valor do benefício, excetuando-se os atendidos pelas regras de transição (BRASIL, 1998).

Uma significativa ofensiva para a classe trabalhadora segurada pelo RGPS foi em relação a criação do Fator Previdenciário, criado pela lei N.º 9.876 de 1999, o qual se constituiu como alternativa à tentativa frustrada de atrelar tempo de contribuição a exigência de idade mínima para a aposentadoria, a qual foi derrotada pelos partidos

políticos de oposição, que conseguiram suprimir esse critério da PEC. Apesar dessa resistência, o fator previdenciário foi aprovado, constituindo-se numa

[...] fórmula de cálculo que, a depender da expectativa de vida da população, reduz os benefícios daqueles que quiserem se aposentar por tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 anos para as mulheres, com exceção dos professores), mas como uma idade menor, punindo, na prática, aqueles que começaram a contribuir mais cedo (CISLAGHI, 2019, p. 126).

Para finalizar as medidas, outro critério danoso que recaiu sobre o RGPS passou na Emenda Constitucional N. 20/1998, qual seja, da limitação da concessão de aposentadorias especiais, daqueles trabalhadores e trabalhadoras expostos a agentes que provocam danos a sua saúde, seja por insalubridade, que provoca danos físicos, químicos ou biológicos, ou por periculosidade, quando há risco de morte (BRASIL, 1998).

Esses foram alguns dos principais elementos históricos-estruturantes de origem do ajuste fiscal permanente, providenciados nos governos de Fernando Henrique Cardoso, os quais provocaram implicações nefastas, em especial, para os direitos sociais, sobretudo, os previdenciários. A estrutura fiscal e tributária construída nele, não foi suprimida nas conjunturas posteriores, mesmo tendo sido eleitos governos oriundos de partidos da classe trabalhadora, o que significa que é válida a tese de Behring (2008 e 2021), de que o PDRE é um documento orientador de período, no qual o ajuste fiscal veio para ficar.

É nesse sentido que ocorreu a continuidade⁵⁷ dos elementos históricos-estruturantes do ajuste fiscal permanente, no qual se manteve essa estrutura fiscal e tributária em ambos os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), apesar da sua histórica vinculação com a organização sindical e política da classe trabalhadora. Isso não significa que esse processo ocorreu sem tensionamentos⁵⁸ e

⁵⁷ Foram inúmeras as frustrações em relação as expectativas depositadas no governo de origem popular, o qual não hesitou na continuidade da macroeconomia neoliberal empreendida por Fernando Henrique Cardoso. Isso revelou, para alguns leigos, os limites impostos pela democracia, a qual não opera na contramão da manutenção das relações de exploração e dominação capitalista. Mantemos acordo com Sampaio Jr. (2017, p.51) quando destaca que “sem coragem para enfrentar os interesses externos e internos que sustentam a ordem estabelecida, o governo do PT converteu-se no contrário do que se esperava e, sem pruridos ideológicos, optou pela continuidade do ajuste ortodoxo, aceitando docilmente a tutela do mercado financeiro e dos organismos financeiros internacionais sobre a política econômica [...] recuperar a confiança do capital internacional”.

⁵⁸ Apesar da manifestação de resistências provenientes, sobretudo, da organização sindical da classe trabalhadora nesse período, contra as medidas empreendidas pelo governo Lula, Badaró (2020) destaca que, em comparação as greves realizadas entre as décadas de 1980 e 1990, registrou-se um patamar significativamente baixo de paralisações do trabalho na década de 2000, cujos

deslocamentos, pelo contrário, algumas contradições fundamentais desse período o difere daquela que discutimos anteriormente, inclusive, deslocamentos motivados pela conjuntura macroeconômica da década de 2000, a qual é distinta daquela da década de 1990.

Lula operou os seus governos, em especial o primeiro mandato (2003 – 2006), numa conjuntura econômica interna que foi fortemente afetada pela dinâmica externa, o que tornou possível dinamizar a economia. Tratava-se de uma conjuntura de recuperação mundial do comércio, o que conseqüentemente provocou a valorização das *commodities*, principal especialidade da economia brasileira. Segundo destaca Sampaio Jr. (2017. P.57)

[...] o fator determinante da reversão da dramática conjuntura econômica herdada por Lula da Silva foi a inflexão no cenário internacional, logo no início de 2003. A forte ampliação da oferta de recursos dos credores internacionais e a recuperação do comércio internacional, com expressiva elevação dos preços das *commodities*, afastaram temporariamente o risco de um colapso cambial. É isso que explica a recuperação das chamadas economias emergentes, as quais, diga-se de passagem, registraram, em média, expansão bem superior à verificada no Brasil.

As exportações, por exemplo, de soja, petróleo, carnes, entre outros produtos agrícolas, cresceram exponencialmente a partir desse período, deslocando o país para o grupo de economias consideradas emergentes, pelo grande capital. Isso possibilitou ao Brasil realizar novas relações com outros blocos econômicos⁵⁹. Um fato determinante dessa conjuntura foi a relação que o Brasil estabeleceu com a China, outro país considerado emergente, cujo crescimento acelerado o levou a realizar grandes acordos comerciais com a economia brasileira, a qual forneceu as matérias-primas necessárias para atividade industrial e a infraestrutura da economia chinesa. Com isso, a política econômica conseguiu atenuar o colapso cambial que vinha se arrastando desde a conjuntura anterior, ainda que a sacrifício de um projeto nacional de industrialização⁶⁰. A potencialidade da relação comercial estabelecida

determinantes são de ordens diversas, incluindo o aparelhamento e institucionalização dos instrumentos de organização sindical.

⁵⁹ Exemplo disso foi a criação, em 2006, do mecanismo internacional de cooperação econômica e desenvolvimento formado pelo bloco dos países emergente: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, bloco categoricamente intitulado de BRICS, que, inclusive, vem passando por processo de expansão atualmente, com a entrada de outros países.

⁶⁰ Diversas críticas incidiram sobre os governos Lula pelo fato da sua política econômica ter aprofundado o rebaixamento da economia brasileira na divisão internacional do trabalho, cuja principal atividade econômica é a extração e exportação de matérias-primas. Sem grandes pretensões no que se refere a industrialização, sobretudo, de bens de alto valor agregado, substituída gradualmente pelas importações, os governos Lula não romperam, ou se quer ousou atenuar, a

entre China e Brasil ofertou, inclusive, condições para a economia brasileira se sustentar diante dos abalos provocados pela segunda crise de 2008/2009, conforme destaca Badaró (2020, p.147):

O Brasil sofreu um impacto imediato da crise, com queda brusca na taxa de crescimento econômico no ano de 2009, mas pareceu recuperar-se rapidamente, em grande parte por conta do fluxo comercial com a China, que se converteu em principal parceiro comercial brasileiro no século XXI.

A partir dessas condições, o governo Lula empreendeu significativos deslocamentos realizados nesse período, possíveis diante do aumento da capacidade do Estado brasileiro de extrair recursos para o Orçamento Geral da União, a partir da dinâmica provocada pelas exportações das *commodities*. A estrutura tributária, portanto, conseguiu ampliar sua apropriação de parcelas da mais-valia, através de tributos incidentes sobre a atividade extrativa das matérias-primas, bem como, sobre a sua exportação, além de manter a regressividade incidindo sobre o fundo de consumo dos trabalhadores. Com isso, a política econômica do governo Lula passou a investir em diversos setores estratégicos da produção, os quais contribuíram para a dinamização da economia, ainda que isso não tenha representado no aumento da atuação direta do Estado sobre esses setores, pelo contrário, manteve-se a política de privatização e entrega dessas áreas para o capital privado e, quando não, para a relação público-privado ou, ainda, por meio do financiamento da iniciativa privada, com vultosos recursos do fundo público.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é expressão dessa última relação, cujo êxito seria impossível sem a política dos empréstimos a juros baixos⁶¹,

subordinação da economia brasileira as economias centrais, o que se torna preocupante considerando as oscilações do mercado mundial. Mesmo diante dos esforços e notável dinamismo interno, aqui apontado, a economia interna não registrou significativos avanços, segundo destaca Oliveira (2018 p.38) “no primeiro ano de Luiz Inácio Lula da Silva (2003), o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) foi de pífio 0,5% para, em 2004, saltar para cerca de 5% e, em 2005, regredir a 2,4%. Em suma, o Brasil passou a viver um crescimento errático e não sustentável”. Fato é que a industrialização pesada não foi priorizada pelo governo Lula, quando muito avançou, foi no ramo da agricultura, aprofundando o agronegócio, o que demonstra a manutenção do padrão de reprodução do capitalismo dependente nesse período em questão.

⁶¹ Gomes (2015, p.04) destaca como ocorreu o perverso mecanismo de captação de recursos pelo Estado para financiamento dos empréstimos ao capital produtivo: “de 2008 a 2011 o Tesouro Nacional repassou R\$ 291 bilhões para garantir o aumento do seu volume de empréstimos com forte subsídio, pois captava recursos a taxa Selic de 11,75% e emprestava pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP de 6%. Este subsídio em 2011 representava um valor de R\$ 20 bilhões ou quase o orçamento de todas as Universidades Federais. Em outras palavras, com o subsídio dados aos grandes grupos capitalistas poderíamos duplicar a capacidade das universidades federais. Neste período o BNDES emprestou o correspondente a 3,3 vezes mais que todos os recursos emprestados pelo Banco Mundial”.

empreendido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Operando sobre o financiamento dos empreendimentos do capital privado, o BNDES, ofertou vultosos recursos públicos com taxas de juros baixíssimas, que alcançaram o patamar de 6% a longo prazo, recursos inclusive, oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ou seja, foram as contribuições sociais dos trabalhadores e trabalhadoras, parcelas de trabalho socialmente necessário, que financiaram, em grande medida, os empreendimentos produtivos internos⁶² e também externos do capital, já que os empréstimos eram extensivos as empresas brasileiras com atuação produtiva fora do país. Sampaio Jr. (2017, p. 89) destaca que,

[...] o PAC convoca a iniciativa privada a realizar o que o setor público está impedido de fazer pela interdição imposta pelo capital financeiro a qualquer tipo de ação governamental que possa comprometer os sacrossantos compromissos externos e internos com os credores da dívida pública. Verdadeira colcha de retalhos, o pacote acena, de um lado, com um aumento na rentabilidade dos investimentos na esfera produtiva e, de outro, com uma redução, modestíssima, nos juros reais. O governo procura, assim, acomodar as pressões de sua base empresarial, buscando maior equilíbrio entre os capitalistas comprometidos com a produção e aqueles que vivem exclusivamente do rentismo.

Essa estrutura econômica erigida por Lula⁶³, que acomodou as distintas frações do capital, conseqüentemente, provocou um considerável dinamismo na economia brasileira. Isso só foi possível pelo fato de o governo em questão ter combinado, estrategicamente, os fatores externos de modo a favorecer a expansão do mercado interno brasileiro, cujo êxito, não teria sido possível sem a mediação do fundo público. Significa, portanto, que o ciclo virtuoso de crescimento experienciado no governo Lula foi, em grande parte, provocado pela intervenção do Estado, por meio do fundo público, conforme destaca Behring (2021, p.180):

Um resultado dessa mudança foi certa expansão do mercado interno com o impulso ao chamado ciclo virtuoso de crescimento, mesmo na crise que chegou com força em 2009, resultando num PIB negativo, mas que foi administrada com fortes suportes aos bancos, instituições financeiras e ao agronegócio, fortes doses de isenções fiscais e, também, pelo impulso do

⁶² A política dos juros baixos dos empréstimos realizados pelo BNDS foi, inclusive, um atrativo para os capitais que fugiam das econômicas centrais na crise de 2008/2009, detonada pelo estouro da bolha especulativa do mercado imobiliário dos Estados Unidos. Esse fenômeno provocou uma nova rodada de reversão das expectativas dos investimentos, levando ao favorecimento das economias emergentes, exportadoras de *comodities* (SAMPAIO JR, 2017).

⁶³ Cabe mencionar, ainda, outros elementos importantes que compõem essa estrutura: a descoberta do pré-sal em 2006, que ampliou o desempenho da Petrobrás e, conseqüentemente, aprofundou os investimentos do Estado, além da elevação das receitas do OSS, que possibilitou a ampliação de algumas políticas sociais, bem como, do alcance das metas de *superavit* primário (GENTIL, 2019).

consumo e investimento interno por meio da injeção de crédito e de fundo público. Perante a crise, foram ativados os mecanismos de desoneração fiscal, a exemplo do imposto sobre Produtos Industrializados para a Indústria automobilística e de eletrodomésticos, e mecanismos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Por outro lado, os deslocamentos, que motivaram o ciclo virtuoso do crescimento, não se limitaram apenas aos investimentos do fundo público no capital privado, foram extensivos também a classe trabalhadora, seja no que se refere a redução do desemprego⁶⁴ em virtude do aumento da atividade produtiva no país e, ainda que por vias contraditória, a expansão de algumas políticas sociais⁶⁵ destinadas a classe trabalhadora, em especial, a Assistência Social, que atende os segmentos inseridos no mercado de trabalho informal ou sem acesso à renda.

No que concerne a política de Assistência Social, o governo Lula foi responsável por tirá-la do fosso deixado pelo governo anterior, sendo a partir da Política Nacional Assistência Social (SUAS) de 2004, que se instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), embora tenha predominado a tendência de centralidade dos programas de transferência monetária em detrimento dos serviços socioassistenciais, inclusive, no que se refere ao financiamento.

Ao aderir à lógica das políticas compensatórias, a administração de Lula da Silva passou a atuar sobre os efeitos dos problemas sociais e não sobre suas causas, contentando-se em minorar o sofrimento do povo, dentro, evidentemente, das limitadíssimas possibilidades orçamentárias geradas pelo ajuste permanente [...] com uma mão [...] intensificou o arrocho salarial e retirou direitos sociais; com a outra, distribuiu fortuitamente as migalhas do OF, anunciando um punhado de programas sociais esqueléticos, mal definidos e desarticulados (Bolsa Família, Fome Zero, Programa de Crédito Fundiário, Ex-Banco da Terra do Banco Mundial), Farmácia Popular, Prouni etc.) (SAMPAIO JR., 2017, p.53).

É inegável o peso dos programas de transferência monetária numa histórica realidade de desigualdade social, na qual a pauperização relativa e absoluta são

⁶⁴ O desemprego sofreu queda considerável no período. Em 2003, início do governo Lula, o desemprego alcançava a taxa de 9,2%, caindo significativamente para 6,7% em 2010 (ANFIP, 2019). Behring (2019, p. 55) destaca ainda que “esse processo se assentou na queda do desemprego, na formalização do emprego (sete em cada dez vagas abertas), no aumento do salário-mínimo e na expansão do crédito, especialmente consignado a partir de 2004”. A diminuição do desemprego e a criação de novos postos de trabalho, no entanto, não acompanhou de significativa valorização salarial.

⁶⁵ Citaremos o caso particular da Assistência Social para demonstrar os deslocamentos, pois consideramos ser a mais expressiva nesse período, no entanto, outras políticas sofreram significativos avanços, reservadas as contradições, dentre elas, a educação, sobretudo de nível superior, a saúde, habitação, cultura, saneamento básico e energia, dentre outras. O Serviço Social brasileiro vem produzindo, ao longo desses anos, vasta produção crítica que analisa esses avanços e contradições, as quais estão disponíveis em diversos anais de eventos, livros e periódicos.

latentes. A fome foi atenuada por tais programas de transferência monetária, possibilitando que significativa parcela da população tivesse acesso a cesta básica e, assim, garantisse o mínimo de refeições diárias. Esse deslocamento, mais tarde em 2014, viria a contribuir para a retirada do Brasil, pela primeira vez, do mapa da fome, segundo relatório global da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Alimentação e a Agricultura (FAO)⁶⁶, feito que retrocedeu em 2022, inclusive, como consequência da intensificação do ajuste fiscal e da nefasta política ultraneoliberal e neofacista do governo Bolsonaro, conforme discutiremos no capítulo 4.

Sem perder de vista os inúmeros ganhos de tal deslocamento, o que nos permite tecer considerações mais críticas sobre essa realidade é a sua análise numa perspectiva mais ampla, relacionada às medidas tomadas pelos organismos internacionais do grande capital para o enfrentamento do aprofundamento da desigualdade social provocada nos países periféricos, como consequência do novo padrão de reprodução do capital imposto pela acumulação flexível e neoliberalismo. O principal resultado prático da liberalização econômica foi o aumento da pauperização, para a qual, o neoliberalismo, por meio dos seus principais organismos internacionais, propôs o enfrentamento através dos programas de transferência monetária, como mecanismo de administração da pobreza. Não só no Brasil, mas em toda a América Latina, as transferências de renda se tornaram o carro-chefe dos governos embebidos, segundo Castelo (2012, p.34), pela agenda do social-liberalismo:

Os social-liberais brasileiros propõem medidas de cunho administrativo para aumentar a efetividade das políticas sociais: 1) a focalização dos gastos sociais nos mais pobres dos pobres, isto é, os miseráveis; 2) avaliação do impacto das políticas sociais; e 3) integração e coordenação dos programas sociais em todos os níveis governamentais – federal, estadual e municipal – e do setor privado.

Não se trata de desconsiderar o feito histórico do enfrentamento de uma das principais expressões da questão social no Brasil, qual seja a extrema pobreza, mas sim, de realizar análises concretas sobre a estratégia de seu enfrentamento assumida pelo governo em questão, a qual recai sobre os efeitos de um problema que se aprofundou a partir do neoliberalismo, ou seja, a desigualdade social.

É importante destacar também, que é por meio de tais programas de transferência monetária que significativa parcela da população se reproduz

⁶⁶ Disponível em: <https://www.fao.org/3/i4030e/i4030e.pdf>. Acesso em 27 ago. 2023.

materialmente e espiritualmente, inclusive, no que se refere ao consumo, considerando que não possuem renda, seja pela condição do desemprego ou da informalidade e, ainda, por buscar tais programas como forma de complementação da renda, ainda que essa última variante seja a menos possível, dado o nível de focalização e seletividade dos programas. A ampliação dos programas de transferência monetária, portanto, contribuiu, ao lado da criação de novos empregos e demais benefícios das políticas sociais, para o crescimento de renda nesse período, reduzindo o histórico quadro de pobreza extrema e absoluta do país. Conforme ressalta Behring (2021, p.180):

Portanto, nesse contexto de expansão do emprego de baixa remuneração entre 2004 e 2013, destacadamente, houve nítida redução das pobreza extrema e absoluta. Esse processo assentou-se na queda do desemprego, na formalização do emprego (sete em cada dez, vagas abertas), no aumento e recuperação do poder de compra do salário mínimo e na expansão do crédito, especialmente o consignado a partir de 2004 (MOURA, 2017), combinados aos programas de transferência monetária – Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC), além das aposentadorias, pensões e demais benefícios da Previdência Social, com mais peso desses dois últimos vinculados ao salário mínimo.

Observando isso, percebe-se nitidamente que a ampliação dos programas de transferência monetária⁶⁷ contribuiu para a aceleração do tempo de rotação do capital que resultou no ciclo virtuoso do crescimento nessa conjuntura, já que eles possibilitaram que muitos consumissem as mercadorias produzidas, fato que não seria possível pela falta da renda via trabalho formal.

Por outro lado, a análise particularizada, do programa em si mesmo, tende a ocultar o atendimento dos demais interesses que estavam em jogo naquela conjuntura, inclusive, em relação à distribuição orçamentária dos recursos do fundo público, já que no governo Lula, a estrutura tributária e fiscal permaneceu “[...] arrecadando recursos de forma regressiva, isto é, cobrando proporcionalmente mais dos pobres e menos dos ricos, transferindo-os a detentores de riqueza líquida (do país e do exterior)” (MARQUES *et al*, 2018, p. 14).

Os elementos históricos estruturantes do ajuste fiscal, portanto, foram continuados, por meio da manutenção do tripé macroeconômico estabelecido no governo de Fernando Henrique Cardoso, quais sejam: o câmbio flutuante, que varia

⁶⁷ Cabe mencionar, inclusive, que essa ampliação dos programas de transferência monetária, se deram atravessados pelas instituições financeiras e bancárias, as quais obtiveram e obtém significativos lucros ao administrar o pagamento de tais benefícios, o que demonstra o nível de avanço da financeirização das políticas sociais operadas nessa quadra histórica (BRETTAS, 2020).

de acordo com a oferta e a procura da moeda; a meta da inflação, com o controle dos preços; e, a meta fiscal, cuja consequência foi o crescimento do *superávit* primário. Gentil (2019, p. 141) destaca que nesse período, “o superávit primário subiu níveis excepcionalmente elevados, superiores a 4% do PIB”. Essa elevação, que inclusive foi alcançada pela continuidade da DRU, prorrogada em 2003 pela Emenda Constitucional N. 42/2003, o que contraditoriamente não implicou na redução da dívida pública no primeiro governo de Lula, que “[...] registrou um vertiginoso crescimento [...] arrefecendo para a casa dos 50% do PIB no final do primeiro governo de Luiz Inácio da Silva” (SAMPAIO JR, 2017, p. 80). Esses elementos demonstram que a política econômica do governo em questão também favoreceu a apropriação de parcelas do fundo público pelo mecanismo do sistema da dívida pública⁶⁸.

Além disso, não podemos deixar de mencionar nessa análise, a utilização de outro instrumento do ajuste fiscal utilizado nesse período, qual seja, as Renúncias Tributárias, incidentes sobre as contribuições sociais do OSS. De acordo com Gentil (2019, p.180), “em 2009, o total das desonerações foi de R\$ 184,7 bilhões ou 3,65% do PIB. Desse total, R\$ 93,9 bilhões pertenciam à seguridade, ou seja, 50,87%”.

Significa, portanto, que a retomada dos investimentos produtivos por meio dos incentivos fiscais do Estado, incluindo as renúncias tributárias, se deu com a utilização também de recursos que deveriam ter financiado a Seguridade Social. Se por um lado, essa expansão dos investimentos produtivos provocou o aumento das contratações, gerando emprego, renda e aumento do consumo, por outro lado, custou significativo desfinanciamento da política social em sua função de reprodução social da força de trabalho, sobretudo, daquela empregada e contribuinte da Previdência Social que, inclusive, presenciou o avanço da retração dos seus direitos previdenciários, por meio da aprovação de mais uma contrarreforma.

A Previdência Social não foi isenta nessa conjuntura. Sua posição de vilã da economia brasileira foi perpetuada pelo discurso governamental da gestão Lula.

⁶⁸ Mais tarde, o governo Lula registraria variações significativas em relação a dívida pública, segundo aponta Gentil (2019, 143/144): “a dívida líquida subiu para 58,7% do PIB em 2003. Em seguida, entretanto, houve uma redução expressiva de 7,2 pontos percentuais na dívida líquida total em 2005. Esse fato histórico merece destaque especial. Naquele período, ocorreu uma mudança estrutural da dívida pública que implicou a diminuição da dívida externa e a dívida interna atrelada ao dólar. Essa mudança importante decorreu de três fatores: 1) a apreciação do câmbio, provocada pela grande liquidez no mercado financeiro internacional, captando pelas taxas de juros altas, reduziu não só a dívida externa, como a dívida interna atrelada ao dólar; 2) a antecipação do pagamento da dívida externa junto a organismos multilaterais (Fundo Monetário Internacional e Clube de Paris); 3) aumento das reservas internacionais, gerado pelos elevados superávits comerciais do período”.

Dessa vez, com foco nos servidores públicos federais, a Emenda Constitucional N.41/2003 foi aprovada no primeiro ano de gestão, sem muita resistência e oposição à proposta do governo em questão. Pelo contrário, sua forte base política possibilitou que a contrarreforma previdenciária fosse aprovada dentro de oito meses, feito histórico que, inclusive, sinaliza certo nível de aparelhamento dos principais mecanismos de organização da própria classe trabalhadora. O foco no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) sustentou-se pelo discurso da existência de absurdo *déficit* orçamentário, assim como na narrativa que historicamente recai sobre o RGPS (GENTIL, 2019). Uma das tendências que avança a partir dessa contrarreforma é a convergência das regras do RPPS as regras do RGPS, considerando a semelhança entre as condições de acesso e critérios para conformação dos valores dos benefícios, seja aposentadorias ou pensões.

A contrarreforma em questão também se encarregou de entregar mais uma etapa importante para a implantação dos fundos de pensão no Brasil. Como discutimos anteriormente, a contrarreforma previdenciária de Fernando Henrique Cardoso havia definido que a implantação da previdência complementar se daria por meio de Lei Complementar. Na contrarreforma em análise, essa obrigatoriedade foi reduzida pela exigência de Lei Ordinária (BRASIL, 2003), o que simplificou a aprovação dessa matéria extremamente delicada no assunto previdenciário, aprofundando a sua desconstitucionalização. Enquanto a primeira, requer aprovação por maioria absoluta, a segunda, pode ser aprovada por maioria simples. Além disso, o texto da emenda definiu que a previdência complementar possuiria a natureza pública, operada por entidades fechadas, com modalidade de planos e benefícios somente com contribuição definida, não sendo previsto o valor dos possíveis benefícios (BRASIL, 2003).

Uma série de outras alterações recaíram sobre os contribuintes do RPPS, dentre elas: eliminação do direito a integralidade dos benefícios, sendo o benefício calculado conforme a média das maiores contribuições durante 80% do período contributivo; fim da paridade entre os reajustes dos servidores ativos e dos inativos; estabelecimento de teto previdenciário dos benefícios dos novos servidores que ingressarem no serviço público, equivalente ao teto do RGPS; estabelecimento de redutor para o valor das novas pensões, sendo que os dependentes podem receber até o limite de 100% do teto do RGPS, acrescido de 70% da diferença entre o provento ou remuneração do segurado e o teto do RGPS; e, por fim, taxaço dos servidores

inativos e pensionistas, com mesma alíquota de 11% dos servidores ativos, observando um limite mínimo de isenção (BRASIL, 2003), o que significa um ataque direto ao princípio de direito adquirido previsto na Constituição Federal de 1988.

Utilizando o mesmo argumento da existência do déficit previdenciário de Collor e Fernando Henrique Cardoso, o governo Lula empreendeu devastadora contrarreforma previdenciária sob a sombra dos “marajás”, prejudicando parcela importante da classe trabalhadora que dedica anos de trabalho para o funcionamento da máquina pública Estatal.

Lula atacou a Previdência Social dos funcionários do estado em todos os níveis: da mesma forma, aumentou a idade para aposentadorias, instituiu a cobrança da contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas e, igualmente, limitou o teto dos ganhos dessas categorias. Seu prestígio como liderança de trabalhadores deu-lhe carta branca para destruir direitos, numa linha muito parecida com a da estigmatização do funcionário público levada adiante por Collor: os servidores seriam marajás, detentores de privilégios que os trabalhadores do setor privado não tinham. Em vez de procurar estender aos da iniciativa privada a proteção de que já gozavam os servidores públicos, restringiu o direito destes sem melhorar a situação daqueles (OLIVEIRA, 2019, p.67).

Sem um projeto de valorização salarial e recuperação dos direitos previdenciários e trabalhistas da classe trabalhadora que compõe o RGPS, o governo Lula optou pela redução dos direitos previdenciários daqueles inseridos no RPPS da união, convergindo assim regras e nivelando por baixo o valor dos benefícios. Além disso, a curto e longo prazo, as modificações provocaram redução tanto na concessão como no valor dos benefícios, o que é fundamental para o alcance das metas de *superavit* primário, perseguidas pelo próprio Estado. Isso posto, mantemos acordo com Davi et al. (2017, p. 75) quando destaca que “[...] a política social vem sendo pautada pela política econômica, sofrendo todas as implicações das medidas adotadas pelos governos neoliberais e sociais-liberais”.

A aprovação da contrarreforma da Previdência Social, mesmo num governo oriundo da classe trabalhadora, nos demonstra que ela pode ser considerada, em nossa análise, um dos instrumento que compõe os elementos históricos-estruturantes do ajuste fiscal permanente, seja pela magnitude de recursos que ela opera, tanto no RGPS como no RPPS federal, cuja redução dos benefícios e seus valores contribuem para o alcance das metas do *superavit* primário, ou seja pela pressão que o capital exerce sobre o Estado para que ela, gradualmente, se torne em nicho de investimento,

por meio da sua conversão em fundo de pensão, donde os direitos previdenciários são mercantilizados.

Isso posto, consideramos ser esses os principais elementos de continuidade do ajuste fiscal permanente providenciados pelos governos de Lula, os quais, em grande medida, foram aprofundados nos governos de Dilma Rousseff (2011- 2016), diante das condições econômicas, políticas e sociais impostas, as quais diferem em número, gênero e grau, daquela experimentada por seu antecessor.

Embora tenha assumido, praticamente, a mesma plataforma governamental de Lula, Dilma Rousseff não contou com as mesmas condições materiais no que se refere a economia interna e externa, inclusive, de ordem política e social. Aquelas condições, quais sejam, de excesso de liquidez internacional em busca de valorização nas economias emergentes, valorização das *commodities* e a relação econômica entre os países emergentes, as quais se coadunaram e tornaram possível o dinamismo econômico no período de 2003 a 2010, entraram, a partir de 2011, em declínio. Gentil (2019, p.168) acrescenta que,

Outros fatores conjunturais também marcaram o desmonte da fase de crescimento da era petista. A crise mundial iniciada em 2007 – que se arrastou por mais de uma década à frente –, a queda do preço das *commodities* a partir de 2011 e a reorientação da política macroeconômica para um viés mais ortodoxo no primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014) foram deteriorando os indicadores econômicos e sociais.

Dentre os fatores mencionados que deterioraram os indicadores econômicos e sociais, a desvalorização das *commodities* ocupou centralidade no drama econômico brasileiro naquela conjuntura. Indiscutivelmente, a desvalorização das matérias-primas impactaria diretamente qualquer país que tivesse estruturado a sua economia por meio da atividade extrativa e exportadora de matérias-primas, como no caso, vem fazendo o Brasil, desde a nacionalização da economia, como discutimos no Capítulo 2, a qual foi aprofundada nas décadas recentes. A partir de então, o país passou a sentir o alto preço da manutenção⁶⁹ de uma economia especializada na função primária e pautada na destruição da indústria da transformação, o que levou, em curto prazo, ao esgotamento do dinamismo econômico brasileiro alcançado anteriormente; e a isso, se agregou a retração da intervenção do Estado em diversas frentes, que

⁶⁹ Manutenção também realizada por Dilma Rousseff, inclusive, considerando a inclinação dos seus governos nos investimentos pró-mineração e agropecuária (BEHRING, 2019).

vinham sendo mantidas desde o governo Lula. Badaró (2020, p.147) aponta os principais fatores que foram interrompidos a partir dos governos de Dilma Rousseff,

Os estímulos ao mercado interno, pela via de um crescimento real do salário-mínimo, políticas sociais focalizadas, crédito (e endividamento) das famílias e subsídios a determinados setores do capital também tiveram importância. Tais fatores compensatórios perderam força gradativamente e, a partir de 2014, os indicadores econômicos começaram a apresentar uma trajetória decadente, indicando que os impactos da crise econômica se fariam sentir de forma mais profunda no período seguinte.

Sem o mesmo fôlego no que se refere a arrecadação tributária, dado o enfraquecimento do dinamismo provocado pela valorização das *comodities*, coube ao governo de Dilma Rousseff tomar decisões radicais diante do aprofundamento da severa crise econômica, para a qual a opinião política, transmutada em opinião técnica pelo discurso governamental, pendia especialmente pelo socorro das frações do capital em crise, seja na esfera produtiva ou na esfera financeira, dentre outras. A conjuntura em questão, portanto, colocava em evidência a capacidade, ou não, da gestão governamental petista de conduzir a máquina pública estatal no que se refere a manutenção da estrutura fiscal e tributária para atender os interesses do capital em crise, em meio às tensões sociais e políticas⁷⁰, agudizadas pelo agravamento da desigualdade social e problemáticas correlatas que atingem grande parcela da população. A *performance* governamental, no entanto, não foi capaz de reverter a recessão, que se manifestou em números dramáticos, conforme podemos observar a seguir.

Os indicadores econômicos do governo Dilma Rousseff foram sistematicamente piores que os do período 2007-2010. O crescimento real do PIB recuou para 2,1% a.a entre 2011-2014, afundado para -3,8% em 2015 e -3,6% em 2016. A desaceleração do investimento agregado foi particularmente profunda, com a taxa de crescimento anual caindo para 1,8% entre 2011 e 2014, contra 9,9% entre 2007 e 2010. Em 2015, esse indicador sofreu brusca redução de 14%, e, em 2016, outro recuo de 10,2%. Quanto ao consumo das famílias, o crescimento anual, que havia sido de 5,8% a.a entre 2007 e 2010, foi reduzido para 3,1% no período 2011-2014, registrou queda de 4,0% em 2015 e novo retrocesso de 4,2% em 2016. A indústria

⁷⁰ As jornadas de junho, ocorridas em 2013, expressam o início da crise de sustentação política dos governos do PT antes mesmo do início da ortodoxia neoliberal que se instaurou a partir de 2015. Foram inúmeras as manifestações relativas às insatisfações populares de diversas ordens, desde a redução do preço do transporte coletivo, contra a violência policial, contra a hegemonia da mídia monopolista, em defesa da educação, saúde, moradia, entre outras reivindicações. Apesar da sua emergência ter sido a partir dos segmentos que constituem a classe trabalhadora, o que torna legítima as reivindicações, fato é que, contraditoriamente, as jornadas também demarcaram o deslocamento das frações da classe dominante para os segmentos políticos da extrema-direita, as quais, mais tarde, ocupariam as instituições democráticas brasileiras, cuja escalada começaria pelo golpe de Estado empreendido em 2016, que destituiu a presidenta Dilma Rousseff (BADARÓ, 2020).

enfrentou progressivas dificuldades, com retração de 3% em 2014, de 8,3%, em 2015 e de 6,6% em 2016 (GENTIL, 2019, p. 174).

Os principais indicadores que demonstram a situação da saúde econômica do país, ainda que os mesmos não tenham indicado a recuperação total das taxas de lucros no período anterior, evidenciaram a eclosão da recessão econômica do país em curto espaço de tempo, atingindo diversos elementos, como o encolhimento do PIB, a retração da indústria e do investimento agregado, além da queda do consumo provocado pelo aumento do desemprego e precarização dos vínculos de trabalho, esses dois últimos já como resultantes das opções políticas forjadas para o enfrentamento da crise. A respeito do desemprego, por exemplo, encontrava-se com taxa de 6,5% no primeiro ano do governo Dilma Rousseff, saltando para 8,5% ao final do seu segundo mandato, em 2015 (ANFIP, 2019).

