



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
MESTRADO ACADÊMICO EM SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E QUESTÃO
SOCIAL**

FLÁVIA REBECCA FERNANDES ROCHA

**A UNIDADE CONTRADITÓRIA DA ASSISTÊNCIA E DA PREVIDÊNCIA
SOCIAL: UMA ANÁLISE POLÍTICA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO
GOVERNO LULA**

**FORTALEZA – CEARÁ
2015**

FLÁVIA REBECCA FERNANDES ROCHA

A UNIDADE CONTRADITÓRIA DA ASSISTÊNCIA E DA PREVIDÊNCIA
SOCIAL: UMA ANÁLISE POLÍTICA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
NO GOVERNO LULA

Dissertação submetida à banca examinadora do Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, do Centro de Estudos Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

Área de concentração: Previdência Social, Assistência Social e Financiamento Público.

Orientador: Prof. Dr. Eptácio Macário Moura.

FORTALEZA – CE
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Rocha, Flávia Rebecca Fernandes.

A unidade contraditória da assistência e da previdência social: uma análise política da execução orçamentária no governo Lula [recurso eletrônico] / Flávia Rebecca Fernandes Rocha. – 2015.

1 CD-ROM: 220f : il. (algumas color.); 4 ¾ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico, acondicionado em caixa de DVD Slin (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado acadêmico) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, Fortaleza, 2015.

Área de Concentração: Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

Orientação: Prof. Dr. Eptácio Macário Moura.

1. Previdência social. 2. Assistência social. 3. Financiamento público. I. Título.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Centro de Estudos Sociais Aplicados
Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social,
Trabalho e Questão Social



Flávia Rebecca Fernandes Rocha

**A UNIDADE CONTRADITÓRIA DA ASSISTÊNCIA E DA PREVIDÊNCIA
SOCIAL: Uma análise política da execução orçamentária no governo Lula.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

Área de concentração: Serviço Social

Aprovada em: 05/03/2015

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Epitácio Macário Moura
(Orientador)
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. Eyalásio da Silva Salvador
Universidade de Brasília - UNB

Profa. Dra. Evânia Maria Oliveira Severiano
Faculdade Metropolitana - FAMETRO

Profa. Dra. Erlenia Sobral do Vale
Universidade Estadual do Ceará - UECE



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Centro de Estudos Sociais Aplicados
Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social,
Trabalho e Questão Social



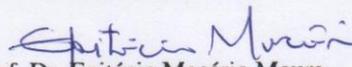
FOLHA DE AVALIAÇÃO

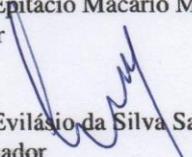
Título da dissertação: A UNIDADE CONTRADITÓRIA DA ASSISTÊNCIA E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: Uma análise política da execução orçamentária no governo Lula.

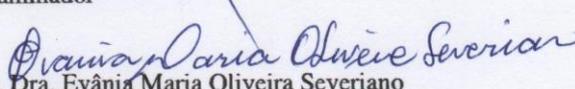
Nome da Mestranda: Flávia Rebecca Fernandes Rocha

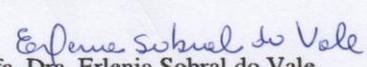
Nome do Orientador: Prof. Dr. Eptácio Macário Moura

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. Eptácio Macário Moura
Orientador


Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador
1º Examinador


Profa. Dra. Evânia Maria Oliveira Severiano
2º Examinador


Profa. Dra. Erlenia Sobral do Vale
3º Examinador

Data da Defesa: 05/03/2015

Conceito obtido: SATISFATÓRIO

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de muitas contribuições e críticas recebidas desde a graduação e maturadas durante o mestrado. Portanto, agradeço a todos que colaboraram, mesmo que não citados diretamente neste espaço.

De início, agradeço a Deus, pela Sua eterna mão a guiar meus passos por caminhos nem sempre fáceis.

À minha mãe, Hermínia, por todo amor e estímulo. À senhora devo todas as minhas conquistas; a maior vibradora pelo meu sucesso. Obrigada por toda dedicação, cuidado e oração. Espero um dia poder retribuir tudo o que gratuitamente recebi.

Ao meu amor e companheiro de vida, Hygo, por todo amor, cuidado, incentivo e suporte nesse período. Sem você este momento não teria sido possível. Você torna meus dias mais felizes!

À minha querida irmã Renata e a toda a família, pela torcida e apoio.

Ao meu querido orientador, Eptácio Macário, pelas valiosas contribuições que conduziram esta pesquisa ao amadurecimento teórico. Obrigada pela dedicação ao meu trabalho, sempre tão democrático e respeitoso em relação às minhas compreensões e objetivos.

Aos professores (as) Evilásio Salvador, Evânia Severiano, e Erlênia Sobral, membros da banca de defesa, pelas sugestões e críticas que foram de grande contribuição para esta pesquisa. Obrigada pelo compartilhamento do saber, sempre tão generosos e disponíveis, apesar dos muitos compromissos em que estão envolvidos.

Ao Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social e a todo o seu corpo docente e discente, que bravamente lutam para fortalecer o jovem programa de pós-graduação em Serviço Social da UECE. Obrigada por todo aprendizado. Especialmente, agradeço às companheiras de turma Ana Paula, Eveline, Karina, Raquel e Régia, que compartilharam não somente momentos de angústia, mas as conquistas e alegrias. Agradeço pelas amizades construídas e a fundamental convivência com cada uma.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo suporte financeiro que propiciou a conclusão desta pesquisa com qualidade.

Por fim, e não menos importantes, agradeço a todos os meus amigos que torceram e vibraram com esta conquista. Não caberia enumerá-los, mas saibam que foi fundamental todo suporte e carinho nesse período.

RESUMO

Esta pesquisa teve como objeto a compreensão da trajetória das políticas de previdência e assistência social no Brasil no período compreendido entre os anos 2004 e 2011, que cobrem os dois Planos Plurianuais (PPA) do governo de Lula da Silva. Objetivou analisar politicamente a execução orçamentária destas políticas públicas, com o fim de evidenciar as tendências observadas na sua evolução e suas relações com o padrão de acumulação de capital com dominância financeira. Adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental; a análise da execução orçamentária das políticas em epígrafe; além da coleta e tratamento de dados sobre temas correlatos, tais como tributação, evolução do emprego e contribuição previdenciária dos trabalhadores em escala nacional. A análise do orçamento constitui o centro da escolha metodológica, pois entendemos que este é, por excelência, um instrumento de planejamento e distribuição do fundo que expressa o conflito de interesses das classes sociais. Os resultados da pesquisa apontam a existência de duas tendências: por um lado, a previdência tem sido alvo das contrarreformas neoliberais e está em franco processo de reestruturação restritiva de direitos; por outro, a política de assistência firmou-se com avanços não desprezíveis nas suas estruturas normativas e institucionais e nas verbas destinadas fundamentalmente para programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A pesquisa bibliográfica ajudou a percebermos que as rotas evolutivas das duas políticas, em verdade, constituem uma unidade contraditória que responde, cada uma ao seu modo, aos imperativos advindos do padrão de acumulação de capital com dominância financeira no bojo da crise estrutural em curso. Afirma-se, pois, que uma das chaves para a compreensão dos processos de privatização dos direitos sociais, a consequente reestruturação da previdência pública e, ainda, o crescimento da política de assistência está nas demandas dimanadas do capital mundializado que opera ajustes espaciais preferencialmente pela racionalização e intensificação do uso dos mercados existentes, com o que o esgarçamento dos aparatos jurídicos e políticos que limitam os direitos sociais se torna uma necessidade premente. Na medida em que o Estado tem de criar respostas às expressões da questão social numa quadra histórica em que não é mais possível promover a integração pelo salariado e pelo conjunto de direitos a ele vinculado, a atuação estatal recai sobre políticas e programas com o fim de garantir cidadania aos estratos mais vulneráveis da população. Eis porque políticas universalistas, como a previdência, tendem a ser restringidas e políticas de assistência tendem ao crescimento.

Palavras-chave: Previdência social. Assistência social. Financiamento público.

ABSTRACT

This research had as object the evolution of the welfare policies and social care in Brazil in the period between 2004 and 2011, covering the two Multi-Year Plans - PPA Lula's government. Aimed to politically analyze the budget execution of these public policies in order to highlight the trends in their development and their relations with the pattern of capital accumulation with financial dominance. It was adopted as methodology the bibliographical and documentary research; the analysis of the budgetary execution of the policies referred to above, in addition to recollect and processing of data on related subjects such as taxation, development of employment and social security contributions of workers nationwide. The budget analysis is the center of the methodological choice, because we understand that this is, par excellence, a planning tool and distribution of the fund that expresses the conflict of interest of social classes. The survey results indicate the existence of two trends: on the one hand, the security has been the subject of neoliberal contrarreformas and is in clear process of restructuring restrictive rights; on the other, assistance policy established itself with not negligible progress in its regulatory and institutional structures and funds primarily intended for income transfer programs, such as the Family Allowance and Continuous Cash Benefit. The literature review helped to realize that evolutionary routes of the two policies, in fact constitute a contradictory unity responder, each in his own way, the standard requirements arising from capital accumulation with financial dominance in the wake of the structural crisis in progress. It is argued, therefore, that one of the keys to understanding the processes of privatization of social rights, the consequent restructuring of public security and also the growth of welfare policy is in the measures imposed demands of globalized capital that operates spatial adjustments preferably by rationalization and increased use of existing markets, with the fraying of legal and political limiting social rights apparatus becomes a pressing need. To the extent that the state has to create responses to expressions of social issues in a historical period in which it is no longer possible to promote integration by means of wage labor and the set of rights attached to it, the state action falls on policies and programs in order to ensure citizenship to the most vulnerable strata of the population. This is why universal policies such as security, tend to be restricted and assistance policies tend to growth.

Keywords: Social security. Social assistance. Public funding.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEME	Central de Medicamentos
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNSS	Conselho Nacional da Seguridade Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DELPE	Documento Estratégia de Luta contra a Pobreza
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FAP	Fator Previdenciário
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FRGPS	Fundo do Regime Geral da Previdência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação.
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários.
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
IRPF	Imposto sobre a Renda sobre Pessoas Físicas
IRPJ	Imposto sobre a Renda sobre Pessoas Jurídicas
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IAPAS	Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS	Lei Orgânica de Previdência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPS	Ministério da Previdência Social
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OM	Orçamento Monetário
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB	Produto Nacional Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Alíquota de contribuição dos trabalhadores para o INSS.....	43
Tabela 2- Dez maiores fundos de pensão em operação no Brasil 2013.....	57
Tabela 3- Vínculos das primeiras-damas do Brasil redemocratizado com a Assistência Social.....	106
Tabela 4- Receita da COFINS e estimativas de renúncias.....	128
Tabela 5- Receita do PIS e estimativas de renúncias.....	129
Tabela 6- Receita do CSLL e estimativas de renúncias.....	129
Tabela 7- Carga Tributária por Base de Incidência em % do PIB.....	132
Tabela 8- Distribuição da Carga Tributária segundo Salário Mínimo.....	135
Tabela 9- Receitas de contribuições sociais e os efeitos da DRU.....	138
Tabela 10- Dívida total e gastos com o pagamento de juros em 2010 e 2011 (em % do PIB).....	140
Tabela 11- Evolução dos valores do teto de contribuição e do Salário mínimo.....	146
Tabela 12- Receitas e despesas do RGPS, com compensação das renúncias.....	152
Tabela 13- Receitas e Despesas da Seguridade Social, em valores correntes.....	153
Tabela 14- Receitas da contribuição previdenciária para o RGPS, por tipo de contribuinte e forma incidência.....	155
Tabela 15- PEA ocupada e desocupada.....	158
Tabela 16- Contribuintes e não contribuintes da PEA ocupada para a previdência em qualquer trabalho.....	158
Tabela 17- População Economicamente Ativa Ocupada por rendimentos e contribuição para a Previdência em 2011.....	159
Tabela 18- Benefícios Previdenciários emitidos, por faixa de valor (dezembro de 2011).....	160
Tabela 19- Valores pagos por programas, dividido por unidade orçamentária: MDS/FNAS.....	168
Tabela 20- Despesas com benefícios de Transferência de Renda em % PIB.....	170
Tabela 21- Evolução do Bolsa Família.....	172
Tabela 22- Coeficiente de Gini em ordem decrescente (Dez países com maior desigualdade de renda).....	192

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Carga Tributária no Brasil e em Países da OCDE – 2010.....	135
Gráfico 2- Superávit Primário em % do PIB.....	139
Gráfico 3- Benefícios Previdenciários emitidos por clientela e faixa de salários em 2011.....	161
Gráfico 4- Evolução dos ativos dos EFPC.....	164
Gráfico 5- Ativos EFPC x PIB (%)......	164
Gráfico 6- Execução orçamentária da assistência por programas.....	166
Gráfico 7- Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.....	171
Gráfico 8- Detentores da dívida pública mobiliária federal interna – DPMFI (dezembro de 2011).....	180

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UMA POLÍTICA EM REESTRUTURAÇÃO	24
2.1 A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA ATÉ SEU COROAMENTO COM A CONQUISTA DA SEGURIDADE SOCIAL.....	24
2.2 O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEUS BENEFÍCIOS	41
2.3 PREVIDÊNCIA COMO DIREITO OU COMO MERCADORIA?: OS CAMINHOS DA SUA REESTRUTURAÇÃO NO BRASIL	54
2.3.1 A “contrarreforma” do Estado e da previdência social no Brasil	59
2.4 A CULTURA DE CRISE E O FALSO DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	70
3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: UMA POLÍTICA EM ESTRUTURAÇÃO.....	77
3.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E A HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	81
3.2 A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO LULA..	89
3.2.1 A IV Conferência Nacional DE Assistência Social: a origem da Política Nacional e do Sistema Único de Assistência Social.....	93
3.3 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E BENEFÍCIOS EVENTUAIS	99
3.4 A ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO LULA: UM AVANÇO?	104
4 A UNIDADE CONTRADITÓRIA DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA: EVIDÊNCIAS A PARTIR DA ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA.....	112
4.1 FUNDO PÚBLICO E O ORÇAMENTO: SUA LÓGICA E EVOLUÇÃO	115
4.1.1 Classificação das despesas orçamentárias.....	123
4.2 RECEITAS PÚBLICAS E A CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: QUEM PAGA A CONTA?.....	125
4.3 EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO LULA.....	142
4.3.1 Execução orçamentária da previdência social	150
4.3.2 Execução orçamentária da assistência social	165
4.3.3 Assistência social e previdência: há uma unidade contraditória?	173
5 TEORIZANDO A QUESTÃO: FINANCEIRIZAÇÃO, POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA.....	176
5.1 A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E OS IMPACTOS SOBRE A PREVIDÊNCIA	176
5.2 OS IMPACTOS DA MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA NA ECONOMIA BRASILEIRA .	182
5.3 A POLÍTICA DO GOVERNO LULA E OS RÓTULOS DE NEODESENVOLVIMENTISMO	186
5.4 PARTICULARIDADES DO CAPITALISMO BRASILEIRO: UM RETORNO AO PASSADO	196

CONCLUSÃO.....	202
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	207

1 INTRODUÇÃO

A “*unidade contraditória*” entre as políticas de assistência e previdência social foi um termo originalmente utilizado por Boschetti (2000) e tomado de empréstimo para o título deste trabalho na tentativa de evidenciar a unidade que lhes foram designadas enquanto políticas da seguridade social, com inspiração Beveridgiana, em que a proteção social deve ser garantida de forma articulada e complementar. No entanto, no Brasil, essa unidade é contraditória, uma vez que uma parece ser a negação da outra, ou seja, enquanto uma se *estrutura*, a outra se *reestrutura*.

O Brasil de Lula constitui-se um momento instigante e determinante para o objeto desta pesquisa; é o período de visível *estruturação* da política de assistência social, com grandes avanços em relação ao governo anterior, como a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mas também é o período de continuidade da *reestruturação* restritiva de direitos da política de previdência social.

Entende-se que as políticas de assistência e previdência vêm sendo *estruturadas/reestruturadas* não por acaso, mas por razões de ordem econômica e política que deitam raízes no padrão atual de acumulação de capital, denominado por Harvey (2010) de “acumulação flexível” e por Chesnais (1996) de “acumulação com dominância financeira”. Desta feita, sinaliza-se que as transformações na esfera do Estado e das políticas públicas em particular, apontam as transformações de mesma ordem na esfera da produção econômica em escala nacional e internacional. A compreensão de seu alcance, sentido e significado reenvia, portanto, para a análise das relações recíprocas que se estabelecem entre o padrão de acumulação predominante e seus modos de regulação, isto é, a intrincada teia de relações jurídicas e políticas que lhe conferem legitimidade e garantem sua reprodução no tempo. Eis porque a dinâmica das políticas de previdência e assistência social no Brasil se imbricam com determinações de ordem macroeconômica e são articuladas por agentes políticos locais (as forças que compõem o governo) e órgãos internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio, dentre outros), cuja missão tem sido a de intervir, por diversos meios, na orientação macroeconômica e política dos Estados Nacionais – mormente os da periferia do sistema.

A acumulação flexível é marcada por um confronto direto com a rigidez¹ do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Implica níveis relativamente altos de desemprego estrutural, rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos de salário reais e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas do regime fordista.

A acumulação flexível acelerou o tempo de giro na produção e reduziu o tempo de giro no consumo. “A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar à instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação das formas culturais” (HARVEY, 2010, p. 148).

A flexibilidade conseguida na produção, nos mercados de trabalho e no consumo é resultado da busca de soluções financeiras para as tendências de crise do capitalismo. E o deslocamento temporal e espacial foram estratégias utilizadas para o enfrentamento dessa crise de superacumulação, tendência recorrente nesse modo de produção.

O deslocamento temporal para usos futuros é um paliativo de curto prazo para o problema da superacumulação a não ser que haja contínuo deslocamento por meio da permanente aceleração das taxas de formação do capital fictício e da expansão dos volumes de investimento de prazo mais longo. O deslocamento espacial compreende a absorção pela expansão geográfica do capital e do trabalho excedentes. Esse “reparo espacial” do problema da superacumulação promove a produção de novos espaços dentro dos quais a produção capitalista possa prosseguir no crescimento do comércio e dos investimentos diretos e no teste de novas possibilidades de exploração da força de trabalho. Se a contínua expansão geográfica do capitalismo fosse uma possibilidade real, poderia haver uma solução realmente permanente para o problema da superacumulação. Mas, na medida em que a implantação progressiva do capitalismo na face da terra amplia o espaço no âmbito do qual pode surgir o problema da superacumulação, a expansão geográfica só pode, na melhor das hipóteses, ser uma solução de curto prazo (HARVEY, 2010, p. 172).

Como o deslocamento espacial para o enfrentamento da superacumulação encontrou limites geográficos, o capital procurou novos “espaços” de acumulação, antes considerados inauditos, como a venda de direitos sociais; dentre eles destacam-se os direitos previdenciários sob a forma de fundos de pensão, por exemplo. Os investidores institucionais,

¹ “No fordismo havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho. E toda tentativa de superar esses problemas de rigidez encontrava a força aparentemente invencível do poder profundamente entrincheirado da classe trabalhadora – o que explica as ondas de greve e os problemas trabalhistas do período 1968-1972. A rigidez dos compromissos do Estado foi se intensificando à medida que programas de assistência (seguridade social) aumentavam sob pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia expansões da base fiscal para gastos públicos. O único instrumento de resposta flexível estava na política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante que parecesse necessário para manter a economia estável. E assim começou a onda inflacionária que acabaria por afundar a expansão do pós-guerra” (HARVEY, 2010, p. 135-136).

como os fundos de pensão, são instituições com alta liquidez (dinheiro da classe trabalhadora, investido fora da produção) que passaram a adquirir elevados volumes de títulos da dívida pública, de forma que os Estados se tornaram seus “devedores”. Além de fonte segura de retorno, tornou-se muito vantajoso ser credor de um país como Brasil, que possui altas taxas de juros, e ainda com o poder de pressionar e ditar as regras. A primeira delas foi a imposição das condições para a criação da previdência privada, uma fatia altamente cobiçada pelo mercado.

Dentro do espírito de guarnecer o país dos dispositivos institucionais necessários para sua inserção na mundialização financeira, o governo FHC promoveu uma mudança substantiva no sistema previdenciário que era estruturado predominantemente pelo regime de repartição simples e constituía praticamente um monopólio do Estado. Argumentando que os *déficits* produzidos pelo sistema previdenciário acabariam por sufocar o Estado. A consequência mais importante dessa transformação é o aumento da importância da previdência privada. Ao contrário do que ocorre no regime de repartição simples, no regime de capitalização, que caracteriza o mercado privado, não há solidariedade intergeracional. Aos gestores dos fundos cabe administrar recursos depositados por longos períodos de tempo, de modo que garanta rendimento financeiro necessário para honrar os compromissos previdenciários futuros. Sendo assim, esse regime busca maior liquidez no menor período de tempo e com menor risco possível, o que torna os títulos de renda fixa, particularmente os títulos da dívida pública, os ativos por excelência de seus portfólios. É claro que, dada essa lógica, os fundos de pensão serão tão mais bem sucedidos quanto maiores forem as taxas de juros. Assim, o equilíbrio financeiro desses fundos está na dependência de um comportamento das variáveis macroeconômicas-chave que é perverso do ponto de vista do crescimento e do emprego, pois joga no sentido da elevação dos juros básicos, da redução da mão-de-obra formalmente empregada e da queda do rendimento médio dos trabalhadores (PAULANI, 2008, p. 98-99).

Essa arquitetura ditada pelo capital financeiro se expressa no governo Lula, com uma particularidade que Braga (2012, p. 181) irá denominar de “revolução passiva à brasileira”, apoiada na unidade entre duas formas de consentimento popular: o consentimento ativo, com a cooptação das lideranças sindicais e dos movimentos sociais com cargos públicos, principalmente nos fundos de pensão; e o consentimento passivo, com o apassivamento das massas por meio dos benefícios assistenciais de transferência de renda, financiamento estudantil, dentre outros voltados para a classe trabalhadora.

O apassivamento das massas por meio de benefícios assistenciais isoladamente já seria grave; porém, acompanhar este processo à cooptação gerada pelo consentimento ativo – que colocou ex-sindicalistas em cargos estratégicos, como na gestão dos fundos de pensão, por exemplo – foi uma artimanha genialmente pensada em favor da classe dominante, pois, além de retirar da cena grandes atores propiciadores dos movimentos de resistência, forneceu a fonte de financiamento que faltava, não somente para campanhas políticas, mas para o

capital. A ampliação do mercado dos fundos de pensão foi um dos motivos das “contrarreformas” da previdência social, pois era necessário estipular tetos para os benefícios e, assim, induzir a classe trabalhadora a comprar planos de previdência privada, financiando o capital.

Como se vê, a previdência social é marcada por embates, com históricos avanços para a classe trabalhadora; no entanto, houve muitos retrocessos. No Brasil, ela sofreu duas grandes alterações: a primeira aconteceu em 1998, no governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio da Emenda Constitucional nº 20, que dentre as modificações alterou, principalmente, mas não somente, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para os trabalhadores da iniciativa privada. Já com segunda, em 2003, através da EC nº 41, Lula deu continuidade ao que seu antecessor não pôde finalizar por pressão política do Partido dos Trabalhadores (PT), alterando principalmente o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para os servidores públicos.

Em contraponto a esse movimento de *reestruturação* restritiva de direitos da previdência, inicia-se no governo Lula uma ampla visibilidade para a política de assistência social. A institucionalização desta política ocorreu de fato nesse período, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por exemplo. Entretanto, mesmo reconhecendo a importância da *estruturação* da assistência enquanto política pública, surge o seguinte questionamento: seria aleatório esse duplo movimento dentro da seguridade social, ou, ao contrário, seria uma tenta suprir o que está sendo retirado da outra?

A partir desse questionamento estabelecemos como objetivo geral desta pesquisa analisar politicamente a execução orçamentária da assistência e da previdência social no governo Lula. Desta forma, acreditamos poder mensurar o nível de prioridade dado a cada política por meio da efetiva realização do seu orçamento, que poderá demonstrar por meio dos números se os indícios aqui discutidos se confirmam ou se estão apenas no nível da aparência. Como assevera Salvador (2010), o orçamento é o espelho do planejamento estratégico de um governo; cada mudança importante no equilíbrio das forças políticas em disputa é registrada na forma de distribuição do fundo público, pois este se apresenta como uma forma particular da luta de classes.

O aprimoramento da ideia inicial deste trabalho se deu com a apropriação da literatura já construída sobre o tema; portanto, a caracterização do plano de fundo em que o objeto se situa e a incorporação do conhecimento já produzido por autores intelectualmente reconhecidos faz parte da técnica para o alcance dos objetivos específicos, qual seja, o de apresentar a dinâmica evolutiva das políticas de previdência e assistência social durante os

dois mandatos do presidente Lula da Silva; bem como o de situar as relações existentes entre o padrão de acumulação com dominância financeira e as reformas da previdência social.

Para o desenvolvimento desta pesquisa foi utilizada a metodologia da triangulação de método² (MINAYO, 2005), como forma de apreender as dimensões qualitativa e quantitativa do objeto. A natureza qualitativa foi embasada por meio de fontes de pesquisa documental e bibliográfica de livros, artigos, monografias e, principalmente, dos dados consultados nos portais de transparência, que também foram fontes das informações trabalhadas de forma quantitativa.

Para detalhamento das despesas, o primeiro critério de análise foi o da “Função”, que compreende um sistema (estrutura) e um processo (funcionamento) orçamentário que se complementam e que devem ser analisados concomitantemente, já que a compreensão de um é indispensável para o entendimento do outro. A “Função” foi um dos primeiros elementos da classificação da despesa orçamentária padronizada a nível nacional. Assim, foram apreciadas as despesas do orçamento da união classificadas sob as funções “08 – Assistência Social e 09 – Previdência Social”. A consulta focou no orçamento da seguridade social, visto que a peça orçamentária brasileira possui mais duas esferas: o orçamento fiscal e o de investimento.

Quanto às fontes de dados, as informações foram baixadas nas páginas dos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI); Senado Federal, com o sistema SIGA Brasil; Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP); Ipeadata; Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Previdência Social e do Trabalho e Emprego.

Quanto às normas legais e regulamentares que dão o sentido da utilização dos dados, a melhor compilação se encontra nos Manuais Técnicos de Orçamento, disponibilizado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), atualizados a cada ano.

Também foram aproveitadas pesquisas já realizadas pela Associação Nacional de Auditores da Receita Federal do Brasil (ANFIP); Associação Brasileira das Entidades de

² A triangulação de métodos, metodologia apresentada no livro “Avaliação por Triangulação de Métodos: Abordagem de Programas Sociais”, organizado pela autora Cecília Minayo, surge como uma estratégia de diálogo entre áreas distintas de conhecimento, capaz de viabilizar o entrelaçamento entre teoria e prática e de agregar múltiplos pontos de vista, seja das variadas formulações teóricas utilizadas pelos pesquisadores ou a visão de mundo dos informantes da pesquisa utilizados de modo articulado no estudo empreendido pelos autores. O uso da triangulação exige a combinação de múltiplas estratégias de pesquisa capazes de apreender as dimensões qualitativas e quantitativas do objeto, atendendo tanto os requisitos do método qualitativo, ao garantir a representatividade e a diversidade de posições dos grupos sociais que formam o universo da pesquisa, quanto às ambições do método quantitativo, ao propiciar o conhecimento da magnitude, cobertura e eficiência de programa sob estudo.

Previdência Complementar (ABRAPP); e dados do site da Auditoria Cidadã da Dívida, realizando, assim, uma nova coleta de dados.

Foram utilizadas as informações relativas à despesa executada no orçamento da seguridade social com valores “Pagos”. Isto porque existem três estágios para cumprimento da despesa orçamentária: empenho, liquidação e pagamento. Para Giacomoni (2012), o empenho é legalmente definido como o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. A norma veda a realização de despesa sem prévio empenho, ou seja, o empenho deve anteceder a data de aquisição do bem ou da prestação do serviço. A liquidação é o segundo estágio, realizado após o empenho da despesa e da entrega do bem ou a prestação do serviço. Consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tomando-se por base os títulos e documentos que comprovam o respectivo crédito, ou seja, os compromissos assumidos com os fornecedores para os quais já tenha sido formalmente reconhecida a prestação de serviço ou fornecimento de bens. O pagamento é desenvolvido em dois momentos distintos: 1) a emissão da ordem de pagamento; e 2) o pagamento propriamente dito. A ordem de pagamento da despesa só será emitida após a liquidação (GIACOMONI, 2012, p. 310-311).

Essa noção equivale, em sentido econômico, à da despesa incorrida em regime de competência da contabilidade privada. No sistema brasileiro, o procedimento de “Inscrição em Restos a Pagar” registra contabilmente despesas que foram comprometidas em um determinado exercício e que, por diversas razões, nele não foram pagas. Representam uma postergação do efetivo desembolso para exercícios posteriores.

Para o período de análise foram definidos os anos de 2004 a 2011 – referentes aos dois Planos Plurianuais (PPA) do governo Lula. A escolha deste intervalo temporal se deu pela compreensão do papel de direcionamento do PPA em relação ao orçamento anual, pois ele constitui a síntese de esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo.

Todavia, algumas informações referentes ao ano de 2004 não foram incluídas nas tabelas pela falta de divulgação de dados do período, isto porque a determinação da divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal na internet só foi regulamentada em 2005, por meio do Decreto nº 5.482, uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, com o objetivo de aumentar a transparência da gestão pública.

A análise política do fundo público foi de extrema relevância, pois os valores refletidos nos orçamentos dizem muito a respeito das decisões e escolhas feitas por um

determinado governante, no entanto, não proporcionam conclusões definitivas sem as necessárias mediações teóricas. Portanto, ao final da pesquisa foi necessário fazer a “viagem de modo inverso” para construir novas elaborações teóricas, já de posse dos dados empíricos.

Assim sendo, este trabalho foi dividido em *introdução*; *primeiro capítulo*, com uma discussão sobre a política de previdência social e o seu processo de *reestruturação*; *segundo capítulo*, discorrendo sobre a institucionalização da política de assistência social no Brasil e seu processo de *estruturação* durante o governo Lula; o *terceiro capítulo*, com uma exposição sobre o sistema de arrecadação de receitas e gerenciamento das despesas brasileira, para então realizar a análise da execução orçamentária das políticas de assistência e previdência social e a partir disso discutir as tendências destas políticas dentro da seguridade social; e no *quarto e último capítulo*, foi teorizado a sobre questão da financeirização e suas consequências para as políticas sociais aqui em questão, bem como uma análise política do governo Lula.

2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UMA POLÍTICA EM REESTRUTURAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo apresentar a institucionalização da política de previdência social no Brasil, remetendo ao seu encadeamento histórico e à origem de sua concepção. Pretende-se demonstrar o movimento que vem redefinindo esta política a partir da década de 1990, absorvendo parte da discussão realizada por Behring (2008) quanto ao processo da “contrarreforma”³ do Estado, sob o argumento de um suposto déficit financeiro, o que nos permite afirmar que ela vem sofrendo um processo de *reestruturação* restritiva de direitos.

Para tanto, este capítulo foi dividido em quatro partes, a primeira apresentando a evolução da proteção social brasileira, desde o processo de institucionalização da política de previdência social até a criação da seguridade social, por meio da Constituição de 1988; a segunda parte irá demonstrar como a política se estrutura hoje, com seus regimes, benefícios, dentre outros; a terceira parte irá deslindar sobre o processo de *reestruturação* e a lógica de desconstrução dos direitos duramente conquistados sob o prisma da privatização da política. Por fim, na quarta e última parte será abordada a cultura de crise da seguridade social e o falso déficit da previdência, que se apresenta como o principal argumento para realização da *reestruturação* da previdência social em favor dos interesses do capital financeiro.

2.1 A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA ATÉ SEU COROAMENTO COM A CONQUISTA DA SEGURIDADE SOCIAL

Os sistemas de proteção social se estruturaram no capitalismo no contexto fordista/keynesiano sob condições de acesso do trabalho⁴ assalariado. Para Silva (2012), as políticas sociais são produtos de relações complexas e contraditórias que se processam no

³ As linhas gerais da contrarreforma do Estado brasileiro foram sistematizadas no Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (PDRE-Mare), dirigido por Bresser Pereira durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Tinha como principal função impor a disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial. A partir da década de 1980, com a ascensão do projeto neoliberal, a palavra “reforma” perdeu seu sentido tradicional dentro do capitalismo, ou seja, de conjunto de mudanças para ampliar direitos, passando a designar a supressão ou redução de direitos, sendo por isso chamada de “contrarreforma”. Para a autora, o significado de “reforma”, dentro do capitalismo, é o que se viveu no *Welfare State*, no pós-guerra, sob pressão dos trabalhadores, com uma ampliação sem precedentes do papel do fundo público, desencadeando medidas keynesianas de sustentação da acumulação, ao lado da proteção ao emprego e do atendimento de algumas demandas dos trabalhadores. Foi uma tentativa de combinar acumulação e diminuição dos níveis de desigualdade, com alguma redistribuição de renda (BEHRING, 2008).

⁴ O trabalho é a ação que distingue o homem dos demais animais por meio da transformação da natureza de modo consciente, teleologicamente, ou seja, de maneira previamente pensada, guiada pelo fim de atender às suas necessidades. É a atividade fundamental do gênero humano e de sua sociabilidade.

âmbito da luta de classes. Elas são estruturadas quando interesses antagônicos estão em jogo e sujeitos envolvidos na produção capitalista assumem compromissos e papéis determinantes para evitar perdas ou obter ganhos satisfatórios para as classes.

Na periodização de Mandel, que trabalha os ciclos de aceleração/desaceleração da acumulação do capital, as políticas sociais surgem em fins de um longo período depressivo, o qual se estende de 1914 a 1939, e se ampliam, sobretudo no início de um período de expansão que vai até o final da década de 1960. A generalização das medidas de proteção social, como uma política social do Estado, entretanto, deu-se sob determinadas condições históricas, adquirindo perfis diferenciados em cada país, dependendo da trajetória econômica e política que particulariza o desenvolvimento do capitalismo e as lutas dos trabalhadores em cada realidade nacional (MOTA, 2008, p. 128).

A expansão das políticas sociais no pós-Segunda Guerra ocorreu condicionada aos novos compromissos por parte dos principais atores envolvidos na produção capitalista. O Estado assumiu novos papéis e poderes institucionais e o capital corporativo ajustou-se em alguns aspectos para seguir com maior segurança o percurso da lucratividade. Os trabalhadores, por seu turno, por meio de suas entidades representativas, assumiram novas funções nos processos de produção e no mercado. Foi esse equilíbrio de poder entre o trabalho organizado, o capital corporativo e o Estado ocorrido em alguns países que permitiu a expansão das políticas sociais e a formação do Estado social (SILVA, 2012, p. 445).

O Estado social resulta da necessidade de preservação e expansão das relações capitalistas na cena mundial, diante da expansão das economias “socialistas” e da necessidade de expansão do capital para amortecer os efeitos da crise que devastou as economias capitalistas no pós-Guerra, mas também resulta das lutas dos trabalhadores. Assim, o Estado social expandiu-se apoiado no pacto entre o capital e o trabalho, num contexto de longo crescimento econômico e na correlação de forças entre capitalistas e socialistas expressa pela Guerra Fria.

A questão reside no fato de o capital ser compelido a incorporar algumas exigências dos trabalhadores, mesmo que elas sejam conflitantes com seus interesses imediatos; contudo, ao fazê-lo, procura integrar tais exigências à sua ordem, transformando o atendimento delas em respostas políticas que, contraditoriamente, também atendem às suas necessidades (MOTA, 2008, p. 123).

Conforme Silva (2012), a generalização do trabalho assalariado com rendimentos elevados foi determinante para a consolidação dos sistemas de proteção social, que tinha a seguridade social como eixo e o trabalho como via de acesso. Esses sistemas foram

desenvolvidos para atender aos interesses dos trabalhadores, mas também às necessidades de acumulação do capital e de legitimação do sistema capitalista naquele contexto do capitalismo industrial fordista.

Para essa autora, há uma profunda interligação entre os processos de acumulação do capital, a organização do trabalho e a proteção social – os quais são sempre determinados por fatores vinculados à natureza contraditória do capitalismo – e a correlação de forças estabelecida pela luta de classes em período específicos, conforme afirma Behring:

As políticas sociais são concessões/ conquistas mais ou menos elásticas a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe. Portanto, os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens de carne e osso, balizam as possibilidades e limites da política social (BEHRING, 2009, p. 315-316).

Na formulação das políticas sociais, especialmente em relação à previdência social, prevalece a visão liberal burguesa. Sob a tônica liberal “da justiça com equidade”, a previdência assume a feição de um direito proporcional à contribuição efetuada: a cada um deve ser dado, conforme a sua contribuição, e não conforme a sua necessidade. Assim, esse direito que parece ser “igual” e “justo” (por ser proporcional à contribuição), na realidade deveria ser um direito “desigual” para um trabalho desigual, que gera rendimentos desiguais, visto que a base de todo direito é a desigualdade (SILVA, 2012, p. 166).

Para Castel (1999), a alternativa para os homens escaparem dos caminhos do individualismo e do coletivismo está na solidariedade. Isso permitiu aos países capitalistas centrais enfrentarem o risco da coletivização da propriedade privada como queriam os socialistas revolucionários. Segundo o autor, a ideia de direitos garantidos a partir da solidariedade entre membros de uma nação é a base da proteção de tipo previdenciário, que não está fundada no princípio da equidade; antes, expressa o reconhecimento e a aceitação de que a sociedade moderna forma um conjunto de condições desiguais e interdependentes.

A seguridade social é proveniente de uma sorte de “transferência de propriedade” pela mediação do trabalho e sob a égide do Estado. Segurança social e trabalho tornaram-se substancialmente ligados porque, em uma sociedade que se reorganiza em torno do trabalho assalariado, é o status dado ao trabalho que produz o homólogo moderno das proteções tradicionalmente asseguradas pela propriedade privada (CASTEL, 1999, p. 387).

Desta forma, a proteção social permitiu aos trabalhadores não proprietários, ou seja, àqueles que só tinham a venda da força de trabalho como meio de sobrevivência, transitar de uma situação de segurança condicionada à propriedade a uma situação de

segurança resultante da participação no mundo do trabalho. Isso tornou os direitos condicionados ao trabalho, como a previdência social, uma resposta adequada ao capitalismo, no sentido de que ela não colocava em questão a propriedade privada e, ao mesmo tempo, garantia a reprodução da força de trabalho.

Dito de outro modo, a mutação da “segurança-propriedade” à “segurança-trabalho”, realizada com base na técnica do seguro, consolidou-se a partir do que Castel (1999, p. 387) denominou “propriedade de transferência”. Esta se materializou efetivamente com as políticas previdenciárias, proporcionando segurança social sem atingir a coluna de sustentação do capitalismo, ou seja, a propriedade privada.

No Brasil, o direito à previdência pública foi se constituindo na lógica do seguro, o que, para Boschetti (2008), esbarrou em duas contradições. A primeira delas refere-se ao acesso aos direitos previdenciários, que, por estar condicionado à prévia contribuição, tem um caráter mais de direitos ligados ao trabalho do que à cidadania. A segunda contradição aponta para a exigência da contribuição em um país cujo cenário ainda não permitia uma condição salarial generalizada a toda a população economicamente ativa, conseqüentemente, deixando de fora da proteção social um enorme contingente de desprotegidos. Silva (2012) quantifica em 50 milhões de brasileiros a população economicamente ativa fora da cobertura previdenciária.

Essa contradição expressa pelo acesso aos direitos sociais via trabalho também foi objeto de análise de Santos (1987), que denominou de “cidadania regulada” a garantia dos direitos sociais para os profissionais regulamentados pelo Estado. Para o autor (1987, p. 68), o conceito-chave para entender a política social brasileira pós-1930 é o da cidadania, implícito na prática política do governo de Getúlio Vargas, descrita como *cidadania regulada*, ou seja, cidadania cujas raízes encontram-se em um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal. Dito de outra forma, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade com ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo. Assim, tornam-se pré-cidadãos todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece.

Criaram-se barreiras à entrada na arena da política social por meio da regulamentação das ocupações, e, conseqüentemente, todas as demandas relativas a emprego, salários, renda e benefícios sociais ficavam na dependência de um reconhecimento prévio, por

parte do Estado, da legitimidade da categoria. O Estado, via regulamentação da profissão, decidia quem era ou não cidadão (SANTOS, 1987, p. 69).

Além disso, o governo brasileiro tardou a intervir na regulamentação das relações de trabalho. O princípio da não regulamentação das profissões só foi abolido com a Constituição de 1934. Não é surpreendente que, no início dos anos 20, as iniciativas governamentais fossem tão tímidas em matéria de proteção do trabalhador e do cidadão. Recém-saído do regime do Império (1889) e com economia e sociedade fundadas até recentemente na escravidão (1888), o país entrou no século XX sob a supremacia, ao mesmo tempo, da ideologia econômica liberal e do clientelismo político (BOSCHETTI, 2008, p.14).

A classe trabalhadora, formada na sua maioria por estrangeiros, rapidamente constituiu-se em força de contestação e de reivindicação. As manifestações e as greves, que ainda eram específicas de um setor em particular ou ficavam restritas às fábricas, tornaram-se manifestações mais gerais, sobretudo em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Foi, portanto, em um contexto de emergência do movimento operário, mas também de crise política das oligarquias rurais predominantes até então, que, em 1923, foi votado e aprovado o Decreto-lei nº 4.682, Lei Eloy Chaves, a qual criou as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões, conhecidas como CAPs.

Ainda que a Lei nº 3.724 de 1919, sobre acidentes de trabalho, seja considerada por alguns analistas a primeira iniciativa que marca a lógica dos seguros sociais no Brasil, ela não atribuía ao empregador a responsabilidade pelos riscos do trabalho nem reconhecia o direito automático à indenização por acidente (BOSCHETTI, 2008, p. 15). A lei que efetivamente instituiu a obrigatoriedade de cobertura desse tipo de risco foi a Lei Eloy Chaves. Mesmo que de modo bastante tímido, esta obrigava as empresas responsáveis pelas estradas de ferro a instituírem Caixas de Aposentadorias e Pensões. Era a primeira vez que se garantia aos trabalhadores assalariados do setor urbano o direito ao atendimento médico, ao medicamento, à aposentadoria e à pensão em caso de morte. Essas Caixas eram de natureza privada e organizadas por empresa⁵.

Havia diferenças entre as CAPs, sobretudo em relação aos tipos, quantidades e valores dos benefícios assegurados por elas. Todavia, as características organizacionais eram comuns. Em termos de natureza jurídica, todas eram reconhecidas como organismos privados. Tinham financiamento tripartite; as contribuições baseavam-se na folha de salários (cada

⁵ As categorias incluídas nas CAPs foram: ferroviários (1923), portuários e marítimos (1926), funcionários públicos civis da União (1926), empregados dos serviços telegráficos e radiográficos (1928), empregados dos setores de energia e transportes sobre trilhos (bondes) (1930) e mineiros (1932).

trabalhador contribuía com 3% do salário), na renda bruta das empresas (1% do total anual) e em um imposto anual de 1,5% sobre os serviços prestados pelas empresas. Esta última recolhia o montante resultante das três fontes e depositava-o em uma conta aberta em nome da Caixa, sem nenhuma interveniência do Estado (BOSCHETTI, 2008, p. 16-17).

No final do período da chamada República Velha (1889 – 1930), em que predominou o modelo econômico agrário-exportador baseado na monocultura do café e na produção de leite, também chamado de “política do café com leite”, que a proteção social foi ampliada, mas como uma conquista de categorias específicas com algum nível de organização e peso no capital produtivo. As categorias de trabalhadores mais bem organizadas foram as primeiras categorias cobertas (SILVA, 2012, p. 233).

Foi a partir dos anos 30 do século XX, no governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945; e 1950 – 1954), que o Estado passou a intervir mais direta e regularmente na organização econômica e social, e emergiu uma tendência de definição de termos do modelo de proteção social. Pela primeira vez surgiu uma tentativa de distinção entre expressões “assistência” e “previdência”. O termo “previdência” passou, então, a ser utilizado como sinônimo de seguro e designava as aposentadorias e pensões. Inicia-se uma diferenciação, que perdurou historicamente, entre as “prestações pecuniárias” (tidas como seguro e condicionadas a uma contribuição, como as aposentadorias e pensões), os “serviços” (que englobavam assistência social e serviços médicos) e os “auxílios” (assistência social temporária em dinheiro, como auxílio-funeral) (BOSCHETTI, 2008, p. 18).

Em 1933, o governo Vargas instituiu outra modalidade de instituição previdenciária, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), com financiamento tripartite. Eles se diferenciavam das CAPs por diversos motivos. A principal diferença era sua natureza jurídica, que era pública, e não privada. Enquanto as CAPs eram de responsabilidades de cada empresa, os IAPs eram criados pelo Estado e organizados por categoria profissional, aglutinando trabalhadores de várias empresas. Os IAPs eram subordinados diretamente ao Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio (BOSCHETTI, 2008, p. 21).

Este mesmo governo promulgou a Constituição Federal de 1934, que, em relação à Constituição de 1891, apontava uma evidente regulação do trabalho formal. A Constituição de 1934 vigorou até 1937, quando Vargas implantou um período ditatorial conhecido como Estado Novo e decretou uma nova Constituição sem participação do Poder Legislativo, uma vez que o Congresso Nacional encontrava-se fechado por ato do Poder Executivo. A Constituição de 1937 manteve a maioria dos direitos anunciados em 1934, mas criou mecanismos para suspendê-los, caso necessário, de acordo com o projeto econômico e social

do Estado Novo. A ditadura Vargas manteve sua atenção para o controle da classe trabalhadora. Com o fim do Estado Novo e início do governo democrático de Eurico Gaspar Dutra (1945 – 1950), foi promulgada a Constituição de 1946, com orientação liberal. A novidade refere-se ao fato de ela ter abolido os instrumentos que cerceavam as liberdades dos cidadãos (COUTO, 2010, p. 105).

As mudanças nas relações de produção foram acompanhadas por profundas modificações na área social, sem, contudo, alterar o princípio de base: a proteção social deveria, primeiro, resguardar o mundo do trabalho. As Caixas foram sendo progressivamente transformadas em institutos públicos organizados por categoria profissional, e não mais por empresa. Após 1938, o governo adotou a política expressa de, além de não mais criar as CAPs, transformar as existentes em Institutos de Aposentadorias e Pensões; porém, a escolha política definitiva pelos IAPs só ocorreu em 1953. Até o referido ano coexistiam em plena tensão um sistema de previdência privado (as CAPs) e um sistema de previdência público (os IAPs) (BOSCHETTI, 2008, p. 20).

A escolha de um novo tipo de instituição de previdência social significava que o Estado brasileiro estava mudando sua forma de regulação econômica e social. Não obstante, a opção governamental foi a de proteger, em primeiro lugar, as condições de trabalho, e não os trabalhadores. Os trabalhadores rurais e autônomos, os trabalhadores sazonais, os que se situavam no mercado informal e os desempregados, por exemplo, não tinham direito a nenhum tipo de proteção social.

Boschetti (2008) afirma que, em termos econômicos, os IAPs permitiam ao governo acumular fundos de capitalização fundamentais para a política de substituição de importações e de estimulação da indústria. Em termos políticos, o modo de organização segundo categorias profissionais permitia, ao mesmo tempo, a centralização da gestão e a fragmentação dos trabalhadores. A natureza estatal dos IAPs atribuía ao Estado o papel de sujeito ativo no processo de gestão e decisão não só dos IAPs, mas também das CAPs. E o governo Vargas desempenhou esse papel de modo a reforçar o poder de decisão dos representantes governamentais e a enfraquecer os representantes dos trabalhadores e empregadores.

A evolução do sistema previdenciário em direção a um modelo estatal público, fundado na solidariedade nacional, ocorreu no financiamento e no modo de organização e de gestão. O desenvolvimento dos sistemas de proteção social na Europa após a Segunda Guerra Mundial influenciou a expansão do Estado social brasileiro. O Plano Beveridge, apresentado ao parlamento do Reino Unido em 1942, consagrou um novo conceito, o de seguridade social,

considerado oposto à lógica do seguro. O relatório foi elaborado por uma comissão presidida pelo lorde William Beveridge, que ficou responsável pela formulação da proposta para um dos pilares do *Welfare State* da Inglaterra; uma inovação, de fato, por ser um plano nacional unificado e conter um eixo distributivo, ao lado do contributivo.

Entretanto, o termo seguridade social surgiu na sociedade contemporânea a partir do *Social Security Act*, lei sancionada pelo presidente norte-americano Franklin Roosevelt, em 1935, como uma das medidas que integraram o chamado *New Deal*, um “novo acordo” para superação da crise da economia capitalista que se instalou a partir de 1929.

O modelo beveridgiano de proteção social surgia como uma inovação, quando comparado ao sistema bismarckiano, este já consolidado em parte da Europa. O sistema estruturado sob o comando do chanceler Otto Von Bismarck foi instituído na Alemanha entre 1883 e 1889; consistia em um sistema de proteção social que contemplava o seguro-saúde, o seguro acidente do trabalho e a aposentadoria por invalidez e velhice. O modelo alemão incorporou reivindicações dos trabalhadores por proteção social, na perspectiva de transformá-las em meios de subordiná-los e de conter o avanço de suas lutas. Tratava-se de um sistema centrado no seguro social e de acesso basicamente restrito aos trabalhadores assalariados e seus dependentes, mediante contribuição prévia. No entanto, a primeira experiência de previdência não foi instituída na Alemanha, mas na França, e por um curto período, com a Comuna de Paris, primeiro governo operário da história, instituído em 1871, por ocasião da resistência popular ante a invasão alemã.

Sintetizando, o modelo alemão destinava-se a manter a renda dos trabalhadores em situações específicas de incapacidade para o trabalho, enquanto o modelo inglês tinha como principal objetivo o combate à pobreza, mediante redistribuição de rendas pelo seguro social e pelas necessidades da família.

O Brasil seguiu essa lógica do seguro bismarckiano por um longo período, com uma expansão assimétrica da previdência. O montante, os tipos e a forma de repasse dos benefícios deflagravam as desigualdades entre os IAPs e entre estes e as CAPs. Somente em 1953 todas as CAPs ainda existentes foram agrupadas na Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (CAPFESP), por meio do Decreto nº 34.586/53. Ao todo, os trabalhadores assalariados se distribuíram em seis Institutos de Aposentadorias e Pensões⁶ e um Instituto de Previdência e Assistência Social (IPASE) (BOSCHETTI, 2008, p. 48).

⁶ IAPFESP (dos ferroviários e empregados em serviços públicos), IAPC (dos comerciários), IAPI (dos industriais), IAPM (dos marítimos), IAPB (dos bancários) e IAPTEC (dos estivadores e transportes de carga).

O sistema previdenciário estatal que se instaurou através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) era dividido por categorias profissionais e com benefícios diferenciados, passando a ser importante pauta de reivindicação dos trabalhadores a uniformização dos benefícios e serviços prestados pelo sistema previdenciário, além de sua unificação em um organismo único. Estas conquistas só foram alcançadas em 1960, com a Lei nº 3.807, Lei Orgânica da Previdência (LOPS), que uniformizou os benefícios previdenciários e em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)⁷, pelo Decreto-lei nº 72/66, que unificou os IAPs⁸. Para Santos (1987), a LOPS começou a minar o conceito de *cidadania regulada* ao desvincular a prestação de serviços e pagamento de benefícios previdenciários da categoria profissional.

A partir de então, o INPS passou a englobar quase todos os trabalhadores assalariados urbanos inseridos no setor privado. Entretanto, os trabalhadores rurais, os empregados domésticos e os trabalhadores autônomos continuaram excluídos do sistema. Inicialmente vinculado ao Ministério do Trabalho, o INPS passou a integrar o Ministério do Trabalho e Previdência Social a partir de 1971. Foi a primeira vez que se criou, no Brasil, um ministério voltado para a gestão da previdência social. Em 1974, a política foi remanejada para o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Não obstante, um período relevante na história dos direitos previdenciários se deu em 1963, antes da instituição da ditadura militar, no governo de João Goulart (1961 – 1964), quando foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, por meio da Lei nº 4.214/63, que regula as relações de trabalho no campo, que até então estavam à margem da legislação trabalhista. A aprovação do referido projeto de lei, dentre outros, como a instituição do 13º salário, só foi possível pelo grande apoio das classes populares, pois este presidente não contava com expressiva representação política no Congresso Nacional. Foi o Estatuto do Trabalhador Rural que instituiu o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), o que teria representado um avanço na conquista de direitos pelos trabalhadores rurais, não fosse a falta de recursos definidos para a sua operacionalização, pois logo após a sua aprovação ocorreu o golpe militar de 1964.

Com o golpe, apenas em 1969 foi instituído o Plano Básico da Previdência Social, que alcançou os trabalhadores rurais pelo Decreto-lei nº 564. Em 1971, a Lei Complementar

⁷ Posteriormente, o Decreto nº 99.350, de 1990, criará o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mediante a fusão do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS).

⁸ Anteriormente, Vargas, no declínio de seu período ditatorial, tentou unificar os Institutos de Aposentadorias e Pensões com a criação do Instituto de Seguros Sociais, que foi revogado logo no início do governo de Dutra.

nº 11 instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró-Rural), que passou a ser gerido pelo FUNRURAL. O programa assegurava alguns benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais, como aposentadoria por idade, auxílio-funeral, mas tinha a assistência médica como centro de suas medidas (SILVA, 2012, p. 259). Será a Constituição de 1988 que irá dar o tratamento equânime a estes sujeitos, com a figura do *segurado especial*⁹, conforme discussão realizada na secção seguinte deste trabalho.

Posteriormente, também foram incorporados à estrutura da previdência social dois segmentos historicamente excluídos: as empregadas domésticas, em 11 de dezembro de 1972, por meio da Lei nº 5.859, e os trabalhadores autônomos, pela Lei nº 5.890 de 1973, com direitos até então reservados às ocupações reguladas pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Esta expansão da cobertura previdenciária ocorrida durante o regime ditatorial foi uma estratégia de extensão dos direitos sociais em detrimento dos direitos políticos. Nessa lógica de expansão de direitos e de centralização da gestão, característica dos governos ditatoriais, é que foi criado em 1977 o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), por meio da Lei nº 6.439, coordenado pelo MPAS. Seu objetivo era formular e propor as políticas de previdência, assistência médica e farmacêutica e de assistência social, bem como supervisionar as sete instituições¹⁰ vinculadas ao ministério, atrelando, dessa forma, uma organização funcional às instituições. Os direitos sociais foram utilizados como uma espécie de compensação pela perda dos direitos políticos e uma maneira de o governo obter a legitimidade necessária à manutenção do regime autoritário. Sob esse ponto de vista, a emergência de garantias sociais no Brasil é comparada à ação do seguro bismarckiano na Alemanha (BOSCHETTI, 2008, p. 70).

Durante a ditadura militar foram promulgadas duas constituições, uma em 1967 e outra em 1969. Em matéria de direitos sociais, elas basicamente mantiveram os direitos já garantidos em 1946. No entanto, estes só seriam exercidos por aqueles que se submetessem às regras instituídas pelo governo militar. A diferença entre ambas as constituições estava nos direitos políticos e civis (COUTO, 2010, p. 125).

⁹ Essa categoria de segurado, criada pela Constituição de 1988 e regulamentada pela Lei nº 8.212 em 1991, é formada pelo produtor, o parceiro, o meeiro, o arrendatário rural e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes. Tem reduzida participação de custeio da seguridade, corresponde a 2,1% sobre a receita bruta da comercialização de sua produção agrícola, incluindo o empregador rural.

¹⁰ Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); Legião Brasileira de Assistência (LBA); Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem); Central de Medicamentos (CEME); Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS); e Empresa de Processamento de Dados Previdência Social (DATAPREV).

Para Boschetti (2008), foi a partir dos anos 1970 que a lógica dos direitos ligados ao trabalho assalariado começou a ser modificada. Iniciou-se uma transição dos direitos fundados na lógica do seguro para os direitos fundados na lógica da assistência. Passou-se da “cidadania salarial” à “cidadania social”. Essa tendência verificou-se com a aprovação da Lei nº 6.179, em 1974, que instituiu a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para maiores de 70 anos de idade e para os inválidos que tivessem contribuído com a previdência social por um período mínimo de 12 meses e depois perdido a qualidade de segurado; que tivessem exercido atividades reconhecidas pela previdência por pelo menos cinco anos, ainda que não tivessem contribuído por todo o período. Esse benefício foi extinto em 1996, quando começou a ser implantado o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e pessoas com deficiência, conforme previsão do art. 40 da Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que será melhor explicada no capítulo dois desse trabalho.