O descontrole inflacionário também foi inevitável, o qual, segundo Gentil (2019, p.168) “[...] foi galgando patamares mais elevados, saltando de uma taxa média anual em torno de 6% a.a. entre 2002 e 2014, para 10,7% em 2015”. A velha tática utilizada para controle da inflação, logo, retornou ao campo, no entanto, com mais robustez e alcance, o que nos leva a afirmar que, naquela conjuntura, se manifestaram os elementos históricos-estruturantes de aprofundamento do ajuste fiscal permanente. Justificado pelo discurso de controle da inflação, o aprofundamento do ajuste fiscal permanente pelos governos de Dilma Rousseff, sobretudo, no seu segundo mandato, foi a opção política disposta para atenuar a recessão econômica que perturbava as frações do capital no Brasil, meio pelo qual o governo em questão buscou sustentação política junto a essas frações, deteriorando, por outro lado, a sua base de sustentação política formada, em grande parte, pelo segmento menos favorecidos da sociedade, mediante as consequências severas que recaíram sobre grande parte da população, sobretudo, aquela que a elegeu e reelegeu em seu segundo mandato, conforme aponta Badaró (2020, p.159),

Para reeleger-se, Dilma apelou para um discurso mais radical de compromissos com os interesses populares, apontando em seu oponente no segundo turno – Aécio Neves, do PSDB – os perigos das privatizações e do ataque aos direitos da classe trabalhadora. No entanto, ela iniciou seu segundo mandato abandonando aqueles apelos eleitorais e tentando responder as pressões da classe dominante através do compromisso com uma agenda econômica de austeridade.

A materialização das promessas de campanha, ou até mesmo a manutenção das concessões já realizadas em seu primeiro governo, tornaram-se insustentáveis

mediante o aprofundamento do ajuste fiscal que se instaurou a partir do seu segundo mandato, em 2015. Isso levou, inclusive, à acusação, pela oposição, de que a presidenta Dilma Rousseff teria praticado estelionato eleitoral nas eleições de 2014. Fato é que a ortodoxia neoliberal levada a cabo pelo Ministério da Fazenda conduzido por Joaquim Levy, não permitiu ao governo atender as demandas sociais da classe trabalhadora, pelo menos nos padrões presenciados anteriormente. Embora houvesse divergências e disputas das alas internas do governo petista, consideradas ideológicas e políticas, o que prevaleceu foi a posição política de realização do ajuste fiscal sobre as contas públicas, ainda que para isso, fosse necessário regredir no campo das conquistas da classe trabalhadora, sobretudo, no que se refere a política social, até então, carro-chefe dos governos do PT.

Assim, a política social, que havia sido considerada emblemática nos governos petistas, foi perdendo seu posto de mecanismo de sustentação da demanda agregada e do crescimento. Os interesses de sua tradicional base de apoio eleitoral, localizada entre sindicatos, famílias de baixa renda, funcionários públicos e outros segmentos de renda média, foram sendo sacrificados por reformas regressivas nas regras de acesso a benefícios sociais antes tidos como invioláveis (GENTIL, 2019, p.176).

A retração da política social, nessa conjuntura, decorre, em especial, pelo início do aprofundamento do seu desfinanciamento por meio dos instrumentos do ajuste fiscal que operam sobre o Orçamento da Seguridade Social, além, indiscutivelmente, da recessão econômica ter implicado na redução da arrecadação das contribuições sociais, as quais dependem fortemente do emprego formal, por exemplo, considerando a magnitude da contribuição do RGPS para o OSS. O aumento do desemprego, conforme observamos anteriormente, enfraqueceu a capacidade arrecadatória do OSS no período em questão. No entanto, a retração da política social se deve mais em razão da incidência dos instrumentos do ajuste fiscal sobre o OSS nesse período, conforme aponta a pesquisa de Silva (2020).

É no governo Dilma Rousseff, que ocorre a intensificação das Renúncias Tributárias incidentes sobre as contribuições sociais do OSS, a partir da criação em 2011, do Plano Brasil Maior⁷¹, no qual, o governo concedeu faraônico incentivo fiscal

⁷¹ Segundo a ANFIP (2015, p.12) [...] lançando em agosto de 2011, o Governo Federal estabeleceu uma nova modalidade de desoneração da folha de pagamentos, incluída na Medida Provisória (MP) nº 540/2011, que se caracteriza pela substituição integral da contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamentos, por um tributo incidente diretamente sobre o faturamento. Foram contempladas, inicialmente, empresas dos setores de tecnologia da informação, com alíquota substitutiva de 2,5% e do segmento têxtil, com alíquota substitutiva de 1,5%”.

aos capitalistas de diversos setores produtivos, com a justificativa de aumentar a competitividade da industrial nacional. No entanto, conforme as concessões ocorriam, não se registrava aumento da atividade produtiva no país, o que demonstra a falsa narrativa de incentivo ao capital para geração de emprego e renda. Os prejuízos dessa medida, recaíram exclusivamente sobre o OSS, o qual perdeu, por meio das renúncias tributárias, o montante de R\$ 1.084 trilhão, no período de 2011 a 2015 (SILVA, 2020). Essa medida, portanto, evidencia por qual via o governo em questão socorreu o capital em crise inserido na esfera produtiva, além das renúncias terem prologado, em certa medida, a sustentação política do governo.

Por outro lado, as Desvinculações de Receitas da União (DRU), também permitiram ao governo Dilma Rousseff buscar legitimidade política junto a fração do capital portador de juros no país, a qual contribuiu na manutenção do *superávit* primário⁷². O governo Dilma aprovou a Emenda Constitucional N. 68/2011, prorrogando a DRU pelo período de 2012 a 2015, implicando na desvinculação de R\$ 298,9⁷³ bilhões (SILVA, 2020) do OSS, os quais foram fundamentais para garantir o pagamento dos serviços da dívida pública no período. Não somente isso, Dilma Rousseff seguiu concedendo mais benefícios a essa fração do capital, quando, lamentavelmente, vetou em 2016 a realização da auditoria da dívida pública, apresentada por emenda do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), no Plano Plurianual de 2016 a 2019⁷⁴.

Com essa disputa acirrada das frações do capital em crise pela apropriação de parcelas significativas do fundo público brasileiro, a política social ficou significativamente marginalizada no âmbito dos governos de Dilma Rousseff. Equilibrando-se sobre o atendimento dos interesses das frações da classe dominante, conduziu uma severa política de cortes, congelamentos e contingenciamentos dos recursos que financiam as políticas sociais, até mesmo, sobre aquelas que historicamente foram priorizadas pelos governos petistas, como por exemplo,

⁷² Embora a DRU tenha se esforçado para contribuir no alcance da meta do *superávit* primário nesse período, os resultados não se demonstraram positivos. No governo Lula, o *superávit* ultrapassou a significativa marca de 3% do PIB, declinando, no governo Dilma Rousseff, para um déficit de 0,06% em 2014. Por outro lado, a dívida pública alcançou a marca de 33,6% do PIB em 2013, segundo aponta Gentil (2019). O não alcance das metas de *superávit* primário endossaram a insatisfação da fração do capital portador de juros em relação ao governo Dilma Rousseff.

⁷³ Esse montante inclui os valores desvinculados em 2011, primeiro ano do governo Dilma Rousseff.

⁷⁴ Informação disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/dilma-veta-auditoria/>. Acesso em 28 agos. de 2023.

Assistência Social e Educação, entre outras. Behring (2021, p. 186) aponta a escalada regressiva empreendida pelo governo Dilma que,

Os contingenciamentos de recursos foram frequentes. Por exemplo, em 2011, o governo cortou R\$ 50 bilhões do orçamento, em 2012, efetuou o contingenciamento de R\$ 55 bilhões, sendo R\$ 5,47 bilhões da saúde e R\$ 1,93 bilhão da educação; em 2013, houve um contingenciamento de R\$ 28 bilhões; em 2014, de R\$ 44 bilhões de reais; em 2015, chegou ao ápice de e contingenciou R\$ 69,9 bilhões, sendo R\$ 11,7 do Ministério da Saúde e R\$ 9,42 bilhões do Ministério da Educação.

Com os cortes, congelamentos e contingenciamentos, esse último, inclusive como mecanismo que atua na formação do *superávit* primário (BEHRING, 2021), ocorreu a redução gradual da manutenção de diversos benefícios e serviços destinados a reprodução social da força de trabalho, inclusive, do contingente de trabalhadores e trabalhadoras desempregados e precarizados. A ausência da renda pela relação de trabalho formal, portanto, aprofundou-se com a diminuição dos impactos dos programas de transferência monetária. Embora muitos atingissem os critérios e condições para inserção nos programas, faltou recursos orçamentários para cobri-los. Essas medidas, portanto, afetaram o poder de consumo do segmento da população que se reproduz mediante os programas de transferência monetária ofertados pela política de Assistência Social, o que conseqüentemente aprofundou a recessão generalizada nesse período.

Não obstante, a contrarreforma da Previdência Social também avançou significativamente nessa conjuntura, considerando que, conforme nossa avaliação, ela integra um dos elemento-histórico estruturante do ajuste fiscal. O ambiente político e econômico, desfavorável para a classe trabalhadora, tornou-se favorável para a aprovação das medidas nefastas sobre os direitos previdenciários, a começar, dos servidores públicos federais. Após as rodadas de contrarreformas dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, enfim, instituiu-se, em 2012, o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais, por meio da aprovação da Lei N. 12.618/2012. Precisamos desmontar a narrativa ideológica empreendida pelos porta-vozes do capital financeiro de “evolução natural da previdência complementar, seja ela pública ou privada”, conforme aponta Granemann (2020, p.57), para quem,

A mal denominada “previdência privada” desenvolveu-se em relação à previdência pública com uma dependência inultrapassável; por ser complementar sua existência, articula-se à política social previdenciária em uma unidade de contrários. Seu propósito, por sua natureza complementar,

reserva à previdência pública um bem guardado abraço de morte. Contrários por ser uma previdência pública porque política social, solidária, repartida, coletiva, direito social; a outra, uma não previdência, um investimento bancário-financeiro, privado, capitalizado, individual, um não direito que para crescer nutre-se do amesquinamento do direito, da destruição do seu contrário: a previdência social. O destino da “previdência complementar” pesa como cruz sobre as costas da previdência pública; o êxito da primeira, a adesão de massas trabalhadoras a uma falsa previdência está hipotecada à destruição deste direito social estruturado sobre a ideia e prática de solidariedade entre os iguais. Pesa por ser mais uma das muitas soluções encontradas pelos capitais para se alimentarem da vida que roubam da classe trabalhadora.

Intitulada de Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público (FUNPRESP) do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, foi definida como entidade fechada de previdência complementar, com caráter facultativo e, a princípio, de vinculação voluntária, condição essa alterada sorrateiramente pela Lei N.13.183/2015, que tornou a vinculação automática a FUNPRESP, dos novos funcionários ingressantes no serviço público federal, os quais, a partir dessa imposição, precisam buscar o desligamento no prazo de noventa dias.

A FUNPRESP possui a estrutura de fundação pública, com personalidade jurídica de direito privado, a qual goza de autonomia administrativa, financeira e gerencial, sendo sua presidência ocupada pelos membros indicados pelos patrocinadores, nesse caso, pelo governo federal (BRASIL, 2012). Imbuída da lógica mercadológica dos investimentos financeiros, a FUNPRESP possui a liberdade de realizar investimentos financeiros na modalidade de capitalização, que consiste em utilizar os recursos captados por meio das contribuições dos trabalhadores e trabalhadoras, ou seja, de parcelas de trabalho socialmente necessário, e investir em diversas operações no mercado financeiro, inclusive, na compra de títulos públicos. Conforme destaca Cislighi (2019, p.129) “a FUNPRESP, por exemplo, tem seus principais investimentos em títulos da dívida pública”. Essa lógica, desconstrói a perspectiva construída na Previdência Social pública, na qual a lógica intergeracional do sistema contributivo é quem possibilita o financiamento dos benefícios dos servidores inativos, mantidos pelas contribuições dos trabalhadores e trabalhadoras que estão na ativa.

Uma outra definição nefasta embutida na FUNPRESP se refere à possibilidade de revisão, sempre que necessária, das contribuições nos planos de benefícios e nos planos de custeio, tendo como finalidade a manutenção do equilíbrio entre a cooptação de recursos e a oferta dos benefícios que, inclusive, se limitam aos

benefícios em decorrência da invalidez e morte (BRASIL, 2012). Nessa matéria, a classe trabalhadora brasileira empregada no serviço público e no setor privado, de diversas áreas, já acumula significativos prejuízos com suas respectivas previdências complementares. Conforme aponta Cislighi (2019, p.128):

Os exemplos brasileiros são a quebra do fundo de pensão da Varig, e a crise em fundos de pensão de estatais como o Postalís (Correio), o Petros (Petrobras) e o Prece (Companhia de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – Cedae). O Prece acumula um déficit de R\$ 1,7 bilhão e já reduziu 30,3% do pagamento dos trabalhadores. O Postalís tem R\$ 7 bilhões em déficit e sofreu uma intervenção do governo, por meio da Superintendência Nacional da Previdência Complementar (Previc) em 2017. Já o Petros, para cobrir rombos e desvios ilegais de recursos e perdas no mercado, elaborou um plano que pode aumentar a contribuição dos trabalhadores de R\$ 965 para R\$ 3.900.

Nesse sentido, fica evidente que a lógica da FUNPRESP é totalmente contrária à lógica da proteção social previdenciária, inclusive, não sendo previsto valor de benefício para os contribuintes, o que dependerá, inclusive, das condições do mercado na época da concessão, o que significa a subordinação do provento do trabalhador e trabalhadora aos humores do mercado financeiro. A FUNPRESP, portanto, trouxe consigo o avanço da tendência de transformar a “[...] previdência como investimento financeiro e do mercado de capitais, como poupança individual, como nova mercadoria comercializada em instituições bancário-financeiras” (GRANEMANN, 2012, P. 246).

Cabe destacar que a adesão dos servidores públicos à FUNPRESP não se dá mediante uma escolha, dentro de alternativas diversas, na verdade, decorre do fato do RPPS ter sido contrarreformado nos últimos anos ao ponto de conceder benefícios limitados ao teto previdenciário, o que significa que eles são empurrados para a previdência complementar, na intenção de complementação do provento recebido, ainda que a FUNPRESP não ofereça nenhuma garantia nesse sentido. Ademais, a longo e médio prazo, caberá observar com atenção quais as demais intenções que o governo federal reserva a FUNPRESP, sobretudo, no que se refere a possibilidade, hoje menos possível, da sua instituição como previdência oficial para os servidores públicos da união, o que levaria ao fim do RPPS, desonerando de vez o Estado na manutenção da previdência de seus servidores.

A intensificação do ajuste fiscal permanente empreendido pelo governo Dilma Rousseff também não isentou a classe trabalhadora segurada do RGPS, a qual sofreu sucessivos ataques por meio de uma legislação sorrateira, que promoveu uma contrarreforma relâmpago na Previdência Social pública e, também, sobre os direitos

trabalhistas, longe dos holofotes que costumam aparecer quando se trata da tramitação e aprovação das Emendas Constitucionais.

Estamos nos referindo as Medidas Provisórias N. 664 e N. 665, as quais foram aprovadas e transformadas nas leis N. 13.135/15 e 13.134/15, respectivamente. Elas combinaram alterações restritivas sobre o seguro-desemprego, abono salarial, seguro-defeso, pensão por morte, auxílio-doença e auxílio-reclusão, cujas implicações foram severas para a classe trabalhadora, as quais aprofundaram o sofrimento de significativa parcela da população que já vinha sendo submetida ao contexto de arrocho salarial, aumento do desemprego e retração das políticas sociais.

A concessão do seguro-desemprego passou a requisitar o período de 18 meses de trabalho ao longo dos últimos 24 meses, substituindo a exigência anterior de apenas 06 meses interruptos de trabalho. O abono salarial, antes das alterações promovidas pela legislação em questão, requiritava apenas a condição de 01 mês de trabalho formal no ano anterior a concessão do benefício, sendo substituído pela exigência de, no mínimo, 180 dias ininterruptos de trabalho no ano anterior ao do pagamento do benefício. A composição do valor do benefício também sofreu alterações. A concessão de 01 salário-mínimo, independente do período trabalhado, foi substituída pela consideração do tempo de trabalho, variando, de meio salário-mínimo para aqueles e aquelas que comprovassem vínculo formal de no mínimo 06 meses, chegando até 01 salário-mínimo para aqueles e aquelas que comprovassem o cumprimento de trabalho formal pelo período de 12 meses (BRASIL, 2015).

Em relação seguro-defeso, que figura uma espécie de seguro-desemprego para o pescador artesanal, as alterações impuseram a exigência do desenvolvimento da atividade de pesca artesanal de forma ininterrupta, regular e exclusiva, não levando em consideração o período de estiagem que atinge regiões específicas, como o Nordeste, por exemplo. No auxílio-reclusão, passou-se a exigir comprovação de casamento ou união estável de, no mínimo, 02 anos para concessão do benefício ao conjugue. Já em relação ao antigo auxílio-doença, hoje intitulado de benefício por incapacidade temporária, as alterações incidiram sobre regras de pagamento do benefício, o qual era pago após 15 dias de licença médica, passando a ser pago após 30 dias de afastamento. Alterou-se também a composição do valor do benefício, passando a ser equivalente à média das últimas 12 contribuições. Além disso, as alterações introduziram a possibilidade de a perícia médica não ser realizada diretamente pelo serviço público do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mas

por empresas privadas ou outros órgãos e entidades públicas, mediante convênio realizado (BRASIL, 2015), medida que abre a margem para a privatização desse serviço público.

Por fim, a pensão por morte sofreu alterações complexas, tornando não só difícil o acesso ao benefício, mas também, o próprio entendimento dos critérios. A inexistência de carência contributiva do trabalhador e trabalhadora foi substituída pela carência mínima de 01 ano e meio de contribuições previdenciárias, com exceção do falecimento em casos de acidente de trabalho. Instituiu-se a exigência de, no mínimo, 02 anos de casamento ou união estável para o conjugue requerer o benefício, e até então não havia essa exigência. Já a duração da pensão passou a considerar a idade do conjugue: 03 anos de pensão para conjugues menores de 21 anos de idade; 06 anos de pensão para conjugues com idade entre 21 e 29 anos de idade; 10 anos de pensão para conjugues com idade entre 30 e 40 anos de idade; 20 anos de pensão para conjugues com idade entre 41 e 43 anos de idade; e, sendo vitalícia a pensão apenas no caso em que o conjugue possua 44 ou mais anos de idade (BRASIL, 2015).

Essas nefastas medidas empreendidas pelo governo Dilma Rousseff entregaram resultados favoráveis no que se refere à diminuição de recursos investidos em importantes benefícios, como o seguro-desemprego que, segundo a ANFIP (2019), sofreu redução nos anos de 2016, 2017 e 2018, cujos dados, relativos ao período de 2019 a 2022, trataremos no próximo capítulo, o que se tornou uma medida cruel, considerando o contexto de aumento exponencial do desemprego nessa quadra histórica.

A partir de 2016, o desemprego aumentou e o trabalho formal está em franca deterioração. Mas, mudanças legislativas afastaram uma parcela significativa dos trabalhadores desses direitos. Assim, as despesas com a modalidade tradicional do seguro-desemprego não acompanharam esse cenário, porque há exigências de vínculo formal de pelo menos 6 meses entre as diversas solicitações do benefício. Muitos trabalhadores estão procurando recolocações por mais de 5 meses, superando o número máximo de benefícios e, quando encontram trabalho formal não completam a carência para um novo pedido. Assim, mesmo com altas taxas de desemprego, as despesas com o seguro-desemprego caem (ANFIP, 2019, p.41).

No entanto, toda essa mobilização de esforços do governo Dilma Rousseff, incluindo a regressão severa de direitos da classe trabalhadora, não foi capaz de reverter a recessão generalizada que se aprofundava na economia brasileira, na qual as frações do capital em crise reivindicavam por mais medidas draconianas, esgotadas pela performance do governo em questão.

A não contenção da crise econômica, portanto, radicalizou a crise de sustentação política do governo Dilma Rousseff, em ambos os lados da mesma moeda, trabalho e capital. A intensificação do ajuste fiscal empreendida pela mesma desgastou a sustentação política proveniente da sua base eleitoral, especialmente, aquela que dependia das políticas sociais, sobretudo, dos programas de transferências monetárias. Por outro lado, a não recuperação econômica deteriorou a relação que as frações da classe dominante vinham mantendo com os governos do PT, radicalizando a crise política no governo em questão, para a qual, a solução mais prática empreendida pela classe dominante foi a construção do golpe jurídico-parlamentar de 2016. Foi empreendido um golpe de Estado de novo tipo⁷⁵, instituindo Michel Temer de forma ilegítima ao planalto, deflagrando, portanto, o deslocamento das frações da classe dominante para o campo da direita e, posteriormente, da extrema direita, com a eleição de Bolsonaro em 2018. Badaró (2020, p.159) realiza importante síntese acerca desse processo:

Com o avanço da crise econômica, a avaliação das diversas frações da burguesia parece ter sido, crescentemente, a de que o governo do PT não só já não era capaz de garantir a paz social, como também, não teriam capacidade de levar adiante a agenda de cortes nos gastos públicos e retirada de direitos no ritmo e na profundidade que o grande capital passava a exigir. Assim, ao longo de 2015, cresceram, com o apoio burguês, as manifestações anticorrupção e contrárias ao governo, convocadas e mobilizadas por novas organizações de direita, que emergiram depois das Jornadas de Junho de 2013. As manifestações contra a corrupção, identificadas politicamente como atos contra os governos do PT e, logo, pela derrubada de Dilma Rousseff, marcaram um investimento de novo tipo das organizações conservadoras e reacionais nas mobilizações de rua...

Nesse sentido, a direita, organizada politicamente por novos sujeitos, passou a ocupar as ruas, espaço historicamente ocupado pelos movimentos sociais, organizações sindicais e políticas das alas mais progressistas e radicais da classe trabalhadora, com passeatas e atos políticos patrocinados por diversos segmentos da burguesia, cuja finalidade foi de buscar a visibilidade e sustentação popular para o empreendimento do golpe, ao passo que, os golpistas, cuja figura principal foi o próprio vice-presidente de Dilma Rousseff, Michel Temer, providenciavam os demais elementos necessários, nos bastidores institucionais do executivo e legislativo, com aporte da polícia federal e judiciário.

⁷⁵ Badaró (2020, p.162) descreve, fazendo uso do conceito de golpe de Estado de novo tipo cunhado por Bianchi (2016) que “esse impedimento de Dilma – via manobras parlamentares, sustentados por medidas judiciais e ampla difusão da grande mídia dos protestos de rua organizados pelos aparelhos da ultradireita na sociedade civil – constituiu o primeiro ato de um golpe de Estado de novo tipo”.

Nessa altura do campeonato, enquanto escrevemos essas linhas, não há nenhum elemento sob o sol, nem do ponto de vista fiscal ou penal, que sustente a legalidade do *impeachment* empreendido contra a presidente Dilma Rousseff, apesar da narrativa que a classe dominante quis manter durante todos esses anos, inclusive, propagada pela mídia monopolista do país⁷⁶. Tendo sido sua inocência, no caso das pedaladas fiscais, reafirmada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) após sete anos do *impeachment*, a bancada do PT apresentou projeto no congresso que requer a anulação do golpe e, a partir disso, a devolução simbólica do mandato a Dilma Rousseff, o que seria, na nossa concepção, uma ação, ainda que metafórica, de reparação histórica.

Já as razões para o golpe, foram alertadas desde o princípio pelo pensamento crítico, qual seja, instituir, pelo alto, uma gestão governamental que fosse capaz de recrudescer o ajuste fiscal permanente e intensificar a canalização de recursos públicos para socorrer as frações do capital em crise, tarefa que veio a ser cumprida, após a destituição⁷⁷ da presidente eleita democraticamente, pelo governo ilegítimo do golpista Michel Temer (2016 – 2018).

Assim, no primeiro semestre de 2016, com base em acusações frágeis de irregularidades na matemática orçamentária, o Congresso Nacional, sob liderança de um presidente da Câmara dos Deputados que meses depois seria preso por corrupção, votou o impedimento de Dilma Rousseff e abriu caminho para a posse de seu vice, Michel Temer (BADARÓ, 2020, p. 161).

A partir desse trágico fenômeno, que surgiu com relativo apoio popular, embora manipulado pela mídia monopolista, abriu-se um período bastante crítico no país, cujas consequências para a classe trabalhadora, foram as mais variadas possíveis. Se a degradação dos direitos sociais já havia avançado significativamente nas agendas governamentais do PT, no período de 2003 a 2015, o que nos faz manter acordo com a caracterização de que eles representaram um segundo momento do neoliberalismo no Brasil, ela radicalizou no período seguinte, a partir de 2016, o qual figurou um novo momento do neoliberalismo no país (BEHRING, 2021).

⁷⁶ A acusação, inverídica, de que o governo Dilma Rousseff havia praticado as “pedaladas fiscais” ecoou pelo Brasil de norte a sul, constituindo-se um verdadeiro mantra de sustentação do golpe, somando-se as acusações de corrupção endereçadas ao PT, patrocinadas pela operação Lava Jato.

⁷⁷ A cessão que finalizou esse momento do golpe foi realizada no Senado federal - diga-se de passagem, uma vergonha - e definiu o *impeachment*, que ocorreu em 31 de agosto de 2016, com o placar de 61 votos a favor e 20 contra.

O que está nítido para nós é que, os respectivos desfechos desses acontecimentos conformaram um verdadeiro portal, pelo qual, passaram as agendas ultraneoliberais, neofacistas e ultraconservadores, cuja escalada, seja pelo golpismo ou pela frágil democracia, levaram ao executivo federal os nefastos governos de Michel Temer (2016 – 2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019 – 2022), arrastando ao fosso o que restou das conquistas progressistas até então construídas pela classe trabalhadora. Tratam-se, ambos os governos, das reações mais violentas manifestadas pela burguesia no Brasil, para enfrentamento da queda tendencial das taxas de lucros, que se aprofundou na quadra histórica em análise, cujas implicações para o financiamento das políticas sociais com repercussão para a reprodução social da força de trabalho analisaremos a seguir, particularizando a Previdência Social e o Trabalho, como *lócus* de análise

4 PREVIDÊNCIA SOCIAL E O TRABALHO NO CONTEXTO DOS GOVERNOS ULTRANEOLIBERAIS

A recuperação que realizamos anteriormente dos elementos de origem, continuidade e intensificação do ajuste fiscal permanente no Brasil, nos permitiram compreender que tais mecanismos vem atuando historicamente em favor das frações do capital, sejam elas do setor produtivo, de diversos ramos, ou do capital portador de juros, que opera se apropriando de parcelas do fundo público.

Os instrumentos do ajuste fiscal são opções políticas realizadas no âmbito das políticas econômicas dos governos neoliberais para enfrentamento da queda tendencial das taxas de lucros, adequando o país ao atual padrão de reprodução do capital mundial, no qual a retração do financiamento da política social, que implica na regressão de direitos sociais, tem sido um dos principais elementos⁷⁸ do ajuste fiscal permanente. A partir de agora, avançaremos na análise desse processo no período de 2016 a 2022, no qual emergiu um Novo Regime Fiscal e, lamentavelmente, a aprovação de mais contrarreformas previdenciária.

4.1 O desfinanciamento da política social no contexto do Novo Regime Fiscal

O golpe de 2016, dentre diversos escopos, foi empreendido com a finalidade de elevar o grau de intensificação do ajuste fiscal que, por razões ideológicas e políticas, a gestão governamental de Dilma Rousseff não conseguia mais

⁷⁸ Temos conhecimento que diversos outros elementos estão na mira de destruição da agenda neoliberal, não sendo nossa finalidade abordá-los. Nossa contribuição, como destacamos na introdução, se refere as implicações do ajuste fiscal sobre o financiamento de políticas sociais que incidem na reprodução social da força de trabalho que participa do Regime Geral de Previdência Social e da política do Trabalho, ou seja, nos referimos àquela parcela de trabalhadores e trabalhadoras formais, sobretudo, que possuem contratos de trabalhos regulados pela CLT e que contribuem para a Previdência Social pública. Nossa limitação, necessária do ponto de vista metodológico, inclusive, parte do pressuposto de que significativa parcela da população brasileira não faz uso dos direitos previstos no RGPS e da CLT, seja pela condição do desemprego ou da informalidade, que constituem parcela significativa da população, conforme nossos dados comprovara mais adiante, ou ainda, seja pelo fato de serem servidores públicos que participam de outros Regimes Próprios de Previdência Social e, portanto, possuem outras modalidades de contratação, cujas implicações do ajuste fiscal sobre esses, requer outros estudos investigativos, realizados, inclusive, pelo Serviço Social brasileiro.

empreender. Além disso, a história mostraria a provisoriedade também do governo que emergiu após a destituição da presidenta eleita, dado o fenômeno de esgotamento dos partidos políticos da direita tradicional no Brasil, como principais representantes das frações do capital.

Nesse sentido, a emergência dos governos ultraneoliberais no Brasil tinha uma razão de ser. Está fundamentalmente relacionada com a agudização da crise capitalista, a qual demarca o deslocamento das frações da classe dominante, não só no Brasil, mas como um fenômeno que se verificou no mundo⁷⁹, para as organizações políticas de direita e extrema-direita, cuja escalada, no nosso país, começou com a instituição do ilegítimo governo de Michel Temer (2016 – 2018) e se concretizou com a chegada do governo neofacista de Bolsonaro (2019 – 2022). Ambos, manifestam a reação burguesa à queda tendencial da taxa de lucros, cuja radicalização do ajuste fiscal os qualificam como ultraneoliberais.

Apesar das diferenciações que ambos carregam, as quais enfatizaremos durante nossa análise, fato é que eles operaram a radicalização dos instrumentos do ajuste fiscal que incidiram sobre o Orçamento da Seguridade Social (OSS), com destaque para as Desvinculações de Receitas da União (DRU) e as Renúncias Tributárias, no período entre 2016 e 2022. No entanto, o que os difere das conjunturas anteriores, é justamente o fato desses instrumentos terem sido operados sob as perversas condições fiscais impostas pela Emenda Constitucional N. 95/2016, a qual impôs o Novo Regime Fiscal (NRF), cuja aprovação desse regime se deu em Michel Temer e foi continuado, em linhas gerais, por Bolsonaro.

Michel Temer, enquanto ocupante ilegítimo do governo federal, se encarregou de colocar em prática sua nefasta agenda⁸⁰ de governo providenciada pelas frações dominantes, colocando em evidência as concretas razões que o levaram até o Palácio da Alvorada, sem ter passado pelo processo de escolha democrática, ou seja, foi conduzido pelo alto. Na importante leitura de Badaró (2020, p.161), encontramos uma síntese dos principais elementos que compuseram a gestão do governo ilegítimo:

Temer se apresentou com um programa de máxima austeridade e avançou bastante na retirada de direitos dos trabalhadores, com alterações significativas na legislação trabalhista, congelamento das despesas não

⁷⁹ Diversas eleições pelo mundo, em 2016, elegeram candidatos oriundos da extrema-direita, com por exemplo, nos Estados Unidos, Índia, Japão, Turquia, Hungria, Alemanha, Colômbia, Filipinas, entre outros.

⁸⁰ Já mencionamos anteriormente que as linhas gerais dessa agenda política foram dispostas no documento intitulado “Uma ponte para o futuro”, lançado pela plataforma política mdbista.

financeiras do orçamento da União por vinte anos e o início da discussão sobre uma reforma da previdência que dificultaria muito o acesso a aposentadoria para uma parcela expressiva da população. Seu governo pautou-se por tentar levar ao extremo a pauta mais agressiva do grande capital, voltada para a recuperação da taxa de lucro, centralmente através da redução do custo da força de trabalho e da transferência de fundo público para o setor privado.

Somente um governo ilegítimo, sem ter sido eleito pela maioria da população brasileira votante, poderia executar uma agenda de profundas modificações tão severas como a realizada por Michel Temer. Desprovido de sustentação e apoio popular e com o clássico perfil das velhas frações da direita brasileira, que naquela conjuntura ainda buscavam sobreviver no espaço político, ele aprofundou a “austeridade fiscal” que as frações do capital tanto exigiam, projetando o apoio dessas frações para as eleições gerais de 2018.

Apesar da provisoriedade, considerando que o governo em questão teve pouco mais de dois anos de mandato, as modificações foram profundas e de amplo alcance, a começar, pela estrutura fiscal, para a qual, como mencionamos anteriormente, aprovou o draconiano NRF. O NRF, pois, na espinha dorsal de sustentação da austeridade fiscal mais violenta e brutal, até então nunca presenciados no país, e nem em outro lugar do mundo⁸¹. Conforme destaca Behring (2021, p.192):

A medida abre-alas do Novo Regime foi a EC n. 95, aprovada sob forte pressão em Brasília, em 2016. O discurso da EC n. 95 foi realizar sacrifícios para entregar um país saneado e que voltasse a crescer, responsabilizando os gastos públicos, sobretudo com direitos trabalhistas e previdenciários, como sempre. Assim, tornou-se constitucional a correção dos gastos primários pela inflação do ano anterior, por vinte anos.

O sacrifício defendido por Michel Temer recaiu exclusivamente sobre a classe trabalhadora brasileira, a qual presenciou a imposição de um mecanismo de congelamento das despesas primárias, portanto, relativas aos serviços e benefícios destinados à população, inclusive aqueles da Seguridade Social, pelo período de 20 anos. Com essa medida, ficaria evidente a finalidade do golpe de 2016: por meio dele, as frações do capital avançariam na captura de recursos do fundo público e na regressão de serviços e benefícios operados pelas políticas sociais e públicas,

⁸¹ Sobre o ineditismo dessa medida, Marques et al. (2014, p. 40) destaca: “em dezembro de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional 95, que congela o nível do gasto federal por 20 anos, podendo haver revisão depois de passados 10 anos. Essa medida é inédita no mundo, tanto pelo período de vigência quanto pela natureza dos gastos que estão congelados. Em países que tomaram medidas semelhantes, as despesas sociais foram preservadas, isto é, não foram incluídas na contensão e, por outro lado, os juros da dívida o foram. No Brasil, foi feito exatamente o contrário”.

voltadas para o atendimento da classe trabalhadora. A partir do NRF, intensificou-se, portanto, a apropriação de parcelas do fundo público e, por consequência, o avanço da expropriação de direitos previdenciários e trabalhistas, conforme os dados a seguir evidenciarão.

Difícilmente, um governo legítimo, eleito democraticamente e preocupado com sua base de sustentação política, empreenderia uma mudança tão regressiva na esfera fiscal como essa. Podemos dizer, portanto, que Michel Temer foi um governo ilegítimo que atendeu a apenas um senhor, nesse caso, o capital, ainda que sua manifestação concreta se expresse em frações distintas, as quais pressionavam o governo ilegítimo em direções opostas. Como destaca Badaró (2020, p. 161/162) Michel Temer “operou sob um aparente paradoxo, por tratar-se de um governo sem votos (e, por isso, sem compromissos de prestar contas aos eleitores) e sem preocupações com os indicadores populares”. Para Demier (2017), trata-se de um governo ilegítimo que instituiu um novo regime pós-democratização, elevando o grau de blindagem do Estado, frente as pressões populares.

O NRF imposto por Michel Temer aprofundou o grau de devastação social que o país já vinha passando, afetando diversas áreas como emprego e renda, políticas sociais e públicas e, inclusive, piorou a situação econômica do país. A não recuperação das taxas de lucro, prometida a todo custo pelo bloco mdebista, corroeria por vez a sua possibilidade de ser conduzido como bloco político favorito pelas frações do capital na eleição presidencial de 2018, o que vinha sendo endossado, inclusive nas ruas, diante das inúmeras mobilizações e greves que foram realizadas no período de 2017 a 2018⁸². Segundo destaca Badaró (2020, p.162),

O grau de devastação social (desemprego galopante, crescimento da miséria, crises nos serviços públicos, etc.) e a impopularidade das medidas de austeridade do governo Temer, associados a repercussão de denúncias de corrupção contra ele, entretanto, não deixaram espaço para que os partidos políticos tradicionais da classe dominante conseguissem criar uma alternativa eleitoral forte para o pleito de 2018.

A insatisfação, de ambas as classes, capital e trabalho, não se limitou apenas ao bloco mdbista, foi extensivo ao psdbista e outros que representavam a direita

⁸² Michel Temer conseguiu aprovar diversas medidas draconianas, mas não foi isento de resistência popular. Entre 2017 e 2018, explodiram diversas paralisações pelo país, as quais protestavam contra as contrarreformas trabalhista, previdenciária, do ensino médio, dos cortes e contingenciamentos nas políticas sociais, entre outras inúmeras questões. Nessa quadra histórica, elevou-se o número de organizações populares com recortes de gênero e orientação sexual, raça e etnia, localização territorial e geracional contra o ilegítimo governo (BADARÓ, 2020).

tradicional brasileira, os quais não conseguiram a unificação necessária para se colocarem como alternativa política para a disputa no planalto. Esse quadro implicou, apesar dos desgastes provocados pelo *impeachment* de Dilma Rousseff e todas as acusações de corrupção contra o bloco petista, no favoritismo de Lula para a presidência da república nas eleições de 2018. Diante disso, coube ao bloco da classe dominante empreender o segundo ato do golpe de Estado de novo tipo, conforme destaca Badaró (2020, p.162):

Para afastar a possibilidade de uma vitória eleitoral petista, foi acelerado um segundo ato do golpe, capitaneado pelo mesmo operativo judiciário da operação Lava Jato, com a condenação em tempo recorde em segunda instância e prisão de Lula por uma acusação de corrupção com provas, para dizer pouco, muito frágeis.

A partir dessa segunda etapa do golpe, no qual as frações da classe dominante costuraram o cenário eleitoral desfavorável para o PT com Lula⁸³ a frente, se apresentando como única possibilidade concreta de enfrentamento do seu opositor, as portas para a extrema-direita estariam abertas, passando pela frágil democracia, ou seja, pela escolha da grande maioria⁸⁴, o governo neofacista de Bolsonaro (2019

⁸³ Assim como as razões da primeira etapa do golpe viriam, em curto espaço de tempo, a luz da realidade, igualmente vieram as razões que tornaram Lula um preso político. Não se sustentaram as acusações de corrupção direcionadas a ele, as quais foram forjadas por Sérgio Moro e sua equipe no âmbito da polícia federal e judiciário. Em março de 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) anulou as condenações direcionadas a Lula, tendo como razão a incompetência jurisdicional do Tribunal Federal do Paraná no julgamento dos casos, levados a frente, por Sérgio Moro, na época, juiz federal. Com isso, o que as frações da classe dominante haviam retardado em 2018, veio a acontecer em 2022: Lula foi eleito em 2º turno com mais de 60 milhões de votos (50,90%), derrotando, apesar de pequena diferença de votos, o neofacista de Bolsonaro, cujas medidas disparadas, de diversas maneiras possíveis, ainda o possibilitaram alcançar a marca de mais de 58 milhões de votos (49,10%). Informações disponíveis em:

<https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao/resultados>. Acesso em 02 set. 2023. Cabe mencionar, ainda, que aos 06 de setembro de 2023, o ministro do STF Dias Toffoli tornou nula todas as provas que foram produzidas pela Operação Lava Jato, usadas nas condenações do presidente Lula, declarando que se tratou de uma armação.

⁸⁴ Cabe lembrar que esse resultado só foi possível em virtude de uma série de estratégias adotadas pela extrema-direita nas eleições de 2018, fazendo uso inclusive dos recursos tecnológicos que impulsionaram as *Fakes News* como principal instrumento de campanha. Como menciona Badaró (2020, p.197) “a ação da extrema-direita através das redes virtuais é um dos componentes essenciais do neofascismo, no Brasil, como no resto mundo”. É fato, como já mencionamos, que a crise econômica e social provocou um profundo desgaste do bloco petista, que também se estendeu aos blocos políticos da direita tradicional, cujas manifestações das jornadas de junho evidenciaram esse fenômeno. É desse cimento material da crise, que a extrema-direita, que se concentrou no fenômeno do Bolsonarismo, parte, construindo seus pilares ideológicos de sustentação. Badaró (2020) é quem nos fornece toda a trajetória de construção desses pilares, dentre alguns é importante destacar: as pautas conservadoras, em torno do combate a ideologia de gênero, incluindo o Kit gay distribuído nas escolas, que nunca existiu; o fundamentalismo religioso, assentado na concepção teológica-política da teologia da prosperidade, que arrematou muitos trabalhadores e trabalhadoras afundados no fosso da crise; o discurso reacionário de enfrentamento da violência, no qual “bandido bom é bandido morto”; e, por fim, sendo o mais contraditório, o discurso anticorrupção, materializado no antipetismo.

– 2020). Bolsonaro, na época vinculado ao Partido Social Liberal (PSL), foi eleito no segundo turno em 2018 com mais de 57 milhões de votos, o que representava em torno de 55% dos votos válidos, derrotando assim, Fernando Haddad (PT), que recebeu mais de 47 milhões de votos, alcançando 44% dos votos válidos⁸⁵.

Reivindicou as mobilizações anticorrupção e contra o PT, apresentando-se como um *outsider*, muito embora já ocupasse uma cadeira no parlamento havia praticamente três décadas, eleito por diferentes partidos, todos envolvidos nos escândalos de corrupção e a maioria deles atuando na base de governos petistas por muitos anos. Eleito, acabaria por retirar todas as frágeis máscaras de neutralidade do Judiciário ao nomear para o Ministério da Justiça Sergio Moro, o juiz que condenou Lula quando este ainda era o candidato favorável nas pesquisas eleitorais (BADARÓ, 2020, p.163).

Apesar de saído das urnas, Bolsonaro se elegeu sob forte ataque a própria democracia, aprofundando ainda mais a crise das instituições democráticas do Brasil, a exemplo da narrativa que ecoou sobre a fraude nas urnas eletrônicas, embora essas tenham o elegido. Os elementos que recuperamos desde o golpe empreendido contra Dilma Rousseff nos permitem manter acordo integral com Badaró (2020, p.163), para quem “[...] a chegada de Bolsonaro ao poder ocorreu em uma combinação de crise no plano econômico, político e social, na qual a legitimidade de um determinado padrão de gestão de dominação de classes se viu aprofundamento abalada”. E, temos a convicção, que é desse lugar de chegada que ele se considerou outorgado pela população brasileira para empreender seus ataques ao próprio regime político democrático, não se limitando apenas aos ataques nas redes sociais e em *lives*, mas empreendendo concretamente por dentro dessas instituições.

Na nebulosa cortina de ofensivas disparadas para todos os âmbitos possíveis e, considerando o apoio massivo das forças armadas no seu governo, em nítida referência ao regime político da ditadura militar, abriu-se um amplo debate no país que se encarregou de compreender o fenômeno em que o Brasil havia mergulhado, sobretudo, em relação ao que se refere ao regime político a que estávamos submetidos. Para alguns, tratava-se da concreta manifestação de um regime político fascista⁸⁶. Sem adentrarmos nesse profundo debate, nos interessa destacar a que

Esses, entre outros elementos, possibilitaram Bolsonaro ganhar as eleições de 2018, embora ancorado num partido periférico e sem base política fortalecida.

⁸⁵ Informações disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Outubro/eleicoes-2018-justica-eleitoral-conclui-totalizacao-dos-votos-do-segundo-turno>. Acesso em 02 set. 2023.

⁸⁶ Conforme cunhou Behring (2021, p.200) “há um debate sobre se estamos ou não efetivamente diante do fenômeno do fascismo ou de traços de fascismo (protofascismo), como em algumas caracterizações, ao fazerem a crítica do discurso e de algumas práticas concretas do governo, desde janeiro de 2019. De que é um projeto de extrema direita, que ataca direitos e coloca-se a serviço

concepção estamos ancorados e, indiscutivelmente, manteremos diálogo com Badaró (2020, p.168), cujos elementos apresentados até agora, nos permitem compreender não ter se tratado de um regime político fascista, mas sim, de um governo abertamente neofacista:

O conteúdo das declarações de Bolsonaro – nos últimos trinta anos, na campanha eleitoral e agora na Presidência – envolve todo tipo de apologia à violência, especialmente contra os chamados bandidos e vagabundos, mas também contra tudo o que identifica como esquerda, o que inclui partidos e partidários de todo o espectro que vai de centro-esquerda moderada ao que é comumente definido como esquerda radical. Mas esquerda, na fala de Bolsonaro, inclui também todo tipo de movimento em defesa dos direitos humanos, contra as opressões de gênero e a LGBTfobia, ecologia e de defesa indígena, além de organizações de professores, cientistas, artistas e produtores culturais em sentido amplo. A apologia a tortura e as ditaduras militares latino-americanas se combina, em suas falas, assim como nas de seus filhos e apoiadores mais próximos, com um discurso de ódio misógeno, racista, LGBTfóbico e xenofóbico, difundido absolutamente através das redes sociais. Não é difícil, portanto, tomar aqui como pressuposto que estamos falando de um político fascista, ou neofascista [...], porém, a eleição de um neofacista não significa, de imediato, a instalação de um regime político fascista no Brasil. Sequer no fascismo histórico, como vimos, aconteceu dessa forma.

Trata-se, portanto, de um governo neofacista, operado dentro de um regime político democrático, evidentemente em crise, do Estado burguês, a partir do qual ocorre o agrupamento da extrema-direita brasileira, ala política escolhida pelas frações da classe dominante para empreender a gestão da crise e operar a manutenção das relações de dominação e exploração capitalista, aprofundando a opressão de classe, gênero, raça-étnia e demais marcadores. Mantemos acordo com Silva (2021, p.4), para quem “[...] sob a marca bolsonarista, até agora, o país tem a ideologia e o movimento neofascistas e um governo em que os neofascistas ocupam posição dominante, mas o regime é uma democracia burguesa deteriorada em crise, não o neofascismo”.

A respeito do regime fascista clássico, muitos elementos do neofascismo Bolsonarista o diferem desse primeiro. As diferenças começam pelo aspecto da política econômica globalizada, conduzida pela radicalização da agenda ultraneoliberal assumida durante sua gestão; seguiu com a convivência, ainda que

social do capital – com destaque ao imperialismo estadunidense –, não parece restar dúvidas. A questão é a caracterização de fascismo e outras variações, como profascismo dada as dificuldades de encaixar a realidade brasileira atual num termo síntese que expressa processos históricos anteriores que tiveram características determinadas, mediados por particularidades nacionais de formações sociais, onde o fascismo se constituiu como processo social e se erigiu em regime político (com destaque para Itália e Alemanha)”.

conflituosa e ameaçadora com as instituições democráticas e representativas, inexistindo grupos paramilitares em evidência (DEMIER, 2017), embora a relação profunda com os grupos milicianos e, ainda, os ataques do 08 de janeiro de 2023 tenham demonstrado o nível de organização e truculência dos grupos terroristas que atacaram as sedes dos três poderes.

Uma outra diferença explícita em relação ao fascismo clássico, se trata da inexistência de um partido de massa consolidado. Conforme destaca Badaró (2020, p.204) “a dificuldade para reunir o movimento bolsonarista em um partido único centralizado parece, até aqui, ser o principal limite do componente neofascista no quadro político brasileiro atual”. E seguiu com esse limite, considerando que Bolsonaro terminou seu mandato sem conseguir fundar seu partido político, embora isso não signifique que o bolsonarismo não tenha uma base social concreta. Pelo contrário, por meio das redes sociais ele ainda tem mobilizado significativas massas populares, até mesmo, a parcela que se vincula por meio do fundamentalismo religioso cristão, muito em função da atuação das igrejas protestantes e neopentecostais, sendo esse outro elemento que o difere do fascismo clássico (DEMIER, 2017).

Mas o neofascismo do governo Bolsonaro também colocou em evidência alguns dos elementos que o mantem próximo do fascismo clássico, a começar pelo principal elemento que caracteriza o discurso bolsonarista, o ultranacionalismo, incorporado no patriotismo. Aproxima-se também pela manifestação de ódio, seja contra os imigrantes, as diversidades, em seus mais diversos aspectos; ódio à oposição política, sobretudo, de esquerda, os quais passaram a ser denominados de inimigos comuns da nação, cujo extermínio é a melhor política de enfrentamento, sendo o assassinato da vereadora Marielle Franco (PSOL), operado em 2018 no Rio de Janeiro, o caso mais concreto, mas não o único. O culto ao chefe de estado, salvador da pátria, expresso na narrativa do “mito” também é outro elemento de aproximação com o fascismo clássico, entre outros (DEMIER, 2017). Acrescenta Behring (2021, p. 205):

A partir dessas considerações e alguns marcadores, sem evidentemente pretender esgotar um tema tão complexo e controverso, podemos sintetizar que há nítidos elementos do neofascismo naquilo que o bolsonarismo está fazendo no seu conjunto e desencadeando na sociedade brasileira, num contexto de crise estrutural do capital [...] ainda que não tenha se instaurado um regime fascista – uma ditadura aberta – hipótese que não pode nem deve ser, infelizmente, descartada.

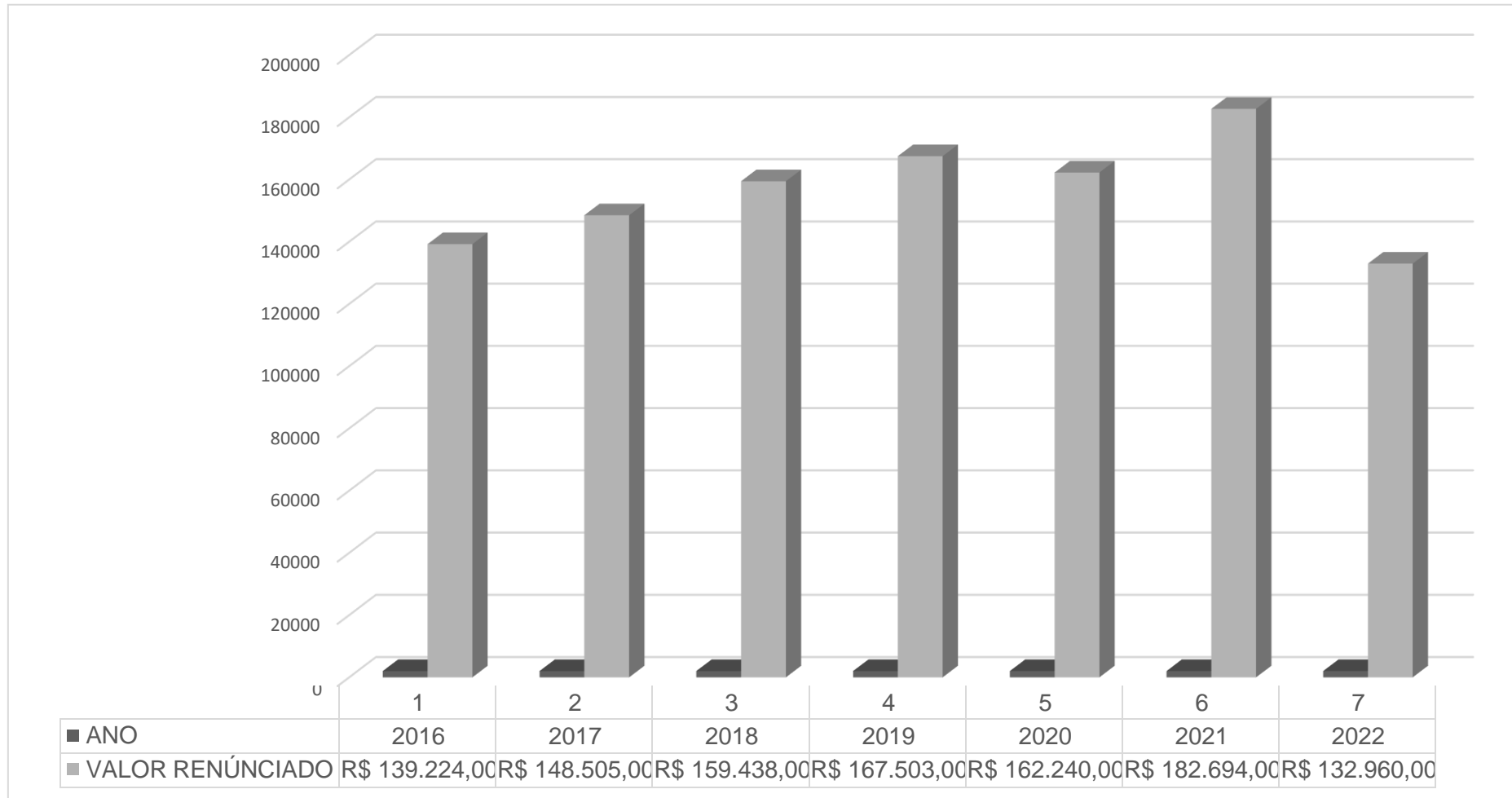
Feitas as devidas diferenciações, compreendemos que o governo de Bolsonaro se constituiu como uma forma de gestão governamental neofascista, pela qual a dominação burguesa foi mantida, elevando o nível de recrudescimento dos mecanismos de dominação necessários para o enfrentamento da crise capitalista, frente o imperativo da recuperação da taxa de lucro. É no âmbito desse governo neofacista, que se erigiu uma agenda ultraneoliberal na política econômica⁸⁷, na qual, como já sinalizamos anteriormente, manteve-se a integralidade do NRF, imposto por Michel Temer. Badaró (2020, p.214) expõe que,

Essa combinação da ideologia obscurantista neofacista com políticas concretas de restrição e ataques a direitos democráticos e sociais se articulou, como não poderia deixar de ser, a política ultraneoliberal comandada por Paulo Guedes em um fortalecido Ministério da Economia (que reuniu as antigas pastas da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, incorporando também órgãos antes ligados a outros ministérios). A política econômica do governo Bolsonaro teve sempre como um dos nortes principais intensificar o ajuste fiscal iniciado em 2015, ainda com Dilma na Presidência, e muito aprofundado por Temer (especialmente com a Emenda Constitucional 95, do teto dos gastos). O ajuste se combinou com uma ampliação do leque de empresas a serem privatizadas e com passos adiantes na retirada de direitos dos trabalhadores, caracterizando o modelo de política de austeridade de Guedes/Bolsonaro.

Nesse sentido, tanto o ilegítimo governo de Michel Temer, como o governo neofacista de Bolsonaro, combinaram elementos explosivos da austeridade fiscal, aprofundando o desfinanciamento das políticas sociais, cuja implicação prática é, entre outros, a regressão dos direitos previdenciários e trabalhistas, impactando parcela da reprodução social da força de trabalho. A magnitude desse processo pode ser compreendida pela leitura dos dados orçamentários relativos aos instrumentos do ajuste fiscal incidentes sobre o Orçamento da Seguridade Social (OSS), a partir dos quais podemos observar a manifestação concreta das investidas ultraneoliberais dos governos em questão. Com base nisso, passaremos a analisar, a seguir, o comportamento desses instrumentos no período de 2016 a 2022, começando pelas Renúncias Tributárias incidentes sobre as contribuições sociais do Orçamento da Seguridade Social (OSS), conforme segue no gráfico 1.

⁸⁷ A agenda ultraneoliberal assumida na economia foi um dos núcleos do governo neofacista de Bolsonaro. Ela se somou a outros dois núcleos que estruturaram o governo, a saber, o núcleo militar e o núcleo ideológico, embora nem sempre convergentes (BADARO, 2020).

Gráfico 1 – Evolução das Renúncias Tributárias nas Contribuições Sociais da Seguridade Social, 2016 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da ANFIP (2022) e no Demonstrativo de Gastos Tributários Bases Efetivas 2019 – série 2012 a 2022, da Receita Federal do Brasil (2022).

O mecanismo das Renúncias Tributárias foi um instrumento do ajuste fiscal que já vinha do período anterior e foi bastante operado pelos governos ultraneoliberais. Por meio delas, os governos em questão socorreram os capitais em crise na esfera produtiva, concedendo o benefício do não recolhimento dos tributos, o que implica na perda de arrecadação do Estado, no caso em análise, das contribuições sociais que deveriam compor o OSS. A Constituição Federal de 1988 prevê os gastos tributários, nomenclatura técnica relativa aos investimentos indiretos que o governo pode fazer, como medida de exceção no sistema tributário brasileiro (BRASIL, 2019). No entanto, a excepcionalidade tornou-se uma regra nas últimas décadas, fazendo das renúncias um importante instrumento, pelo qual, as frações do capital produtivo são desobrigadas a pagar seus tributos. A decisão de concedê-las, portanto, é uma decisão política, que atende interesses de determinadas frações da classe dominante.

Conforme aponta o gráfico 1 no período analisado, as Renúncias alcançaram a surpreendente marca de R\$ 1,092 trilhão de recursos renunciados do Orçamento da Seguridade Social. No que se refere à variação, podemos observar que as renúncias cresceram em quase todo o período, com exceção de apenas dois anos, dentre os sete anos observados. Em 2017, o crescimento foi de 7% em relação a 2016. Já em 2018, elas também cresceram 7% em relação a 2017. No ano de 2019, o crescimento foi de 5% em relação ao ano anterior, registrando queda de 3% em 2020, quando comparado ao ano de 2019. No entanto, elas voltaram a ter significativo crescimento no ano de 2021, cujo crescimento foi 13% em relação a 2020. No ano seguinte, em 2022, elas voltaram a sofrer queda significativa de 27% comparado ao ano de 2021. Com isso, a média de crescimento no período analisado foi de 0,2%. Já o valor médio renunciado do OSS no período em questão foi de R\$ 156,08 bilhões. Como podemos observar, as Renúncias Tributárias também sofreram redução no pior ano pandêmico, ou seja, em 2020, embora a manutenção delas nesse ano tenha sido fundamental para socorrer o capital em crise do setor produtivo, aprofundada pela crise sanitária.

Para avaliarmos o impacto das Renúncias Tributárias sobre a arrecadação do Orçamento da Seguridade Social, vejamos a tabela que segue, relativa ao período de 2016 a 2022, que compara as renúncias em relação a arrecadação do OSS.

Tabela 4 – Comparação do total das Renúncias Tributárias sobre as contribuições sociais da Seguridade Social no total da arrecadação da Seguridade Social – 2016 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$ e %

ANO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TOTAL DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL	936.734	982.173	997.128	973.087	900.536	1.003.300	1.115.000
TOTAL DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS	139.224	148.506	159.438	167.503	162.241	182.694	132.960
% DAS RENÚNCIAS EM RELAÇÃO A ARRECADAÇÃO DO OSS	15%	15%	16%	17%	18%	18%	12%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da ANFIP (2022), do Demonstrativo de Gastos Tributários Bases Efetivas 2019 – série 2012 a 2022, da Receita Federal do Brasil (2022) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do Tesouro Nacional (2022).

Os dados indicam tendência de crescimento das Renúncias Tributárias quando comparamos com a arrecadação do Orçamento da Seguridade Social no período analisado, o que se torna preocupante, quando observamos que o OSS sofreu algumas variações negativas no mesmo período, o que significa que a concessão das renúncias, pelos governos ultraneoliberais, não levou em consideração a situação da arrecadação do OSS. As renúncias significaram 15% das receitas do OSS nos anos de 2016 e 2017, crescendo para 16% em 2018, 17% em 2019 e 18% nos anos de 2020 e 2021. Mesmo em 2020, ano mais crítico do contexto pandêmico, em que a arrecadação do OSS registrou variação negativa de 7%, as renúncias tiveram crescimento de 18%, o maior da série histórica. Já em 2022, as renúncias significaram 12% da arrecadação do OSS, recuando 6% em relação ano anterior.

No período analisado, as renúncias significaram a média de 16% de participação da arrecadação do OSS, o que evidencia a opção irresponsável de ambos os governos ultraneoliberais na concessão delas, sem avaliar as implicações no conjunto da arrecadação que, inclusive, não teve nenhuma contrapartida do governo federal no que se refere a compensação de recursos diante da perda de receitas decorrentes das renúncias. Fato este que implica reconhecer que “as renúncias tributárias se constituem um verdadeiro desmonte do financiamento da seguridade social, sobretudo aquelas que isentam as contribuições sociais, desonerando a folha de pagamento” (SALVADOR, 2017, p. 433).

E vejamos que as Renúncias Tributárias não se limitam apenas a contribuição sobre a folha de pagamento, que constitui contribuição para a Previdência Social. Elas atacam também as demais contribuições sociais, como a COFINS, CSLL e PIS/PASEP. No intuito de qualificar nossas análises acerca delas, vejamos a tabela a seguir, que demonstra a incidência por tipo de contribuição social.

Tabela 5 – Renúncias Tributárias sobre contribuições sociais da Seguridade Social – 2016 a 2021, IPCA, valores em milhões de R\$

ANO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CONTRIBUIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA SOCIAL	56.551	60.549	61.164	56.621	50.138	56.337
COFINS	61.039	65.381	71.641	81.172	81.455	91.526
CSLL	9.668	9.797	12.702	13.153	14.131	16.105
PIS/PASEP	11.966	12.778	13.931	16.557	16.516	18.726
TOTAL	139.224	148.505	159.438	167.503	162.240	182.694

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da ANFIP (2022) e no Demonstrativo de Gastos Tributários Bases Efetivas 2019 – série 2012 a 2022, da Receita Federal do Brasil (2022).

Os dados nos permitem inferir que a COFINS é a contribuição social que mais sofreu renúncias tributárias durante os governos ultraneoliberais, com participação de 47% de todos os valores renunciados, o que faz dela a contribuição social mais atingida pelos dois instrumentos do ajuste fiscal, tanto a DRU, conforme discutiremos a seguir, como pelas renúncias. Como vimos na Tabela 2, a COFINS é a segunda maior fonte contributiva do OSS, cujo recolhimento se dá mediante a totalidade do faturamento das empresas que possuem natureza jurídica e, pessoas físicas equiparadas a elas, conforme preconiza a legislação do Imposto de Renda.

O capital também seguiu beneficiado com renúncias incidentes, embora em menor proporção, sobre outras contribuições sociais do PIS/PASEP, que é uma contribuição social que incide sobre as pessoas jurídicas de direito privado e, a CSLL, que também incide sobre as pessoas jurídicas, a partir da renda e proventos de qualquer natureza, as quais representaram 9% e 8% de participação no total das renúncias no período analisado, respectivamente.

Quanto as Renúncias Tributárias incidentes sobre a maior fonte contributiva do OSS, qual seja, a contribuição para a Previdência Social, representou 36% de participação no total das renúncias do período em análise. Esta contribuição ocupa o 1º lugar na arrecadação do OSS em virtude de ela ser composta por diversas contribuições⁸⁸:

Contribuição previdenciária é a somatória das seguintes contribuições: a cargo da empresa: contribuição patronal, com alíquota de 20%/22,5% e contribuição para o Seguro de Acidentes do Trabalho (SAT), com alíquota de 1%, 2% e 3%; a cargo do empregado: alíquota variável de 8%, 9 e 11% e a cargo do contribuinte individual – alíquota de 11% (ANFIP, 2019, p.14).

Nesse sentido, as Renúncias que atingiram a contribuição da Previdência Social, afetaram igualmente as contribuições que a integram, inclusive, aquelas que são oriundas mediante o reconhecimento de alíquotas também pagas pelos trabalhadores e trabalhadoras, como é o caso da folha de pagamento, embora a renúncia, em nenhum momento, tenha isentado o recolhimento das alíquotas de contribuições da classe trabalhadora, que se manteve presenciando o desconto nos seus respectivos contracheques. Esse elemento concreto, nos fornece condições de comprovar nossa tese de que as Renúncias Tributárias operaram, portanto, a transferência dos recursos do fundo de consumo do trabalho para o fundo de acumulação do capital. O aprofundamento das Renúncias Tributárias operado pelos governos ultraneoliberais em questão, conseqüentemente, elevou essa transferência, radicalizando a superexploração da força de trabalho.

O que estamos defendendo, a partir dos dados concretos da realidade, é que tais valores renunciados nessas contribuições sociais, incluem a contribuição patronal que deveria financiar os benefícios do RGPS, além das demais contribuições financiarem o OSS. No entanto, ao serem renunciados, tais valores, transformam-se em fundo de acumulação dos segmentos capitalistas que são beneficiados com as Renúncias Tributárias.

Nossa tese se afirma quando observamos o papel que as Renúncias Tributárias exercem no processo de transferência de parcelas de trabalho excedente, que deveriam financiar o RGPS e o OSS, pelos quais se ofertam benefícios e serviços direcionados a classe trabalhadora, os quais se constituem como salários indiretos, portanto, indispensáveis à reprodução social da força de trabalho no Brasil, para o

⁸⁸ Cabe mencionar, conforme problematizaremos no próximo item, que a contrarreforma da Previdência Social executada em 2019 alterou as referidas alíquotas de contribuição do RGPS.

fundo de acumulação das frações do capital que se beneficiam das renúncias, cumprindo a finalidade de compensar tais segmentos capitalistas que, pelas condições de troca desigual imposta pela dependência, perdem parcelas de mais-valia. Sendo assim, é nítida a relação entre Renúncias Tributárias e apropriação do fundo de consumo do trabalho, aqui sob a forma de supressão de direitos, como uma das formas que criam as condições de superexploração da força de trabalho. Segundo Marini (2005, p.156):

[...] a característica essencial está dada pelo fato de que são negadas ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho: nos dois primeiros casos [a intensificação do trabalho e o prolongamento da jornada de trabalho do trabalhador], porque lhe é obrigado um dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando assim seu esgotamento prematuro; no último [redução da capacidade de consumo do trabalhador], porque lhe é retirada inclusive a possibilidade de consumo do estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal. Em termos capitalistas, esses mecanismos (que ademais podem se apresentar, e normalmente se apresentam, de forma combinada) significam que o trabalho é remunerado abaixo de seu valor e correspondem, portanto, a uma superexploração do trabalho.

Dito isso, torna-se necessário indicar quais frações do capital foram beneficiadas pelo mecanismo das Renúncias Tributárias incidentes sobre o OSS durante a agudização da crise econômica no período em análise, função que podemos cumprir observando os dados que seguem na próxima tabela.

Tabela 6 – Beneficiários das Renúncias Tributárias sobre contribuições sociais da Seguridade Social – 2016 a 2021, IPCA, valores em milhões de R\$

Contribuição para a Previdência Social	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Simples nacional	23.766	25.669	24.034	22.227	17.244	22.970	135.910
Desonerações da folha de salários	14.547	13.704	12.362	9.774	8.248	7.490	66.125
Entidades Filantrópicas	10.236	12.348	12.230	12.218	9.797	10.321	67.150
Exportação da Produção Rural	6.040	6.558	7.500	7.201	9.046	9.903	46.248
Funrural	0	0	2.273	1.844	1.820	1.906	7.843
MEI - Microempreendedor Individual	1.676	2061	2.562	3.148	3.770	3.253	16.470
Outras	286	209	202	208	213	494	1612
TOTAL	56.551	60.549	61.163	56.620	50.138	56.337	341.358
CSLL	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Simples nacional	6.554	6.523	6.910	7.498	7.438	7.424	42.347
Entidades Filantrópicas	1.933	2.067	2.219	1.706	1.693	1.918	11.536
Inovação Tecnológica	356	497	710	827	905	1.025	4320
PROUNI	186	346	407	430	420	341	2130
Outras	639	364	2.455	2.692	3.675	5.397	15222
TOTAL	9.668	9.797	12.701	13.153	14.131	16.105	75.555
COFINS	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Desonerações Cesta Básica	11.890	12.209	14.113	22.251	20.885	23.663	105.011
Entidades Filantrópicas	5.066	5.328	5.948	6.540	6.910	7.242	37.034
Simples Nacional	18.637	18.667	19.945	21.870	21.697	23.696	124.512
Zona Franca Manaus	5.531	4.827	6.264	6.638	8.420	9.541	41.221
Outras	19.915	24.350	25.370	23.873	23.543	27.384	144.435
TOTAL	61.039	65.381	71.640	81.172	81.455	91.526	452.213
PIS/PASEP	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Desonerações Cesta Básica	2.581	2.651	3.063	4.832	4.536	5.140	22.803
Simples Nacional	4.156	4.161	4.346	4.747	4.709	5.143	27.262
Zona Franca de Manaus	1.194	1.035	1.347	1.441	1.829	2.072	8.918
Outras	4.035	4.931	5.175	5.536	5.442	6.371	31.490
TOTAL	11.966	12.778	13.931	16.556	16.516	18.726	90.473

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da ANFIP (2022) e no Demonstrativo de Gastos Tributários Bases Efetivas 2019 – série 2012 a 2022, da Receita Federal do Brasil (2022).

Vejam os principais beneficiários por tipo de contribuição social no total do período, a começar pela contribuição social para a Previdência Social. Os optantes pelo Simples Nacional são os principais beneficiários nessa contribuição social, com participação de 40% sobre todas as renúncias. Em segundo lugar, temos as entidades filantrópicas, representando 20% de participação, seguindo da desoneração da contribuição patronal sobre a folha de salários, com 19%. Já as renúncias concedidas à exportação da produção rural representam 14%, enquanto o MEI – Microempreendedor Individual, FUNRURAL e outras renúncias obtiveram 5%, 2% e 0,5% de participação, respectivamente.

Na CSLL, o Simples Nacional também ocupa a primeira colocação, com participação de 56% de todas as renúncias concedidas no período analisado, enquanto outras renúncias representam 20%. As entidades filantrópicas, alcançaram 15% de participação, ficando acima de inovação tecnológica e PROUNI, cuja participação foi de 6% e 3%, respectivamente.

Já na COFINS, outras renúncias ocupam a primeira colocação no total de renúncias tributárias concedidas no período, com participação de 32%. Em segundo lugar, o Simples Nacional alcançou 28% de participação. Na sequência, desonerações da cesta básica teve participação de 23%, enquanto zona franca de Manaus e entidades filantrópicas alcançaram participação de 9% e 8%, respectivamente.

Por fim, outras renúncias também ocupou a primeira colocação no total das renúncias tributárias concedidas no período investigado relativas à contribuição PIS/PASEP, com 35% de participação. Na segunda colocação aparece o Simples Nacional, cuja participação no total do período foi de 30%. Já desonerações da cesta básica e zona franca de Manaus, tiveram participação de 25% e 10%, respectivamente.

Conforme os dados, podemos observar que os principais beneficiários das renúncias tributárias incidentes sobre todas as contribuições sociais do OSS são os optantes pelo Simples Nacional, ou seja, as microempresas e empresas de pequeno porte, que foram estimuladas, inclusive, pelo massivo discurso do empreendedorismo; a desoneração da folha de salários; as indústrias inseridas na zona franca de Manaus; e, o setor do agronegócio, que se beneficia com as renúncias sobre a exportação da produção rural. Nesse último, podemos verificar uma estreita relação das Renúncias Tributárias com o atual padrão de reprodução do capitalismo dependente brasileiro,

no qual, os setores dominantes da economia brasileira, segundo Jaumont (2022, p.119), assumem a produção necessária a especialização produtiva imperialista:

Outra constatação que nos interessa particularmente está ligada às mercadorias que estas empresas produzem. As maiores empresas da economia brasileira produzem, em primeiro lugar, matérias-primas: principalmente petróleo, gás e etanol, no caso da Petrobras, da Ultrapar e da Raízen; majoritariamente, minério de ferro, no caso da Vale; grãos e, em especial, soja e trigo, mas também açúcar e etanol no caso da Bunge.