Com o fim da ditadura militar, no período de restauração da democracia e na tentativa de atribuir legitimidade às ações da Nova República, foi estruturado, por meio do Decreto nº 92.654 de 1986, o Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social (GT/MPAS), com o objetivo de realizar estudos e apresentar propostas de reestruturação para as bases de financiamento da previdência social e para reorganizar os benefícios previdenciários. O grupo era constituído majoritariamente por representantes governamentais e entidades representativas dos trabalhadores urbanos e rurais (BOSCHETTI, 2008, p. 101).

Tendo por presidente o renomado sociólogo Wanderley Guilherme dos Santos e como secretária-geral a economista Sulamis Dain, estava claro que as atribuições deste GT seriam muito mais amplas que a mencionada no decreto¹¹. Ao final, os integrantes do GT/MPAS chegaram à conclusão de que todos os cidadãos deveriam ter direito à proteção social, buscando uma conciliação entre a proteção ao mundo do trabalho e a garantia de uma proteção mínima ao conjunto da população incapaz de contribuir e de se inserir na lógica contratual, rompendo com a lógica da *cidadania regulada* e formando o princípio do conceito de seguridade social na sociedade brasileira. Os esforços e contribuições desse GT não se transformaram em projeto de lei, conforme previsto, mas suas proposições foram encaminhadas à Assembleia Nacional Constituinte para serem debatidas (BOSCHETTI, 2008, p. 100).

A evolução da proteção social até aqui apresentada vai culminar na criação da seguridade social na Constituição de 1988. Esse novo sistema nasce a partir de um já existente

¹¹ O Decreto nº 92.654/86 limitava os objetivos do GT a realizar estudos e apresentar propostas de reestruturação para as bases de financiamento da previdência social e para reorganizar os benefícios previdenciários.

(CAPs, IAPs, INAMPS, LBA), que protegia fundamentalmente os empregados estáveis, fortalecendo sua inclinação Beveridgiana por força das pressões sociais que marcaram o processo constituinte, o que resultou na ampliação de sua natureza híbrida:

A seguridade social instituída pela Constituição de 1988, apesar de apresentar caráter inovador e intencionar compor um sistema ou um padrão amplo de direitos sociais, acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência) (BOSCHETTI, 2004, p. 113-114).

A palavra seguridade é entendida como um conjunto de seguranças sociais que uma sociedade, de forma solidária, garante a seus membros. Por este motivo faz-se necessário compreender o processo histórico de cada sociedade e o trânsito pelo qual determinadas condições sociais de dignidade e sobrevivência são asseguradas enquanto um direito social universal. O significado da seguridade social na Constituição de 1988 é expressão da correlação de forças que se estabeleceu naquele contexto singular e histórico do Brasil. E isso pode ser visualizado durante o processo constituinte.

Segundo Boschetti (2008, p. 145), o processo constituinte fragmentou a discussão sobre os direitos sociais e do trabalho em várias subcomissões¹². Duas comissões e seis subcomissões¹³ foram o cenário onde se desenvolveram os debates a respeito da saúde, da previdência e da assistência social; isto deu origem ao sistema de seguridade social brasileiro. Mas foi na subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente que se forjaram de modo mais preciso os seus princípios. Foi com base no pré-projeto dessa subcomissão que a Comissão de Ordem Social deu corpo ao conceito de seguridade social, incluindo também algumas sugestões de outras subcomissões, sobretudo a da Família, do Menor e do Idoso.

O deputado Roberto Jeferson (PTB) foi membro da Comissão de Ordem Social da Assembleia Constituinte e se tornou presidente da Comissão de Seguridade Social e Família

¹² A Assembleia Constituinte era composta de oito comissões temáticas, e cada uma delas se dividia em três subcomissões. Havia ainda uma nona comissão, a de sistematização. Os trabalhos obedeceram à seguinte lógica: as 24 subcomissões elaboraram os dispositivos constitucionais, que eram divididos por temas. Aprovados nessas subcomissões, os pré-projetos correspondentes aos temas foram enviados às oito comissões, que os organizaram por temáticas segundo os capítulos da Constituição. Após sua aprovação pelos parlamentares membros, os projetos de cada comissão foram encaminhados à Comissão de Sistematização, a quem incumbiu organizá-los em títulos, a fim de elaborar um primeiro projeto de Constituição. Tal projeto foi enviado ao plenário da Assembleia Constituinte, onde foi debatido, submetido a emendas parlamentares e, finalmente, votado e aprovado em 1988 (BOSCHETTI, 2008, p. 145).

¹³ VII – Comissão de Ordem Social: a) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; b) Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente; c) Subcomissão dos Negros, População Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias; VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e Comunicação: a) Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte; b) Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; c) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.

após a aprovação da Constituição. Ele afirma que a seguridade social foi aprovada em função de três motivos: pressão do movimento sindical e dos aposentados e pensionistas pela previdência; movimento ideológico ligado a uma corrente política pela saúde – movimento da reforma sanitária; e movimento pessoal e humanitário pela assistência social (BOSCHETTI, 2008, p. 165).

A Comissão de Sistematização, encarregada de organizar os projetos recebidos de todas as comissões temáticas do processo constituinte, elaborou três versões de projetos de Constituição antes de aprovar a versão final submetida ao voto do plenário. Em relação especificamente ao capítulo da seguridade social, nenhuma mudança colocava em xeque o sistema proposto pela Comissão de Ordem Social. Todavia, o projeto da Comissão de Sistematização foi fortemente criticado pelo então Presidente José Sarney (1985 – 1990).

Com objetivo de alterar a direção e o funcionamento da Assembleia Constituinte, o governo, aliado às forças políticas mais conservadoras, formou um bloco congregando vários parlamentares de centro-direita. Esse bloco, conhecido como “Centrão”, assumiu a expressa postura de votar contra os dispositivos que não correspondiam aos interesses do governo e das forças de direita (BOSCHETTI, 2008, p. 168).

O “Centrão” apresentou e aprovou a Resolução nº 03/1988, alterando o regimento da Assembleia Constituinte, que permitia aos parlamentares apresentar novos capítulos inteiros da Constituição, desde que assinados pela maioria absoluta de legisladores. Ou seja, as portas estavam abertas para voltar atrás e anular as inovações duramente conquistadas no ano anterior nas comissões da Assembleia Constituinte. E isso foi feito, ou seja, o “Centrão” elaborou literalmente um novo projeto inteiro de Constituição, nomeado “projeto Centrão” (BOSCHETTI, 2008, p. 170).

A relação entre setor público e setor privado foi o alvo mais visado pelos legisladores do Centrão. No tocante à previdência, as aposentadorias previstas no projeto da Comissão de Sistematização foram mantidas, mas o montante não corresponderia ao valor do último salário recebido em período de atividade, conforme previsto. Ele seria calculado sobre a média das últimas doze contribuições, o que reduziria o seu valor. O projeto também incluiu um artigo propondo a instituição de planos facultativos de previdência. Esse artigo abria a possibilidade de reduzir a previdência pública a um sistema básico, complementado por sistemas privados (BOSCHETTI, 2008, p. 172).

Contudo, as propostas de mudanças apresentadas pelo Centrão não foram aprovadas tão facilmente pela maioria absoluta dos parlamentares, como esse bloco esperava. Era exigido um mínimo de 280 assinaturas de parlamentares para aprovar as emendas em

bloco, e o grupo do Centrão se reduziu a um quantitativo constante e fiel de 200 parlamentares, número que, apesar de não constituir maioria para aprovar suas propostas em bloco, era suficiente para impedir que o projeto original da Comissão de Sistematização fosse aprovado (BOSCHETTI, 2008, p. 173).

Visto que nenhum dos dois projetos obtinha a maioria dos votos, foi feito um grande acordo, segundo o qual o projeto do Centrão seria aprovado para, em seguida, ser modificado por meio da incorporação de elementos do projeto da Comissão de Sistematização. Ao final, o texto constitucional recuperou praticamente todos os preceitos suprimidos pelo Centrão no que se refere aos princípios gerais da seguridade social: integração das três áreas, universalidade de cobertura, uniformização e equivalência dos benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais, caráter democrático da gestão e equidade e diversificação das fontes de financiamento com inclusão da contribuição patronal sobre o faturamento e o lucro (BOSCHETTI, 2008, p. 175).

Os constituintes determinaram ainda que a Constituição fosse revisada integralmente em 1993 pela maioria absoluta dos votos do Congresso Nacional. Esse seria o momento aguardado pelos conservadores para, de uma vez por todas, enterrar a Constituição da República. Entretanto, as turbulências decorrentes do *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo ao longo de 1992 e as indefinições e instabilidades presentes em 1993 acabaram inviabilizando essas mudanças na revisão constitucional (FAGNANI, 2008a, p. 31).

A versão final promulgada em 05 de outubro de 1988, mesmo tendo que absorver as proposições do grupo conservador, conseguiu guardar parte das reivindicações dos trabalhadores e da população, sobretudo no tocante à seguridade social, além de avançar muito na garantia de direitos sociais aos cidadãos brasileiros (BOSCHETTI, 2008, p. 176).

É no interior de um processo de disputas políticas que o capital incorpora as exigências do trabalho. É no leito das lutas ofensivas dos trabalhadores e da ação reativa do capital, que os sistemas de seguridade social são incorporados na ordem capitalista como mecanismos potencialmente funcionais ao processo de acumulação da hegemonia (MOTA, 1995, p. 131).

No campo conceitual, a introdução da seguridade como sistema de proteção social é um marco no avanço do campo dos direitos sociais no Brasil. Pela primeira vez um texto constitucional é afirmativo no sentido de apontar a responsabilidade do Estado na cobertura das necessidades sociais da população; na sua enunciação, reafirma que essa população tem acesso a esses direitos na condição de cidadão.

Este sistema de seguridade social instituído pela Constituição de 1988, formado pelas políticas de previdência, assistência social, saúde, atualmente é regido pelo princípio da equidade de participação no custeio e amparado em uma base diversificada de fontes de financiamento para realização de seus gastos, obedecendo aos fins que lhe eram próprios, respaldado em um orçamento único, elaborado pelos órgãos que o compunham. Em outras palavras, um sistema com perspectiva universalizante e sob gestão democrática no modelo quadripartite, com representação dos trabalhadores, aposentados, empresários e governo.

Segundo Ibrahim (2009), entre os princípios constitucionais gerais, merece destaque, no âmbito da seguridade social, os da igualdade, legalidade e do direito adquirido. A igualdade não é a mera isonomia formal, mas sim a material, na qual os iguais são tratados de modo igual e os desiguais de modo desigual, dentro dos limites de suas desigualdades. É a isonomia material que justifica, por exemplo, alíquotas diferenciadas de contribuição para diferentes espécies de segurados e faixas distintas de remuneração.

A legalidade afirma que qualquer nova obrigação, como um aumento de contribuição, somente poderá ser feita por meio de lei em sentido formal, isto é, aprovada pelo Congresso Nacional ou, excepcionalmente, por medida provisória. No entanto na prática, as alterações por meio de medida provisória não têm sido excepcionais, e desta forma, vários direitos sociais têm sido subtraídos sem ao menos discussão na sociedade e aprovação no Congresso.

O direito adquirido é aquele que já se integrou ao patrimônio jurídico do indivíduo, sendo defeso ao Estado sua exclusão por qualquer meio. Logo, este princípio é de extrema importância, devido às constantes alterações da legislação e até da própria Constituição. Todavia, o direito só será adquirido se o segurado se enquadrar na regra legal concessiva. Por exemplo, o segurado somente terá adquirido o direito à aposentadoria quando cumprir todos os requisitos legais. Os segurados do sistema anterior às modificações e que não estão em plenas condições de adquiri-lo fazem parte do grupo de regras transitórias.

Ibrahim (2009) destaca os princípios da seguridade social, para além dos sete apresentados no art. 194 da Constituição de 1988, conforme especificado abaixo:

a) solidariedade: traduz a ideia central da previdência social, que é a proteção coletiva. Ela justifica, por exemplo, a aposentadoria por invalidez para um trabalhador acidentado no seu primeiro dia de trabalho, mesmo que este não tenha qualquer contribuição recolhida para o sistema;

b) universalidade de cobertura: este princípio estabelece que qualquer pessoa pode participar da proteção social patrocinada pelo Estado, entretanto, por ser um regime

contributivo, é restrito aos que contribuem, daí a criação da figura do segurado facultativo, que mesmo fora de uma relação formal de trabalho o cidadão pode contribuir diretamente para a previdência social. O regulamento da Previdência traz como exemplo a dona de casa, o estudante, dentre outros;

c) uniformidade e equivalência de prestações entre as populações urbana e rural: as prestações securitárias devem ser equânimes para trabalhadores rurais ou urbanos;

d) seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços: a seletividade atua na delimitação do rol de prestações, ou seja, na escolha dos benefícios e serviços a serem mantidos pela seguridade social, enquanto a distributividade direciona a atuação do sistema protetivo para as pessoas com maior necessidade, definido o grau de proteção;

e) irredutibilidade do valor dos benefícios: diz respeito à correção do benefício que deve ter seu valor atualizado de acordo com a inflação do período. A falta de correção monetária provoca a redução real do valor devido, fazendo deixar de existir o direito adquirido;

f) equidade na forma de participação no custeio: o fundamento da cobrança das cotizações sociais é a solidariedade entre o grupo, o que impõe a participação de todos. Alguns até podem ser dispensados, em razão da proteção ao mínimo existencial, se comprovada a condição de miserabilidade;

g) diversidade da base de financiamento: a base de financiamento deve ser a mais variada possível, de modo que as oscilações setoriais não venham a comprometer a arrecadação de contribuições;

h) caráter democrático e descentralizado da administração: visa à participação da sociedade na organização e no gerenciamento da seguridade social, mediante gestão quadripartite, com participação de trabalhadores, empregadores, aposentados e governo (os aposentados foram incluídos pela EC nº 20/98). Essa participação é realizada por meio do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), órgão superior de deliberação colegiada (art. 3º da Lei nº 8.213/91), fundado em 1992. No entanto, com a intenção de medir a eficiência da participação social por meio do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou uma pesquisa denominada “A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social”, analisando os anos de 1992 a 2000, e revelou em sua conclusão a existência de um consenso quanto à insuficiência da práxis do CNPS em atingir o objetivo de efetivamente permitir a cogestão na área previdenciária.

Com o intuito de superar esses limites, em 2003, por força do Decreto nº 4.874, foram criados os Conselhos de Previdência Social (CPS), unidades descentralizadas do CNPS, para propiciar o diálogo entre a gerência-executiva do INSS e a sociedade; porém, ainda sem efetividade;

i) Preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço: (Art. 195, da CF/88) princípio que visa ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema securitário. A criação do benefício, ou mesmo a mera extensão de prestação já existente, somente será feita com a previsão da receita necessária.

Observa-se que o objetivo mais restritivo e destoante dos demais é o da “seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços”, marcado pela tonalidade neoliberal que orientou parlamentares do bloco conservador de centro-direita a introduzirem-no. A proposta original foi rejeitada no Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social (GT/MPAS); entretanto, foi posteriormente reintroduzida na Comissão da Ordem Social pelos parlamentares que vieram a compor o “Centrão” (SILVA, 2012, p. 142).

A aplicação dos objetivos da seguridade social como os de “equidade na participação e custeio” e da “diversidade das fontes de financiamento”, ainda que de modo parcial, foi um importante fator de fortalecimento e ampliação da cobertura previdenciária, cuja maior expressão é o percentual dos *segurados especiais* da previdência social. A ferramenta que possibilitou esse tipo de inclusão previdenciária foi a instituição do Orçamento da Seguridade Social, que sustenta o financiamento das políticas que compõem a seguridade com diversidade de fontes e não somente sobre a contribuição dos empregados e empregadores.

A experiência das lutas contra a ditadura levou à fixação no texto constitucional de vários dispositivos voltados para a aplicabilidade imediata dos direitos e para o controle social sobre o Estado. Importantes mecanismos foram criados para assegurar todos esses direitos, com destaque para as vinculações de recursos públicos a programas e ações de Governo. Ao estabelecer essas vinculações, reafirmou-se o papel do orçamento público como importante instrumento para concretizar direitos e alterar a realidade socioeconômica do país (ANFIP, 2008, p. 11).

Não é por outro motivo que uma das mais importantes criações da Carta de 1988 é o Orçamento da Seguridade Social, um instrumento eficaz para dotar o Estado brasileiro de recursos em volume suficiente para assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. Foram estabelecidas contribuições sociais pagas pelas empresas e pelos trabalhadores para – na contramão do pensamento liberal – financiar ações do Estado em prol

desses direitos (ANFIP, 2008, p. 11).

2.2 O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEUS BENEFÍCIOS

Segundo Ibrahim (2009), a previdência não pode ser definida como mera espécie de seguro com natureza contratual, já que é compulsória, ou seja, de filiação obrigatória para os que exercem atividade remunerada. A sistemática, especialmente nos sistemas bismarckianos, é muito similar ao seguro; contudo, a natureza jurídica não é contratual, não há qualquer pacto de vontades, salvo pela figura do segurado facultativo.

O sistema previdenciário brasileiro comporta os regimes básicos e complementares. Os regimes básicos, de filiação compulsória, são: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), para os trabalhadores da iniciativa privada, responsável pela proteção de grande massa dos brasileiros; e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), para servidores ocupantes de cargos efetivos e militares. A natureza dos regimes básicos previdenciários é institucional ou estatutária, já que o Estado, por meio de lei, utiliza-se de seu Poder de Império e cria a figura da vinculação automática, independentemente da vontade do beneficiário. “Não há relação de consumo no seguro social, mas sim de proteção coercitiva patrocinada pelo Estado, que se utiliza de seu custeio, entre outras fontes, de contribuição do próprio segurado” (IBRAHIM, 2009).

Os regimes complementares são de ingresso facultativo; comportam os seguros privados na modalidade *aberto*, para qualquer trabalhador que deseja complementar sua aposentadoria, ou *fechado*, para trabalhadores específicos de uma empresa ou instituição, também conhecidos como Fundos de Pensão. O regime complementar foi criado como causa e condição dos tetos previdenciários, ou seja, devido à estipulação de um valor máximo que um benefício pode ser pago no regime básico de previdência, fazendo com que os trabalhadores tenham que contribuir compulsória e voluntariamente para a previdência.

Os regimes básicos de previdência brasileiros são necessariamente mantidos pelo Poder Público, sendo o RGPS responsabilidade da União, cuja atual entidade gestora é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, criado pelo Decreto nº 99.350 em 1990, mediante fusão do INPS com o IAPAS.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) está previsto no art. 9º da Lei nº 8.213/91 e no art. 6º do Regulamento de Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99. As prestações previdenciárias subdividem-se em benefícios com conteúdo

pecuniário e os serviços, hoje restritos à habilitação e reabilitação profissional e ao Serviço Social. São beneficiários do RGPS os segurados da previdência social e seus dependentes. Os segurados podem ser obrigatórios, ou seja, aqueles filiados ao sistema de modo compulsório a partir do momento que exerçam atividade remunerada. Já os facultativos são os que, apesar de não exercerem atividade remunerada, desejam integrar o sistema previdenciário e foram criados pela Constituição de 1988 para obedecer ao princípio da universalidade de participação, cuja filiação decorre exclusivamente do ato de vontade do interessado.

Os segurados obrigatórios são divididos em cinco espécies: empregado¹⁴, empregado doméstico¹⁵, avulso¹⁶, contribuinte individual¹⁷ e segurado especial. Este último foi especialmente criado pela Constituição de 1988, art. 195, § 8, e regulamentado pela Lei nº 8.212 em 1991. Seu texto original o definia como:

[...] o produtor, o parceiro, o meeiro, o arrendatário rural e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios no termo da lei (BRASIL, 1988).

A atual contribuição dos segurados especiais, incluindo o empregador rural, corresponde a 2,1% sobre a receita bruta da comercialização de sua produção agrícola. A Lei nº 11.718, de 23 de junho de 2008, traz algumas recomendações sobre as regras gerais referentes aos trabalhadores rurais que compõem este grupo de segurados, entre as quais se destacam: até 31 de dezembro de 2010, para obtenção da aposentadoria por idade, o trabalhador empregado e contribuinte individual rural teria que comprovar apenas exercício da atividade rural; de 2010 a 2015, para fins de carência, para aposentadoria por idade, cada mês de contribuição seria multiplicado por três, até o limite de 12 meses no ano; de 2016 a 2020 a contagem será em dobro, ou seja, o trabalhador rural terá que contribuir pelo menos seis meses por ano para ter direito à aposentadoria por idade (SILVA, 2012).

Para Silva (2012), essas regras representam o que há de mais avançado na previdência social brasileira e constituem umas das mais significativas conquistas dos trabalhadores, por isso tornaram-se referência para os trabalhadores urbanos que se encontram

¹⁴ Segundo art. 11 da Lei nº 8.213/91, é aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado. É aquele obreiro que realiza tarefa com habitualidade, onerosidade, pessoalidade e subordinação.

¹⁵ Regido pela Lei nº 5.859/72, é aquele que presta serviço de natureza contínua a pessoa ou família, no âmbito da residência desta, em atividade sem fins lucrativos.

¹⁶ Definido no regulamento da previdência social, é aquele que, sindicalizado ou não, presta serviços de natureza urbana ou rural a diversas empresas, sem vínculo empregatício, com intermediação obrigatória do órgão gestor de mão de obra ou do sindicato da categoria.

¹⁷ É todo trabalhador que realiza atividade remunerada excluído das demais categorias de segurado obrigatório.

na informalidade e/ou atuam no trabalho cooperado ou associado com limitada capacidade contributiva.

Outra conquista recente deu-se no campo dos segurados facultativos de baixa renda, que, por meio da Emenda Constitucional nº 47/05, incluiu de forma diferenciada as pessoas que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, com alíquotas contributivas e carências¹⁸ inferiores às vigentes para os demais segurados do Regime Geral de Previdência Social, facilitando o acesso para que donas de casas recebam benefícios previdenciários, tais como licença maternidade, aposentadoria por idade, dentre outros. Entretanto, a lei que regulamentou essa emenda constitucional só foi sancionada seis anos depois, em 2011, por meio da Lei nº 12.470.

O fato gerador da contribuição é a atividade remunerada. É o mesmo evento deflagrador da filiação. A base de cálculo é prevista em lei com o nome de salário-de-contribuição¹⁹. O salário-de-contribuição do segurado é a soma de todos os valores recebidos no mês, limitado ao teto determinado pelo do RGPS. O limite máximo de contribuição é delimitado pelo limite financeiro dos benefícios a serem recebidos, ou seja, o teto da previdência. A contribuição do segurado (empregados, trabalhador avulso e empregado doméstico) é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre seu salário-de-contribuição mensal, conforme valores apontados na Tabela 1, atualizada em janeiro de 2014:

TABELA 1: Alíquota de contribuição dos trabalhadores para o INSS*

Salário-de-contribuição	Alíquota
1 Salário mínimo até R\$ 1.317,07	8%
de R\$ 1.317,08 a R\$ 2.195,12	9%
de R\$ 2.195,13 a R\$ 4.390,24	11%

Elaboração própria

Fonte: Site do Ministério da Previdência Social

* Portaria nº 19, de 10 de janeiro de 2014

¹⁸ É o número de contribuições mensais mínimas que o segurado deve efetivar para ter direito ao benefício. Ela funciona como um pré-requisito à concessão do benefício. Nem todos os benefícios têm carência, somente os seguintes: I – Auxílio-doença e aposentadoria por invalidez: 12 contribuições mensais; II – aposentadoria por idade e especial: 180 contribuições mensais; aposentadoria por tempo de contribuição: 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher; III – salário-maternidade para as seguradas contribuinte individual, especial e facultativa: 10 contribuições mensais.

¹⁹ É a expressão que quantifica a base de cálculo da contribuição previdenciária dos segurados da previdência social, configurando a tradução numérica do fato gerador. O limite máximo desse salário-de-contribuição é o teto fixado pelo INSS, visto que o contribuinte somente poderá contribuir com a base máxima, mesmo que ganhe rendimento superior ao teto. Todos os benefícios previdenciários, salvo salário-maternidade, são excluídos do salário-de-contribuição (IBRAHIM, 2009).

No entanto, as poucas faixas contributivas existentes e a imposição de um teto de contribuição no valor de R\$ 4.390,24 tornam o sistema previdenciário regressivo, pois a medida que o salário-de-contribuição se distancia, ultrapassando o valor do teto, a alíquota se mantém, impactando menos na renda auferida por estes em comparação com os trabalhadores que se enquadram nas duas primeiras faixas. Dito de outra forma, os contribuintes que recebem rendimentos abaixo do teto estão pagando proporcionalmente mais sobre sua renda do que os que recebem valor consideravelmente superior ao teto. No caso dos contribuintes individuais e segurados facultativos²⁰ é ainda mais arbitrário o acesso à previdência, pois a alíquota de contribuição é constante — equivalente a 20% — e será aplicada sobre o salário-de-contribuição declarado. Caso estes segurados optem por contribuir com 11% sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição (salário mínimo), não terão direito à aposentadoria por tempo de contribuição.

Apesar de existir a contribuição patronal sobre a remuneração paga ou creditada ao contribuinte individual, este segurado continua contribuindo com alíquota superior aos demais, o que gera uma situação de desigualdade para o trabalhador autônomo quando presta serviços à empresa.

A contribuição da empresa é definida na Constituição no art. 195, I, a:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidente sobre:

A) A folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício (BRASIL, 1988).

Esse artigo constitucional foi regulamentado pelo art. 22 da Lei nº 8.212/91, que prevê a contribuição patronal previdenciária de 20% sobre a folha de pagamento, atualmente em “xeque” devido à desoneração da folha realizada pelo governo Dilma, que está dispensando a contribuição patronal de alguns segmentos de empresas e adotando uma nova contribuição previdenciária sobre o faturamento (descontando as receitas de exportação). Essa desoneração somente se estende para as empresas que se enquadram nas atividades econômicas ou que fabricam produtos industriais listados pela Lei nº 12.546 de 2011, com validade até o dia 31 de dezembro de 2014.

²⁰ Desde que não seja considerado de baixa renda, pois, conforme já informado, a Lei nº 12.470/11 possibilitou ao segurado facultativo de baixa renda que trabalha no âmbito de sua residência o acesso a alguns benefícios previdenciários com carência e alíquota diferenciada.

A Lei nº 12.546/11 prevê que a alíquota patronal passe de 20% sobre a folha para 1% do faturamento das empresas que produzem determinados produtos industriais (identificados pelo código da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI) e 2,0% do faturamento para as empresas do setor de serviços, como aquelas do ramo hoteleiro, de *call center* e *design houses*, além das que prestam os serviços de tecnologia de informação e comunicação.

Ou seja, sob o argumento de ampliar a competitividade da indústria nacional, aumentar as exportações e estimular a formalização do mercado de trabalho, o governo Dilma tem abdicado de recursos destinados à seguridade social, especificamente da previdência. Posteriormente, essa “caridade” em favor do capital será cobrada na conta dos trabalhadores sob a forma de “contrarreforma” da previdência, a partir do discurso do “déficit previdenciário”, que será melhor discutido na última seção deste capítulo.

Assim, recapitulando, o salário-de-contribuição é a base para a quantificação da contribuição a ser recolhida pelo segurado a cada mês, enquanto o salário-de-benefício é a base de cálculo utilizada para obter o valor do benefício a ser pago ao segurado. Sobre o salário-de-benefício incidirá a alíquota do Fator Previdenciário, quando necessário, definindo então o valor da renda mensal do benefício.

Desta forma, o salário-de-benefício consiste:

- a) para as aposentadorias por idade (uso facultativo) e tempo de contribuição (uso obrigatório), na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário;
- b) para a aposentadoria por idade, invalidez, aposentadoria especial, auxílio-doença e auxílio-acidente, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondente a 80% de todo período contributivo.

Ou seja, no primeiro caso, o salário-de-benefício é multiplicado pelo fator previdenciário; no segundo caso, não. Além das aposentadorias, a previdência contém outros benefícios e serviços para os segurados, totalizando 12 prestações. São elas: aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de contribuição²¹; aposentadoria especial; auxílio-doença; salário-família; salário-maternidade; auxílio-acidente; pensão por morte; auxílio-reclusão; serviço social; e habilitação e reabilitação profissional.

²¹ Considera-se tempo de contribuição o tempo, contado desde o início até a data do requerimento ou do desligamento de atividade abrangida pela previdência social, descontado os períodos legalmente estabelecidos, como suspensão do contrato de trabalho, de interrupção de exercício e de desligamento de atividade (IBRAHIM, 2009, p. 623).

Todas as prestações previdenciárias estão explicitadas na Lei nº 8.213, de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Portanto, abaixo serão apresentados, a partir da referida lei, o funcionamento dos diferentes tipos de benefícios e serviços previdenciários.

Quanto aos benefícios prestados aos segurados:

a) aposentadoria por invalidez: devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição, uma vez cumprida a carência exigida de 12 (doze) contribuições mensais, com exceção para os casos de acidente de qualquer natureza, de doença profissional ou do trabalho, bem como nos casos de segurado que, após filiar-se ao RGPS, for acometido de alguma das doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde, do Trabalho e da Previdência Social, que lhe confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado sem o cumprimento da carência. Todavia, a doença ou lesão de que o segurado já era portador ao filiar-se ao RGPS não lhe conferirá direito ao benefício, salvo quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão.

O segurado aposentado por invalidez é obrigado a se submeter ao exame médico a cargo da previdência social, por meio de perícias escalonadas a cada dois anos, além de processo de reabilitação profissional, podendo negar-se somente ao tratamento cirúrgico e à transfusão de sangue.

A aposentadoria por invalidez será devida a todos os tipos de segurados e consistirá numa renda mensal correspondente a 100% do salário-de-benefício. No entanto, quando verificada a recuperação da capacidade de trabalho, será observado o seguinte procedimento:

- I. quando a recuperação ocorrer dentro de 5 (cinco) anos o benefício cessará:
 - a) de imediato, para o segurado empregado que tiver direito a retornar à função que desempenhava na empresa ao se aposentar; ou
 - b) após tantos meses quantos forem os anos de duração do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez, para os demais segurados;
- II. quando a recuperação for parcial, ou ocorrer após o período do inciso I, ou ainda quando o segurado for declarado apto para o exercício de trabalho diverso do qual habitualmente exercia, a aposentadoria será mantida, sem prejuízo da volta à atividade:

- a) no seu valor integral, durante 6 (seis) meses contados da data em que for verificada a recuperação da capacidade;
- b) com redução de 50% (cinquenta por cento), no período seguinte de 6 (seis) meses;
- c) com redução de 75% (setenta e cinco por cento), também por igual período de 6 (seis) meses, ao término do qual cessará definitivamente.

b) aposentadoria por idade: é o benefício previdenciário mais conhecido; visa garantir a manutenção do segurado e de sua família quando sua idade avançada não o permita continuar laborando. A aposentadoria por idade será devida ao segurado que completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher, desde que tenha sido cumprida a carência de 180 contribuições mensais. Todavia, esses limites serão reduzidos em cinco anos para ambos os sexos no caso de trabalhadores rurais, que deverão comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido, ou seja, 180 meses.²²

A aposentadoria por idade deve ser requerida pelo segurado junto ao INSS após o cumprimento das exigências; porém, a Lei nº 8.213/91 também prevê a possibilidade de requerimento pela empresa, desde que o segurado empregado tenha cumprido o período de carência e completado 70 (setenta) anos de idade, se homem, ou 65 (sessenta e cinco) anos, se mulher, caso em que será garantida ao empregado a indenização prevista na legislação trabalhista, considerada como data da rescisão do contrato de trabalho a imediatamente anterior à do início da aposentadoria. Todavia, a aposentação compulsória, de fato, não existe no RGPS, somente no serviço público aos 70 anos.

A aposentadoria por idade consistirá numa renda mensal de 70% do salário-de-benefício, mais 1% a cada grupo de 12 contribuições, não podendo ultrapassar 100% do salário-de-benefício²³, nem ser inferior ao salário-mínimo.

Existe a possibilidade da aposentadoria por invalidez ser transformada em aposentadoria por idade, desde que requerida pelo segurado, observado o cumprimento da carência de 180 contribuições. Assim, se o segurado já tinha a carência para se aposentar por idade, mas não tinha a idade, poderá solicitar a conversão ao atingi-la. Isto visa evitar que o

²² Observação: a aposentadoria reduzida para os professores é somente a por tempo de contribuição. Na aposentadoria por idade, somente os trabalhadores rurais têm a redução em cinco anos.

²³ Um exemplo para o melhor entendimento da regra: um segurado empregado, homem, que tenha começado a trabalhar aos 50 anos poderá, aos 65 anos, após 15 anos de atividade contínua (ou 180 contribuições), se aposentar por idade. Neste caso, seu benefício será de 70% + 15% (referente aos 15 anos de contribuição) = 85% do salário-de-benefício. Contudo, este benefício não poderá ser inferior ao salário-mínimo.

segurado tenha que se submeter a novas perícias médicas, além de tornar possível sua volta ao mercado de trabalho sem a perda do benefício.

c) aposentadoria por tempo de contribuição: este benefício substituiu a antiga aposentadoria por tempo de serviço em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 20 (Reforma do governo FHC), tendo seu caráter modificado para o regime de capitalização.

Para acessar este benefício não há limite de idade para o segurado; no entanto, é o único caso de utilização compulsória do fator previdenciário, a fim de evitar a aposentadoria precoce, conforme será melhor explicado na secção sobre o processo de privatização da previdência social.

Para o usuário acessar esse benefício deverá ter como requisito 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem, e 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher. Há redução de 5 (cinco) anos para professor que comprove, exclusivamente, tempo de exercício em função do magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou ensino médio, excluindo professores universitários desta redução temporal.

O segurado especial não possui direito a este benefício. Entretanto, caso se utilize da faculdade de contribuir como individual poderá fazer jus a este benefício após o cumprimento da carência exigida. Também não têm direito os segurados facultativos e contribuintes individuais que optam por contribuir com somente 11% sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição (salário mínimo), e não com os 20% padrão. Caso estes segurados, posteriormente, pretendam contar o tempo correspondente para fins de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca entre regimes previdenciários, deverão complementar a contribuição mensal mediante recolhimento de mais 9%, acrescido de juros moratórios (art. 21 Lei nº 8.212/91).

Desta forma, a aposentadoria por tempo de contribuição acaba por ser um benefício majoritariamente das classes superiores, pois o trabalhador de baixa renda tem grande dificuldade para comprovar seu tempo de contribuição, isto porque grande parte transita sazonalmente entre o trabalho formal e informal, sendo praticamente obrigado a aposentar-se por idade, gerando uma “solidariedade às avessas”.

d) aposentadoria especial: será devida ao segurado que tiver trabalhado em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15, 20 ou 25 anos, sem distinção de sexo quanto ao tempo, e tiver cumprido a carência de 180 contribuições mensais. Este é particularmente um benefício complexo, pois muitas são as

dificuldades de compreensão e aplicação, principalmente no âmbito do serviço público, sob o argumento da dificuldade de comprovação da nocividade da atividade.

A aposentadoria especial consistirá numa renda mensal equivalente a 100% do salário-de-benefício e sua concessão dependerá de comprovação pelo segurado, perante o INSS, do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física durante o período acima fixado.

A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos é feita mediante formulário, denominado *Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP)*, emitido pela empresa com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho, expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

e) auxílio-doença: é um benefício não programado, decorrente da incapacidade temporária do segurado para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. Será devido quando cumprido o período de carência de 12 contribuições mensais, desde que o segurado não seja portador de doença ou lesão invocada como causa para o benefício antes de filiar-se ao RGPS, salvo quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão.

O auxílio-doença consiste em uma renda mensal de 91% do salário-de-benefício, a contar do 16º dia do afastamento da atividade para o segurado empregado, incumbindo-se à empresa pagá-lo durante os primeiros quinze dias consecutivos do afastamento. No caso dos demais segurados, o benefício será pago a contar do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz.

Se o segurado empregado afastar-se do trabalho durante 15 dias por motivo de doença e retornar à atividade no 16º dia, e se dela voltar a se afastar dentro de 60 dias desse retorno, pela mesma doença, fará jus ao auxílio-doença a partir da data do novo afastamento, sendo dispensada a empresa do pagamento dos quinze primeiros dias.

f) salário-família: o salário-família é devido, mensalmente, ao segurado empregado, ao segurado trabalhador avulso e aos aposentados, na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados de até 14 (quatorze) anos de idade ou inválido de qualquer idade, desde que o salário-de-contribuição seja inferior ou igual ao limite máximo permitido.

De acordo com a Portaria Interministerial MPS/MF nº 19, de 10/01/2014, o valor do salário-família será de R\$ 35,00 por filho para quem ganhar até R\$ 682,50. Já para o trabalhador que receber de R\$ 682,51 até R\$ 1.025,81, o valor do benefício por filho será de R\$ 24,66. Essa restrição do benefício aos segurados considerados de baixa renda foi inserida pela Emenda Constitucional nº 20/98 (reforma do governo FHC).

O pagamento do benefício será devido a partir da data de apresentação de certidão de nascimento ou da documentação relativa ao equiparado, estando condicionado à apresentação anual de atestado de vacinação obrigatória, até seis anos de idade, e de comprovação semestral de frequência à escola a partir dos sete anos de idade. Ou seja, até seis anos, cabe a comprovação de que a criança foi vacinada anualmente; e de sete a quatorze anos é necessária a comprovação de frequência escolar semestralmente. Quando o pai e a mãe são segurados, ambos têm direito ao salário-família; todavia, se forem divorciados, o benefício será pago somente àquele que ficar com a guarda da criança.

g) salário-maternidade: este benefício foi instituído visando proteger a mulher situada no mercado de trabalho. É o único benefício previdenciário a compor o salário-de-contribuição, e seu período de gozo é computado para todos os efeitos, inclusive o tempo de carência. Atualmente, o salário-maternidade foi estendido a todas as seguradas, inclusive às contribuintes individuais e facultativas, incluídas pela Lei nº 9.876/99. Entretanto, para estas seguradas (contribuinte individual, especial e facultativa) é exigida uma carência de 10 (dez) contribuições mensais para obtenção do benefício. Se o parto for antecipado, a carência será proporcionalmente reduzida.

O período de gozo do salário-maternidade é equivalente a 120 (cento e vinte) dias, com início no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de ocorrência deste. Contudo, a Lei nº 11.770 de 2008 estabeleceu que as empresas que aderirem ao Programa Empresa Cidadã receberão incentivo fiscal para prorrogarem a licença-maternidade por 60 (sessenta) dias, totalizando 180 (cento e oitenta) dias de licença. Não será o INSS quem arcará com a prorrogação desses 60 dias, mas sim a empresa, que deduzirá o valor pago sobre o Imposto de Renda. A inovação corresponde à orientação da Organização Mundial da Saúde, que recomenda o aleitamento materno exclusivo durante os seis primeiros meses de vida. A ampliação, no entanto, além de não ser garantida, é restrita às seguradas empregadas.

Em 2013, a Lei nº 12.873 garantiu ao segurado ou segurada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção, ao recebimento do salário-maternidade pelo período de 120 (cento e vinte) dias. E no caso de falecimento da segurada que fizer jus ao recebimento do benefício, este será pago por todo o período ou pelo tempo restante a que teria direito, ao cônjuge ou companheiro sobrevivente que tenha a qualidade de segurado, exceto no caso do falecimento do filho ou de seu abandono.

Para fins de concessão de salário-maternidade, considera-se parto o evento ocorrido a partir da 23ª semana de gestação, inclusive em caso de natimorto. Ou seja, a interrupção da gestação após este período, desde que não seja criminosa, dará direito à licença

integral. Antes desse período a segurada terá direito ao salário-maternidade correspondente a duas semanas.

O salário-maternidade é pago diretamente pela previdência social e consiste:

- I. em um valor correspondente ao do seu último salário-de-contribuição, para a segurada empregada doméstica;
- II. em um doze avos do valor sobre o qual incidiu sua última contribuição anual, para a segurada especial, assegurado o valor de um salário-mínimo;
- III. em um doze avos da soma dos doze últimos salários-de-contribuição, apurados em um período não superior a quinze meses, para as demais seguradas.

h) auxílio-acidente: é o único benefício com natureza exclusivamente indenizatória. Visa ressarcir o segurado em virtude de acidente que lhe provoque, após consolidação das lesões, a redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia.

O auxílio-acidente independe de carência e será devido ao segurado empregado, ao especial, e ao trabalhador avulso, a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença, independentemente de qualquer remuneração ou rendimento auferido pelo acidentado. O valor mensal corresponderá a cinquenta por cento do salário-de-benefício e será recebido até a véspera do início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado.

Quanto aos benefícios prestados aos dependentes:

a) pensão por morte: é um benefício direcionado aos dependentes do segurado, visando à manutenção da família no caso de morte do responsável pelo seu sustento. A pensão pode ser acumulada com aposentadoria e não possui carência.

A pensão por morte consiste em uma renda de 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento. Havendo mais de um pensionista, o benefício será rateado entre todos em parte iguais. Se o segurado ao falecer tiver ex-cônjuge com pensão alimentícia e companheira, ambas terão direito ao benefício, com metade para cada.

São dependentes do segurado do RGPS:

- I. o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente;
- II. os pais;
- III. o irmão não emancipado de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos

ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente.

A existência de dependente das primeiras classes exclui do direito às prestações os das classes seguintes. A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada.

b) auxílio-reclusão: é um benefício destinado exclusivamente aos dependentes do segurado recluso. Para fazer jus ao recebimento é necessário que o cidadão, na data do recolhimento à prisão, possua qualidade de segurado. Assim como o salário-família, o auxílio-reclusão é destinado aos segurados de baixa renda, logo, o último salário-de-contribuição do segurado, tomado em seu valor mensal, deverá ser igual ou inferior ao valor de R\$ 1.025,81, independentemente da quantidade de contratos e de atividades exercidas (atualizado de acordo com a Portaria Interministerial MPS/MF nº 19, de 10/01/2014). Existindo mais de um dependente, o auxílio-reclusão será rateado entre todos em partes iguais, revertendo em favor dos demais à parte daquele cujo direito cessar.

O auxílio reclusão deixará de ser pago, dentre outros motivos: em caso de fuga, liberdade condicional, transferência para prisão albergue ou cumprimento da pena em regime aberto; com a morte do segurado e, nesse caso, o auxílio-reclusão será convertido em pensão por morte; se o segurado passar a receber aposentadoria; ou se o dependente perder a qualidade (ex.: filho ou irmão que se emancipar ou completar 21 anos de idade, salvo se inválido; cessação da invalidez, no caso de dependente inválido, etc.).

Quanto aos serviços do RGPS:

a) serviço social: segundo a Lei nº 8.213/91, art. 88, compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a previdência social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade. O Serviço Social terá como diretriz a participação do beneficiário na implementação e no fortalecimento da política previdenciária, em articulação com as associações e entidades de classe.

b) habilitação e reabilitação profissional: o art. 89 da Lei nº 8.213/91 prevê que este serviço deverá proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e às pessoas com deficiência, os meios para a reeducação e de readaptação profissional e social indicados para participar do mercado de trabalho e do contexto em que vive.

A reabilitação profissional destina-se ao fornecimento de aparelho de prótese, órtese e instrumentos de auxílio para locomoção quando a perda ou redução da capacidade funcional puder ser atenuada por seu uso e dos equipamentos necessários à habilitação e reabilitação social e profissional. Essa prestação é devida aos segurados e aos seus dependentes.

Concluído o processo de habilitação ou reabilitação social e profissional, a previdência emitirá certificado individual indicando as atividades que poderão ser exercidas pelo beneficiário, nada impedindo que este exerça outra atividade para a qual se capacitar. O art. 93 da Lei nº 8.213/91 garante que a empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas com deficiência, desde que habilitadas²⁴.

Estes são os atuais serviços e benefícios assegurados pela previdência social no RGPS. Não obstante, é preciso ter clareza de que esta é uma política contraditória, construída a partir do tensionamento por parte da classe trabalhadora, portanto, suas prestações não são estanques e podem ser ampliadas, como foi o caso da recente vitória do movimento em defesa das pessoas com deficiência, que conquistaram a concessão da aposentadoria por idade e da aposentadoria por tempo de contribuição com acesso diferenciado para a pessoa com deficiência. Ela foi possibilitada pela Lei Complementar nº 142, de 2013, que garante ao segurado com deficiência o direito à aposentadoria por idade com cinco anos de redução da idade prevista aos demais segurados e à aposentadoria por tempo de contribuição com tempo variável, de acordo com o grau de deficiência (leve, moderada ou grave) avaliado pelo INSS.

Os beneficiários são os segurados da previdência social com deficiência intelectual, mental, física, auditiva ou visual. Para classificar a deficiência do segurado com grau leve, moderado ou grave, será realizada a avaliação pericial médica e social, a qual esclarece que o fator limitador é o meio em que a pessoa está inserida e não a deficiência em si, remetendo à Classificação Internacional de Funcionalidades – CIF.

O instrumento de avaliação do grau de deficiência, em forma de questionário, levará em consideração o tipo de deficiência e como ela se aplica nas funcionalidades do trabalho desenvolvido pela pessoa, considerando também o aspecto social e pessoal.

Até aqui buscou-se apresentar a história da institucionalização da previdência social enquanto política social, seu funcionamento, suas conquistas, e seus entraves. Trata-se

²⁴ A proporção de empregados para o número de profissionais habilitados e reabilitados é de: 2% - para as empresas com até 200 empregados; 3% - de 201 a 500 empregados; 4% - de 501 a 1.000 empregados; 5% - de 1.001 em diante.

de uma política marcada pelas forças que tensionam a sociedade capitalista, e, a depender da correlação de forças das classes em disputa, ora é registrado avanço, ora retrocesso, conforme assevera Mota (2008, p. 122):

A complexidade das relações sociais, presentes na constituição e intervenção do Estado, indica que o encaminhamento da ação estatal tanto depende das lutas dos trabalhadores, quanto dos modos de absorção de suas reivindicações pelo capital. É no interior desse movimento, dialético e contraditório, que se dá a estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades capitalistas ocidentais.

Desta forma, será apontado nas linhas abaixo o direcionamento dado à previdência social no Brasil a partir do tensionamento do seu funcionamento e financiamento. Política esta que vem sendo reestruturada por meio de emendas constitucionais, na contramão do estabelecido em 1988.

2.3 PREVIDÊNCIA COMO DIREITO OU COMO MERCADORIA?: OS CAMINHOS DA SUA REESTRUTURAÇÃO NO BRASIL

Foi no período pós-Segunda Guerra Mundial e de expansão dos grandes capitais norte-americanos pelo planeta que, em uma das indústrias símbolos do capitalismo americano, a General Motors, foi implementada a modalidade de previdência privada por empresa. A partir de então, a forma de previdência privada já conhecida da nação norte-americana desde os princípios do *New Deal*²⁵ ganhou impulso e foi seguida na implementação por diversas empresas símbolos do capitalismo dos Estados Unidos (GRANEMANN, 2006, p. 29).

Embora a previdência privada nos Estados Unidos tenha alcançado significativo desenvolvimento na década de 1960, foi na reação à grande crise dos anos setenta que seu crescimento tornou-se central à política do capital com medidas orientadas pelo Estado daquele país.

A previdência privada organiza-se, na maioria dos países do mundo, por meio de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e de Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC). As Entidades Fechadas – os fundos de pensão – recebem tal designação por serem organizadas no âmbito de um grupo empresarial ou de várias empresas de um mesmo conglomerado ou setor produtivo e de atividades, e congregam exclusivamente os trabalhadores empregados naquele negócio. São também entidades

²⁵ Na tradução para o português significa “novo acordo”. O *New Deal* foi o nome dado à série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo de Franklin Roosevelt, com objetivo de recuperar a economia norte-americana após a grande depressão com a queda da bolsa de valores em 1929.

fechadas de previdência complementar as instituídas pelo Estado em qualquer uma de suas instâncias para a força de trabalho ali empregada e as criadas por entidades classistas, profissionais ou setoriais.

As Entidades Abertas de Previdência Complementar constituem-se sob a forma exclusiva de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas. Os planos de previdência privada aberta são os oferecidos por bancos, entidades de previdência e seguradoras, e deles podem tomar parte toda pessoa que se submeta ao contrato estabelecido e, naturalmente, quite as cotas mensais necessárias à aquisição do produto.

Segundo Granemann (2006), os planos de aposentadoria oferecidos pelas diferentes formas de previdência privada têm um espectro de alternativas bastante limitadas no mundo todo. Basicamente, eles podem operar por *Benefícios Definidos*, por *Contribuição Definida*, ou *um Misto dos Dois*, e este é um critério importante para diferenciar os diversos planos de previdência complementar.

O *Benefício Definido* promete a garantia de uma aposentadoria mensal com base em um montante pré-definido no momento do trabalho e relaciona-se, fundamentalmente, com o lugar do trabalhador no espaço produtivo, isto é, vincula-se aos salários do trabalhador ao longo de sua vida laborativa.

Os planos de aposentadoria por *Contribuição Definida* foram criados pelo artigo 401 (K) do Código Americano de Impostos de 1978. Com a instituição de tais planos a contribuição dos trabalhadores é feita em uma conta individual e o resultado das aplicações realizadas ao longo de sua vida produtiva será conhecido no momento da aposentadoria. Se os investimentos lograram sucesso haverá uma substantiva aposentadoria; mas, na ocorrência do contrário, isto é, se a gestão de seus 'ativos' não tiver obtido sucesso o trabalhador poderá não ter aposentadoria. Nestes planos os trabalhadores são 'incitados' a aplicar o máximo de valores em operações as mais arriscadas para esperar uma aposentadoria a mais elevada possível, daí que as carteiras de aplicações destes planos são quase que majoritariamente em ações e fundos de renda variável (GRANEMANN, 2006, p. 32).

Segundo a autora, nos planos de *Benefício Definido* os riscos são em geral divididos pelo capital e pelo trabalho se a referência for a contribuição de ambos. Se o plano é por *Contribuição Definida* os riscos de não se ter aposentadoria ao final de uma vida de trabalho serão inteiramente assumidos pelo trabalhador.

Granemann (2006) afirma que, para o trabalhador, os planos de *Contribuição Definida* são os que oferecem a maior instabilidade possível. Estes são planos individuais e capitalizados, com contas apartadas dos demais trabalhadores e dependem exclusivamente da

capacidade de o trabalhador acumular montantes maiores ou menores até o momento da sua aposentadoria. Por oposição ao *Benefício Definido*, em cujo plano o trabalhador sabe quanto deve contribuir em razão de um benefício que ao final de seu tempo de contribuição ele almeja receber e, se ao acaso as aplicações e rendimentos tiverem sido menores do que o estabelecido no contrato, a responsabilidade deverá ser assumida pela empresa patrocinadora da previdência privada; no plano de *Contribuição Definida* não há a responsabilidade do patrocinador e o trabalhador é o único responsável pelo risco de não haver ou haver substantivamente menos recursos no momento da aposentadoria: o risco é individual e, como dizem os mercadores deste negócio, a imprevisibilidade do investimento é de responsabilidade do segurado, ou seja, da força de trabalho.

Conforme apontado por Granemann (2006), não há que se fazer enorme esforço para compreender que, antes cedo do que tarde, o capital viu-se emaranhado no seu próprio argumento já que o *Benefício Definido* fora uma espécie de atrativo aos trabalhadores quando de sua criação. Mais uma vez a criatura volta-se contra o criador que deve extingui-la rapidamente. A solução para o crescimento e consolidação dos mercados de capitais inverteu-se em responsabilidades para o capital, que exigiu reformas mais alongadas do que as efetuadas nos limites da previdência social.

A solidariedade da previdência social pública é um entrave para o êxito da previdência privada, pois ela, em si mesma, não tem como produzir aposentadorias em médias muito mais elevadas do que o faz a previdência social. Sua importância reside, então, no papel que a previdência privada desempenha nos mercados de capitais e, especialmente, nas especulações financeiras que tem propiciado e financiado ao redor do mundo, beneficiando de forma majoritária os interesses do capital.

Segundo Granemann (2006), a instituição da previdência privada fechada no Brasil realizou-se na década de 1960, década seguinte à implementação nos EUA (1950); primeiramente foram implementadas, na forma das fundações de seguridade²⁶ e, somente na década de 1970, como fundos de pensão²⁷, que irão desenvolver-se de modo importante a partir da década de 1990. Embora os três maiores fundos de pensão sejam de estatais, como o

²⁶ As fundações de seguridade foram as precursoras dos fundos de pensão e ao seu tempo já realizavam algumas operações próprias à previdência privada fechada que seria instituída. São criticadas pela sua “liberalidade” nos gastos com o mundo do trabalho, por estimularem o consumo destas camadas sociais ao mesmo tempo em que não contribuem para a formação da tão necessária “poupança” para o capital.

²⁷ Neste caso, o trabalhador só pode fazer uso da aposentadoria após algumas décadas de contribuição, conforme estabelecido nos critérios de cada fundo, e esta forma de previdência privada configura-se como entidade fechada entre os trabalhadores de uma empresa, ou grupo empresarial.

Banco do Brasil (PREVI), a Petrobrás (PETROS) e a Caixa Econômica Federal (FUNCEF), muitos foram transferidos com as estatais privatizadas ao controle do capital.

A Tabela 2, apresenta o *ranking* das dez maiores Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), ou Fundos de Pensão em operação no Brasil, com dados divulgados pela Associação Brasileira das Entidades de Previdência Complementar (ABRAPP) em 2013. Dentre os dez maiores, quatro são de estatais que foram privatizadas, como a Companhia Energética de São Paulo (CESP) e a Vale do Rio Doce, por exemplo; cinco são vinculados a empresas públicas, e apenas um foi originalmente criado vinculado a uma empresa privada, o Banco Itaú – Unibanco.

TABELA 2: Dez maiores fundos de pensão em operação no Brasil 2013

Posição	Natureza Patrocinador	Fundo de Pensão	Empresa / Instituição	Investimento (R\$ mil)
01	Empresa Pública	PREVI	Banco do Brasil	168.431.566
02	Empresa Pública	PETROS	Petrobrás	64.169.626
03	Empresa Pública	FUNCEF	Caixa Econômica Federal	52.710.051
04	Empresa privatizada	FUNDAÇÃO CESP	Cesp – Energética de SP	21.504.384
05	Empresa Privada	FUNDAÇÃO ITAÚ	Itaú – Unibanco	18.083.506
06	Empresa privatizada	VALIA	Vale do Rio Doce	16.947.636
07	Empresa privatizada	SISTEL	Telebrás	13.996.165
08	Empresa Pública	FORLUZ	Cemig – Energética de MG	11.507.062
09	Empresa Pública	REAL GRANDEZA	Eletrobrás Furnas	11.172.256
10	Empresa privatizada	BANESPREV	Banco Santander	11.024.774

Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Abrapp - Consolidado Estatístico de setembro de 2013.

Apesar do alto valor financeiro que os fundos de pensão movimentam, conforme demonstrado na Tabela 2, acima, os rendimentos dos fundos de pensão não operam em favor da classe trabalhadora; ao contrário, eles oportunizam a concentração e centralização dos capitais ao reforçarem os grupos econômicos de maior envergadura e fortalecerem, assim, o próprio modo de produção capitalista e a exploração dos trabalhadores com os recursos do mundo do trabalho. Ou seja, os próprios trabalhadores financiam e contribuem para o aumento de sua exploração.

Não se trata de aposentadoria, mas de uma apropriação que o capital faz do trabalho. Dito de outro modo, o trabalhador só pode fazer uso da aposentadoria após algumas décadas de contribuição e ao capital o uso é imediato e não se lhe imputam carências de tempo e formas de uso (GRANEMANN, 2006).

Segundo Granemann (2006), a construção da previdência privada no Brasil foi obra de interesse da burguesia estrangeira e local e das altas patentes militares dirigentes das empresas estatais brasileiras. Expressam uma clara confluência entre os objetivos de diferentes frações do capital: os capitais imperialistas, estatal e privado nacional na construção de um novo estágio do desenvolvimento do capitalismo monopolista, o financeiro.

As fundações de seguridade, especialmente as ligadas às estatais brasileiras, como a Petrobrás, Banco do Brasil, Companhia Vale do Rio Doce, Embratel, BNDES, Banco Central, foram criadas e começaram a funcionar antes mesmo que a Lei nº 6.435/77 tivesse sido aprovada e remontam quase sempre ao início da década de setenta do século XX, período da ditadura militar.

Para Granemann (2006), a previdência privada não se põe como solução para a previdência pública, mas como a razão mesma de sua fragilização. No Brasil, baliza o crescimento da previdência privada a aprovação da Lei nº 6.435 de 1977, bem como das alterações por meio da Lei nº 6.462/77 e dos decretos nº 81.240 e nº 81.402 de 1978, conformando o marco legal inicial necessário à expansão da previdência privada no país. Respectivamente, o primeiro decreto regulamenta as entidades fechadas e o segundo as entidades abertas de previdência privada.