Esse panorama nos indica, mais uma vez, que as renúncias desempenham um papel significativo na recomposição da acumulação capitalista dos setores produtivos internos, considerando a sua especialização na extração e exportação de matérias-primas, a partir da qual a perda de parcelas da mais-valia é uma consequência inerente a relação da troca desigual junto as economias centrais. Se essa relação, como observamos, vem sendo sustentada pelos governos anteriores, ela se agudizou nos governos ultraneoliberais de Michel Temer e Bolsonaro, os quais não mediram esforços para conceder outros benefícios a essas frações do capital, que inclusive, são os principais responsáveis pela devastação da natureza, incluindo a Amazônia⁸⁹.

Michel Temer, por exemplo, concedeu outro benefício a diversos segmentos capitalistas, por meio da criação do Programa de Refinanciamento (REFIS) da dívida das empresas privadas com o INSS, extensivo também aos Estados, Distrito Federal e dos Municípios devedores. Criado pela Lei n. 13.485/2017, o REFIS autorizou o absurdo parcelamento, em até 200 vezes, das dívidas atividades dos devedores do INSS. Segundo Gentil (2019), o montante da dívida alcançou a marca dos R\$ 90,1 bilhões em 2018. Por meio do programa, foi possível acessar descontos de até 25% de multas e encargos e, ainda, reduzindo em até 80% os juros dos devedores.

Além de serem beneficiados com as renúncias, que reduzem as respectivas obrigações tributárias, incluindo aquelas que financiam o OSS, as frações do capital também são favorecidas com programa de refinanciamento da dívida do INSS, demonstrando a leniência dos governos em questão, quando assunto é a

⁸⁹ A devastação da natureza avançou significativamente nos governos ultraneoliberais. Com Temer, por exemplo, ela avançou com a aprovação da MP N. 759/2016, que literalmente regularizou a grilagem, sobretudo, em terras amazônicas. Com Bolsonaro, o avanço atingiu proporções monumentais diante das inúmeras medidas que atingiram a Amazonia e seus povos originários, conforme enfatizou Behring (2021, p.206) “A grilhagem das terras e o garimpo ilegal não são novidades no país e não encontraram os freios devidos antes. No entanto, a intensidade e a perversidade têm sido inéditas, lançando até uma fuligem sobre a maior cidade da América do Sul, São Paulo, numa metáfora macabra dos maus presságios que estão sobre o Brasil”. Dentre as inúmeras implicações dessas medidas, uma, demonstra o grau de devastação que alcançamos: a crise humanitária dos yanomamis, que veio a conhecimento público somente em janeiro de 2023.

inadimplência da classe dominante para com as obrigações previdenciárias, cujo estoque da dívida, acumulada em 2016, chegou a absurda cifra de R\$ 427,7 bilhões (GENTIL, 2019).

Já Bolsonaro, se encarregou de socorrer o capital na agudização da crise econômica aprofundada pela crise sanitária da COVID-19, liberando, por meio do Programa Emergencial de Suporte a Empregos criado pela MP N. 943/2020, algo em torno de R\$ 34 bilhões⁹⁰ para que as empresas pagassem os salários dos seus empregados durante o contexto pandêmico, ao mesmo tempo que, vergonhosamente, propôs para a população mais pobre o irrisório valor de R\$ 200, a título de auxílio emergencial. Segundo seu discurso, que reverberou na sua prática, a preocupação sempre foi de salvar a economia, a custo do sacrifício da população.

Dando continuidade às nossas análises, ao lado das Renúncias Tributárias, outro instrumento do ajuste fiscal foi operado, de forma intensa pelos governos ultraneoliberais, sobre as contribuições sociais do OSS, ampliando a captura de recursos, que deveriam financiar parcela significativa da reprodução social da força de trabalho. Se as renúncias mantiveram relação direta com as frações do capital produtivo, por outro lado, as Desvinculações de Receitas da União (DRU) também mantiveram uma boa relação com as frações do capital portador de juros, cuja materialização dessa relação, podemos observar na tabela a seguir.

Tabela 7 – Receitas das contribuições sociais da Seguridade Social Desvinculadas pela DRU – 2016 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$

ANO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
COFINS	61.404	70.728	75.440	71.609	0	0	0
CSLL	20.443	22.695	23.565	24.606	0	0	0
PIS/PASEP	16.165	18.768	19.837	19.425	0	0	0
OUTRAS CONTRIBUIÇÕES	920	981	984	1.143	0	0	0
TAXAS DE ORGÃOS DA SEGURIDADE	286	232	281	299	249	249	220
TOTAL	99.218	113.404	120.107	117.082	249	249	220

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da ANFIP (2022) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do Tesouro Nacional (2022).

⁹⁰ Informação disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/06/governo-libera-r-34-bilhoes-para-empresas-pagarem-salarios-na-pandemia>. Acesso em: 04 set. 2023.

As Desvinculação de Receitas da União (DRU) incidiram significativamente sobre as contribuições sociais no período analisado, exceto sobre a contribuição para o RGPS, acumulando no período o total de R\$ 450,5 bilhões desvinculados do OSS. Cabe lembrar que, desde 2016, a DRU passou a operar com o percentual de 30% de desvinculação, até então seu percentual era de 20%, cujo aumento da alíquota foi definido pela Emenda Constitucional N.93/2016⁹¹, que também prorrogou o nefasto mecanismo até o ano de 2023. Essa modificação, configurou-se como mais uma medida draconiana empreendida por Michel Temer, nesse caso, direcionada às frações do capital portador de juros, para as quais o banqueiro Henrique Meireles atuou religiosamente, como Ministro da Fazenda.

Quando observamos a sua incidência por tipo de contribuição social, percebemos que a COFINS representa 62% de participação no total das desvinculações do período, seguindo da CSLL com 20% e PIS/PASEP com 16%.

Quando observamos a variação, percebemos que as desvinculações cresceram 14% em 2017 em relação a 2016, seguindo de crescimento de 6% em 2018 quando comparado a 2017. A partir de 2019, a DRU sofre queda de 3% em relação a 2018 e, conforme os dados, queda brusca de 100% em 2020, comparado a 2019, mantendo-se o total de desvinculação de 2020 em 2021. Já em 2022, os valores desvinculados caíram 12% em relação ao ano de 2021. A compreensão da magnitude da DRU, só pode ser alcançada quando a relacionamos com o total da arrecadação do OSS, conforme segue na próxima tabela.

⁹¹ A Emenda Constitucional N.93/2016 define que a DRU incidirá, além das contribuições sociais, sobre as CIDEs e demais taxas, mantendo-se de fora a contribuição social do RGPS e o salário educação.

Tabela 8 – Comparação do total das Desvinculadas pela DRU sobre as contribuições sociais da Seguridade Social no total da arrecadação da Seguridade Social – 2016 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$ e %

ANO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TOTAL DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL	936.734	982.173	997.128	973.087	900.536	1.003.300	1.115.000
TOTAL DE DESVINCULAÇÃO PELA DRU	99.218	113.404	120.107	117.082	249	249	220
% DA DRU EM RELAÇÃO A ARRECADAÇÃO DO OSS	11%	12%	12%	12%	0,03%	0,02%	0,02%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da ANFIP (2022) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do Tesouro Nacional (2022).

Vejamos que a DRU desvinculou significativos recursos do OSS, representando 11% do total das receitas em 2016, percentual que aumenta para 12% nos anos de 2017, 2018 e 2019, mesmo tendo ocorrido diminuição na arrecadação do OSS no ano de 2019. As significativas quedas registradas em 2020, 2021 e 2022, deve-se ao fato de que a DRU passou a não incidir mais sobre a COFINS, CSLL PIS/PASEP e outras contribuições sociais, remanescendo apenas sobre as taxas de órgãos da Seguridade Social. Essa não incidência da DRU sobre as 04 (quatro) contribuições sociais mencionadas, que por sua vez implicou nos resultados de 0,03% 0,02% e 0,02% da DRU em relação a arrecadação do OSS em 2020, 2021 e 2022, respectivamente, foi determinada pela Emenda Constitucional N. 103/2019, ou seja, pelo texto constitucional que contrarreformou a Previdência Social. Com isso, no período analisado, a DRU obteve queda na média em relação a arrecadação do OSS, na ordem de 13%. Ainda, as desvinculações subtraíram do OSS, em média no período, o montante de R\$ 64,3 bilhões.

Pela leitura dos dados em si, parece contraditório não reconhecer o avanço que tal modificação promoveu no OSS, dada a não incidência da DRU sobre as principais contribuições sociais nos últimos três anos. No entanto, as razões para essa realidade decorrem do fato de que a DRU perdeu, desde 2017, a sua finalidade principal de alcançar as metas de *superavit* primário, função essa que vinha sendo mais bem alcançada pelo Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional N.95/2016,

o qual aprofundou a rigidez das regras fiscais relativas as despesas primárias, sobretudo, no que se refere aos gastos sociais, limitando-os pelo período de vinte anos, como mencionamos anteriormente.

A DRU não foi extinta, estando em vigor até o final do ano de 2023, podendo, inclusive, ser prorrogada e reincidir sobre as contribuições do OSS. O texto da EC N.103/2019 apenas não aplica a mesma às contribuições sociais citadas anteriormente. Ela continua existindo, desvinculando os demais recursos, apesar da significativa redução em comparação ao que ela vinha desvinculando historicamente, o que se torna catastrófico quando observamos a existência do teto imposto os gastos sociais pela EC N. 95/2016. Estrategicamente, o governo neofacista de Bolsonaro utilizou-se dessa manobra de redução da incidência da DRU sobre as contribuições sociais, fato que, inclusive, possibilitou a aprovação da EC N. 103/2019. No conjunto, quando analisamos e comparamos as medidas tomadas, é negativo o saldo para o financiamento da política social, dada a asfixia provocada pelo teto dos gastos no OSS, somada a desvinculações da DRU, em menor proporção e, em maior, as Renúncias Tributárias.

Vejamos que ambos os governos ultraneoliberais de Michel Temer e Bolsonaro, se utilizaram do falacioso discurso da existência de *déficit* orçamentário não só na Previdência Social, mas em todo o sistema da Seguridade Social, para conseguirem o apoio político necessário a aprovação das contrarreformas e demais medidas danosas aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras, incluindo a contrarreforma da Previdência Social aprovada em 2019, conforme problematizaremos em momento oportuno. Com o intuito de desmontar tal argumento falacioso e ideológico, formulamos na tabela a seguir, uma projeção das receitas do Orçamento da Seguridade Social considerando, tanto os valores desvinculados pela DRU, bem como, aqueles valores que foram subtraídos do OSS pelas Renúncias Tributárias, os quais apresentamos e exploramos anteriormente. A projeção avança demonstrando o resultado do OSS, considerando as despesas realizadas pela Seguridade Social, conforme podemos observar.

Tabela 9 – Projeção das receitas, despesas e resultado do Orçamento da Seguridade Social, considerando os valores desvinculados pela DRU e valores das Renúncias Tributárias, 2016 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RECEITAS OFICIAIS	719.174	780.627	821.016	831.330	795.860	958.726	1.115.000
DESVINCULAÇÕES							
DRU	99.218	113.404	120.107	117.082	249	249	220
RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS	139.224	148.506	159.438	167.503	162.241	182.694	132,960
RECEITA FINAL	957.616	1.042.537	1.100.561	1.115.915	958.350	1.141.669	1.248.180
DESPEAS TOTAIS	773.595	837.190	874.291	926.904	950.678	994.157	1.228.324
RESULTADO	184.021	205.347	226.270	189.011	7.672	147.512	19.856

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da ANFIP (2022), do Demonstrativo de Gastos Tributários Bases Efetivas 2019 – série 2012 a 2022, da Receita Federal do Brasil (2022) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do Tesouro Nacional (2022).

Os dados nos permitem decifrar a realidade concreta, qual seja, da capacidade superavitária que o OSS possui, o que significa que ele tem condições de honrar com os seus compromissos, arcando os benefícios e os serviços que contribuem para a reprodução social da força de trabalho brasileira, por meio do sistema de Seguridade Social. Vejamos que todos os anos da série histórica analisada teriam saldo positivo, se consideramos os valores desvinculados pela DRU e os valores renunciados. Implica, portanto, reconhecer que a condição deficitária do OSS tem profunda relação com a nefasta agenda política ultraneoliberal dos governos de Michel Temer e Bolsonaro, nas quais a tônica do ajuste fiscal tem se pautado no desfinanciamento da reprodução social da força de trabalho, condição essa alcançada muito em função da manutenção da DRU e das Renúncias Tributárias sobre as contribuições do OSS. Nossos dados, portanto, convergem com aqueles levantados por Behring (2021, p.216), a partir dos quais, também afirma que:

[...] a seguridade social conseguiria arrecadar e custear seus gastos (que, ademais, geram renda, consumo e tributos pelo país), se não fossem os instrumentos do ajuste fiscal permanente, como a Desvinculações de Receitas da União (DRU), que hoje retira 30% do Orçamento da Seguridade Social, o Superávit Primário alimentado pela DRU e as isenções fiscais sobre as fontes da Seguridade Social, com destaque para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), para segmentos determinados, sem falar da astronômica dívida empresarial para com a Previdência Social de R\$ 427,4 bilhões em 2019, segundo relatório da Instituição Fiscal Independente (IFI), ligada ao Senado Federal, da qual se avalia que 63% poderia ser recuperada, retornando ao cofres públicos aproximadamente R\$ 157,9 bilhões de reais.

Quando olhamos do ponto de vista do percentual em relação a arrecadação do OSS, percebemos que ambas as medidas, DRU e Renúncias Tributárias, retiraram o equivalente a 25% do OSS em 2016, subindo para 27% em 2017, 28% em 2018 e 29% em 2019. Já nos anos de 2020, 2021 e 2022, os percentuais de ambas as medidas em relação a arrecadação do OSS foram em proporções menores, considerando a modificação na DRU, alcançando 18%, 18% e 12%, respectivamente. DRU e Renúncias, somadas, retiraram em média, 23% de todos os recursos arrecadados pelo o OSS no período de 2016 a 2022. Significa que os governos ultraneoliberais destinaram, praticamente $\frac{1}{4}$ da arrecadação do OSS para as diversas frações do capital.

No entanto, conforme já problematizamos anteriormente, esse quadro de aprofundamento dos instrumentos do ajuste fiscal, que tem levado à condição deficitária do OSS, não é suficiente para caracterizar os governos Temer e Bolsonaro como ultraneoliberais. É a combinação do aprofundamento desses nefastos mecanismos sob a regência do tacão do NRF, que os qualifica propriamente como ultraneoliberais, a partir dos quais a reprodução social da força de trabalho entrou em regime de desfinanciamento, cujos estragos já provocados no ilegítimo governo de Michel Temer, são pontados por Behring (2021, p. 193/194):

Os estragos da EC N. 95 foram monumentais durante o governo Temer: 1) nota técnica N. 27, do IPEA (2016), apontava tendência de perda de recursos da Assistência Social de 199 bilhões em dez anos e de 868,5 bilhões em vinte anos para a política onde se situam os programas de transferência monetária (BPC e PBF). O BPC se tornará insustentável a partir de 2026, com o teto de gastos, ao mesmo tempo que um número cada vez maior de idosos/as pobres sem aposentadoria passará a ter direito a esse direito constitucional. Já na passagem de 2016 para 2017, após anos de crescimento significativo (ainda que insuficiente), o orçamento da assistência social caiu 2,8%; o da saúde, 7%; o da Previdência, 0,2%.

Esses resultados trágicos, alcançados em pouco espaço de tempo, se devem ao fato de o NRF ter estabelecido limitadores rígidos em relação as despesas primárias do governo federal, os quais não puderam superar os gastos realizados nos anos anteriores, sendo corrigido apenas pelo IPCA, incluindo, aquelas despesas relacionadas a educação e saúde, conforme havia previsão na CF/1988.

Esse grau de devastação implantado pelo NRF combinado aos demais instrumentos do ajuste fiscal, operados pelos governos ultraneoliberais, configurou uma combinação explosiva que colocou o Brasil, por exemplo, em condição de extrema vulnerabilidade para enfrentamento da crise sanitária provocada pela COVID-

19, a partir de 2020. Se o vírus em si, do ponto de vista biológico, provocou um quadro de adoecimento considerado extremamente letal no mundo, no Brasil, ele foi potencializado pela opção política do governo neofacista de Bolsonaro, considerando a sua decisão política de manutenção da pasta de austeridade fiscal imposta pelo NRF, combinada a política negacionista da doença, cuja combinação conformou um verdadeiro extermínio aberto contra milhares de trabalhadores e trabalhadoras do Brasil, conforme aponta Boschetti (2023, p.02):

A perversidade com que este governo tratou o impacto da pandemia na classe trabalhadora, negando-lhe a mínima proteção necessária à garantia da vida, fez do Brasil, com 2,7% da população mundial, o país com o terceiro maior número de casos (6,14% do total mundial) e o segundo com o maior número de mortes (10,73% do total mundial) que poderiam ter sido evitadas com políticas de prevenção e proteção. Apesar de possuir um dos mais estruturados sistemas públicos do mundo (SUS), o criminoso retardo e lentidão na aquisição e distribuição de vacinas ceifou mais de 660 mil vidas oficialmente registradas e esconde uma subnotificação que pode chegar a mais 170 mil mortes. O Brasil se posiciona em quarto lugar mundial com 75% da população total e 80,27% da população com idade igual ou superior a 5 anos vacinada com duas doses, mas com fortes disparidades entre os Estados e recorrente discurso governamental contrário à vacinação, especialmente para crianças.

Basta observarmos as seis maiores funções orçamentárias de despesas do Orçamento Geral da União (OGU) nos últimos quatro anos, dispostas na tabela a seguir, para percebermos as implicações diretas do NRF sobre a evolução das despesas das políticas que integram a Seguridade Social e, ainda do Trabalho e Educação. E não somente isso, nossa observação avança também sobre qual foi a prioridade orçamentária do governo neofacista de Bolsonaro, inclusive, durante o contexto pandêmico provocado pela COVID-19, o que por sua vez, nos revelará qual fração de classe social o governo em questão mais beneficiou.

Tabela 10 – Participação das 06 (seis) maiores funções orçamentárias no Orçamento Geral da União – pago, 2019 a 2022, IPCA, valores em milhões de R\$ e em %

	FUNÇÃO DESP	PAGO (2019)		PAGO (2020)		PAGO (2021)		PAGO (2022)	
	TOTAL DO OGU	R\$ 2.710.907.655.985	%	R\$ 3.535.314.336.890	%	R\$ 3.861.162.268.993	%	4.166.021.055.079,47	%
	ENCARGOS ESPECIAIS - DÍVIDA PÚBLICA	R\$ 1.289.983.972.441	47	R\$ 1.683.400.623.822,72	47	R\$ 2.264.187.124.836,81	58	R\$ 1.974.781.324.853	47
SUBFUNÇÕES	ENCARGOS ESPECIAIS - SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA	R\$ 666.232.551.284,52	24	R\$ 775.689.911.698	22	R\$ 642.245.627.832,21	17	R\$ 468.298.631.779	11
	ENCARGOS ESPECIAIS - REFINANCIAMENTO DÍVIDA INTERNA	R\$ 596.709.480.653,46	22	R\$ 884.195.414.360	25	R\$ 1.575.281.749.873,37	70	R\$ 1.484.827.479.378	36
	ENCARGOS ESPECIAIS - SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA	R\$ 18.919.641.163,95	0,7	R\$ 23.063.490.918	1	R\$ 21.138.164.600,87	3	R\$ 19.241.353.668	4
	ENCARGOS ESPECIAIS - REFINANCIAMENTO DÍVIDA EXTERNA	R\$ 8.122.299.338,66	0,3	R\$ 451.806.848	0,01	R\$ 25.521.582.530,35	2	R\$ 2.413.860.028	0,2
	PREVIDÊNCIA SOCIAL	R\$ 743.575.391.556	27	R\$ 758.287.524.465	21	R\$ 845.174.182.816	19	R\$ 856.019.727.944	20
ASSISTÊNCIA SOCIAL	R\$ 92.845.668.722	3	R\$ 409.936.624.446	11	R\$ 158.601.987.506,00	4	R\$ 198.272.347.247	4	
SAÚDE	R\$ 114.182.505.319	4	R\$ 150.462.970.240	4	R\$ 161.436.188.575,00	4	R\$ 140.106.303.106	3	
EDUCAÇÃO	R\$ 94.474.263.880	3	R\$ 88.075.831.717	2	R\$ 96.055.905.716,00	2	R\$ 112.433.414.384	2	
TRABALHO	R\$ 89.080.958.225	3	R\$ 90.385.761.773	2	R\$ 73.105.642.477	2	R\$ 74.150.306.586	2	

Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 13 jun. 2023.

As médias de variação das despesas relacionadas a Seguridade Social, Educação e Trabalho, foram dramáticas no período em questão. A Seguridade Social, por exemplo, sofreu crescimento na ordem de 39% em 2020, comparado a 2019, registrando queda de 12% em 2021, quando comparado ao ano anterior.

Como mencionamos anteriormente, quando analisamos a Tabela 3, o crescimento em 2020 e 2021 se deve ao fato do acréscimo de receitas em virtude do Regime Extraordinário Fiscal relativo ao enfrentamento da COVID-19, instituído pela Emenda Constitucional N. 106/2020. Com o fim da sua vigência, as despesas da Seguridade Social cresceram apenas 3% em 2022, quando comparado ao ano de 2021, em função do crescimento das despesas relacionadas ao Auxílio Brasil, programa de transferência monetária, utilizado como medida eleitoral por Bolsonaro na tentativa de reeleição em 2022.

No período em análise, mesmo com todas as questões que apontamos anteriormente, as despesas da Seguridade Social tiveram crescimento pífio de 7%. Quando observamos a média de crescimento de cada política de forma separada, nos deparamos com um pífio crescimento de 4% da Previdência Social, cujas implicações relativas aos benefícios trataremos no próximo item e, 6% da Saúde, cujo orçamento limitado impossibilitou a ampliação da assistência a população infectada pela COVID-19, que evoluiu para casos mais graves, ainda que o SUS tenha sido fundamental no enfrentamento da pandemia. Sem ele, o número de mortes teria sido muito maior. Por fim, a Assistência Social, surpreendentemente, teve crescimento de 76%, motivado pelo Auxílio Emergencial, criado no contexto pandêmico. Assim, essa última política transformou-se de política direcionada a “vagabundo”, segundo proferido pelo próprio ex-presidente Bolsonaro, em a galinha dos ovos de ouro, fenômeno que não foi extensivo às demais políticas.

A educação, por exemplo, também conviveu com contingenciamento de recursos, a começar pela redução de 7% nas despesas de 2020, comparada ao ano de 2019. No ano em que a COVID-19 mais assolou o Brasil, o governo neofacista de Bolsonaro se valeu das medidas de isolamento social para reduzir as despesas na educação, fato que expressou a falta de assistência, em todos os níveis, inclusive tecnológico, para alunos e professores que tiveram que financiar o ensino remoto. Em 2021, as despesas cresceram 9%, seguindo de aumento de 17% em 2022. Em média no período, as despesas cresceram apenas 5%. O ataque por meio do orçamento, foi combinado aos ataques ideológicos do governo sobre todos os níveis da educação,

sobretudo, nas universidades, cuja finalidade foi de enfraquecê-las para, estrategicamente, mercantilizá-las, como lembra Badaró (2020, p.213):

A atitude obscurantista em relação a educação e a ciência teve repercussões materialmente concretas, com a intensificação dos cortes de verbas as instituições de ensino superior e as agências de apoio a produção científica e programas de pós-graduação. Substituindo o primeiro-ministro indicado por Olavo de Carvalho para o posto da Educação (Ricardo Velez Rodriguez), após poucos meses no cargo, período em que demonstrou incompetência administrativa e retórica hostil aos produtores de conhecimento, por um segundo ainda mais obtuso e agressivo (o também olavista Abraham Weintraub), Bolsonaro confirmou que sua pauta para educação, ciência e tecnologia e centrada na destruição. Weintraub primeiro operou um corte de 30% do orçamento das universidades e institutos federais (justificando inicialmente como punição contra a balburdia em algumas dessas instituições), estrangulando-as, para, em seguida, apresentar a saída de um projeto de nome future-se. A ideia chave do projeto é que as instituições devem ser refuncionalizadas como organizações de serviços para que possam iniciar seu autofinanciamento, desobrigando o Estado federal de custear as instituições públicas sob sua responsabilidade.

No que se refere-se as despesas relacionadas ao Trabalho, tiveram queda de 4% no período analisado, cujas implicações nos principais benefícios, optamos por discutir no próximo item. Mesmo no primeiro ano pandêmico, ou seja, em 2020, a função trabalho cresceu apenas 1% e, no ano de 2021, sofreu significativa redução de 19%, o que evidencia o desprezo do governo de Bolsonaro em relação à proteção do trabalho. Por fim, em 2022, as despesas tiveram aumento pífio de 1%.

Se por um lado, as funções orçamentárias relacionadas à Seguridade Social, Educação e Trabalho, que são responsáveis pelo financiamento de diversos serviços e benefícios direcionadas a significativa parcela da população brasileira, viveram variações dramáticas no período em análise, não verificamos naquelas funções orçamentárias que estão diretamente relacionadas ao atendimento de interesses da fração do capital portador de juros.

Conforme expõe a tabela 10, a função orçamentária encargos especiais⁹², que abriga as subfunções serviços da dívida interna, refinanciamento da dívida interna, bem como, serviços da dívida externa e refinanciamento da dívida externa, ocupou a primeira colocação do OGU nos anos em análise, com participação de 47%, 47%,

⁹² Essa função abriga outras subfunções orçamentárias, tais como: outras transferências, outros encargos especiais, educação básica, administração geral, trabalho – proteção e benefícios ao trabalhador, saúde – atenção básica, além de comércio e serviços – serviços financeiros. No entanto, os montantes que constam na tabela em questão referem-se apenas as subfunções: serviços da dívida interna, refinanciamento da dívida interna, serviços da dívida externa e refinanciamento da dívida externa. Cabe mencionar que essas quatro subfunções, representaram no total da subfunção Encargos Especiais, o equivalente a 69%, 73%, 80% e 76%, nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente.

58% e 47%, nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente. Notemos que o maior gasto do governo de Bolsonaro foi com o pagamento dos serviços da dívida pública, o que contraria o discurso governamental de que os gastos sociais sufocam a arrecadação tributária e engessam a capacidade de atuação do Estado brasileiro. Em média, no período, a função encargos especiais capturou 51,3% dos recursos do OGU, ou seja, pouco mais da metade de todos os recursos investidos pelo governo federal no país.

Considerando apenas o pagamento dos serviços das dívidas interna e externa⁹³, deixando de fora o refinanciamento da dívida interna e externa, ainda assim, temos uma significativa parcela de fundo público mobilizada por essas duas funções orçamentárias. Em 2019, elas representaram 25,3% de participação no total do OGU, caindo para 22,6% em 2020. Já em 2021 e 2022, elas representam 19,9% e 15%, respectivamente, de todas as despesas realizadas pelo OGU.

Ao tempo que as despesas da Seguridade Social, Educação e Trabalho, tiveram crescimento vegetativo de 7%, 5% e 9%, respectivamente, no período analisado, em função do limite imposto pelo NRF, por outro lado, as despesas com serviços da dívida interna e externa, cresceram em proporção maior, acumulando crescimento de 13% no período em questão. Observando a variação das despesas dos serviços da dívida interna e externa por ano, descobrimos que elas cresceram 30% em 2020, seguindo de crescimento de 35% em 2021, caindo -13% em 2022. Isso implica reconhecer que, nem mesmo durante o contexto de agudização econômica provocada pela crise sanitária, o governo ultraneoliberal de Bolsonaro deixou de honrar o compromisso firmado com as frações do capital portador de juros.

Somando os percentuais das despesas com Previdência Social, Assistência Social, Saúde, Educação e Trabalho, os recursos despendidos nessas políticas sociais não chega a ser significativamente maiores ao montante do gasto com os serviços da dívida pública. Tais políticas alcançaram, em conjunto, 41% de participação do OGU em 2019, crescendo para 42% em 2020. Já em 2021 e 2022, o percentual de participação dessas políticas no total do OGU sofre queda significativa,

⁹³ Estamos cientes do debate realizada por Salvador (2017), Behring (2021) e outros pesquisadores acerca da não inclusão dos gastos relacionados ao refinanciamento da dívida pública interna e externa, por se tratar de recursos que não são pagos no respectivo ano de exercício fiscal, embora apareçam no orçamento, metodologia que diverge daqueles dados apresentados pelo grupo da Auditoria Cidadã da Dívida. Acompanhamos esse entendimento dos pesquisadores, apresentando aqui, com base no Siga Brasil, todas as subfunções que tratam dos dados relativos à dívida pública, pelo fato deles nos possibilitarem compreender o lugar que a dívida pública ocupa no OGU.

tendo representado 32% e 33% de participação, respectivamente, demonstrando que o aumento das despesas do OGU não se deu em razão dos gastos sociais e que, a elevação nos dois anos anteriores se deu em razão do Regime Extraordinário Fiscal relativo ao enfrentamento da COVID-19. Em média, no período, as despesas com as funções orçamentárias Previdência Social, Assistência Social, Saúde, Educação e Trabalho, alcançaram o percentual de 37% de todos os recursos investidos pelo governo federal. Por outro lado, a média de participação das duas subfunções orçamentárias serviços da dívida interna e externa, alcançaram 20,8% de participação no total do OGU.

Observemos que, ao passo que as despesas com os gastos sociais sofreram queda em 2021 e 2022, houve um crescimento das despesas relativas aos serviços da dívida pública, demonstrando a prioridade governamental na distribuição dos recursos que compõem o fundo público para o capital portador de juros.

Ainda examinando detalhadamente o comportamento da função Encargos Especiais, podemos observar que a maior despesa desta função, no período analisado, é com o pagamento dos serviços da dívida interna, com média de 18,6%, enquanto serviços da dívida externa segue na 2ª colocação, no total das despesas dessa função, com média de participação de 2,2%. Tais dados nos conduzem a curiosidade acerca do perfil dos principais portadores dos títulos da dívida pública interna brasileira, já que eles tem sido os mais privilegiados na redistribuição do fundo público, conforme evidenciam os dados. Nos fazemos, portanto, a pergunta feita por Behring (2021, p.210):

Quem são os grandes beneficiários dessa lógica? [...] as instituições financeiras, credoras dos títulos da dívida brasileira, em especial da dívida interna, já que os fundos de pensão, que a contrarreforma da Previdência Social busca favorecer, são aqui os principais credores. Seus prepostos estão instalados no Planalto e no superministério da Economia – não podemos esquecer que Guedes tem relação com o BGT-Pactual.

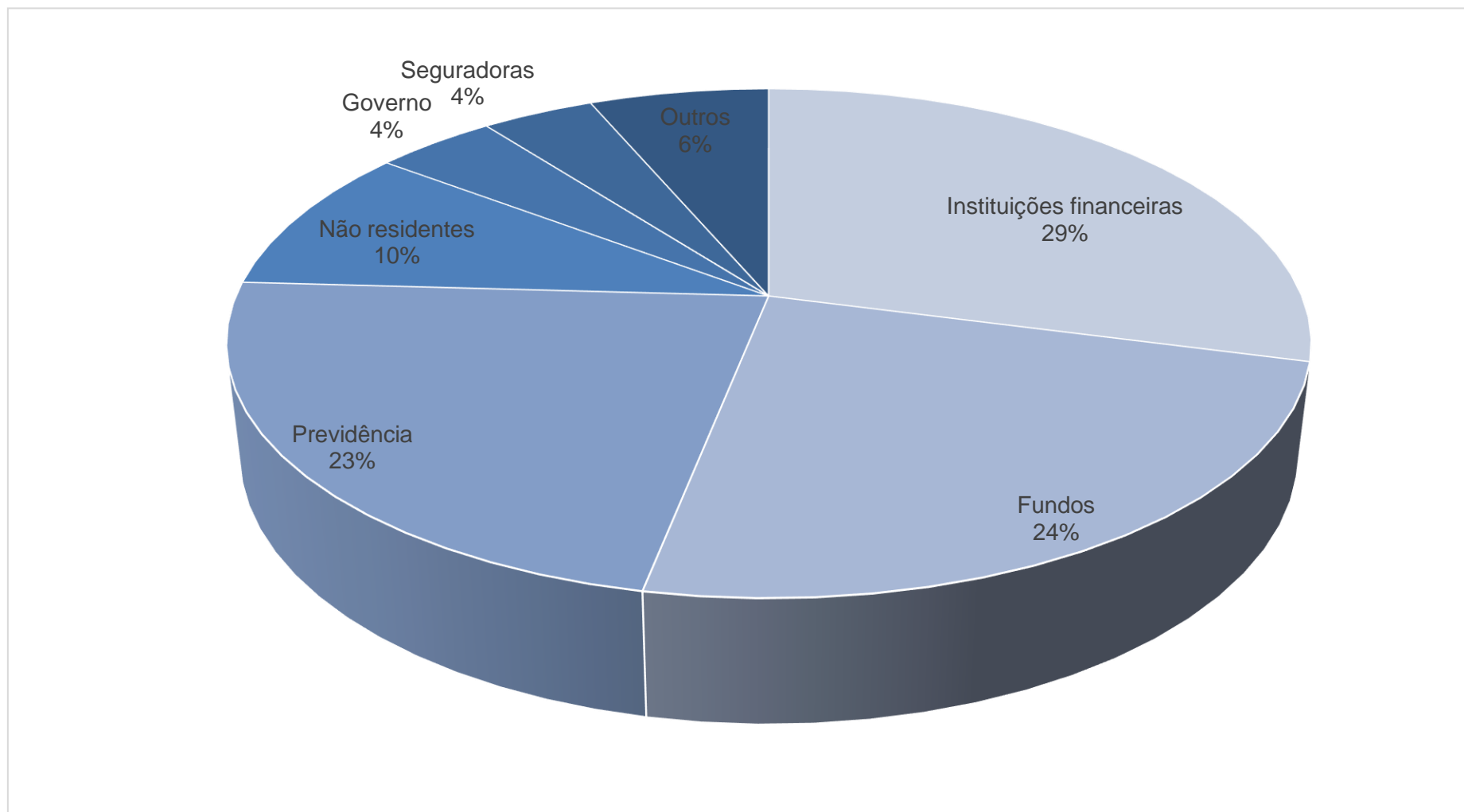
Nossos dados, dispostos no próximo gráfico, que detalha a base de investidores⁹⁴ da dívida pública mobiliária federal interna, tomado como referência o

⁹⁴ O Tesouro Nacional (2023, p.24) utiliza classificação própria acerca dos 06 (seis) grupos de investidores da dívida pública federal, conforme podemos observar: “Instituições financeiras: inclui a carteira própria de bancos comerciais nacionais e estrangeiros, bancos de investimento nacionais e estrangeiros e corretoras e distribuidoras. Também inclui os bancos estatais e o BNDES. As aplicações das instituições financeiras em fundos de investimento também estão vinculadas a esta categoria. Fundos: inclui fundos de investimento regidos pela Instrução CVM 555, de 17/12/2014, e outros fundos. Excetuam-se as aplicações de bancos, entidades de previdência, investidores não residentes, governo e seguradoras que estão alocadas nas suas respectivas categorias. Previdência:

estoque da dívida pública em dezembro de 2022, confirmam a afirmação feita por Behring (2021). A estrutura fiscal ultraneoliberal erigida por Michel Temer e mantida e reforçada por Bolsonaro, beneficiaram aquelas frações da classe dominante que operam na compra de títulos públicos por meio das instituições financeiras, predominantemente.

inclui os fundos de investimento e carteira própria de previdência aberta e fechada e RPPS. Não residentes: inclui das contas de cliente não residente criadas por meio da Carta-Circular no 3.278, de 18.6.2007. São considerados investidores não residentes as pessoas físicas ou jurídicas e os fundos ou outras entidades de investimento coletivo com residência, sede ou domicílio no exterior. Estão incluídos os títulos detidos por não residentes por meio de fundos de investimento. Governo: inclui fundos e recursos administrados pela União tais como FAT, FGTS, fundos extramercado, fundo soberano, fundos garantidores. Seguradoras: além das próprias, inclui também resseguradoras; Outros: inclui contas de cliente pessoa-física residente, inclusive as do Tesouro Direto, carteira própria de distribuidora ou corretora estrangeira e nacional, sociedade de capitalização, dentre outros”.

Gráfico 2 – Base de detentores dos títulos da dívida pública mobiliária interna federal – estoque de dezembro de 2022, em %



Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2022, emitido pelo Tesouro Nacional. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:46036. Acesso em 13 jun. 2023.

As instituições financeiras ocuparam a primeira colocação no grupo de detentores dos títulos da dívida pública interna, com participação de 29% no total da dívida em 2022. Em seguida, os fundos representaram 24%, enquanto a previdência, representou 23%. No que se refere a participação da previdência, terceira maior beneficiária do sistema da dívida pública, cabe lembrar que ela se refere, conforme detalha o Tesouro nacional (2023), as carteiras de investimentos das previdências complementares, abertas e fechadas, incluindo aquelas previdências complementares dos servidores públicos, a exemplo da FUNPRESP. Nesse sentido, os dados evidenciam a razão de ser da previdência complementar no Brasil, apontada por Granemann (2020, p.60).

Ambas as formas de “previdência” complementar realizam-se por meio de investimentos no mercado de capitais e são sistemas privados de aplicação financeira, capitais fictícios derivados de capitais portadores de juros, prioritariamente alocados em duas frentes: 1) na compra de títulos públicos dos Estados pelo planeta; em tempos de graves crises econômicas, os títulos mais seguros são os daqueles Estados que conseguem combinar ambientes sociais que garantam exploração elevada da força de trabalho, controle sobre a luta de classe e juros substantivos. Os recursos para remunerar os (proprietários dos) títulos públicos com juros altos provêm do fundo público recolhido e gerido pelo Estado, na imediatividade da vida social, como impostos e contribuições sociais; na essência, sempre e tão somente, riqueza produzida pelo trabalho. Por trabalho excedente (base da mais-valia) expropriado dos trabalhadores pelo capital e cuja ínfima parte é recolhida ao Estado, por exemplo para a Seguridade Social, como impostos sobre o lucro. Por trabalho necessário, (assume a forma de salário) pela sucção cada vez mais alargada de impostos sobre o consumo e de contribuições sociais recolhidas da classe trabalhadora ao mesmo Estado burguês. O fundo público recolhido sob a forma monetária materializa-se em obras estatais como empresas, estradas e pontes; na reprodução da vida dos trabalhadores por meio de hospitais, escolas e aposentadorias; mas, também, porções crescentes deste fundo têm assumido a forma de juros transferidos aos grandes capitais detentores dos títulos públicos que, do ângulo do Estado que os remunera, é a sua dívida pública.

Seguindo com nossas análises, os não residentes, outros, seguradoras e governo, representaram 10%, 6%, 4% e 4% da dívida, respectivamente. Esses 06 (seis) grupos de investidores partilharam entre si, mais de R\$ 1,9 trilhão em 2022, por meio do pagamento dos serviços da dívida interna, conforme relevou os dados analisados anteriormente. Essa realidade concreta coloca em evidência a atualidade do pensamento de Marx (2002, p.1982), para quem a dívida pública, ainda na acumulação primitiva, já era um elemento fundamental no processo de acumulação de capital:

A dívida pública tornar-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva. Como o toque de uma varinha de mágica, ela dota o dinheiro

improdutivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital. Os credores do Estado não são nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida pública, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante.

Relacionando os dados relativos ao pagamento dos serviços da dívida pública, bem como dos gastos com as políticas sociais mencionadas, com o total da carga tributária bruta dos últimos anos, podemos desvendar o lugar que cada classe social ocupa na distribuição dos recursos que compõem o fundo público. Quando se trata da arrecadação, é a classe trabalhadora que ocupa o primeiro lugar, sustentando maior parte dos tributos recolhidos pelo Estado, considerando que, conforme apontaram os dados analisados anteriormente, os impostos indiretos ocupam o primeiro lugar na arrecadação total da carga tributária bruta do Brasil, com média de participação de 42% no período de 2019 a 2022. Por outro lado, quando observamos as despesas realizadas pelo Estado brasileiro, é a fração do capital portador de juros que ocupa o primeiro lugar na captura dos recursos que compõem o fundo público, por meio do pagamento dos serviços da dívida pública, incluindo o refinanciamento, cuja média de

participação no total dos gastos do governo federal foi de 51,3%, no período analisado. Excluindo o refinanciamento, os serviços da dívida interna e externa, alcançaram 20,8% de participação no total do OGU, o que continua a ser expressivo.

O pagamento dos serviços da dívida pública, portanto, foram mantidos pelos governos ultraneoliberais ao custo do sacrifício da população brasileira, sobretudo, no pior cenário econômico e social imposto pela crise sanitária da COVID-19, quando aquela conjuntura exigia mais investimentos públicos nas políticas sociais e públicas que atuaram na linha de frente, o que não foi verificado na gestão genocida de Bolsonaro.

Por fim, é preciso destacar que a dívida pública vem ocupando centralidade no atual estágio de reprodução ampliada do capital a nível mundial, não sendo uma particularidade apenas do Brasil, ainda que tenha se tornado um mecanismo perverso nas economias capitalistas dependentes, nas quais o ajuste fiscal permanente sacrifica o país em favor do pagamento dos serviços da dívida pública, pressionando pela formação do *superavit* primário, cujos dados problematizados anteriormente comprovam isso. Conforme destaca Behring (2021, p.153):

No entanto, se para os países do capitalismo dependente e periférico o processo de endividamento é um calvário já de longa duração, muitas vezes odioso e ilegítimo, produzindo imensa hemorragia de recurso na direção dos países do capitalismo central e imperialista, como uma espécie de expiação

dos mercados, da gestão macroeconômica cronicamente populista e perduraria, eis que ao norte da linha do Equador explodiu também o endividamento, destacadamente após a crise que teve seu epicentro nos EUA, conhecida como crise das subprimes, de 2008/2009...

Voltando ao caso brasileiro, se alguma despesa sufoca a atuação do Estado brasileiro, essa despesa refere-se aos serviços da dívida pública. Cabe problematizar, qual a função do pagamento dos serviços da dívida pública que os governos ultraneoliberais cumpriram religiosamente ao longo dos últimos anos, sacrificando a grande maioria da população brasileira por meio do desfinanciamento da reprodução social da força de trabalho, operado pelo recrudescimento dos instrumentos do ajuste fiscal sobre o OSS, inclusive, no contexto pandêmico.

Não se trata do pagamento da dívida em si, mas da manutenção do pagamento dos seus serviços, o que evidencia a opção política dos governos ultraneoliberais de manter o endividamento público como uma forma de acumulação de capital e, lembremos, com remuneração da taxa de juros em patamares elevados, já que a dívida pública no Brasil é vinculada a taxa SELIC⁹⁵, o que demonstra o interesse pela manutenção da taxa de juros alta⁹⁶, pois ela privilegia a remuneração do capital portador de juros que investem na compra de títulos públicos.

Mesmo com a sangria de recursos públicos realizada no período de 2019 a 2022, conforme os dados evidenciaram, a dívida pública federal encerrou o ano de 2022 com crescimento, cujo estoque alcançou a marca de R\$ 5,951 trilhões, segundo relatório mensal da dívida pública federal do mês de dezembro de 2022, emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional (2022), o que significará o prolongamento indefinido da manutenção do pagamento dos serviços da dívida pública, para o qual, o ajuste fiscal permanente também continuará operando na formação do *superavit* primário. Os dados, portanto, nos permitem compreender que estamos diante da manutenção de uma dívida pública que é odiosa, ilegítima e, ainda, ilegal, o que coloca na ordem do dia uma auditoria democrática e independente, a partir da qual o país deve anular e não pagar, total ou parcialmente, a dívida pública (BEHRING, 2021).

⁹⁵ Em 2019, a taxa SELIC chegou ao patamar de 4,4% ao ano, caindo para 1,9% ao ano em 2020. A partir de 2021, a taxa SELIC sofreu grande crescimento no Brasil, chegando a 9,15% ao ano e, saltando em 2022 para 13,65% ao ano, conforme disponibilizado pelo Banco Central do Brasil. Dados disponíveis em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso em 21 jul. 2023.

⁹⁶ Cabe lembrar que, desde 2021, o Banco Central tornou-se autônomo, não estando mais subordinado ao Ministério da Economia. Curioso que a elevação absurda da taxa SELIC ocorre justamente a partir da sua autonomia, em 2021.

Por outro lado, a falsa narrativa utilizada pelos governos ultraneoliberais de estabilização econômica do país, geração de emprego e renda, além da diminuição da desocupação mediante o empreendimento do ajuste fiscal permanente, não pode ser sustentada diante dos dados concretos da realidade, que demonstram o contrário, uma vez que, tais questões, só se agravam ao longo dos últimos anos, conforme podemos observar na tabela a seguir, que trata da população ocupada, desocupada, e ocupada informalmente no período de 2016 a 2022.

Tabela 11 – População ocupada, desocupada e ocupada informalmente no período de 2016 a 2022, em milhões e em %

ANO	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	EM MILHÕES	EM %	EM MILHÕES	EM %	EM MILHÕES	EM %	EM MILHÕES	EM %	EM MILHÕES	EM %	EM MILHÕES	EM %	EM MILHÕES	EM %
POPULAÇÃO OCUPADA	90.174	55,1	92.228	55,7	93.534	55,9	95.515	56,5	83.439	49	98.269	56,8	99.370	57,2
POPULAÇÃO DESOCUPADA	12.476	12,2	12.453	11,9	12.413	11,7	11.903	11,1	14.598	14,9	10.080	9,3	8.572	7,9
POPULAÇÃO OCUPADA INFORMALMENTE	35.202	39	37.111	40	38.043	41	38.756	41	31.691	38	39.286	40	38.554	39

Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no Painel da PNAD Contínua do IBGE. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

Os dados nos revelam que não houve melhora significativa na desocupação e na criação de postos de trabalho formais no país durante os governos ultraneoliberais de Michel Temer e Bolsonaro. A população ocupada sofreu pífio crescimento de 2% no período de 2016 a 2022, o que significa que as medidas de ajuste fiscal aqui problematizadas pouco, ou quase nada, contribuem para o desenvolvimento do país, como prometido pelos governos em questão.

A desocupação sofreu pequena queda nos anos de 2017, 2018, e 2019, equivalentes a -0,2%, -0,3% e -4,1%, respectivamente. No entanto, o ano de 2020 registrou o expressivo aumento de 22,6% na desocupação, em função do contexto pandêmico, quando o desemprego aumentou, embora o governo neofacista de Bolsonaro tenha liberado bilhões de recursos públicos para socorrer as empresas privadas, as quais continuaram realizando demissões. Já nos anos de 2021 e 2022, a desocupação volta a cair no país, nos patamares de -30,9% e -15%, respectivamente. No período analisado, a desocupação encolheu, em média, 4%. Com dados próximos ao que ora apresentamos, Boschetti (2023, p.10) também problematiza essa realidade, destacando que,

A “festejada” queda de 3% na chamada desocupação (desemprego) em relação a 2020, e que atingia mais de 15 milhões de trabalhadores/as há 1 ano atrás, deixa hoje sem emprego 12 milhões, ou seja, somente algo próximo de 3 milhões conseguiram emprego, mesmo com todo o esforço governamental para subsidiar o capital e desproteger a classe trabalhadora, com redução dos valores do auxílio emergencial e a incitação à realização de atividades sem proteção sanitária e sem condições adequadas de trabalho. A taxa de 11,1% de desocupação (desemprego) em dezembro de 2021 é menor que a de 2020 (14,2%), mas é igual à de 2019 (11,1%) e levemente inferior à de 2018 (11,7%), mas bastante superior à de 2015 (8,6%) e 2014 (6,9%), o seja, não resulta da pandemia, mas sim da política ultraneoliberal adotada desde 2016 que destruiu direitos do trabalho.

Nesse sentido, a queda do desemprego, por sua vez, está relacionada com o aumento da ocupação informal, que cresceu absurdamente no país no mesmo período, o que se torna preocupante quando lembramos que tais postos de trabalho não contribuem para o RGPS, por sua vez, não possuem cobertura previdenciária, além de, em grande parte, se tratar de trabalhos precários que também não possuem proteção social trabalhista, acrescentando-se o fato de que são postos de trabalho com baixas remunerações, alta rotatividade e instabilidade.

Conforme os dados da tabela, a informalidade no país cresceu nos anos de 2017, 2018 e 2019, cujas taxas de crescimento foram de 5,4%, 2,5% e 1,9%, respectivamente. Já em 2020, também em função do contexto pandêmico, os postos

de trabalhos informais caíram 18,2%, o que demonstra a fragilidade desse tipo de posto de trabalho em contextos de instabilidade econômica e sanitária. Por fim, a informalidade voltou a crescer 24% em 2021 e, retraindo 1,9% em 2022. No período analisado, a informalidade teve variação média positiva, de 2%.

Os dados nos levam a afirmar, portanto, que o pífio crescimento da ocupação nesse período não se deu em razão da estabilização econômica promovida pelos instrumentos do ajuste fiscal, pelo contrário, a crise econômica se agudizou, tendo o Brasil fechado o ano de 2022 com explosivo crescimento da dívida interna federal, embora tenha ocorrido violenta hemorragia de recursos por meio do sistema da dívida pública.

Isso posto, a razão do pequeno crescimento dos postos de trabalhos decorre justamente das medidas draconianas aprovadas por Michel Temer, especificamente, pela reforma trabalhista, aprovada pela Lei n. 13.467/2017 e, pela regulamentação da terceirização, por meio da Lei N.13.429/2017, as quais aprofundaram a precarização das relações de trabalho no Brasil, outorgando ao capital superexplorar a força de trabalho sem carteira assinada e nenhuma garantia trabalhista e previdenciária, além do pagamento do equivalente de valor, ou seja, o salário, muito abaixo do necessário para sobreviver. Sobre essas duas medidas, destaca Gentil (2019, p.185)

Para complementar o quadro de destruição dos direitos sociais no governo Temer, foi aprovada a reforma trabalhista (Lei n. 13.467/2017), trazendo amplos retrocessos como ainda não se havia presenciado na história do país. A nova lei prevê, entre muitas medidas de flexibilização: a possibilidade de redução do salário com a demissão coletiva e recontração via terceirização ou acordo fechado individualmente; a prevalência do acordado sobre o legislado; provocando o afastamento do Estado como moderador das relações de trabalho; o parcelamento das férias em até três períodos, à escolha da empresa; o fim da obrigatoriedade da contribuição sindical; e, principalmente, a adoção de vínculos de trabalhos mais flexíveis (contratos de terceirização temporários e intermitentes) [...] “por essa lei, é permitido que as firmas terceirizem todas as atividades, inclusive atividades-fim. A previsão é de que um amplo rebaixamento dos salários (trabalhadores terceirizados recebem salário 24% inferior ao dos contratados diretamente, conforme o DIEESE), aumento da jornada de trabalho (terceirizados trabalham, em média, três horas a mais por semana), elevação dos acidentes e mortes no trabalho e perda da capacidade de negociação por benefícios e salários, em função da fragilidade dos sindicatos.

O aumento das ocupações precarizadas, conforme os dados apontam, constitui implicação direta da nefasta contrarreforma trabalhista empreendida por Michel Temer. Em muito, elas pioraram as condições de vida e trabalho da classe trabalhadora, sobretudo, no contexto pandêmico provocado pela COVID-19, cuja fragilidade dos vínculos jogou milhares de trabalhadores e trabalhadoras a própria

sorte, o que demonstra a descartabilidade da força de trabalho em momentos de crise, aumentando a massa inserida no Exército Industrial de Reserva.

Cabe mencionar, ainda, que esse quadro de precarização também tem relação com as modificações promovidas pelo governo neofascista de Bolsonaro, por meio da MP N.905/2019, conhecida como medida provisória do Contrato Verde e Amarelo, a qual esteve em vigência durante o período de novembro de 2019 a abril de 2020, aplicada nas relações de trabalho com contratos de trabalho de até 1,5 salário-mínimo, ou seja, direcionada ao segmento mais precarizado da classe trabalhadora. Dentre as alterações abusivas, essa MP permitia o trabalho em dias de domingos e feriados, sem o devido pagamento dobrado; possibilidade de privatização do seguro acidente; retirada do auxílio alimentação dos impostos trabalhistas; fim da justiça do trabalho; redução da alíquota do FGTS e possibilidade de redução de multa rescisória, negociado entre empregador e trabalhador.

Por fim, é necessário destacar, que todo esse quadro de precarização da força de trabalho, que se expressa na informalidade, bem como, do desemprego estrutural que se expressa nos dados da desocupação, não atinge igualmente a classe trabalhadora. Essas questões estão fundamentalmente ligadas a marcadores étnicos raciais e de gênero, além de geracionais e outros, conforme comprova Badaró (2020, p.220):

Na informalidade, estavam 47,3% dos pretos e pardos, em comparação a 34,6% dos brancos. Quanto ao desemprego, ele também atingia diferenciadamente pretos e pardos, cuja taxa era de 14,1% em relação aos brancos, com taxa de 9,5% de desemprego, diante da média geral de 12% de desocupados naquele ano [...] nos dados do terceiro trimestre de 2019, segundo o IBGE, a taxa de desemprego entre brancos havia caído de 9,5% para 9,2% em relação ao trimestre anterior, enquanto a de pardos recuara de 14% para 13,6%, mas a desocupação de pretos crescera de 14,5% para 14,9% [...] em 2018, as mulheres eram minoritárias na força de trabalho ocupada, representando 43,7% desta, mas majoritárias entre os subocupados, entre os quais eram 54,6%. Nos dados sobre desemprego do terceiro semestre de 2019, percebemos que a taxa de desocupação era de 13,9% entre as mulheres, enquanto ficava em 10% entre os homens [...] soma-se a essa desigualdade estruturais no inteiro da classe trabalhadora os aspectos geracionais da precarização das relações de trabalho, com taxa de subocupação e desocupação maiores entre os jovens.

Os dados quantitativos que apresentamos sobre desocupação e informalidade podem ser mais bem analisados a partir dessa qualificação apresentada pelo autor, a partir dos quais podemos afirmar que a superexploração da força de trabalho brasileira, operada na quadra histórica dos governos ultraneoliberais, incide, predominantemente, sobre as mulheres, pretos e jovens, cujos demarcadores se

entrelaçam e aprofundam ainda mais esse quadro. E não recai sobre essas parcelas da classe trabalhadora apenas a superexploração, ela se complementa a expropriação tributária, operada pela regressividade do sistema tributário brasileiro, conforme discutimos no Capítulo 2, no qual, os mais pobres sustentam a maior parte da carga tributária, destinando parcela significativa dos seus rendimentos para o consumo de mercadorias, as quais estão repletas de impostos indiretos.

Ademais, a intensificação das medidas de ajuste fiscal adotadas ao longo desses últimos sete anos não foi capaz de melhorar nem sequer o quadro do emprego no Brasil. Na verdade, os efeitos de tais medidas, como já observamos e discutimos anteriormente, só acarretam resultados negativos no que se refere as contribuições do OSS, de modo a provocar o desequilíbrio do financiamento da Seguridade Social brasileira e, conseqüentemente, a regressão dos serviços e benefícios que elas ofertam.

O único saldo verificável desses instrumentos, portanto, tem sido o de desfinanciar políticas que incidem na reprodução social da força de trabalho brasileira, ao mesmo tempo que privilegiaram frações específicas da burguesia, como no caso do setor produtivo e do capital portado de juros. Mas as medidas empreendidas pelos governos ultraneoliberais de Michel Temer e Bolsonaro não pararam por aí. Elas avançaram por meio das contrarreformas endereças a política de Previdência Social, cujo debate constituiu nosso principal foco no próximo item. Nele, trataremos de localizar as implicações promovidas pelas principais modificações provocadas pela contrarreforma da Previdência Social, instituída pela EC N. 103/2019, no governo neofacista de Bolsonaro. Ao fazermos isso, apontaremos também os efeitos do recrudescimento do ajuste fiscal permanente a partir da leitura de dados acerca dos benefícios e serviços direcionados a classe trabalhadora, por meio da política de Previdência Social e do Trabalho, duas das principais políticas que impactam na reprodução social da força de trabalho brasileira.

4.2 As implicações da contrarreforma previdenciária de 2019

A contrarreforma da Previdência Social, seja do RGPS ou do RPPS dos servidores públicos do ente federal, integra um elemento histórico-estruturante do

ajuste fiscal permanente brasileiro, a partir das quais, permitem ao Estado reduzir as despesas com benefícios e serviços direcionados aos seus segurados, o que vem a ser “positivo” no alcance das metas do *superavit primário*. Essa relação, não justifica, mas explica o histórico contexto de contrarreformas previdenciárias empreendidas, a todo custo, pelos governos neoliberais pós-democratização de 1988, conforme recuperamos anteriormente.

Se exploramos, portanto, essa relação, demonstrando como os instrumentos do ajuste fiscal operaram desfinanciando o OSS, no qual se insere o RGPS, pressionando assim, a realização das contrarreformas previdenciárias; por outro lado, não havíamos explorado, com a devida atenção, outras duas finalidades das contrarreformas previdenciárias, tarefa que optamos por fazer nesse item que, por consequência, nos fundamentará na análise das implicações da contrarreforma da Previdência Social realizada pelo governo neofacista de Bolsonaro, por meio da Emenda Constitucional N. 103/2019.

A contrarreforma da Previdência Social não possui apenas essa razão de ser: liberar recursos públicos para o *superavit* primário. Ela também se relaciona fundamentalmente com o processo de expropriação de direitos que implica na disponibilização da força de trabalho nos termos pautados pela superexploração (FONTES, 2010) e, com o processo de transformação dos benefícios previdenciários em mercadorias comercializadas pelos fundos de pensão, pelo artifício da financeirização que atinge inúmeras políticas sociais (BRETTAS, 2020). Nesse sentido, mantemos alinhamento com Boschetti (2023, p.9), para quem,

A supressão dos direitos trabalhistas e previdenciários tem o propósito de rebaixar o valor da força de trabalho, ampliar e intensificar a jornada de trabalho, obrigando-a trabalhar mais tempo, com salários mais baixos, retardar o acesso à aposentadoria, reduzir seu valor e estimular sua mercantilização, com expansão de seguros privados. Trata-se de um nítido processo de subsunção do trabalho ao capital e de expropriação de direitos a fim de disponibilizar a força de trabalho para o capital.

Isso nos leva a observar que todas as contrarreformas previdenciárias⁹⁷ empreendidas nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff,

⁹⁷ E, também, as contrarreformas trabalhistas operadas nessa mesma quadra histórica pelos respectivos governos. Já problematizamos, anteriormente, a supressão dos direitos trabalhistas realizada tanto pelos governos de Michel Temer como de Bolsonaro, cuja resultante foi o aumento dos postos de trabalhos precarizados, sem a mediação da proteção social trabalhista e previdenciária, com remunerações muito aquém do necessário, entre outras, relativos ao período de 2016 a 2022, conforme apontaram os dados da tabela 11.

possuíram, portanto, uma similaridade entre as nefastas modificações realizadas nos direitos previdenciários, apesar das diferenciações políticas e ideológicas que cada um deles possuía, resguardando indiscutível, a tônica neoliberal. Todas as contrarreformas realizadas nesse período incidiram sobre três pontos fundamentais: 1 – alteração, para mais, da idade mínima e tempo de contribuição para acesso, sobretudo, a aposentadoria, o que significa mais tempo de trabalho e menos tempo de gozo da aposentadoria; 2 – instituição de teto previdenciário que limita o valor dos benefícios, hoje se encontra em R\$ 7.507,49, além da criação de critérios que dificultam o alcance do valor do benefício estipulado pelo teto⁹⁸; e: 3 – regulamentação gradual da previdência complementar, na qual os fundos de pensão operam se apropriando de parcelas de trabalho socialmente necessário para investir, como vimos no Gráfico 2, na compra de títulos públicos.

Tais pontos não só apareceram nas propostas apresentadas pelos governos ultraneoliberais, mas foram radicalizados. Dito isso, nos interessa avançar, portanto, na análise, à luz do pensamento crítico, das implicações sobre os direitos previdenciários a partir das modificações impostas pela contrarreforma previdenciária de 2019, tarefa que requer, obrigatoriamente, recuperar os elementos principais que estruturam a fracassada PEC N. 287/2016, que tratava da contrarreforma previdenciária, proposta pelo ilegítimo governo de Michel Temer, cujas linhas gerais, não só foram mantidas, mas aprofundadas na nefasta Emenda Constitucional N. 103/2019.

O governo Temer tentou empreender modificações trágicas por meio da PEC N. 287/2016, as quais coadunavam com o retardo do acesso a aposentadoria, propondo o aumento da idade mínima para 65 anos, para homens e mulheres, combinada ao cumprimento de 25 anos de contribuição. Isso implicaria, “na prática, o tempo de usufruto da aposentadoria poderá chegar para as trabalhadoras e os trabalhadores, em média e consoante ao gênero, 5 e 7 anos antes que a vida se lhes interrompa” (GRANEMANN, 2016, p. 686). Não satisfeito com os resultados entregados pelo teto dos gastos imposto pela EC N. 95/2016, coube ao golpista investir, covardemente, em alterações maliciosas que provocariam a redução do

⁹⁸ Em grande medida, esse processo já avançou. Conforme destaca Boschetti (2023, p.17) “Os benefícios, especialmente do RGPS, estão longe de se aproximar desse teto, já que o valor médio pago em 2022 foi de R\$ 1.623,38, correspondendo somente a 22,9% do teto e a 27,0% do salário-mínimo necessário para sobrevivência”.

tempo de usufruto das aposentadorias, sobretudo, das trabalhadoras, pondo em evidência o caráter misógino da proposta, a partir da qual, sobrariam mais recursos para serem direcionados ao *superávit* primário, além do prolongamento do tempo de trabalho das mulheres.

Tentou avançar também na regressão dos direitos previdenciário dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, com a abusiva proposta de criação de contribuição mensal, definida posteriormente em lei. Essa proposta desmontaria a qualidade de segurado especial atribuída aos trabalhadores e trabalhadoras rurais, os quais, pelas particularidades do tipo de trabalho que exercem, qual seja, de regime de economia familiar, não possuem rendimento fixo. Essa proposta draconiana desconsidera a dura realidade desse segmento de trabalhadores e trabalhadoras que enfrentam os mais variados dilemas para produzir, incluindo, de ordem climática, a exemplo das secas que afetam periodicamente regiões como o Nordeste, o que evidencia também o teor xenofóbico embutido nessa proposta.

Por fim, a tentativa de regressão também recaiu sobre o principal benefício da política de Assistência Social, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante 01 (um) salário-mínimo a pessoas idosas e pessoas com deficiência que não possuam condições de garantir sua sobrevivência, ou tê-la mantida por familiares, conforme preconiza a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei N. 8.742/92. A proposta previa o aumento da idade para acesso ao PBC idoso, de 65 anos para 70 anos, além da desvinculação do valor do benefício do salário-mínimo, o que resultaria na gradual desvalorização do benefício.

Dada a agudização da insatisfação popular, diante de todas as medidas empreendidas pelo governo ilegítimo de Michel Temer, além do esgotamento da sustentação política das frações da classe dominante para com a ala política da direita tradicional, muito embora Temer tenha entregado inúmeras exigências feitas por essas, como por exemplo, a EC N. 95/2016 e a reforma trabalhista, fato é que a PEC N. 287/2016 acabou não sendo aprovada, conforme destaca Behring (2021, p.194):

O presidente Temer chegou a apresentar uma proposta nesses termos, mas teve que recuar da contrarreforma da Previdência Social, pois não tinha mais a correlação de forças que o levou a presidência e havia mobilizações nas ruas ao longo de 2017.

A deflagração da intervenção federal na segurança pública no município do Rio de Janeiro, em 2018, viria, estrategicamente⁹⁹, a camuflar o fracasso da tentativa de aprovação da PEC N. 287/2016, considerando que durante a sua vigência, o congresso estava impedido de realizar modificações na CF/1988. No entanto, as linhas gerais dessa proposta, logo, apareceriam, mais robustas e densas, na PEC N. 06/2019, colocando em evidência que os ataques aos direitos previdenciários não se constituem como proposta exclusiva de um governo, mas sim, empreendida pelo Estado em favor das frações do capital, nesse caso, levada a cabo pelo governo ultraneoliberal e neofacista de Bolsonaro.

Embora a classe trabalhadora tenha se manifestado em posição de defensiva, de norte a sul do país, ante as propostas nefastas de Bolsonaro, a exemplo, da realização da greve geral realizada em junho de 2019, fato é que os “representantes do povo” no Congresso Nacional, espaço democrático que foi tomado pelos blocos mais conservadores de extrema-direita nas eleições de 2018, viriam a acatar¹⁰⁰ as modificações impostas pela PEC N. 06/2019, ainda que, para isso, tenham deixado para trás algumas das alterações mais catastróficas, o que não diminuiu em muito a agressividade da contrarreforma em questão.

Enviada ao Congresso Nacional em 20 de fevereiro de 2019, a PEC N. 06/2019, possuía no seu texto inicial a proposta de desconstitucionalização da Previdência Social, o que significaria que as demais modificações sobre os direitos previdenciários poderiam ocorrer por meio de aprovação de leis complementares em substituição as emendas constitucionais (BRASIL, 2019), simplificando, assim, a aprovação das propostas. Cabe lembrar que essa medida integrava o pacote do ex-ministro Paulo Guedes, apelidado, por ele mesmo, de DDDs: desvinculação de recursos,

⁹⁹ Mas sabemos que ela também cumpriu, fundamentalmente, a função de aprofundar o braço coercitivo do Estado sobre as populações pobres residentes em bairros populares e favelas no Rio de Janeiro.

¹⁰⁰ O apoio significativo dos parlamentares, de todas as origens ideológicas e políticas possíveis, na aprovação da contrarreforma previdenciária, se deu em função da utilização da liberação de recursos para os deputados, por meio das emendas parlamentares, o que evidenciaria uma contradição fundamental do governo neofacista de Bolsonaro: de antissistema e contrário a velha política, na qual ele vegetou por mais de 30 anos, transformou-se em principal operador desse mesmo sistema, o que viria a se aprofundar quando da criação das emendas do relator, seu principal canal de comunicação e sustentação política junto aos deputados e senadores do centrão, conforme discutiremos a seguir. Ressalta Behring (2021, p.214): “Uma escolha, obvio, regada a liberação de cerca de 40 milhões para cada deputado em emendas parlamentares, ou seja, desenhada pela velha e patética política, tendo a frente Rodrigo Maia, o mais novo queridinho da mídia brasileira, em busca desesperada de uma liderança menos bizarra que a família *outsider* no poder e mais confiável pelo núcleo duro da burguesia brasileira para as próximas eleições presenciais de 2022”.

desindexação dos reajustes das despesas e, desobrigação dos mínimos sociais previstos na CF/1988.

Além disso, o projeto previa o aumento do tempo mínimo de contribuição, pautado em 20 anos; a redução do valor dos benefícios; aumento da idade mínima para as trabalhadoras rurais terem acesso a aposentadoria, de 55 para 60 anos, além da criação de contribuição no valor de R\$ 600,00, pago anualmente pelos trabalhadores rurais de ambos os sexos, durante, no mínimo, 20 anos; nova tentativa de alterações no BPC idoso, propondo redução da idade mínima para 60 anos, mas com o valor do benefício reduzido, em torno de R\$ 400,00 e, sem previsão de correção monetária, alcançando-se a integralidade do salário-mínimo apenas quando e, se atingissem, os 70 anos completos; extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, com a fixação de idade mínima de 65 anos para os homens e, de 62 anos para as mulheres (BRASIL, 2019).

Ao ser aprovada em segundo turno pelos deputados, com 370 votos a favor e 124 votos contra, foi ratificada também pelos senadores, os quais entregaram 60 votos a favor e 19 contra, tendo sido sancionada pelo ex-presidente Bolsonaro, em 17 de dezembro de 2019, a partir de então, transformando-se na Emenda Constitucional N. 103/2019. Se por um lado, a desconstitucionalização, as alterações no BPC e a criação de contribuição direta dos trabalhadores e trabalhadoras rurais não foram aprovadas, por outro, avançou um conjunto de critérios restritivos que recaíram sobre os contribuintes do RGPS, como também, do RPPS dos servidores federais, aprofundando ainda mais a corrosão da proteção social previdenciária para esses segmentos.

A começar, pelo aumento da idade mínima combinada ao tempo de contribuição para acesso ao principal benefício previdenciário, a aposentadoria. A idade mínima foi novamente alterada, elevando-se para 62 anos, mulheres e, 65 anos, homens. No RGPS, o tempo de contribuição elevou-se para 20 anos de contribuição para homens e 15 anos para mulheres, enquanto no RPPS dos servidores públicos federais, definiu-se 20 anos de contribuição para ambos os sexos dos contribuintes, havendo regras de transição nesse quesito (BRASIL, 2019).