Os artigos desta lei referentes aos direitos e à garantia dos participantes em caso de quebra ou falência das entidades previdenciárias privadas expressam uma prioridade em canalizar os recursos e bens para o pagamento dos benefícios dos participantes. Contudo, tanto na liquidação da entidade previdenciária como na tentativa de salvá-la da quebra, o art. 58 da Lei nº 6.435/77 e seu parágrafo único deixam claro que nestes esforços a redução e, conforme também o art. 66, o não reajustamento dos benefícios previdenciários são possibilidades previstas e asseguradas na legislação em vigência (GRANEMANN, 2006, p. 215).

Fiel ao papel de organismo empenhado na defesa do modo de produção capitalista, na sua expansão e em saídas para as crises do capital é que o Banco Mundial²⁸ passa a elaborar uma política de intervenção internacionalmente articulada para a previdência social, mais especificamente para o seu desmonte enquanto política pública e para a construção de um aparato privado de previdência. A tais intervenções esta agência

²⁸ O Banco Mundial é um grupo formado pelas cinco organizações seguintes: a) Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); b) Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); c) Corporação Financeira Internacional (IFC); d) Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI); e) Centro Internacional para Acerto de Disputas de Investimento (CIADI). Criado em 1944, em Bretton Woods, Estado de Novo Hampshire (EUA), tinha por objetivo ajudar a “reconstruir a Europa após a Segunda Guerra Mundial”. O surgimento do Banco Mundial em Bretton Woods efetivou-se pela ação de dois artífices principais: os Estados Unidos e a Inglaterra, no mesmo período em que se fundou o Fundo Monetário Internacional (FMI), o que lhes valeu a denominação de os “gêmeos de Bretton Woods”.

internacional do capital denominou de “reformas da previdência”, que Behring (2008) irá denominar de “contrarreforma”, pois retiram diretos da classe trabalhadora.

Dos cerca de 194 países autônomos existentes, o Banco Mundial já orientou reformas de previdência pública em mais de 80 países, dentre os quais 64 deles as reformas foram efetuadas com recursos tomados de empréstimo do banco, quase todos na periferia do mundo, precisamente na Ásia, na África, na América Latina e nas ex-repúblicas socialistas. Ademais, os países da OCDE e os Estados Unidos, o Canadá e a totalidade do bloco denominado G-8, também efetivaram alterações significativas em seus sistemas previdenciários. Assim, não seria exagero afirmar que a quase totalidade dos países do mundo realizaram reformas nos seus sistemas públicos de aposentadoria na direção de: 1. reduzir aos mínimos básicos para a sobrevivência a aposentadoria pública; 2. criar previdência privada nos países onde ela ainda não existia; 3. reforçar e diversificar os modelos de previdência privadas onde ela já havia sido implantada (GRANEMANN, 2006, p. 105).

A mais significativa referência para a difusão da política de privatização da previdência social e orientadora das “contrarreformas” necessárias ao estágio atual da acumulação está centrada em duas publicações do Banco Mundial, o documento de 1994 e de 2005, tratando da “*teoria dos pilares*”, que será apresentado mais detalhadamente no capítulo três deste trabalho.

Os argumentos centrais dos documentos do Banco Mundial articulam-se a partir de dois eixos-diagnósticos: o envelhecimento demográfico e a falência de numerosos sistemas públicos de aposentadoria, com um suposto *déficit* da previdência. É a partir destes dois argumentos que se encontra o solo propício para a realização da primeira “reforma da previdência” no Brasil em 1998, sob a lógica da reforma do Estado implementada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), sob a qual serão apresentados os dois tópicos abaixo, o primeiro sobre o processo de privatização da previdência no Brasil por meio das “contrarreformas” e o segundo sobre a “cultura de crise” (MOTA, 1995) e o suposto *déficit* da previdência brasileira.

2.3.1 A “contrarreforma” do Estado e da previdência social no Brasil

Segundo Behring (2008), as linhas gerais da “contrarreforma” do Estado brasileiro foram sistematizadas no Plano Diretor da Reforma do Estado²⁹ do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (PDRE-Mare), dirigido por Bresser Pereira no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Tinha como principal função impor a disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial.

²⁹ Aprovado em setembro de 1995 na Câmara da Reforma do Estado, um órgão interministerial criado para esse fim, e que orientou, dentre outros processos e legislações, a Emenda Constitucional nº 19, de 19/06/98, que trata da “reforma” da administração pública.

Para estes, se a crise dos anos 1920-30 esteve fundada no mau funcionamento do mercado, a dos anos 1970-80 estaria fundada no Estado e está assumindo a forma de crise fiscal, de esgotamento do modelo estatizante de intervenção da economia e da administração pública burocrática.

Behring (2008) afirma que, para Bresser, a crise iniciada em 1980 era localizada na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulamentação e na rigidez e ineficiência do serviço público, portanto, era necessário “reformatar” o Estado, para recuperar governabilidade (legitimidade) e a *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar). O referido autor caracterizava a situação da crise fiscal a partir de cinco ingredientes presentes nos anos de 1980: *déficit* público; poupanças públicas negativas; dívida interna e externa excessiva; falta de crédito do Estado, expresso na ausência de confiança na moeda nacional e no curto prazo de maturidade da dívida doméstica, e pouca credibilidade no governo.

Behring aponta os argumentos de Bresser em defesa do Plano Diretor:

O plano diretor apresenta a resposta “consistente” à crise do Estado. A reforma deverá seguir por alguns caminhos: ajustes duradouros; reforma econômica orientada para o mercado – abertura comercial e privatizações –, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando sua eficiência. O ajuste fiscal cabe à equipe econômica (Planejamento e Fazenda). Ao Plano Diretor e ao Mare cabe elaborar propostas visando aumentar a *governance* do Estado brasileiro (BEHRING, 2008, p. 178).

Behring (2008) chama atenção para a explicação da crise contemporânea como crise do/ou localizada no Estado, expressando uma visão unilateral e monocausal da crise, metodologicamente incorreta e que empobrece o debate. Tem-se que as mudanças em curso passam por uma reação do capital ao ciclo depressivo aberto no início dos anos 1970, que pressionou por uma refuncionalização do Estado, a qual corresponde a transformações no mundo do trabalho e da produção, da circulação e da regulação. Tal reação se expressa na particularidade histórica de cada país: seu lugar no mercado mundial, a correlação de forças entre as classes sociais, a cultura política, as escolhas dos segmentos que detêm hegemonia, dentre outras mediações. As tentativas da retomada das taxas de lucro nos níveis dos anos de ouro do capital (pós-guerra) ocorrem hoje por três eixos que se articulam visceralmente: a

reestruturação produtiva, a mundialização do capital e o neoliberalismo – conforme será melhor detalhado no capítulo quatro deste trabalho –, o que culmina em uma forte ofensiva intelectual e moral, com o objetivo de criar o ambiente propício à implementação dessas proposições, diluindo as possíveis resistências.

Foi criada uma campanha de mídia para legitimar e facilitar as privatizações, criando uma subjetividade antipública. Para Behring (2008), a privatização brasileira ocorreu como uma verdadeira entrega do patrimônio público ao capital estrangeiro. Não foi criada nenhuma obrigatoriedade para as empresas privatizadas comprarem insumos no país, o que levou ao desmonte de parcela do parque industrial nacional e uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial. Aconteceu, antes, o inverso de tudo o que foi anunciado: o combate à crise fiscal e o equilíbrio das contas públicas nacionais.

A tendência geral é a redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal, transformando-se as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da seguridade social nos países – em ações pontuais e compensatórias daqueles efeitos mais perversos da crise – a política econômica produz mortos e feridos, e a política social é uma frágil ambulância que vai recolhendo os mortos e feridos que a política econômica vai continuamente produzindo (BEHRING, 2008, p. 248).

Especificamente, a política de previdência social passou pelo primeiro processo de *reestruturação* restritiva de direitos no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–1998), por meio da Emenda Constitucional nº 20, em 1998. Essa *reestruturação* significou a perda de grandes conquistas no campo da proteção social previdenciária. O governo a justificou com a avaliação crítica centrada no desequilíbrio financeiro do sistema, agravado pelas mudanças introduzidas na Constituição Federal de 1988.

A “reforma” da previdência entrou na agenda pública no primeiro mês do governo FHC e permaneceu durante todo o seu primeiro mandato, com a aprovação ocorrendo apenas em dezembro de 1998. Foram quatro anos de intensos conflitos entre Legislativo e Executivo. Os conflitos se acirraram inclusive na formulação de dois projetos de reformas diametralmente opostos e conduzidos por grupos diferentes do governo. Na visão do Ministro da Previdência, Waldeck Ornélas, essa “reforma” só foi efetivamente encerrada em dezembro de 1999, com a Lei nº 9.876, que definiu a introdução do fator previdenciário como redutor do valor da aposentadoria daqueles que se aposentam com idade inferior aos 65 anos de idade, se homem, e 60 anos, se mulher, conforme explicação detalhada mais à frente.

O argumento era de que as mudanças estruturais do sistema eliminariam as fraudes da sonegação e de evasão de divisas. Isso implicaria numa revisão da estrutura organizacional e institucional, com a modernização gerencial, representando a insuperável subordinação da Previdência Social às exigências do capital, pois agora ele demandava não uma política social, mas uma empresa voltada para a gestão do seguro social.

Dentre as alterações realizadas pela Emenda Constitucional nº 20/98, a que mais retrata a lógica da “reforma” da previdência é a do princípio da manutenção do equilíbrio econômico e financeiro, que restou explicitado no *caput* do art. 201 da Constituição Federal de 1988, conforme comparação da redação original e da modificada pela emenda:

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: (...) (Redação original da Constituição de 1988);

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**, e atenderá, nos termos da lei, a: (...) (Redação modificada pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A inclusão do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no referido artigo constitucional foi a medida necessária aos interesses do capital para alterar a prioridade do sistema previdenciário para a manutenção do *superávit* em detrimento da proteção social e da solidariedade da política. Equilíbrio financeiro é aquele que garante que, em um exercício financeiro, o saldo entre receita e despesa seja positivo. No caso do equilíbrio atuarial o conceito é mais abrangente, pois as receitas devem ser suficientes para pagar as despesas em um prazo maior, devendo haver equilíbrio nas projeções para os exercícios futuros, fazendo com que a inclusão ou ampliação de acesso aos beneficiários só possa ocorrer em caso de manutenção do equilíbrio atuarial.

Foi com vistas à manutenção deste equilíbrio financeiro e atuarial que se tentou aprovar, na votação da EC nº 20/98, o limite de idade para aposentadoria por tempo de contribuição, dentro do RGPS, não aprovado por apenas um voto. No ano seguinte criou-se um limite de idade disfarçado com o fator previdenciário, por meio da Lei nº 9.876/99, com aplicação obrigatória justamente para este benefício.

A referida Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, conforme afirmou o então ministro da Previdência, deu seguimento à “contrarreforma” e modificou completamente a sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, alterando o conceito do salário-de-benefício contido no art. 29 da Lei nº 8.213/91, substituindo o cálculo do benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês

pela média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo e com correção anual. Essa modificação foi muito prejudicial para a classe trabalhadora, porque, em geral, a média dos trinta e seis últimos salários é financeiramente maior do que a correspondente a oitenta por cento de todo o período contributivo.

Segundo Fortes (2003, p. 188), sobre a discussão da constitucionalidade de praticamente todo o conteúdo da Lei nº 9.876/99, e, em especial, do fator previdenciário, foram ajuizadas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidades (2.110-9 e 2.111-7), ambas indeferidas pelo Supremo Tribunal Federal por maioria dos votos.

Para o governo, o fator previdenciário é uma proposta que visa corrigir o desequilíbrio entre o tempo de contribuição e o tempo de usufruto dos benefícios. É uma resposta à pressão demográfica sobre o sistema e permite considerar o envelhecimento da população no cálculo do benefício a partir da apuração do tempo de “sobrevida”. O fator previdenciário inclui critérios combinados entre idade no momento da aposentadoria, tempo de contribuição, esforço contributivo e expectativa de sobrevivência, na definição do valor do benefício. Além da introdução de um critério atuarial, o fator previdenciário premiará aqueles que postergarem sua aposentadoria com um benefício maior. É uma forma de individualizar o cálculo do valor do benefício.

Para entender o cálculo que gera a alíquota do fator previdenciário, Ibrahim (2009) explica que deve ser considerado a idade, a expectativa de sobrevivência e o tempo de contribuição previdenciária de segurado ao se aposentar mediante a fórmula abaixo. A expectativa de sobrevivência é atualizada anualmente, conforme a tábua de mortalidade calculada pelo IBGE, o que ajusta o cálculo do benefício à dinâmica demográfica.

$$F = \frac{Tc \times a \times x}{Es} \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right], \text{ onde:}$$

F= fator previdenciário; Es= expectativa de sobrevivência no momento da aposentadoria; Tc= tempo de contribuição até o momento da aposentadoria; Id= idade no momento da aposentadoria; a= alíquota de contribuição, correspondente a 0,31³⁰.

Para Ibrahim (2009), o uso do fator previdenciário afetou significativamente as aposentadorias, principalmente por tempo de contribuição dos trabalhadores do setor privado. O fator previdenciário tornou desvantajosa a aposentadoria por tempo de contribuição com baixa idade, incentivando o adiamento da aposentadoria, pois é progressivamente maior a cada ano de postergação. Sua consequência imediata foi o aumento da idade média de

³⁰ Constante, que corresponde a 20% das contribuições patronais, mais até 11% das contribuições do empregado.

concessão desse benefício e, posteriormente, a redução do valor médio deste tipo de aposentadoria.

Segundo Fortes (2003, p. 191), para o segurado que pretender aposentar-se com o tempo mínimo de contribuição, a renda mensal inicial somente corresponderá à média de seus 80% maiores salários-de-contribuição caso a ida para a inatividade dê-se a partir dos 60 anos, devido à aplicação da alíquota do fator previdenciário. Deste modo, seria mais vantajosa a filiação ao regime previdenciário para os homens somente a partir dos 25 anos, que, somados os 35 anos de contribuição, atingiriam a “idade ideal”, e não aos 16 (idade mínima permitida pela Constituição para o trabalho). Ou seja, aqueles que ingressam mais cedo no mercado de trabalho são prejudicados com a mudança, pois quando atingirem o tempo mínimo para aposentadoria terão idade reduzida, o que diminuirá o fator previdenciário e, em decorrência, a renda mensal inicial do benefício.

O que já é ruim para os trabalhadores consegue tornar-se pior para as trabalhadoras. O fator previdenciário deveria ser neutro em relação ao gênero do segurado; entretanto, para Fortes (2003, p. 192), no caso das mulheres, a situação é ainda mais grave: como o tempo mínimo que se exige para a concessão das aposentadorias por tempo de contribuição é menor (30 anos), e na fórmula do fator previdenciário são somados 5 anos somente em seu tempo de contribuição, e não também em sua idade. Se a mulher ingressar no mercado de trabalho aos 16 anos, quando adquirir o direito à aposentadoria, com 46 anos, terá um fator previdenciário ainda menor que o do homem em idênticas circunstâncias, pois sua idade será menor, conseqüentemente, o valor a receber também. Desta feita, seria mais vantajosa a filiação ao regime previdenciário somente a partir dos 30 anos, que somados aos 30 anos de contribuição obrigatórios atingiria a “idade ideal”. O mesmo raciocínio se aplica aos professores e professoras da educação infantil, ensino fundamental e médio, para os quais diminuído cinco anos ao tempo de contribuição mínimo exigido.

O fator previdenciário fez com que os segurados, independentemente de entrar precocemente no mercado de trabalho, passassem a ser obrigados a trabalhar mais tempo para aposentar-se com o mesmo valor; ou seja, os trabalhadores de baixa renda – (e entre eles, sobretudo as mulheres), que são os que começam a trabalhar mais cedo – foram os principais afetados (SOARES, 2003, p. 123).

Mota (2008, p. 138) e Salvador & Boschetti (2002, p. 128-129) elencam as principais retiradas de direitos promovida pela “contrarreforma” de 1998, por meio da EC nº 20:

- a) a conversão da aposentadoria por tempo de serviço em aposentadoria por tempo de contribuição;
- b) instituição da idade mínima de 48 anos para as mulheres e de 53 anos para os homens para aposentadoria proporcional;
- c) o estabelecimento do teto máximo dos benefícios (hoje em R\$ 4.390,24) e a desvinculação desse teto do valor do salário mínimo;
- d) a supressão do cálculo da aposentadoria com base nos últimos 36 salários de contribuição, abrindo espaço para a posterior instituição da Lei nº 9.876/99;
- e) criação de novas exigências para as aposentadorias especiais;
- f) a instituição do regime contributivo para os servidores públicos;
- g) a criação do fator previdenciário;
- h) paridade nas contribuições para fundos de pensão, isto é, a contribuição da patrocinadora não poderá ser maior que a do empregado.

A principal mudança estava no caráter da seguridade social brasileira. O princípio da equidade na participação do custeio, que faz com que a seguridade seja financiada por toda a sociedade, é alterado substancialmente, à medida que o critério principal para a aquisição do direito à aposentadoria passa a ser o tempo de contribuição para a previdência social (COELHO, 2006, p. 104).

Se em 1998 o governo FHC implementou uma “reforma” modificando substancialmente o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e parte do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), em 2003 o governo Lula deu continuidade ao processo de *reestruturação* restritiva de direitos da previdência, alterando principalmente o RPPS, que afeta os servidores públicos, por meio da Emenda Constitucional nº 41, e, posteriormente, com a EC nº 47 de 2005. Também foi o presidente Lula que vetou o fim do fator previdenciário em 2010, que havia sido aprovado pela Câmara e pelo Senado por meio da Medida Provisória nº 475/09, após diversas mobilizações dos trabalhadores e aposentados.

As mudanças mais substanciais da Emenda Constitucional nº 41, em 2003, atingiram os servidores públicos nos RPPS, com a introdução de contribuição para os inativos sobre aposentadorias e pensões com alíquota idêntica a dos servidores ativos (incidente sobre o que exceder ao teto do RGPS); fixação de teto para remuneração (incluindo pensão e aposentadorias); introdução de critérios cruzados para aposentadoria (idade, tempo de contribuição, tempo no serviço público e tempo no cargo); perda de direitos na aposentadoria proporcional (para os incluídos na regra de transição); introdução de fator redutor de proventos de 5% por ano de idade inferior àqueles estabelecidos.

A chegada de um representante da classe trabalhadora ao poder não trouxe tantos benefícios quanto se esperava. Dentre as alterações acima mencionadas, a mais expressiva foi o fim da aposentadoria integral por tempo de serviço no âmbito do RPPS, uma das principais cláusulas do contrato de trabalho entre servidores públicos e seu empregador. Esse direito foi substituído pela opção de associar-se a um fundo de previdência complementar, previsto no Projeto de Lei nº 1.992/07, com a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP)³¹ e fixação do limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões igual ao RGPS. Enviado ao Congresso durante o governo Lula, foi aprovado por maioria simples e transformado na Lei nº 12.618, em 2012, no governo de sua sucessora, a presidente Dilma Rousseff (2011 – atual).

Uma das saídas para a rápida aprovação da referida Lei nº 12.618/12, que regulamentou os fundos de pensão para os servidores públicos, foi a alteração da redação da Emenda Constitucional nº 20/98, através da EC nº 41/03, substituindo a exigência de Lei Complementar (maioria absoluta) para definir as normas gerais dos fundos de pensão por Lei Ordinária (maioria simples) e para determinar que os planos de benefícios dos fundos de pensão sejam somente na modalidade de *Contribuição Definida*, tal como expresso no art. 12 desta Lei.

No plano de benefícios de caráter previdenciário na modalidade de *contribuição definida*, os benefícios programados têm seu valor permanentemente ajustado ao saldo de conta mantido em favor do participante, inclusive na fase de percepção de benefícios, considerando o resultado líquido de suas aplicações, os valores aportados e os benefícios pagos. Portanto, nesta modalidade, o plano previdenciário é uma conta individual de cada participante no fundo de pensão, ficando indefinido o valor do benefício, que no futuro estará sujeito às oscilações dos mercados financeiros nos seus diferentes segmentos (renda fixa, variável, investimentos imobiliários e outros) (SALVADOR, 2011, p. 120).

Para Salvador (2011, p. 121), a consequência deste tipo de plano de benefícios na modalidade *Contribuição Definida* é a incerteza quanto ao período de recebimento dos benefícios programados, pois o benefício de aposentadoria não será mais vitalício. Explica-se: como se trata de uma conta individual, que o participante acumulou durante um determinado período do tempo, no momento de sua aposentadoria, ele fará a opção da quantidade de parcelas em que deseja receber seu benefício. Assim, por exemplo, um determinado servidor, ao atingir 65 anos de idade, toma a decisão de se aposentar e faz a opção, na Funpresp, de

³¹ Foram criadas três entidades fechadas de previdência complementar: Funpresp, do Poder Executivo (Funpresp - Exe); Funpresp, do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); e Funpresp, do Poder Legislativo (Funpresp-Leg). Estas são vinculadas ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e sua finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário. O início de vigência da lei para os servidores do Executivo ocorreu a partir de 1º de março de 2013, com a criação do Funpresp-Exe, por meio do Decreto nº 7.808/12 e do Funpresp-Jud com da Resolução STF nº 496/12.

receber seu benefício de aposentadoria em 130 parcelas (10 anos), dado a sua expectativa de sobrevida até 75 anos. Caso o servidor do exemplo permaneça vivo após esta idade, não mais terá direito ao recebimento de benefício, pois terá zerado sua conta no Fundo. A consequência será uma enorme incerteza para o futuro de milhares de servidores, num momento em que a expectativa de vida se amplia continuamente.

Um dos motivos utilizados como justificativa para a criação desses planos de previdência privada para servidores é a existência de “privilégios” aos beneficiários dos regimes próprios, e que seria necessário tratar com “isonomia” os trabalhadores do setor público e privado. Não obstante, Salvador (2011) chama a atenção para a diferença a que ambos os trabalhadores estão submetidos:

Em comparação com os segurados do RGPS, os servidores públicos submetem-se a mais regras de contribuição, requisitos e exigências para a aposentadoria. Além da idade mínima exigida para os servidores que ingressaram no setor público, posteriormente a 1998 há determinação de tempos mínimos de efetivo exercício no serviço público (25 anos), na carreira (15 anos) e no cargo (5 anos). Como resultado desse conjunto de mudanças, em 2009, a idade média dos servidores, ao se aposentarem, foi de 61,5 anos e a das servidoras, de 58 anos, superiores às idades mínimas exigidas pelo texto constitucional. E qualquer servidor contratado posteriormente a 2004 não terá direito à integralidade nem à paridade. O seu benefício será calculado pela média contributiva e corrigido pelos índices aplicáveis ao RGPS (SALVADOR, 2011, p. 118).

Entre as especificidades do servidor público destacam-se: ele não encontra amparo na legislação trabalhista; não tem direito ao FGTS; está sujeito às exigências de dedicação exclusiva ao serviço público e a códigos de conduta que transcendem a própria atividade; a aposentadoria é acessível mediante regras definidas também de forma unilateral, com características diferenciadas das do Regime Previdenciário Geral, que, inclusive, pode ser cassada pela prática de atos passíveis de demissão. O servidor responde pelos seus atos e omissões perante as esferas administrativa, cível e penal. Nesse sentido, o regime próprio dos servidores deve ser compreendido na lógica da manutenção da estrutura do Estado Nacional, que transcende os interesses momentâneos ou específicos dos grupos que detêm o poder político. O servidor tem de agir com independência e responsabilidade funcionais perante seus superiores hierárquicos e com isenção e imparcialidade nas suas relações com os contribuintes e os cidadãos em geral (SALVADOR, 2011, p. 119).

Se o empecilho para criar a “poupança capitalizada” dos servidores públicos brasileiros era o direito à aposentadoria integral, este último foi subtraído dos servidores para atender aos interesses do capital. O espaço para crescimento da previdência complementar se fez pela criação e rebaixamento do teto dos benefícios da previdência pública. Quanto menores o teto e os benefícios para a população, maior será o número de trabalhadores que

terão de recorrer aos planos de previdência privada na tentativa de complementação das suas aposentadorias.

Contudo, a classe trabalhadora não assistiu à essa *reestruturação* restritiva de direitos previdenciários de maneira passiva, e também tensionou por mudanças a seu favor. Alguns benefícios dos aposentados do serviço público retirados pela “reforma” de 2003 foram restituídos por um acordo partidário firmado em maio de 2005, que permitiu que o Plenário do Senado aprovasse, em dois turnos, a PEC paralela³² da previdência, destinada a gerar mais uma regra de transição para os antigos servidores e restituir alguns benefícios, entre os quais destacam-se: reajustes salariais idênticos aos concedidos aos funcionários da ativa (paridade salarial); garantia de aposentadoria integral para quem ingressou no serviço público até 31 de dezembro de 2003; estabelecimento de regra de transição que garante aposentadoria integral e paridade para quem ingressou no serviço público até a promulgação da EC de 1998; instituição de teto para proventos nos três níveis da federação; isenção de contribuição previdenciária para inativo portador de doença incapacitante; e aposentadoria especial para pessoas com deficiência, policiais e para quem exercer atividade em condições de risco à saúde.

A PEC paralela foi promulgada em sessão conjunta do Congresso Nacional e deu origem à Emenda Constitucional nº 47 em julho de 2005, medida utilizada para recompor o apoio da base aliada no Congresso. Não houve grandes alterações pelo Senado em relação ao texto original, mas a fixação de nova regra de transição era mais suave, voltada para os servidores que ingressaram muito cedo no serviço público, os quais poderão se aposentar com proventos integrais em idade mínima resultante da redução de um ano para cada ano que exceder os 35 anos de contribuição exigidos para homens e 30 para mulheres. Para ser incluído na nova regra de transição o funcionário deve ter ingressado no serviço público antes de dezembro de 1998, ter 25 anos de exercício no serviço público, 15 anos na carreira e 5 no cargo em que se der a aposentadoria.

A referida emenda estabeleceu ainda a previsão de uma regulamentação especial de inclusão previdenciária, destinada a atender aos trabalhadores de baixa renda e aos que, sem renda própria, se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico, com benefícios de valor igual a um salário mínimo, sendo seis anos depois sancionada a Lei nº 12.470, realizando a inclusão previdenciária destes usuários em agosto de 2011, conforme já relatado neste trabalho.

³² A PEC paralela da Previdência tramitou na Câmara com o nº 227/2004, e no Senado sob o número o nº 77/2003.

Ao longo desse processo contraditório, os fundos de pensão tornaram-se os principais atores dos mercados financeiros. Porém, suas reservas acumuladas devem servir para pagar as aposentadorias dos assalariados, o que leva a gestão destes fundos a ser pressionada a obter elevada rentabilidade no retorno dos ativos aplicados no mercado financeiro, pressionando no Brasil por elevação das taxas de juros (SALVADOR, 2011), consoante explicação mais detalhada no capítulo quatro deste trabalho.

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos dos fundos públicos, pressionados por destinação cada vez mais elevada de recursos para a esfera financeira, que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. É a transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, combustível alimentador da remuneração dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público (SALVADOR, 2011, p. 114).

Conforme esclarece o ANDES (2013), a previdência privada não é uma caderneta de poupança dos trabalhadores, é investimento no mercado, dirigida por um conselho gestor que aplica recursos no sistema econômico, sob diferentes ciclos de negócios e riscos inerentes. O rendimento de longo prazo, sem garantias de *Benefício Definido*, pode ser zero ou negativo.

A *reestruturação* restritiva de direitos realizada na previdência social é reforçada por Granemann:

A Constituição Federal de 1988, nos artigos relativos ao direito previdenciário sequer mencionava a possibilidade de ‘previdência privada’ aberta ou fechada de caráter privado como os Fundos de Pensão e as aposentadorias oferecidas pelas demais instituições financeiras. A comparação das redações da Constituição Federal de 1988 e da em vigência no ano de 2006, impactará pela diferença: a Seção III, relativa à Previdência Social, composta pelos artigos 201 e 202 não apresenta sequer um caput, inciso e parágrafo com a formulação original; todo o conteúdo, sem exceção, foi alterado por modificações supressivas, substitutivas e de acréscimo (GRANEMANN, 2006, p. 221).

Grande parte dessa *reestruturação* previdenciária ocorreu sem socialização de informações de forma clara para a população. O desconhecimento foi parte da estratégia utilizada pela burocracia estatal para despolitizar a discussão da seguridade e, especialmente, a da previdência social. Segundo Mota (2008), as armas secretas utilizadas por FHC e Lula para conquistar a opinião pública e obter apoio foram a utilização de uma linguagem técnica³³; do prognóstico da inviabilidade financeira, suprimiram informações sobre o uso

³³ Exemplo da complexidade da previdência está na quantidade de cálculos que foram criados, dificultando o entendimento e, conseqüentemente, o acesso aos benefícios, como: cálculo da média de salários de contribuição do segurado; cálculo do fator previdenciário; cálculo do fator de transição; cálculo do salário de benefício; e, finalmente, cálculo da renda mensal de benefício.

indevido dos recursos da previdência no saneamento das contas públicas; a sonegação das contribuições à previdência por parte do Estado; e a ditadura do *superávit* primário³⁴.

Sobre o argumento da inviabilidade financeira como justificativa para realizar “contrarreformas” na previdência social, o item abaixo irá desmistificar o suposto *déficit* propagado pelos governos brasileiros e reforçado pela mídia.

2.4 A CULTURA DE CRISE E O FALSO *DÉFICIT* DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A cultura de crise da seguridade social é, nada mais nada menos que, fruto da não efetivação do seu orçamento, pois como afirma Salvador (2010) nenhuma política social pode obter êxito sem a realização da sua execução orçamentária.

Essa tendência de não efetivação orçamentária das políticas de seguridade social pode ser visualizada no documento “Política Econômica e Reformas Estruturais”, do Ministério da Fazenda, que contém a matriz da política econômica do primeiro mandato do governo Lula, onde pode-se ler:

O ajuste saudável das contas do setor público – necessário à redução da relação dívida/PIB e consequente recuperação da capacidade de investimento dos setores público e privado – tornam imprescindíveis as reformas estruturais. Algumas delas, como a reforma da Previdência, tendem a produzir impactos diretos sobre as contas do setor público. Outras reformas e projetos – reforma tributária, autonomia operacional do Banco Central e reforma do mercado de crédito – trarão reflexos positivos para o funcionamento da economia, acelerando o ritmo do crescimento do produto [...] Dessa forma, a reforma da Previdência tem como objetivos principais: I) recompor o equilíbrio da previdência pública, garantindo-se sua solvência no longo prazo, isto é, a existência dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios pactuados; II) reduzir as distorções nas transferências de renda realizadas pelo Estado que agravam nossa elevada desigualdade de renda; e III) reduzir a pressão sobre os recursos públicos crescentemente alocados à Previdência, permitindo recompor a capacidade de gasto público em áreas essenciais à retomada do crescimento econômico e em programas sociais (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p. 10).

Conforme já discutido no item anterior deste trabalho e apresentado na citação acima, o Ministério da Fazenda trabalha amplamente a ideia de que “[...] o ajuste saudável das

³⁴ O resultado primário é a diferença, podendo ser positiva ou negativa, entre as receitas não financeiras arrecadadas no exercício fiscal e as despesas não-financeiras, arrecadadas no exercício do mesmo período, previstas no Orçamento da União. As receitas não financeiras incluem, principalmente, os tributos, as contribuições sociais e econômicas, as receitas diretamente arrecadadas por órgãos da administração indireta, as receitas patrimoniais, etc. As despesas não financeiras referem-se ao conjunto de gastos com pessoal, previdência, manutenção da máquina administrativa e investimentos. Se a diferença for positiva, ocorre um superávit primário; e se negativa, haverá um déficit primário. Portanto, no lado das receitas estão excluídas as receitas de juros e de capital; no lado das despesas, não são computados os encargos da dívida pública (SALVADOR, 2010, p. 122).

contas do setor público tornam imprescindíveis as reformas estruturais” (2003, p. 10) e, dentre elas, principalmente a da previdência social.

Contudo, à revelia do quadro econômico desfavorável apresentado, Denise Gentil (2006), após uma ampla investigação em sua tese de doutorado, intitulada “*Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise Financeira do Período 1990 – 2005*”, afirma que, quanto ao conjunto de ações associadas à seguridade social, verifica-se que o sistema como um todo é superavitário nesse período, o que indica que o governo pôde dispor de recursos excedentes. Ao decidir sobre sua utilização, no entanto, deixou de gastá-los com serviços de saúde, previdência e assistência social, para aplicá-los no orçamento fiscal, contribuindo para os superávits primários elevados dos últimos tempos.

Para melhor compreensão da lógica orçamentária brasileira, Salvador (2010) explica que o ciclo orçamentário brasileiro é formado por três peças legislativas: o Plano Plurianual (PPA)³⁵, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)³⁶ e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cada uma com funções bem distintas. A sistemática envolve uma relação entre planejamento, orçamento e controles internos e externos³⁷.

A Lei Orçamentária Anual compreende os orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social. Apesar da existência de três orçamentos, o fiscal e o da seguridade social são apresentados conjuntamente, o que propositalmente vem gerando deturpações quanto a algumas alocações orçamentárias. Nesse sentido, segundo Salvador (2010, p. 49), “[...] o orçamento é o instrumento que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante de dispêndios a serem efetivados”. Ou seja, é por meio da execução orçamentária que se pode medir as prioridades e interesses governamentais, bem como o sucesso ou fracasso de uma política social.

Gentil (2006), conforme dados obtidos a partir de informações do governo federal por meio de relatórios da execução orçamentária emitidos pelo SIAFI e de dados disponibilizados nos sites do Ministério da Previdência, Ministério da Fazenda, Banco Central e do Ministério do Planejamento, afirma que os números utilizados para avaliar a situação financeira da previdência são normalmente enganosos e alarmistas. Divulga-se, por exemplo, com base em fontes oficiais, que o *déficit* previdenciário, em 2004, foi de R\$ 32 bilhões e, em

³⁵ PPA – É um planejamento de metas e dos programas de governo para quatro anos.

³⁶ Deve ser compatível com o PPA; estabelece diretrizes para o orçamento anual.

³⁷ O controle externo é realizado pelo Congresso Nacional por meio do Tribunal de Contas da União (TCU).

2005, de R\$ 37,6 bilhões³⁸. Todavia, o que vem sendo chamado de *déficit* da previdência é o saldo previdenciário negativo, ou seja, a soma (parcial) de receitas provenientes das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho e de outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas das transferências a terceiros³⁹ e dos benefícios previdenciários do RGPS, conforme se demonstra nas duas equações abaixo:

[(receita de contribuição INSS + outros recebimentos próprios) – (ressarcimentos + restituições de arrecadação)] – transferências a terceiros = arrecadação líquida = arrecadação líquida – benefícios do RGPS = saldo previdenciário.

Este cálculo não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a previdência social, conforme estabelece a Constituição Federal no artigo 195 e seus incisos, deixando de computar recursos significativos provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). O resultado é, segundo a autora, um *déficit* que não é real.

Segundo Gentil (2006), se for computada a totalidade das fontes de recursos da previdência e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal, custeio e dívida do setor, bem como outros gastos não previdenciários, o resultado apurado será um *superávit* de R\$ 8,26 bilhões em 2004 e de R\$ 921 milhões em 2005. Esse *superávit*, denominado *superávit* operacional (que pode ser apurado pelas mesmas estatísticas oficiais), não é divulgado para a população como sendo o resultado da previdência social.

O uso de uma metodologia inadequada para avaliar o desempenho financeiro da previdência baseia-se em argumentos que dissociam da análise um fator importante que foi introduzido a partir da promulgação da Constituição de 1988. Um dos maiores avanços inscritos na atual Constituição em termos de direitos sociais foi a criação um sistema integrado de Seguridade Social abrangendo a saúde, a assistência social e a previdência (art. 194, CF/88), conforme já demonstrado nesse capítulo. O sistema de seguridade social é financiado com receitas próprias previstas na Constituição e a ele especificamente vinculadas (art. 195 e incisos). Esta passagem da Carta Magna já é bastante conhecida, mas não será demais revisita-la:

³⁸ Dados disponíveis no Fluxo de Caixa do INSS, Boletim Estatístico da Previdência Social, Ministério da Previdência e Assistência Social, vol. 11, nº 1. Estão acessíveis também nos Indicadores Econômicos Consolidados do Banco Central.

³⁹ Transferências a Terceiros são aquelas que se destinam ao Sistema S (SESI, SENAC, SENAI, SENAR, SEBRAE, SESC, SEST, SENAT).

Art. 194. A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Art. 195. A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais:

I. Do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidente sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

II. Do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III. Sobre a receita de concursos de prognósticos;

IV. Do importador de bens e serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (BRASIL, 1988).

Para Gentil (2006), a diversificação das fontes de arrecadação foi uma conquista de grande importância, porque a previdência, financiada unicamente pela folha de salários, entrou em crise nos anos 1980, quando a economia brasileira entrou em recessão e o emprego desabou. O crescimento do desemprego, a queda do rendimento médio real dos assalariados e o aumento do número de trabalhadores sem vínculo formal de trabalho mostraram a vulnerabilidade de um sistema de proteção social financiado exclusivamente por contribuições sobre a folha de salários. Em 1988, para alguns dos que participaram da elaboração da nova Constituição Federal e defensores da previdência pública, aquele era o momento não de aumentar a arrecadação, mas de reduzir a dependência de receita às oscilações do ciclo, uma vez que a massa salarial é a variável que mais se contrai nos períodos de redução dos níveis de atividade econômica.

Em momentos de crise (como foram os anos 1980), apenas a contribuição ao INSS sobre a folha de salários, paga por assalariados e empregadores e por trabalhadores autônomos, não seria suficiente para cobrir os gastos com os benefícios previdenciários dos filiados ao sistema (GENTIL, 2006, p. 35).

Diversificou-se, então, a captação de receitas, com a inclusão de contribuições sociais que incidem sobre o faturamento, o lucro, a apuração das loterias e, posteriormente, a movimentação financeira, para que não apenas a previdência, mas o sistema de seguridade social como um todo se tornasse menos vulnerável ao ciclo econômico, fazendo com que toda a sociedade contribuísse para a manutenção das três áreas, consideradas direitos da cidadania e obrigação do Estado. Não faz sentido, portanto, excluir aquelas fontes de recursos do cálculo do resultado financeiro da previdência, sob o risco de perda do entendimento do

conceito de seguridade social e do discernimento sobre o processo de construção histórica deste sistema.

Gentil (2006) afirma que, da forma como foi criado, o Fundo do Regime Geral de Previdência Social traz um duplo equívoco ou um duplo desarranjo nos preceitos constitucionais. Primeiro porque, ao criar um fundo exclusivo para a previdência, a Lei de Responsabilidade Fiscal desconstitui o conceito de seguridade, tal como formulado na Constituição. Esse foi o passo necessário para o segundo equívoco: considerar os recursos da COFINS, CSLL e CPMF⁴⁰ como externos ao orçamento da previdência e, portanto, passíveis de serem rotulados como transferências da União. Pelo artigo 195 da Constituição Federal essas receitas pertencem, expressamente, ao financiamento da seguridade social, logo, não são recursos transferidos, mas recursos próprios. Mais do que isso, abriu-se espaço para a afirmação de que tais recursos, transferidos da União, são valores destinados a cobrir um suposto *déficit* no orçamento da previdência com verbas subtraídas do orçamento fiscal. Essa interpretação distorce a verdadeira natureza da questão e dá margem a uma análise defeituosa que coloca a previdência social como alvo de “contrarreformas” urgentes por ameaçar o equilíbrio fiscal do governo geral.

É relevante mencionar que a existência de mais de um sistema previdenciário no Brasil é a chave para o entendimento de graves distorções que aparecem nas estatísticas do setor. Além do RGPS, destinado aos trabalhadores da iniciativa privada, há os Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS) da União, dos Estados, do Distrito, e dos militares. Segundo Gentil (2006), a contribuição patronal da União deveria ser patrocinada pelo orçamento fiscal como parte dos gastos correntes com pessoal, mas o Tesouro Nacional retira recursos do orçamento da seguridade social para patrocinar o Regime Próprio de Previdência do Servidor da União.

Gentil (2006) afirma que houve desvio de recursos do orçamento da seguridade social para além dos 20% legalmente autorizados pelo mecanismo da Desvinculação de Receita da União (DRU)⁴¹. Se houvesse a elaboração, de forma isolada, do orçamento da

⁴⁰ Extinta em dezembro de 2007 quando o Senado rejeitou a proposta de prorrogação da mesma até 2011.

⁴¹ Em 1993, ocorreu no Brasil a criação do chamado “Fundo Social de Emergência” (FSE), permitindo a desvinculação de 20% das receitas arrecadadas pela União, seguindo as orientações do Banco Mundial e do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID). Este fundo assumiu uma função de desviar recursos da área social para o interior do orçamento fiscal à disposição do Ministério da Fazenda com vistas ao equilíbrio das contas públicas, contribuindo para a “estabilidade econômica”. O FSE foi substituído por um nome mais apropriado, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); depois por Desvinculação de Receita da União (DRU) prevista para acabar em 2011, porém já prorrogada sua vigência até 2015 (SALVADOR, 2010).

seguridade social, ficaria revelado com clareza: I) que o desequilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal, e não no orçamento da seguridade social ou no orçamento da previdência social; II) que a seguridade social não recebe recursos do orçamento fiscal; ao contrário: parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal; e III) que não é a previdência que causa problemas de instabilidade econômica e crise de confiança nos investidores, mas é a política econômica que atinge a previdência, a saúde pública e a assistência social, precarizando serviços essenciais à sobrevivência da classe trabalhadora.

Gentil (2006) relata que foi com a intenção de produzir *superávit* primário crescente que a política tributária dos anos 1990 buscou a ampliação da carga tributária, principalmente, por meio do aumento de contribuições que são destinadas ao orçamento da seguridade social. O sistema tributário consolidado pela Constituição de 1988 prevê uma partilha mais ampla de impostos arrecadados pela União com estados e municípios, o que reduziu a disponibilidade de recursos próprios para o governo federal. Diante da necessidade de mobilizar mais recursos, o Tesouro Nacional buscou solução nas contribuições à seguridade social, por dois motivos: I) o aumento de alíquotas das contribuições não segue o princípio da anterioridade, o que significa que podem vigorar noventa dias depois de instituída, diferente dos aumentos de impostos que precisam de lei a ser aprovada em um ano, para vigorar apenas no ano seguinte, o que, em situações emergenciais, pode ser problemático; e II) as contribuições sociais têm a característica de não serem partilhadas com estados e municípios.

Desta forma, Gentil (2006), em linhas gerais, conclui sua pesquisa afirmando que nem a previdência social brasileira nem o sistema de seguridade social instituído pela Constituição Federal de 1988 são deficitários; são, ao contrário, superavitários, e esse superávit, cuja magnitude é expressiva, vem sendo sistematicamente desviado para outros fins. Essa constatação, no entanto, coloca uma questão relevante: como e por que foi criada essa aura de crise e urgência em torno de um problema que não é nem crítico nem urgente? Respondemos aqui afirmando que a “cultura de crise”⁴² é o argumento central que propicia a realização de “contrarreformas” dentro da seguridade social e, principalmente, na previdência social, que vem se reestruturando ao longo da década de 1990 até os dias atuais.

Desta forma, verifica-se que o processo de *reestruturação* restritiva de direitos da previdência social em curso vem ocorrendo sob o falso argumento do déficit para propiciar o crescimento da previdência privada, espaço de valorização do capital que transforma a

⁴² Expressão utilizada por Mota (1995).

identidade de classe construída pelo trabalho em seu contrário: a proteção social e a solidariedade de classe transmutam-se em direito do consumidor. É a previdência privada a causa da *reestruturação* da previdência social; todo o resto são argumentos burgueses para justificar a realização das “contrarreformas” sem grandes oposições.

3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: UMA POLÍTICA EM ESTRUTURAÇÃO

Este capítulo irá apresentar o contexto histórico, o processo de *estruturação* e a institucionalização da política de assistência social, com especial enfoque para o governo Lula. Partindo da concepção de que o espaço das políticas sociais é contraditório, o que implica compreendê-lo como âmbito que *ao mesmo tempo* atende aos interesses do capital e da classe trabalhadora. Os serviços e benefícios do Estado não são simplesmente peças de dominação ou de manutenção do controle sobre os trabalhadores, que se tornam dependentes. Pensar dessa forma é reduzir as possibilidades, inscritas nessa “concessão”, de que a classe trabalhadora possa exigir a ampliação dos seus direitos em relação ao Estado, transformando o espaço “compensatório” e de “dominação” de políticas sociais assistencialistas em lugar de participação popular (SPOSATI, 2006).

Nesse sentido, Boschetti (2003b) encara não somente a política social, mas também a assistência social como um espaço contraditório, ou seja, que seus aspectos negativos e positivos fazem parte, ao mesmo tempo, de uma *unidade contraditória*. Em outras palavras, ela quer dizer que a assistência social só terá consistência se for relacional-dialética, pois só dessa forma o fenômeno analisado perderá a aparência de contingência e de fatalidade que encobre sua verdadeira natureza.

Do ponto de vista de Potyara Pereira (1996), a assistência social não deve ser analisada somente pelas funções que desempenhou historicamente, o que induz a pensá-la a partir de seus efeitos, e não pelas suas determinações fundamentais. Isso porque, a despeito das inúmeras funções que a assistência social pode ter nas sociedades capitalistas, inclusive a de apontar as iniquidades sociais, não são elas que definem seu conteúdo substantivo (PEREIRA, 1996, p. 36).

Na visão de Pereira (1996, p. 52), a assistência social não se contrapõe às demais políticas sociais. Na verdade, ela é uma condição para que essas políticas se efetivem como direitos de todos. Ao desenvolver ações de assistência social que englobam as necessidades dos segmentos mais pobres, os estados de bem-estar tornaram-se de fato “sociais”, uma vez que a contradição entre o princípio da rentabilidade econômica e do atendimento às necessidades sociais passou a atravessar todas as suas políticas.

Na verdade, a assistência social resulta de resistências estruturais ao modo de produção capitalista as quais problematizam por dentro a compulsão deste modo de produção para a desigualdade e injustiça. Consequentemente, nada mais natural que ela assuma a condição de direito de cidadania e componente da seguridade social (PEREIRA, 1996, p. 39).

Para Pereira (1996), no modo de produção capitalista, a assistência social assumiu duas formas distintas, “[...] embora uma seja o reverso da outra” (p. 40): a *stricto sensu* e a *lato sensu*. Na primeira, suas práticas são “capturadas” pela rentabilidade econômica, sendo o que muitos chamam de assistencialismo, por sua estreita associação com a noção de pobreza absoluta e com formas emergenciais de atendê-la. A segunda, *lato sensu*, respalda-se tanto no movimento da sociedade quanto em garantias legais, integra efetivamente o projeto político das demais políticas de proteção social (PEREIRA, 1996, p. 40).

A assistência social *stricto sensu* é aquela ação que se limita ao problema do *indivíduo* despossuído e, assim sendo, é tópica, circunstancial, assistemática, sem garantia legal, procurando somente o alívio das carências mais graves. Está voltada para as situações de *pobreza absoluta*, já que procura satisfazer as necessidades vitais de pessoas cuja sobrevivência está seriamente ameaçada. Não é redistributiva, mas somente distributiva, pois não transfere rendimentos do topo da pirâmide social para sua base. É aquela ação que envergonha os partidos de esquerda, dada a sua funcionalidade ao sistema e à sua incapacidade de redistribuir riquezas, e é vilipendiada pelos partidos de direita que a transformam em clientelismo. É, enfim, terra de ninguém ou espaço ocupado por improvisações de toda ordem, bem ou mal-intencionadas (PEREIRA, 1996, p. 50).

Ao contrário, a assistência social *lato sensu* caracteriza-se pela atenção às necessidades sociais, que são históricas e de classes. Não é um fim em si mesma, mas um meio para estender os direitos sociais para os mais pobres. Além disso, é redistributiva, pois retira dos que tem mais recursos para os que tem menos. Não atua de forma isolada, mas com o conjunto das demais políticas de bem-estar, procurando deselitizá-las ao integrar em suas preocupações as necessidades sociais da população. Diferentemente das demais políticas que são especializadas na atenção (a saúde, a educação) e genéricas nos destinatários (universais), a assistência social *lato sensu* é genérica na atenção e específica nos destinatários. Nesse sentido, ela é política particularista, pois é a única política social que tem como destinatários exclusivos os segmentos pior situados na escala de distribuição de riqueza, bens, serviços e direitos sociais em uma dada sociedade de classe. Neste caso, ela não é e nem deve ser, em si mesma, universal, mas propiciadora da concretização do princípio da universalização inerente às demais políticas sociais, mediante a sua participação nos processos de extensão da cidadania e da inclusão dos segmentos excluídos no universo em aberto destas demais políticas (*Idem, ibidem, p. 53-54*).

Para Pereira (1996), a política de assistência social possui uma particularidade dentre as demais políticas sociais, por ser genérica na atenção e específica nos destinatários, o que é considerado um avanço, pois inclui os historicamente excluídos das outras políticas sociais.

O fato de ser “genérica na atenção”, portanto, está ligado ao seu papel de garantir que o princípio de atenção às necessidades sociais seja incorporado pelas demais políticas públicas. Na assistência social *lato sensu*, ser genérica na atenção não é garantir de “tudo um

pouco”, como ocorre na assistência social *stricto sensu*, que assume para si a tarefa de fornecer o medicamento não garantido pela saúde, o material escolar não garantido pela educação e assim por diante. Ao contrário, ser genérica na atenção é ter a função de estender a cidadania aos segmentos excluídos pelas demais políticas sociais (PEREIRA, 1996).

Essa concepção de assistência social é fruto de uma evolução histórica. Sposati (2006) afirma que a assistência antes de sua inclusão na Constituição de 1988 como um direito social era constituída como espaço paralelo de atenções àqueles que não estavam formalmente inseridos na relação capital-trabalho, a assistência até então era campo do “*não direito*”, voltada para a ajuda dos necessitados. Desta forma, como lugar discriminado de repostas às necessidades sociais da população pobre (os desiguais), a assistência estruturou-se como o espaço de produção de respostas desiguais.

Sposati (2007, p. 445) faz uma análise crítica de que a inclusão, em 1988, da assistência social como campo próprio na seguridade ocorreu mais pela decisão política do grupo de transição democrática denominada “Nova República”, período que marcou o final da ditadura militar ao processo constituinte e reconstrução institucional do Estado de direito. Esse grupo técnico-político analisou e propôs a gestão da previdência social expurgada do que não era, *stricto sensu*, seguro social. Ou seja, a constituição político-institucional da assistência social na seguridade social se deu pela negativa, isto é, passou a ser campo da assistência social, o que não era da previdência social por não ser benefício de contribuições prévias.

Segundo a autora, esse fato traz em si parte do motivo das compreensões distorcidas a respeito desta política, a sua introdução na seguridade social não resultou de um processo político pela ampliação do pacto social brasileiro. Não ficou claro, à partida, que essa decisão geraria novas responsabilidades públicas e sociais para a população além das “heranças” do que não era seguro social. Ou ainda, que se tratava de uma decisão política de alargamento da proteção social para além da relação formal de trabalho, pois desde a década de 30 do século XX, o acesso do cidadão a direitos sociais foi subordinado à sua inclusão formal na legislação social do trabalho e não à condição genérica em ser cidadão brasileiro.

Sposati (2007, p. 441) demarca outro fator que gera a transmutação conservadora da assistência social, que é a sua atribuição indevida ao campo dos pobres e da pobreza. A condição de ser pobre não gera direitos; é a condição de ser cidadão que os gera. Por consequência, enquanto for atribuída responsabilidade da assistência social ao trato do pobre, ela não será uma política de direito, de cidadania. Para a autora, a identidade atribuída de

forma conservadora e moralista à assistência social no interior do Estado nega ao cidadão seus direitos.

Sposati (2007) afirma que a efetivação dos direitos sociais no Brasil se deu de forma particular, por ser um país marcado por uma regulação social tardia e frágil, principalmente pela vivência de processos políticos ditatoriais, agravados pela sua duração e travamento da maturação democrática da sociedade. Enquanto na Europa a construção do modelo de Estado Social, Welfare State, ocorreu a partir do fim da II Guerra Mundial, no Brasil, o alargamento da responsabilidade pública pela provisão social – não propriamente um welfare – só foi ocorrer nas duas últimas décadas do século XX, pela presença e luta de movimentos sociais.

É nesse contexto que o conteúdo dessa nova política foi traduzido em dois artigos constitucionais (artigo 203 e 204), garantido que “[...] a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição social” (BRASIL, 1988), e que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, organizadas com base nas diretrizes da descentralização político-administrativa e da participação da população.

Entretanto, após a regulamentação deste direito e sua inclusão na seguridade social, alguns autores passaram a enxergar um movimento de centralização nas suas ações, Como Mota (2010), que afirma que a partir dos anos de 1990 a 2000 alterou-se o significado político da expansão da assistência social e esta passou a adquirir uma centralidade muito oportuna para a classe hegemônica. Isso se deu pelo perverso e contraditório movimento de privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, enquanto a assistência social se ampliou na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transformou no principal mecanismo de proteção social no Brasil.

Para Mota (2010), a expansão da assistência social, isoladamente, ou em outro contexto, poderia ser considerada um avanço, mas quando vem acompanhada do retrocesso no campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência social, a relação entre trabalho e assistência social em tempos de desemprego e precarização do trabalho demonstra que o capital vem utilizando o social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação e como forma de compensação das mazelas por ele causada.

O aumento dos investimentos em uma política social para os pobres esconde a abertura de novos e lucrativos mercados de investimentos para o capital privado, em detrimento do serviço público. Assim é que, atualmente, a “inclusão dos excluídos” serve de discurso de legitimação para o avanço do capital sobre os ativos públicos e para o andamento das reformas neoliberais (MOTA, 2010, p. 137).

Para a autora, se antes a centralidade da seguridade girava em torno da previdência, ela agora gira em torno da assistência, que assume a condição de uma política estruturadora, e não mediadora de acesso a outras políticas e a outros direitos, como é o caso do trabalho. A autora chama a atenção para a capacidade que tiveram as classes dominantes em capitalizar politicamente a assistência social, transformando-a no principal instrumento de enfrentamento da crescente pauperização, ampliando o exército de reserva no seio da classe trabalhadora: “Parte da pedagogia da hegemonia consistiu em definir este segmento de classe como excluídos e programas de assistência social como estratégia de inclusão” (MOTA, 2010).

A assistência social, mais que uma política de proteção social, se constitui num mito social. Particularmente através dos programas de transferências de renda que têm impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social (MOTA, 2010, p. 141).

Como se pode verificar, esta é uma política social contraditória, marcada por aspectos positivos e negativos; atende aos interesses do capital e da classe trabalhadora ao mesmo tempo, com autores que a defendem e os que a criticam. Desta forma, será apresentado nas linhas abaixo o processo histórico de construção dessa política, com todos os seus embates e conquistas, desde as suas protoformas até a estrutura atual.

3.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E A HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Apesar do caráter recente de consolidação da assistência social enquanto política pública, a chamada ação *assistencial* do Estado brasileiro em direção às camadas mais carentes da população remonta pelo menos a 1942, ano da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Criada para organizar a ajuda às famílias dos soldados brasileiros que combatiam na Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), a LBA continuou sua ação de benemerência ao fim do conflito, prestando auxílio materno-infantil às famílias pobres (MENDOSA, 2012, p. 6).

Ao longo do século XX, suas ações estiveram cada vez mais imbricadas à previdência social, seja enquanto fundação de direito privado vinculada ao Ministério do

Trabalho e da Previdência Social, em 1969, seja na criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, ou com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, em que não só a LBA, mas a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) passaram a incorporar o sistema previdenciário. Essa unificação representou uma tentativa de centralização, pois a LBA passou a ser encarregada de implementar e executar a Política Nacional de Assistência Social, bem como orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política, à medida que mantinha sempre a execução da política nas organizações da sociedade civil, filantrópicas ou não.

Todavia, a perspectiva adotada neste trabalho para compreensão histórica da assistência social como política pública é de que esta passou a existir efetivamente posterior à Constituição de 1988, quando foi incorporada à seguridade social. Anterior a ela existiram protoformas, ou assistencialismo, cuja face humanista nunca escondeu as suas reais intenções: a recusa em promover cidadania para a maioria dos brasileiros e a transformação das imensas carências das pessoas em moeda eleitoral de troca.