A combinação entre idade mínima e tempo de contribuição, portanto, configura uma mediação histórica e fundamental na expropriação dos direitos previdenciários, o que se torna perverso quando observarmos as condições do mercado de trabalho brasileiro, cujo profundo quadro de desocupação e informalidade, ambas em avanço

na quadra histórica em análise, pouco oportunizarão o acesso a aposentadoria, sobretudo, das pessoas pretas e mulheres. Como atesta Boschetti (2023, p.17):

A contrarreforma expropria direitos quando aumenta a idade e/ou tempo de contribuição, o que obrigará trabalhadores/as urbanos a trabalhar por mais tempo, e, portanto, contribuir por mais anos e receber o benefício por menos tempo, já que a dramática condição de desemprego e precarização das relações de trabalho indicada anteriormente dificulta a manutenção do tempo efetivo de contribuição requerida e obrigará homens e mulheres a trabalhar muito além da idade mínima estabelecida (65 anos/homens e 62/mulheres). Hoje, segundo dados oficiais divulgados em fevereiro de 2022 pelo INSS, 34,58% dos/as trabalhadores/as ocupados/as não contribuem para nenhum regime de previdência; se somamos a estes também os/as considerados/as desocupados/as, subocupados e força de trabalho potencial sem trabalho, temos 58 milhões de trabalhadores/as expropriados/as do direito ao trabalho e à previdência social, ou seja, mais da metade da população em idade de trabalhar. Entre as/os trabalhadoras/es domésticas/os, o universo de não contribuintes praticamente reproduz o universo total, chegando a 34,39%, sendo a maioria mulheres, o que hipoteca a possibilidade de acessar direitos como FGTS, auxílio desemprego, auxílio-doença, aposentadoria e pensões. O caráter misógino da nova lei reforça ainda mais a estrutura patriarcal das relações sociais, pois as mulheres sofrem as expropriações de forma mais intensa que os homens, já que suas taxas de desemprego são superiores à eles, recebem salários e aposentadorias menores, são minoria entre quem recebe benefícios de aposentadoria (49 milhões contra 51 milhões de homens) e o valor médio das aposentadorias recebidas (R\$ 1.513,44) é inferior à dos homens (R\$ 2.019,43), não chegando a 75% do seu montante (INSS/BEPS, 2022).

A expropriação avançou também por meio do artifício do cálculo aplicado para composição do valor da aposentadoria, seguindo a tendência das contrarreformas anteriores, o qual foi alterado no sentido de aprofundar o rebaixamento do valor do benefício. A contrarreforma impôs, para ambos os regimes, RGPS e RPPS dos servidores públicos federais, o cálculo que considera a média de todas as contribuições realizadas, não havendo mais a exclusão de 20% das contribuições mais baixas. Esse critério não se aplica, apenas, aos servidores e servidoras que ingressaram no funcionalismo público até o ano de 2003, sendo mantida para esses a aposentadoria integral, cujo valor do benefício corresponderá ao último salário, desde que se aposentem com a idade mínima de 65 anos, se homem e, 63, se mulher (BRASIL, 2019). Boschetti (2023, p.17) também problematiza esse critério, para quem:

Também a conjugação da idade mínima e tempo de contribuição, acrescida das mudanças nas regras de cálculo do valor dos benefícios reduzirão o montante da aposentadoria. Esta será calculada pela média aritmética simples de 100% dos salários de contribuição, sem exclusão dos menores salários, o que puxará o valor médio para baixo. Conforme cálculos de Gentil (2020), o valor da aposentadoria será menor porque corresponderá a 60% daquela média (na regra anterior esse percentual era de 85%). Embora esteja

previsto um acréscimo de 2% para cada ano que exceder o tempo de 20 anos de contribuição, para os homens, e de 15 anos para as mulheres, a autora sinaliza que para alcançar o valor da aposentadoria integral (100% da média) serão necessários 40 anos de tempo de contribuição (480 contribuições) para os homens, e 35 anos de contribuição (420 contribuições) para as mulheres, o que obrigará homens e mulheres a trabalhar muito mais tempo do que o estabelecido no tempo mínimo de contribuição para conseguir alcançar um valor mais elevado de aposentadoria...

A pressão provocada pelo ajuste fiscal permanente, no sentido de aumentar a capacidade de formação do *superavit* primário, também implicou na modificação das alíquotas de contribuição de ambos os regimes, as quais se tornaram progressivas. Com o discurso de taxaço proporcional e justa, a contrarreforma reduziu a alíquota inicial para 7,5%, incidente sobre o salário de contribuição no valor de até R\$ 1.302,00, no entanto, aumentou a última faixa para 14% sobre os salários de contribuição entre R\$ 3.856,95 até R\$ 7.507,50, dos trabalhadores e trabalhadoras do RGPS, conforme tabela atualizada em 2023. Anteriormente, as alíquotas variavam entre 8% e 11%. No RPPS, as alíquotas passaram a variar entre 7,5% e 22%, para aqueles que não aderiram a FUNPRESP, do contrário, os que aderiram a referida previdência complementar terão a alíquota máxima em 11,69% (BRASIL, 2019), o que demonstra nitidamente a estratégia do governo de estimular a adesão da FUNPRESP.

A redução do valor dos benefícios também se aprofundou com as regras que incidiram sobre a aposentadoria por incapacidade permanente e da pensão por morte. No primeiro, o valor do benefício corresponderá a 60%, acrescido de mais 2% correspondentes por ano de contribuição que exceda os 20 anos de contribuição. Já no segundo, ocorre significativa redução da pensão por morte, que passa a ser de 50% do valor do benefício para o conjugue, acrescido de 10% por dependente, se houver, respeitando o limite de 100% do valor da pensão (BRASIL, 2019).

Uma imposição inédita imposta pela contrarreforma em questão se refere ao limite de acumulação de benefícios. Tomando como exemplo a pensão por morte e a aposentadoria, não é mais permitido a mesma pessoa acumular 100% de ambos os benefícios, exceto algumas categorias previstas na Emenda Constitucional. Outras regras também incidiram sobre aposentadoria de policiais e agentes penitenciários federais, professores da educação básica do setor privado e serviço público, aposentadoria dos parlamentares, aposentadorias especiais para os trabalhadores e trabalhadoras expostos a agentes nocivos, tornando mais difícil o acesso dos respectivos benefícios previdenciários (BRASIL, 2019).

Ademais, a Emenda Constitucional N. 103/2019 também impôs a Estados e municípios a realização, até a data de 31 de julho de 2020, das respectivas contrarreformas nos Regimes Próprios de Previdência Social dos seus servidores públicos, tendo como penalidade, diante da não realização, a impossibilidade de acesso a convênios, financiamentos e empréstimos da União, conforme determinou a portaria N. 1.348/2019. Essa medida provocou uma verdadeira avalanche¹⁰¹ de contrarreformas nos RPPS, de norte a sul do país, com regras convergente aquelas dispostas na nefasta Emenda Constitucional N. 103/2019.

Essas foram as condições que pautaram a nova rodada de expropriações de dos direitos previdenciários da classe trabalhadora brasileira, empreendida pelo nefasto governo de Bolsonaro. Mantemos acordo com Behring (2021, p.218), quando destaca que “pensamos que esse é um processo claro de expropriações dos meios de vida dos trabalhadores e que vai gerar um generalizado e ainda mais ampliado que hoje, contexto de empobrecimento da população no médio prazo”. Trata-se, portanto, de uma conjuntura na qual os governos ultraneoliberais radicalizaram a corrosão da essencialidade da Previdência Social brasileira, desvirtuando sua histórica finalidade, conforme destaca Silva (2021, p.7):

A previdência foi a primeira política social a ser estruturada no Brasil. Sua essencialidade é fulcral à classe trabalhadora. Tal essencialidade está presente na vida das pessoas que trabalham e de seus dependentes econômicos. E se impõe pela preservação do vínculo empregatício e/ou da renda advinda do trabalho ou do fundo público, em circunstâncias em que não se pode trabalhar por incapacidade laboral ou compromisso social reconhecido como relevante (casamento, cuidados primários com filhos, etc.). Ou ainda, diante de desemprego involuntário ou impedimentos por razão alheia à própria vontade, como na piracema, quando pescadores artesanais são proibidos de pescar. Na velhice, após um tempo determinado de trabalho ou contribuição. Para as pessoas dependentes economicamente, diante do falecimento ou reclusão das pessoas de quem dependem, a renda da pensão por morte ou auxílio-reclusão pode ser a única da família.

As modificações impostas pela contrarreforma da Previdência implicam na negação dos benefícios previdenciários, ou sua concessão, porém, com um valor reduzido, nas circunstâncias mais delicadas em que se encontram os trabalhadores e trabalhadoras, como na velhice e no adoecimento. E assim como na contrarreforma trabalhista, a contrarreforma previdenciária também afeta e afetará distintamente os

¹⁰¹ Dentre os Estados que realizaram as contrarreformas dos RPPS nesse período estão: Ceará, Alagoas, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Paraíba, Bahia, Acre, Amazonas, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás e Sergipe. Como podemos ver, expressivo número dos Estados são do Nordeste, justa aquela região que mais lutou contra o governo neofacista de Bolsonaro.

segmentos que integram a classe trabalhadora, a partir das diferenciações de gênero, raça-etnia, faixa etária e região, que estruturam o mercado de trabalho brasileiro, cujos dados já exploramos anteriormente, o que nos leva a manter acordo com Behring (2021, p.222):

Esses são elementos factuais que mostram, a nosso ver, a desigualdade de condições intraclasses trabalhadora para inserção no mercado de trabalho no país, o que incidirá no acesso também desigual a previdência social, entre outros direitos. Assim, a contrarreforma atinge a classe trabalhadora na sua totalidade, mas, de forma particular, mulheres, negros e negras.

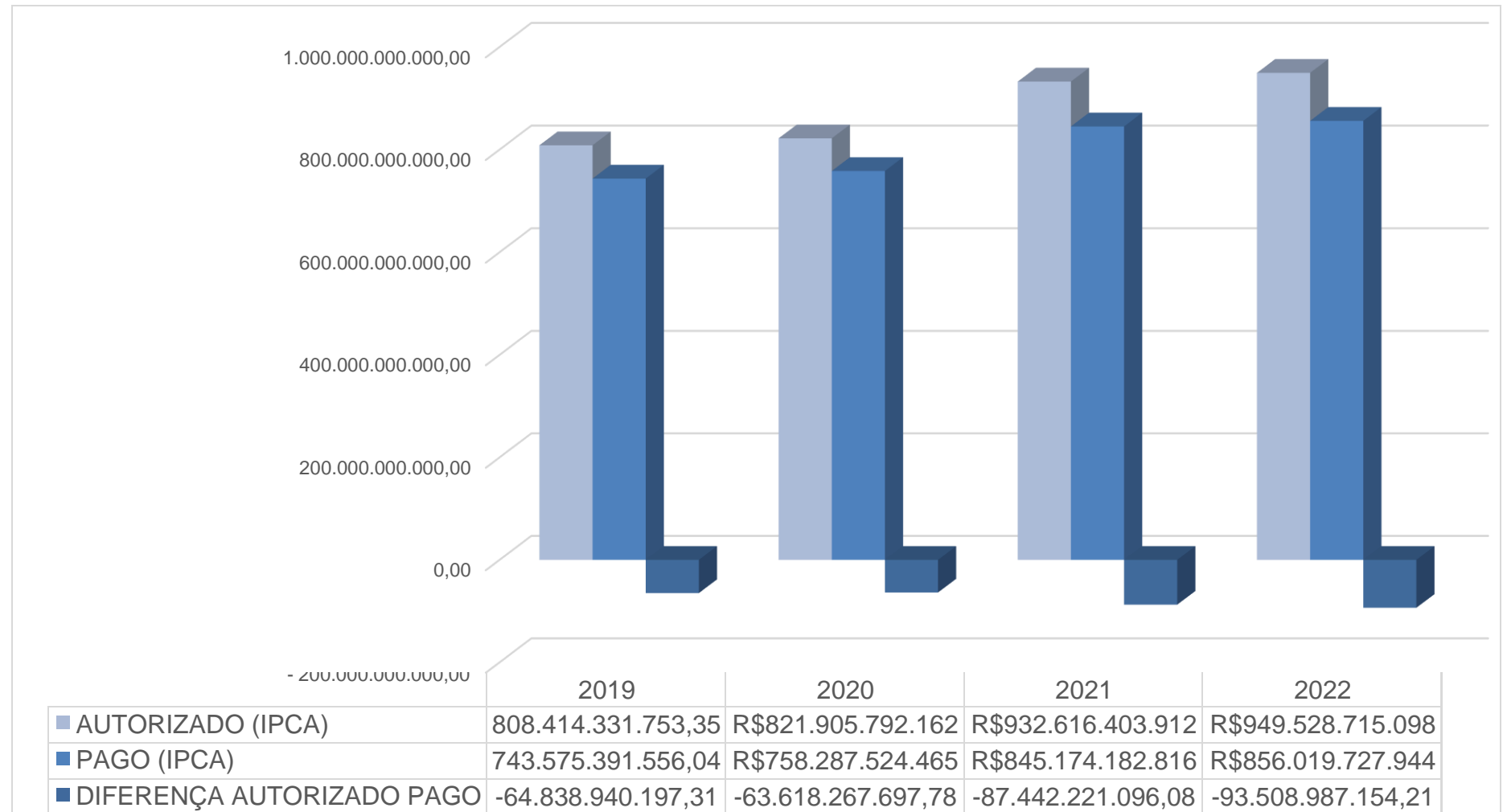
Essas modificações draconianas se deram numa conjuntura na qual o desfinanciamento da política social brasileira já se expressava significativamente, tanto no conjunto dos benefícios e serviços operados pelas políticas de Saúde, Assistência Social e Educação, conforme indicaram os dados apresentados na tabela 9, bem como, nas políticas de Previdência Social e Trabalho, segundo os números orçamentários dramáticos relativos as despesas de importantes benefícios previdenciários e trabalhistas, os quais passaremos a analisar com ênfase nos gráficos 3, 4, 5 e 6. Essa combinação, portanto, implicou no aumento do empobrecimento da população, sobretudo, no contexto de calamidade pública provocada pela pandemia de COVID-19.

Particularmente, no que se refere aos serviços prestados por essas políticas, a regressão ocorreu muito em função da pressão provocada pelo teto dos gastos instituídos no NRF, já que os gastos com serviços são qualificados como discricionários, cuja execução depende da avaliação do governo. Já em relação aos benefícios monetários operados pela Previdência Social e Trabalho, são despesas consideradas ainda obrigatórias, as quais, pelo princípio constitucional da irredutibilidade, não podem sofrer redução no valor dos benefícios que, inclusive, são vinculados ao salário-mínimo e pelo teto previdenciário, ambos reajustados anualmente.

Nesse sentido, entre as principais razões que levam a regressão desses benefícios, ao nosso ver, estão as alterações restritivas realizadas nas contrarreformas anteriores, as quais impuseram exigências e critérios extremamente difíceis de serem cumpridos, reduzindo, assim, o acesso da classe trabalhadora aos benefícios ou, quando acessam, recebem benefícios com valores muito abaixo do necessário para sobreviver.

Os dados que apresentamos a seguir, nos fornecem o retrato dessa regressão, a começar, pelas despesas da função Previdência Social, conforme segue no gráfico 3, que trata do período de 2019 a 2022.

Gráfico 3 – Despesas Função Previdência Social de 2019 a 2022 – autorizado, pago e diferença, IPCA, valores em milhões de R\$



Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 13 jun. 2023.

A função orçamentária Previdência Social, N. 0009, é responsável pelo pagamento de importantes benefícios e serviços previdenciários daqueles trabalhadores e trabalhadoras que contribuíram e contribuem para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), como a aposentadoria, auxílio por incapacidade temporária, auxílio-maternidade e auxílio-reclusão. A função orçamentária esteve no governo Bolsonaro diretamente vinculada ao Ministério da Economia e Trabalho, considerando a extinção do Ministério da Previdência Social. Em relação às fontes que a financiam, são provenientes das contribuições que compõem o OSS, citadas anteriormente, sendo a principal, a contribuição sobre a folha de pagamento, composta por contribuições de empregados, com alíquotas que variam entre 7,5% e 14% sobre o salário, bem como, da contribuição de empregadores.

Conforme o gráfico, a média anual de despesas da Previdência Social no período analisado foi de R\$ 800,7 bilhões, o que faz dela a maior do ponto de vista de alocação de recursos entre as demais políticas que compõem a Seguridade Social, a Saúde e Assistência Social, que vem ocupando as 2ª e 3ª posições, respectivamente. No Orçamento Geral da União, a Previdência ocupa a 2ª colocação no *ranking* das despesas, evidenciando sua grandiosidade e importância para a sociedade brasileira, já que ela desempenha papel importante na distribuição de renda de milhares de trabalhadores e trabalhadoras, inclusive, sendo fundamental nas economias dos municípios, conforme aponta Silva (2021, p.8):

A previdência social também é vital para dinamizar a economia dos municípios. Pesquisa da ANFIP sobre o tema, mostra que em 2017 foram pagos mais de 34 milhões de benefícios do RGPS, cujos valores superaram a arrecadação em 87,9% dos municípios, ou seja, em 4.896 municípios. Nessas cidades, os recursos advindos dos benefícios previdenciários superaram também a receita do Fundo de Participação dos Municípios (ANFIP, 2019). Esta é uma amostra do peso social e econômico do RGPS para o conjunto da sociedade.

É justamente a magnitude de recursos que esta mobiliza, contrariando o falacioso discurso de *déficit*¹⁰² previdenciário, que a coloca sempre na mira dos

¹⁰² Já problematizamos essa questão anteriormente, mas é importante enfatizar mais uma vez que a metodologia tendenciosa utilizada pelo governo resume o orçamento da Previdência Social à contribuição folha de pagamento, aquela paga pelos trabalhadores e trabalhadoras, além dos empregadores no âmbito do mercado de trabalho formal, sendo ela apenas uma contribuição entre outras contribuições sociais, conforme já destacamos, além disso, “é inescapável concluir que a narrativa do governo se mostra contraditória, há quem diz haver um rombo na previdência, mas abre mão de receitas de contribuições sociais em escala crescente, mesmo sem obter nenhum sucesso com essa política. Portanto, o próprio governo, intencionalmente, provoca o surgimento do déficit que diz procurar combater” (GENTIL, 2019, p. 182).

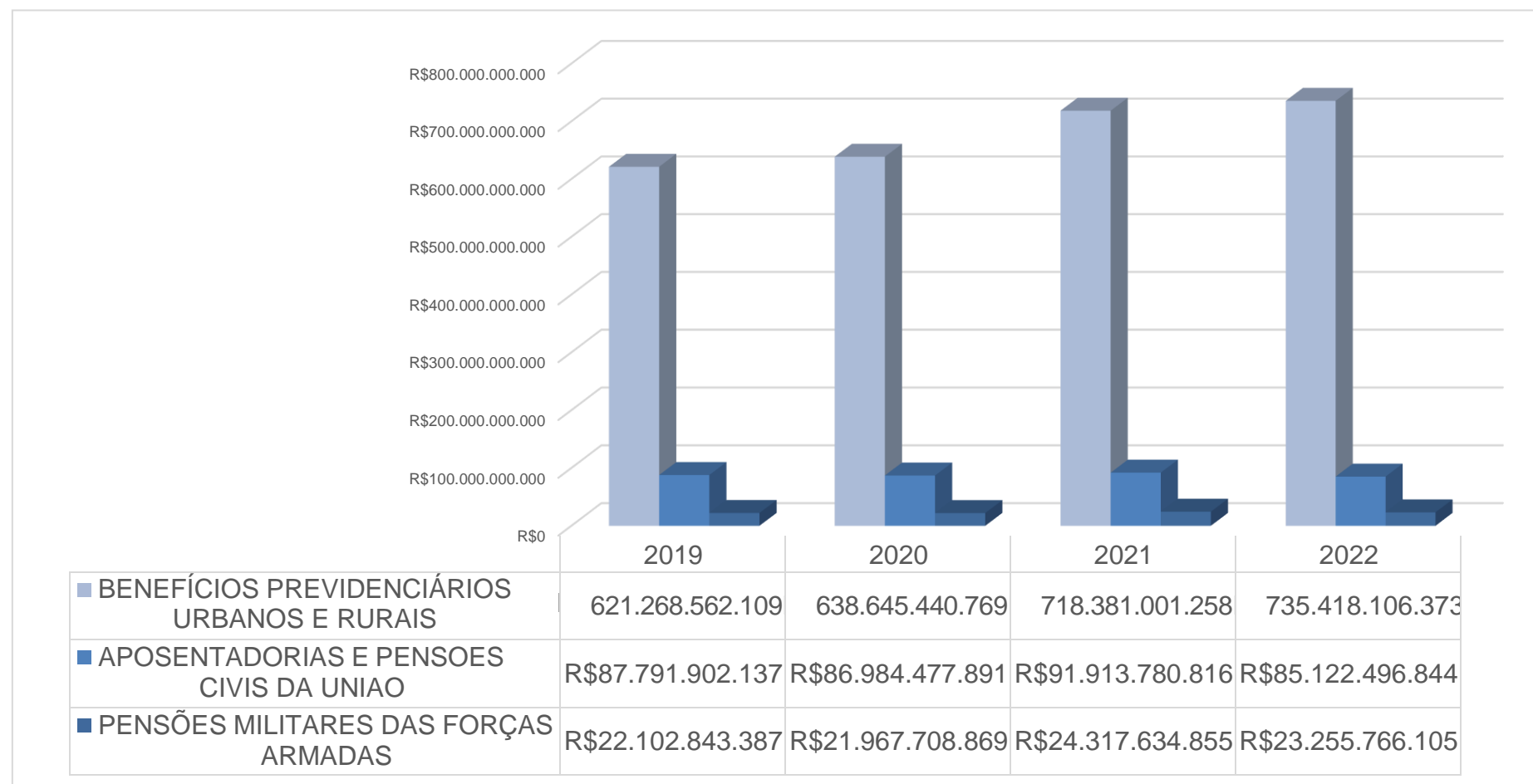
processos de financeirização, cujo capital financeiro tem tentado a todo custo capitalizar os direitos previdenciários, tornando-os mercadorias rentáveis no processo de apropriação de valor, ao mesmo tempo que sua magnitude orçamentaria ancora os instrumentos do ajuste fiscal permanente que operam transferindo seus recursos para o *superavit* primário, como já exploramos anteriormente.

Seguindo em nossas análises, podemos observar que a função Previdência Social registra valores pagos inferiores aos valores autorizados, cujo montante acumulado no período ultrapassa a marca dos R\$ 309,4 bilhões, cifra que se aproxima do total do orçamento da Função Trabalho nos quatros anos analisados, como demonstraremos a seguir.

Foram pagos em relação aos valores autorizados em 2019, 2020, 2021 e 2022, 91,98%, 92,26%, 90,62% e 90,15%, respectivamente, obtendo a média anual de pagamento de 91,25% no período. Do ponto de vista da tendência orçamentária, as despesas na Previdência Social não registraram queda no ano de 2020 em relação a 2019, mas tiveram pífio crescimento de 2%. Já em 2021, o crescimento avançou para 11% em comparação ao orçamento de 2020, despencando para 1% em 2022, em relação ao que havia sido pago em 2021, o que faz dele o menor crescimento entre os anos analisados. Os dados nos permitem inferir que, no período analisado, a variação da função em questão foi de crescimento de 4%, percentual baixo e que pode ser explicado pela involução do crescimento tanto do valor dos benefícios, sendo a grande parte das aposentadorias e pensões calculados com base no salário-mínimo, como também, pela queda de benefícios em virtude do crescimento nos óbitos, além de indeferimento de novos benefícios, como discutiremos mais à frente.

No gráfico, a seguir, detalhamos as três principais ações orçamentárias da função Previdência Social, no intuito de contribuir na análise das despesas nessa importante área.

Gráfico 4 – Três maiores ações orçamentárias de despesas no total da função Previdência Social – Pago, 2019 a 2022, valores em milhões de R\$



Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Estas 05 maiores ações representam 98,83%. Acesso em 13 jun. 2023.

As três maiores ações orçamentárias de despesas da função Previdência Social totalizam a média de 99,61% de participação no período analisado. Os benefícios previdenciários urbanos e rurais alocam recursos na expressiva média de 85,46% do total da função, vindo na sequência, aposentadorias e pensões civis da união, com média de 11,13% de participação e, pensões militares das forças armadas com 2,89% de participação, cuja presença desta última neste orçamento de benefícios próprios do RGPS, financiado com contribuições sociais do OSS é, ainda, uma incógnita, já que o pagamento de tais pensões é de competência do Tesouro Nacional, uma vez que o pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade não tem natureza contributiva, conforme prevê o Decreto Lei N. 667/69. Isso vem acontecendo ao longo dos governos, mas nos parece inconstitucional.

Dentro da função Previdência Social, a ação orçamentária benefícios urbanos e rurais foi a única a não sofrer redução na série histórica analisada, mas também, não registrou grandes crescimentos, considerando que no ano de 2020, essa cresceu 3% em relação a 2021, crescendo mais 12% em 2021, comparado ao ano de 2020 e, caindo para um crescimento de apenas 2% em 2022, levando em consideração o ano de 2021, acumulando, logo, crescimento de 4% no período estudado.

Aposentadorias e pensões civis da união, sofreu redução de 1% no orçamento de 2020 em comparação ao de 2019, recuperando-se em 2021 com crescimento de 6% em comparação ao ano de 2020, mas voltando a sofrer redução de 7% em 2022, levando em consideração o ano de 2021, acumulando, portanto, redução de 1% no período analisado. Pensões militares das forças armadas também registrou redução de 1% no orçamento de 2020 em comparação ao de 2019, no entanto, recuperou-se em 2021 com crescimento de 11% em comparação ao ano de 2020, apesar também de voltar a redução de 4% em 2022, levando em consideração o ano de 2021, acumulando, assim, crescimento de 1% no período examinado.

Tanto o baixo crescimento da ação orçamentária benefícios previdenciários urbanos e rurais e a redução ocorrida na ação orçamentária aposentadorias e pensões civis da podem estar relacionadas diretamente com o aumento de óbitos provocados no contexto pandêmico, uma vez que havíamos alcançado a lamentável marca de mais de 692 mil mortos em dezembro de 2022¹⁰³, dentre esses, idosos aposentados e demais beneficiários. Importante destacar, mais uma vez, que muitas

¹⁰³ Informação disponível em: <https://abre.ai/fMg9>. Acesso em: 7 set. 2023.

dessas mortes poderiam ter sido evitadas se não fosse a ação irresponsável e criminosa do governo neofacista de Bolsonaro que, ao adotar a postura negacionista do vírus e da ciência, não apoiou o uso da máscara e das medidas de distanciamento social, além do desmonte na área da saúde ter implicado no atraso da compra dos imunizantes. Note-se, também, que o programa voltado aos militares teve uma evolução positiva, o que denota a forte presença deste setor no governo, em busca, também, de benefícios econômicos, conforme aponta Badaró (2020, p.209):

A forte presença militar no governo pode ser entendida como uma garantia de exercício de poder por Bolsonaro. Mas é preciso lembrar que ela também possui um elemento econômico-corporativo forte. Ocupando tal espaço e posição de força no interior do Estado, os oficiais militares não apenas escaparam da reforma da previdência como, na contramão da política de austeridade implantada pela área econômica, elevaram seus vencimentos, melhoraram o plano de carreira e conseguiram elevar a fatia de gastos militares no orçamento em quase 11%.

Voltando às razões da evolução das despesas previdenciária, se o contexto pandêmico provocou a morte de muitos beneficiários e, por consequência, implicou no baixo crescimento das despesas previdenciária, igualmente contribuiu para esse quadro o exorbitante número de benefícios indeferidos e, ainda, o aprofundamento da morosidade na análise dos requerimentos de benefícios no âmbito do INSS, muito em razão do desmonte do quadro de pessoal dos servidores técnicos e analistas do seguro social, incluindo, da área de Serviço Social. Conforme aponta Silva (2021, p.11):

Em 2019 foram concedidos 5.190.239 benefícios pelo INSS. E, indeferidos 4.201.320, ou seja, 8,01% a mais do que em 2018 (BRASIL, 2021b, p. 49). Em 2020, foram concedidos 4.868.146 benefícios, isto é, -6,21% do que em 2019. Já os indeferidos em 2020 foram 4.463.911- um aumento de 6,25% em relação a 2019 (BRASIL, 2021b, p. 49). Na pandemia, o número de benefícios com pendências de análise também cresceu. Em abril de 2021, esse número atingiu quase dois milhões, ou seja, 1.900.391 benefícios. Deste total, 76,9% dependiam de providências do INSS e 1.262.217 aguardavam análise há mais de 45 dias - prazo legal máximo para o INSS processá-los (BRASIL, 2021b, p. 50).

O aprofundamento do desmonte da estrutura do INSS foi uma opção política empreendida pelo governo Bolsonaro, incluindo aí a redução do quadro de pessoal, para o qual, não foi realizada reposição por meio de concurso público. A razão de ser dessa medida, conforme indicam os dados, é dificultar o acesso aos benefícios, aumentando exorbitantemente o tempo na fila de espera. Cabe lembrar que o governo em questão chegou a convocar em torno de sete mil militares da reserva para atuarem

no INSS, analisando os requerimentos dos benefícios. Essa medida, distante de resolver o problema estrutural em questão, configurou-se em mais uma estratégia autoritária de privilegiar os militares, cujo gasto chegaria a absurda cifra de R\$ 14,5 milhões¹⁰⁴ mensais.

Por fim, o baixo crescimento da ação orçamentária benefícios previdenciários urbanos e rurais está associado a desvalorização do salário-mínimo no período de 2019 a 2022, outra consequência dos ataques proferidos pelo governo neofacista de Bolsonaro contra a classe trabalhadora, o que decorre de o governo em questão ter extinto a política de valorização do salário-mínimo em 2019, e ter vinculado a correção do mesmo ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que considera a inflação entre o público cuja renda é composta por até cinco salários-mínimos, o que resultou em quatro anos sem aumento real.

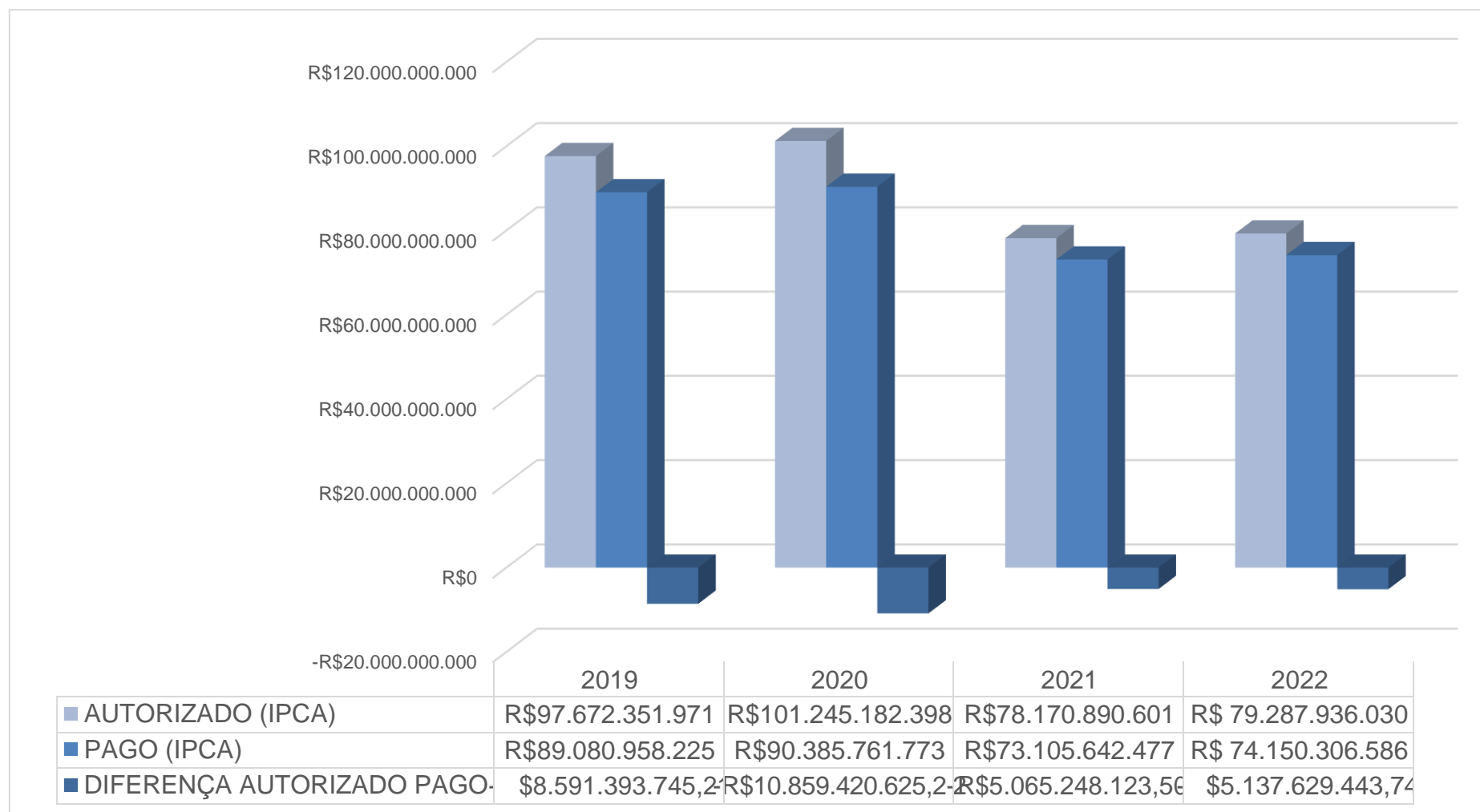
Já tratamos da disparidade entre salário-mínimo nominal e salário-mínimo necessário na tabela 1, mas para adensar nossas análises, resgataremos aqueles elementos aqui. Em 2019, o aumento de 4,61% elevou o salário-mínimo para R\$ 998, quando o mínimo ideal deveria ser de R\$ 4.342; em 2020, o acréscimo de 4,69% subiu o salário-mínimo para 1.045, sendo o mínimo necessário de R\$ 5.304; já em 2021, o salário-mínimo chegou a 1.100 após o reajuste de 5,26%, mas ainda assim permaneceu distante do mínimo necessário, em torno de R\$ R\$ 5.800 e, por fim, em ano eleitoral, o governo federal concedeu reajuste de 10,18% em 2022, aumentando o salário-mínimo para R\$ 1.212, quando o mínimo deveria ter sido de R\$ R\$ 6.647¹⁰⁵.

Se, por um lado, as despesas com previdência sofreram evolução vegetativa no período, por outro, não podemos dizer o mesmo sobre as despesas relacionadas à proteção social trabalhista. Elas foram fortemente afetadas nessa quadra histórica, comprovando a eficácia das nefastas medidas impostas contra os direitos trabalhistas, realizadas ainda no governo de Dilma Rousseff e aprofundadas nos governos ultraneoliberais de Michel Temer e Bolsonaro. A seguir, o gráfico 5 ilustra o comportamento das despesas da função Trabalho, no período de 2019 a 2022.

¹⁰⁴ Informação disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/bolsonaro-privilegia-militares-ao-convocar-reservistas-para-trabalhar-no-inss-b9f8>. Acesso em: 7 set. 2023.

¹⁰⁵ Dados recuperados da discussão realizada anteriormente, acerca do salário-mínimo nominal e salário-mínimo necessário, definido pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIESSE).

Gráfico 5 – Despesas Função Trabalho de 2019 a 2022 – autorizado, pago e diferença, IPCA, valores em milhões de R\$



Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 13 jun. 2023.