Quanto ao processo de *estruturação* da política de assistência social, Mendosa (2012) identifica três fases distintas no período compreendido entre a promulgação da Constituição, em 1988, até o ano de 2010, fim do governo Lula. A primeira fase foi fortemente marcada pela luta em torno da construção da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), finalmente aprovada em 1993. Em seguida, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), destacou-se o início da implantação dessa política segundo os parâmetros da LOAS, embora sem o peso político reclamado pelos principais agentes que lutaram por sua aprovação. Finalmente, na terceira fase, que corresponde ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), houve um intenso e notório fortalecimento institucional da política de assistência social.

Assim, se o primeiro momento foi marcado pelos confrontos e disputas em torno da criação da LOAS, o segundo e terceiro momentos são definidos em função do estatuto alcançado pela política de assistência social no interior dos governos que se sucederam após 1994. Embora o governo FHC tenha implantado alguns dispositivos previstos na LOAS, há uma grande diferença entre o que foi sua política de assistência social e aquela implantada no governo Lula, conforme será apontado.

A primeira fase (1988 – 1993), que distingue-se nesse processo de configuração da política de assistência social, foi marcada pelo retorno ao regime democrático e pelas conquistas expressas na Constituição. Contudo, nela também estão presentes os impasses da sociedade brasileira naquela conjuntura que, a despeito das conquistas sociais alcançadas em

1988, logo enfrentou a ascensão das ideias e valores do neoliberalismo econômico e político defendidos pelo governo Collor (1990 – 1992). Assim, a certeza de que o Estado deveria reduzir seu raio de ação nos campos sociais e econômicos traduziu-se em diminuição e não efetivação dos direitos sociais conquistados na Constituição. Collor não só vetou a primeira proposta de Lei Orgânica da Assistência Social como já havia vetado vários artigos da primeira Lei Orgânica da Saúde – Lei nº 8.080 de 1990. Portanto, a luta pela aprovação da LOAS apareceu como uma conquista tão importante quanto as conquistas dos direitos sociais em 1988 (MENDOSA, 2012, p. 15).

Para Boschetti (2008), a discussão e aprovação da LOAS foi a que consumiu mais tempo, configurando um dos pontos de maior importância na história de sua criação e implantação dado que os lances e agentes políticos implicados nesse processo foram determinantes para a configuração do campo de forças construído em torno da melhor definição de uma política de assistência social para o país.

A assistência social foi a última área da seguridade social a ser regulamentada. A saúde teve sua lei orgânica aprovada em 1990 (Lei nº 8.080), a previdência teve a lei que instituiu os planos de benefícios aprovada em 1991 (Leis nº 8.212 e 8.213), e a assistência social só foi regulada em 1993, por meio da Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Diferentemente dessas duas políticas [saúde e previdência], a assistência social, que durante a Constituinte não contou com a organização e defesa de movimentos sociais ou de grupos mais estruturados, ficou “órfã”. Imediatamente após a promulgação da Constituição, não se identificava nenhum grupo mobilizado em favor de sua regulamentação (BOSCHETTI, 2008, p. 185).

Conforme disposto na Constituição de 1988, o governo federal deveria enviar ao Congresso proposta de regulamentação da seguridade social. Para, tanto, foi delegada aos Ministérios da Previdência e do Planejamento, especificamente ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁴³, a elaboração de pré-projetos de lei.

O pré-projeto de lei para a assistência acabou por não ser enviado ao Congresso durante o governo de José Sarney (1985–1989), sendo enviado somente no governo de Fernando Collor de Mello (1990– 1992) que vetou-a integralmente. Em suas justificativas

⁴³ O IPEA, por sua vez, assinou convênio com a Universidade de Brasília (UnB) para a criação de grupos de trabalho com o objetivo de realizar estudos, debates e esboços dos projetos. No caso específico da assistência, mobilizou-se para tal empreitada o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Sociais (Neppos), que faz parte do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam) daquela universidade. Foi a partir de sua inserção no Neppos que Potyara Pereira e Vicente de Paula Faleiros, ambos assistentes sociais, inscreveram suas contribuições na definição de como materializar o direito a assistência (BOSCHETTI, 2008, p. 182).

afirmava que a assistência “absorvia recursos de outras ações e engessava o orçamento da assistência e da seguridade” (BOSCHETTI, 2008, p. 217).

Segundo Boschetti (2008), o veto de Collor passou a ser identificado como o estopim de um intenso processo de mobilização que provocou a articulação de forças em torno da construção de uma nova proposta de lei orgânica. Esse processo foi encabeçado pelo Conselho Federal do Serviço Social (CFESS)⁴⁴ e pelos Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS)⁴⁵, contando com o apoio da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS)⁴⁶, das Associações Nacional e Regionais dos Empregados da LBA (Anasselba e Asselbas) e da Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS). Mobilizando a categoria dos assistentes sociais para discutir as razões do veto presidencial à lei orgânica apresentada, essas entidades também deram início à elaboração de uma nova proposta que, após ser discutida em encontros regionais e nacionais, foi enviada ao Congresso em agosto de 1992.

Nessa altura, projetos de lei de outros deputados também já haviam dado entrada na Câmara e aguardavam pela continuidade do processo legislativo, fortemente prejudicado pelas investigações que ocuparam o Congresso naquele ano e que levaram ao afastamento do presidente Collor⁴⁷. Vale destacar que entre as denúncias de corrupção que minaram a base daquele governo, figuravam desvios de recursos da LBA em favor de parentes da primeira dama, então dirigente da instituição. Esse fato, somado ao descontentamento dos funcionários da instituição em relação à gestão de Roseane Collor, que envolvia transferências arbitrárias de funcionários e o aumento do viés clientelista de suas ações, provocou uma mudança de postura dos servidores da LBA. Até então, era incerta sua posição em relação à criação da lei orgânica, uma vez que a descentralização político-administrativa contida no artigo constitucional que definiu a assistência como direito punha em dúvida a continuidade daquela instituição. Com a descentralização, a LBA deixaria de ser a executora das ações assistenciais do governo federal, que deveriam ser assumidas pelos municípios, distrito federal e estados. Logo, nada mais certo que sua eminente extinção. Nas discussões que aconteceram após o veto presidencial no seio daquele amplo movimento pró-lei orgânica, capitaneado pelos(as) assistentes sociais e suas organizações, os servidores da LBA aderiram à descentralização das ações assistenciais ao mesmo tempo em que defenderam uma transformação da instituição e não sua extinção. Para eles, a LBA deveria ser mantida com um papel de normatização e coordenação da política nacional de assistência social, cujas ações passariam a ser executadas pelos governos municipais e estaduais (BOSCHETTI, 2008, p. 226).

O processo de conformação da LOAS em conjunto com esses vários agentes políticos não foi pacífico. Contudo, a conjuntura pela “moralização” da relação com as

⁴⁴ À época Conselho Federal de Assistentes Sociais – CFAS.

⁴⁵ À época Conselhos Regionais de Assistentes Sociais – CRAS.

⁴⁶ À época Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social – ABESS.

⁴⁷ Impeachment ocorreu em 1992, devido aos escândalos com esquemas de corrupção envolvendo o empresário Paulo César Farias, que foi tesoureiro da campanha de Fernando Collor de Melo na eleições presidenciais de 1989.

entidades filantrópicas, a pressão organizada dos(as) assistentes sociais em favor da efetivação do direito social à assistência, a pressão de congressistas pela regulamentação do terceiro direito da seguridade social, além do empenho da equipe do Ministério de Bem-Estar Social (MBES), conduziram finalmente à sua sanção, em 07 de dezembro de 1993, pelo então presidente Itamar Franco (1992–1994). Este procurou criar um governo de transição, após o *impeachment* de Collor, baseado em alianças amplas com os mais diferentes partidos, tendo em vista a manutenção da governabilidade até as eleições em 1994. Interessado em aprovar uma legislação capaz de regulamentar um dos focos de escândalos de corrupção do governo anterior – os convênios da LBA com municípios e entidades filantrópicas – e pôr fim à delonga, sancionou a LOAS (MENDOSA, 2012, p. 16).

A segunda fase, que compreende o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), foi a de implantação de alguns dispositivos previstos na LOAS, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que começou de fato a funcionar, convocando, em 1995, a primeira Conferência Nacional de Assistência Social. Outras duas seriam convocadas nessa fase: a segunda conferência em 1997 e a terceira em 2001. Essas conferências, bem como as municipais e estaduais que foram realizadas em preparação à nacional, embora pouco efetivas no sentido de terem suas deliberações acolhidas pelo governo federal, constituíram momentos significativos de debate e de oposição à política social do governo de FHC.

Foi um governo que priorizou o controle da inflação, a manutenção da estabilidade da moeda e encaminhou, como plataforma política, a necessidade de reformar o Estado, prioridades vinculadas ao paradigma teórico neoliberal, que parecia ser uma definição já construída há mais tempo por FHC, pois desde 1991 ele optou por um projeto de modernização neoliberal e por um bloco de sustentação de centro-direita (COUTO, 2010, p. 149).

Em 1995, por meio da Medida Provisória nº 813 expedida no primeiro dia de seu governo, Fernando Henrique Cardoso empreendeu duas ações que afetaram profundamente o modo de implantação da assistência social. Uma delas foi a extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA), o que deveria garantir a descentralização e o comando único das ações assistenciais para estados e municípios. No entanto, a descentralização não se consolidou de imediato, dado que pressupunha o estabelecimento de processos coordenados e partilhados entre os diferentes níveis de governo da federação (MENDOSA, 2012, p. 9).

Esta mesma MP extinguiu históricas e controvertidas instituições sociais além da LBA, como o Centro Brasileiro para Infância e Adolescente (CBIA) e o Ministério do Bem-

Estar Social, visando “[...] modernizar a administração pública, e enxugar a estrutura do Estado e o quadro de funcionários e abolir as práticas clientelistas, corporativas, fisiológicas e corruptas dos órgãos do governo” (COUTO, 2010, p. 178). Instituiu ainda o Programa Comunidade Solidária.

Principal ação de enfrentamento da pobreza do governo de Cardoso, o Comunidade Solidária tinha por objetivo *‘coordenar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza’*(MEDIDA PROVISÓRIA, nº 813, 1/1/1995). De modo sintético, a referida coordenação baseava-se na articulação de parcerias *com e entre* elementos da sociedade civil para o desenvolvimento de ações específicas nos municípios e estados com maior concentração de pobreza. O programa recebeu inúmeras críticas, em especial daqueles agentes políticos que lutavam pela implantação política de assistência social desde que a Constituição fora promulgada. Para eles, as parcerias estimuladas pelo Comunidade Solidária representavam ações conjunturais, distintas em cada lugar onde eram implantadas, focalizadas nos segmentos mais pobres e coordenadas pelas primeiras damas locais. Por ser um programa de “articulação de parcerias entre governos e sociedade civil” gerido por um conselho nomeado pelo Presidente da República, tendo como Secretária Executiva a primeira dama e sendo executado fora do comando direto da Secretaria de Assistência Social – SAS, o Comunidade Solidária tornava-se mais uma peça da chamada ‘fragmentação’ da assistência social, colaborando para a não institucionalização da área, dando continuidade às políticas de cunho assistencialista, posto que largamente fundado no estímulo ao voluntariado e não na institucionalização dos agentes e da política de assistência social. Além disso, criticou-se sobremaneira o fato de que o programa era excessivamente focalizado, direcionado exclusivamente para comunidades / locais extremamente pobres (MENDOSA, 2012, p. 16-17).

Segundo Couto (2010, p. 150), uma das características desse período é a retomada da matriz da solidariedade, como sinônimo de voluntariado e de passagem da responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada, buscando afastar o Estado de sua responsabilidade central, conforme a Constituição de 1988, na garantia desses direitos. Os esforços governamentais nesse período para a área social foram ínfimos, a ponto de, em 1995, o Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) ter denunciado o descaso do governo Fernando Henrique Cardoso com as políticas sociais.

No balanço social do período do governo Fernando Henrique Cardoso, é possível apontar que, do ponto de vista do quadro social, os resultados são desastrosos. Ao final do governo, contabilizaram-se: um aumento de concentração de renda, um altíssimo índice de desemprego, uma tentativa constante de desmontar os direitos trabalhistas construídos por longas décadas, um processo de privatização intenso, e várias reformas na Constituição, principalmente no que se refere ao campo dos direitos sociais. A raiz desse resultado foi a política econômica adotada, que submeteu a economia brasileira aos ditames dos mercados internacionais, tornando o Brasil inteiramente dependente dos capitais especulativos, que, até 1996, estiveram presentes na economia brasileira, mas que, em virtude da crise asiática de 1997 e da russa de 1998, se retiraram drasticamente (COUTO, 2010, p. 150).

Apesar do supracitado descaso, no governo de FHC também foram registrados pequenos progressos em relação à assistência social, como a criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o início do pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a idosos e deficientes sem condições de garantir a própria sobrevivência, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 1998 e a Norma Operacional Básica (NOB 2), documento complementar à referida política nacional que define estratégias e movimentos mais operacionais para possibilitar a criação do sistema de assistência social.

Ou seja, o governo FHC não avançou muito além de diretivas gerais que já estavam contidas na LOAS, que definia que, para fazer jus aos recursos do FNAS, os municípios e estados deveriam criar seus respectivos conselhos, planos e fundos de assistência social. À União caberia a coordenação e normatização do processo, além da definição do orçamento e de sua execução por meio do FNAS. Aos estados caberia coordenar e executar a política em nível estadual, fornecendo apoio técnico e financeiro aos municípios. Estes deveriam planejar e executar a política em nível municipal, além de garantir o aporte de recursos próprios para o financiamento das ações assistenciais.

Dentre as características importantes do período (1995–2002), deve-se mencionar a manutenção da chamada rede de Serviços e Ações Continuadas (SAC), cujos repasses aos estados e municípios visavam ao financiamento: dos serviços de abrigo e educação infantil de crianças de zero a seis anos; dos serviços de acolhida e convívio para idosos; e dos serviços de reabilitação para deficientes. Além disso, foram criados vários programas cuja execução era realizada por estados e municípios, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)⁴⁸, o Agente Jovem⁴⁹, o Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela)⁵⁰ e o Núcleo de Apoio Familiar (NAF)⁵¹ (MENDOSA, 2012, p. 10).

⁴⁸ O PETI, criado em 1996, tinha por objetivo alcançar famílias em que fosse constatado trabalho infantil ou aquelas mais expostas a esse risco. O Programa transferia um benefício mensal no valor de R\$ 25,00 (áreas rurais) a R\$ 40,00 (áreas urbanas) às famílias com renda de até meio salário mínimo, como incentivo para que as crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos permanecessem na escola.

⁴⁹ Para atender aos jovens de 15 a 17 anos, em 1999, o governo criou o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Seu objetivo era alcançar aqueles que tivessem deixado a escola; pertencentes a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo; em situação de risco social. Para receber a bolsa no valor de R\$ 65,00, os jovens deviam frequentar a escola e atividades do programa, com 75% de presença.

⁵⁰ O Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela) compunha-se principalmente de ações intersetoriais, visando à prevenção e à repressão aos crimes de abuso e violência sexual contra crianças e adolescentes. O papel da política de assistência social era o de prover atendimento e apoio psicossocial às vítimas em sua rede de serviços.

⁵¹ O Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF), cujas normas e diretrizes foram estabelecidas pela portaria nº 881, de 3 dezembro de 2001. Seu público alvo eram as famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo nas seguintes “áreas de abrangência”: aquelas que tivessem sido vítimas da violência urbana; inseridas nos outros programas da Seas; pessoas em privação ou com restrição de liberdade; residentes em assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); em situação de rua ou migrantes. Previa em sua metodologia dois módulos: um de *relacionamento com instituições e serviços* (visitas, reuniões, articulação)

Os dados referentes à execução e ao número de beneficiários das ações da assistência social (programas, serviços, benefícios), ou seja, os dados da cobertura das ações financiadas com recursos do FNAS, cuja coordenação e/ou execução estavam sob a responsabilidade do órgão gestor da assistência, foram amplamente analisados por Boschetti (2003b). A conclusão mais importante de sua análise aponta para o caráter insuficiente dessas ações, ou seja, para a baixa cobertura do número de indivíduos que, segundo os critérios de elegibilidade poderiam e deveriam ser alcançados por elas. E isso em um cenário de crescimento contínuo do número de beneficiários na maioria dessas ações. “O PETI, por exemplo, teve o número de crianças participantes elevado de 1.500, em 1996, para 809.228, em 2002. Contudo, estimativas feitas a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD apontavam que cerca de 2,6 milhões de crianças e adolescentes (07 aos 14 anos) estavam trabalhando em 2001” (BOSCHETTI, 2003b, p. 111).

Assim, o governo FHC chegou ao seu fim com algumas situações bastante definidas em relação à assistência social, a saber: I) uma política de combate à pobreza baseada na transferência de renda às famílias pobres; II) programas extremamente focalizados e seletivos e que, portanto, não cobriam todos os cidadãos que tinham o direito à assistência social, embora procurassem combinar transferência de renda com políticas básicas de direção universalista; III) uma ênfase muito grande nas parcerias com e da sociedade civil, com a consequente prática e convicção de que o Estado não possuía papel exclusivo e preponderante nas ações de assistência social (MENDOSA, 2012, p. 91).

A terceira fase, chamada por Mendosa (2012) de consolidação institucional, corresponde ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), período de análise desse trabalho, e tem características ímpares se comparadas às outras duas fases. A primeira delas é a de negação da política anterior e a aprovação de uma política própria, com o estabelecimento de divisões, critérios e termos que a diferenciam profundamente. No governo Lula, a política de assistência social ganhou nova densidade institucional, alterando-se profundamente seu escopo, sua dimensão e sua configuração político-administrativa, conforme será apontado na seção a seguir, que discute a *estruturação* da política de assistência no governo Lula.

e outro *de atendimento* (serviço de apoio e orientação, encaminhamentos, visitas domiciliares, atividades socioeducativas e complementares com a área social).

3.2 A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO LULA

Já em seus primeiros pronunciamentos, o presidente Lula fez questão de frisar que o combate à fome e à miséria seria uma das prioridades de seu governo. E, tão logo assumiu a presidência, deflagrou um conjunto de diferentes ações na área social. As duas mais importantes vinculam-se à criação de dois programas: o Fome Zero e o Bolsa Família – PBF.

O Fome Zero foi gestado antes da chegada de Lula ao poder, no âmbito do Instituto de Cidadania, organização criada por ele logo após a queda de Fernando Collor. Especialmente no período que corresponde ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), o Instituto reuniu diversos especialistas para a elaboração de diagnósticos e propostas de políticas públicas. O Fome Zero foi uma dessas propostas, anunciada em 2001⁵².

José Graziano da Silva, responsável pela implementação do Programa Fome Zero no período de (2003–2004), contou com a ajuda do assessor especial do presidente, Carlos Alberto Libânio Christo – Frei Beto⁵³. Este se tornou responsável pela articulação e mobilização da população no nível local, com o objetivo de garantir o controle público sobre as ações do programa, tentando evitar sua transformação em prática clientelista pelos governos municipais.

No mesmo período em que o Fome Zero estava sendo implantado, um grupo de especialistas em políticas sociais⁵⁴, também constituído por Lula, foi encarregado de refletir

⁵² Informações disponíveis em <<http://www.institutolula.org/projeto-fome-zero-2000-2001/>>. Consultado em: 12 mar. 14.

⁵³ Frade da Ordem dos Dominicanos, Frei Beto, como é conhecido, tem estreita ligação com os movimentos sociais e com as Comunidades Eclesiais de Base – CEBS, reconhecidas como uma das forças iniciais de constituição do Partido dos Trabalhadores. Na juventude, Frei Beto militou na Ação Católica e na Ação Popular. No governo Lula, ficou encarregado da “mobilização social”, isto é, de ser a “ponte” entre o governo e os movimentos sociais, porém ficou nesta função somente no período de 2003-2004. Ao sair da função, Frei Beto, escreveu dois livros relatando sua relação com Lula e com o Partido dos Trabalhadores. Particularmente no livro “Calendário do Poder”, afirma que não gostaria de ter presenciado a morte do Fome Zero, como aconteceu quando o governo decidiu substituí-lo pelo Programa Bolsa Família. O Fome Zero tinha caráter emancipatório; o Bolsa Família tem caráter compensatório. Segundo o autor o PT trocou um projeto de Brasil por um projeto de poder, sendo hoje um partido em crise de identidade e evadido de contradições.

⁵⁴ “Destacam-se, entre outros participantes, a historiadora Ana Maria Medeiros da Fonseca, especialista em programas de transferência de renda, Claudio Roquete e a socióloga e especialista em políticas sociais, Amélia Cohn. Fonseca, que havia coordenado a implantação do programa de transferência de renda da prefeitura de São Paulo, tornou-se a primeira secretária executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, deixando o cargo ainda em 2004. Retornou ao governo federal em 2011, no governo Dilma Rousseff, para comandar o programa de combate à miséria da presidenta eleita, o Brasil sem Miséria. Roquete também retornou ao governo Dilma Rousseff como secretário adjunto do Brasil sem Miséria. Há tempos, mantém um *blog* chamado TiVi Brasil (<http://tivibrasil.wordpress.com>). Neste, em várias ‘entradas’ publicadas entre 24 de fevereiro e 23 de maio de 2010, Roquete deu informações sobre o que chamou de ‘bastidores’ da política social do primeiro ano do governo Lula. Cohn, responsável pela negociação dos primeiros empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para a implantação do Bolsa Família, também deixou o governo federal em 2004. Segundo Cohn, foi no interior desse grupo que nasceu a sugestão de reestruturação da área

sobre as possibilidades e propor uma forma de integração dos programas federais de transferência de renda herdados da gestão anterior: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. A necessidade da integração partia do seguinte diagnóstico: pulverização dos recursos; elevado custo administrativo; superposição de público alvo; competição entre ministérios; ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial no combate à pobreza e à desigualdade; descaso pela existência de programas similares nos estados e municípios; ausência de reflexão sobre as portas de saída; fragilidades e incompreensões acerca do cadastro; desconsideração com estados e municípios na gestão das políticas públicas (MENDOSA, 2012, p. 132).

As discussões no interior desse grupo deram origem ao Programa Bolsa Família, lançado em 20 de outubro de 2003 sob o selo do Fome Zero, cuja principal proposta era a unificação dos programas de transferência, incluindo a incorporação do recém criado Cartão Alimentação do Mesa. Quando do seu lançamento, o Bolsa Família tinha por critério a inclusão das famílias cuja renda *per capita* fosse de até R\$ 50,00 (Grupo 1) e aquelas com filhos de 0 a 15 anos cuja renda *per capita* estivesse entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 (Grupo 2). O Grupo 1 receberia o valor fixo de R\$ 50,00 mais o benefício variável de R\$ 15,00 para cada filho menor de 15 anos ou gestante, com o limite de até 03 benefícios por família (teto de R\$ 95,00). No Grupo 2, as famílias receberiam somente o benefício variável, com a Bolsa podendo chegar até R\$ 45,00. Nos dois grupos, as famílias deveriam: comprovar a frequência escolar dos filhos; manter atualizados os cartões de vacinação das crianças; realizar o pré e o pós-natal, no caso das gestantes e nutrízes (MENDOSA, 2012, p. 133).

O Cadastro Único dos programas federais, criado em 2001, passou a ser gerido pelo Bolsa Família, após uma série de ações que tinham por objetivo qualificá-lo enquanto instrumento eficiente e eficaz para o planejamento e gestão da política social.

Uma das concepções que nortearam a equipe proponente do PBF opunham-se ao modo como as chamadas “portas de saída” eram compreendidas e defendidas pelo discurso conservador e economicista, que atribuía à família a responsabilidade de superação de sua situação de pobreza. Esta ocorreria pelo acesso a programas de educação e saúde, responsáveis pela formação de ‘ativos’ necessários para a interrupção da transmissão ‘inter-geracional’ da pobreza. Na visão da equipe do PBF, ao contrário disso, as “portas de saída” implicariam a articulação do PBF, como uma política transversal às demais, a outras políticas setoriais, econômicas, de trabalho, habitacionais, de apoio à microprodução agrária, entre tantas outras de cunho não tão imediato, dadas suas características, associadas ainda a outras de caráter mais estrutural e, portanto, de médio e longo prazos (COHN, 2010, p. 223).

Já no primeiro mês de sua gestão, Lula também criou o Ministério da Assistência e Promoção Social, que, ainda em 2003, foi renomeado para Ministério da Assistência Social

social do governo Lula a partir da criação de uma instância que reunisse as ações de transferência de renda, segurança alimentar e assistência social” (MENDOSA, 2012, p. 132).

(MAS). Foi convidada para o cargo de ministra a ex-governadora do Rio de Janeiro, Benedita da Silva (PT). De acordo com o Decreto 4.655 de 27 de março de 2003, o MAS teria sob sua responsabilidade a Política Nacional de Assistência Social e as funções correlatas ao órgão gestor federal dessa política, tais como coordenar, normatizar, acompanhar e avaliar sua execução, bem como seus projetos e programas. Responsabilizava-se também pela gestão do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), pelos programas, benefícios e serviços financiados com esses recursos.

Segundo o Decreto 4.655, de 27 de março de 2003, o MAS seria composto por três secretarias, que seriam encarregadas: I) das Políticas de Assistência Social; II) da Avaliação; e III) da Articulação dos Programas Sociais. Com programas, benefícios e serviços herdados da gestão anterior, Benedita da Silva assumiu o MAS. De imediato, havia a necessidade de dar continuidade ao repasse de recursos para o atendimento às crianças e idosos e para o pagamento do BPC. Contudo, também era preciso delinear o que seria a política de assistência social para os anos seguintes.

Segundo Mendosa (2012), o profundo reordenamento da política de assistência social ocorrido a partir de 2004 foi resultado direto da pressão exercida por um grupo de assistentes sociais.

A categoria mobilizada em fóruns, colegiados e conselhos voltados para a implantação, discussão e gestão da política de assistência nos municípios, nos estados e no país; em associações representativas como sindicatos, conselhos e associações de ensino e pesquisa; ocupando secretarias municipais e estaduais encarregadas da política de assistência social; unidas a parlamentares e, simultaneamente, militando em seus partidos políticos; ou ainda dando aulas, pesquisando e publicando sobre o tema do direito social à assistência, essa categoria profissional foi a principal responsável pela pressão exercida sob o governo recém-eleito para que este convocasse a IV Conferência Nacional de Assistência Social em dezembro de 2003, na qual foi deliberada a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (MENDOSA, 2012, p. 138).

Além das conferências e seminários nacionais, outro espaço da discussão e defesa da assistência foi instaurado com o Fórum Nacional de Assistência Social, criado em 1999 por organizações da sociedade civil. Para Mendosa (2012), tem-se aqui um importante elemento para a delimitação mais precisa do “movimento” que impulsionou o reordenamento institucional dessa política no governo Lula.

De fato, boa parte dos agentes políticos responsáveis pelo reordenamento da política de assistência social no governo Lula era formada por membros presentes no Fórum Nacional da Assistência Social de 1999. Esse grupo acumulou o capital simbólico específico e suficiente, como especialistas da assistência social, para ocupar posições estratégicas no governo federal, por meio do qual construíram e

impuseram as classificações, nomenclaturas e visão de mundo acerca dessa política a partir de 2004 (MENDOSA, 2012, p. 140).

Mendosa (2012) afirma que os movimentos iniciais do governo Lula nesse terreno revestem-se de ambiguidades. A despeito da “conquista” de um ministério próprio, a iniciativa do Fome Zero parecia desenhar-se, como o Comunidade Solidária, em mais uma estrutura paralela à política de assistência social, com a qual deveria manter uma interface orgânica.

Além disso, Benedita da Silva era tida como ‘onguista’, sendo a responsável, segundo Beatriz Paiva (assistente social), pela manutenção dos Núcleos de Apoio à Família – NAF do governo anterior. Ao eleger como prioridade de sua gestão a estruturação do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, o antigo NAF, Benedita sedimentou na recém projetada política de assistência social aquilo que se tornou um dos seus princípios estruturadores, a ‘centralidade na família’. Embora a LOAS tenha como um dos seus objetivos a “proteção à família” e, dentre os seus princípios, o respeito ‘à convivência familiar’, em nenhum momento do processo de sua gestação isso implicava a ‘centralidade da família’ como princípio estruturante das ações, serviços e programas sócio-assistenciais. Contudo, sua permanência no coração da política de assistência social recentemente aprovada, não foi sentida como presença agradável e de fácil convivência, especialmente para seu núcleo mais duro, constituído pelos agentes políticos que participaram do processo de reordenação dessa política. Deles partiriam constantes ‘alertas’, precauções e investidas contra o viés profundamente conservador implícito na decisão pela ‘centralidade da família’ (MENDOSA, 2012, p. 144).

A solução que acabou sendo escolhida por Lula para resolver os visíveis problemas de coordenação na área social foi a adoção de um “super ministério” em 2004, com Patrus Ananias⁵⁵ para o cargo de ministro do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome – MDS. Resultado da reunião do Ministério da Assistência Social (MAS), do Gabinete Extraordinário do Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família (Medida Provisória nº 163, de 2004), o MDS foi criado com o objetivo de organizar e unificar as principais iniciativas da política social do governo. A partir de então, o Bolsa Família, o Fome Zero e a Política de Assistência Social passaram a ser articulados e executados por uma grande estrutura administrativa dividida em secretarias⁵⁶ (MENDOSA, 2012, p. 144).

De fato, se com a reforma ministerial de 2004 a assistência perdeu o “estatuto” de Ministério, por outro lado essa mudança foi uma verdadeira *janela de oportunidade* para a constituição de novas concepções para a política de assistência social. Desde então, transferência de renda, segurança alimentar e assistência social passaram a ser implantadas

⁵⁵ Ex-prefeito de Belo Horizonte e à época deputado federal por Minas Gerais.

⁵⁶ O MDS foi composto pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), pela Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) e pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) (MENDOSA, 2012, p. 144).

sob os novos referenciais (MENDOSA, 2012, p. 148).

As características atuais da política de assistência social, em especial o seu reordenamento institucional ocorrido a partir de 2004, têm como principal fator explicativo as posições e conquistas alcançadas por agentes políticos específicos, os assistentes sociais. Dentre esse conjunto de profissionais destacou-se a liderança de um grupo de professores e pesquisadores de cursos de Serviço Social de universidades públicas e confessionais, em sua maioria militantes do Partido dos Trabalhadores, que soube aproveitar uma janela de oportunidade aberta no primeiro ano do governo Lula para gerar as alternativas político-administrativas necessárias para que a política de assistência social fosse implantada segundo os princípios e visões historicamente defendidos por esse grupo (MENDOSA, 2012, p. 24-25).

O autor parte do pressuposto de que não houve um “movimento social” sem rosto, nome ou lugar que *lutou* pela política de assistência social. Fórmulas abstratas, como “*a sociedade brasileira* desejou um novo patamar de proteção social para os cidadãos”, ou “o movimento social liderado pelos assistentes sociais”, também vão no sentido de desidentificação dos agentes responsáveis pelos lances decisivos que levaram à configuração dessa política. Destacou-se, nesse processo, a importância de um grupo de pesquisadores e professores do programa de pós graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC–SP). Mesmo não ocupando postos oficiais na estrutura da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) no período de 2003 a 2010, os professores da PUC, em especial Aldaíza Sposati, sempre estiveram presentes nos debates e nas principais formulações da política de assistência social, além de serem responsáveis pela *titulação acadêmica* dos principais agentes dessa política no governo Lula (MENDOSA, 2012, p. 30).

3.2.1 A IV Conferência Nacional DE Assistência Social: a origem da Política Nacional e do Sistema Único de Assistência Social

A convocação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, feita por Benedita da Silva para dezembro de 2003, atendeu a pressão do movimento em defesa da política de assistência social que havia se fortalecido durante o governo de FHC, por meio da participação nos conselhos e fóruns de discussão dessa política. Segundo as regras estabelecidas naquele governo, a IV Conferência deveria ocorrer somente em 2005, respeitando-se um intervalo de quatro anos entre um evento e outro. Contudo, no governo Lula, foi restabelecido o intervalo de dois anos. Simbolicamente, a Conferência foi aberta no mesmo dia em que se completavam 10 anos de assinatura da LOAS, em 07 de dezembro, com o tema geral: “Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 anos” (MENDOSA, 2012, p. 149).

A conferência proferida por Aldaíza Sposati na abertura da IV Conferência foi

publicada em 2010, sob o título “A menina LOAS – um processo de construção da Assistência Social”, traçando um breve histórico do nascimento da LOAS, com um balanço de sua “primeira infância” e recomendações para uma “adolescência feliz”.

Logo no início, ao comparar a LOAS a uma menina que está fazendo dez anos de idade, Sposati afirmava que esta também possuía sonhos, quiçá de ser uma *top model*, mas vivia em uma periferia, relegada pelas irmãs, a saúde e a previdência, que relutavam em reconhecer seu vínculo consanguíneo: a seguridade social (SPOSATI, 2010, p. 05).

Passava então a delinear os “traços genéticos” da paternidade da LOAS, dizendo que a assistência social “[...] não nasce como política no mesmo dia do nascimento da LOAS. Ela é bem mais velha” (SPOSATI, 2010, p. 08). Indicava que o descompasso entre o nascimento e o registro podia ser situação de mãe solteira, que fica esperando a coragem do pai, em pôr seu nome no registro da criança já nascida e crescida. É bom lembrar que o pai da LOAS é o Estado brasileiro. “Apontava ainda para a parentela distante identificada nas experiências inglesa e francesa de bem estar e proteção social” (SPOSATI, 2010, p. 08).

No governo Lula, a menina LOAS recebe casa própria: o Ministério da Assistência Social. Seguramente o mais importante avanço desde seu nascimento. Mas era preciso que essa casa, diferente daquela da canção de Vinicius⁵⁷, tivesse robustez para garantir direitos e caminhar na trilha da inclusão (SPOSATI, 2010, p. 76).

Assim, a mais importante das deliberações da IV Conferência requisitava a imediata implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com base no território, com a definição clara das competências, atribuições, fontes e formas de financiamento nas três esferas de governo.

A implantação do SUAS, contudo, deveria ser precedida pelo estabelecimento da Política Nacional, em que fossem dadas as direções, os conteúdos e os objetivos do sistema único. Foi essa a primeira e principal tarefa da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) quando de sua criação, no início de 2004, da qual se desincumbiu ainda no primeiro semestre. A aprovação foi bastante célere: a versão preliminar do texto foi apresentada ao CNAS em 23 de junho de 2004, sendo aprovada em 22 de setembro e publicada no Diário Oficial da União em 28 de outubro.

Os princípios e diretrizes da PNAS são os mesmos da LOAS, porém com uma diferença. Entre as diretrizes que passam a orientar a política, é adicionada a “[...] centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e

⁵⁷ “Era uma casa muito engraçada não tinha teto, não tinha nada...”

projetos” (BRASIL, 2004). Embora essa diretriz apresente riscos de fundamentar práticas conservadoras ou de reatualizar um modelo de família tradicional, portanto, idealizado do ponto de vista dos arranjos reais e concretos, tanto o texto da PNAS/2004 quanto o da Norma Operacional Básica (NOB–SUAS/2005) procuraram apontar para o papel de proteção do núcleo familiar em relação aos seus membros, indicando que os seus laços constitutivos podem ser tanto de consanguinidade, como de afetividade ou solidariedade.

Segundo a PNAS (2004), pelo direito social à assistência, todos esses “usuários” devem ter garantidas as seguranças de acolhida, de rendimento, de convivência e de autonomia (fora a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais, que forma seu público alvo no momento de calamidade pública). São elas que expressam o caráter de proteção social da política. Todavia, as necessidades de proteção ou de acesso a essas seguranças são distintas em razão dos diferentes riscos e vulnerabilidades das famílias e indivíduos. Por isso, as ações da assistência social foram hierarquizadas em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

A Proteção Social Básica envolve ações de caráter preventivo, com o objetivo de fortalecer as famílias e os indivíduos, seus vínculos familiares, comunitários e sociais. Traduz-se em serviços, programas e benefícios voltados para a diminuição das chances de que famílias em situação de vulnerabilidade sejam desestruturadas pela exposição aos riscos sociais. Para tanto, as ações da PSB assumem a direção de fortalecimento da capacidade de proteção da família e de conquista da autonomia, por meio de aquisições materiais, relacionais, educacionais, de renda e culturais, entre outras. Seu principal equipamento é o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), através do qual é obrigatoriamente ofertado o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

A implantação do CRAS nos territórios com maior incidência de famílias em situação de vulnerabilidade insere-se na diretriz da descentralização político-administrativa da política de assistência social e tem pressuposta a importância do comprometimento da esfera municipal na organização e garantia da proteção social em seu território. Portanto, descentralização não se reduz a transferência de recursos, mas envolve o desenvolvimento de uma ação planejada e executada a partir das necessidades da população que vive no município, nas diferentes e desiguais porções de seu território.

A Proteção Social Especial (PSE) atua com indivíduos ou famílias com vínculos familiares, comunitários ou sociais fragilizados, com os direitos básicos ameaçados ou

gravemente violados. Diferencia suas ações em dois níveis: média⁵⁸ e alta⁵⁹ complexidade. No primeiro, trabalha com indivíduos ou famílias com os direitos violados, sem que isso tenha implicado o rompimento de seus vínculos familiares. Já no seu nível de alta complexidade, destina-se àqueles em que esses vínculos foram rompidos.

É na PSE que existe maior interface com as entidades de assistência social, impulsionadas cada vez mais a superar a caracterização de agentes beneficentes captadores de recursos públicos para o desenvolvimento de obras “privadas”. Em vez disso, passam a ser cada vez mais entendidos como agentes do setor privado que atuam como “parceiros” do poder público na execução de determinados serviços sociais. Para tanto, devem preencher os requisitos exigidos para a sua oferta, segundo padrões preestabelecidos de fornecimento, execução e remuneração. É ainda na PSE que está a maior interface da assistência social com a Justiça e seus aparatos – varas, tribunais, conselhos de defesa dos direitos etc. (MENDOSA, 2012, p. 177).

Segundo a PNAS, além da Proteção Social Básica e Especial, são referências centrais do SUAS a Defesa Social e Institucional e a Vigilância Social. Pela Defesa Social e Institucional, deve ser garantido aos usuários da assistência social o acesso ao conhecimento de seus direitos socioassistenciais e sua defesa.

O conhecimento do território, a produção e a sistematização de informações territorializadas a respeito das situações de vulnerabilidade e risco que atingem as famílias e os indivíduos nas mais distintas situações, bem como a produção de informações a respeito dos padrões dos serviços socioassistenciais presentes no território, dão forma à terceira referência do SUAS: a Vigilância Social.

A partir de 2005, com a publicação da Norma Operacional Básica do SUAS, um novo modelo de gestão descentralizado da política de assistência começou a ser implantado. A NOB procurou dar materialidade ao conteúdo específico da PNAS/2004 por meio da implantação do SUAS. Seguindo o texto da política, foi determinado que o sistema organizasse suas ações em proteção social básica e especial; atuasse de modo territorializado; articulasse as redes socioassistenciais; promovesse a defesa social e institucional; além de garantir a vigilância socioassistencial e a gestão compartilhada dos serviços.

⁵⁸ São “serviços de média complexidade”: 1- Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; 2- Plantão Social; 3- Abordagem de Rua; 4- Cuidado no Domicílio; 5- Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; 6- Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade - PSC e Liberdade Assistida - LA) (BRASIL, 2004, p. 38).

⁵⁹ São “serviços de alta complexidade”: 1- Atendimento Integral Institucional; 2- Casa Lar; 3- República; 4- Casa de Passagem; 5- Albergue; 6- Família Substituta; 7- Família Acolhedora; 8- Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada); 9- Trabalho protegido (BRASIL, 2004, p. 38).

A NOB também estabeleceu quatro tipos de gestão do SUAS: a municipal, a estadual, do Distrito Federal e da União. Para a gestão municipal, foram criados três níveis de participação no sistema: inicial, básica e plena. A cada nível de gestão foi associado um conjunto de incentivos e obrigações para a organização e implantação da política, sendo igualmente criados mecanismos de habilitação e desabilitação no sistema. A NOB/2005 também estabeleceu sete pisos de financiamento, três referentes à proteção social básica e quatro à proteção social especial. Determinou ainda que na distribuição dos recursos entre os fundos de assistência social fossem utilizados, como critérios de partilha, combinações de indicadores de vulnerabilidade social.

Em 2006, também foi aprovada a Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do SUAS, a NOB/RH – SUAS. Nela são previstos os recursos humanos necessários para a implantação dos serviços, especialmente dos CRAS. Duas condições da gestão desses recursos humanos devem ser destacadas: a necessidade da criação em lei dos cargos referentes à política de assistência social e a seleção dos funcionários por meio de concurso público. A NOB RH determina também a criação de planos de cargos e carreiras, bem como de planos de capacitação.

Destaca-se em relação à gestão do Bolsa Família, do PETI e do BPC, o “Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS”, que estabeleceu os fluxos e procedimentos para que as famílias que recebem um desses benefícios sejam atendidas e acompanhadas de modo prioritário pelas equipes do CRAS. Para tanto, o gestor municipal deve tornar disponível para o coordenador desse equipamento a lista dos moradores do território que estão no Cadastro Único – CadÚnico, com as seguintes informações: quais já recebem algum ou alguns desses benefícios; quais estão em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família; quais possuem membros que recebem o BPC que tenham entre 0 e 18 anos e estejam fora da escola; quais beneficiários do BPC estão nos serviços de acolhimento. Em todos os casos, são atendidos aqueles que apresentem maior situação de risco social (MENDOSA, 2012, p. 186).

O objetivo da integração da gestão dos benefícios é o de que o atendimento e o acompanhamento realizados pela equipe do CRAS, isto é, a inserção da família no PAIF, possibilite seu fortalecimento, a prevenção dos riscos, a superação dos motivos que levaram ao descumprimento, a garantia da convivência familiar, comunitária e da autonomia dos beneficiários. No caso dos beneficiários do BPC que possuem alguma deficiência e estejam entre os 0 e 18 anos, o objetivo é garantir sua permanência na escola, ou sua inserção, para aqueles que estão fora.

Em todas as referidas alterações, a característica mais importante foi a transformação de ações programáticas em serviços continuados. Na PNAS/2004 houve

esforço para classificar uma série de iniciativas da PSB e PSE como serviços. Com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, essa transformação recebeu seu formato mais acabado. Nela foram definidos os serviços que compõem cada uma das proteções do SUAS, a indicação de seus usuários, seus objetivos, provisões e aquisições, condições de acesso, unidade recomendada para sua oferta, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, impacto social esperado e regulamentações.

São serviços da PSB: I) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); II) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); III) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

São serviços da PSE de Média Complexidade: I) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); II) Serviço Especializado em Abordagem Social; III) Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); IV) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; V) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

São serviços de PSE de Alta Complexidade: VI) Serviço de Acolhimento Institucional; VII) Serviço de Acolhimento em República; VIII) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; IX) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Segundo Mendosa (2012), a construção dos conteúdos desses serviços e de sua organização como componentes fundamentais do SUAS consumiu as energias da implantação dessa política nos dois mandatos de Lula. Seu coroamento final deveria ocorrer ainda nesse governo, com a incorporação na LOAS das características e objetivos do sistema implantado ao longo desses anos. Mesmo com certo atraso, finalmente se consagraram na Lei nº 12.435 de 2011, no primeiro ano do governo de Dilma Rousseff, as conquistas mais recentes da luta pela visibilidade da política de assistência social.

Na “nova LOAS” (Lei nº 12.435/11) foram descritos os níveis da proteção social, seus objetivos e equipamentos. O PAIF, o PAEFI e o PETI foram institucionalizados como serviços previstos na LOAS, e, portanto, a serem garantidos por todos os participantes do SUAS. Do mesmo modo, foi inscrito na LOAS um dos instrumentos de gestão do sistema: o Índice de Gestão Descentralizada (IDG) do SUAS, utilizado como medida dos esforços de gestão de municípios, estados e Distrito Federal. A posição no IGD determina o montante de recursos a mais que será repassado aos respectivos fundos para a realização de atividades não financiadas pelos pisos específicos.

Nota-se, portanto, um grande esforço de construção e de qualificação da gestão do SUAS, por meio de um conjunto de normas, regulamentos e definições de conteúdo que especificam as ações de assistência social a serem implementadas pelos agentes públicos nas esferas federal, estadual e municipal. Isso representou a “segurança” da continuidade do projeto político das assistentes sociais que mais lutaram para a implantação do SUAS (MENDOSA, 2012, p. 188).

A partir dos dados do Censo SUAS 2010, é possível constatar a evolução de vários aspectos da implantação de equipamentos públicos como o CRAS pelo país. Em 2007, por exemplo, ano em que teve início o monitoramento da implantação da política de assistência, com a primeira edição do Censo dos CRAS, foram contabilizadas 4.195 unidades em todo território nacional. É preciso lembrar que uma parte dessas unidades já funcionava como NAF ou “Casa das Famílias”. Em 2010, o censo registrou 6.801 unidades. O maior crescimento (76,9%) foi registrado nos municípios de pequeno porte 1, ou seja, naqueles com até 20.000 habitantes. Em 2007, esses municípios contavam com 1.894 unidades e, em 2010, com 3.350 (MENDOSA, 2012, p. 190).

Observa-se, do ponto de vista desses indicadores, a constituição de uma nova estrutura de atenção à pobreza e de suas manifestações. Entretanto, resta ainda saber da efetividade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e de suas ações, para além do Bolsa Família que, a despeito do enorme avanço da política de assistência social, foi de fato um dos elementos centrais nas mudanças recentes do sistema brasileiro de proteção social.

3.3 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E BENEFÍCIOS EVENTUAIS

A prestação pecuniária assistencial tradicional é conhecida como Benefício de Prestação Continuada, instituído pela LOAS, Lei nº 8.742 de 1993, regulamenta o art. 203, V, da Constituição de 1988, que prevê este benefício. Não se trata de benefício previdenciário, embora sua concessão e administração sejam feitas pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), em razão do princípio da eficiência administrativa, a concessão é feita por este órgão devido preceitos práticos, esta responsabilidade foi determinada pelo Decreto nº 6.214/07.

O primeiro benefício de assistência social totalmente independente de contribuição prévia e garantido aos cidadãos como direito – o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – começou a ser pago em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Veio substituir a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que era equivocadamente vinculado à previdência social.

Atualmente, o Benefício de Prestação Continuada corresponde à garantia de um salário mínimo, devido à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que

comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e esta também não possa ser provida por sua família. Entretanto, nem sempre foi assim:

- a) no período de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 1997, vigência da redação original do art. 38 da Lei nº 8.742, de 1993, a idade mínima para o idoso era de 70 anos;
- b) no período de 1º de janeiro de 1998 a 31 de dezembro de 2003, a idade mínima para o idoso passou a ser de 67 anos, em razão da Lei nº 9.720/98;
- c) a partir de 1º de janeiro de 2004, com o Estatuto do Idoso (art. 34 da Lei nº 10.741/03), a idade passou para 65 anos. Apesar de esta lei fixar a idade de 60 anos como paradigma para qualificação da pessoa como idosa, o benefício assistencial ficou limitado aos idosos necessitados com mais de 65 anos. No entanto, tramita no Congresso o Projeto de Lei do Senado (PLS), nº 279 de 2012, do Senador Cyro Miranda, com proposta de alterar a idade mínima para acesso ao BPC de 65 para 60 anos, conforme idade já estabelecida no Estatuto do Idoso.

A concessão do benefício somente será feita ao brasileiro não amparado por nenhum sistema de previdência social ou ao estrangeiro naturalizado e domiciliado no Brasil, não coberto por sistema previdenciário do país de origem.

Considera-se incapaz de prover sua manutenção a pessoa com deficiência ou idosa cuja família, a renda mensal *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Tal dispositivo, além de servir como critério objetivo para identificar o titular do benefício, culmina por restringir o acesso daqueles que não se enquadram na situação descrita. Ao mesmo tempo em que regula, restringe.

Segundo Moro (2003), o critério de elegibilidade nela contido inovou em matéria de retrocesso político com uma linha de pobreza tão achatada, a ponto de ficarem acima dessa linha cidadãos em situação de pobreza crítica.

A regulação do direito fundamental assistencial quanto ao critério de renda, embora bastante questionada, não foi reputada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI nº 1.232-1, em decisão de 27/08/98. Segundo Moro (2003), o que é mais criticável no julgado do STF é que o órgão descuroou-se de qualquer exame mais profundo da referida norma, como, por exemplo, se o legislador, ao elaborá-la, teve por base algum dado empírico.

Como o STF deixou de censurar a referida norma, os demais juízes viram-se forçados a julgar os casos concretos tendo por base o critério excessivamente restritivo de $\frac{1}{4}$

do salário mínimo, e por isso, desenvolveu-se jurisprudência⁶⁰ no sentido de que se poderiam levar em conta outros dados a fim de identificação dos idosos e deficientes pobres, principalmente quando estiverem presentes peculiaridades, como necessidades especiais com medicamentos ou educação especial.

Os idosos e os deficientes constituem grupos especialmente vulneráveis, seja pela sua dificuldade de inserção no mercado de trabalho, seja por possuírem necessidades especiais em relação a outras pessoas, com gastos elevados com saúde.

O INSS tem se servido de critério bastante restritivos na avaliação das pessoas com deficiência, o que é ilustrado pelo 'Acróstico Avaliemos' instituído pela Resolução INSS/PR nº 435, de 18/03/97, e que supostamente consistiria em 'um instrumento de orientação à análise médico-pericial', mas que, na prática, vem constituindo critério único para enquadramento ou não do deficiente para fins de concessão do benefício (MORO, 2003, p. 154).

Não sem motivo, os critérios empregados pelo INSS vêm sendo questionado em juízo, inclusive por intermédio de ação civil pública. Cumpre destacar que se a incapacidade para o trabalho não for considerada por si só suficiente para fins de concessão do benefício, existirão pessoas com deficiência sem qualquer proteção da seguridade social, pois sua incapacidade laboral os impedirá de filiar-se à previdência social, enquanto critério restritivo lhes retirará a proteção da assistência social. Em síntese, Moro (2003) descreve tal situação com o pensamento do Juiz Federal José Antônio Savaris:

A verdade, porém, é que o portador de deficiência que se encontra abaixo da linha de pobreza e incapacitado para o trabalho jamais estará coberto por um plano de previdência social. Então, encontrar-se-ia num 'buraco-negro', em um vazio de proteção do Estado, já que considerado infeliz de mais para se filiar à previdência e infeliz de menos para fazer jus a prestação pecuniária da assistência social, escapando, portanto, da universalidade da seguridade, princípio insculpido no art. 194, I, da Constituição Federal de 1988 (MORO, 2003, p. 157).

Além deste abismo entre previdência e assistência social, a LOAS traz outras contradições, como na situação em que mais de um membro da família tentam requerer o benefício. Este poderá ser pago desde que comprovadas todas as condições exigidas. Contudo, para a pessoa com deficiência, o valor concedido a outros membros do mesmo grupo familiar passa a integrar a renda, para efeito de cálculo *per capita* do novo benefício requerido. Já para o idoso, o benefício concedido a qualquer membro da família não será computado para fins de cálculo da renda familiar (art. 34, parágrafo único, Lei nº 10.741/03). Este tratamento

⁶⁰ É o termo jurídico que designa o conjunto das decisões sobre interpretações das leis, soluções dadas pelos tribunais às questões de Direito.

diferenciado foi criado pelo Estatuto do Idoso, enquanto para a pessoa com deficiência permanece a regra geral da LOAS.

No entanto, outros avanços foram registrados por meio da Lei nº 12.470/11, que altera a LOAS e traz, em seu art. 20, parágrafo nono, que a remuneração da pessoa com deficiência na condição de *aprendiz* não será considerada para fins de concessão do BPC e não acarretará a sua suspensão, limitado a 2 (dois) anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício.

Também foi incorporado à LOAS pela mesma Lei nº 12.470/11, art. 20, parágrafo sexto, um novo modelo para avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta não só por avaliação médica, mas avaliação social, realizadas por médicos peritos e assistentes sociais do INSS, que devem obedecer aos critérios de classificação internacional de funcionalidades, incapacidade e saúde, substituindo o modelo tradicional. Essa avaliação mais ampla permite averiguar limitações sociais no desempenho de atividades e na restrição de participação social que não seriam identificadas em uma perícia médica.

Outra inovação ao benefício foi a criação do programa BPC na Escola, criado pela Portaria Interministerial nº 18 em 2007 e do BPC Trabalho, criado pela Portaria Interministerial nº 02 de 2012. O BPC na Escola busca identificar e eliminar as barreiras que dificultam o acesso de crianças e adolescentes deficientes ao sistema educacional. Busca-se a frequência ao ensino regular, evitando a segregação desta criança do convívio dos demais alunos. Assim, o BPC na Escola supõe uma escola mais democrática, o que é uma tarefa desafiadora, diante da diversidade de fatores que dificultam o acesso destas crianças à escola de ensino regular (IPEA, 2013, p. 61).

Segundo o IPEA (2013, p. 61), já é possível visualizar um avanço desse programa, que alcançou um aumento significativo no número de matrículas desses beneficiários no ensino regular: em 2007, 29,5% dos beneficiários do BPC com deficiência (com até 18 anos) estavam matriculados na rede escolar; em 2010, 52,6% dos beneficiários com este perfil estavam matriculados.

Já o programa BPC Trabalho busca promover a inclusão no mercado de trabalho de pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, prioritariamente com idade de 16 e 45 anos. A proposta é identificar o perfil do beneficiário, fazer um diagnóstico da situação familiar, avaliar o potencial de trabalho, levantar as possíveis barreiras que impedem o acesso ao trabalho, ofertar apoios necessários para a sua superação e promover o acesso à qualificação profissional e ao trabalho. O programa, que começou em 2010 com um projeto-piloto em São

Paulo e Santo André, foi ampliado para mais sete capitais: João Pessoa, Porto Alegre, Recife, Belém, Campo Grande, Teresina e Fortaleza (IPEA, 2013, p. 62).

Não obstante a relevância de esforços que busquem melhorar a inserção social da pessoa com deficiência, o programa BPC Trabalho levanta algumas questões para reflexão. Uma delas está relacionada à expectativa que o programa suscita entre alguns de que as pessoas com deficiência se engajem no mercado de trabalho e prescindam do BPC, tornando-se, assim, mais autônomas e alcançando cidadania plena. Tal expectativa pressupõe que depender do BPC compromete a cidadania dos beneficiários quando, na verdade, a premissa contrária é verdadeira. O BPC foi uma grande conquista da Constituição de 1988, com ampliação da dimensão social da cidadania. O benefício não coloca as pessoas em condição de subcidadania porque ele não é uma ajuda, mas um direito. Deve-se reconhecer, por conseguinte, que tanto o acesso ao trabalho quanto ao BPC são direitos de cidadania.

Garantir o acesso dos beneficiários do BPC ao trabalho não se confunde com assegurar qualquer trabalho, mas, sim, assegurar uma oportunidade de emprego com todos os direitos trabalhistas garantidos.

Desde 2011, com a Lei 12.470/11, que alterou a LOAS, o BPC não é mais cancelado em caso do usuário estar trabalhando, ele fica apenas suspenso enquanto durar o trabalho. Em caso de perda do emprego, o beneficiário com deficiência deverá ir a uma agência do INSS no prazo de até noventa dias e requerer a reativação do benefício sem precisar passar novamente pela perícia médica e social. Essa regra não é aplicada em caso de contrato na condição de aprendiz, neste caso, o benefício pode ser cumulado com o salário por até dois anos.

Segundo a LOAS, a cessação do pagamento do BPC ocorre nas seguintes situações:

- a) superação da situação que lhe deram origem;
- b) morte do beneficiário;
- c) morte presumida do beneficiário, declarada em juízo;
- d) ausência declarada do beneficiário, na forma da lei civil;
- e) falta de comparecimento do beneficiário com deficiência ao exame médico pericial, por ocasião da revisão do benefício;
- f) falta de apresentação pelo idoso ou pela pessoa com deficiência da declaração de composição do grupo de renda familiar por ocasião de revisão do benefício.

O referido benefício é intransferível, não gerando direito à pensão por morte aos herdeiros ou sucessores, extinguindo-se com a morte do beneficiário. Pelo Decreto nº

6.564/08, o benefício assistencial não pode ser acumulado com qualquer outro benefício no âmbito da seguridade social, salvo da assistência médica e no caso do recebimento de pensão especial de natureza indenizatória.

O Benefício de Prestação Continuada deve ser revisto a cada dois anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem. Caso o beneficiário não mais se enquadre na condição de necessitado, o auxílio deixa de ser pago.

De acordo com a LOAS, entende-se como família⁶¹, para fins de fixação da renda *per capita*, as mesmas pessoas classificadas como dependentes na Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre os planos de benefícios previdenciários, ou seja, ela é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto, conceito modificado pela Lei nº 12.470/11.

A LOAS prevê além do BPC os benefícios eventuais, isto é, os auxílios funeral e natalidade, que eram benefícios previdenciários e que agora se encontram vinculados à assistência social. Também são limitados às famílias, cujas rendas mensais *per capita* sejam inferiores a ¼ do salário mínimo.

Segundo Moro (2003), direitos como o Benefício de Prestação Continuada e os benefícios eventuais transcendem os objetivos usuais de políticas redistributivas, visando não somente promover a igualdade ou suprir necessidades materiais, mas também propiciar aos necessitados as condições reais de participação na vida política e social, o que é imperativo em um regime democrático.

3.4 A ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO LULA: UM AVANÇO?

Mesmo assumindo o *status* de direito a partir da Constituição de 1988, a política de assistência social “[...] atravessou um longo caminho no deserto” (BOSCHETTI, 2003b) antes de ser regulamentada pela LOAS e assumida institucional e legalmente pelas três esferas estatais como política pública. Decorrido esse tempo histórico, Boschetti, Teixeira e Salvador (2013, p. 17), questionam: as mudanças ocorridas no âmbito desta política (especialmente

⁶¹ Foi adotado um conceito ampliativo de família em diversos programas assistenciais do governo federal, como: o Bolsa Família (art. 2º, parágrafo 1º, inciso I, da Lei nº 10.863/04), que sintetiza o conceito de família, a saber: a família, unidade nuclear que poderá ser eventualmente ampliada pela inclusão de indivíduos com qualquer espécie de parentesco e que forme um grupo doméstico, vivendo sob a mesma moradia e mantendo-se com a renda dos seus próprios membros. A jurisprudência vem entendendo a concessão do BPC com base neste conceito ampliado de família, indo de encontro ao artigo 203 da Constituição Federal que fala da responsabilidade do Estado e da sociedade civil em amparar as pessoas idosas (FORTES, 2003).

durante o governo Lula) permitem afirmar que *a longa travessia do deserto* chegou ao fim e, portanto, esta política social está consolidada como direito social e dever estatal?

Para responder este questionamento faz-se necessário avaliar a política considerando seus avanços e retrocessos. Neste trabalho, assumimos a ideia de que a política de assistência social passou por um processo de *estruturação* que teve início no governo Lula, visto que no governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso, apesar da existência do marco legal, ou seja, da previsão constitucional e da LOAS – Lei 8.742/93, de fato estava sendo implementado o programa Comunidade Solidária, sob a liderança da primeira-dama Ruth Cardoso, voltado para a lógica da desresponsabilização do Estado e transferência da responsabilidade para a sociedade civil.

Dentro da estrutura criada pelo governo Lula, cujo órgão gestor é o MDS⁶², foi a política de assistência social que alcançou maior *estruturação* no período, constituindo um sistema único para organizar suas ações no território, o SUAS. Também a política de transferência de renda de cidadania teve um avanço extraordinariamente significativo, com a adoção de mecanismos eficientes de gerenciamento que permitiram a consolidação e expansão do Programa Bolsa Família (PBF) como um dos maiores programas de transferência de renda com condicionalidades do mundo (MENDOSA, 2012, p. 193).

Do ponto de vista da concepção de assistência social, é inegável que a institucionalidade do SUAS tenta retirar a assistência social do arcabouço da filantropia e cria diretrizes, critérios e forte arcabouço legal, antes inexistente e de difícil estruturação em uma nação federada, com fortes disparidades nacionais e locais. A definição conceitual de assistência como política de proteção social presente na PNAS e no SUAS amplia suas feições e funções ali determinadas. Contudo, esta concepção e a formulação dos serviços hierarquizados em proteção básica, de média e alta complexidade não conseguiram, até o momento, romper com a prática enraizada na história da assistência social, que privilegia e enfatiza abordagens individuais, familiares ou grupais, conforme se pode depreender dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic de 2009 (IBGE, 2010) e do Censo SUAS de 2011 (BOSCHETTI; TEIXEIRA e SALVADOR, 2013, p. 19).

Essa enraizada prática na história da assistência social não foi totalmente superada; entretanto, verifica-se uma tentativa de mudança na forma da sua gestão, onde, pela primeira vez desde o fim da ditadura civil-militar, a assistência social não teve a primeira-dama à frente da implementação da política, conforme demonstra a Tabela 3. Consideramos

⁶² O decreto presidencial nº 5.074, de 11 de maio de 2004, ao aprovar a estrutura regimental do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, afirmava como áreas de competência desse órgão: I - política nacional de desenvolvimento social; II - política nacional de segurança alimentar e nutricional; III - política nacional de assistência social e IV - política nacional de renda de cidadania, entre outras atribuições.

este um marco simbólico que representa uma tentativa de dar à assistência social não somente um caráter técnico, mas de *estruturação* como uma política de Estado que necessita da participação da sociedade civil na sua gestão, e não somente assistencialista, como era característico do denominado primeiro-damismo, prática inaugurada por Darcy Vargas quando assumiu a presidência da LBA. Isso reiterava o papel da mulher do presidente, à qual cabem as iniciativas do coração, ou seja, o social, apresentando este último como palco de bondade, e não de políticas públicas.

A respeito dessa figura tão recorrente na política de assistência, Faleiros afirma:

Nessa relação assimétrica e de intermediação pessoal a figura da primeira-dama aparece como dadivosa, medianeira de graças, intercessora, protetora dos males, vingadora dos malfeitos, e, para isto usa justamente o assistencialismo. Esse assistencialismo promove campanhas para os ‘coitados’, distribui brindes, organiza mutirões (em pequena escala), mobiliza as senhoras de classes médias e altas para alguma ação que lhes alivie a consciência em relação aos pobres e se aproveita dos recursos do governo como se fossem seus (patrimonialismo) (FALEIROS, 1989, p. 118).

TABELA 3: Vínculos das Primeiras-Damas do Brasil redemocratizado com a Assistência Social

Mandato	Presidente	Primeira-Dama	Vínculo com a Assistência Social
1985 - 1990	José Sarney	Marly Sarney	Presidente da LBA
1990 - 1992	Fernando Collor	Roseane Collor	Presidente da LBA
1992 - 1994	Itamar Franco	Divorciado	-
1995 - 2002	Fernando Henrique Cardoso	Ruth Cardoso	Secretária Executiva do Comunidade Solidária
2003 - 2010	Luiz Inácio Lula da Silva	Marisa Lula da Silva	Sem vínculo

Elaboração própria.

O governo Lula, diferente dos seus antecessores, tentou atribuir à política de assistência social tratamento técnico, incorporando a visão de profissionais da área, especialmente dos assistentes sociais.

O sistema de informação estruturado pelo SUAS constitui um dos grandes avanços destes últimos dez anos e permite o acesso a informações antes indisponíveis. No entanto, Boschetti; Teixeira e Salvador (2013, p. 20) afirmam, a partir dos debates ocorridos no “Seminário Nacional: O Trabalho de Assistentes Sociais no SUAS”, organizado pelo CFESS em 2011, que o CadÚnico e o controle das condicionalidades do Bolsa Família estão

fagocitando o SUAS e impedindo os profissionais de realizarem atividades e trabalhos mais profissionalmente criativos e socialmente consequentes.

Alterações específicas na disputa política – eleição de Lula, fracasso do Fome Zero, sucesso do Bolsa Família, reforma ministerial, entre outras – abriram possibilidades concretas de mudanças. O rumo que foi dado à política de assistência social é fruto das concepções e escolhas não somente do corpo político, mas do corpo técnico que fazia parte do momento de sua formulação. Além da proteção à família e aos ciclos de vida, a LOAS afirmava que a assistência social visava “[...] ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender as contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 1993). Objetivos próprios, mas que poderiam ser alcançados de diversas maneiras. As distintas visões advogadas dizem respeito a diferentes posições no campo político, isto é, no espaço onde são gerados, de modo concorrente, os projetos, os programas, as linhas de ação da política pública.

Mota (2010), por exemplo, aproxima-se conceitualmente do grupo mais crítico de autores que compreendem a impossibilidade da política de assistência social superar o problema da pobreza ou da desigualdade social, por ela não atingir o cerne da questão social, ou seja, da apropriação privada da riqueza socialmente produzida. No entanto, sua crítica vai além, quando ela identifica a *estruturação* da assistência social com um novo movimento que a leva a adquirir uma centralidade dentro da seguridade social após o governo Lula.

Mota (2010) afirma haver uma nova engenharia na seguridade social, imprimindo outro desenho à política de assistência social, principalmente porque na sua expansão tiveram centralidade os programas de transferência de renda, o que pode ser evidenciado nas ações de planejamento priorizadas nos Planos Plurianuais do governo Lula de fortalecimento de benefícios de transferência de renda como BPC e Bolsa Família.

A autora não critica a institucionalização da política de assistência social em si, mas a tendência de subtração dos outros direitos já garantidos à classe trabalhadora, como o direito a saúde de qualidade e a previdência sob a solidariedade do sistema de repartição. Caracteriza, assim, como um processo em que a burguesia, subordinando o Estado aos seus interesses, utiliza medidas relacionadas à proteção social para legitimar-se. Conforme afirma Mota (1995, p. 142), “[...] a privatização e a assistencialização da proteção social, vem instituindo, ao mesmo tempo, as figuras do cidadão-consumidor e do cidadão-pobre, este último objeto da assistência social”.

Mota (2010) afirma que o projeto neoliberal supõe que os “incluídos” passem não apenas a usufruir dos serviços sociais oferecidos, mas se transformem em colaboradores dos

mecanismos de consenso que, em situação contrária, poderiam representar uma ameaça ao *status quo*. Está em processo de consolidação uma nova estratégia de dominação política: uma nova reforma social e moral da burguesia, reveladora da sua pedagogia da hegemonia. Essa reforma implica numa passivização da questão social, que se desloca do campo do trabalho para se apresentar como sinônimo as expressões da pobreza e, por isso mesmo, objeto do direito à assistência e não ao trabalho.

Segundo Mota (2010, p. 143), a burguesia busca, dentre outros objetivos, transformar “[...] o cidadão sujeito de direitos em um consumidor; o trabalhador em um contribuinte autônomo; o desempregado em um beneficiário da assistência social; e a família e as comunidades em células de uma sociedade solidária, socialmente responsável e cooperativa”.

Para a autora, a assistência está assumindo um papel na esfera da proteção social que termina por suprir as necessidades que seriam do âmbito de outras políticas e constitutiva de uma luta que mobiliza os trabalhadores, o direito ao trabalho. Esta é a maior tensão presente na política de assistência social, haja vista a impossibilidade estrutural de ela assumir este papel⁶³.

Neste sentido, coloca-se o maior desafio para os que professam ‘o pessimismo da razão e o otimismo da vontade’: distinguir e compreender a necessidade objetiva da ampliação da assistência diante do agravamento da pobreza, sem a ela hipotecar o principal e às vezes único mecanismo de enfrentamento da questão social (MOTA, 2010, p. 145).

Neste sentido, Silva (2012, p. 145) concorda com a análise pontual de Mota (2010) de que, do ponto de vista político e ideológico, a assistência social vem sendo utilizada para assegurar legitimidade de governos, inclusive, com bastante intensidade no governo Lula, que fez do programa Bolsa Família (PBF) o carro-chefe de seu programa de “proteção social”, todavia não reconhece que a política de assistência social tenha se transformado “[...]”

⁶³ Em contrapartida a este argumento, Sposati (2011) denomina de reducionista a ideia de que a assistência social não pode ampliar sua atenção sem configurar uma precarização das demais políticas sociais. Segundo a autora, ao atuar com riscos e vulnerabilidades sociais, a assistência social processa uma seletividade da demanda e termina por pressionar a inclusão nas demais políticas sociais. Para a autora, o acesso à Assistência social não é um bem essencial, embora seja necessário à sociedade e à dignidade humana. O lugar da assistência social não se identifica nem com a manutenção nem com a resolutividade das desigualdades sociais. Por isso tanto as posições niilistas (descrença absoluta) como às idealistas quanto à Assistência Social lhe atribuem um superpoder. A leitura da história social das relações de Estado e sociedade demonstra a presença permanente do campo da Assistência Social. No terceiro milênio, ela é prática de governo em todos os entes federativos brasileiros. Segundo a mesma, não se está trazendo para debate uma realidade ficcional, e sim a tratando em sua dimensão concreta. Não se está atribuindo um poder, uma capacidade de resposta maior do que essa política tem. Assim, Sposati (2011) discorda de Mota (2010) ao afirmar que não há um mito da Assistência Social, mas mistificações, no plural, idealistas e niilistas.

no principal mecanismo de proteção social no Brasil” (2012, p. 145). Do ponto de vista material (investimento, reconhecimento legal, infraestrutura, capacidade de resposta às demandas), a assistência social continua na periferia da proteção social, inclusive das políticas de seguridade social.

É verdade que houve uma expansão dessa política no governo Lula, principalmente quando comparado a outros governos, mas não o suficiente para projetá-la, do ponto de vista material, como principal política de proteção social no Brasil.

A maior fatia de recursos da seguridade social fica com a previdência social, seguida pela política de saúde, e finalmente a política de assistência social, cuja participação vem crescendo no âmbito da seguridade. No entanto, no período de 2003/2005, em comparação com 2001/2002, apenas a política de assistência social registrou crescimento real per capita de 11%, o que se deve aos programas de transferência de renda (Bolsa Família, BPC). Enquanto a previdência teve uma variação negativa de 0,70%; a variação da saúde foi de -7,49%; educação e cultura, -5,40%; habitação e saneamento -44,03%. Daí a lucidez analítica de alguns autores que afirmam que está ocorrendo uma ‘assistencialização’ do Estado social brasileiro, com retrocesso dos direitos à saúde, previdência, educação, moradia e emprego, e ampliação de direitos ou benefícios de transferência de renda na esfera assistencial (BOSCHETTI, 2008, p. 106).

A lógica desse argumento é coerente, inclusive porque mostra a maior destinação de recursos para a transferência de renda. Neste sentido, para Silva (2012, p. 146-147), é possível falar em “assistencialização” do Estado brasileiro, sobretudo em função do uso político e ideológico do PBF. Todavia, foram limitadíssimos os investimentos em pessoal, capacitação, novos programas e fortalecimento efetivo da rede do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Logo, segundo a autora, é mais coerente que se fale em tendência à centralidade da assistência social, considerando o reforço ao seu papel político-ideológico de legitimação do governo, neste contexto de desestruturação do trabalho e da seguridade social.

A expansão da assistência social se dá particularmente por meio do PBF que transfere rendas ínfimas e funciona como subsídio à reprodução da força de trabalho, incentivo ao consumo e controle político sobre camadas e grupos sociais que alcança. No entanto, é no mínimo exagerado afirmar que a assistência social esteja se expandindo na condição de política estruturadora das demais políticas sociais, como emprego e renda, qualificação profissional, dentre outras.

A construção de um direito não se dá somente pelo seu reconhecimento legal. Esta é uma dimensão essencial, mas insuficiente. Do ponto de vista legal, a assistência social é um direito positivo, assegurado em Lei e que, portanto, exige do Estado o cumprimento de sua responsabilidade na estruturação das condições objetivas necessárias para fazer o direito sair do papel e ganhar as ruas, e impregnar a vida de quem dele necessita. O direito à assistência social ainda não finalizou a *travessia do deserto*, pois apesar das mudanças institucionais em curso, segue atrelado a concepções e práticas que não romperam estruturalmente com suas marcas históricas: clientelismo, ênfase em abordagens individuais que fortalecem a perspectiva da conservadora visão de “problemas sociais” individuais. Superar esta perspectiva requer investir profundamente em amplo debate coletivo sobre a concepção e significado da assistência social no conjunto das políticas sociais. Exige refletir e precisar o lugar da assistência social no âmbito da proteção social, sem incorrer em dois riscos tentadores: I) o primeiro é superdimensioná-la como a política de proteção social capaz de superar a pobreza e a desigualdade social, risco este presente naqueles que vêm e defendem os programas de transferências de renda como o futuro da proteção social, capaz de assegurar um ‘universalismo básico’ pobre para os pobres, como se estes fossem capazes de ser o sustentáculo de um novo padrão de desenvolvimento social. Na verdade, os programas de transferência de renda constituem uma estratégia propícia ao padrão de acumulação capitalista (MOTA, 2008) nestes tempos de crise e barbárie; e II) o segundo risco é deslegitimar a assistência social como política pública, o que favorece as compreensões e práticas filantrópicas. Defender o direito à assistência social significa situá-la e materializá-la como política de seguridade social, como espaço de garantia de serviços e bens públicos, mas também espaço de luta pelo acesso amplo e igualitário a todos os direitos sociais. A construção da assistência social como direito social só se materializará se, e quando, todos os direitos sociais forem reconhecidos (BOSCHETTI; TEIXEIRA; SALVADOR, 2013, p. 20-21).

Desta forma, o fato é que a política de assistência gerou acesso à renda e serviços antes inexistentes, e isto não pode deixar de ser considerado um avanço em um país que, historicamente, sempre excluiu as massas e que nunca havia dividido o minimamente “bolo”, nem mesmo as migalhas. No entanto, o direito à assistência social ainda não finalizou a *travessia do deserto*. Apesar do crescimento nominal e percentual dos recursos da política de assistência social ao longo dos últimos anos (o que se deve basicamente ao BPC e ao Bolsa Família) – conforme será demonstrado no capítulo três desse trabalho –, estes valores têm sido destinados, em grande parte, para benefícios de transferência de renda, sobrando muito pouco para aplicação nos serviços propostos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que impossibilita a materialidade da política e a consolidação enquanto direito social.

Ou seja, a análise não pode ser feita de forma maniqueísta, mas compreendendo a política de assistência social em sua *unidade contraditória*, que apresenta aspectos positivos e negativos, atendendo aos interesses dos representantes do capital e dos trabalhadores ao mesmo tempo.

Para finalizar, reconhecemos a assistência social como uma política fundamental em um Estado capitalista, em que a criação da riqueza de uns, implica necessariamente na pobreza de outros (e eu diria muitos outros). Todavia, a *estruturação* desta não pode ser a

principal alternativa ou bandeira de luta, a assistência não tem o poder de emancipação dos usuários e deve ter caráter transitório. A ela não se pode hipotecar o único, ou o principal, mecanismo de enfrentamento da questão social, este deve ser feito por um conjunto articulado de políticas sociais que possibilitem a autonomia dos usuários, pois somente com as condições objetivas garantidas pode-se lutar pela superação deste modo de produção gerador de tantas iniquidades.

4 A UNIDADE CONTRADITÓRIA DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA: EVIDÊNCIAS A PARTIR DA ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA

Este capítulo traz como desafio discutir a execução orçamentária brasileira durante o governo Lula, na tentativa de visualizar o movimento de *estruturação* e *reestruturação* das políticas de assistência e previdência social, por meio da priorização dos gastos dentro do orçamento da seguridade social. A escolha deste método de mensuração deu-se por entender que o orçamento não só registra, mas revela, em sua estrutura de receitas e despesas, sobre que classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com seus gastos, portanto, além da análise de como os recursos são alocados, será debatido sobre quem recai o seu financiamento, na tentativa de indicar quem vem ganhando e perdendo nessa equação entre as duas políticas sociais em análise.

Deste modo, o presente capítulo foi dividido em três partes: a primeira apresentando estrutura das despesas públicas e como elas se efetivam no orçamento público, bem como a disputa pelo fundo público em períodos de crise do capital; a segunda parte, por sua vez, demonstra de onde vêm as receitas que financiam esses gastos, adentrando na compreensão da carga tributária brasileira e sobre que classe recai o seu ônus. E, por fim, na terceira parte será debatido o objeto de estudo desse trabalho, apresentando a evolução da execução orçamentária das políticas de previdência e assistência social no governo Lula, compreendido no período de 2004 a 2011, equivalente aos dois Planos Plurianuais (PPA) de sua gestão.

Entretanto, antes de tudo, faz-se necessário compreender que o Estado cumpre na sociedade, desde sua origem, determinados papéis que se ampliam ou se estreitam à medida que se modificam as condições de reprodução do capital. As funções do Estado tendem a se modificar historicamente, e, como em um movimento pendular, fases de desregulamentação tendem a se alternar com fases de maior regulação, modificando-se seus papéis. A legitimação da forma de atuação do Estado encontra, em cada um desses períodos, respaldo em um conjunto de explicações teóricas que a sustentam e justificam.

A teoria tradicional do pensamento clássico, por exemplo, encontrada nos manuais de Finanças Públicas, atribui ao Estado as funções alocativa⁶⁴, distributiva⁶⁵ e

⁶⁴ O Estado precisa promover ajustamentos na alocação de recursos. Essa atividade justifica-se naqueles casos em que não houver a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada, por exemplo, os investimentos na infraestrutura econômica e a provisão de bens públicos e bens meritórios (GIACOMONI, 2012, p. 23).

estabilizadora⁶⁶, sob a justificativa de compensar as “falhas” que o mercado apresenta, visando torná-lo eficiente. Todavia, foi a partir de Keynes que as funções distributiva e estabilizadora ganharam relevância, quando passou a ser atribuído um papel mais intervencionista ao Estado.

Os autores da escola conhecida como “escolha pública”, apoiados em uma visão neoliberal, afirmam que são os conflitos de interesses existentes entre os agentes envolvidos no processo de definição dos gastos públicos, que explicam, não somente sua composição, como também o seu crescimento descomunal, provocando gigantescos déficits, terminam minando o sistema e pondo em risco sua capacidade de reprodução. Para essa escola, o Estado é sempre sinônimo de desperdício, e sua atuação apresenta mais “falhas” do que o mercado, o que justificaria sua retirada do cenário ou a sua redução a uma condição mínima (OLIVEIRA, 2012, p. 131).

Contudo, Oliveira (2012) afirma que apesar do discurso neoliberal sobre o Estado, a participação dos governos nos produtos nacionais só aumentou, e a forte atuação do “Estado eficiente” passou a ser defendida por organizações internacionais, como o Banco Mundial, e também por teóricos da corrente “neoinstitucionalista”, que substituiu a proposta do “Estado mínimo” na década de 1990, defendendo que caberia ao Estado criar as condições ideais para o mercado operar com a máxima eficiência, o que Netto (2011) resume como “[...] um Estado máximo para o capital e mínimo para o social”.

Nessa perspectiva, o fundo público passou a ser ajustado para abrigar os interesses dominantes dessa etapa de desenvolvimento do capitalismo, visando garantir sustentabilidade da dívida pública e o pagamento de seus encargos ou, a preservação da riqueza financeira.

Para Francisco de Oliveira (1998), o fundo público sofre pressões e funciona como um elemento fundamental para a reprodução do capital e também para a reprodução da força de trabalho, ou seja, existe uma tensão desigual pela sua repartição. Para o autor, o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, onde a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, com destaque para a rolagem da dívida pública.

⁶⁵ É a função pública de promover ajustamentos na distribuição de renda devido às falhas do mercado (GIACOMONI, 2012, p. 25).

⁶⁶ A política fiscal tem quatro objetivos macroeconômicos: manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preço, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico. Esses quatro objetivos, especialmente os dois primeiros, configuram o campo de ação da função estabilizadora (GIACOMONI, 2012, p. 26).

Oliveira (1998, p. 35) afirma que a função estrutural do fundo público no capitalismo contemporâneo tem muito mais a ver com os limites do sistema, como um desdobramento das suas contradições internas. Ou seja, a necessidade de crescimento do fundo público evidencia um esgotamento de uma suposta auto-reprodução automática do capital, axioma fundamental dos liberais de ontem e monetaristas de hoje, segundo os quais o Estado apenas corrigiria “falhas do mercado”.

Nessa mesma linha de compreensão, Behring afirma:

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 de crise, e implicando também o desencadeamento de mecanismos de renúncia fiscal para o empresariado, para ‘proteger o emprego’. Segundo, na sua destinação. De que maneira? Adquirindo ativos das empresas “adoecidas” também sob o argumento de proteger o emprego, apropriando-se de recursos de reprodução do trabalho para sustentar essa movimentação; interferindo diretamente nos processos de rotação do capital, tendo em vista propiciar a sua valorização de forma mais acelerada, por meio de parcerias público-privadas, contratos e compras estatais; pelo fornecimento de crédito; dentre outros expedientes. Esses são movimentos que mostram que o fundo público tem um papel estrutural no circuito do valor, criando contratendências à queda das taxas de lucro, atuando permanente e visceralmente na reprodução ampliada do capital (BEHRING, 2010, p. 32).

Ou seja, observa-se uma redefinição do lugar do fundo público no contexto dos ajustes contrarreformistas que implicaram o crescimento do seu lugar estrutural no processo de produção e reprodução do capital. Contrariando os discursos ideológicos neoliberais em favor de um Estado mínimo, o fundo público participa do processo de rotação do capital, especialmente em contexto de crise, interferindo na queda tendencial da taxa de lucro.

Essa recorrente procura pelo fundo público por parte do capital amplia a disputa entre as classes pela sua repartição, trazendo rebatimentos para o financiamento das políticas sociais, por exemplo, que passa a ser achatado, a depender da correlação de forças entre as classes, para abrigar os interesses da classe hegemônica.

Por este motivo, Salvador (2012b) defende uma análise da totalidade para compreender o financiamento das políticas sociais:

Uma análise ampliada na perspectiva da totalidade da compreensão do financiamento das políticas sociais pode englobar três dimensões: a) a tributária, que permite verificar o caráter progressivo ou regressivo das fontes de financiamento da política social, ponto fundamental para averiguar se os tributos (impostos, taxas e contribuições) indicam de fato uma redistribuição de renda e uma maior justiça fiscal; b) a financeira, cuja análise da gestão financeira dos recursos permite o estudo das decisões no campo político-administrativo da política, da descentralização e das relações federativas no financiamento dos gastos sociais, assim como o controle democrático do orçamento; e c) a do financiamento indireto da política social, que por meio da análise das renúncias tributárias, pode identificar

a transferência indireta e extra-orçamentária de recursos para o setor privado da economia (SALVADOR, 2012b, p. 15).

A partir desta compreensão da análise do financiamento das políticas sociais em sua totalidade é que adentraremos na discussão de como se estrutura e quais forças políticas têm balizado a disputa pelo fundo público brasileiro.

4.1 FUNDO PÚBLICO E O ORÇAMENTO: SUA LÓGICA E EVOLUÇÃO

Behring (2010, p. 20), a partir dos estudos de Marx, afirma que o fundo público se forma a partir de uma punção compulsória⁶⁷ – na forma de tributos – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para desempenho de múltiplas funções. O fundo público atua na reprodução do capital, retornando, portanto, para seus segmentos especialmente nos momentos de crise; e na reprodução da força de trabalho, a exemplo da implementação de políticas sociais.

No contexto do capitalismo monopolista, a formação da taxa de lucro passa pelo fundo público: “O fundo público não se forma apenas com trabalho excedente metamorfoseado em valor, mas também com trabalho necessário, na medida em que os trabalhadores pagam tributos direta e, sobretudo, indiretamente, por meio do consumo, onde tributos estão embutidos nos preços das mercadorias” (BEHRING, 2010, p. 20), conforme explicação detalhada mais à frente.

Para Salvador (2010), o fundo público está presente na reprodução do capital nas seguintes formas:

- a) como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital;
- b) como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição;
- c) por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa;

⁶⁷ Para Marx a punção compulsória está relacionada à repartição da mais-valia socialmente produzida.

d) como transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas.

Segundo Salvador (2012b), o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Com isso, a expressão mais visível do fundo público é o orçamento público.

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país (SALVADOR, 2012b, p. 8).

Para as finanças públicas, o orçamento constitui a peça mediante a qual se administram as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos. Ele funciona como uma arena política na qual se manifestam e se expressam os interesses das forças que atuam para defender e negociar as decisões de seus gastos, de forma que acomode e garanta seus ganhos.

Os estudos que tratam da origem do orçamento público costumam identificar seu embrião no art. 12 da Carta Magna da Inglaterra, promulgada em 1215 pelo rei conhecido como João Sem Terra. Os aperfeiçoamentos que gradualmente foram sendo introduzidos nestes instrumentos de controle das finanças do Estado, pelos representantes políticos da sociedade, conduziram, em 1822, à aprovação, pela primeira vez, no Parlamento inglês, da peça que atualmente se conhece como orçamento público, com a qual se passou a fixar e autorizar, em cada exercício, não somente a receita, mas também a despesa do Estado (OLIVEIRA, 2012, p. 86).

O orçamento público surgiu da necessidade de controlar as ações do Estado no tocante às suas decisões sobre a extração de impostos da sociedade e sobre a realização de seus gastos. Somente quando o Estado expandiu consideravelmente suas atividades, já no século XX, é que foi incorporado ao orçamento a atividade do planejamento, para garantir a obtenção de melhores resultados, ganhando força, no seu interior, o processo das escolhas orçamentárias, traduzidas na definição de seus objetivos de gastos, que afetam a equação da distribuição da renda e da riqueza (OLIVEIRA, 2012, p. 87).

Desta forma, como todo instrumento, o orçamento também é determinado historicamente, tendo assumido em diferentes períodos papéis e feições distintas. No período liberal, por exemplo, prevaleceu a opinião das escolas clássicas e neoclássicas de que a

obtenção de um “Orçamento Equilibrado” constituía um indicador inquestionável de boa administração financeira, prevalecendo a visão do orçamento como um mero instrumento contábil.

Todavia, as adversidades econômicas resultantes da crise de 1929 e a difusão e aceitação das ideias keynesianas sobre o papel do Estado na economia provocaram uma ruptura com essa concepção e o orçamento; de simples peça de escrituração contábil, assumiu o importante papel de poderoso instrumento de política econômica, manejado quer para amortecer as flutuações cíclicas da economia, quer para combater as oscilações do nível de preços e mesmo para promover melhor distribuição de renda, mesmo que para isso tenha de operar com um orçamento desequilibrado, ou seja, incorrendo em *déficit* público. Tal situação seria justificada para garantir a correção dos problemas do sistema e permitir seu retorno a uma situação de equilíbrio (OLIVEIRA, 2012, p. 84).

Oliveira (2012, p. 90) defende que o orçamento não pode ser entendido apenas como uma peça técnica e instrumental de política econômica e de planejamento, mediante a qual o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar determinados objetivos macroeconômicos. A definição sobre o programa a ser implementado para a sociedade por intermédio do Estado, implícito no orçamento, ou os objetivos de política econômica a serem atingidos, envolvem, necessariamente, negociações entre representantes políticos, tornando-o o canal pelo qual se expressam suas reivindicações.

Desta forma, o orçamento é compreendido como uma das ferramentas em que se pode avaliar a situação financeira e o nível de planejamento de um governo, mas para isso ele deve cumprir com alguns princípios que dão consistência e eficácia. São eles:

a) **os princípios da unidade, da totalidade e da universalidade**, significando que os orçamentos das unidades governamentais devem englobar todas as receitas, de um lado, e todas as despesas de outro, e serem reunidos e consolidados em uma única peça que permita a avaliação, o acompanhamento e a fiscalização das contas públicas pelos representantes da sociedade;

b) **o princípio do orçamento bruto**, em que estabelece que as receitas e despesas devem ser apresentadas pelos seus valores brutos e não líquidos;

c) **o princípio da anualidade**;

d) **o princípio da não afetação das receitas**, que visa impedir o comprometimento de receitas com o estabelecimento de vinculações para não limitar a autonomia do Estado na definição de prioridades públicas;

e) **os princípios da discriminação e especialização**, que tem por objetivo deixar clara, e de forma pormenorizada, a origem e a destinação dos recursos;

f) **o princípio da exclusividade**, que restringe o tratamento da lei orçamentária matéria estritamente financeira;

g) **os princípios da clareza (transparência), da publicidade (divulgação do orçamento) e da exatidão da peça orçamentária**.

Um bom processo orçamentário deve respeitar e seguir os princípios acima descritos. O rito de elaboração da peça orçamentária poderá modificar-se a depender do tipo de orçamento estabelecido, que geralmente é determinado a partir do sistema de governo dominante no país. Dessa forma, os orçamentos podem ser de tipo: I) **legislativo**, que é o orçamento utilizado em países de governo parlamentarista, cuja elaboração, votação e aprovação é de responsabilidade do Poder Legislativo, cabendo ao Executivo somente sua execução; II) **misto**, que é o tipo de orçamento utilizado como resultado da interação entre os Poderes Executivo e Legislativo na sua elaboração e definição, cabendo ao primeiro sua execução e ao segundo acompanhar e fiscalizar essa execução; III) **executivo**, que é o orçamento praticado em países de regimes autoritários, cuja elaboração, aprovação, execução e controle cabem ao Poder Executivo (OLIVEIRA, 2012, p. 90).

O Brasil, atualmente, adota o orçamento de tipo misto, com elaboração pelo Poder Executivo e aprovação do Poder Legislativo, que possui autonomia para confirmá-lo, rejeitá-lo ou modificá-lo. O seu resultado final dependerá da correlação de forças aí representadas e das alianças e composições políticas estabelecidas. No entanto, o poder Executivo tem historicamente adquirido autonomia em relação ao Legislativo, por ser um orçamento de caráter autorizativo – condição que não obriga o Executivo a gastar o que foi aprovado, a não ser no caso de despesas consideradas obrigatórias – é amplo o seu espaço e forte o poder de pressão que detém sobre os parlamentares para ajustar, na execução, o orçamento de acordo com seus interesses e objetivos. Daí a importância da participação do Poder Legislativo não se esgotar com a aprovação do orçamento, mas no acompanhamento de sua implementação por meio da fiscalização.

Historicamente, considera-se que o primeiro orçamento brasileiro foi feito em 1830, quando foi aprovada a previsão das receitas e fixação de despesas para o exercício fiscal de 1831, com uma elaboração de tipo misto. Durante a República, que se inicia em 1889, com a transformação da forma de organização política do país em uma federação, as formas de elaboração do orçamento vão oscilar de acordo com os regimes políticos que nele se alternam.

No período que vai até 1930, marcado por forte influência liberal e descentralização do poder, até mesmo como resposta à forte centralização do período imperial, a elaboração do orçamento determinada pela Constituição de 1891, bem como a fiscalização das contas do Executivo, passaram à responsabilidade do Congresso Nacional, um orçamento caracteristicamente do tipo legislativo (OLIVEIRA, 2012, p. 95).

Com o governo Vargas (1930–1945) e a reacomodação das novas forças políticas, a Constituição de 1934 reatribuiria ao Poder Executivo a competência de sua elaboração e, ao Legislativo, a votação e aprovação de suas contas, configurando um orçamento do tipo misto. Porém, com o advento do Estado Novo em 1937 e o mergulho do país em um regime ditatorial que se estenderia até 1945, todo o controle e todas as decisões sobre matéria orçamentária passaram para as mãos do Poder Executivo, caracterizando um orçamento de tipo executivo. A redemocratização do país iniciada em 1945, cujos anseios foram incorporados à nova Constituição de 1946, reatribuiu ao Poder Legislativo a competência de votar e aprovar as contas do Executivo, que seria responsável pela sua elaboração e execução, reintroduzindo o processo orçamentário de tipo misto (OLIVEIRA, 2012, p. 96).

Essa situação perdurou até 1964, quando um novo golpe de Estado comandado pelos militares instalou-se novamente no país; um regime autoritário, transformando o orçamento em uma peça utilizada para viabilizar e materializar seus objetivos como donos do poder, sem terem de prestar contas à sociedade, caracterizando o orçamento, mais uma vez, de tipo executivo.

Enquanto peça instrumental das finanças do Estado, o orçamento no Brasil, no longo período que se estendeu de 1831 a 1964, desempenhou papéis limitados, podendo-se destacar o de ter servido como registro e administração de contas. O período compreendido entre 1964 a 1984, quando vigorou o período da ditadura militar, constituiu um exemplo de ocorrência de uma completa desfiguração do processo orçamentário. Seus princípios foram violados e/ou obscurecidos, como os da unidade, da transparência e do equilíbrio, e o orçamento foi transformado em instrumento funcional para os novos donos do poder viabilizar seus planos e projetos, descaracterizando-o enquanto instrumento de controle do Estado, da gestão de suas contas e de planejamento (OLIVEIRA, 2012, p. 97).

Com o fim do regime militar em 1985, seguiu-se a convocação de um Congresso Constituinte para elaborar uma nova Carta Constitucional para o país, onde se desmontou a armadilha orçamentária que havia sido erigida pela ditadura em seu benefício. Em sua nova arquitetura, foram reatribuídos poderes ao Legislativos para modificar, observadas certas condições, a proposta orçamentária, transformando-o em um orçamento do tipo misto.

Criaram-se condições e mecanismos, também formais, para exercício do controle do déficit público, para sua utilização como instrumento de planejamento e para acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária pelo Congresso Nacional (OLIVEIRA, 2012, p. 99).

Com a Constituição de 1988, três peças passaram a integrar novo processo orçamentário: o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Entre elas estabeleceu-se forte interação, tendo como referência as prioridades definidas no PPA.

O Plano Plurianual de Aplicações (PPA) deve ter duração correspondente ao período de um mandato de governo, vigorando até o final do primeiro ano da administração subsequente. Deve fixar de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, bem como para as despesas de custeio delas decorrentes e ainda para as relativas aos programas de duração continuada. É permitida sua retificação por meio de lei durante sua vigência, flexibilizando, portanto, a possibilidade de revisão de seus objetivos e metas, o PPA cumpre o papel de balizar a elaboração das outras peças do sistema – a LDO e a LOA – que, com ele, devem ser compatibilizados.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) representou uma novidade no processo orçamentário, com as seguintes atribuições: I) definir metas e prioridades da administração pública federal; II) orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA; III) dispor sobre alterações na legislação tributária; IV) autorizar a criação de cargos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal. A LDO representa, na prática, a arena de negociação do orçamento, podendo, por essa razão, ser apontada como a fase mais importante de todo o processo. É aí que devem ser negociadas as alterações na legislação tributária, decididos quais setores deverão ser contemplados com financiamentos governamentais, dentre outros.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende, por sua vez, três segmentos: o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o Orçamento da Seguridade Social. O Orçamento Fiscal, por sua abrangência e dimensão, constitui-se no principal dos três orçamentos e refere-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta⁶⁸, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. O orçamento da seguridade social abrange as entidades e órgãos a ela vinculados – saúde, previdência e assistência social – da administração direta e indireta, bem como os

⁶⁸ A administração indireta compreende quatro categorias de entidades: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. O orçamento de investimento compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o poder público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Na União, a elaboração do orçamento anual desenvolve-se no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, cujo órgão central é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Neste, a responsabilidade pela coordenação, consolidação e supervisão da elaboração orçamentária é da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

O governo federal desenvolve o processo de elaboração da proposta orçamentária por meio do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR). Em 2009, o MPOG iniciou a implantação de um novo sistema – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) –, com finalidade de racionalizar os processos de elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e do orçamento anual (GIACOMONI, 2012, p. 248).

Na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), primeiro estimam-se as receitas e, em seguida, a partir do total de receitas estimadas, fixam-se as despesas. A responsável pelas estimativas das receitas é a Secretaria da Receita Federal (SRF). Por sua vez, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) é responsável pela fixação das despesas orçamentárias a partir da consolidação das demandas orçamentárias dos diversos órgãos e entidades do governo federal.

Em tese, na etapa de elaboração do PLOA, existe uma tendência para a subestimação das receitas, por meio do poder Executivo, a fim de aumentar, por exemplo, o seu poder discricionário dos créditos adicionais, especialmente créditos extraordinários.

São créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas da Lei de Orçamento. Os créditos adicionais classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários. O crédito suplementar destina-se a reforçar dotações orçamentárias que contém o crédito, mas dotação insuficiente. Por seu turno, o crédito especial é destinado ao atendimento de despesas para as quais a lei orçamentária não conta com crédito específico. Já o crédito extraordinário tem por finalidade atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Os dois primeiros dependem de autorização legislativa, já o crédito extraordinário é aberto por medida provisória, dada a sua urgência, não sendo possível aguardar prévia autorização legislativa para realização da despesa (GIACOMONI, 2012, p. 313).

Segundo Giacomoni (2012), a despesa orçamentária é efetivada por meio do cumprimento de três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Entretanto, antes da efetivação, é preciso que haja uma autorização especificada na lei orçamentária, denominada

de dotação. Quando a lei orçamentária é sancionada, essa dotação é denominada Dotação Inicial. Ao longo do exercício, podem surgir dotações novas e todas elas estão sujeitas a acréscimos, cancelamentos totais ou parciais. Ao resultado final de todas essas mudanças, denomina-se dotação autorizada. Esse é o limite autorizado para determinado gasto.

O empenho é legalmente definido como “[...] o ato emanado pela autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (GIACOMONI, 2012, p. 322). A norma veda a realização de despesa sem prévio empenho, ou seja, o empenho deve anteceder a data de aquisição do bem ou da prestação do serviço. A liquidação é o segundo estágio, após o empenho da despesa e da entrega do bem ou a prestação do serviço. Consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tomando-se por base os títulos e documentos que comprovam o respectivo crédito. O pagamento é desenvolvido em dois momentos distintos: I) a emissão da ordem de pagamento; e II) o pagamento propriamente dito. A ordem de pagamento da despesa só será emitida após a liquidação.

Despesas empenhadas em um exercício e pagas no seguinte pertencem ao exercício financeiro do empenho. Para efeito de apuração das contas do exercício, consideram-se despesas executadas as que cumpriram o estágio do empenho, configurando, dessa forma, o chamado regime de exercício ou de competência. As despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, serão inscritas em “restos a pagar” (GIACOMONI, 2012, p. 322).

No sistema brasileiro, o procedimento de “Inscrição em Restos a Pagar” registra contabilmente despesas que foram comprometidas em um determinado exercício e que, por diversas razões, nele não foram pagas. Representam uma postergação do efetivo desembolso para exercícios posteriores, uma acumulação de passivos financeiros (dívidas com fornecedores a serem quitadas em exercícios seguintes). Estudiosos da área têm observado na administração federal um forte desequilíbrio representado pelo acúmulo, ano após ano, de um estoque crescente de “restos a pagar” contabilizados e não pagos, uma pesada carga de endividamento transferida para o futuro.

O fechamento do ciclo orçamentário ocorre com o processo de fiscalização atribuído ao Congresso Nacional, que por meio de uma Comissão Mista Permanente, formada por senadores e deputados, realiza o controle interno, examinando e emitindo parecer sobre o Plano Plurianual, a LDO, a LOA e os créditos adicionais solicitados e também sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição. O controle externo, por sua vez, é também de responsabilidade do Congresso, que conta, para

desempenho desse papel, com a participação dos Tribunais de Contas, a quem cabe, entre outras funções, apreciar e julgar as contas prestadas anualmente pelo Executivo, na figura do Presidente da República (OLIVEIRA, 2012, p. 102).

A nova moldura orçamentária legada pela Constituição de 1988 representou, de fato, uma grande contribuição para a construção de um Estado democrático. Recuperou formalmente as condições para o processo de planejamento, fortaleceu o Poder Legislativo na sua definição e transformou-se em um instrumento potencial de controle da sociedade sobre o Estado (OLIVEIRA, 2012, p. 102).

Entretanto, este novo processo orçamentário não atingiu o avanço que se esperava devido algumas velhas práticas, quais sejam: a subestimação de receitas por parte do Executivo; o desinteresse do próprio Legislativo em cumprir e aprimorar as novas regras estabelecidas, porque contrárias aos interesses particulares de seus membros; e principalmente, a grande margem de manobra e de poder que o Executivo continuou a ter sobre a execução orçamentária, por ser o orçamento aprovado apenas de caráter autorizativo, não obrigando a gastar efetivamente tudo o que foi orçado (OLIVEIRA, 2012, p. 105).

4.1.1 Classificação das despesas orçamentárias

No orçamento brasileiro e nas publicações oficiais que divulgam seus resultados consolidados, as despesas públicas aparecem classificadas segundo três critérios distintos, contemplados na Lei nº 4.320 de 1964. Cada um deles fornece elementos distintos para sua análise, que vão da identificação dos órgãos responsáveis pela sua execução, às realizações do governo, ou ainda às implicações macroeconômicas. São eles: I) classificação institucional; II) a classificação funcional; e a III) classificação por categorias econômicas, por elementos e subelementos.

Segundo Oliveira (2012), a classificação institucional é o mais antigo critério de classificação de despesa, sendo o seu objetivo principal evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela sua execução, identificando os órgãos para os quais são destinados os recursos. No entanto, esta classificação isoladamente não possibilita uma visão clara dos objetivos de gastos do governo nem fornece elementos para avaliar os seus impactos na vida social e econômica como um todo.

A classificação funcional-programática, instrumento indispensável para a utilização do orçamento como peça de planejamento, representou um aperfeiçoamento da classificação funcional que, adotada no Brasil de forma embrionária a partir de 1933, evoluiu

nas décadas seguintes até sua consolidação pela Lei nº 4.320/64, que confirmou sua estrutura em dez funções, cada uma sendo subdividida em dez subfunções. Este foi um passo importante para a criação das condições para a implantação das técnicas do Orçamento-Programa, que só foi implantado em 1974, com a introdução da classificação funcional-programática, pela Portaria nº 9/74. Com ela, as funções foram ampliadas de dez para dezesseis e desdobradas em programas, os quais, por sua vez, foram subdivididos em subprogramas e estes em projetos. Os projetos e atividades são os instrumentos com os quais se materializam os objetivos estabelecidos.

Em 1999, a classificação funcional-programática foi extinta pela Portaria nº 42 do Ministério do Orçamento e Gestão, sendo substituída pela classificação funcional e subdividida em subfunções, tornadas obrigatórias para todas as unidades da federação, tornando-se, portanto, comparáveis. Atualmente existem 28 funções, entre as quais destaca-se as funções 8 e 9, da Assistência Social e da Previdência Social, respectivamente, que serão objetos de análise deste trabalho.

A análise das despesas a partir da classificação da categoria econômica é de grande relevância nas finanças públicas por ser possível classificá-las de acordo com seu grau de rigidez e, com isso, determinar a vulnerabilidade das finanças em estudo. A Lei nº 4.320/64 a estabeleceu sob duas categorias: I) as despesas correntes e II) as despesas de capital. À despesa corrente foram vinculadas duas subcategorias: as despesas de custeio⁶⁹ e as transferências correntes⁷⁰; e à despesa de capital três subcategorias: os investimentos⁷¹, as inversões financeiras⁷² e as transferências de capital⁷³.

Essa classificação econômica é complementada pela classificação por elementos, apresentando um nível mais detalhado. Assim, por exemplo, as Despesas Correntes (categoria econômica) incluem as Despesas de Custeio (subcategoria econômica), as quais, por sua vez, se subdividem em: Pessoal, Material de consumo (elementos), que ainda podem ser desagregados em subelementos.

⁶⁹ São os gastos destinados a garantir o funcionamento da máquina pública e a oferta de serviços públicos; compõem-se, predominantemente, dos gastos com pessoal e das demais despesas

⁷⁰ Dizem respeito ao repasse de recursos realizado entre as esferas governamentais – constitucionais ou voluntárias – destinada ao financiamento de uma despesa corrente.

⁷¹ As despesas com investimentos encontram-se vinculadas à realização de obras pela administração pública. Elas representam a contribuição do governo à formação bruta de capital fixo da economia.

⁷² Referem-se tanto a aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização ou à constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem objetivos comerciais e financeiros.

⁷³ Referem-se aos repasses de recursos entre as esferas governamentais para a realização de investimentos ou inversões financeiras.

A importância desse critério é que, além de facilitar o controle contábil dos gastos, tanto em nível interno como externo, ele propicia a construção de uma série de indicadores de grande utilidade para a avaliação da situação das finanças governamentais. O cruzamento das informações contidas nos diversos critérios de classificação de gastos – institucional, funcional e categoria econômica, elemento e subelementos – fornece amplo material para balizar análises sobre desempenho e resultados alcançados pelo governo em diversos campos de atuação e também para avaliar o estado de sua saúde financeira, suas principais vulnerabilidades e as alternativas mais favoráveis para a correção de eventuais desequilíbrios existentes (OLIVEIRA, 2012, p. 145).

Neste trabalho, optou-se por analisar a execução orçamentária a partir da classificação funcional, por ser esta a classificação de despesa que melhor apresenta os valores executados para as políticas sociais em questão.

4.2 RECEITAS PÚBLICAS E A CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: QUEM PAGA A CONTA?

Entendida a estrutura orçamentária e de suas despesas, faz-se necessário compreender como o Estado financia os seus gastos. A principal fonte de receita pública advém da cobrança de tributos. Contudo, existem outras, quais sejam: I) a exploração de atividades econômicas por órgãos estatais e unidades orçamentárias, classificadas como receitas agropecuárias, industrial e de serviços; II) a exploração do patrimônio estatal, na forma de juros, aluguéis e dividendos (receitas patrimoniais); III) as transferências que recebe de pessoas jurídicas, físicas e também de outras unidades de governo (transferências correntes e de capital); IV) a venda de patrimônio (alienação de bens); e V) a dívida contratada sob a forma de títulos e contratos, quando a arrecadação se revela insuficiente para cobrir gastos ou para financiar projetos e programas que não contam com dotações orçamentárias.

Conceitualmente, a carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos que o Estado extrai da sociedade para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade e o produto ou a renda nacional de um determinado país.

No Brasil, são três as categorias de tributos que podem ser cobrados pelos poderes públicos, de acordo com a Constituição de 1988: I) os impostos; II) as taxas; e III) as contribuições de melhoria. Além desses tributos previstos no capítulo tributário, a Constituição também autoriza à União, no art. 149, instituir as contribuições sociais como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas.

Os princípios que regulam e balizam as condições de cobrança de impostos, visando estabelecer limites ao poder de tributar do Estado e proteger o contribuinte contra a ação do Estado, encontram-se claramente explícitos no capítulo da “Ordem Tributária” da Constituição de 1988, como os da legalidade⁷⁴, anterioridade⁷⁵, anualidade⁷⁶ e isonomia. Além disso, para evitar a instituição de impostos de má qualidade para o sistema, o texto constitucional proibiu, no art. 154, inciso I, a criação de impostos de incidência cumulativa, ao mesmo tempo que garantiu, por se tratar de um país de organização federativa, que todo novo imposto criado, cuja competência passou a ser exclusiva da União, deve ter 20% de sua arrecadação destinados para os estados e municípios (BRASIL, 1988).

As taxas, ao contrário dos impostos, pressupõem, por sua vez, para a sua cobrança, o exercício de atividades regulares inscritas no âmbito do poder de polícia da administração pública ou a prestação de alguma espécie de serviço público à comunidade. De acordo com isso, elas podem ser classificadas em taxas regulatórias e taxas remuneratórias. As regulatórias têm o objetivo de impedir, restringir ou regular o exercício de determinadas atividades que afetam o interesse da população. É o caso, por exemplo, das licenças concedidas para funcionamento de estabelecimentos comerciais. Já as taxas remuneratórias resultam da prestação de algum serviço oferecido pelo setor público, como a iluminação pública ou coleta de lixo, por exemplo.

As contribuições de melhorias têm como fato gerador a realização de obras pelas administrações públicas que resultem em benefícios para a população residente em uma área. No entanto, dificuldades técnicas para a sua cobrança têm levado a administração pública a substituí-las pela cobrança de taxas.

No caso das contribuições sociais, estas receberam grandes impulsos no Brasil a partir do golpe de 1964, quando se instalou no país a ditadura militar com o objetivo de garantir o crescimento acelerado a qualquer custo. Comprometido com esse objetivo e com a necessidade de liberar recursos orçamentários para amparar e fomentar o processo de acumulação, procurou-se criar mecanismos que permitissem às políticas sociais capacidade de se autofinanciarem, sem necessidade de recursos fiscais.

Mas foi a partir da Constituição de 1988 que, na tentativa de promover um processo de descentralização tributária em prol dos estados e municípios, por meio dos

⁷⁴ O imposto só pode ser cobrado uma vez que tenha sido instituído em lei.

⁷⁵ Veta alterações para fatos geradores ocorridos antes da instituição da lei, impedindo que tenham efeitos retroativos.

⁷⁶ Assegura ao contribuinte que as alterações introduzidas no quadro tributário só poderão entrar em vigor no exercício seguinte.

impostos, combinada com uma ampliação dos direitos sociais, inscritos no capítulo da “Ordem Social”, que as contribuições ganharam maior impulso e viram sua participação aumentar rapidamente na composição da carga tributária.

Isto porque, preocupados em ampliar e garantir recursos cativos e estáveis para o financiamento das políticas sociais, os constituintes de 1988 procuraram: I) substituir o sistema de proteção social vigente até a data, marcado, do ponto de vista de seu alcance e cobertura, pelo caráter excludente dos programas, por outro mais amplo, de caráter universal, incluindo, no texto constitucional o conceito de seguridade social; II) ampliar e diversificar as bases de financiamento desse sistema, reduzindo sua dependência das contribuições incidentes sobre folhas de salários, ampliando sua base de incidência para o lucro e o faturamento das empresas, de acordo com o art. 195 da Constituição de 1988; III) visando tornar essas receitas exclusivas da seguridade social, a esta foi atribuído orçamento próprio, formalmente separado do orçamento fiscal.

As receitas do Orçamento da Seguridade Social (OSS), do ponto de vista constitucional, são integradas principalmente pelas receitas realizadas em contribuições sociais. Além dessas, estão ainda legalmente associadas às ações desse Orçamento as receitas derivadas da ação dos diversos órgãos que as executam; são receitas operacionais ou patrimoniais dos Ministérios da Previdência e Assistência Social, também incluídas as respectivas taxas pelo exercício do poder de fiscalização dos órgãos desses ministérios.

A Constituição Federal determina a existência das contribuições sociais cobradas das empresas incidentes sobre a folha de pagamentos, sobre o faturamento, o lucro, a movimentação financeira e as contribuições relativas aos concursos de prognósticos.

A Contribuição para o Financiamento da Seguridade (COFINS) é uma criação da Constituição Federal de 1988 e sua base de incidência é sobre o faturamento das empresas. Concebida para um modelo mais verticalizado de produção que predominava à época, incidia em cascata sobre todas as etapas da produção, com uma alíquota única de 2%. Depois dos acordos com o FMI e das maiores demandas por ajuste fiscal, teve as suas alíquotas aumentadas para 3%, já em 1998. Em 2003, o setor financeiro passou a pagar sob uma alíquota de 4%. Em 2004, em resposta à enorme fragmentação que o processo produtivo assumiu ao longo dos anos 90, a COFINS tornou-se não cumulativa e passou a ser compensada de uma etapa para outra. A arrecadação aumentou basicamente por dois motivos: a alíquota escolhida, de 7,6%, revelou-se maior do que a incidência média ao consumidor final no mecanismo anterior; e passou a ser cobrada também do importador, para equiparar a tributação dos importados à tributação interna (ANFIP, 2012, p. 45).

TABELA 4: Receita da COFINS e estimativas de renúncias (R\$ milhões e % PIB)

COFINS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Valor total	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023	159.891
% PIB	4,17	3,81	3,83	3,96	3,60	3,71	3,86
Renúncias	5.411	9.810	13.351	20.058	29.419	33.833	34.618
% Renúncias	6,0%	10,9%	13,1%	16,7%	25,2%	24,2%	21,7%

Fonte: ANFIP, 2012, p. 46.

A Tabela 4, elaborada pela ANFIP (2012), com dados de 2005 a 2011, permite acompanhar a evolução da receita da COFINS, inclusive comparando-a em razão do PIB, e apresenta também a estimativa de renúncias⁷⁷.

Embora seja apenas uma estimativa apresentada nos relatórios da Receita Federal e na prática os valores reais sejam ainda maiores, a evolução das renúncias foi muito rápida. Elas representavam 6,0% da receita da COFINS, em 2005. Durante a crise mundial financeira eclodida em 2008, as renúncias foram largamente utilizadas para mitigar os seus efeitos. Somente em 2009, elas passaram a representar 25,2% da contribuição, mais de um quarto do arrecadado. Esse percentual caiu em 2010 e em 2011, porque parte das renúncias eram temporárias, mas em 2011 ainda foram 21,7%. A diminuição das renúncias permitiu crescer a arrecadação da COFINS. Em 2011 ela arrecadou R\$ 159,9 bilhões, um crescimento de 14,2% em relação ao ano anterior.

Segundo Salvador (2012a, p. 138), a COFINS é a segunda fonte de financiamento mais importante da seguridade social, perdendo apenas para a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS). A COFINS é a principal fonte de financiamento da política de assistência social no Brasil, respondendo por 86,26% do orçamento executado para esta função no ano de 2011.

As receitas da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), incidente sobre o faturamento das empresas, também cresceram com o período do ajuste fiscal, pós 1998. E a sua transformação em uma contribuição não cumulativa antecedeu a da COFINS. O período de desoneração também se deu a partir de 2004 e, em relação ao PIB, a sua arrecadação chegou ao piso durante a crise de 2009. A tabela 5, elaborada pela ANFIP (2012), apresenta os números de arrecadação em valores nominais e em relação ao PIB, o montante estimado para as renúncias e o seu significado percentual frente à arrecadação da parcela da Contribuição para o PIS.