A função orçamentária Trabalho, N. 0011, também integra uma das áreas de atuação do governo federal, passando por ela recursos que vão financiar diversas ações no campo do trabalho e esteve vinculada aos órgãos orçamentários do Ministério da Fazenda e Trabalho e Ministério da Cidadania, durante o Governo neofascista de Bolsonaro. Tais recursos são provenientes das contribuições sociais destacadas anteriormente, como de taxas e multas provenientes de processos judiciais trabalhistas, de recursos financeiros diretamente arrecadados, mas sobretudo, são oriundos das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Os dados dispostos no gráfico 5 evidenciam uma média anual de despesa na função trabalho em torno de R\$ 81,6 bilhões no período analisado, chamando-se atenção ao fato da redução entre o valor pago efetivamente e o que havia sido autorizado, já que a diferença nos quatro anos acumula mais de R\$ 29 bilhões. Em todos os anos da série histórica, os valores pagos foram inferiores aos valores autorizados, sendo pago em 2019, 2020, 2021 e 2022, 91,20%, 89,27%, 93,52% e 93,42% do valor autorizado, respectivamente.

Conforme os dados, podemos observar ainda a tendência expressiva de queda na despesa da função trabalho no ano de 2021, sendo o valor pago 19% menor em comparação ao valor pago no ano de 2020. Já os anos de 2020 e 2022 não registraram queda, no entanto, tiveram pífio crescimento de 1% em relação aos anos que os antecedem, não repondo a significativa redução ocorrida em 2021. No período analisado, a variação da função trabalho sofreu queda de 4%, revelando a redução na totalidade do orçamento, tornando necessário apontar em que benefícios tal redução incidiu, fato que podemos desvendar analisando as três maiores ações orçamentárias da função, que seguem no próximo o gráfico.

Gráfico 6 – Três maiores ações orçamentárias de despesas no total da função Trabalho – Pago, 2019 a 2022, valores em milhões de R\$



Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 13 jun. 2023.

As três maiores ações orçamentárias acima representam a média de 99,45% de toda a função Trabalho no período analisado. Em 1º lugar, o seguro-desemprego é quem mais mobiliza recursos, cuja alocação alcança a média de 53,01% da função no período, seguido da ação financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES, que mobiliza a média de 26,15% dos recursos e, por último, o abono salarial, cuja média no período é de 20,29% de participação.

A partir de análise minuciosa sobre os dados, podemos apontar que a redução de 4% da função trabalho no período analisado recaiu exclusivamente sobre as ações orçamentárias do seguro-desemprego e abono salarial, sendo elas as que mais sofreram redução no período analisado. O seguro-desemprego teve crescimento de 4% em 2020 em comparação ao ano de 2019, no entanto, seu orçamento foi 17% menor em 2021 comparado ao de 2020, crescendo apenas 1% em 2022 comparado a 2021, o que implica reconhecer que os pífios aumentos não repõem a significativa redução em 2021. Já no abono salarial, a redução se complexifica. Ocorre um crescimento de 8% em 2020 em comparação a 2019, o que é insignificante quando observado uma brutal redução de 49% no orçamento em 2021 comparado ao de 2020, seguindo com aumento pífio de 1% em 2022 em comparação ao ano de 2021. Seguro-desemprego e abono salarial, assim, acumulam no período redução de 3% e 13%, respectivamente.

Essa realidade assusta quando lembrado que tal redução ocorre no segundo ano pandêmico provocado pela COVID-19, coincidindo com o primeiro ano de orçamento elaborado e executado pelo Governo neofascista de Bolsonaro, o que exprime que ele não mobilizou esforços para enfrentar as consequências que atingiam e ainda atingem o campo do trabalho, o que requisitaria mais investimentos na área, algo não verificado, conforme os dados.

É importante destacar que naquele momento histórico, vários trabalhadores haviam perdido seus empregos, cuja desocupação no país chegou a alcançar 9,3%, aumentando a demanda pelo seguro-desemprego, além do aumento no quadro da informalidade, que alcançou a marca de mais de 39 milhões de pessoas, conforme evidenciaram dados analisados anteriormente, o que confirma a necessidade da população de buscar alguma forma de renda diante da severa crise sanitária que aprofundava a situação de insegurança alimentar de grande parcela da população, já que o governo optava pelo negacionismo e desprezo, o que significa, portanto que a

volta do Brasil ao mapa da fome, no contexto pandêmico¹⁰⁶, foi resultado também de opção política do nefasto governo de Bolsonaro.

Ao nosso ver, um outro determinante implicou nesta brutal redução no orçamento do abono salarial, qual seja, as alterações de regras sofridas por meio da Lei N. 13.134/15, aprovada no governo Dilma Rousseff, que impuseram, para cálculo do benefício de até um salário-mínimo, a proporcionalidade do tempo de serviço cumprido de, no mínimo, 180 dias ininterruptos de trabalho no ano anterior ao do pagamento do benefício, o que significa que a interrupção dos muitos vínculos de trabalho com carteira assinada em 2020, em virtude do contexto pandêmico, reduziu a formação do valor do benefício pago em 2021.

Combinando os dados relativos as despesas apresentadas, podemos visualizar o nível de avanço da expropriação sobre os principais direitos previdenciários e trabalhistas da classe trabalhadora brasileira. Os números, vistos com empolgação pelas alas conservadoras e ultraneoliberais do país, são resultantes diretas daquelas modificações empreendidas paulatinamente sobre as legislações da Previdência Social e do Trabalho. Não restam dúvidas que o pífio crescimento das despesas da Previdência Social e a queda brusca das despesas relativas ao Trabalho, em grande medida, contribuíram para o alcance das metas *superavit* primário no governo neofacista de Bolsonaro, o que coloca em evidência a natureza política e de classe, desse nefasto mecanismo que garante o pagamento dos serviços da dívida pública, meio pelo qual as frações do capital portador de juros abocanham significativa parcela de fundo público, à custa do sacrifício da maioria da população brasileira.

A queda e involução das despesas das principais funções orçamentárias que garantem parte muito importante da reprodução social da força de trabalho,

¹⁰⁶ O país já vinha caminhando desde o final de 2015 para esse trágico resultado, o qual foi acelerado pelo governo ilegítimo de Michel Temer e concretizado no governo neofascista de Bolsonaro. O Brasil inteiro assistiu, por meio de vários meios de comunicação, diversas pessoas retirando comida do lixo, a exemplo, o caso de moradores coletando ossadas de dentro de um caminhão de lixo, em Fortaleza, no Ceará, ocorrido em 2021. Esse trágico episódio, que não se constituiu numa exceção, mas na realidade de muitos, demonstra a falta de alternativas dignas e concretas de sobrevivência da classe trabalhadora brasileira, a qual se encontra cada vez mais impossibilitada de exercer a liberdade de escolher, nesse modo de produção em crise, o que demonstra a que nível de regressão do ser social nos encontramos, muito em função da agenda neofacista operada pelo governo Bolsonaro. Ainda, conforme apontou matéria do Senado Federal “Em 2022, o Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil apontou que 33,1 milhões de pessoas não têm garantido o que comer — o que representa 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome. Conforme o estudo, mais da metade (58,7%) da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau: leve, moderado ou grave”. (2022, S/P). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/10/retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-da-onu-preocupa-senadores-e-estudiosos>. Acesso em: 7 set. 2023.

registradas durante o período do governo neofascista de Bolsonaro, conviveram, curiosamente, com o aumento dos recursos públicos alocados nas emendas parlamentares no mesmo período. Isso nos levou ao questionamento sobre esse expressivo aumento de verbas em emendas parlamentares numa conjuntura de profunda crise econômica, na qual a narrativa governamental foi de crise fiscal do Estado, para a qual, o principal enfretamento foi sacrificar a população com a regressão de serviços e benefícios, incluindo os previdenciários e trabalhistas.

Dentre as muitas variantes que explicam esse fenômeno, pensamos que, umas das mais fundamentais, seja o fato de as emendas parlamentares terem possibilitado a construção de sustentação política do governo Bolsonaro, junto ao legislativo federal, a partir das quais, o governo em questão empreendeu diversos ataques a classe trabalhadora, incluindo, as modificações que atingiram os direitos previdenciários e trabalhistas.

As emendas parlamentares tiveram muitas razões de ser nessa conjuntura, mas fundamentalmente, propiciaram o massivo apoio dos parlamentares e senadores frente as medidas nefastas enviadas pelo governo, além delas, inclusive, terem influenciado diretamente no engavetamento dos mais de 151 pedidos de *impeachment* contra o ex-presidente Bolsonaro, o que demonstra a sua aliança com o, ainda hoje, presidente da câmara dos Deputados, Arthur Lira – Partido Progressista (PP), principal líder daquele bloco político que se convencionou chamar de “Centrão”¹⁰⁷.

No entanto, ainda que as emendas parlamentares tenham ganhado centralidade nessa quadra histórica em análise, essas não são totalmente novas no âmbito do ciclo orçamentário federal, considerando a previsão legal delas desde a Constituição Federal de 1988, especificamente, nos arts. 165, 166 e 198 (BRASIL, 1988). Na construção da carta magna de 1988, o legislador garantiu a participação do poder legislativo no processo de elaboração do orçamento público, a partir da apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária, anualmente. As emendas são utilizadas com o argumento de corrigir a distribuição desigual de recursos pelo

¹⁰⁷ Ao que parece, o termo “centrão” se popularizou no Brasil após a redemocratização de 1988 para designar aquele bloco político composto por senadores e deputados federais de diversas matizes ideológicas, as quais não se sobrepõem nos acordos políticos estabelecidos com o executivo, pois o que pauta essa relação são os benefícios e favorecimentos recebidos em troca do apoio político, conduzida essa designada de fisiologismo. A atuação desse bloco é histórica, mas, conforme os dados nos indicam, ela se aprofundou na quadra histórica em análise e, a isso, muito em função da utilização das emendas parlamentares do relator.

poder executivo, já que, em tese, deputados e senadores conhecem mais bem a realidade brasileira¹⁰⁸, bem como,

[...] ela é utilizada para chamar a atenção para a pequena parcela do orçamento total que é objeto de emenda dos parlamentares, para indicar a ineficiência da Lei Orçamentária como um instrumento efetivo no planejamento e para ressaltar o fato de que, por ser uma lei autorizativa, o poder executivo acaba realizando somente as despesas que lhe são convenientes (BEZERRA, 1999, p. 33).

Nesse sentido, encontramos no ordenamento jurídico relativo ao assunto, a previsão de quatro tipos de emendas parlamentares, cujas naturezas são distintas. As emendas individuais, são apresentadas por senadores e deputados, sendo que cada um tem o direito de alocar um determinado valor em determinados projetos, cuja finalidade e alocação é determinada pelo parlamentar. Esse tipo de emenda se tornou impositiva a partir da aprovação da Emenda Constitucional N. 86/2015, tornando obrigatória a sua aprovação e execução no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo governo federal, com obrigatoriedade, ainda, de metade desse percentual, ser destinado para as ações e serviços públicos no âmbito da saúde (BRASIL, 2015).

Já as emendas de bancada, são formadas pelos deputados estaduais ou do distrito federal, que dividem os respectivos recursos em projetos apresentados e aprovados. Essas emendas também se tornaram impositivas com a aprovação da Emenda Constitucional N. 100/2019, a partir da qual ocorre a extensão da obrigatoriedade de execução de até 1% da receita líquida realizada no exercício anterior (BRASIL, 2019).

As emendas de comissão, são apresentadas e definidas pelo presidente das comissões técnicas do congresso, cuja composição é mista, formada por senadores e deputados. Diferentemente das duas anteriores, essa não é impositiva e não possui determinação de montante mínimo.

E, por fim, as emendas do relator geral. Essas conformaram a novidade no ciclo orçamentário no período em questão, como um poderoso mecanismo de distribuição de recursos públicos. Criadas, inicialmente, em 2020 pelo Congresso Nacional, a

¹⁰⁸ Temos conhecimento que, é por meio das emendas parlamentares, que os deputados e senadores beneficiam historicamente suas bases eleitorais, destinado recursos públicos para as localidades dos seus redutos eleitorais, o que por consequência ainda alimenta a relação dos “currais eleitorais”. Reconhecemos que essa função é muito problemática e implica em prejuízos na alocação de recursos públicos, os quais deveriam passar pelo ciclo orçamentário, razão pela qual nos levar a defender o fim de todos os tipos de emendas parlamentares, incluindo as do relator.

partir da aprovação da resolução N. 02/2021 e, posteriormente, regulamentadas pelo Projeto de Resolução N. 03/2022, o qual definiu critérios de distribuição dos recursos alocados nas emendas de relator geral do orçamento, sendo designadas tecnicamente de RP9. Esse tipo de emenda atribuiu ao relator geral do orçamento o poder de autorizar a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares em projetos que, seguindo critérios desconhecidos, são consideradas importantes e prioritárias, lembrando ainda, que nesse tipo de emenda, se omite a autoria, a motivação e a localidade de alocação dos recursos, o que viola diretamente o princípio constitucional da transparência, razão pela qual elas foram batizadas de “orçamento secreto”. Já a liberação dos recursos aprovados pelo relator do orçamento, segue na competência do governo federal.

Com isso, a partir de 2020, registra-se uma elevação nos recursos alocados em emendas parlamentares, conforme podemos observar na tabela a seguir, que trata da execução das emendas parlamentares por ano de pagamento.

Tabela 12 – Execução de emendas por ano de pagamento, 2019 a 2022, Pago + Pago RP/IPCA, valores em milhões R\$

ANO DE PAGAMENTO DA EMENDA	PAGO + [RP PAGO]
2019	R\$ 5.741.845.007
2020	R\$ 16.112.611.763
2021	R\$ 15.898.826.057
2022	R\$ 17.032.527.467
TOTAL DO PERÍODO	R\$ 54.785.810.296

Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 13 jun. 2023.

Os dados nos permitem inferir que os valores pagos por emendas parlamentares saltaram consideravelmente a partir do ano de 2020, quando comparamos com o montante que havia sido pago no ano de 2019. Esse crescimento se explica justamente em virtude da criação das emendas parlamentares do relator em 2020, as quais passaram a alocar recursos no mesmo ano. Por consequência, as emendas parlamentares cresceram absurdamente 281% em 2020, 277% em 2021 e 297% em 2022. O maior percentual de crescimento se deu, curiosamente, no ano das eleições presidenciais, o que pode indicar a utilização das emendas pelo governo neofacista de Bolsonaro na tentativa de sua reeleição.

Se olharmos para as movimentações no Congresso Nacional, no período de 2020 a 2022, logo, perceberemos que a função de relator do orçamento geral foi desempenhada justamente por aqueles deputados e senadores que compõem o bloco político do Centrão, os quais foram escolhidos pela influência do presidente do congresso, Arthur Lira: em 2020, o deputado do Partido Social Democrático (PSD), Domingos Neto; em 2021, o senador do União Brasil, Márcio Bittar; e, em 2022, o deputado do PSD, Hugo Lea.

Não restam dúvidas, portanto, que essas figuras políticas alocaram significativos recursos públicos em emendas parlamentares apresentadas por deputados e senadores da situação que atuaram em favor do governo, considerando que, como mencionamos, a liberação dos recursos continuou na reponsabilidade do executivo. Para sustentarmos a afirmação de que o expressivo aumento das emendas parlamentares se deu em função da criação das emendas do relator, vejamos a tabela a seguir, que trata da distribuição das emendas parlamentares pagas por tipo, no período de 2019 a 2022. A partir da tabela, compreenderemos a participação das emendas individuais, de bancada, de comissão e, em especial, as emendas do relator.

Tabela 13 – Distribuição das emendas parlamentares por tipo – 2019 a 2022, Pago + Pago RP/IPCA, valores em milhões de R\$

ANO	2019		
Autor (Tipo)	Quantidade de Autores	Quantidade de Emendas	Pago (inclui RP)
TOTAL	619	8.886	R\$5.741.845.007,48
BANCADA ESTADUAL (RP 7)	27	154	R\$1.538.577.482,66
INDIVIDUAL	592	8.732	R\$4.203.267.524,82
ANO	2020		
TOTAL	664	8.994	16.112.611.763,00
BANCADA ESTADUAL (RP 7)	27	347	R\$3.427.318.441,87
COMISSÃO (RP 8)	42	160	R\$268.347.968,23
INDIVIDUAL	594	8.170	R\$5.403.785.775,25
RELATOR (RP 9)	0	317	R\$7.013.159.577,64
ANO	2021		
TOTAL	622	7.010	15.898.826.057,81
BANCADA ESTADUAL (RP 7)	27	360	R\$3.218.723.947,14
INDIVIDUAL	594	6.618	R\$6.287.876.507,09
RELATOR (RP 9)	0	32	R\$6.392.225.603,58
ANO	2022		
TOTAL	641	6.526	17.032.527.467,91
BANCADA ESTADUAL (RP 7)	27	368	R\$3.063.078.383,58
COMISSÃO (RP 8)	19	36	R\$92.864.950,73
INDIVIDUAL	594	6.088	R\$6.832.519.413,61
RELATOR (RP 9)	0	34	R\$7.044.064.719,99
TOTAL GERAL DO PERÍODO	2546	31416	54.785.810.296,20

Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 13 jun. de 2023.

Conforme os dados, o montante de mais de R\$ 54,7 bilhões foi distribuído a 31.416 emendas parlamentares aprovadas no período de 2019 a 2022. Apenas 700 emendas parlamentares do relator mobilizaram mais de R\$20,4 bilhões no período, o que significa uma participação de 37%. Enquanto isso, 29.608 emendas individuais mobilizaram 41% dos recursos no período, o que corresponde a pouco mais de R\$22,7 bilhões. Somados os valores, os dois tipos de emendas em questão foram as que mais mobilizaram os recursos, alcançando a participação de 78% do total.

Ainda que emendas individuais tenham mobilizado mais recursos que as emendas do relator, chama nossa atenção o fato de as emendas do relator terem mobilizados significativas parcelas de recursos com menos emendas aprovadas. Essa

realidade nos possibilita inferir a prioridade do governo de Bolsonaro em liberar volumes significativos de recursos públicos em emendas parlamentares do “orçamento secreto” no período analisado, as quais destinaram recursos públicos, pelas mãos dos deputados e senadores do centrão, sem respeitar os critérios estabelecidos no ciclo orçamentário brasileiro, já que, como mencionamos, as emendas do relator omitem a autoria, a motivação e a alocação do projeto¹⁰⁹. Para os autores, Silva *et al.* (2022, p.7):

Desde então, o orçamento público federal está sendo definido por líderes do “Centrão” e não pelo Ministro da Fazenda, uma vez que, o governo desistiu de definir as prioridades para o gasto público, autorizou que o relator crie janelas orçamentárias e corte despesas obrigatórias para acomodar as emendas de relator e ampliou as verbas para isso. Chamada por analistas de “orçamento secreto”, isto porque omite os nomes dos parlamentares favorecidos, a motivação pela qual se decide por cada uma das propostas, além do destino dos recursos, essa prática tem funcionado como um poderoso mecanismo de distribuição arbitrária de recursos públicos, entabulado entre coalizões políticas.

O que os dados deixam em evidência é o preço pago, pela classe trabalhadora que sustenta significativamente a formação do fundo público, no processo de blindagem e sustentação política do governo de Bolsonaro. Isso implica reconhecer que, em certa medida, a regressão de serviços e benefícios, inclusive no contexto pandêmico, também se deu em razão do aumento dos recursos destinados as emendas parlamentares, sobretudo, do relator. Enquanto observamos a tendência de crescimento vegetativo das despesas previdenciárias e queda nas despesas dos benefícios trabalhistas, por outro lado, nos deparamos com o aumento explosivo das emendas parlamentares.

Para termos uma noção precisa da magnitude das emendas parlamentares nesse período, organizamos, na tabela a seguir, os valores alocados nelas em relação as demais despesas realizadas pelo Orçamento Geral da União no período analisado e, absurdamente, nos deparamos com o fato de que, elas não apenas cresceram

¹⁰⁹ Isso implicou no aprofundamento dos casos de corrupção através das emendas parlamentares no período em questão. São inúmeras as investigações que apuram as irregularidades de ações realizadas com recursos das emendas parlamentares, envolvendo deputados, senadores, ministérios, prefeitos e empresas publicas e privadas. Dentre eles podemos citar: a compra superfaturada de tratores e máquinas no Ministério do Desenvolvimento Regional; o aumento inexplicado da compra e distribuição de caminhões de lixo em diversas cidades do interior; licitações bilionárias para compra de ônibus escolares; compras de inúmeras ambulâncias destinadas ao Estado do Piauí; manipulação de dados relativos aos atendimentos do SUS para alocação de recursos. Mais informações acerca das denúncias, estão disponíveis em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/09/30/bilhoes-em-verbas-as-denuncias-de-corrupcao-envolvendo-o-orcamento-secreto.htm>. Acesso em: 07 set. 2023.

exponencialmente no período de 2019 a 2022, como foram também superiores a outras 17 (dezessete) funções de despesas orçamentárias.

Tabela 14 Participação das 18 menores funções orçamentárias no Orçamento Geral da União, Pago, 2019 a 2022, IPCA, valores em milhões de reais – R\$

FUNÇÃO DESP	PAGO (2019)		PAGO (2020)		PAGO (2021)		PAGO (2022)	
TOTAL	R\$ 2.710.907.655.985	%	R\$ 3.535.314.336.890	%	R\$ 3.861.162.268.993	%	4.166.021.055.079	%
EMENDAS PARLAMENTARES	R\$ 5.741.845.007	0,2%	16.112.611.763	0,5%	15.898.826.057	0,4%	17.032.527.467	0,4%
SEGURANÇA PÚBLICA	R\$ 9.021.846.771	0,3%	R\$ 10.717.162.762	0,3%	R\$ 10.440.917.761	0,3%	R\$ 11.990.219.752	0,3%
TRANSPORTE	R\$ 8.670.927.846	0,3%	R\$ 7.887.985.815	0,2%	R\$ 6.551.799.322	0,2%	R\$ 7.869.831.637	0,2%
ESSENCIAL À JUSTIÇA	R\$ 7.417.860.122	0,3%	R\$ 7.837.253.681	0,2%	R\$ 7.917.449.428	0,2%	R\$ 8.484.708.027	0,2%
LEGISLATIVA	R\$ 7.356.955.986	0,3%	R\$ 7.236.135.807	0,2%	R\$ 7.377.474.850	0,2%	R\$ 7.677.571.364	0,2%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	R\$ 6.369.722.668	0,2%	R\$ 6.214.184.413	0,2%	R\$ 4.641.448.617	0,1%	R\$ 8.414.874.126	0,2%
RELAÇÕES EXTERIORES	R\$ 3.219.169.368	0,1%	R\$ 3.800.146.506	0,1%	R\$ 3.812.170.568	0,1%	R\$ 3.964.263.569	0,1%
GESTÃO AMBIENTAL	R\$ 3.264.928.013	0,1%	R\$ 3.533.183.401	0,1%	R\$ 2.999.243.626	0,1%	R\$ 3.000.252.135	0,1%
COMUNICAÇÕES	R\$ 1.185.519.158	0,0%	R\$ 1.575.257.530	0,0%	R\$ 2.160.598.237	0,1%	R\$ 3.192.762.031	0,1%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	R\$ 1.784.458.413	0,1%	R\$ 4.954.917.116	0,1%	R\$ 1.690.702.830	0,0%	R\$ 1.560.517.758	0,0%
INDÚSTRIA	R\$ 1.703.568.873	0,1%	R\$ 1.566.371.142	0,0%	R\$ 1.570.794.085	0,0%	R\$ 1.717.141.042	0,0%
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	R\$ 1.375.068.771	0,1%	R\$ 1.327.404.407	0,0%	R\$ 1.016.960.700	0,0%	R\$ 1.459.150.151	0,0%
URBANISMO	R\$ 1.352.131.179	0,0%	R\$ 1.250.144.946	0,0%	R\$ 1.120.796.921	0,0%	R\$ 1.405.594.762	0,0%
ENERGIA	R\$ 2.337.960.231	0,1%	R\$ 1.374.027.674	0,0%	R\$ 1.648.173.458	0,0%	R\$ 1.349.690.429	0,0%

DIREITOS DA CIDADANIA	R\$ 886.822.526	0,0%	R\$ 943.867.214	0,0%	R\$ 655.681.193	0,0%	R\$ 735.365.920	0,0%
CULTURA	R\$ 742.439.074	0,0%	R\$ 608.669.311	0,0%	R\$ 620.115.146	0,0%	R\$ 612.058.666	0,0%
SANEAMENTO	R\$ 450.742.891	0,0%	R\$ 788.948.145	0,0%	R\$ 445.521.730	0,0%	R\$ 299.866.544	0,0%
DESPORTO E LAZER	R\$ 158.476.629	0,0%	R\$ 98.729.061	0,0%	R\$ 213.892.368	0,0%	R\$ 293.245.540	0,0%
HABITAÇÃO	R\$ 4.925.414	0,0%	R\$ 1.971.878	0,0%	R\$ 2.106.963	0,0%	R\$ 2.608.044	0,0%

Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 13 jun. 2023.

Conforme os dados nos indicam, as emendas parlamentares ocupavam posição superior a 14 outras funções orçamentárias em 2019, passando a ocupar posição superior a 18 funções orçamentárias do OGU nos anos de 2021 a 2022, o que é significativo quando observamos que o OGU possui 28 funções orçamentárias com valores pagos nos respectivos anos. Isso revela a prioridade de alocação de recursos pelo governo neofacista de Bolsonaro nas emendas parlamentares, cujos valores expressivos alcançaram os montantes de mais de R\$16 bilhões em 2020, R\$15 bilhões em 2021 e mais de R\$17 bilhões em 2022, representando 0,5%, 0,4% e 0,4% de participação no total do Orçamento Geral da União, nos anos de 2020, 2021 e 2022, respectivamente.

Essas 18 menores funções orçamentárias, referem-se a importantes áreas de atuação do governo federal, as quais são indispensáveis para o país. Dentre elas, também estão funções orçamentárias que financiam políticas sociais importantes para a reprodução social da força de trabalho, tais como direitos da cidadania, saneamento, cultura, desporto e lazer e habitação, essas, se quer alcançaram a casa do bilhão de reais em despesas, o que demonstra o lugar periférico que elas ocuparam no governo em questão.

Nem mesmo a maior função orçamentária observada na tabela que compõe o OGU, ou seja, a segurança pública, obteve alocação de recursos superior as emendas, a partir da criação as emendas do relator em 2020, tendo alcançado o pouco mais de R\$ 10 bilhões em 2020, R\$10 bilhões em 2021 e R\$11 bilhões em 2022, representando 0,3% de participação nos respectivos anos, evidenciando o lugar de privilégio das emendas parlamentares até mesmo em relação a uma das funções mais importantes desempenhadas pelo Estado capitalista, qual seja, de repressão, garantida também pelo sistema de segurança pública.

Nesse sentido, as emendas do relator foram frequentemente utilizadas pelo governo neofacista de Bolsonaro na busca pelo apoio político dos deputados e senadores, o que significa que tais recursos públicos, oriundos significativamente do próprio bolso da classe trabalhadora, patrocinaram a aprovação de uma série de medidas que afetaram negativamente a vida da classe trabalhadora.

O que definia a liberação dos recursos, pelo governo nefasto de Bolsonaro era o apoio político entregue pelos deputados e senadores frente a aprovação de medidas e projetos enviados pelo governo federal. Cabe lembrar que, a contrarreforma previdenciária aprovada pela Emenda Constitucional N. 103/2019, se deu numa

conjuntura em que as emendas do relator ainda não existiam, tendo sido liberado cerca de R\$ 40 milhões (BEHRING, 2021) para cada deputado por meio dos demais tipos de emenda. Mas foi justamente nesse ambiente político que as emendas parlamentares do relator se gestaram, cujo grupo político do Centrão, liderados por Arthur Lira, como já mencionamos, demonstrou sua força política frente a aprovação dos projetos, para as quais exigiram a ampliação de mais recursos liberados pelo executivo, que logo viria a se concretizar por meio das emendas do relator geral, criadas em 2020, sem nenhuma oposição do governo, constituindo-se assim, no maior escalando de corrupção do país¹¹⁰.

Portanto, não restam dúvidas acerca da relação orgânica entre as emendas parlamentares e a aprovação das contrarreformas e demais medidas que afetaram não somente os direitos previdenciários e trabalhistas, mas também, os demais direitos relativos a todas as áreas que foram vítimas do nefasto governo de Bolsonaro. E, pensamos que é igualmente orgânica a relação entre as emendas parlamentares e o desfinanciamento das políticas sociais com impacto na reprodução da força de trabalho, operada nessa quadra histórica, pois, a liberação de recursos para aquelas, foi em grande medida, pautada pelos contingenciamentos e cortes dos recursos destinados a serviços e benefícios essenciais à população.

¹¹⁰ Razão pela qual o Supremo Tribunal Federal (STJ) tornou as emendas do relator inconstitucionais, em dezembro de 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese as limitações e lacunas existentes nesta produção, sobre as quais temos conhecimento e assumimos o compromisso de avançar em oportunidades futuras, estamos convencidos de que as discussões, análises e problematizações realizadas sobre os dados coletados nesta pesquisa, nos permitem realizar alguns balanços que respondem àqueles objetivos propostos no início da nossa investigação. Isso não significa que esgotamos ou saturamos as concretas razões que explicam os fenômenos sociais aqui investigados, mas sinalizamos, o que nos parecem ser, algumas das tendências verificadas no que se refere ao financiamento da política social, que por sua vez, reflete em parte da reprodução social da força de trabalho brasileira, em especial, por meio da Previdência Social e Trabalho, na quadra histórica recente.

A primeira tendência refere-se ao *Orçamento da Seguridade Social, pela sua natureza superavitária, se constituir como a âncora do ajuste fiscal permanente*, levada a fundo no contexto de intensificação operado nos governos ultraneoliberais de Michel Temer (2016 – 2018) e Bolsonaro (2019 – 2022). Curioso é o Orçamento da Seguridade Social ser a âncora do ajuste fiscal permanente, ao mesmo tempo que as narrativas governamentais ecoam pelos quatro cantos do país, apontando existir um suposto *déficit* orçamentário, o que inviabiliza, a curto, médio e longo prazo, a manutenção dos serviços e benefícios operados pelas políticas sociais que compõem a Seguridade Social, incluindo os previdenciários e trabalhistas.

Não parece coerente ancorar os instrumentos do ajuste fiscal sobre um orçamento que é deficitário e instável. Opostamente, é a grandeza do OSS no que se refere a sua capacidade de arrecadação que salta aos olhos: atingiu a marca surpreendente de R\$ 6,9 trilhões arrecadados entre 2016 e 2022, alcançando a média de 11% de arrecadação em relação ao PIB da economia brasileira nesse período. É essa dinâmica superavitária, cuja tendência de crescimento anual das arrecadações, apesar de pequena, foi por nós verificada, que tem atraído historicamente as medidas de ajuste fiscal instituídas pelos governos que subiram a rampa do Planalto após a redemocratização do Brasil, independente da bandeira partidária e ideológica que eles carregavam. É essa grandeza orçamentaria que interessa aos governos, razão pela

qual os instrumentos do ajuste fiscal incidem sobre ela historicamente, possibilitando que as frações do capital se apropriem privadamente desses recursos.

Mas, a recuperação dos elementos históricos-estruturantes do ajuste fiscal permanente no Brasil, que realizamos entre o período de 1990 a 2015, nos mostrou que desde então, o Estado, sob a pauta dos governos neoliberais, tem operado os instrumentos do ajuste fiscal sobre o OSS, especificamente, por meio das Desvinculações de Receitas da União (DRU) e Renúncias Tributárias, entre outras medidas. Isso nos leva a questionar, então, qual seria o elemento novo na quadra histórica em análise que, inclusive, nos leva a manter acordo com a linha de pensamento crítico, que demarca a emergência de um novo momento do neoliberalismo no Brasil, a partir do governo ilegítimo de Michel Temer e do governo neofascista de Bolsonaro, caracterizados como ultraneoliberais?

O que nos apareceu como elemento novo, nessa conjuntura, foi a radicalização desses mesmos instrumentos do ajuste fiscal, particularmente, as Desvinculações de Receitas da União (DRU) e as Renúncias Tributárias sob a vigência da estrutura fiscal imposta pelo Novo Regime Fiscal (NRF), o qual foi instituído com a Emenda Constitucional N. 95/2016, aprovada no ilegítimo governo de Michel Temer e mantido em sua integralidade pelo governo neofascista de Bolsonaro.

A combinação desses elementos explosivos da austeridade fiscal, os quais foram danosos para o financiamento do OSS, diz respeito a mais uma reação burguesa à crise que afeta a taxa de lucros capitalistas na particularidade brasileira, que se aprofundou a partir do ano de 2015, quando a presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), ainda ocupava o executivo federal.

O golpe de Estado de novo tipo, empreendido a partir do *impeachment* contra ela, foi, portanto, uma das medidas concretas providenciadas pelas frações da classe dominante, a partir do qual os governos ultraneoliberais foram instituídos para darem vazão às exigências impostas pelo capital, exigências que não mais podiam ser empreendidas pela plataforma política dos governos progressistas, mas foram levados a frente pela direita e extrema-direita brasileiras. A criação do NRF e a radicalização dos instrumentos do ajuste fiscal, em parte, atenuaram essas requisições e, lamentavelmente, aprofundaram o desfinanciamento das políticas sociais, contribuindo para a regressão também de parte da reprodução social da força de trabalho, conforme indicaram os dados, inclusive, no desolador contexto pandêmico

provocado pela COVID-19, o que implicou na elevação do número de óbitos de muitos trabalhadores e trabalhadoras.

Os prejuízos no período em análise foram cumulativos e não justificam, mas explicam, o fato do OSS não ter crescido significativamente. Por exemplo, a classe trabalhadora perdeu a absurda cifra de R\$ 1,092 trilhão de recursos do OSS, por meio das Renúncias Tributárias que foram concedidas a diversos capitalistas dos setores produtivos, como forma de compensá-los diante da perda de parcelas de mais-valia, em virtude da relação de troca desigual que a dependência econômica impõe, além delas terem sido intensificadas para socorrer os referidos capitalistas no contexto de aprofundamento da crise, o que comprovou nossa tese de que as Renúncias Tributárias contribuem diretamente na superexploração da força de trabalho brasileira, pelo fato delas transferirem parte do fundo de consumo do trabalho, aqui sob a forma de supressão de direitos, para o fundo de acumulação capitalista. Essa transferência significou uma média de R\$ 156,08 bilhões por ano, algo em torno de 16% de toda a arrecadação do OSS, cuja tendência verificada foi de crescimento das Renúncias Tributárias no período em análise.

Enquanto isso, as Desvinculações de Receitas da União (DRU) se encarregaram de subtrair do OSS o abusivo montante de R\$ 450,5 bilhões no mesmo período, o que representou uma média de R\$ 64,3 bilhões desvinculados anualmente, algo em torno de 13% de todos os recursos arrecadados pelo OSS. A esse resultado, atribui-se o aumento da alíquota de desvinculação operada pela DRU, que passou de 20% para 30%, a partir de 2016, como mais uma medida draconiana empreendida pelo governo ilegítimo de Michel Temer.

Combinando as subtrações realizadas pelas Renúncias Tributárias e as desvinculações operadas pela DRU no período de 2016 a 2022, temos um profundo desfinanciamento do OSS, que se expressou na retirada, em média, de 23% de todos os recursos arrecadados por esse orçamento no mesmo período. Devolvidos esses recursos ao OSS, sua natureza superavitária se ampliaria significativamente.