⁷⁷ Para aprofundamento teórico sobre as renúncias tributárias consulta Salvador (2010).

TABELA 5: Receita do PIS e estimativas de renúncias (R\$ milhões e % PIB)

PIS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Valor total	22.083	23.815	26.116	30.830	31.031	40.373	42.023
% PIB	1,03	1,01	0,98	1,02	0,96	1,07	1,01
Renúncias	1.317	2.435	2.377	3.733	5.651	6.955	6.543
% Renúncias	6,0%	10,2%	9,1%	12,1%	18,2%	17,2%	15,6%

Fonte: ANFIP, 2012, p. 48.

A arrecadação do PIS cresceu 90%, se comparados os valores de 2011 em relação aos de 2005. Essa arrecadação poderia retornar em serviços com maior qualidade para a população se não tivessem aumentado também as renúncias fiscais do período. Em 2011, as renúncias do PIS chegaram a 15,6% do arrecadado, em contraposição a 6,0% do ano de 2005.

O Programa de Integração Social (PIS), juntamente com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), mais conhecidos pela sigla PIS/PASEP, são as principais fontes que financiam a política social de trabalho no Brasil, como o programa do seguro-desemprego e o abono salarial.

Completa o modelo de pluralidade das fontes de financiamento da Seguridade a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL). Essa fonte da Seguridade é duplamente eficaz em matéria de distribuição de renda, primeiro na tributação, por se tratar de um tributo direto, é a única fonte incidente sobre a renda do capital (lucro líquido) que financia a seguridade social; segundo na alocação de recursos, por estar associada diretamente aos gastos sociais.

TABELA 6: Receita da CSLL e estimativas de renúncias (R\$ milhões e % PIB)

CSLL	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Valor total	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754	57.845
% PIB	1,22	1,15	1,26	1,40	1,35	1,21	1,40
Renúncias	2.022	2.535	2.958	4.525	6.087	8.333	5.830
% Renúncias	7,7%	9,3%	8,8%	10,6%	14,0%	18,2%	10,1%

Fonte: ANFIP, 2012, p. 50.

A Tabela 6, também elaborada pela ANFIP (2012), apresenta os dados relativos à arrecadação da CSLL, de 2005 a 2011, em valores correntes e em percentuais do PIB e, adicionalmente, os valores das renúncias. Nela, verifica-se que a arrecadação em 2011 apresentou um expressivo crescimento em relação a 2010, 26,4%. Um dos motivos para explicar a ocorrência dessa relevante arrecadação da CSLL em 2011 foi a decisão do STF em

2010, considerando constitucional a incidência dessa contribuição sobre o lucro relativo às atividades de comércio exterior. Como somente em 2011 foram cassadas as liminares que impediam essa cobrança, somente neste ano foi percebido o aumento na arrecadação.

Já as receitas das contribuições sobre concursos de prognósticos, segundo a ANFIP (2012), acumulam o maior nível de aplicações em desacordo com o mandamento constitucional. Definidas enquanto receitas do Orçamento da Seguridade Social, a maior parte da alocação desses recursos encontra-se no Orçamento Fiscal, financiando clube de futebol, cultura, esporte de alto rendimento, fundo penitenciário, financiamento educacional, entre outros. Em 2011, por exemplo, das diversas contribuições sobre concursos de prognósticos e da apropriação dos prêmios prescritos, apenas R\$ 309,9 milhões foram aplicados na Seguridade. Isto representa menos de 10% do valor arrecadado, que foi de R\$ 3,4 bilhões (ANFIP, 2012, p. 51).

Como se pode verificar, para a União tornou-se muito vantajosa a criação das contribuições sociais, porque, ao contrário dos impostos, cuja criação foi condicionada à observância dos princípios da anualidade e da não cumulatividade, a cobrança das contribuições foi limitada apenas à exigência da noventena⁷⁸ (BRASIL, 1988), e não foi estabelecida nenhuma regra de partilha com estados e municípios, significando que suas receitas seriam inteiramente apropriadas pelo governo federal. Essas vantagens levaram a União a intensificar a exploração dessas contribuições em detrimento dos impostos tradicionais.

Essa intensificação da cobrança de contribuições sociais vai influenciar na qualidade do sistema tributário, que é determinada pela combinação dos diferentes tipos de tributos e das suas respectivas bases de incidência. É a partir dessa compreensão que o sistema tributário pode ser classificado como regressivo, progressivo ou proporcional. Um tributo é considerado regressivo quando penaliza mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. De modo inverso, o progressivo é aquele cujo ônus da tributação recai de forma mais intensa nos indivíduos com maiores rendimentos. Já o tributo proporcional é aquele cuja imposição não promove alteração na estrutura da distribuição de renda, sendo idêntico, em termos relativos, para níveis diferenciados de renda.

É extremamente relevante analisar a base de incidência de um tributo, pois é a partir dela que eles são classificados em diretos e indiretos. São considerados tributos diretos os que incidem sobre renda e patrimônio, sendo assim chamados porque, em princípio, não

⁷⁸ As contribuições sociais podem ser exigidas quando decorridos noventa dias da data da publicação da lei que a criou.

são passíveis de transferência para terceiros, significando que o contribuinte que o recolhe aos cofres públicos é o mesmo que efetivamente arca com o seu ônus. Em contrapartida, os tributos indiretos são os que incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, no caso o consumidor final.

Teoricamente os tributos diretos, por terem como base para sua cobrança a renda e o patrimônio dos contribuintes, são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade, e, portanto, para políticas redistributivas de renda. Os tributos indiretos, por sua vez, por terem o consumo como base de incidência, são considerados regressivos, pois oneram a sociedade de maneira homogênea, independentemente da renda auferida por cada cidadão.

No caso dos tributos indiretos, a separação entre os contribuintes que recolhem e os que arcam com o ônus, termina gerando o “fetiche do imposto”, em que o responsável pelo seu recolhimento (empresário) nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus, quando se sabe que este, ao integrar a sua estrutura de custos, termina sendo, habitualmente, repassado para os preços, e quem de fato arca com esse custo é o consumidor, que tende a não perceber a contribuição tributária envolvida no ato da compra, inibindo o reforço da consciência que poderia resultar desse processo sobre os vínculos existentes entre imposto, cidadania e Estado (OLIVEIRA, 2012, p. 192).

Segundo O'Connor (1977), as classes dominantes tentam justificar ideologicamente a exploração tributária por meio de slogans como os de justiça, equidade tributária ou incentivo ao progresso; porém, terminam lançando o maior ônus da tributação sobre os ombros mais fracos, sempre em nome do progresso, da eficiência e, na atualidade, da competitividade.

Para Oliveira (2012, p. 221), três variáveis podem determinar o nível e a composição da carga tributária em um dado momento histórico. São elas: I) o padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento da economia de um dado país; II) o papel que o Estado desempenha na sua vida econômica e social; e III) a correlação das forças sociais e políticas.

O padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento atingido pelo país, medido por indicadores como nível de renda *per capita*, condiciona as bases de incidência da tributação e, portanto, as possibilidades da arrecadação e de sua distribuição entre tributos diretos e indiretos. O nível da carga tributária será definido em função do papel que será atribuído ao Estado pela sociedade. Se a intervenção do Estado na vida econômica e social do país é considerada nociva para o funcionamento do sistema, como preconiza o ideário liberal, suas atividades tenderão a ser mínimas e reduzidas suas necessidades de recursos. Se, contrariamente, a sua atuação no campo econômico e social é considerada vital para a reprodução do sistema, ampliando-se e diversificando-se as demandas que lhes são endereçadas por bens e serviços

públicos, suas necessidades de recursos serão maiores e a carga tributária mais elevada. Definindo o montante de recursos que ele terá de contar para o desempenho das tarefas, que são determinadas historicamente, é que se levanta a questão da distribuição de seu ônus entre os membros da sociedade, cuja definição tende a ocorrer como resultado da correlação de forças políticas e sociais que têm inscrito seus interesses no interior de seus aparelhos (OLIVEIRA, 2012, p. 222).

É nesse sentido que a correlação de forças políticas e sociais encontra-se na base da determinação da distribuição dos tributos em diretos e indiretos, ou seja, na composição da carga tributária. Caso a correlação seja desfavorável para a classe trabalhadora, por exemplo, tenderão a predominar, na estrutura tributária, os impostos indiretos, que são caracteristicamente regressivos e instrumentos que contribuem para piorar a distribuição de renda, com baixa incidência sobre renda, lucros e patrimônio. Caso a luta política se revele favorável para a atenuação das desigualdades sociais, certamente os tributos diretos adquirirão maior importância. As disputas em torno dessa questão anuviam, na verdade, uma luta que se trava entre as classes sociais e suas frações, cuja decisão vai ocorrer no âmbito essencialmente político, em função da relação das forças sociais e políticas representadas nos parlamentos (OLIVEIRA, 2012, p. 223).

O Brasil possui elevado índice de tributos indiretos de incidência cumulativa, e menor participação dos impostos incidentes sobre renda e patrimônio (cerca de 23%), o que o torna um caso exemplar de utilização do sistema tributário como poderoso instrumento concentrador da distribuição de renda.

TABELA 7: Carga Tributária por Base de Incidência em % do PIB

Tipo de Base	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	MÉDIA % PIB	MÉDIA 100%
Carga Total % PIB	32,24%	33,35%	33,51%	34,79%	34,41%	33,58%	33,53%	35,31%	33,84%	100,00%
Renda	5,57%	6,28%	6,26%	6,71%	7,06%	6,67%	6,10%	6,72%	6,42%	18,98%
Folha de salário	7,04%	7,33%	7,48%	7,85%	8,30%	8,75%	8,76%	9,10%	8,08%	23,87%
Propriedade	1,03%	1,06%	1,11%	1,17%	1,13%	1,13%	1,26%	1,31%	1,15%	3,40%
Bens e Serviços	15,93%	16,00%	15,98%	16,31%	16,76%	15,90%	16,67%	17,38%	16,37%	48,36%
Transações financeiras	1,63%	1,64%	1,64%	1,70%	0,71%	0,61%	0,70%	0,77%	1,18%	3,47%
Outros	1,04%	1,04%	1,05%	1,05%	0,45%	0,51%	0,03%	0,04%	0,65%	1,92%

Elaboração própria

Fonte: Brasil, CTB, 2007, 2009 e 2012

A Tabela 7, elaborada a partir do relatório anual da Receita Federal intitulado “Carga Tributária Brasileira”, aponta a arrecadação por base de incidência em porcentagem do PIB, nos anos de 2004 a 2011, demonstrando que a média de 48,36% da arrecadação tributária brasileira nesses anos se deu sobre o consumo de bens e serviços, representando a

média de 16,37% do PIB do período, enquanto a arrecadação sobre propriedade foi de apenas 1,15% e sobre renda 6,42% da média do PIB do período. Estes números mostram a regressividade da tributação brasileira que recai sobre a classe trabalhadora por meio do consumo e da folha de salário, enquanto a classe burguesa se beneficia com menores alíquotas sobre propriedade e renda.

Em relação ao tamanho da carga tributária, em 2011 ela representava 35,31% do PIB. Entretanto, nem sempre ela esteve nesta magnitude. Historicamente, seu aumento sempre ocorreu em períodos marcados por alterações na estrutura econômica e no processo de industrialização, com a intensificação das atividades internas e elevação dos níveis de renda *per capita*.

Segundo Oliveira (2012), até 1930, com a economia apoiada na atividade agroexportadora, altamente dependente do comércio exterior para a realização dos lucros do sistema e contando com um mercado interno incipiente e um Estado limitado em suas funções na vida econômica e social, de acordo com os ideais do liberalismo, a carga tributária manteve-se em torno de 12% do PIB.

O autor afirma que, entre 1930 e 1964, apesar da orientação do padrão de acumulação da economia – cujo eixo dinâmico foi deslocado para dentro do país a partir dos investimentos internos, passando a impulsionar o processo de industrialização apoiado pelo Estado, que se tornou fortemente intervencionista ao se responsabilizar pela construção da infraestrutura e da produção dos bens intermediários necessários para viabilizá-la – a carga tributária deu um salto, passando de 12,5% em 1929 para 17% em 1964.

Contudo, o colapso do pacto populista, a crise econômica da primeira metade da década de 1960 e o golpe militar de 1964 redefiniram as alianças políticas entre as classes dominantes e as frações do capital a elas associadas, criando condições para a realização de uma série de reformas na economia brasileira, entre as quais figurava a do sistema tributário, propiciando crescimento mais rápido da carga tributária.

Assim, a reforma tributária realizada em 1966 promoveu uma grande modernização no sistema, substituindo impostos cumulativos por impostos sobre o valor agregado e criou, ao mesmo tempo, condições para o imposto de renda assumir participação mais relevante na estrutura. Presidida, porém, pelo compromisso com o processo de acumulação, o sistema foi ajustado para transferir parcela importante da receita arrecadada para o capital, aprofundando assim seu grau de iniquidade (OLIVEIRA, 2012, p. 228).

A partir da reforma de 1966, Oliveira (2012, p. 231) demarca três períodos distintos em relação a carga tributária: I) o que vai até o final da década de 1970, em que a

carga tributária, apesar do forte engajamento do Estado no processo de acumulação manteve-se em torno de 25% do PIB; II) o que se estende ao longo da década de 1980, em que a carga tributária reduz-se em consequência da crise econômica do país; e III) o que se inicia em 1990 com o Plano Collor e se estende até os dias atuais, em que a carga tributária alcançou expressiva elevação, chegando a atingir 35% do PIB em 2011, conforme já demonstrado, sem que mudanças estruturais importantes tenham sido introduzidas no sistema.

Vale notar que o grande salto registrado no tamanho da carga tributária não se explica pelo fato do país ter conhecido intenso processo de desenvolvimento e ampliado suas bases de tributação. O aumento da carga tributária, antes que produto do desenvolvimento foi obtido praticamente com as mesmas bases de tributação existentes, elevando exacerbadamente o ônus imposto à sociedade para atender à lógica do ajuste fiscal que passou a orientar a política econômica, visando garantir cobertura de déficits públicos e o pagamento de juros das dívidas contraídas pelo Estado para apoiar e alimentar, em parte, os ciclos de acumulação dos períodos anteriores, e, de forma mais significativa a partir da década de 1980, como resultado das políticas de ajuste implementadas que mantiveram permanentemente elevadas as taxas de juros, garantindo o predomínio do capital financeiro sobre o capital industrial. Como consequência desse processo, o sistema tributário foi sendo transformado, gradativamente, em antípoda do crescimento e da justiça fiscal (OLIVEIRA, 2012, p. 231).

Favorável à arrecadação, o sistema tributário brasileiro evoluiu desde a reforma de 1966 e, posteriormente, à de 1988, ampliando as distorções existentes e incorporando novas mazelas, para atender às necessidades de recursos do Estado, o que o transformaria em um instrumento divorciado das questões da equidade.

O resultado positivo na expansão da arrecadação brasileira foi obtido basicamente pela implementação de novos impostos e pelo aumento de alíquotas. A modernização da máquina tributária e o aumento da eficiência arrecadatória, no que pese sua importância, foram subsidiárias. Segundo análise de Pagnussat (2011, p. 59), as alterações no sistema tributário – que resultaram no crescimento da arrecadação – não significaram avanços na questão da justiça fiscal, da equidade, simplicidade, não cumulatividade, eficiência, flexibilidade, dentre outros. Houve até perda de qualidade do sistema tributário brasileiro, em especial com o aumento da regressividade e da complexidade (PAGNUSSAT, 2011, p. 59).

As poucas iniciativas na contramão dessa tendência não foram bem sucedidas, como a tentativa de melhorar o perfil da estrutura tributária brasileira por meio da proposta de instituição de um imposto sobre o patrimônio líquido, apresentada ao Congresso Constituinte, o qual, na Comissão de Sistematização, foi substituído por um vago imposto incidente sobre as grandes fortunas inscrito na Constituição de 1988, mas não regulamentado, portanto, sem condições de ser cobrado até os dias atuais (OLIVEIRA, 2012, p. 236). Isto porque não é

interessante para os donos do poder tributar grandes fortunas ou aumentar a tributação diretamente sobre a renda.

Segundo documento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado “Receita Pública: Quem Paga e Como se Gasta”, utilizando o salário mínimo como referência para classificar os níveis de renda, os números demonstram que famílias com renda mensal de até dois salários mínimos gastaram 48,8% de sua renda com pagamento de tributos no ano de 2004 e aproximadamente 54% em 2008, ao passo que aquelas com renda de mais de trinta salários pagaram 26% e 29%, respectivamente, nos mesmos anos, conforme apontado na Tabela 8.

Os números da tabela 8 confirmam a regressividade da carga tributária no Brasil, demonstrando que ela não incide de maneira homogênea em toda a população, mas compromete gradativamente menos quem aufer maiores rendimentos, e tributa mais os mais pobres. Isto assevera como o Estado é amplamente financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, que ironicamente são os menos beneficiados na repartição do fundo público.

TABELA 8: Distribuição da Carga Tributária segundo Salário Mínimo

Renda Mensal Familiar	Carga tributária 2004 - %	Carga tributária 2008 - %	Dias p/ pagamento de tributos no ano
Até 2 SM	48,8	53,9	197
2a3	38,0	41,9	153
3a5	33,9	37,4	137
5 a 6	32,0	35,3	129
6a8	31,7	35,0	128
8a10	31,7	35,0	128
10a15	30,5	33,7	123
15 a 20	28,4	31,3	115
20 a 30	28,7	31,7	116
Mais de 30 SM	26,3	29,0	106

Fonte: IPEA – “Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil”, 2009.

Essa constatação também foi apresentada por Salvador:

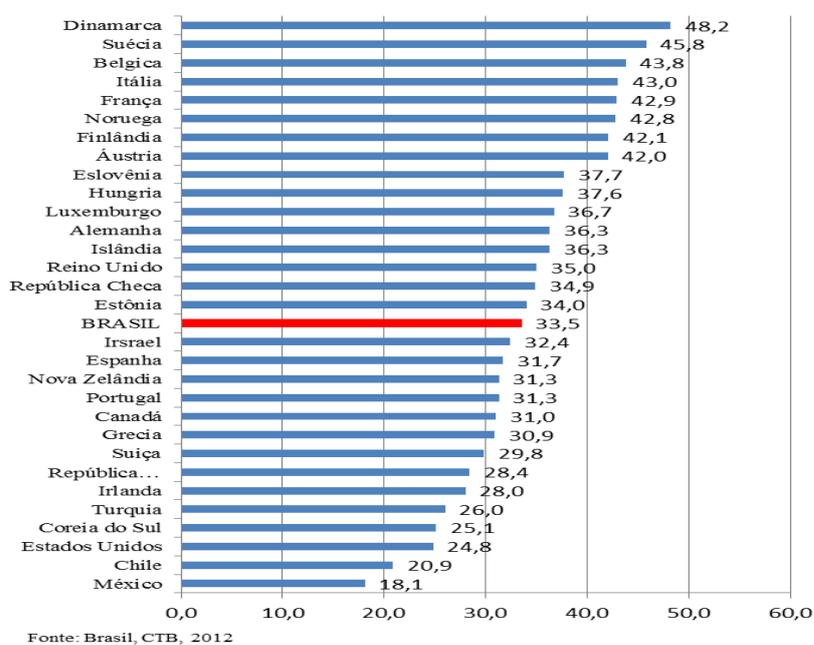
A correlação da luta de classes no país, no contexto do neoliberalismo, foi desfavorável aos trabalhadores e decisiva para o predomínio dos impostos indiretos e regressivos na carga tributária. O sistema tributário foi edificado para privilegiar a acumulação capitalista e onerar os mais pobres e os trabalhadores assalariados, que efetivamente pagam a “conta”. Eles são os maiores responsáveis pelo financiamento do Estado brasileiro, arcando com o ônus de mais de 2/3 das receitas arrecadadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As aplicações financeiras são menos tributadas que a renda dos trabalhadores assalariados. O capital foi o maior ganhador do sistema tributário construído nos governos FHC e Lula. O sistema

financeiro paga menos imposto que o restante da sociedade (SALVADOR, 2012a, p. 148-149).

O Brasil possui uma carga tributária de grande destaque, inclusive em relação aos países com renda *per capita* similar, embora não seja uma campeã mundial, como querem fazer crer os analistas econômicos festejados nos meios de comunicação de massa. Todas as sociedades dotadas de sistemas de proteção social estruturados, cuja provisão advém dos tributos arrecadados pelo Estado, apresentam resultados parecidos, como demonstra o Gráfico 1. O grande impacto nos gastos do Estado brasileiro, porém, são os juros e os encargos sobre a dívida que, de fato, representam a nota dissonante em termos de apropriação do orçamento.

O comprometimento com o pagamento dos juros da dívida e o enfrentamento do desequilíbrio fiscal intensificou-se no final dos anos 90 e início da década de 2000, período em que o governo empreendeu um esforço fiscal sem precedentes, via aumento da arrecadação. Privilegiou a criação e fortalecimento das contribuições em detrimento de tributos considerados de melhor qualidade, como o Imposto de Renda (IR), em razão deste último ser partilhado com os estados e municípios, enquanto as contribuições não o são (PAGNUSSAT, 2011, p. 63). Para utilizar a verba ampliada por meio destas contribuições (receitas vinculadas) foi criada a Desvinculação de Receitas da União (DRU), como possibilidade de contingenciamento orçamentário.

Gráfico 1 - Carga tributária no Brasil e em países da OCDE - 2010



Fonte: Relatório Carga Tributária, 2012, p. 13.

Desde 1994, a União, pelas mais diversas formas, se desobriga de repassar integralmente os recursos vinculados à Seguridade. Ao ser criada pela Emenda Constitucional de Revisão (ECR) n.º 1, de 1994, essa desvinculação era denominada Fundo Social de Emergência. Durante o período de vigência desse Fundo, de dois anos, ficou demonstrada a inadequação do título “social”. Integraram esse Fundo, não mais compondo as repartições constitucionais ou obedecendo às vinculações constitucionais: os recursos do Imposto de Renda – IR descontados de servidores públicos federais; o resultado do pacote fiscal que acarretou um aumento da arrecadação de impostos (IR, ITR e IOF) e de contribuições sociais (CSLL e PIS/PASEP); e 20% da arrecadação total dos impostos e contribuições (ressalvadas as deduções anteriores). Naquela época, até mesmo 20% das contribuições previdenciárias eram desvinculadas (ANFIP, 2012, p. 89).

Ao longo dos dois anos de vigência demonstrou-se que o FSE de social não tinha nada. Decorria de necessidades fiscais das novas políticas monetárias do Plano Real, com altíssimos custos da dívida federal. A sua renovação em 1996 pela Emenda Constitucional n.º 10 já consignava essa desvinculação sob nova denominação: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Por problemas federativos, deixou de subtrair dos fundos constitucionais de repartição 20% da arrecadação dos impostos, mas manteve as demais desvinculações. O FEF foi posteriormente renovado por mais dois anos, com a EC n.º 17 de 1997.

Em 2000, foi criada a Desvinculação de Receitas da União (DRU), pela EC n.º 27, renovada pelas Emendas Constitucionais n.º 42, de 2003, 56, de 2007, e 68, de 2011. Hoje, os efeitos da DRU estão restritos às desvinculações das contribuições sociais e das contribuições econômicas; a educação deixou de perder recursos com a EC n.º 59, de 2009 (ANFIP, 2012).

A DRU era a ferramenta que faltava para a concretização do processo de concentração de recursos na União. Ela possibilitou a desvinculação de receitas, como as contribuições sociais, que foram constitucionalmente criadas como receitas vinculadas a algumas políticas sociais, e por isso não entraram na repartição de recursos com Estados e Municípios. A intensificação do aumento de alíquotas das contribuições sociais possibilitou uma liberdade de uso tanto da parcela relativa ao aumento dessa arrecadação, quanto da parcela desvinculada, por meio da DRU.

Segundo a ANFIP (2012), isso fica evidenciado ao acompanhar o histórico da COFINS que, por exemplo, em 1998 teve sua alíquota elevada de 2% para 3%, aumentando a receita dessa contribuição de 1,9% do PIB para 3,2%. Em 2003, a transformação da COFINS

numa contribuição não-cumulativa, com a aplicação de uma alíquota de 7,6%, elevou a receita dessa contribuição, em relação ao PIB, de 3,4% para 4,0%.

A Tabela 9, elaborada pela ANFIP (2012), apresenta as perdas de recursos do Orçamento da Seguridade Social em decorrência da DRU.

TABELA 9: Receitas de contribuições sociais e os efeitos da DRU (R\$ milhões)

Receita / Despesa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
COFINS	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023	159.891
PIS/PASEP	22.083	23.815	26.116	30.830	31.031	40.373	42.023
CSLL	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754	57.845
Concursos de Prognóstico	1.578	1.956	2.431	2.054	2.497	3.148	3.414
CPMF	29.654	32.493	36.382	1.004	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Total	169.144	175.871	200.408	196.484	193.879	229.298	263.173
Valores Desvinculados	32.580	33.806	38.550	39.255	38.776	45.860	52.635

Fonte: ANFIP, 2012, p. 92.

Ao retirar R\$ 52,6 bilhões do Orçamento da Seguridade Social em 2011, a DRU cumpre um papel de esvaziar o financiamento, suprimindo a maior parte do *superávit* da Seguridade. Essa subtração de recursos não aparece nos relatórios como uma transferência de recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. É como se esses recursos fossem, por natureza, do Orçamento Fiscal (ANFIP, 2012, p. 91).

O resultado dessas manobras foi a obtenção de expressivos *superávits* primários a partir da década de 2000. Nessa perspectiva, o nível do *superávit* estabelecido para garantir uma trajetória confiável para a dívida pública adquiriu o status de despesa obrigatória, ao passo que os gastos discricionários tornaram-se meros resíduos, uma vez que sacrificados sempre que ocorrem desvios das metas estabelecidas para a relação dívida/PIB.

Por meio da DRU ocorre uma perversa ‘alquimia’ que transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do *superávit* primário e, por consequência, os utiliza para pagar juros da dívida (SALVADOR, 2010, p. 233).

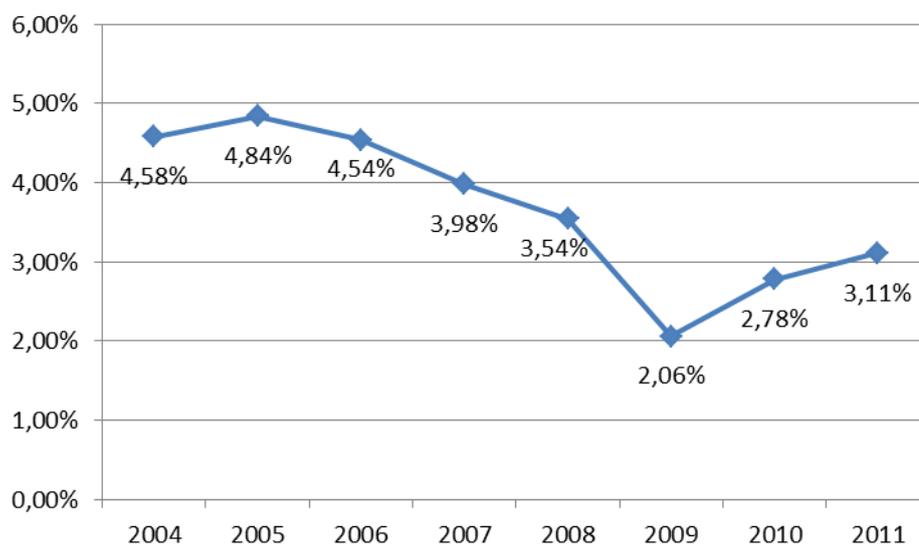
Ao longo do ano de 2011, por exemplo, o governo federal produziu um *superávit* primário muito superior ao mínimo exigido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A LDO 2011 estabelecia como meta a produção de R\$ 81,8 bilhões de *superávit* primário, mas autorizava que, desse montante, R\$ 32,0 bilhões relativos aos investimentos do PAC pudessem ser abatidos. Assim, ao final do exercício, o *superávit* mínimo real seria de R\$ 49,8 bilhões. Um valor já muito alto, se compararmos com os mais diversos países, nesse cenário de crise (ANFIP, 2012, p. 22).

Segundo a ANFIP (2012), ao longo do ano de 2011, inicialmente, o governo abriu mão da prerrogativa de abater a execução do PAC, o que significou ampliar o esforço fiscal em R\$ 32 bilhões. E, depois, ainda aumentou esse patamar em mais R\$ 10 bilhões, totalizando uma meta de R\$ 91,8 bilhões. O resultado final foi um ajuste ainda maior, de R\$ 93 bilhões. Na prática foram R\$ 43 bilhões acima do mínimo determinado legalmente pela LDO.

O Gráfico 2, elaborado a partir de informações do Banco Central, demonstra em porcentagens do PIB, o montante de recursos que vem sendo “economizado” pelo governo federal a fim de “sobrar” dinheiro para pagamento da dívida pública brasileira. Em 2009 obteve-se o menor índice de superávit devido à crise que assolava o mercado internacional no período, mas nos anos seguintes o ajuste fiscal voltou a crescer, elevando o superávit primário de 2010 e 2011.

Essa ideia de sustentabilidade da dívida, que nada mais significa do que a garantia de pagamento do seu estoque e de seus encargos para os detentores dos títulos públicos, passou a balizar as expectativas dos agentes econômicos sobre a capacidade do Estado de honrar seus compromissos e deu nova conformação a política fiscal.

GRÁFICO 2: Superávit Primário em % do PIB



Elaboração própria

Fonte: Série histórica do Banco Central

Em seu estudo, Brettas (2012) põe às claras o tamanho da dívida pública e dos gastos com o pagamento de juros dos cinco países mais endividados e do Brasil. A Tabela 10 foi tomada de empréstimo com o fim de demonstrar os custos astronômicos da dívida para o

Brasil que, embora tenha endividamento menor que os casos citados, despense muito mais recursos no pagamento de juros.

TABELA 10 - Dívida total e gastos com o pagamento de juros em 2010 e 2011 (em % do PIB)

País	2010		2011	
	Dívida total/PIB (%)	Pagamento de juros da dívida/PIB (%)	Dívida total/PIB (%)	Pagamento de juros da dívida/PIB (%)
Japão	199	1,43	209,20	0,80
Grécia	143	5,47	154,80	6,50
Itália	119	4,53	119,80	4,20
Irlanda	95,7	3,20	112,60	3,20
Portugal	93	3,04	103,50	3,40
Brasil	59	5,10	57,40	4,90

Fonte: Economist Intelligence Unit (EIU), divulgado pela BBC Brasil, apud Brettas, 2012, p. 116.

O Japão, por exemplo, tinha uma dívida equivalente a mais de duas vezes o seu PIB em 2011 (209,20%), e gastou menos de 1% do PIB com pagamento de juros. O Brasil, que estava em 12º segundo lugar no ranking dos países mais endividados, foi o segundo país que mais gastou com juros da dívida em relação ao PIB, ficando atrás somente da Grécia, que vem enfrentando uma profunda crise econômica. O percentual da dívida externa brasileira sobre o PIB alcançou 57,4% e os juros da dívida pagos sobre o PIB 4,9%, em 2011.

Apenas uma olhadela nos relatórios da *Auditoria Cidadã da Dívida* revela que, por exemplo, no ano de 2011, o Orçamento Geral da União executou nada menos que 45% de seus recursos para pagamento de juros e amortizações da dívida – que alcançou a bagatela de 708 bilhões de reais. A mesma peça orçamentária reservou 4,07% para gastos com saúde, 2,99% para a educação e 2,85% para a assistência social⁷⁹.

Isto porque, para que a política econômica tenha credibilidade e ganhe reputação, convalidando as expectativas destes agentes, é necessário que a política fiscal seja confiável e que o Estado, além de conseguir manter-se, aos seus olhos, como bom pagador, contendo a relação dívida/PIB em parâmetros sustentáveis, administre bem os fluxos anuais de suas receitas e gastos, de acordo com a situação apresentada por aquela relação. Caso elevada, a política fiscal deve estabelecer e perseguir metas de contenção fiscal, ou de geração de superávits fiscais, que reduza a níveis confiáveis para os agentes econômicos. Os resultados dos fluxos anuais (déficit ou superávit) transformam-se, assim, no farol que ilumina, no

⁷⁹ Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012>>. Acesso em: 24 de outubro de 2013.

presente, a trajetória futura da dívida, sendo determinante para o sucesso ou insucesso da política econômica (OLIVEIRA, 2012, p. 253).

Resumindo, o Estado, no momento atual do capitalismo, desempenha um papel distinto e fundamental, qual seja, o de garantir a rentabilidade dos títulos públicos como espaço de valorização do capital, bem como oferecer salvaguardas aos bancos e empresas nas crises e defender a lucratividade de outros ativos atraentes ao capital.

Para cumprir este novo papel, entretanto, o Estado teria de tornar-se confiável para os agentes privados, já que atuaria predominantemente como espaço de valorização da riqueza financeira, significando que seus passivos não podem apresentar riscos de inadimplência. Dito de outra forma, que seu pagamento deve ser dado como líquido e certo, com o Estado sendo capaz de honrá-lo, sustentá-lo não só nas condições vigentes, mas também nos cenários construídos a partir do comportamento esperado para variáveis que influenciam a relação dívida/PIB. O grau dessa capacidade seria medido por um critério especialmente criado para essa finalidade, o risco-país, associado ao tamanho da dívida interna pública, à dívida externa e ao desempenho apresentado pelo país no tocante à economia e aos fluxos anuais de suas contas públicas, tornando-se o balizador das expectativas dos agentes econômicos sobre essa capacidade e definidor das taxas de juros cobradas sobre os empréstimos por ele demandado: variando inversamente ao nível do risco, o prêmio exigido (as taxas de juros) atua como fator de estímulo para manter confiáveis os fundamentos fiscais, ou, ao contrário, como instrumento punitivo de sua negligência nessa questão (OLIVEIRA, 2012, p. 252).

Desta forma, o capital, por meio dos agentes econômicos, tem ditado as regras de atuação do Estado, determinando por meio da política fiscal, onde e como o orçamento tem de ser gasto, e quais segmentos serão privilegiados em detrimento de outros.

Nesse contexto, déficit e dívida pública não são apenas instrumentos de política econômica e mecanismos de financiamento do Estado. São antes, na sua origem, as bases que têm sustentado e garantido a lucratividade e reprodução, em escala ampliada, do sistema capitalista. Somente os ingênuos acreditam que o capitalismo viva sem o Estado, quando este, na verdade, faz parte de sua constituição orgânica (OLIVEIRA, 2012, p. 244).

Para Oliveira (2012), o novo regime que brotou dessa concepção de política fiscal explica o motivo do controle permanente das contas públicas na política econômica, exigindo do Estado abrir mão do seu papel como agente implementador de políticas públicas: diferentemente do que ocorria no período keynesiano em que sua intervenção era vista como vital para garantir a estabilidade do sistema e a coesão das forças sociais. A estabilidade macroeconômica passou a exigir, de acordo com o novo paradigma teórico, um Estado que gaste pouco.

A solução encontrada para atender aos objetivos fiscais (do capital) veio por meio da elevação da carga tributária e da repressão dos gastos no orçamento de investimentos e da

seguridade social. No caso do orçamento da seguridade, apesar da vinculação constitucional das receitas, a fim de proteger as políticas sociais nela inserida, a DRU foi estrategicamente criada para cumprir as metas impostas pelo ajuste fiscal.

Desta forma, faz-se necessário avaliar com mais proximidade o impacto dessas estratégias fiscais sobre o financiamento das políticas sociais brasileiras, especificamente para as políticas de previdência e assistência social, em análise neste trabalho.

4.3 EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO LULA

O orçamento público, pode ser um locus privilegiado de evidenciação dos esforços de um governante para a efetivação de uma política social. Ou bem uma política é contemplada nas peças orçamentárias, ou ela mantém-se limitada à agenda formal. A análise da execução orçamentária pode ser utilizada para demonstrar não somente o que um governo decidiu fazer, mas aquilo que ele optou por não fazer, bem como discutir o custo dessa escolha.

Portanto, neste trabalho pretende-se analisar a execução orçamentária das políticas de previdência e assistência social durante o governo Lula para, por meio do financiamento, mensurar a prioridade dada a cada uma delas, e verificar as reais possibilidades de sua efetivação enquanto política pública. Essa apreciação permitirá denotar o processo de *reestruturação/estruturação* dessas políticas em tempos de governos neoliberais⁸⁰.

A respeito das políticas sociais durante o governo Lula, Fagnani (2011, p. 41) as compreende em duas etapas bem definidas. A primeira – *Mudança ou Continuidade (2003-2005)?* – é marcada pela manutenção da ortodoxia econômica que trouxe consequências nos rumos da política social. Segundo o autor, dentro do governo conviviam forças opostas defensoras do Estado Mínimo e setores que defendiam os direitos universais. Já a segunda etapa – *Ensaio Desenvolvimentista (2006-2010)* – é marcada pelo arrefecimento dessas tensões.

Para o autor, o primeiro mandato do governo Lula seguiu a mesma orientação da era Fernando Henrique Cardoso – controle inflacionário por meio de taxas de juros elevada, superávit primário e restrição ao gasto público – seguiu até 2005, mantendo um ambiente econômico recessivo, que continuou colocando limites ao desenvolvimento social. Primeiro, por

⁸⁰ Entendemos que os governos Lula e Dilma se diferenciam do anterior no que se refere à microeconomia, na forma de implementação de algumas políticas sociais, sendo por isso considerados contraditórios, pois assumem o projeto neoliberal na macroeconomia, atendendo e aprofundando os interesses da era FHC, mas incluindo minimamente as classes historicamente excluídas.

seus reflexos sobre o mercado de trabalho, em 2003, a taxa de desemprego aberto atingiu o pico de 13,4%; permaneceu em níveis elevados em 2004 (11,5%) e recuou para 9,5% em 2005. O crescimento anual dos rendimentos médios reais declinou (-5,1%) em 2003; estabilizou-se em 2004; e subiu ligeiramente em 2005 (2,4%).

Esse quadro tensionado refletia-se na indefinição da estratégia social de Lula, inicialmente ancorada no “Programa Fome Zero”, logo substituído pelo “Programa Bolsa Família”. Outras evidências de tensões entre os paradigmas foram o esvaziamento da proposta original de reforma agrária e as pressões para a reforma da previdência e da assistência social.

Entretanto, com a mudança na cúpula da área econômica ocorrida em 2006, o crescimento voltou a ter destaque na agenda. Desde então, passou a haver uma articulação mais convergente entre os objetivos macroeconômicos e sociais, o que também não se via há algum tempo. Esse movimento foi benéfico para o mundo do trabalho e para as contas públicas, abrindo espaço para a ampliação do gasto social.

No campo político e ideológico, também emergiu um cenário favorável para a ampliação do papel do Estado na economia e na regulação dos mercados. O colapso financeiro internacional de 2008 interrompeu um longo ciclo de hegemonia do neoliberalismo em escala global, o que acabou mitigando a força do “pensamento único” e a agenda do “Estado Mínimo”, presente no primeiro mandato do governo Lula. Instituições como BIRD e FMI reconheceram o fracasso das políticas inspiradas pelo Consenso de Washington. Para Fagnani (2011), este cenário abriu uma nova brecha para a ampliação do papel do Estado na consolidação do sistema de proteção social consagrado pela Constituição de 1988.

Antes mesmo da crise internacional, a postura desenvolvimentista do governo brasileiro havia sido reforçada. Prova disso foi o lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando a impulsionar investimentos públicos e privados na área da infraestrutura econômica e social. Com a crise internacional, novas medidas anticíclicas foram adotadas com sucesso (IPEA, 2011).

2006-2008, esse patamar saltou para cerca de 5%; retrocedeu (-0,2%) em 2009 (crise global); e avançou para 7%, em 2010. As contas públicas melhoraram, a arrecadação cresceu e a relação dívida líquida do setor público/PIB declinou de 60% (2002) para 40% (2010). Esse desempenho abriu maior espaço para a ampliação do gasto social. Também foi benéfico para o mundo do trabalho. Entre 2003 e 2010, a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,4% para 5,7%); o rendimento médio real mensal dos trabalhadores subiu 18%; e mais de 15 milhões de empregos formais foram criados (apenas em 2010, foram criados 2,5 milhões de vagas); a renda domiciliar *per capita* cresceu 23,5% em termos reais; e, o PIB *per capita* (US\$) passou de 2.870 para 8.217. Em consequência, as fontes de financiamento da política social – amplamente apoiadas na contribuição do mercado formal – apresentaram melhoras (FAGNANI, 2011, p. 62).

Como se pode verificar, Fagnani (2011) realiza uma análise bastante otimista do segundo mandato do governo Lula. Segundo o autor, uma das estratégias adotadas para enfrentar os efeitos da crise foi a decisão de eleger o social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico. Afirmando inclusive que conjugou-se, nesse período, estabilidade econômica, crescimento, distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania.

Fagnani (2011) afirma que também contribuiu para essa conjuntura o fortalecimento do sistema de crédito, que praticamente dobrou entre 2003 e 2010 (de 24% para 46% do PIB). Parte desse montante foi dirigido para pessoas físicas. Destaca-se ainda o acesso ao crédito de segmentos da população marginalizados do sistema bancário. A democratização do crédito realimentou a cadeia do consumo impulsionando o mercado interno.

Outra medida importante elencada pelo estudioso foi a valorização real do salário mínimo, que experimentou notável crescimento durante o governo Lula. Além de ampliar a renda do trabalho, a valorização do salário mínimo teve impactos positivos sobre a renda dos beneficiários da seguridade social, conforme será discutido.

Observe-se que em 2010 a seguridade social concedeu cerca de 33,4 milhões de benefícios diretos, assim distribuídos: INSS urbano (15,7 milhões); INSS Rural (8,1); assistência social (3,6) e Seguro-desemprego (6,1). O caráter distributivo desses programas fica mais evidente se também for contabilizado os seus beneficiários indiretos. Segundo o IBGE, para cada beneficiário direto há 2,2 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, a seguridade social beneficia, direta e indiretamente, cerca de 106 milhões de pessoas, quase a metade da população do país. Mais de 2/3 desses benefícios equivalem ao piso do salário mínimo (FAGNANI, 2011, p. 63).

Daí a relevância da análise da seguridade social, que também obteve tratamento diferenciado durante o primeiro e segundo mandatos do governo Lula, o que a torna um instigante objeto de pesquisa.

Diante desse cenário, a forma escolhida neste trabalho para verificar parte dessa mudança de rota nas ações governamentais, foi pela análise orçamentária. Todavia, a proposta é focar na apreciação orçamentária das políticas de previdência e assistência social, entre os anos

de 2004 a 2011, período referente aos dois Planos Plurianuais (PPA) do governo Lula.

Com isso, pretende-se demonstrar o duplo movimento ocorrido na seguridade social durante o este governo. O primeiro foi o processo de institucionalização da política de assistência social, com uma visível *estruturação* por meio da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), da ampliação de benefícios de transferência de renda como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da criação do Programa Bolsa Família. O segundo movimento foi o processo de conclusão da *reestruturação* restritiva de direitos da política previdenciária, iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso. O governo Lula deu continuidade à “contrarreforma” da previdência, por meio da Emenda Constitucional nº 41, em 2003, gerando as condições internas necessárias para o crescimento da previdência complementar, ou melhor, da previdência privada. O que já pode indicar um certo exagero na otimista análise de Fagnani (2011) quanto ao referido governo.

Quanto à assistência social, é inegável que um país marcado por processos de “modernização conservadora”⁸¹ avançar na *estruturação* de uma política social voltada para as amplas parcelas da população é muito positivo. No caso brasileiro a positividade é reforçada principalmente quando se toma por referência a década de 1990, marcada pelos retrocessos sociais do neoliberalismo. De fato, a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) só veio a ser executada no governo Lula, o que é uma conquista. Entretanto, analisar esta política e seus avanços exige levar em consideração seu caráter contraditório, que traz em si aspectos positivos e negativos, pois ao mesmo tempo em que ela beneficia a população pobre, historicamente excluída do mercado formal de trabalho, ela também é uma política compensatória que pode naturalizar a existência de um imenso exército de reserva na busca de direitos desvinculados do mundo do trabalho.

Quanto à previdência social, o governo Lula seguiu a mesma cartilha do governo anterior, principalmente em seu primeiro mandato. Além da conclusão da “reforma” de seu antecessor, alterando predominantemente o regime dos servidores públicos em 2003, ele acentuou, por exemplo, a regressividade do teto que FHC criou para os trabalhadores regidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), desvinculando o reajuste do teto do RGPS do reajuste do salário mínimo, e conseqüentemente diminuindo o teto deste regime ao longo de seu mandato, conforme apontado na tabela 11 elaborada pela ANFIP (2011).

⁸¹ Termo utilizado por Florestan Fernandes, na intenção de retratar como, no Brasil, as mudanças se fazem no sentido de manter a forma de dominação autocrática da burguesia. A modernização está atrelada aos ranços do passado, em conciliação com o atraso.

TABELA 11: Evolução dos valores do teto de contribuição e do Salário mínimo

Ano	Teto de contribuição RGPS	% de reajuste	Salário Mínimo	% de reajuste	Relação Teto/ Salário Mínimo
Teto base 2004	R\$ 2.400,00	-	R\$ 240,00	-	10
2004	R\$ 2.508,72	4,53%	R\$ 260,00	8,33%	9,65
2005	R\$ 2.668,15	6,36%	R\$ 300,00	15,38%	8,89
2006	R\$ 2.801,56	5,00%	R\$ 350,00	16,67%	8,00
2007	R\$ 2.894,28	3,31%	R\$ 380,00	8,57%	7,62
2008	R\$ 3.038,99	5,00%	R\$ 415,00	9,21%	7,32
2009	R\$ 3.218,90	5,92%	R\$ 465,00	12,05%	6,92
2010	R\$ 3.467,40	7,72%	R\$ 510,00	9,68%	6,80
2011	R\$ 3.689,66	6,41%	R\$ 545,00	6,86%	6,77

Fonte: ANFIP, 2011, p. 168.

Conforme levantamento realizado pela ANFIP (2011) em janeiro de 2004, o teto de benefícios da previdência foi estipulado em R\$ 2.400,00, por força da Emenda Constitucional nº 41, de 2003. Esse valor equivalia, à época, a dez salários mínimos e, a partir dessa data, passou a ser reajustado na mesma data e pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Nesse período, os benefícios do RGPS e o salário mínimo tiveram aumentos diferenciados. O salário mínimo foi reajustado a cada ano, levando-se em conta a inflação do período anterior e a concessão de ganhos reais, em geral, com base no crescimento real do PIB. Em paralelo, os benefícios previdenciários não obtiveram reajustes muito superiores à inflação do período.

Até o ano de 2011, os percentuais dos reajustes do teto de contribuição do RGPS foram bem inferiores aos índices aplicados ao salário mínimo. Em razão dessas diferenças, verifica-se, a partir da Tabela 11, que em 2011 o teto de contribuição do RGPS correspondia a apenas 6,77 salários mínimos. Mais uma das medidas para retirar o poder aquisitivo do aposentado e induzi-lo a adquirir uma aposentadoria complementar.

Assim, assinalamos que esse concomitante movimento de *reestruturação* da previdência e *estruturação* da assistência social não ocorreu de forma aleatória, mas foi muito bem arquitetado e o autor do projeto foi o Banco Mundial, que associado às frações de classes internas, encontraram no presidente em questão um excelente agente interno para implementar essas políticas de acordo com seus interesses.

O Banco Mundial elaborou em 1994 um modelo conhecido por ‘teoria dos três pilares’, em que a previdência pública, na concepção do banco, corresponderia ao ‘primeiro pilar’, uma política social, gerida pelo Estado, de caráter obrigatório e que deveria assegurar uma aposentadoria mínima para estabelecer uma segurança contra a pobreza na velhice. Pode-se entendê-lo também como o sistema por repartição, mas com tetos e valores firmemente demarcados para que as aposentadorias não alcancem valores considerados elevados (GRANEMANN, 2006).

O “segundo pilar”, também de caráter obrigatório, baseia-se em planos de poupança de caráter profissional (vale dizer, ligado ao contrato de trabalho, o fundo de pensão ou previdência complementar fechada) ou individual. Diferente do primeiro pilar, neste a gestão deveria ser privada e o sistema de aposentadorias por capitalização.

O “terceiro pilar”, denominado voluntário ou pessoal, funciona por capitalização e é oferecido por empresas de previdência complementar aberta, como os bancos e as seguradoras. É individual e não está por isso vinculado a qualquer relação de trabalho ou de direitos corporativos.

Com este documento, o Banco Mundial criou um tripé do modelo de previdência social, em que os países se basearam para realizar as “contrarreformas”, na tentativa de privatizar a previdência pública. Tal sistema de aposentadorias fundado sobre três pilares, dentre os quais o primeiro, por repartição, destinado à força de trabalho com menores rendimentos e na fração de classe mais pauperizada da estrutura social. Os outros dois, por capitalização, reservado para os rendimentos salariais médios e superiores.

Para Granemann (2006), este relatório, mais do que técnico é político e ideológico. Ao longo da década a experiência da implementação das reformas e especialmente, as numerosas lutas de classe que os trabalhadores empreenderam por todo o mundo, diante do evidente empobrecimento das populações que sofreram as reformas, das quebras dos países, imputou aos governos e aos organismos internacionais, uma revisão de suas estratégias para a acumulação no espaço antes ocupado pelas políticas públicas.

As dificuldades postas pela resistência dos trabalhadores levaram o Banco Mundial a ponderar que sua proposta de capitalização da previdência nem sempre encontra as condições mais apropriadas para sua implementação, razão pela qual os três pilares desdobraram-se em “cinco elementos básicos”, que, combinados, poderiam atender as diferentes necessidades do capital em cada país e contribuir na efetivação das “reformas”.

Em 2005, onze anos após a divulgação do documento base de 1994 para as “reformas” na previdência, o Banco Mundial faz uma flexibilização na estrutura fundante de

sua proposta de reformas de aposentadorias, fundada anteriormente sobre os “três pilares”. Aos que não podem prover suas aposentadorias por contribuição seja em sistemas públicos ou privados, o banco indica a construção de duas políticas: a assistência dos mínimos, dito “pilar zero”, e a mobilização dos recursos dos grupos dos quais os idosos fazem parte (GRANEMANN, 2006, p. 136).

Modificaram-se pelo acréscimo os três pilares no que diz respeito à introdução de um pilar denominado ‘zero’ que atua como um benefício mínimo de assistência social, de valor fixo cuja elegibilidade dos usuários dependerá de critérios que podem variar a depender do país implantado. A este tipo de benefício o Banco chama universal. Todavia, como os usuários são submetidos aos critérios os benefícios perdem o caráter universal e retarda-se o acesso ao direito. Importa frisar a adesão à ideologia neoliberal dos mínimos sociais vincula-se ao ‘objetivo geral’ do Banco Mundial de combater a pobreza com políticas pobres o suficiente para evitar a mortalidade entre os idosos. A estas políticas, em tudo mínimas, corresponde ao tempo em que enormes parcelas do mundo do trabalho encontram-se dispensadas do emprego formal graças às numerosas reestruturações produtivas produzidas pelo capital (GRANEMANN, 2006, p. 144, grifo nosso).

O “segundo pilar” da concepção de 2005 do Banco Mundial corresponde ao “primeiro pilar” da elaboração de 1994. Nota-se também uma mudança que é a ausência da indicação da obrigatoriedade deste pilar ser público quando anteriormente em 1994, isto estava explicitado.

No documento de 2005, o “terceiro pilar” corresponde ao “segundo pilar” da publicação de 1994. Trata-se de uma conta individual de aposentadoria que, neste documento, pode ser construída de variadas formas, e não exclusivamente como fundo de pensão, como parecia indicar em 1994.

O “quarto pilar” de 2005 corresponde o “terceiro pilar” de 1994 e diz respeito aos depósitos voluntários (Entidades Abertas de Previdência Complementar). Neles não ocorreram mudanças substantivas, dada sua natureza voluntária e, em geral, voltada às camadas da sociedade com renda mais elevada. O que parece ser uma novidade importante neste item é a admissão dos *benefícios definidos*⁸².

Segundo Granemann (2006), o “quinto pilar”, último da ampliação proposta pelo Banco Mundial, apresenta-se como “apoio informal intrafamiliar ou intergeracional” financeiro ou não financeiro, e que deve ser estimulado, especialmente, para o acesso à saúde e à habitação dos idosos. Os conselhos do banco parecem caminhar na direção de orientar os governos dos países do mundo nos quais há por tradição o cuidado dos idosos no âmbito das famílias, para que estas práticas de resolução individual nos pequenos grupos sociais sejam

⁸² O *Benefício Definido* promete a garantia de uma aposentadoria mensal com base em um montante pré-definido, são mais seguros que os planos de aposentadoria por *Contribuição Definida*, em que o trabalhador não tem certeza do valor que poderá receber no momento da aposentadoria.

estimuladas. A consequência mais imediata destas ações é a desresponsabilização do Estado com a proteção aos idosos.

Na grade comparativa entre o modelo dos pilares de 1994 e 2005, nota-se que a reação do Banco Mundial às reformas das aposentadorias, em alguma medida, implementadas por todo o mundo, tornou-se mais privatista sob dois pontos de vista: I) a ampliação do benefício zero não se fez como uma política universal e comprometida com a eliminação da pobreza dos idosos, já que ela está amarrada a benefícios fixos e submetida a critérios que não servem para a modificação da situação da qualidade de vida dos receptores, mas antes à manutenção da pobreza; II) com o quinto e último pilar, passou a fazer parte da grade de proteção à aposentadoria uma visão mais ‘ampliada’ da proteção e da seguridade aos idosos, ao mesmo tempo em que a responsabilidade pelo alargamento da proteção deve ser feito pelas redes privadas de proteção, sobretudo familiares. Vê-se um deslocamento da noção de direito, da noção da política pública como ação estatal, republicana, para o ambiente da vida privada que quase sempre, acaba por reforçar os caminhos mais conservadores e individualistas do cuidado (GRANEMANN, 2006, p.)

Para Granemann (2006), os direcionamentos do Banco Mundial por meio dos documentos de 1994 e de 2005 apontam não somente para a privatização da previdência, mas para a assistencialização da proteção social através da criação dos pilares “zero” e “quinto”.

É assim que a destruição calculada da previdência pública tem sido substituída por precários e conservadores arranjos de assistência dirigidos para a fração mais pauperizada da força de trabalho em detrimento da desproteção e do desmonte das políticas sociais para a parcela da classe trabalhadora que se encontra empregada. A previdência atacada pelas necessidades do grande capital tem sido reformada cada vez mais na direção de uma dupla combinação destrutiva: em assistência de um lado, e em ‘capital financeiro’ de outro (GRANEMANN, 2006, p. 139).

A reforma das aposentadorias requer a substituição da política previdenciária pública por uma política de assistência social com ‘benefícios’ sociais mínimos suficientes para o combate à pobreza. A definição dos recursos necessários para se combater a pobreza em cada país decorre da força que as classes sociais conseguem mobilizar para impor como seu projeto (Idem, p. 142).

Boschetti (2000) já identificara este mecanismo ao analisar a reforma da previdência de 2003, realizada pelo governo Lula. A autora denominou haver uma “*unidade contraditória*” entre as políticas de assistência e previdência social. Isto porque, longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, uma parece ser a negação da outra; a expansão de uma se dá em detrimento da outra. Inclusive, partiu daí a ideia de tomar de empréstimo o termo que deu origem ao título deste trabalho.

Resumindo, a combinação entre previdência para os trabalhadores e assistência aos pobres “inaptos” para o trabalho pode parecer coerente e garantir proteção social universal nos países onde predomina ou predominou o *Welfare State*⁸³. Contudo, em uma sociedade com trabalho precarizado como o Brasil, ela deixa completamente descoberto os pobres

⁸³ É uma abstração dos princípios e instituições subjacentes ao Estado-providência inglês, com conotação histórica (pós-guerra), influenciado pelas ideias de Keynes e Beveridge (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

economicamente ativos, pois inúmeros são os brasileiros que não conseguem atingir a carência mínima de contribuição previdenciária para aposentadoria por idade – de 180 contribuições, equivalente a 15 anos –, e também não se enquadra nos critérios para acesso aos benefícios assistenciais, em geral $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita*. Isto demonstra uma fratura na universalidade da seguridade social que deveria ser assegurada pelo conjunto articulado das políticas de saúde, previdência e assistência social.

É essa fragilidade da universalidade das políticas da seguridade social que a torna inconclusa, pois, de fato, as políticas sociais não se complementam, deixando uma ampla parcela da população à deriva da proteção social. Para solucionar ou minimizar o problema, existe uma série de alternativas que podem ser tomadas por um governante. O financiamento destas políticas pode evidenciar qual a estratégia utilizada pelo governante em análise neste trabalho e apontar o rumo que essas políticas sociais devem seguir.

4.3.1 Execução orçamentária da previdência social

A previdência social não pode ser medida exclusivamente pelas contribuições de trabalhadores e de empresas. Na imensa maioria dos países, essas contas são feitas considerando um tripé contributivo, incluindo também recursos do Tesouro. No Brasil, esse aporte de recursos é feito com fontes próprias da seguridade social, receitas vinculadas que foram criadas para garantir a efetivação dos direitos sociais.

Nesse sentido, Salvador (2010) afirma que a vinculação dos recursos das políticas de seguridade social aos fundos especiais⁸⁴ foi um avanço da Constituição de 1988. Era uma forma de enfrentar a perversa tradição fiscal, em que a aplicação de recursos sempre priorizou a acumulação de capital, submetendo as políticas sociais à lógica econômica.

Os recursos executados por esses fundos sociais são fiscalizados por conselhos de composição paritária. Neles, representantes governamentais e não-governamentais somam-se para acompanhar e fiscalizar políticas públicas. No entanto, grande parte dos recursos destinados para as políticas da seguridade social ainda são geridos por “fora” dos fundos das

⁸⁴ Fundos especiais estão previstos no artigo 71 da Lei nº 4.320/64 e no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que se refere às instâncias de financiamento específicas na administração pública. O fundo especial compõe o fundo público e pode se organizar como um fundo de gestão orçamentária, que tem execução orçamentária e financeira de despesas financiadas por receitas orçamentárias vinculadas a essa finalidade, como por exemplo o Fundo Nacional da Assistência Social e o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (SALVADOR, 2010).

respectivas políticas, o que possibilita o contingenciamento orçamentário e impede a fiscalização por meio dos Conselhos.

Para Salvador (2010), a existência de fundos setoriais não tem sido suficiente para assegurar que todos os recursos destinados às políticas da seguridade sejam alocados integralmente nos fundos e submetidos ao controle social dos conselhos. Segundo o autor, a inexistência de um Conselho Nacional da Seguridade Social para supervisionar a execução do Orçamento da Seguridade Social corrobora para isso.

No caso da previdência social, o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) tem características diferentes dos fundos da saúde e da assistência social. A começar pela sua origem, pois foi criado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), no artigo nº 68, ao invés de ser instituído por legislação específica. O artigo nº 68 da LRF veio para regulamentar o artigo nº 250 da Constituição.

Sobre esse artigo, Salvador assevera:

O artigo nº 68 da Lei de Responsabilidade Fiscal está dentro da lógica da contrarreforma da previdência de 1998, pois “desconhece” a diversidade da base de financiamento da seguridade social estabelecido no artigo nº 195 da Constituição. Assim, esse artigo, ao instituir o FRGPS, o fez com a finalidade de “prover recursos para o pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social”, reforçando os argumentos neoliberais da existência do “déficit” da previdência social e o fundo, ao que tudo indica, veio com o objetivo de evidenciar essa conta. O parágrafo 1º do artigo nº 68 trata do patrimônio e das receitas da previdência, que ficaram limitadas àquelas previstas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do artigo nº 195 da Constituição: a contribuição do empregador sobre a folha de salários e a contribuição dos trabalhadores, deixando de fora as demais contribuições da seguridade social (SALVADOR, 2010, p. 267-268).

Ademais, a LRF ao criar o FRGPS não fez nenhuma referência a qualquer controle social no âmbito do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), o que fragiliza ainda mais o controle social por meio da população sobre a destinação dos recursos dessa política.

Neste trabalho, a Tabela 12 – produzida pela ANFIP (2012) – apresenta os números das receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), considerando as renúncias e a parcela da CSLL relativa ao setor financeiro.

A execução orçamentária do RGPS obteve um crescimento de 119% se comparado os valores de 2011 (R\$ 281,4 bilhões) em relação a 2004 (R\$ 128,7 bilhões). Em 2011, por exemplo, o RGPS obteve uma arrecadação de R\$ 275 bilhões, considerando as receitas de contribuições previdenciárias, as contribuições da CSLL e as renúncias fiscais, em contrapartida a um total de despesas de R\$ 281 bilhões, o que gerou um saldo negativo de quase R\$ 5,8 bilhões, conforme apontado na Tabela 12:

TABELA 12: Receitas e despesas do RGPS, com compensação das renúncias (R\$ milhões)

Receita / Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Receita	111.847	128.887	145.989	164.921	184.482	208.946	239.089	275.572
Previdenciárias	93.766	108.434	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892
CPMF-CSLL	6.997	7.663	8.420	9.574	5.885	9.033	8.937	8.524
Renúncias	11.084	12.789	14.048	14.934	15.242	17.906	18.184	21.156
2. Despesas	128.743	146.010	165.585	185.293	199.562	224.876	256.184	281.438
Benefícios	125.642	141.922	161.274	180.162	193.491	217.343	247.390	272.839
Sentenças	3.101	4.088	4.312	5.132	5.459	6.507	7.469	7.212
Compensação	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	612	1.026	1.325	1.387
Saldo	-16.896	-17.123	-19.596	-20.372	-15.080	-15.930	-17.095	-5.866
Saldo % PIB	-0,87%	-0,80%	-0,83%	-0,77%	-0,50%	-0,51%	-0,47%	-0,14%

Fonte: ANFIP, 2012, p. 84.

Esse saldo negativo representa -0,14% do PIB de 2011, o menor desde 2004, e perfeitamente possível de ser coberto pela diversidade da base de financiamento da seguridade social, que tem sido superavitária (R\$ 77 bilhões em 2011, equivalente a 1,9% do PIB do mesmo ano), conforme dados da tabela 13, elaborada pela ANFIP (2012).

Segundo a ANFIP (2012), a origem do saldo negativo da previdência está no subsetor rural; todavia, o desequilíbrio encontrado neste subsistema não representa uma ameaça para o sistema, pois o fato de a contribuição sobre a produção rural resultar inferior ao devido pela contribuição sobre a folha não é considerado uma renúncia, mas somente um critério alternativo de contribuição, baseado na solidariedade entre cidade e campo, e na pluralidade de fontes de financiamento da seguridade social.

O que representa uma ameaça ao orçamento da seguridade social é a inclusão do pagamento de Encargos Previdenciários da União (EPU), conforme detalhado na Tabela 13. Segundo Salvador (2010, p. 259), esse é um encargo patronal do setor público que passou a ser coberto com receitas da seguridade social, quando deveriam estar alocados no orçamento fiscal. No governo FHC, em 1998, foi feita alteração na Lei nº 8.212/91 para permitir que o pagamento do EPU fosse feito com recursos da seguridade. Essa sim é uma das práticas que visam esvaziar o Orçamento da Seguridade Social, não a cobertura do subsistema rural.

Por um elemento de justiça, há formas contributivas diferenciadas para atender à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados, conforme garantido pelo princípio constitucional de equidade na forma de participação de custeio.

TABELA 13: Receitas e Despesas da Seguridade Social, em valores correntes (R\$ milhões)

Receitas Realizadas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Receita de contribuições sociais	277.579	299.391	340.821	359.840	375.887	441.266	509.064
Receita previdenciária líquida	108.434	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892
COFINS	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023	159.891
CPMF (extinta em 2008)	29.654	32.493	36.382	1.004	R\$ -	R\$ -	R\$ -
CSLL	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754	57.845
PIS/Pasep	22.083	23.815	26.116	30.830	31.031	40.373	42.023
Outras contribuições	1.578	1.956	2.431	2.054	2.497	3.148	3.414
2. Receitas de entidades da seguridade	11.110	11.219	12.084	13.528	14.173	14.883	16.873
3. Part. do orçamento fiscal p/ EPU	1.092	1.294	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256
Total de receitas	289.781	311.904	354.671	375.416	392.075	458.285	528.193
Despesas Realizadas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Benefícios previdenciários	142.488	165.585	182.575	199.562	225.096	254.859	281.438
Previdenciários urbanos	115.291	133.216	147.386	158.953	178.999	198.061	218.616
Previdenciários rurais	27.190	32.369	35.189	39.997	44.850	55.473	61.435
Compensação previdenciária	R\$ -	R\$ -	R\$ -	612	1.246	1.325	1.387
2. Benefícios assistenciais	9.335	11.571	13.468	15.641	18.712	22.234	25.116
3. Bolsa-família e outras transferências	6.769	7.801	8.943	10.605	11.877	13.493	16.767
4. EPU - Benefícios de legis. especial	1.092	1.294	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256
5. Saúde - Despesas do MS	34.517	40.746	45.798	50.270	58.270	61.965	72.332
6. Assistência - Despesas do MDS	1.716	2.183	2.302	2.600	2.746	3.425	4.033
7. Previdência - Despesas do MPS	3.404	4.542	4.792	4.755	6.265	6.482	6.767
8. Outras ações da seguridade	1.744	2.004	3.577	3.819	6.692	7.260	7.552
9. Benefícios FAT	11.378	14.910	17.957	20.694	27.137	29.204	34.173
10. Outras ações do FAT	543	677	680	772	607	551	565
Total de despesas	212.986	251.313	281.858	310.766	359.417	401.609	450.999
Resultado da Seguridade Social	76.795	60.591	72.813	64.650	32.658	56.676	77.194

Fonte: ANFIP, 2012, p. 132 e 134.

Por vários motivos, a contribuição incidente sobre a comercialização da produção agrícola não é capaz de financiar os benefícios que surgem das relações de trabalho no campo. Primeiro, que a fragmentação e a dispersão dessas transações comerciais dificultam a fiscalização e o controle e facilitam a sonegação da contribuição rural sobre a comercialização. Segundo, porque o setor primário agrícola diminui a sua participação no PIB, pelo aumento do setor terciário, de comércio e de serviços. Terceiro, porque os segmentos rurais com maior capacidade contributiva não recolhem contribuição previdenciária sobre a produção exportada, nem têm essa contribuição deslocada para qualquer outro fato gerador, como o lucro (ANFIP, 2012, p. 88).

Vale lembrar que o fim da CPMF suprimiu da previdência social uma das suas fontes exclusivas. Desde 1999, uma parcela da CPMF, equivalente a 0,10% incidente sobre as movimentações financeiras, era vinculada constitucionalmente ao pagamento de benefícios do RGPS. Até 2007, essa parcela da CPMF era utilizada para compensar os baixos níveis de contribuição do setor rural. Assim, a partir de 2008, o RGPS perdeu, sem qualquer compensação, algo como R\$ 10 bilhões ao ano, em valores de 2007 (ANFIP, 2012). Em contrapartida:

Em 2011, a receita realizada em contribuições previdenciárias do subsetor urbano superou o total de despesas com benefícios em R\$ 22 bilhões e, se consideradas as renúncias, esse superávit totaliza R\$ 40 bilhões, quase 1% do PIB. Não por outro motivo cresceram as pressões do empresariado pela desoneração previdenciária. Os R\$ 7,2 bilhões que o governo renunciou com o processo de desoneração da folha já representa mais da sexta parte dos resultados positivos de 2011 (ANFIP, 2012, p. 85).

A Tabela 14, elaborada pela ANFIP (2012), apresenta as receitas da contribuição previdenciária em relação aos diversos tipos de contribuintes e para diferentes formas de incidência.

A mesma tabela⁸⁵ revela que a maior parte da receita previdenciária tem como origem a contribuição patronal e a contribuição dos segurados, representando 71% e 22%, respectivamente, o que totaliza 93% do valor arrecadado no ano de 2011. Estes números revelam a concentração do financiamento desta política sobre os trabalhadores e o empresariado, o que fere o princípio constitucional da diversidade na base de financiamento, criado justamente para evitar o colapso sistema, visto que em período de crise financeira eles são os primeiros a serem atingidos, tornando vulnerável o sistema de proteção social.

Segundo Boschetti (2003a, p. 31), a diversidade da base de financiamento implica que as contribuições dos empregadores não devem ser somente baseadas sobre folha de

⁸⁵ “Os seus números foram extraídos diretamente dos sistemas de dados da União e diferem ligeiramente dos que são apresentados nos fluxos de caixa da Previdência Social. Os dados dessa Tabela, agregados por período, estão classificados de acordo com a data de pagamento no sistema bancário. No fluxo de caixa, é considerada a data de repasse dos recursos para a Previdência, o que ocorre alguns dias depois. Assim, há uma pequena diferença quando os recolhimentos se dão em data próxima à da virada do mês ou do exercício. Mas, essa diferença, ao longo dos últimos quatro anos, situa-se numa faixa inferior a 0,6% e, quando num exercício ela ocorre para menos, no seguinte é compensada. Ao possibilitar maior desagregação do que os relatórios do fluxo de caixa, as informações extraídas dos sistemas de dados da União permitem uma melhor compreensão do comportamento dos diversos fatores que determinam a arrecadação” (ANFIP, 2012).

salários, mas devem incidir sobre o faturamento e o lucro, de forma a tornar o financiamento da seguridade social mais redistributivo e progressivo, o que compensaria a diminuição das contribuições patronais ocasionadas pela introdução da tecnologia e consequente redução da mão-de-obra.

TABELA 14: Receitas da contribuição previdenciária para o RGPS, por tipo de contribuinte e forma incidência

Valores correntes em R\$ milhões

Contribuição previdenciária	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Contribuição dos segurados	22.738	27.352	31.029	35.201	39.573	46.190	53.466
Contribuinte assalariado	20.005	24.150	27.792	31.910	36.038	42.304	47.903
Contribuinte individual	2.727	3.197	3.232	3.285	3.529	3.880	5.557
Segurado especial	6	6	5	6	6	7	7
2. Contribuição patronal	71.133	83.112	95.432	111.075	124.175	151.580	173.780
Empresas - assalariados	43.069	47.863	54.822	62.906	70.331	81.996	95.383
Empresas - sub-rogação	7.547	8.925	10.442	12.996	14.116	16.752	19.719
Empresas - Simples	4.981	8.041	8.997	10.467	11.768	17.653	20.038
Empresas sobre faturamento	R\$ -						
Entidades e órgãos públicos	8.350	10.249	11.672	13.837	16.060	18.093	20.434
Entidades filantrópicas	1.147	1.272	1.389	1.577	1.775	1.944	2.138
Espetáculos desportivos	32	33	36	43	50	55	101
Empregador doméstico	1.200	1.424	1.626	1.832	2.033	2.263	2.376
SAT - Seguro Acidente de Tra.	4.807	5.304	6.447	7.417	8.042	12.824	13.591
3. Contribuição - outras	17.743	12.002	13.245	14.637	16.905	14.431	17.981
Certificados financeiros	606	683	690	672	765	547	417
Depósitos judiciais	2.046	1.665	1.486	1.417	3.549	1.659	1.374
Dívida ativa	395	443	407	354	545	316	538
Juros e multas	1.327	1.486	1.666	1.794	1.754	1.412	1.494
Parcelamentos	6.669	4.661	5.324	6.292	5.953	6.137	9.123
Produção rural	1.699	1.874	2.085	2.480	2.629	2.558	2.946
Reclamações trabalhistas	1.042	1.084	1.328	1.522	1.574	1.737	2.000
Outras	3.959	105	260	105	137	66	89
Total	111.614	122.466	139.706	160.913	180.653	212.201	245.227
% PIB	5,20	5,17	5,25	5,31	5,58	5,63	5,92

Fonte: ANFIP, 2012, p. 41.

A partir da Tabela 14 também se pode verificar o aumento das parcelas relativas aos contribuintes individuais entre as contribuições dos segurados. Mudanças legislativas facilitaram a regularização fiscal e previdenciária de trabalhadores ocupados sem vínculo de emprego. O estabelecimento de uma alíquota de 5% sobre o piso para a contribuição do microempreendedor individual de baixa renda e para aqueles que trabalham no âmbito de sua

própria residência possibilitou a ampliação da cobertura previdenciária.

A contribuição patronal do empregador doméstico também apresentou uma evolução. A arrecadação de 2011 superou a de 2005 em 98%. Isto implica um aumento ainda pequeno diante do quantitativo de empregados domésticos informais; entretanto, esses números tendem a aumentar com a mudança na legislação, no sentido de formalizar esse imenso contingente de trabalhadores domésticos sem registro ou cobertura previdenciária.

Como se pode verificar, a política previdenciária é alvo de disputa de ambas as classes sociais; ora avança com direitos para a classe trabalhadora, ora atende aos interesses do capital, a depender da correlação das forças em jogo. A desoneração da folha de pagamentos por meio de renúncia de contribuição patronal é um exemplo de concessão a favor do capital.

Em agosto de 2011 foram instituídas pela Medida Provisória n.º 540, convertida na Lei nº 12.546/2011, medidas para a “desoneração da folha”, beneficiando quatro setores industriais intensivos de mão de obra que enfrentavam forte concorrência de importados. Durante a tramitação da MP, esses benefícios e o seu prazo de vigência foram ampliados, inicialmente determinado para 2012 e depois prorrogado até 2014.

Com a desoneração, a contribuição patronal dessas empresas passou a incidir sobre o faturamento, deduzido da parcela exportada. Essas empresas passaram a pagar 1,5% do seu faturamento, como contribuição patronal previdenciária. Nos termos da legislação aprovada caberia à previdência social ser compensada com transferências para fins de apuração de seu resultado, contudo as emendas que exigiam que essa compensação fosse realizada com recursos do orçamento fiscal foram rejeitadas.

Com as desonerações, o Orçamento da Seguridade, além das suas despesas naturais com a Saúde, a Previdência e a Assistência Social, passou a arcar com custos relacionados à sustentabilidade das empresas prejudicadas com a política monetária e com a desvalorização cambial.

Vale lembrar que as entidades representativas desses segmentos consideravam que a substituição dos 20% sobre a folha de pagamentos por 1,5% sobre o faturamento sequer significava um subsídio à altura das suas necessidades. Essa postura levou inclusive à saída do setor moveleiro, sob o argumento de que a troca resultaria em aumento tributário. Se para os segmentos industriais intensivos de mão de obra a contribuição patronal custa pouco mais do que 1,5% do seu faturamento, pode-se concluir que a contribuição previdenciária dessas empresas não é a causa dos problemas que elas enfrentam (ANFIP, 2012, p. 43).

Em abril de 2012, novas medidas de desoneração foram adotadas, agora

estendendo o benefício para amplos setores industriais. A MP 563 transferiu para o faturamento a contribuição previdenciária de segmentos como confecções, calçados e couros (já haviam sido beneficiados e pagavam 1,5%), têxteis, móveis, plásticos, material elétrico, autopeças, ônibus, naval, aéreo. A contribuição desses setores passou a ser de 1% sobre o faturamento. Setores de serviços, como hotéis, TI, *call center*, chips, passaram a pagar 2%.

Segundo a ANFIP (2012), o governo calculou e apresentou, durante o lançamento das medidas, uma conta de desoneração que totaliza R\$ 7,2 bilhões ao ano para o RGPS. É preciso deixar claro que a previdência social não pode arcar com renúncias promovidas em função do desequilíbrio cambial e dos problemas a ele relacionados. Se o governo promover as compensações com recursos da Seguridade, deixará de atender a outras demandas da população.

Com o processo em curso de desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos, expressiva parcela do setor industrial vem se somar às micro e pequenas empresas numa situação em que a contribuição patronal para a previdência é calculada sobre o faturamento dessas empresas e não mais sobre a respectiva folha de pagamentos. É importante ressaltar que com essa alteração do fato gerador, os encargos tributários continuam a recair sobre o preço dos bens e serviços, ou seja, gerando uma tributação indireta, e portanto, regressiva.

Essa pressão pela desoneração das contribuições previdenciárias por parte do empresariado demonstra as forças em disputa por este fundo público. Todavia, o aumento da arrecadação também tem evidenciado uma relação positiva entre crescimento econômico e leve aumento da cobertura previdenciária no Brasil.

Segundo o IPEA (2011, p. 17) o crescimento da ocupação, além de absorver crescentes partes da População Economicamente Ativa – PEA, tem sido marcado pelo aumento da formalização das relações de trabalho, seja pela elevação do número de empregos com carteira assinada, como de postos de trabalho no serviço público, seja por maior adesão dos contribuintes individuais ao RGPS.

Neste sentido, os dados fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) demonstram que, do total de 100 milhões de brasileiros que faziam parte da População Economicamente Ativa (PEA) em 2011, 93,4 milhões estavam ocupados e 6,7 milhões encontravam-se desocupados, conforme apontado na Tabela 15.

TABELA 15: PEA ocupada e desocupada (milhões)

Ano	População Economicamente Ativa - PEA				
	Total	Ocupada		Desocupada	
2005	88 210	79 853	90,5%	8 357	9,5%
2007	90 661	83 170	91,7%	7 491	8,3%
2009	101 072	92 686	91,7%	8 386	8,3%
2011	100 223	93 493	93,3%	6 730	6,7%

Elaboração própria

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, 2011.

A partir da PEA ocupada pode-se mensurar o nível de abrangência da proteção previdenciária, medido pelo percentual de contribuintes aos regimes oficiais de previdência – RGPS e RPPS –, de acordo com a Tabela 16. Nos anos entre 2005 e 2011, por exemplo, o número de contribuintes para qualquer regime previdenciário foram de 46,1% e 58,5% do total da PEA ocupada, respectivamente, o que demonstra um crescimento de 36,4% no número de contribuintes ao sistema.

TABELA 16: Contribuintes e não contribuintes da PEA ocupada para a previdência em qualquer trabalho (milhões)

Ano	População Economicamente Ativa - PEA Ocupada				
	Total	Contribuintes		Não contribuintes	
2005	79 852	40 631	46,1%	39 221	49,1%
2007	83 170	44 909	49,5%	38 261	46,0%
2009	92 686	49 567	53,5%	43 120	46,5%
2011	93 493	54 687	58,5%	38 806	41,5%

Elaboração própria

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, 2011.

Entretanto, a Tabela 16 também demonstra o número de trabalhadores que fazem parte da População Economicamente Ativa PEA ocupada e não contribuem para a previdência social, é gigantesco. Em 2011, eram 38,8 milhões, equivalente a 41,5% da PEA ocupada. Além destes, ainda existem 6,7 milhões de pessoas desocupadas que também estão sem cobertura previdenciária, conforme apontado na tabela 15, o que totaliza o número de 45,5 milhões de pessoas, o equivalente a 45,4% do total da PEA sem proteção social da previdência.

A maior parte desses 38,8 milhões de brasileiros ocupados e não contribuintes são os que auferem os menores rendimentos. Conforme apontado na tabela 17, com dados retirados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) – 2011, dos que recebiam até ½ salário mínimo neste período, apenas 5% contribuía para a previdência e dos

que recebiam entre 1/2 a 1 salário mínimo, apenas 44% são contribuintes, o que demonstra o alto grau de informalidade da população economicamente ativa brasileira. A Tabela 17 também revela que 54% dos contribuintes o fazem sob a faixa salarial de até dois salários mínimos, ou seja, metade dos contribuintes da previdência encontram-se dentro das três primeiras menores faixas de contribuição.

Todos esses dados revelam um padrão mais que rebaixado de uso da força de trabalho no Brasil, que traz consequências para a proteção social, com resultados que geram impacto para a previdência social, pois quanto mais pobre e precário o trabalhador, mais distante de um futuro benefício previdenciário por falta de contribuição.

TABELA 17: População Economicamente Ativa Ocupada por rendimentos e contribuição para a Previdência em 2011

Rendimento Mensal	Total PEA Ocupada	Contribuintes	%	Não contribuintes	%
Total	93 493	54 687	58,5%	38 806	41,5%
Até 1/2 salário mínimo	6 693	317	4,7%	6 376	95,3%
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	17 604	7 670	43,6%	9 934	56,4%
Mais de 1 a 2 salários mínimos	30 650	21 788	71,1%	8 862	28,9%
Mais de 2 a 3 salários mínimos	12 372	9 681	78,2%	2 691	21,8%
Mais de 3 a 5 salários mínimos	7 695	6 129	79,7%	1 566	20,3%
Mais de 5 a 10 salários mínimos	5 457	4 463	81,8%	994	18,2%
Mais de 10 a 20 salários mínimos	1 810	1 599	88,3%	211	11,7%
Mais de 20 salários mínimos	647	578	89,2%	70	10,8%
Sem rendimento (1)	7 062	292	4,1%	6 771	95,9%
Sem declaração	3 503	2 172	62,0%	1 331	38,0%

Elaboração própria

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD, 2011.

(1) Inclusive as pessoas que recebiam somente em benefícios de todos os trabalhos.

Tomados em seu conjunto, os dados revelam a reprodução, em novos patamares, do histórico padrão predatório de utilização da força de trabalho no Brasil. Ora, na medida em que a política previdenciária liga-se ao estatuto do trabalho assalariado com vínculos formais, a existência de grandes índices de informalidade e de relações de emprego precárias significa a exclusão de massas consideráveis de trabalhadores da cobertura da política previdenciária: quanto mais pobre e precário o trabalhador, mais distante de aceder ao benefício previdenciário no futuro, precisamente pela falta de contribuição. Isto revela que existem relações de determinação entre o processo de acumulação de capital, o mundo do trabalho e as políticas de proteção social. Com efeito, na medida em que a dinâmica capitalista contemporânea desregula os mercados e impõe sobre os trabalhadores o desemprego puro e

simples e/ou a degradação das relações laborais, estas dinâmicas rebatem, necessariamente, nas políticas de proteção social – na previdenciária por excelência.

Ipsa facto, os problemas relativos à não universalização da previdência no Brasil deitam fundas raízes na particularidade do capitalismo brasileiro, de cariz dependente, que pressupõe a existência de amplas massas de trabalhadores margeando o emprego formal e altas taxas de exploração da força de trabalho. Não são, pois, questões que possam ser resolvidas no âmbito das políticas de proteção social; seu equacionamento reenvia para um processo de mudança estrutural da sociedade brasileira. Esta afirmação não pretende desestimular a luta pela universalização da proteção social e da previdência em particular, apenas esclarece o terreno resolutivo onde tais batalhas se desdobram.

As imbricações do mundo do trabalho e da política de previdência social podem, ainda, ser ilustradas por meio dos valores dos benefícios pagos no bojo dessa política. Ver-se-á na tabela 18 que, no caso brasileiro, a maioria dos benefícios pagos não ultrapassam o valor do salário mínimo, o que reforça a tese da continuidade do padrão predatório de uso da força de trabalho. A dita tabela foi elaborada a partir de informações do Boletim Estatístico da Previdência Social de dezembro de 2011. Consoante se observa, 66% dos benefícios emitidos pela previdência em 2011 não ultrapassavam o valor de um salário mínimo.

TABELA 18: Benefícios Previdenciários emitidos, por faixa de valor (dezembro de 2011)

Faixas de Valor (1)	Total	% total	Benefícios do RGPS	Benefícios Assistenciais	EPU (2)
TOTAL	29.051.423	100%	25.176.323	3.863.503	11.597
< 1	665.414	2,3%	658.752	6.552	110
= 1	19.162.066	66,0%	15.315.550	3.843.519	2.997
1 - 2	4.151.087	14,3%	4.130.607	13.432	7.048
2 - 3	2.153.586	7,4%	2.153.318	–	268
3 - 4	1.630.160	5,6%	1.629.878	–	282
4 - 5	931.462	3,2%	931.308	–	154
5 - 6	301.526	1,0%	301.414	–	112
6 - 7	45.236	0,2%	45.183	–	53
7 - 8	2.699	0,0%	2.634	–	65
8 - 9	2.584	0,0%	2.545	–	39
9 - 10	1.678	0,0%	1.631	–	47
10 - 20	3.204	0,0%	2.982	–	222
20 - 30	475	0,0%	354	–	121
30 - 40	112	0,0%	78	–	34
40 - 50	125	0,0%	87	–	38

50 - 60	1	0,0%	1	—	—
60 - 70	7	0,0%	—	—	7
70 - 80	—	—	—	—	—
80 - 90	—	—	—	—	—
90 - 100	1	0,0%	1	—	—
> 100	—	—	—	—	—

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (dezembro de 2011).

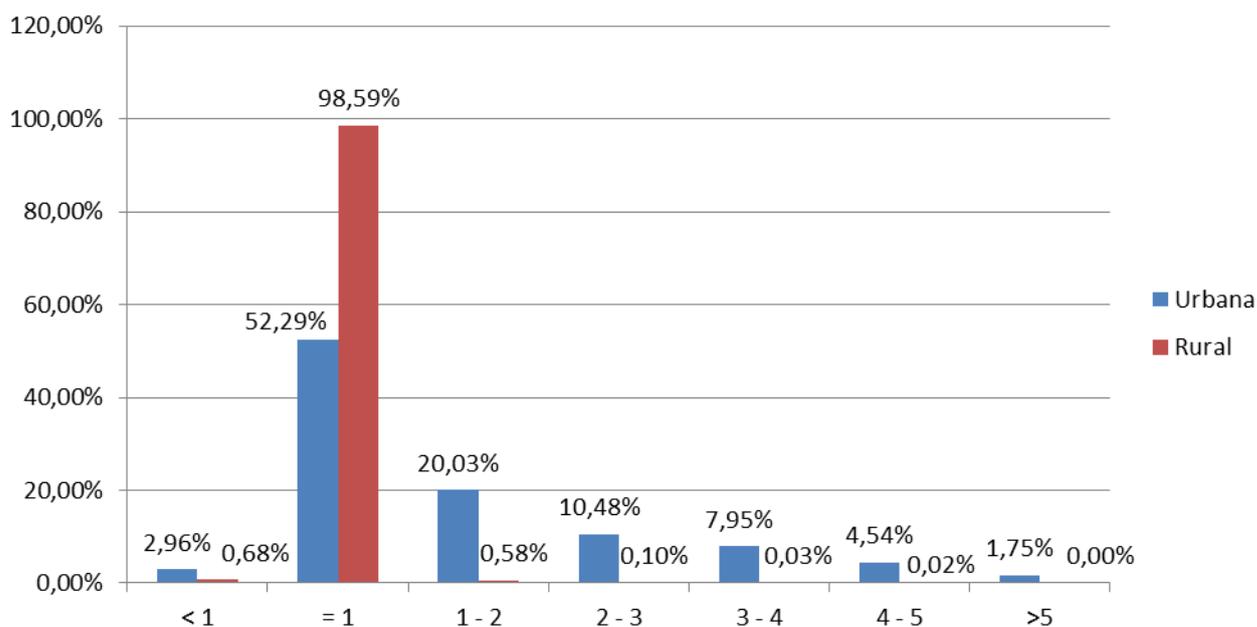
(1) - Em pisos previdenciários

(2) - Encargos Previdenciários da União

No entanto, a tabela 18 também apresenta números reveladores de como vem sobrevivendo a população idosa em um país em que apenas 5,6% dos beneficiários do RGPS recebem valores entre três a quatro salários mínimo; 3,2% auferem entre quatro a cinco salários; e acima de cinco salários são não mais do que 1%. Esses números demonstram o resultado do movimento de *reestruturação* (destituições de direitos para os trabalhadores) que a política de previdência social vem sofrendo desde a década de 1990.

Dos 66% dos beneficiários que auferem valores equivalentes a um salário mínimo, em um universo de 100% de cada clientela (rural e urbano), 52% foram destinados aos inativos urbanos e 98% aos rurais, conforme demonstrado no Gráfico 3, elaborado a partir das informações Boletim Estatístico da Previdência Social de dezembro de 2011.

GRÁFICO 3: Benefícios Previdenciários emitidos por clientela e faixa de salários em 2011



Elaboração própria

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (dezembro de 2011)

Segundo Soares (2003, p. 122), a previdência social brasileira ainda é o maior sistema de seguro social da América Latina, possuindo a maior cobertura tanto urbana como rural. Esta representa uma poderosa política social para amplos e desfavorecidos setores no Brasil. Em inúmeras cidades de pequeno e médio porte, os benefícios previdenciários, com destaque para as aposentadorias, constituem-se a principal fonte de renda das famílias, sobretudo na área rural.

Todavia, apesar do crescimento do número de contribuintes ao regime previdenciário, evidenciado nos últimos anos, ainda há um enorme contingente de trabalhadores sem proteção social desta política (45,4% da PEA em 2011). No Brasil, é essencial aumentar o número de contribuintes para o sistema, via inclusão no sistema previdenciário do enorme contingente de trabalhadores informais.

No futuro, quando estes cidadãos não puderem mais laborar, haverá duas possibilidades: a primeira é o acesso aos benefícios da assistência social, para os que se enquadrarem no perfil de renda *per capita* de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, a segunda é a completa falta de cobertura da proteção social para os “infelizes de mais para o acesso à previdência e infelizes de menos para o acesso à assistência social”.

Este quadro de falta de acesso à proteção social, aliado às impactantes alterações realizadas na previdência social podem corroborar para perda da qualidade desta política, que parece caminhar para o crescimento da previdência privada.

É neste sentido que este trabalho vem salientar a tendência de *reestruturação* restritiva de direitos da previdência social em curso no Brasil desde a década de 1990, conforme descrito por Boschetti:

A reforma da previdência social realizada em 1998 atingiu, não só, mas com maior impacto, os trabalhadores regidos pela CLT, sobretudo os do setor privado. As consequências da reforma foram todas no sentido de reduzir a amplitude dos direitos conquistados com a Carta Magna, o que ocorreu por meio de diversos mecanismos: a transformação do tempo de serviço em tempo de contribuição, o que torna mais difícil a obtenção da aposentadoria, sobretudo para os trabalhadores que não tiveram carteira de trabalho assinada ao longo de suas vidas; a instituição da idade mínima para aposentadoria proporcional (48 anos para mulheres e 53 para homens); acréscimo de 40% no tempo de contribuição para os atuais segurados; o estabelecimento de teto nominal para os benefícios e a desvinculação desse teto do valor do salário mínimo, o que rompe com o princípio constitucional de irredutibilidade do valor dos benefícios; e o fim das aposentadorias especiais. Em 1999 foram introduzidas novas mudanças no cálculo dos benefícios do RGPS, com a criação do fator previdenciário, que provoca a redução no montante final dos benefícios de aposentadoria. Em relação ao setor público, a Emenda Constitucional nº 20 de 1998 também suprimiu alguns direitos. Entre as principais mudanças, cabe ressaltar a exigência de idade mínima para a aposentadoria integral ou proporcional (60 anos para homens e 55 para mulheres); aumento de 20% do tempo de contribuição para a aposentadoria proporcional e 40% para a integral; comprovação

de cinco anos no cargo efetivo de servidor público para requerimento da aposentadoria; fim da aposentadoria especial para professores universitários; introdução da aposentadoria compulsória aos 70 anos; e implantação de regime de previdência complementar para servidores públicos (BOSCHETTI, 2003a, p. 34).

Apesar das tentativas do governo Fernando Henrique Cardoso, não se conseguiu, nessa reforma, acabar com a aposentadoria integral dos servidores. Esta tarefa foi executada pelo presidente Lula, por meio da Emenda Constitucional nº 41 em 2003, emenda esta que realizou uma série de modificações na previdência, alterando não somente, mas especialmente, os regimes próprios dos servidores públicos, quais sejam: o fim da integralidade, com as aposentadorias calculadas pela média do conjunto das remunerações dos servidores; a ampliação dos requisitos para concessão dos benefícios; o fim da paridade entre o reajuste dos benefícios dos inativos com o reajuste dos servidores ativos; submissão dos benefícios ao teto do RGPS; complementação dos benefícios a partir de um fundo de previdência privada; o fim da aposentadoria proporcional; e a contribuição previdenciária dos inativos.

O fim da integralidade e o limite dos benefícios ao teto do RGPS que alcança os novos servidores são fundamentais para a implementação do modelo baseado em fundos privados de pensão. Isto porque a subtração deste direito dos trabalhadores do RPPS foi substituída pela opção de associar-se a um fundo de previdência complementar, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP).

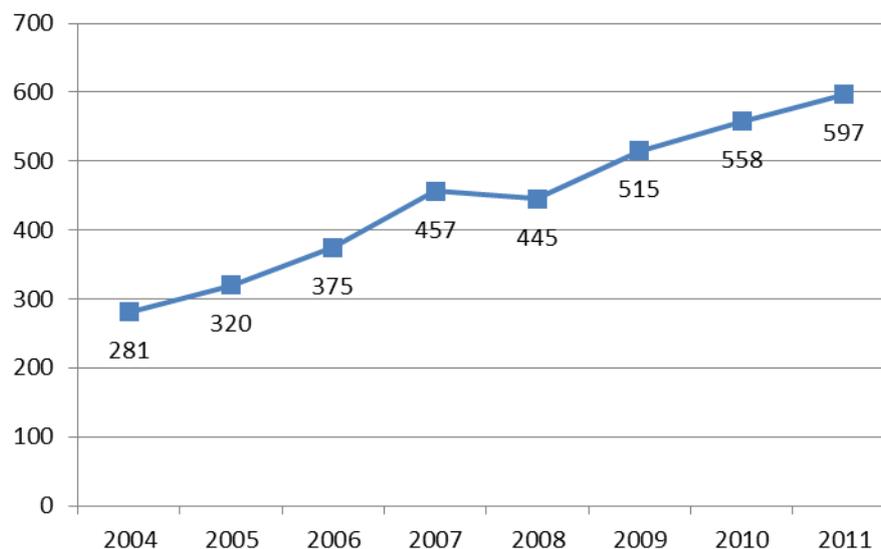
Essa era a fatia mais cobiçada da previdência pelas empresas do segmento. A imposição do teto previdenciário, limitando assim o valor máximo dos benefícios a serem recebidos, assim como desvinculação do reajuste dos benefícios do RGPS do salário mínimo em 2004, que os tornou defasados em relação a inflação, são estratégias que penalizaram os trabalhadores, o que pode induzi-los a adquirir planos de previdência privada.

Não por acaso, os ganhos deste setor estão em constante crescimento, como demonstra o Gráfico 4, elaborado pela Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP).

Em 2011, as Entidades de Previdência Complementar (EFPC) apresentavam um ativo de R\$ 597 bilhões, isto com apenas 3.349 milhões de contribuintes, equivalente a 6,1% do total de contribuintes dos Regimes Geral e Próprio de Previdência Social, conforme dados da PNAD de 2011.

GRÁFICO 4: Evolução dos ativos dos EFPC

(R\$ bilhões)

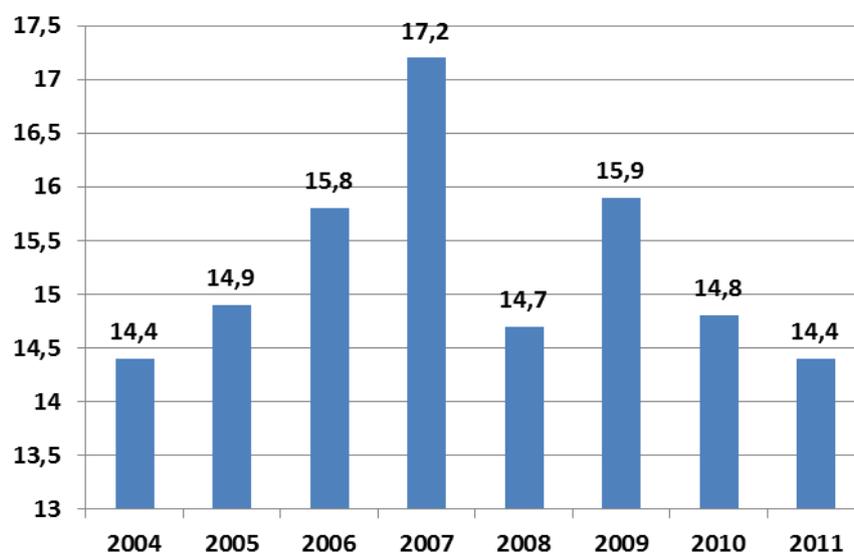


Fonte: Consolidado Estatístico ABRAPP, 2012.

Em porcentagens do PIB é possível verificar o ciclo de ascensão dessas entidades nos anos de 2004 a 2007, quando neste último ano os ativos das EFPCs atingiram 17,2% do PIB, o maior do período de análise, chegando em 2011 com o percentual de 14,4% do PIB, conforme apontado no gráfico 5.

GRÁFICO 5: Ativos EFPC x PIB (%)

(R\$ bilhões)



Fonte: Consolidado Estatístico ABRAPP, 2012.

A introdução desses fundos de pensão para os servidores públicos terá um preço: o Estado deixará de arrecadar pelo regime próprio a contribuição dos servidores que incidia acima do teto do INSS e passará a ter que contribuir para a conta do servidor no fundo de pensão⁸⁶.

Segundo Soares (2003, p. 121), a experiência dos países que adotaram um sistema misto⁸⁷ de previdência foi a constituição de uma “previdência pública para pobres” e o fortalecimento de um sistema privado complementar para os que “podem pagar”, com altas taxas de exclusão inclusive de setores da classe média, hoje afetada pela precarização no trabalho. Em nenhum desses países há evidências de redução do déficit fiscal ou de aumento da taxa de poupança com investimentos produtivos e geração de empregos.

O que se percebe é que as “reformas” realizadas na previdência ao enfocarem a questão apenas pelo ângulo de um suposto déficit contábil, deslocaram o debate daquele que é o cerne da questão: a crise de um modelo econômico cada vez mais caro, que fez crescer a dívida e as despesas com encargos e juros, optaram por diminuir direitos sociais assegurados pelo Estado visando que mais recursos públicos ficassem disponíveis para o pagamento dos altíssimos gastos financeiros.

Dessa forma, essas alterações provocadas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 41/2003, aliada às desonerações previdenciárias, com a conseqüente tendência de alteração do fato gerador da folha de pagamento para o faturamento das empresas, juntamente com o grande número de trabalhadores sem acesso à proteção social promovida pela previdência social, são alguns dos indicativos que apontam para um movimento de *reestruturação* dessa política. Apesar de algumas conquistas de direitos nos últimos anos por pressão de segmentos da classe trabalhadora, como o aumento da filiação incluindo setores de baixa renda não vinculados ao mercado de trabalho; a criação da aposentadoria com regras especiais para pessoas com deficiência, dentre outras, a tendência geral é de retrocesso para os trabalhadores quando comparado aos ganhos do capital.

4.3.2 Execução orçamentária da assistência social

A assistência social foi uma política social em evidente *estruturação* durante o governo Lula, o que demandou uma ampliação da execução orçamentária diante dos pífios

⁸⁶ A contribuição do Estado deve ser de, no máximo, o valor que o servidor contribuir para o fundo.

⁸⁷ Modelo misto de previdência combinam um regime de repartição geral ou próprio, que pagam benefício limitado ao teto, com regime de previdência complementar, em capitalização.

valores executados pelo governo anterior.

A Tabela 19, com dados retirados do portal de transparência do site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), apresenta os valores pagos por programas, dividido pelas unidades orçamentárias: Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) e MDS. A partir dessa tabela é possível verificar o percentual de aumento de 191% entre os anos de 2005 (15,4 bilhões) a 2011 (R\$ 45,1 bilhões), dos valores executados para função 8 – Assistência Social. O orçamento quase triplicou.

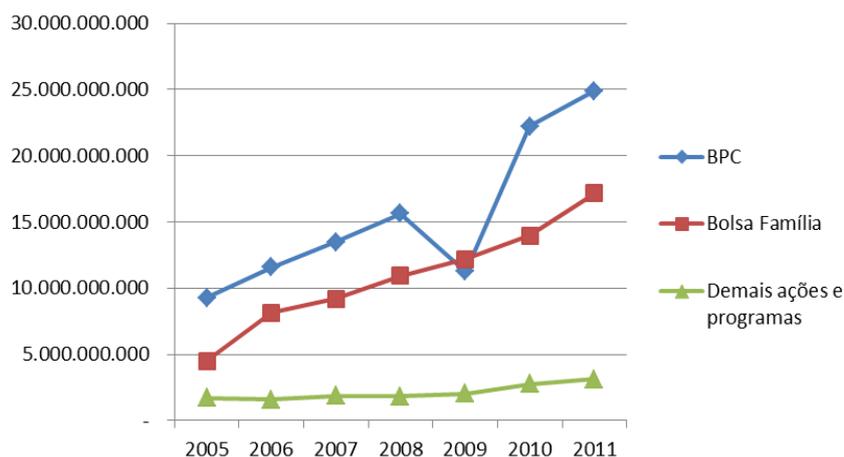
Entretanto, ao detalhar, por meio dos programas, onde esses valores estão sendo aplicados, há uma importante constatação: 93% dos recursos da execução da assistência social de 2011, por exemplo, foram gastos com benefícios de transferência de renda – Programa Bolsa-Família, Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia – e esta média se manteve nos anos anteriores até 2005.

Essa informação também foi constatada pelo IPEA (2011):

Ao analisar a execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS, constata-se de imediato que grande parcela do orçamento é destinada ao pagamento de benefícios monetários a distintos segmentos da população em situação de pobreza (Programa Bolsa-Família, Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia) (IPEA, 2011, p. 75).

Embora diversos programas tenham apresentado uma variação positiva nos seus gastos, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) (em destaque na planilha 19) explicam a maior parte do aumento na execução. O valor do PBF de 2011 (R\$ 17,1 bilhões) cresceu 280% em relação ao valor de 2005 (R\$ 4,5 bilhões), e o valor do BPC nos mesmos anos (24,9 bilhões e 9,2 bilhões, respectivamente) apresentou um percentual de aumento de 171%. Para evidenciar essa discrepância entre a destinação de recursos para programas de transferências de renda e as demais ações e programas da assistência social foi elaborado o gráfico 6.

GRÁFICO 6: Execução orçamentária da assistência por programas



Elaboração própria
Fonte: Portal da transparência do site do MDS

Sobre essa tendência de alocação de recursos da assistência, Salvador afirma:

A partir de 2004 ocorre uma ampliação dos gastos com assistência social no Orçamento da Seguridade Social em função da redução da idade da população idosa (de 67 anos para 65) para acesso ao BPC e, nos últimos três anos, do incremento de recursos no programa transferência de renda com condicionalidades (Bolsa Família), indicando uma nova tendência na alocação de recursos do OSS e de priorização de políticas focalizadas, em detrimento da construção de políticas sociais universais (SALVADOR, 2010, p. 252).

A Tabela 19 revela que, do total de receita destinada à Proteção Social Básica (PSB) (R\$ 25,5 bilhões em 2011), 98% vai para o pagamento do BPC (R\$ 24,9 bilhões em 2011). Apenas 2% é destinado às demais ações e programas da PSB. O que demonstra como a institucionalização da política ainda é frágil, visto que 93% de seu orçamento é transferido diretamente da União para os usuários. O que resta para a execução dos serviços não possibilita a efetivação da proteção social idealizada para o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Boschetti, Texeira e Salvador (2013, p. 26) também confirmam que, para os serviços operacionalizados pelo SUAS, continuam sendo direcionados poucos recursos, enquanto os benefícios diretos de rendimento seguem trajetória ascendente. Esta tendência integra a política macroeconômica de garantir o crescimento com aumento do consumo, daí o papel estratégico dos programas de transferência de rendimento no chamado “neodesenvolvimentismo”, conforme discussão mais detalhada no quarto capítulo deste trabalho.

É preciso lembrar que a pobreza não se resume à privação de renda monetária, muitos dos requisitos para o bem-estar podem ser providos por mecanismos não mercantis, como a oferta de serviço público de qualidade, porém, essa opção exige maior esforço dos governantes para estruturar o atendimento pelas políticas sociais em geral.

Contudo, também é preciso considerar a divisão de responsabilidade que organiza as relações federativas no campo da assistência social, em que o governo federal assume exclusivamente os custos de manutenção do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família, enquanto a manutenção dos serviços é compartilhada pelas três esferas de governo. O que requer maior comprometimento pelas demais esferas, principalmente dos Estados, que “abandonam” toda a execução da política para os Municípios.

TABELA 19: Valores pagos por programas, dividido por unidade orçamentária: MDS/FNAS

(R\$ reais)

Recursos do MDS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Apoio Administrativo	34.752.472	56.445.342	82.790.293	60.722.043	76.997.117	143.750.942	153.241.052
2. Cumprimento de Sentenças Judiciais	17.200	20.250	22.350	24.550	72.400	77.505	72.562
3. Gestão da Política de Combate à Fome	37.268.226	32.561.252	40.981.583	38.027.875	31.036.655	33.620.251	42.173.031
4. Acesso à Alimentação	137.645.600	556.335.670	562.256.493	574.921.868	610.561.176	868.150.707	1.012.862.918
5. Economia Solidária	12.465.848	0	0	6.470.343	9.564.079	746.670	15.986.155
6. Transfe. de Renda - Bolsa Família	4.504.165.060	8.131.734.994	9.179.952.816	10.940.066.128	12.189.824.812	13.970.601.543	17.161.237.325
7. Outros programas	374.505.043	32.205	10.500	12.522.873	2.622.763	11.000.000	2.962.397
Total	5.100.819.451	8.777.129.714	9.866.014.035	11.632.755.680	12.920.679.002	15.027.947.619	18.388.535.440
Recursos do FNAS							
1. Erradicação do Trabalho Infantil	534.614.953	243.297.547	272.185.490	240.986.377	280.780.030	268.152.980	257.720.380
2. Enfren. da Violência Sexual Criança/Adolescente	34.848.600	48.257.400	61.730.200	54.262.099	64.155.300	53.306.300	62.615.100
3. Proteção Social Básica	9.497.524.485	12.101.499.399	14.173.959.994	16.210.767.691	11.787.140.760	22.784.210.748	25.529.475.485
BPC + RMV	9.267.169.169	11.570.491.569	13.467.863.937	15.640.039.871	11.241.801.150	22.233.233.412	24.903.003.977
Demais ações e programas da PSB	230.355.316	531.007.830	706.096.057	570.727.820	545.339.610	550.977.336	626.471.509
4. Proteção Social Especial	1.826.175	100.347.355	126.045.504	129.509.680	147.924.643	210.578.483	258.467.212
5. Outros programas	329.744.173	2.407.269	3.369.000	148.700.944	248.736.693	640.614.396	680.284.596
Total	10.398.558.386	12.495.808.970	14.637.290.188	16.784.226.790	12.528.737.425	23.956.862.907	26.788.562.773
Total de Receitas Assistência Social	15.499.377.837	21.272.938.684	24.503.304.223	28.416.982.470	25.449.416.428	38.984.810.526	45.177.098.214

Elaboração própria

Fonte: Portal da transparência do site do MDS

Nesta mesma linha de compreensão, Boschetti, Teixeira e Salvador (2013) afirmam que, no que se refere ao orçamento da assistência social, o cofinanciamento segue sendo um dos elos mais frágeis do SUAS. Segundo o Censo SUAS 2011, 47% dos municípios não recebem recurso dos estados, ou seja, quase a metade dos municípios brasileiros depende exclusivamente dos repasses federais e de seu próprio orçamento. Entre as dificuldades destacam-se a ausência de definição legal de percentual de participação de cada ente federado no cofinanciamento da política de assistência social; a reduzida participação da esfera estadual no cofinanciamento; e a ausência de critérios de transferências no envio de recursos dos fundos estaduais para os municipais.

O elevado peso do gasto com pagamento de benefícios, conforme apresentado na tabela 19, também explica, em grande medida, o bom nível de execução dessa função: 97% (comparação entre o orçado e o executado). O fato de a maior parte de suas despesas ser de natureza obrigatória ajuda a manter o bom nível do índice de execução da assistência.

Entretanto, nem todos os programas da assistência são respeitados em sua dotação orçamentária. A tabela 19 apresenta apenas os valores pagos, mas em consulta ao portal da transparência no site do MDS, é possível compará-los com as dotações iniciais aprovadas na lei orçamentária. No ano de 2011, por exemplo, a dotação inicial da Proteção Social Especial era de R\$ 284,4 milhões; entretanto, só foi executado R\$ 258,4 milhões, o que demonstra o contingenciamento orçamentário sofrido por essa ação.

Outra observação importante, a partir da análise da tabela 19, diz respeito à execução de recursos fora do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, apenas 60% dos gastos foram executados por meio desta unidade orçamentária. Os recursos dos programas Bolsa-Família, Economia Solidária e as ações de segurança alimentar são executados com recursos da unidade orçamentária “Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome”.

O Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) é uma importante conquista da Constituição de 1988 e foi regulamentado pelo artigo nº 27 da Lei nº 8.742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, extinguindo o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC).

O Decreto nº 1.605/95 estabelece que o FNAS tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada – BPC e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social. Desde 2004, cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS a gestão do FNAS, sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, com representantes da sociedade civil e do governo (SALVADOR, 2010, p. 319).

A partir da aprovação NOB/SUAS 2005 foram instituídos pisos de financiamento relacionados aos níveis de proteção social, garantindo repasse automático do fundo nacional para os estaduais e municipais, considerando-se determinados indicadores sociais, ampliando, assim, a autonomia do município para alocação do recurso repassado via fundo. Entretanto, para que estados e municípios recebam recursos de transferência do FNAS é necessário não somente a instituição dos respectivos fundos dessas unidades federativas, mas a instituição de conselhos e plano de assistência social para que as verbas que passem pelos fundos sejam aprovadas e fiscalizadas pelos respectivos conselhos. No âmbito nacional, o órgão responsável por esta fiscalização é o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Desta forma, quando um alto valor (40% do orçamento) é executado por outra unidade orçamentária, como o MDS (conforme apontado na Tabela 19), está-se burlando o controle social previsto na Constituição. Ou seja, um programa central para o governo federal como o Bolsa Família faz parte de uma unidade orçamentária que não é fiscalizada pelo CNAS, um recurso em constante crescimento, conforme apontado pela ANFIP (2012) na Tabela 20, que demonstra as despesas com benefícios de transferência de renda em porcentagem do PIB.

Entre os anos de 2004 a 2011, aproximadamente a metade dos impostos federais (50,4%) retorna para os segmentos sociais mais necessitados, em benefícios iguais (para a imensa maioria dos benefícios previdenciários, assistenciais da LOAS e do FAT) ou mesmo inferiores ao salário mínimo (Bolsa Família e demais transferências de renda assistenciais) (ANFIP, 2012, p. 55).

TABELA 20: Despesas com benefícios de Transferência de Renda em % PIB

Ano	Benefícios Previdenciários	Benefícios Assistenciais	Bolsa-Família/ outras transfe.	Benefícios do FAT	Total
2004	6,48	0,39	0,25	0,49	7,61
2005	6,64	0,43	0,32	0,53	7,92
2006	6,99	0,49	0,33	0,63	8,44
2007	6,86	0,51	0,34	0,67	8,38
2008	6,58	0,52	0,35	0,68	8,13
2009	6,95	0,58	0,37	0,84	8,74
2010	6,76	0,59	0,36	0,77	8,48
2011	6,79	0,61	0,40	0,82	8,62
% de crescimento	5%	56%	60%	67%	13%

Fonte: ANFIP, 2012, p. 56.

Dos benefícios de transferência de renda elencados pela ANFIP (2012) na Tabela 20,

apenas os previdenciários obtiveram o percentual de crescimento de 5%, porque o seu reajuste é desvinculado da atualização do salário mínimo, os demais obtiveram uma média de 60% de crescimento.

Nesse período, o aumento do salário mínimo e a expansão do Bolsa-Família, tanto em relação ao número de beneficiários, quanto aos valores entregues, é uma das causas que permitem entender a expansão das despesas da assistência. Como um dos critérios para o recebimento do benefício está associado à renda *per capita* familiar, a valorização do salário mínimo ocorrida no período impacta positivamente tanto o valor da transferência quanto a linha de corte, para enquadramento do direito.

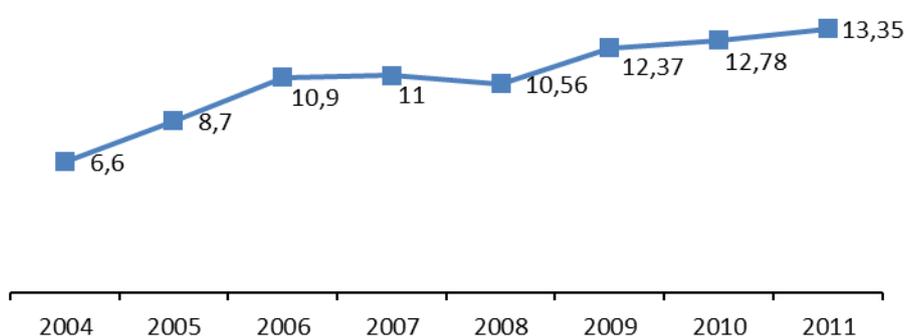
Segundo a ANFIP (2012), com a busca ativa, o ano de 2011 terminou com 13,35 milhões de famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família, frente a 12,99 milhões no ano anterior. Foram localizadas e incluídas no Cadastro Único 407 mil famílias em situação de extrema pobreza, e 325 mil famílias extremamente pobres passaram a receber o benefício, ainda em 2011.

O gráfico 7, elaborado pelo IPEA (2013) apresenta a trajetória de expansão contínua observada desde 2008 das famílias beneficiadas do Programa Bolsa Família. E demonstra o contínuo aumento (exceção ao ano de 2008) do número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família; isto se deve, pois, a um conjunto de ações do governo federal.