Se, por um lado, ambos os instrumentos subtraíram significativas parcelas dos recursos do OSS, pelo outro, o teto dos gastos impostos pelo NRF viria a complementar o pacote draconiano do ajuste fiscal, provocando o crescimento vegetativo e a queda nas despesas relacionadas a importantes políticas sociais, inclusive, as que compõem a Seguridade Social, que contribuem para parte da reprodução social da força de trabalho no Brasil.

Mesmo com os recursos direcionados pelo Regime Extraordinário Fiscal relativo ao enfrentamento da COVID-19 nos anos de 2020 e 2021, as despesas da Seguridade Social tiveram crescimento vegetativo de 7% no período de 2019 a 2022, conforme nossos dados indicaram. Quando observamos as variações do período de cada política que compõe a Seguridade Social, de forma isolada, nos deparamos com o pífio crescimento das despesas da Previdência Social e da Saúde, ambas com 4% e 6%, respectivamente. Em maior proporção, a Assistência Social cresceu na faixa de 76% e, a isso, muito em função do crescimento dos programas de transferência monetária que foram ampliados no contexto pandêmico, além de sua utilização, como estratégia eleitoral do governo neofacista de Bolsonaro, nas eleições presidenciais de 2022. Se ampliarmos o conceito de Seguridade Social e incluirmos, nas nossas observações, as despesas das políticas de Educação e Trabalho, também perceberemos o vegetativo crescimento na ordem de 5% desta primeira, enquanto a segunda, sofreu redução de 4% no período.

Todos esses processos que recuperamos e analisamos, a partir dos dados que exploramos ao longo deste trabalho, nos permitem apontar uma segunda tendência, qual seja, *a centralidade do fundo público alocado no Orçamento da Seguridade Social, tanto no processo de valorização do valor daqueles capitais que operam no âmbito da produção, como também, daqueles capitais que operam no âmbito da esfera financeira, particularmente, na compra de títulos da dívida pública.*

Se os dados nos comprovaram que o fundo público alocado no OSS foi fortemente subtraído durante os governos ultraneoliberais, por meio dos instrumentos do ajuste fiscal que problematizamos, logo, o que nos possibilita apontar a segunda tendência é observar para onde foram as parcelas significativas de recursos que compõem o fundo público no período em análise. Destacamos que, dentre as medidas citadas, particularmente a DRU e o NRF operaram em função da formação do *superavit* primário, o qual possui uma finalidade histórica que é definida politicamente.

Isso nos conduz necessária e obrigatoriamente a recuperar também os dados relacionados ao maior elemento de despesa do OGU no período em análise, qual seja, os Encargos Especiais, no qual residem as subfunções relativas ao pagamento dos serviços da dívida pública, interna e externa. Diferentemente das despesas relacionadas à Seguridade Social, educação e trabalho, que sofreram tendência de queda e crescimento pífio, as despesas com serviços da dívida pública interna e externa, cresceram na ordem de 13% no período em questão.

Se partimos para uma comparação dos dados das funções orçamentárias, aquelas direcionadas a Previdência Social, Assistência Social, Saúde, Educação e Trabalho, ou seja, 05 (cinco) políticas sociais que se destinam a grande parcela da população, alcançaram o percentual de 37%% de todas as despesas realizadas pelo OGU no período de 2019 a 2022, enquanto apenas 02 (duas) subfunções orçamentárias, serviços da dívida interna e externa, direcionadas aos credores da dívida pública, representaram, sozinhas, 20,8% das despesas realizadas no total do OGU no mesmo período.

Dito isso, é inegável que os governos ultraneoliberais no Brasil elevaram a destinação de parcelas significativas do fundo público para as distintas frações do capital no contexto do aprofundamento da crise, agudizada pela crise sanitária provocada pela COVID-19, seja por meio das Renúncias Tributárias, que se relacionaram diretamente com os setores do capital produtivo, seja por meio da DRU e do NRF, os quais possibilitaram, com o suporte do mecanismo do *superavit* primário e da LRF, transferir recursos para as frações do capital portador de juros, por meio do sistema da dívida pública.

Mas, a expressiva parcela do fundo público que deveria ter sido destinada ao Orçamento da Seguridade Social foi direcionada para a valorização daqueles capitais que operam através da compra de títulos públicos do Estado brasileiro, os quais são remunerados com base na taxa de juros da SELIC, a qual vem sendo mantida em patamares elevados, chegando a 13,65% em 2022, o que não justifica, mas explica o sentido de o Banco Central ter se tornado autônomo em 2021. Estes capitais, encontram-se juridicamente personificados em diversas formas e figuram os principais credores da dívida pública brasileira, para os quais o país tem que sacrificar o atendimento das necessidades da população para honrar com os compromissos financeiros que, inclusive, são odiosos e ilegítimos.

Ao assumirem a forma de instituições financeiras, por exemplo, figuraram-se como o principal grupo de credores, com 29% de participação no total da dívida interna em 2022. Na forma dos fundos, possuíam participação de 24%, ao tempo que os que estavam na forma de previdência, incluindo as previdências complementares fechadas e abertas, representavam 23% de participação no total da dívida interna no mesmo ano. Estas figuras do capital portador de juros, partilharam entre si, por meio dos serviços da dívida pública, excluindo refinanciamento, mais de R\$ 2,6 trilhões no período de 2019 a 2022.

Essa sangria de recursos públicos por meio do sistema da dívida pública, em nada recuperou a economia brasileira, como prometido pelos governos ultraneoliberais. Se olharmos para o emprego, a desocupação sofreu pífia redução de 4% no período de 2016 a 2022, enquanto os postos de trabalhos informais cresceram, também de forma insignificante, na ordem de 2% no mesmo período, o que exprime, inclusive, a efetividade das contrarreformas trabalhistas na criação de postos de trabalho precarizados.

Em contrapartida, o país fechou o ano de 2022 com explosivo aumento da dívida interna federal, acumulada em R\$ 5,951 trilhões, o que repõe a centralidade do endividamento público no atual padrão de reprodução do capitalismo na particularidade brasileira, na qual, a condição de dependência explica o fato de o processo de apropriação privada do fundo público ser ancorado, sobretudo, na parte que se destina ao financiamento da Seguridade Social.

Para sustentar essa destinação expressiva do fundo público para o capital portador de juros, os governos ultraneoliberais combinaram o desfinanciamento do OSS com a elevação da expropriação tributária sobre a classe trabalhadora, a qual destinou parte significativa dos seus salários, ou seja, parcelas de trabalho socialmente necessário para o pagamento de impostos indiretos, que tiveram participação de 42% no total da carga tributária bruta brasileira no período em análise. Foi verificada, ainda, a tendência de crescimento desse tipo de imposto no período, a medida em que os impostos direcionados ao capital foram insignificantes, como por exemplo, o imposto sobre propriedade, que representou a pífia média de 5% de participação, inexistindo também tributação sobre grandes fortunas e dividendos no período em análise.

O quadro se agrava quando consideramos nessa análise, o imposto sobre renda, lucros e ganhos de capital que, conforme os dados trabalhados nesta pesquisa, representaram, em média no período, 24% de participação no total da carga tributária bruta, cujo imposto em questão também é pago pela classe trabalhadora, mediante destinação de parte de trabalho socialmente necessário, o que eleva o percentual de participação de parcelas de trabalho socialmente necessário na composição do fundo público.

Os dados comprovaram, dessa maneira, o peso das parcelas de trabalho socialmente necessário na formação do fundo público no Brasil no período em questão. Fica nítido o lugar que cada classe social ocupa na estrutura fiscal e tributária

construída pelos governos ultraneoliberais. Quando se trata dos gastos orçamentários, são as frações do capital que ocupam a primeira posição, se apropriando de expressivas quotas do fundo público por meio das Renúncias Tributárias e do sistema da dívida pública. Isso não se verifica quando se trata da arrecadação tributária, cujo peso recai exclusivamente sobre a classe trabalhadora, que destina grande parte do seu salário para o pagamento de impostos, salário esse, inclusive, 465% menor do que o salário-mínimo necessário, em média no período analisado, quando comparamos com o valor efetivamente pago do salário-mínimo no período em análise. Soma-se a essa realidade, a regressão dos direitos sociais dessa última classe social, como consequência do desfinanciamento do OSS, contribuindo, assim, para a precarização da reprodução social da força de trabalho no Brasil.

Neste sentido, observamos uma terceira tendência, relativa ao *crescimento vegetativo das despesas previdenciárias a partir das modificações impostas pelas contrarreformas da Previdência Social*, particularmente, a que foi engendrada no contexto do ultraneoliberalismo. A contrarreforma previdenciária, tanto a que atinge o RGPS como o RPPS do ente federal, vem sendo historicamente empreendida no mesmo pacote de medidas adotadas pelos governos neoliberais instituídos pós redemocratização do Brasil, o que nos leva à concepção de que ela integra um elemento histórico-estruturante do ajuste fiscal permanente brasileiro.

O conjunto de modificações que elas empreenderam nos critérios e condições, que giraram em torno da elevação da idade mínima e tempo de contribuição para acesso aos benefícios, em especial, a aposentadoria, seguido de imposição de teto previdenciário que limita o valor dos benefícios, combinado a criação de critérios que dificultam a formação do valor do benefício estipulado pelo teto, implicaram diretamente na involução das despesas previdenciárias, o que vem a ser extremamente útil para o alcance das metas de *superavit* primário.

No período de 2019 a 2022, as despesas da função Previdência Social não registraram queda, mas tiveram crescimento de 4%, considerado baixo, quando avaliamos que ela mobilizou muitos benefícios monetários destinados à população por meio da maior subfunção intitulada de Benefícios Previdenciários, que inclui benefícios urbanos e rurais, cujo crescimento foi de apenas 4% no período estudado, o que reflete as nefastas alterações restritivas realizadas nas contrarreformas anteriores, as quais passaram a exigir critérios difíceis de serem alcançados, dadas as condições precárias do mercado de trabalho brasileiro, reduzindo, assim, o acesso

de trabalhadores a trabalhadoras aos benefícios previdenciários, ou, quando acessam, auferem benefícios com valores muito abaixo daquele recebido durante a atividade de trabalho.

Esse quadro nos leva a apontar, pois, que há uma grande chance dessa tendência se aprofundar pelas próximas décadas, como implicação direta da contrarreforma da Previdência Social aprovada em 2019 pelo governo neofacista de Bolsonaro, por meio da Emenda Constitucional N. 103/2019, já que ela também avançou na imposição de critérios restritivos, como aumento da idade mínima, de 62 anos para mulheres e 65 anos para homens, em ambos os regimes, combinada ao tempo de contribuição de 20 anos para homens e 15 anos para as mulheres no RGPS e, 20 anos de contribuição para ambos os sexos no RPPS do quadro de servidores e servidoras públicos federais. Além disso, houve a alteração no cálculo realizado para formação do valor do benefício, que passou a considerar a média de todas as contribuições realizadas, entre outras medidas nefastas que penalizarão a classe trabalhadora, não de forma homogênea, mas distinta, considerando as diferenciações de gênero, raça-etnia, faixa etária e região, o que significa que afetam e continuarão afetando, predominantemente, aquela parcela da classe trabalhadora que é feminina e preta.

Do mesmo modo, atribuímos outras três razões que contribuíram, a partir da nossa pesquisa, para a involução das despesas dos benefícios previdenciários registrada no período analisado. A primeira, refere-se ao aumento do número de óbitos provocados pela pandemia de COVID-19, que afetou muitos beneficiários e beneficiárias, inclusive, pessoas idosas que figuravam o principal grupo de risco para a doença. A segunda, tem relação com a agudização da morosidade na análise dos requerimentos de benefícios previdenciários operacionalizados pelo INSS, em virtude do aprofundamento proposital do desmonte da estrutura dessa importante instituição, inclusive, no que se refere aos recursos humanos, para os quais os governos ultraneoliberais não se encarregaram de realizar recomposição por meio de concurso público. E, a terceira, refere-se ao baixo crescimento do salário-mínimo no período analisado, como consequência da extinção da política de valorização do salário-mínimo em 2019. Esses elementos, cumulativos, provocaram o crescimento vegetativo das despesas e, portanto, pouparam recursos públicos que foram direcionados ao ajuste fiscal e aos beneficiários já apontados nas linhas anteriores.

Percurso semelhante, porém, com resultados mais dramáticos, tiveram as despesas relacionadas a função Trabalho que, diferentemente das despesas previdenciárias, registraram *tendência de queda, também como consequência das contrarreformas trabalhistas*, as quais impuseram critérios e condições extremamente exigentes para o acesso a importantes benefícios, como o seguro-desemprego e abono salarial, que são mantidos com contribuições sociais do OSS.

A função trabalho sofreu queda expressiva de 4%, em média, nas despesas no período em análise. As subfunções mais atingidas foram justamente aquelas que realizaram o pagamento dos benefícios monetários destinados a classe trabalhadora. Em média no período analisado, o seguro-desemprego sofreu redução de 3%, enquanto o abono salarial, de 13%. O que explica o paradoxo da redução significativa das despesas dos benefícios direcionados à classe trabalhadora, como por exemplo, o seguro-desemprego, numa conjuntura marcada pelo aumento da desocupação, que alcançou a marca de 9,3% da população economicamente ativa em 2022, o que implicaria, em tese, no aumento dessa despesa?

Nossos dados nos comprovaram que a redução das despesas foi resultante das medidas restritivas realizadas por meio das contrarreformas trabalhistas, inclusive, aquelas alterações que foram realizadas ainda no governo Dilma Rousseff, por meio da aprovação da Lei N. 13.134/15, a partir da qual tanto o acesso, como o valor dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial, em particular, passaram a ser atravessados pela exigência de cumprimento de tempo de carência extremamente longo, considerando as condições de instabilidade e rotatividade do mercado de trabalho brasileiro. Tais condições foram pioradas a partir da contrarreforma trabalhista aprovada pelo governo ilegítimo de Michel Temer em 2017, através da Lei N. 13.467/2017 e da lei da terceirização, Lei N. 13.429/2017, que provocou a redução drástica das despesas desses importantes benefícios numa das quadras históricas mais críticas para o trabalho, provocada pela pandemia da COVID-19.

No entanto, a finalidade das contrarreformas previdenciárias e trabalhistas não se esgotam na redução das despesas públicas realizadas pelo Estado, sob o argumento da formação do *superavit* primário. Se as contrarreformas previdenciárias e trabalhistas, convergem com o desfinanciamento operado no OSS, elas igualmente se alinham a outros dois elementos, que são fundamentais no atual padrão de reprodução do capitalismo.

O primeiro, refere-se ao *processo de expropriação de direitos que implica na disponibilização da força de trabalho sob as condições impostas pelo novo padrão de reprodução capitalista*. E que condições são essas? A venda da força de trabalho cujo equivalente de valor se dá abaixo do necessário, combinada ao prolongamento e intensificação da jornada de trabalho, além da relação contratual não ser acompanhada de direitos trabalhistas e previdenciários, o que tem dupla implicação: redução dos custos relativos à compra da força de trabalho e, a inexistência de benefícios que garantam parte da reprodução social da força de trabalho quando da ausência da atividade laboral, a exemplo da velhice e do adoecimento ou, ainda, quando do óbito do segurado e da segurada que, portanto, garantiria parte da reprodução social dos seus dependentes.

Como discutimos, em muito os governos ultraneoliberais contribuíram para a disponibilização da força de trabalho nestas condições, operando a expropriação de direitos trabalhistas, por meio das Leis N. 13.467/2017 e N. 13.429/2017 e, dos direitos previdenciários, por meio da Emenda Constitucional N. 103/2019, cuja combinação resultou no aprofundamento da superexploração da força de trabalho brasileira no contexto de intensificação do ajuste fiscal no período aqui analisado.

E, por fim, mas não menos importante, o segundo elemento se refere a *transformação, particularmente dos benefícios previdenciários em mercadorias comercializadas pelos fundos de pensão*, a partir dos quais, o capital embutido nessa atividade financeira atua se apropriando de parcelas de trabalho socialmente necessário, advindas das alíquotas pagas pelos trabalhadores e trabalhadoras, as quais são transformadas em carteiras de investimentos que atuam diretamente na compra de títulos da dívida pública brasileira, conforme nossos dados indicaram. Assim, a previdência complementar, seja ela fechada ou aberta, surge da corrosão da previdência pública levada a cabo pelas contrarreformas previdenciárias, a partir das quais os trabalhadores e trabalhadoras são empurrados para essa modalidade de investimento financeiro, que não se configura como direito previdenciário.

As tendências apontadas até aqui, nos levam a uma indagação necessária, considerando, com base na recuperação teórica que realizamos, que é o elemento da luta de classes que define o deslocamento de parcelas do fundo público, tanto para o processo de aceleração do tempo de rotação do capital, cujos dados que recuperamos evidenciam a hipertrofia dessa relação no período em análise; bem como, destinado para a política social, que não está desassociada dessa primeira relação, mas

contribuiu significativamente para a reprodução social da força de trabalho. Onde esteve, assim, a organização política e sindical da classe trabalhadora nessa conjuntura marcada pelo desfinanciamento do OSS operado pelos governos ultraneoliberais?

Como vimos, no ilegítimo governo de Michel Temer, ela esteve nas ruas, mesmo na defensiva, fervendo o cotidiano do país com paralisações, greves e movimentos de diversos gêneros e variações, contra as nefastas medidas empreendidas pelo governo ilegítimo em questão, dentre as quais, muitas passaram, como as contrarreformas trabalhistas e o NRF, mas não isentas de resistência que, inclusive, contribuíram para barrar a contrarreforma previdenciária, lançada por aquele governo ilegítimo.

Ocorre que o golpe de Estado de Novo tipo, que destituiu a presidenta eleita Dilma Rousseff, modificou a estrutura da democracia liberal representativa no Brasil, de modo a blindar o governo ilegítimo em questão das reivindicações vindas da classe trabalhadora, o que possibilitou ao mesmo governar em prol, quase que exclusivamente, daquelas frações do capital que patrocinaram a sua chegada ao Palácio do Planalto, embora tenha sido descartado por elas nas eleições presidenciais de 2018.

Já a partir do governo neofacista de Bolsonaro, cuja constituição só foi possível pelo empreendimento do segundo ato do golpe de Estado de Novo tipo, expresso na prisão política e ilegítima do atual presidente do Brasil, Lula da Silva, a organização política e sindical da classe trabalhadora não só se aprofundou na posição de defensiva, mas enfrentou grandes dificuldades de organização, seja pelo fato do aprofundamento da blindagem do Estado, que inclusive hipertrofiou sua função coercitiva com a presença dos militares em toda a estrutura governamental, combinada à ferrenha ofensiva empreendida pela extrema-direita que se apoderou também de largas parcelas do Congresso Nacional, inclusive, com o suporte das tecnologias e redes sociais, bem como, pelas condições concretas impostas pela crise sanitária provocada pela COVID-19, que levou, por exemplo, ao contexto de isolamento social. Todos esses elementos muito contribuíram para a desarticulação política que, até então, vinha sendo feita nos espaços físicos e, sobretudo, nas ruas.

Ao que parece, diferentemente da extrema-direita, a esquerda e grupos políticos mais progressistas enfrentaram e, ainda enfrentam, certa dificuldade de

impulsionar a organização política em geral e, também, pelos espaços virtuais, o que se coloca como um desafio nessa quadra histórica.

Mas fato é que, o governo neofacista de Bolsonaro não teria conseguido tocar sua nefasta agenda governamental, danosa para a classe trabalhadora, sem o apoio massivo que recebeu do Congresso Nacional durante sua gestão. A razão desse apoio, mais se explica pela utilização das emendas parlamentares, sobretudo, as emendas do relator, do que pela vinculação ideológica de alguns parlamentares que constituíam o núcleo bolsonarista, expressivos, mas não a maioria.

O que os dados aqui analisados nos permitem afirmar é que, os mais de R\$ 54,7 bilhões mobilizados por meio das emendas parlamentares, sobretudo, pelas emendas do relator, não só deram sustentabilidade política ao nefasto governo em questão, mas fundamentalmente, patrocinaram a aprovação das diversas medidas que afetaram os direitos sociais da classe trabalhadora.

O orçamento secreto, portanto, configurou-se no mais sofisticado instrumento de governabilidade utilizado pelo governo Bolsonaro, a partir do qual ele se blindou das reivindicações da classe trabalhadora, cuja apresentação de diversos pedidos de *impeachment* sequer foram admitidos para trâmite pelo presidente da Câmara dos Deputados, o deputado Arthur Lira que, nas palavras do próprio Bolsonaro era o “segundo homem do executivo”, para se referir ao poder outorgado por ele na definição orçamentária, por meio das emendas do relator.

O que está nítido para nós, a partir de todos os elementos apresentados, é que os governos ultraneoliberais, reservadas as particularidades que cada um assumiu, elevaram o grau da manutenção das relações de opressão e exploração da classe dominante com o suporte do Estado no contexto de agudização da crise econômica brasileira, e o fizeram construindo uma estrutura fiscal e tributária na qual a classe trabalhadora é quem mantém, predominantemente, a formação do fundo público, ao tempo que tem, cada vez menos, se apropriado desse mesmo fundo público. Pois que, conforme os dados nos indicaram, houve um intenso processo de desfinanciamento do OSS combinada a expropriação de direitos, particularmente, trabalhistas e previdenciários.

A manutenção, ou não, dessas tendências que apontamos, nos próximos anos e décadas, dependerá de muitos elementos que estão postos na arena dos conflitos

sociais, o que significa que precisaremos seguir, conforme cantava uma das mais belas vozes desse país, “atentos e fortes” e sem “tempo de temer a morte”¹¹¹.

Alguns ventos já mudaram de direção e, conseqüentemente, abriram novas possibilidades, a começar, pela derrota nas urnas da principal figura política da extrema-direita brasileira, o ex-presidente Bolsonaro que, embora tenha usado a máquina pública, incluindo as forças armadas, polícias federal e militar, além do orçamento público, sobretudo os programas de transferência monetária da Assistência e as emendas do relator, não obteve recondução ao Palácio do Planalto nas eleições presidenciais de 2022, o que não significa que derrotamos o bolsonarismo, como movimento ideológico da extrema-direita que, inclusive, encontra-se significativamente presente no Congresso Nacional e nos executivos e legislativos de diversos Estados e municípios do país.

Bolsonaro está inelegível por 8 anos e, sua prisão, ao nosso ver, se faz urgente. Sua condenação não poderá se limitar apenas aos diversos casos de corrupção, como o caso das joias envolvendo-o, além da sua família, mas também, esperamos que seja responsabilizado por todas as mortes ocorridas no contexto pandêmico, como resultantes da opção política realizada por ele na gestão daquela crise sanitária. Além disso, deverá ser incriminado como principal mentor intelectual da organização terrorista que se gestou nos acampamentos bolsonaristas durante as eleições de 2022, cuja truculência desses grupos foi demonstrada no pusilânime ato golpista do 08 de janeiro de 2023, demonstrando o avanço daquilo que se mostrou ser, na nossa avaliação, uma terceira tentativa de empreender um golpe de Estado, a partir do qual teríamos concretamente a instituição de uma ditadura aberta no país.

A eleição apertada, pela terceira vez, de Lula da Silva, em muito significou uma resposta de parcela significativa da população brasileira contra a instituição de uma ditadura aberta e que anseia por tempos mais tranquilos. No entanto, a ampla frente política construída para obtenção desse resultado repõe, no nosso ponto de vista, a coalisão de forças políticas contrárias, que representam distintas frações das classes dominantes, novamente no âmbito do governo petista, o que também reposiciona as dificuldades e limites da gestão governamental, inclusive, no que se refere ao atendimento de interesses da classe trabalhadora.

¹¹¹ Trecho da canção “Divino Maravilhoso”, composta por Gilberto Gil e Caetano Veloso, interpretada na belíssima voz da eterna Gal Costa.

Isso nos leva, portanto, a afirmar que precisaremos de tempo e cautela para, a partir da investigação crítica, analisar e avaliar as medidas tomadas por este governo, inclusive, aquelas que já foram aprovadas, dentre elas, o Regime Fiscal Sustentável, o Novo Arcabouço Fiscal, e a reforma tributária.

No entanto, sabemos que, em nada, elas vão alterar a manutenção das relações de opressão e exploração da classe dominante com suporte no Estado. Porém, a inflexão política da classe trabalhadora poderá modificar alguns elementos que até então foram danosos para a suas condições de vida e trabalho, inclusive, no que se refere ao financiamento das políticas sociais. Essas mudanças, só poderão vir pelo e para o trabalho, mas com a certeza de que apenas a revolução social, põe fim a um sistema que se funda na exploração da força de trabalho.

REFERÊNCIAS

ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. *Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social*. Brasília – DF, 1996.

AGUSTIN, Cueva. *O desenvolvimento do capitalismo na América Latina*. Tradução de Carlos A. Machado. Global Ed. São Paulo, 1983.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In. SADER, Emir; GENTIL, Pablo. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal. *Análise da seguridade social em 2018*. Brasília, 2019.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal. *Análise da seguridade social em 2021*. Brasília, 2020.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal. *Nota técnica: desoneração da folha de pagamentos, impactos no financiamento da previdência social*. Brasília, 2015.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

BADARÓ, Marcelo Mattos. *Governo Bolsonaro: neofascismo e autocracia burguesa no Brasil*. São Paulo: Usina Editorial, 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez Editora, 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Fundo Público, valor e política social*. 1 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti. Neoliberalismo, ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: *XVI Encontro Nacional de Pesquisadoras (es) em Serviço Social, 2018, Vitória – Espírito Santo*. Em tempos de radicalização do capital, lutas, resistência e Serviço Social. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2019.

BEZERRA, Marcos Otávio. O. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BIANCHI, Álvaro. *O que é um golpe de Estado?* 2016. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/387503736/O-Que-e-Golpe-de-Estado-Alvaro-Bianchi>. Acesso em: 01 set. 2023.

BOSCHETTI, Ivanete. Expropriação de Direitos, Superexploração e Desigualdades de Classe, Gênero e Raça no Brasil Recente. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. *Os Direitos não cabem no Estado: trabalho e política social no capitalismo*. São Paulo: Editora Usina, 2023.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Letras Livre, 2006.

BRASIL, 2015. *Emenda Constitucional N. 86, de 17 de março de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL, 2019. *Emenda Constitucional N. 100, de 26 de junho de 2019*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. *Decreto Lei N. 667/69, de 02 de julho de 1969*. Brasília, DF. Disponível em: <encurtador.com.br/blUXZ>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. *Demonstrativo de gastos tributários bases efetivas – 2019 série 2017 a 2022*. Receita Federal do Brasil. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt->

bases-efetivas-2019-serie-2017-a-2022-quadros.xlsx/view>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*. Brasília, DF. Disponível em: <encurtador.com.br/pBDY4>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 68, de 21 de dezembro de 2011*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc68.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 93, de 08 de setembro de 2016*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Estimativa da carga tributária bruta do governo geral – 2019*. Tesouro Nacional. 2019. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:32076#:~:text=Em%202019%2C%20a%20carga%20tributária,02%20pontos%20percentuais%20do%20PIB>. Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. *Estimativa da carga tributária bruta do governo geral – 2020*. Tesouro Nacional. 2020. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:38233>. Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. Estimativa da carga tributária bruta do governo geral – 2021. Tesouro Nacional. 2021. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:43205>. Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. *Estimativa da carga tributária bruta do governo geral – 2022*. Tesouro Nacional. 2022. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:46589>. Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. *Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.134, de 16 de junho de 2015*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.135, de 17 de junho de 2015*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.183, de 04 de novembro de 2015*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13183.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.429, de 13 de março de 2017*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017*. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.normaslegais.com.br/legislacao/Lei-13467-2017.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.485, de 02 de outubro de 2017*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13485.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição – PEC n. 06*. Governo Federal. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição – PEC n. 287*. Governo Federal. 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2022*. Tesouro Nacional. 2022. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:46036>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Relatório Mensal da Dívida Pública Federal. Dezembro de 2022*. Tesouro Nacional. 2022. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:45828>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Relatório resumido da execução orçamentária da união*. Tesouro Nacional. 2022. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2022/1>>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRETAS, Tatiana. *Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CABRAL, Maria do Socorro Reis. *As políticas brasileiras de seguridade social: Previdência Social. Capacitação para serviço social e política social, módulo 3*. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

CARCANHOLO, Reinaldo Antônio; NAKATANI, Paulo. Capitalismo especulativo e alternativas para América Latina. In: GOMES, Helder. (ORG.) *Especulação e lucro fictícios*. 1 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CARCANHOLO, Reinaldo Antônio; NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. In: GOMES, Helder. (ORG.) *Especulação e lucro fictícios*. 1 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, Ana Elizabete (ORG.) *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

CHASIN, José. *Método dialético*. Maceió. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/chasin/ano/mes/metodo.htm>>. Acesso em 19 jul. 2023.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. Doze teses sobre a mundialização do capital. In: FERREIRA, Carla; SCHERER, André Forti. *O Brasil frente à ditadura do capital financeiro: reflexões e alternativas*. Lajeado: UNIVATS, 2005.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. Financeirização da previdência social no Brasil: um estudo sobre o estado do Rio de Janeiro. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes. (ORGS.) *Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2019.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.

CUEVA, Agustín. *O desenvolvimento do capitalismo na América Latina*. São Paulo: Global editora, 1983.

DAVI, Jordena; SANTOS, Mayewe Elyenia Alves dos; RODRIGUES, Rayssa Kessia Eugenia. Ditadura as Finanças, Apropriação do Fundo Público e Contrarreformas das Políticas Sociais. In: *Contrarreforma, Intelectuais e Serviço Social: as Inflexões na política de Saúde*. SILVA, Alessandra Ximenes; NÓBREGA, Monica Barros da; MATIAS, Thaisa Simplício Carneiro. (ORGS). EDUEPB: Campina Grande, 2017, p. 75-95.

DEMIER, Felipe. *A teoria marxista do bonapartismo*. São Paulo: Usina Editorial, 2021.

DEMIER, Felipe. *Depois do golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad, 2017.

DUMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. *A crise do neoliberalismo*. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

FATTORELI, Maria Lúcia; ÁVILA, Rodrigo. *Os números da dívida. Auditoria Cidadã da Dívida*. 2018. Disponível em: <<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/os-numeros-da-divida/>>. Acesso em: 13 jun. 2023.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociologia*. 5 ed. São Paulo: Globo, 2005.

FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. *História do Plano real*. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

FONTES, Virginia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2010.

GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques*. 1 ed. Rio Janeiro: Mauad X, 2019.

GOMES, José Menezes. *21 anos de Plano Real, sistema da dívida pública e ajuste fiscal*. Disponível em: <<https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/10/Jos%C3%A9-Menezes-Gomes.pdf>>. Acesso em: 27 de agos 2023.

GRANEMANN, Sara. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In: SALVADOR, Evilásio. et al. (Orgs). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

GRANEMANN, Sara. PEC 287/16: falácias para a desconstrução dos direitos do trabalho. *SER Social, Brasília*, v. 18, N. 39, p. 672-688, 2016.

GRANEMANN, Sara. Quando o capital vai às compras: direitos sociais, privatização e a acumulação capitalista. *Revista Linhas*. Florianópolis, v. 21, n. 46, p. 50-71, maio/ago. 2020.

HARVEY, David. *Condição Pós-moderna*. 7 ed. São Paulo, Edições Loyola, 1993.

HARVEY, David. *Novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral – PNAD Contínua (2021)*. Rio de Janeiro, IBGE Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2021.

JAUMONT, Jonathan Henri Sebastião. *Tendências de um padrão de reprodução do capital: análise dos eixos estratégicos da economia brasileira no século XXI*. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social. Rio de Janeiro, 151 p. 2022.

LENIN, Vladimir. *Imperialismo, estágio superior do capitalismo*. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

LUXEMBURGO, Rosa. *A crise da social-democracia*. Paraná: Biblioteca de Ciências Humanas, 1974.

MANDEL, Ernest. *A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Ensaio, 1990.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo Tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MANDEL, Ernest. *Teoria Marxista do Estado*. Lisboa: Edições Antídoto, 1977.

MARINI, Rui Mauro. O Estado de Contrainsurgência. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v.12, n. 3, 2018.

MARINI, Rui Mauro. Dialética da Dependência. 1973. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (Org.). *Ruy Mauro Marini. Vida e Obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005a. p. 137-180.

MARQUES, Rosa Maria. Et al. *Economia: que bicho é este?* São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas em três volumes*. Rio de Janeiro: Vitória, 1963.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã: (Feuerbach)*. 5 ed. (tradução de José C. Bruni e Marcos A. Nogueira). São Paulo: Hucitec, 1986.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Livro 1, Volume 2. 18 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro I – o processo de produção do capital. 2 ed. São Paulo: Boitempo editorial, 2017.

MARX, Karl. *O capital*. Crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1968.

MARX, Karl. *Prefácio à contribuição da crítica da economia política*. São Paulo: Edições Sociais, 1977.

MÉSZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social*. 7 ed. São Paulo, Cortez, 2015.

MOURA, Rivânia. Previdência Social no Brasil: movimento entre arrecadação e utilização dos recursos previdenciários. In: *Direitos Sociais e Políticas Públicas: questões contemporâneas*. SILVA, Suzaneide Ferreira; COELHO, Maria Ivanete Soares; GÓIAS, Glicélia Batista; SEVERINO, Maria do Perpétuo Socorro Rocha Sousa; SANTOS, Maria Betânia Jales. (Orgs). EDUERN: Mossoró, 2018, p. 87-104.

NETTO, José Paulo. *Introdução ao estudo do método de marx*. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. *Brasil: uma biografia não autorizada*. São Paulo: Boitempo, 2018.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

OSÓRIO, Jaime. Fundamento da superexploração. In: FILHO, Niemeyer Almeida Filho (Orgs). *Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini*. Brasília – Ipea, 2013.

OSÓRIO, Jaime. *O Estado no centro da mundialização – A sociedade civil e o tema do poder*. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

SALVADOR, Evilário; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Rev. Pol. Públ. São Luís*, v. 18, n. 1, p. 17-32, jan./jun. 2014.

SALVADOR, Evilário. A desvinculação de recursos orçamentários em tempos de ajuste fiscal. *Revista Advir*. 18, n. 36, 2017.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. In: *Revista Ser Social e Sociedade*, N. 130, p. 426-446, set./dez. São Paulo, 2017.

SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. *Crônica de uma crise anunciada: crítica a economia política de Lula e Dilma*. São Paulo: Amarante Editorial, 2017.

SANTOS, Josiane Soares. *“Questão Social”*: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Fabrício Rodrigues da; CAITETE, Tainá Souza; KOLODY, Andressa; LIMA, Paloma Rávylla de Miranda. FUNDO PÚBLICO E EMENDAS PARLAMENTARES: análises preliminares da execução orçamentária no período do governo Bolsonaro. In: *Anais do XVII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*. Universidade do Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2022.

SILVA, Fabrício Rodrigues da. *Implicações das renúncias tributárias no orçamento da previdência social no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande, p. 197. 2020.

TONET, Ivo. *Método científico: uma abordagem ontológica*. 2 ed. São Paulo: Coletivo Veredas, 2016.