GRÁFICO 7:

Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família

(R\$ milhões)



Fonte: IPEA, 2013, p. 53.

Até 2010, além da atenção às condicionalidades, podiam receber o benefício as famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 140,00. Os repasses incluíam um benefício básico de R\$ 68,00 por família; até três parcelas de R\$ 22,00 para cada criança ou adolescente (de 5 a 15 anos) na escola; e R\$ 33,00 para cada adolescente de 16 a 17 anos na escola. Há um limite

de R\$ 200,00 por família. Com os reajustes de 2011, o benefício básico passou para R\$ 70,00; as parcelas para os filhos de até 15 anos, para R\$ 32,00 (acréscimo de 45%) e para os jovens de 16 e 17 anos, para R\$ 38,00 (acréscimo de 15%).

A quantidade máxima de Benefícios Variáveis que cada família pode receber foi ampliada de três para cinco. Foi criado um benefício variável de R\$ 32,00, para as grávidas e nutrizes (alcançou 92 mil nutrizes e 25 mil gestantes). Com a ampliação do número de prestações, 1,3 milhão de crianças e adolescentes até 15 anos foram incluídos no Programa em 2011 (ANFIP, 2012).

Esse conjunto de mudanças elevou as despesas da Seguridade relativa a essas transferências. Em 2011, foram R\$ 16,8 bilhões, um valor R\$ 11,9 bilhões superior às alocações de 2004, aumentando 245%. Em relação ao PIB, foi aplicado o equivalente a 0,40%, uma proporção bem acima do 0,25% verificado no ano de 2004. A Tabela 21 apresenta a evolução dos gastos com o Bolsa Família desde 2004.

No que se refere especificamente aos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, apesar do grande contingente de pessoas beneficiadas, tem um reduzido percentual de recursos financeiros aplicados, conforme demonstrado na Tabela 21. Trata-se, nitidamente, de um “pobre” programa, que custa pouco, não atinge o cerne da estrutura da desigualdade, mas possui forte impacto político (BOSCHETTI, 2012, p. 52).

TABELA 21: Evolução do Bolsa Família

(R\$ milhões)

Ano	Valores correntes	% PIB
2004	4.858	0,25
2005	6.769	0,32
2006	7.801	0,33
2007	8.943	0,34
2008	10.605	0,35
2009	11.877	0,37
2010	13.493	0,36
2011	16.767	0,40

Fonte: ANFIP, 2012, p. 63.

Já as despesas com os benefícios de transferência de renda da LOAS somaram R\$ 25,1 bilhões em 2011. Esse índice reflete a combinação dos seguintes fatores: o reajuste de 6,9% do salário mínimo e 7% de aumento no quantitativo de benefícios emitidos no exercício. Vale ressaltar que, em relação aos benefícios da LOAS, o aumento real do salário mínimo também impacta diretamente o valor distribuído a cada beneficiário e, ainda, permite que mais famílias se

enquadrem dentro dos limites de renda do programa, porque para terem acesso a esses benefícios, as famílias precisam ter renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (ANFIP, 2012, p. 59).

O BPC atingiu 3.595.337 pessoas no ano de 2011, sendo 1.687.826 beneficiários idosos e 1.907.511 pessoas com deficiência. Além do pagamento do benefício, o governo federal tem buscado ampliar a inclusão social dos beneficiários e de suas famílias. Neste sentido, são exemplos os programas BPC na Escola e BPC Trabalho (IPEA, 2013, p. 61).

Portanto, conforme os números acima apresentados, verifica-se que a política de assistência social teve seu orçamento ampliado ao longo do governo Lula e relevantes conquistas foram alcançadas, a principal delas foi a *estruturação* do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Entretanto, esse orçamento está sendo amplamente direcionado para o pagamento dos benefícios de transferência de renda como BPC e Bolsa Família, sobrando muito pouco para as demais ações da assistência social.

É preciso enfatizar que esta política não se resume a suprir a falta de renda dos que não a tem. Enquanto assim for executado o orçamento da assistência, o SUAS nunca irá alcançar as condições para oferecer a proteção social que os cidadãos merecem e precisam, conforme garantido na LOAS.

O SUAS corre sério risco, se não tiver aporte de orçamento suficiente para serviços, de se tornar uma “carta de intenção”, indicando que, de fato, a opção da política de assistência social não é a estruturação de serviços, ou de uma rede de proteção socioassistencial que requer aportes consideráveis de investimento para garantir uma cobertura universal. O caminho escolhido pelo governo [Lula] é o da focalização com o Bolsa Família, carro-chefe das ações de política de assistência social (SALVADOR, 2010, p. 350).

Não se pode deixar de reconhecer os avanços até aqui alcançados, mas é preciso compreender os desafios que ainda estão por ser superados, e este em questão parece ser o mais imperativo, visto não haver política social eficaz sem efetivação orçamentária. Dito de outra forma, para que o crescimento orçamentário seja de fato uma conquista é necessário que ele seja aplicado na política social, nos seus programas e ações, devolvendo para a população serviços de qualidade, o que requer mais esforços que uma simples transferência financeira mensal a uma parcela dos seus usuários.

4.3.3 Assistência social e previdência: há uma unidade contraditória?

Assim, após analisar o orçamento da previdência e da assistência social durante o governo Lula, concordamos com Boschetti (2000) de que há uma *unidade contraditória* entre as duas políticas sociais.

Apesar dos avanços e retrocessos de ambas, é visível que o orçamento da política previdenciária tem se mantido com um crescimento mínimo após a desvinculação do reajuste dos benefícios do valor do salário mínimo, e a política continua perpetuando as históricas exclusões decorrentes da forma como os trabalhadores são absorvidos pelo mercado de trabalho, conforme mensuração do número de contribuintes em relação ao total da população economicamente ativa brasileira.

A previdência tem um alto poder de proteção social e distribuição de renda; no entanto, ela ainda não atinge a todos que dela necessitam e a tendência tem sido de diminuição de direitos com o movimento de *reestruturação* sofrido por esta política devido as “contrarreformas” realizadas sob o argumento do déficit.

O propagado déficit da previdência se dá por um erro proposital no cálculo que não inclui todas as receitas elencadas pela Constituição de 1988, que conforme dados da ANFIP apresentados neste trabalho, expressam um *superávit* no orçamento da seguridade social, o que tem propiciado inclusive um desvio de verbas para o orçamento fiscal, por meio da Desvinculação de Receitas da União – DRU.

O real pano de fundo para compreender a questão do financiamento da previdência social é o fato de que o Brasil acumula 26 anos de baixo crescimento econômico. De fato, a natureza da questão do financiamento da previdência social é preponderantemente exógena e reflete as opções macroeconômicas adotadas nas últimas décadas, que fragilizaram o mercado de trabalho e estreitaram os mecanismos de financiamento das políticas sociais, em geral, da previdência social, em particular. Portanto, uma agenda alternativa mais justa e eficaz deve, necessariamente, mudar o foco das despesas para as receitas. A opção mais promissora é o crescimento da economia, que ampliaria a inclusão digna via mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, potencializaria as fontes de financiamento da previdência social (FAGNANI, 2008b, p. 40).

O baixo crescimento econômico, vinculado à grande desigualdade ocasionada pela apropriação privada de toda a riqueza socialmente produzida, atinge diretamente o mundo do trabalho e os direitos sociais dele decorrentes.

Para Boschetti (2003b), o que determina a justaposição entre previdência e assistência é justamente o elemento comum que define a capacidade e possibilidade destas políticas de garantir o acesso aos direitos: o trabalho. O trabalho é o elemento que assegura a inclusão na previdência, definindo, via contribuição, a natureza e o montante dos direitos existentes. De forma inversa, as prestações monetárias asseguradas pela assistência são

destinadas aos que, por algum tipo de incapacidade (idade ou deficiência) estão impossibilitados de trabalhar e, assim, contribuir para a previdência.

A política de assistência social conquistou um inegável progresso no governo Lula com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e ampliação das dotações orçamentárias. Contudo, conforme demonstrado neste capítulo, 93% do orçamento desta política vem sendo destinado para benefícios de transferência de renda, restando muito pouco para a efetivação dos serviços oferecidos pela política, demonstrando o frágil alicerce em que a assistência social vem sendo estruturada.

Para compreender o real impacto da proporção de verbas dessa execução orçamentária é necessário perceber que a pobreza não está relacionada apenas à destituição ou insuficiência de renda, mas à distribuição da riqueza socialmente produzida. Segundo Boschetti (2003b), no Brasil, a riqueza nacional é suficientemente elevada para garantir condições básicas de vida para todos os cidadãos, mas a distribuição da riqueza é de tal forma desigual que persistem situações de pobreza e também de desigualdades econômicas e sociais. Daí os limites da política de assistência social na redução das desigualdades e no enfrentamento à pobreza, visto que ela não atinge o cerne da questão social.

5 TEORIZANDO A QUESTÃO: FINANCEIRIZAÇÃO, POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA

Este capítulo tem por objetivo apontar o que se considera o nível da “essência”⁸⁸ do movimento de *estruturação* da política de assistência social e do concomitante processo de *reestruturação* da previdência social, por meio das “contrarreformas”, com a intenção de criar mercado para a previdência privada.

Desta forma, o capítulo foi dividido em quatro partes. A primeira irá deslindar sobre a mundialização do capital e o conseqüente avanço do capital financeiro, e sua necessidade de criação de novos mercados, como a previdência social, a fatia mais cobiçada dentre as políticas públicas devido à alta movimentação financeira. A segunda parte irá apontar os efeitos desta mundialização na economia brasileira, que se tornou submissa aos interesses dos credores, detentores de títulos da dívida pública. A terceira irá adentrar o contexto político do governo Lula, apresentando, dentre outras, a ideia de “revolução passiva à brasileira”, formada por um duplo consentimento popular: ativo e passivo. Por fim, a última parte adentra as particularidades do capitalismo no Brasil, caracterizando, dessa forma, o que se acredita ser o núcleo duro do objeto em análise.

5.1 A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E OS IMPACTOS SOBRE A PREVIDÊNCIA

O mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica e mais avançada do capitalismo, o capital financeiro. Segundo Chesnais (2005), o capital portador de juros busca fazer dinheiro sem sair da esfera financeira. A autonomização do capital-dinheiro sob a forma de capital a juros e a correspondente expansão do sistema de crédito são elementos que impulsionam a centralização do capital e promovem a fusão de interesses entre a alta finança e a indústria.

O notável autor afirma que para entender o atual estágio do capitalismo é preciso centrar as atenções no “poder da finança”:

Para se obter respostas é necessário entender o ‘poder da finança’. A atenção deve ser focalizada, em primeiro lugar, nos atores-chaves da finança liberalizada. São principalmente as instituições financeiras não-bancárias, também chamadas investidores institucionais, fundos de pensão, fundos de aplicação coletivos e sociedades seguradoras, assim como empresas financeiras especializadas que gravitam em torno delas. A centralização das rendas não reinvestidas na produção e não consumidas permitiu que essas instituições se tornassem proprietárias-acionistas

⁸⁸ A termo “essência” foi utilizado com a intenção de fazer oposição ao nível da “aparência”, conforme discussão realizada por Marx.

de um novo tipo de empresa e detivessem, ao mesmo tempo, elevados volumes de títulos da dívida pública, de forma que os governos se tornaram seus “devedores”. A liberalização e a mundialização financeira deram aos mais importantes proprietários de ações e obrigações os meios de influir sobre repartição da renda em duas dimensões essenciais: a da distribuição da riqueza produzida entre salários, lucros e renda financeira, e comandam o emprego e o crescimento, é difícil imaginar um poder mais forte que o da finança (CHESNAIS, 2005, p. 27).

Todavia, é preciso esclarecer que o capital portador de juros ou “capital financeiro” não foi levado ao lugar que hoje ocupa por um movimento próprio. Antes que ele desempenhasse um papel econômico e social de primeiro plano, foi necessário que os Estados mais poderosos decidissem liberar o movimento dos capitais e desregular e desbloquear seus sistemas financeiros⁸⁹.

Nos Estados Unidos, o processo de centralização do capital sob a forma financeira recomeça nos anos 50 e na Europa em meados dos anos 60. Classicamente, os autores distinguem três elementos constitutivos na implementação da mundialização financeira: a desregulamentação ou liberalização monetária e financeira, a descompartmentalização dos mercados financeiros nacionais e a desintermediação, a saber, a abertura das operações de empréstimos, antes reservadas aos bancos, a todo tipo de investidor institucional. A mundialização financeira remete tanto à descompartmentalização interna entre diferentes funções financeiras e diferentes tipos de mercado quanto à interpenetração externa dos mercados monetários e financeiros nacionais e sua integração nos mercados mundializados. A descompartmentalização externa se apoia sucessivamente na liberalização dos mercados de câmbio, na abertura do mercado de títulos públicos aos operadores estrangeiros e na abertura da Bolsa às empresas estrangeiras. A descompartmentalização interna abriu caminho para uma (des)especialização progressiva dos bancos em nome da concorrência e da liberdade de empreendimento. É o terceiro “D”, a “desintermediação”, que permite às instituições financeiras não bancárias ter acesso aos mercados como emprestadoras. Enfim, o movimento de liberalização e descompartmentalização foi igualmente marcado pela criação de numerosas formas novas de aplicação da liquidez financeira (CHESNAIS, 2005, p. 46).

A liberalização e a desregulamentação de seus sistemas financeiros foram feitas a passos largos, sob a direção do FMI e do Banco Mundial e sob a pressão política dos Estados Unidos. No final das grandes mudanças institucionais e políticas, as instituições de base desta

⁸⁹ Por iniciativa unilateral dos Estados Unidos, em agosto de 1971, foi dissolvido o sistema de taxas de câmbio fixas, criado pelo tratado de Bretton Woods, em 1944. A base desse sistema era a conversibilidade do dólar em ouro a uma taxa fixa. O dólar era então uma moeda mundial em virtude de sua ancoragem no ouro, e a taxa de câmbio das outras moedas era determinada, por sua vez, com referência ao dólar. Posteriormente, devido as restrições relativas a criação monetária, o governo americano decidiu, sem consulta mútua, acabar com o sistema Bretton Woods, medida que beneficiou não somente os Estados Unidos mas os bancos internacionais. O abandono das taxas de câmbio fixas e a adoção, dois anos mais tarde, do sistema de taxas de câmbio flutuantes, no qual os operadores financeiros privados desempenharam um papel decisivo na determinação dos preços relativos das moedas (as taxas de câmbio), constituiu o primeiro passo na formação de um mercado financeiro mundializado. Este passo abria caminho para a abolição dos controles sobre os movimentos de capitais. A liberalização dos fluxos de capitais e a “securitização” dos títulos da dívida pública constituíram o segundo passo importante no processo de mundialização financeira. O terceiro e último passo foi alcançado na segunda metade dos anos 80 sob a forma de “*big bang*” na City de Londres, e depois em todas as outras praças, mediante a liberalização e a desregulamentação dos mercados (CHESNAIS, 1999, p. 21).

economia de mercado financeiro mundializado passaram a ter os mercados de divisas e de títulos liberalizados e desregulamentados; os mercados secundários das obrigações nos quais as carteiras de bônus do Tesouro podem ser vendidas a qualquer momento; e, por fim, as bolsas de valores, nas quais as ações são compradas e vendidas permanentemente. Isto confere a essa economia uma volatilidade e uma instabilidade extremamente elevadas. Por detrás da especulação há uma economia marcada por uma enorme acumulação de títulos de crédito de caráter rentista que atestam cada vez mais claramente sua pretensão de participar da produção atual e futura (CHESNAIS, 1999, p. 22).

A liberalização e a desregulamentação financeiras lesaram os bancos ao lhes retirar as tutelas que garantiam que a criação de crédito permanecesse sua atividade prioritária exclusiva. A liberalização e a desregulamentação financeira permitiram aos grandes fundos de investimento lançarem-se às atividades de empréstimo às empresas que eram os clientes preferenciais dos bancos. Por isso, muitos bancos lançaram-se em operações de empréstimo cada vez mais arriscadas.

Chesnais (1999) afirma, conforme já apontado, que as instituições privadas mais poderosas do mercado financeiro mundializado são as instituições financeiras “não bancárias”. O enorme poder político e financeiro adquirido por essas instituições repousa em dois mecanismos. O primeiro no âmbito dos sistemas de previdência privada por capitalização. O segundo baseia-se numa combinação articulada da distribuição desigual da renda, com a diminuição do imposto sobre rendimentos do capital e sobre as altas rendas, com o crescimento da dívida pública. Ou seja, os governos tributam cada vez menos pesadamente o capital e as altas rendas. Ao contrário, eles lhes solicitam empréstimos! Como se pode observar, a redução dos impostos sobre as altas rendas tem causas políticas.

Entretanto, ao diminuir a base de tributação diminui-se a receita, daí a necessidade dos governos de realizarem empréstimos a taxas de juros superiores às da inflação e às do crescimento econômico, para levar a cabo esse processo, a dívida se reproduz automaticamente ano a ano. Se este processo pode ser chamado de “ditadura dos credores”, como qualquer ditadura, a dos credores exige uma forma de golpe de Estado, e verifica-se que são poucos os que querem se mobilizar para acabar com o sistema de dominação dos credores caracterizado por Keynes como “regime opressor”. O golpe de Estado iniciou-se com as medidas de liberalização dos mercados de títulos públicos tomadas pelos Estados Unidos em 1979-1981, com adjudicação dos bônus do Tesouro no mercado liberalizado e com a inauguração do regime financeiro de “taxas de juros reais positivas” possibilitado por uma política monetária bastante restritiva (CHESNAIS, 1999, p. 28).

Segundo Chesnais (1999), esse “eldorado”, onde se ajuda os rentistas a investir vantajosamente sua poupança ao invés de tributar a riqueza, estendeu-se em poucos anos à maioria dos países capitalistas avançados por uma espécie de efeito contágio. A socialização das perdas industriais e o financiamento da reestruturação das empresas antes que fossem novamente, dez anos depois, entregues aos interesses privados, foram feitos à custa do endividamento acelerado do Estado.

Os fundos de pensão e de investimento americanos acumularam tão grande poder financeiro que, para valorizar as importâncias que concentram em suas mãos já não lhes era suficiente participar dos ataques especulativos contra as moedas nem mesmo confinar seus investimentos em seus países de origem por mais dinâmicos que estes fossem. Eles tinham necessidades cada vez maiores de diversificar seus investimentos e de aumentar significativamente sua participação nos mercados internacionais.

Para Chesnais (1999), na medida em que se avançou no caminho da mundialização, muitas políticas governamentais passaram a oferecer aos fundos novas oportunidades de investimento. Dando sequência à securitização da dívida pública, as privatizações vieram de forma oportuna para esses fundos de investimentos à medida que os governos locais, obrigados a financiar seus déficits orçamentários, venderam a preços vil as empresas públicas, cujo desenvolvimento tinha sido financiado pelos impostos, ou seja, pelo trabalho dos que sofreram o peso da tributação.

Ao final desse processo, os fundos de pensão acompanhados de outros investidores institucionais tornaram-se os principais compradores e vendedores de títulos nos diferentes segmentos do mercado financeiro mundial. No plano mundial, são esses fundos que se tornaram as forças hegemônicas do mercado financeiro mundializado. São eles os principais beneficiários da integração dos pequenos mercados de títulos públicos e de ações dos países emergentes na esfera da mundialização financeira, e são suas decisões de investimento que determinam o grau e a forma desta integração (CHESNAIS, 1999, p. 38).

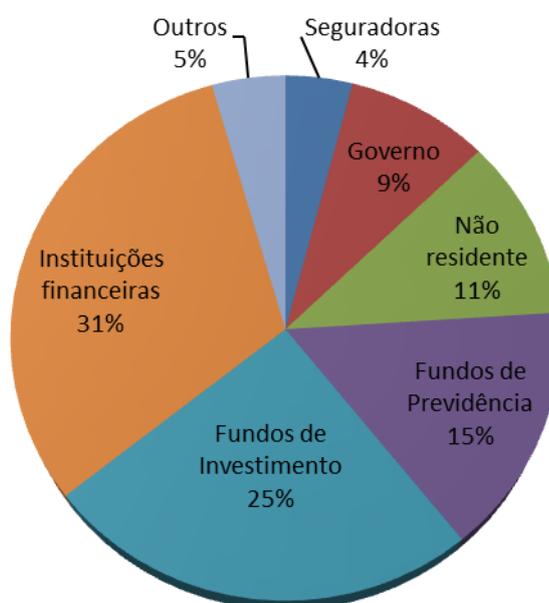
A integração no regime da mundialização financeira “incompleta e imperfeita” de países cujos sistemas antes estavam fechados e cujos dirigentes são ao mesmo tempo pouco instruídos nas sutilezas da finança de mercado e hábeis nos métodos da corrupção política, teve como resultado a criação de sistemas financeiros muito frágeis (CHESNAIS, 2005, p. 47). Isto retrata muito bem a situação brasileira.

A tese defendida por Chesnais (2005) é a de que os detentores das ações e de volumes importantes de títulos da dívida pública devem ser definidos como proprietários situados em posição de exterioridade à produção, e não como “credores”. Está-se diante de

uma lógica econômica em que o dinheiro entesourado adquire, em virtude de mecanismos do mercado secundário de títulos e da liquidez, a propriedade “miraculosa” de “gerar filhotes” (CHESNAIS, 2005, p. 50).

No Brasil, em dezembro de 2011, mais de 70% dos títulos da dívida pública estão sob o poder do capital financeiro: Instituições Financeiras (31%), Fundos de Investimento (25%) e Fundos de Previdência (15%), conforme gráfico 8. Estes têm acesso a parcelas expressivas do fundo público e é na garantia de seus interesses de classe que muitos recursos são drenados das políticas sociais para assegurar os compromissos assumidos com a dívida pública (BRETTAS, 2012, p. 113).

GRÁFICO 8: Detentores da dívida pública mobiliária federal interna - dpmfi (dezembro de 2011)



Fonte: BRETTAS, 2012, p. 114.

É a renda dos trabalhadores, por meio dos planos de previdência privada, dentre outros, que financia a compra de títulos da dívida pública, gerando um poder para os “credores”, que passam a pressionar o Estado pela alta manutenção das taxas de juros, para valorização da dívida, bem como pelas privatizações das empresas estatais.

Foram as privatizações das empresas de serviço público e a acentuação dos processos de privatização dos sistemas de previdência e saúde que constituíram a coluna vertebral das políticas governamentais de sustentação dos mercados financeiros.

Para o capital portador de juros em busca de fluxos estáveis de rendimentos, não há melhor investimento que as indústrias de serviços públicos privatizadas. Os domicílios que

estão habituados ao gás, à eletricidade e ao telefone são “consumidores cativos”, fontes de ganhos regulares e absolutamente seguros. A outra exigência importante é o desmantelamento dos sistemas de previdência por repartição⁹⁰, para a então criação dos fundos de pensão. Nos países onde a previdência privada for implantada, serão liquidados os sistemas de prestações definidas e os assalariados serão obrigados a suportar os riscos da Bolsa sobre a poupança que eles terão confiado aos administradores (CHESNAIS, 2005, p. 62).

Como se vê, a lenta erosão da previdência pública é condição econômico-financeira, político-ideológica e também produto da previdência privada e de toda essa lógica apresentada da necessidade do capital financeiro gerar renda fora da produção. A intrínseca relação de crise da previdência pública é razão do crescimento da privada.

Para Granemann (2006), a previdência privada é apenas uma mediação para a realização do capital portador de juros em uma época em que o crédito para financiamento do capital produtivo se torna cada vez mais caro e, simultaneamente, uma força mobilizadora.

A previdência privada é uma fonte privilegiada de realização do capital portador de juros nos dias atuais; os trabalhadores contribuem com salário para a formação do capital portador de juros, posto que os investimentos da previdência privada patrocina a hipertrofia do capital em sua dimensão fictícia, com acento na especulação (GRANEMANN, 2006, p. 11).

A previdência privada não é previdência, mas dinheiro em gigantescas proporções a procura das mais lucrativas aplicações ao capital. A previdência social no Brasil e no mundo tem sido capaz de recolher, na forma de impostos e contribuições, importantes frações da mais-valia produzida pelo trabalho. No entanto, para que as diversas formas de previdência privada possam prosperar é necessário reduzir em eficácia e amplitude os direitos garantidos pela previdência pública (GRANEMANN, 2006).

Grave, no entanto, é a porção do salário a ser investida em títulos públicos, o puro capital fictício, pressionando o Estado pela elevação dos juros básicos para a valorização de seus papéis em detrimento de políticas sociais para a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores.

Se o capitalista prestatário tem o dever quase sagrado de honrar ao proprietário do dinheiro que lhe foi alienado com a remuneração constante de juros, ao trabalhador

⁹⁰ O regime de repartição é por definição “produtivista” (interessam-lhe emprego), enquanto o regime de capitalização é “rentista” (interessam-lhe juros reais elevados e ativos fixos). Os fundos de pensão funcionam como braço auxiliar da dívida pública, no papel de retirar da esfera da acumulação produtiva parcelas substantivas de renda real que poderiam, de outro modo, transformar-se em capital produtivo. Farão assim, indiretamente, pela via voluntária das contribuições previdenciárias, aquilo que o Estado faz diretamente pela via impositiva dos tributos (PAULANI, 2008, p. 46).

envolvido nas teias da previdência privada o mesmo mecanismo não é viabilizado. Ao trabalhador o capital convencionou – porque ardilosamente denominou previdência – devolver o empréstimo que lhe foi feito ao final de longos anos, sem que antes do que determinou o capital lhe seja facultado usufruir dos juros como os demais prestamistas o fazem (GRANEMANN, 2006, p. 70).

5.2 OS IMPACTOS DA MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA NA ECONOMIA BRASILEIRA

Uma das chaves para a compreensão dos processos de privatização da previdência e a consequente *reestruturação* da previdência pública está na mundialização do capital, que fez surgir a necessidade de novos mercados para crescimento e aplicação de capitais. Por isso, faz-se necessário compreender quais as consequências da mundialização financeira na realidade brasileira.

Segundo Paulani (2008), o Brasil do final dos anos 1980 não estava adequadamente preparado para desempenhar seu papel na nova etapa da mundialização financeira. Em primeiro lugar, as altas taxas de inflação que persistiam, produziam abruptas oscilações no nível geral de preços e em sua variação. De outro, com o caráter fortemente centralizado e regulado da política cambial de então, a valorização financeira porventura alcançada não teria a liberdade necessária para pôr-se a salvo em caso de turbulência.

Tendo em vista o caráter rentista desse tipo de acumulação e considerando que uma de suas bases mais importantes é a dívida pública, a anarquia nos gastos públicos produzida pela inflação era uma complicação e tanto, pois precarizava a extração de renda real que deveria valorizar esse “capital caído do céu”.

Paulani (2008) afirma que a Constituição de 1988 era absolutamente incompatível com as pretensões rentistas da nova etapa. Com o orçamento engessado por inúmeras vinculações obrigatórias, o Estado tinha pouca liberdade para promover políticas que, supostamente destinadas a sustentar o equilíbrio das contas públicas, visavam na realidade abrir espaço para sua atuação como lastreador do pagamento do serviço da dívida pública.

Era evidente, portanto, que, se o Brasil quisesse entrar na nova etapa do jogo financeiro internacional, profundas transformações teriam de ser feitas no quadro institucional em que se movia a economia do país⁹¹. Desde então passou a ser voz corrente inescapável a

⁹¹ Em 1992, a diretoria da área externa do Banco Central, em meio às negociações para internacionalizar o mercado brasileiro de títulos públicos e securitizar a dívida externa, resolvendo a pendência que vinha desde 1987, encarregava-se também de promover a desregulamentação do mercado financeiro brasileiro e a abertura de fluxo internacional de capitais. Por meio de uma alteração no funcionamento das contas CC5 feita sem o beneplácito do Congresso, o Bacen abriu a possibilidade de qualquer agente remeter recursos em moeda forte ao exterior, bastando para tanto depositar recursos em moeda doméstica na conta de uma instituição financeira não-residente (PAULANI, 2008, p. 96).

necessidade de reduzir o tamanho do Estado, privatizar empresas estatais, controlar gastos públicos, abrir a economia etc.

Formalizada a abertura financeira, impunha-se a necessidade de resolver o problema inflacionário. Assim, ainda no governo Itamar, surge o Plano Real, que catapulta FHC, então ministro da Fazenda, para a Presidência da República. Vendido como mero plano de estabilização, o Plano Real foi em verdade muito mais do que isso. Em primeiro lugar, ele resolveu o problema que impedia praticamente o funcionamento do país como plataforma de valorização financeira internacional. Mesmo com a abertura financeira já tendo sido formalmente operada, ela permaneceria letra morta, do ponto de vista de suas potencialidades em termos de atração de capitais externos de curto prazo, se o processo inflacionário não tivesse sido domado. Além disso, o plano abriu espaço para uma série de outras mudanças que teriam lugar no governo FHC. A abertura da economia, as privatizações, a manutenção da sobrevalorização da moeda brasileira, a elevação inédita da taxa real de juros, tudo passou a ser justificado pela necessidade de preservar a estabilidade monetária conquistada pelo Plano Real (PAULANI, 2008).

Em maio de 2000 é implementada a Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), negociada por FHC com o FMI no calor da crise que levou à desvalorização do Real, em janeiro de 1999. A preocupação central do administrador público passou a ser a preservação das garantias dos detentores de ativos financeiros emitidos pelo Estado. O propósito da LRF era e é estabelecer uma hierarquia dos gastos públicos que coloque em primeiríssimo e indisputável lugar o credor financeiro, em detrimento da alocação de recursos com fins distributivos e da viabilização de investimentos públicos (PAULANI, 2008, p. 58), o que vem a demonstrar a nova lógica que vinha se estabelecendo na economia brasileira, submetida ao poder e aos ditames do capital financeiro mundializado.

Ainda nessa lógica de beneficiamento do credor financeiro é que abre-se espaço para o ataque do até então inaudito mercado de venda de serviços sociais, antes âmbito exclusivo do Estado. E a principal vítima desse processo foi a previdência social, devido a quantidade de dinheiro que ela movimentava, sofrendo “contrarreformas”, ou seja, diminuindo os direitos até então vigentes, para induzir os usuários a complementá-los por meio da compra dos planos de previdência privada. No Brasil, as principais “contrarreformas” foram realizadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso em 1998 e Lula em 2003, conforme já apontado nos capítulos anteriores.

A mudança implementada por FHC foi, em grande parte, direcionada aos trabalhadores do setor privado, apesar de também ter atingido aos servidores públicos. A

tenaz oposição feita pelo Partido dos Trabalhadores à sua extensão também para o funcionalismo público impediu que a reforma no sistema previdenciário brasileiro fosse feita de uma tacada só. Coube ao governo Lula completá-la, estendendo as alterações idealizadas por FHC aos trabalhadores do setor público⁹². Mas, diferentemente de FHC, que não ousou dispensar as “regras de transição”, a proposta original do governo do PT foi ao parlamento sem elas, cabendo aos congressistas a introdução das mudanças que tornaram “menos radical” a reforma proposta (PAULANI, 2008). Posteriormente, em 2005, a Emenda Constitucional nº 47 voltou atrás em algumas mudanças realizadas na previdência pela EC nº 41, em 2003, conforme explicação já realizada no primeiro capítulo deste trabalho.

Apesar de substantivamente maior do que o número de trabalhadores do setor público, o mercado constituído pelos empregados do setor privado possui uma renda média menor e enfrenta a ameaça do desemprego. Um sistema previdenciário com predomínio do regime de repartição e sob o monopólio do Estado era algo que não combinava em nada com um país que buscava, desde o início da década de 1990, afirmar-se como uma das plataformas mundiais da valorização financeira (PAULANI, 2008, p. 44).

Concluída essa “reforma” na previdência, o país ficou quase pronto para integrar adequadamente o circuito de valorização financeira. Mais alguns detalhes, como a nova Lei de Falências (aprovada em fevereiro de 2005), a autonomia do Banco Central⁹³ (mantida no governo Lula), a continuidade da Desvinculação de Receitas da União (DRU), e pronto, entrou-se assim na fase da “dependência desejada”, como se a servidão financeira fosse a tábua de salvação ainda capaz de produzir a inclusão do país no sistema, mesmo que no papel o mais subalterno possível (PAULANI, 2008, p. 101).

Que a elite brasileira tenha, com tranquilidade, abandonado os pruridos de autonomia e soberania e ingressado nessa rota não é algo que surpreenda, considerando sua origem e evolução. O que é espantoso e atesta a força desse discurso é que o governo de Lula e do Partido dos Trabalhadores⁹⁴, em princípio popular e de esquerda, tenha caído nessa

⁹² O principal instrumento proposto para operar a mudança foi a imposição de tetos para os benefícios, tetos que induzirão os servidores a participar de fundos complementares de previdência.

⁹³ A autonomia do Banco Central faz ver aos “mercados”, de uma vez por todas, que o Estado brasileiro não abrirá mão de seu papel de permanentemente retirar, pela via dos tributos, parcelas de renda real da sociedade a fim de transferi-las para a esfera da valorização financeira, assegurando rendimento do capital fictício (títulos) que produz. Ao mesmo tempo, esse Estado transforma a moeda do país em objeto de tráfico e agenciamento, sujeitando-a a operações de arbitragem que farão seu valor flutuar ao sabor dos interesses e das aplicações do momento (PAULANI, 2008, p. 45).

⁹⁴ Forjado nos duros anos de luta contra a ditadura militar que se iniciara em 1964, nascido de baixo para cima e tendo uma liderança da qualidade de Luiz Inácio Lula da Silva, o PT parecia talhado para comandar a dura tarefa de retirar o Brasil de sua secular letargia e das disparidades e desigualdades sem par que ela patrocina. Não foi dessa vez, porém. (PAULANI, 2008, p. 35).

armadilha e reproduza agora, como se fosse sua, a mesma cantilena (PAULANI, 2008, p. 103).

Assim, tendo o Fome Zero como a principal estratégia de marketing, mas sem conferir efetivamente a essa meta grande importância nem lhe proporcionar recursos substantivos, o governo esforçou-se, logo de início, foi para completar as mudanças iniciadas por FHC na área previdenciária. E ao fazê-lo, mataram-se vários coelhos de uma só cajadada. Em primeiro lugar, criou-se finalmente o grande mercado de previdência complementar para os trabalhadores estáveis do serviço público brasileiro, que há mais de duas décadas vinha despertando a cobiça do setor financeiro privado nacional e internacional. Em segundo, com a elevação das contribuições, da idade e do tempo de trabalho para a obtenção do benefício, bem como com a taxação dos inativos, o governo logrou êxito no importante objetivo do “ajuste fiscal” (PAULANI, 2008, p. 43).

A comparação do Brasil com o ornitorrinco⁹⁵, um bicho que não é isso nem aquilo, serve à Francisco de Oliveira (2013) para sublinhar a feição incongruente da sociedade brasileira, considerada mais no que veio a ser do que nas suas chances de mudar. A transformação do Brasil em ornitorrinco se completou, segundo o crítico, com o salto das forças produtivas dos dias atuais, e este foi dado pelos outros.

Para o autor, a viabilidade da comparação do Brasil a um ornitorrinco está na similitude do sistema financeiro deste, com o sistema sanguíneo daquele. A falha evolutiva do ornitorrinco se deve à circulação sanguínea, pois apesar de ser um mamífero, que dentre suas características estão a homeotermia, ele não possui a capacidade de manter sua temperatura interna constante por vias metabólicas, sendo portanto dependente da temperatura ambiente para manter-se. Logo, quando o autor compara o sistema sanguíneo imperfeito do ornitorrinco ao sistema financeiro brasileiro, está imputando a este a principal causa da imperfeição do Brasil.

Onde foi a falha da evolução do ornitorrinco? Na circulação sanguínea: a alta proporção da dívida externa sobre o PIB demonstra que sem o dinheiro externo a economia não se move. Em 2001 o adiantamento da dívida externa sobre o PIB alcançou alarmantes 41% e o mero serviço dela, juros sobre o PIB, 9,01%. Há poucas economias capitalistas assim; talvez os Estados Unidos acusem uma proporção igualmente grande, com uma diferença radical: o sangue, o dólar, que circula internacionalmente e volta aos EUA é seu próprio sangue, já que é o país emissor (OLIVEIRA, 2013, p. 134).

⁹⁵ Mamífero monotremo, da subclasse dos prototérios, adaptado à vida aquática. É ovíparo; ocorre na Austrália e na Tasmânia. Os filhotes alimentam-se lambendo o leite que escorre nos pêlos peitorais da mãe, pois esta não apresenta mamas. Este animal conserva certas características reptilianas, principalmente uma homeotermia imperfeita (OLIVEIRA, 2013, p. 123)

Como afirma Salvador (2012a), o orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade buscando inserir seus interesses. Os interesses dentro do Estado capitalista são privados e, a partir da década de 1980, há um domínio hegemônico do capital financeiro.

Francisco de Oliveira define assim o Brasil:

O ornitorrinco é isso: não há possibilidade de permanecer como subdesenvolvido e aproveitar as brechas que a Segunda Revolução Industrial propiciava; não há possibilidade de avançar, no sentido da acumulação digital-molecular, pois as bases internas da acumulação são insuficientes, estão aquém das necessidades para uma ruptura desse porte. Restam apenas “acumulações primitivas”, tais como as privatizações propiciaram: mas agora com o domínio do capital financeiro, elas são apenas transferências de patrimônio, não são propriamente falando “acumulação”. O ornitorrinco está condenado a submeter tudo à voragem da financeirização, uma espécie de “buraco negro”: agora será a previdência social, mas isso o privará exatamente de redistribuir a renda e criar um novo mercado que sentaria as bases para a acumulação digital-molecular. O ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão (OLIVEIRA, 2013, p. 150).

5.3 A POLÍTICA DO GOVERNO LULA E OS RÓTULOS DE NEODESENVOLVIMENTISMO

Após analisar o Brasil na sua esfera econômica mundializada, faz-se necessário apreciar seus aspectos políticos e implicações para o momento atual. Segundo Castelo (2012), no neoliberalismo, o Brasil experimenta uma nova fase do desenvolvimento capitalista que se inicia nos governos FHC e se aprofunda sob a direção dos governos Lula e Dilma. Na esteira das transformações estruturais, constata-se o surgimento de uma ideologia que se propõe como guia dos rumos do desenvolvimento capitalista brasileiro, o “novo desenvolvimentismo”⁹⁶.

Desde os anos 1930 o nacional-desenvolvimentismo⁹⁷ exerceu uma forte influência

⁹⁶ Os primeiros escritos do novo desenvolvimentismo brasileiro apareceram, no primeiro mandato do governo Lula, no tinteiro de Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Reforma do Estado, professor emérito da FGV-SP e então intelectual orgânico do PSDB. Em 2004, Bresser Pereira publicou na Folha de São Paulo um artigo intitulado. “O Novo Desenvolvimentismo”, no qual defendia uma estratégia de desenvolvimento nacional para romper com a ortodoxia convencional do neoliberalismo. O novo desenvolvimentismo se diferenciaria do nacional-desenvolvimentismo em três pontos: maior abertura do comércio internacional; maior investimento privado na infraestrutura e maior preocupação com a estabilidade macroeconômica. “Em síntese”, escreve Bresser Pereira (2004), “o mercado e o setor privado têm, hoje, um papel maior do que tiveram entre 1930 e 1980”. O novo desenvolvimentismo brasileiro emergiu, portanto, do seio da intelectualidade tucana que implementou o neoliberalismo no país. “No atual debate brasileiro sobre novo desenvolvimentismo há duas agendas de investigação. A primeira deriva do fato de que o conceito foi apropriado politicamente para destacar a (falsa) inflexão no processo de desenvolvimento econômico brasileiro, as (pretensas) mudanças estruturais e o desempenho econômico do país durante o governo Lula. O intuito dessa apropriação (indevida) é diferenciar o governo Lula da experiência neoliberal e do desempenho (mediocre) do governo FHC” (GONÇALVES, 2012, p. 638).

⁹⁷ O auge do desenvolvimentismo ocorreu nos anos 1950-60. O desembarque das multinacionais durante o

ideológica e política nos principais debates da agenda nacional, até o seu ocaso nos anos 1990 com ascensão do neoliberalismo. A partir do segundo mandato do governo Lula (2007- 2010), com o aumento das taxas de crescimento econômico e a tímida melhora de alguns indicadores sociais, a ideologia desenvolvimentista voltou repaginada à cena – acoplada dos prefixos ‘novo’ e ‘social’ – e tornou-se o tema da moda no Brasil. [...] A nova fase do desenvolvimento capitalista inaugurada nos governos do Partido dos Trabalhadores foi comemorada pelas classes dominantes. Em 2006, Olavo de Sebübal, dono do Itaú, fez rasgados elogios à política econômica do governo Lula, que então mantinha intacta a herança dos governos Fernando Henrique Cardoso do tripé defendido pelo Consenso de Washington (superávit primário, metas inflacionárias e câmbio flutuante) (CASTELO, 2012, p. 614).

No interior das classes dominantes criou-se um clima de otimismo sobre os rumos do desenvolvimento capitalista, que também é alimentado pelo apassivamento das lutas da classe trabalhadora gerado pelo transformismo do PT. E não foi somente a burguesia que se entusiasmou; o mesmo fenômeno também pôde ser visualizado no interior da classe operária.

Tanto as interpretações críticas quanto àquelas mais favoráveis à hegemonia lulista estão de acordo em considerar o proletariado precarizado satisfeito com os modestos alívios em suas condições de existência proporcionados pelo atual modelo de desenvolvimento. Conjugando recuo nos níveis de mobilização política no país ao longo da última década com os recentes resultados eleitorais favoráveis ao PT, o atual debate sobre o lulismo repousa, em grande medida, sobre a quietude do precariado⁹⁸. Incapazes de resistir à globalização financeira, essa massa de batalhadores encontraria refúgio seguro nas políticas públicas do governo federal, referendando o projeto de governo representado pelo “profeta exemplar” – e sua herdeira política (BRAGA, 2012, p. 130).

Para Sampaio Jr. (2012), é uma ingenuidade imaginar que a ordem global possa ser rompida pelas “beiradas”, conforme propõem os “neodesenvolvimentistas”, pois a institucionalidade liberal funciona como uma amarra muito bem erudita, que prende o país cada vez mais nas garras do capital financeiro.

A “Carta ao Povo Brasileiro”, na qual Lula da Silva garantiu a segurança dos operadores financeiros, modificou o curso radical seguido pelo PT até então.

Em 2002, em plena campanha presidencial, os analistas do PT refizeram sua análise

governo JK, que então investiram nos setores de bens de consumo duráveis, e o início da construção do setor de bens de capital e da indústria de base com vultuosos aportes estatais no governo Vargas, são constitutivos dessa fase do desenvolvimentismo capitalista brasileiro. Os grupos progressistas que apoiavam em maior ou menor grau o nacional-desenvolvimentismo foram derrotados e massacrados por uma ditadura civil-militar de vinte anos, e o desenvolvimentismo tomou novos rumos sob o tacão de ferro dos militares, da tecnocracia estatal e da burguesia, hegemônica pelos monopólios internacionais. O milagre veio, o bolo cresceu, mas a dependência e o subdesenvolvimento persistiram, e as desigualdades socioeconômicas aumentaram, com imensas perdas para a classe trabalhadora (CASTELO, 2012).

⁹⁸ Precariado é o proletariado precarizado, formado por aquilo que, excluídos tanto o lupemproletariado (lixo de todas as classes) quanto a população pauperizada, Marx chamou de “superpopulação relativa” (BRAGA, 2012).

de conjuntura e chegaram à conclusão de que a correlação de forças era desfavorável a uma ruptura, e anunciaram por meio da ‘Carta ao povo brasileiro’, uma ‘necessária revisão tática’ de abdicar da ruptura e assumir ‘o compromisso com uma transição progressiva e pactuada’ (CASTELO, 2012, p. 626).

Para Braga (2012, p. 181), “[...] se o lulismo for uma ‘revolução passiva à brasileira’ que logrou constituir certas margens de consentimento popular por meio da incorporação de parte das reivindicações dos ‘de baixo’ em reação à subversividade esporádica dos subalternos, a trajetória do novo sindicalismo pode dizer muito sobre as raízes do atual momento hegemônico”, pois foi dele que emergiu não somente a liderança política de Lula, mas suas alianças. Desse processo é que se configura o que o autor denomina de duplo consentimento popular, em que há um consentimento passivo a partir de políticas públicas de “redistribuição” para os “de baixo”, por meio do Bolsa Família e do PROUNI, por exemplo; e um consentimento ativo, por meio dos processos de cooptação das lideranças sindicais e de alguns movimentos sociais ao assumir cargos públicos durante os dois mandatos do seu governo. Desta forma, cria-se um apassivamento das classes sociais e certa estabilidade para governar.

O lulismo representa uma ‘revolução passiva à brasileira’ apoiada na unidade entre duas formas de consentimento popular: por um lado, o consentimento passivo das classes subalternas que, atraídas pelas políticas públicas redistributivas e pelos modestos ganhos salariais advindos do crescimento econômico, aderiram momentaneamente ao programa governista; por outro, o consentimento ativo das direções sindicais, seduzidas por posições no aparato estatal, além das incontáveis vantagens materiais proporcionadas pelo controle dos fundos de pensão. A origem dessa ‘revolução passiva’ remonta à relação, construída no final dos anos 1970, da burocracia sindical de São Bernardo com a massa operária, em particular sua fração jovem e precarizada. Surpreendido pela força da rebelião das bases e sob a liderança carismática de Lula da Silva, o sindicato dos metalúrgicos conduziu o ciclo grevista como uma autêntica vanguarda política, enfrentando a aliança empresarial-militar, rompendo com a estrutura oficial e acumulando um enorme prestígio entre os trabalhadores (BRAGA, 2012, p. 181, grifo nosso).

Esse processo de apassivamento é nitidamente verificável ao analisar que em décadas de história do Brasil, o governo Lula foi o primeiro em que a maior parte do público interessado em política ignora os nomes do presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE). O mesmo ocorre com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundada em 1983. Outra vítima desse processo de neutralização foi o principal movimento social brasileiro, o Movimento Sem Terra (MST), cuja base sempre foi lulista e, na ausência de reforma agrária, optou, em grande parte, pelas políticas sociais do governo:

O MST, que atravessou os anos 1990 e início da década de 2010 como o principal movimento dotado de um potencial antissistêmico no Brasil. Foi o único agente coletivo a impor uma derrota (parcial) ao governo Cardoso: a marcha a Brasília em 1997. Realizou uma efetiva política internacionalista, desempenhando um papel

protagonista na campanha contra a ALCA. [...]. Todavia, o MST não conseguiu imprimir sua marca ao governo Lula, seja no plano interno, seja no das relações internacionais. Ao contrário, não houve nenhum avanço na implementação da reforma agrária e as políticas sociais do governo terminaram por isolar e enfraquecer o movimento, que ficou ainda mais dependente do lulismo (ALMEIDA, 2012, p. 703).

Segundo Braga (2012), após a derrota da greve de 1980 e reconhecendo os riscos que a ruptura com a estrutura oficial trazia para a reprodução de seu próprio poder burocrático, a direção metalúrgica reconciliou-se progressivamente com o sindicalismo de Estado, sem, contudo, deixar de negociar concessões aos operários com as empresas. Por sua vez, esses progressos foram obtidos à custa da pacificação das assembleias operárias e da incorporação dos militantes de base mais destacados ao aparato burocrático. Após 2003, essa relação dialética de pacificação social, cujos protagonistas são as direções sindicais reunidas em torno de Lula da Silva, transformou-se no eixo da vida política nacional. O controle do aparato estatal garantiu-lhes os meios necessários para selar o pacto entre o consentimento passivo das massas e o consentimento ativo das direções, consolidando a regulação lulista.

O desmonte dos direitos da classe trabalhadora é histórico em uma sociedade marcada por processos de “modernização conservadora” – posteriormente será melhor detalhado –; todavia, ao que tudo indica, a causa específica desse fenômeno nos últimos anos se deu como desfecho do consentimento ativo dos sindicalistas cooptados, conforme relato abaixo:

O governo Lula da Silva preencheu aproximadamente metade dos cargos superiores de direção e assessoramento – cerca de 1.305 vagas, no total – com sindicalistas que passaram a controlar um orçamento anual superior a 200 bilhões de reais. [...] O governo federal promoveu uma reforma sindical que oficializou as centrais sindicais brasileiras, aumentando o imposto sindical e transferindo anualmente cerca de 100 milhões de reais para essas organizações (BRAGA, 2012, p. 204).

A recente trajetória do Sindicato dos Bancários exemplifica com perfeição esse processo. Como muitos sindicatos filiados à CUT, o Sindicato dos Bancários de São Paulo alinhou-se à administração Lula da Silva, transformando-se em uma espécie de porta-voz do governo na categoria. A cúpula dos bancários de São Paulo foi o principal meio de ligação da aliança afiançada por Lula entre a burocracia sindical petista e o capital financeiro. Na verdade, o cimento desse pacto foram os setores da burocracia sindical que se transformaram em gestores dos fundos de pensão e dos fundos salariais (BRAGA, 2012).

Luiz Gushiken, presidente do sindicato de 1985 a 1987 tornou-se eminência parda dos fundos de pensões estatais, sendo decisivo para a indicação do comando do fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil – a Previ, da Petrobrás – a Petros, e da Caixa Econômica Federal – a Funcef. O sucessor de Gushiken e Carneiro, Ricardo Berzoini, tem também sólidos laços com os fundos de pensão. Foi

ele o promotor da Reforma da Previdência que, além de retirar direitos dos servidores públicos, abriu caminho para a criação da previdência complementar no setor público. Os fundos de pensão estatais e privados foram os grandes beneficiados por essa medida. Berzoini tem sido recompensado. O levantamento feito pela *Folha de São Paulo* em 2009 constatou que 43 diretores de fundos de pensão têm vínculos com partidos políticos, a maioria deles com o PT. Desses diretores, 56% fizeram doações financeiras a candidatos nas últimas quatro eleições e o então presidente nacional do PT, Ricardo Berzoini, recebeu quase um terço delas (BRAGA, 2012, p. 206, grifo nosso).

Não é preciso muito esforço para ligar os pontos dessa história. A “reforma” da previdência social, ou “contrarreforma”, nos termos de Behring (2008), foi promovida, dentre outros, por Ricardo Berzoini em 2003, o mesmo beneficiado com a ampliação dos fundos de pensão que têm financiado as campanhas políticas do PT.

Braga (2012) afirma que os fundos de pensão brasileiros têm atuado como uma linha estratégica do processo de fusões e aquisição de empresas no país e, em consequência, estão financiando a oligopolização econômica com efeitos sobre a intensificação dos ritmos de trabalho, o enfraquecimento do poder de negociação dos trabalhadores e o enxugamento dos setores administrativos das empresas.

Braga (2012) afirma que essa função de linha auxiliar do investimento capitalista decorre da própria natureza periférica da estrutura econômica brasileira: como a taxa de poupança privada é historicamente baixa, o Estado é obrigado a recorrer à associação com o capital externo ou ao endividamento a fim de equacionar o problema do investimento capitalista no país. Os fundos de pensão têm atuado nessa linha, buscando solucionar a relativa carência de capital para investimentos, e acabaram por se transformar em peças-chaves para a reprodução do atual modelo de desenvolvimento brasileiro apoiado nos quatro “motores” da acumulação: bancos, mineração, petróleo e agronegócios.

O governo Lula conseguiu coroar a incorporação de parte das reivindicações dos “de baixo” com a bem orquestrada reação à subversividade esporádica dos subalternos. A miríade de cargos no aparato de Estado até a reforma sindical que robusteceu os cofres das centrais sindicais, o lócus da hegemonia resultante da revolução passiva é exatamente o Estado. O fato é que a subversividade inorgânica transformou-se em consentimento ativo para muitos militantes, que passaram a investir esforços desmedidos na conservação das posições adquiridas no aparato estatal (BRAGA, 2012, p. 213).

André Singer (2009) afirma que o programa Bolsa Família, a ampliação do sistema universitário federal com o patrocínio das cotas, o impulso na direção da “reformatização” do mercado de trabalho, a política de reajuste do salário mínimo acima da inflação, a retomada de investimentos em infraestrutura ou o incentivo ao consumo de massas por meio do crédito consignado, além de tantas outras políticas promovidas pelo governo, de

fato colaboraram para solidificar a aproximação do precariado brasileiro ao programa político petista. Seria mesmo legítimo falar em uma espécie de acordo – aprofundado pela liderança carismática de Lula da Silva – do governo com os setores mais empobrecidos das classes subalternas do país, que, num contexto marcado por certo crescimento econômico, perceberam na relativa desconcentração de renda experimentada por aqueles que vivem dos rendimentos do trabalho um vislumbre de progresso social corroborado, sobretudo, pelo aumento no consumo de bens duráveis.

Mecanismos de política fiscal, cambial e de crédito foram amplamente utilizados no sentido de desenvolver a produção, aumentar o consumo, estimular as exportações (e as importações) e assegurar o pagamento do serviço da crescente dívida pública. Quando tradicionais conglomerados nativos entraram em dificuldades, foram rapidamente socorridos pelo Banco do Brasil e/ou pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, o que reduziu ao silêncio contundentes discursos de desaprovação ao governo. Em ambos os casos, a virulência verbal, que só encontrava eco em segmentos da classe média, mal disfarçava a perplexidade diante de um adversário que não apenas capturara o apoio do eleitorado pobre e tradicionalmente vinculado a políticos conservadores, mas também cativava amplos segmentos dos membros ativos da classe dominante (ALMEIDA, 2012).

Segundo Pereira (2012), os fatos socialmente regressivos, ao lado de conquistas simbólicas ou economicamente promissoras, conferem ao Brasil o título de país não propriamente pobre, mas injusto, ou campeão de desigualdade social, dada a secular defasagem entre seus feitos econômicos e seus fracos resultados sociais comparáveis.

Apesar da tendência de queda da desigualdade de renda no Brasil no governo Lula, e este é um fenômeno praticamente generalizado na América Latina. Os dados da PNUD⁹⁹ apontam que os países da América Latina têm um coeficiente do Gini¹⁰⁰ muito mais elevado que a média mundial: no conjunto dos dez países mais desiguais há oito latino americanos, conforme aponta a Tabela 22 (GONÇALVES, 2012, p. 19).

Entre meados da última década do século XX e meados da primeira década do século XXI, o Brasil sai da quarta para a quinta posição no *ranking* mundial dos países mais desiguais. Uma pequena melhora, mas com índices muito altos de desigualdade social. Sobre

⁹⁹ A PNUD mostra o Índice Desenvolvimento Humano de 186 países, com base em quatro indicadores – esperança de vida ao nascer, média de anos de escolaridade, anos de escolaridade esperados e rendimento nacional bruto per capita.

¹⁰⁰ Coeficiente de Gini, que varia de 0 (completa igualdade) a 100 (máxima concentração de renda).

a redução da desigualdade medida pelo índice de Gini Boschetti, Teixeira e Salvador (2013) asseveraram:

**TABELA 22: Coeficiente de Gini em ordem decrescente
(Dez países com maior desigualdade de renda)**

	Gini, meados dos anos 1990		Gini, 2000-2010	
1	Suazilândia	60,90	Colômbia	58,5
2	Nicarágua	60,30	África do Sul	57,8
3	África do Sul	59,30	Bolívia	57,2
4	Brasil	59,10	Honduras	55,3
5	Honduras	59,0	Brasil	55,0
6	Bolívia	58,9	Panamá	57,9
7	Paraguai	57,7	Equador	54,4
8	Chile	57,5	Guatemala	53,7
9	Colômbia	57,1	Paraguai	53,2
10	Zimbábue	56,8	Lesoto	52,5

Fonte: PNUD apud Gonçalves, 2012, p. 21.

Nota: Conjunto de 110 países para os quais há dados para meados dos anos 1990 e a primeira década do século XXI.

A redução da desigualdade, medida pelo índice de Gini revela que o índice de 0,527 de 2011 é praticamente o mesmo predominante no Brasil em 1960, que foi de 0,535. Ou seja, após uma forte agudização das desigualdades sociais entre as décadas de 1970 e 1990, a pequena redução verificada e apontada nos anos 2000 remete o país à condição da década de 1960. Por outro lado, a queda apontada se baseia exclusivamente no aumento de rendimento e não toca na estrutura da desigualdade social provocada pela abissal disparidade no acesso à propriedade. O aumento de rendimento verificado pelo IPEA (2012) foi decorrência do aumento de rendimento do trabalho (58%), previdência (19%), Bolsa Família (13%) e BPC (4%). Ou seja, as três políticas de proteção social juntas tiveram um peso de quase 40% no aumento do rendimento nessa década (BOSCHETTI; TEIXEIRA; SALVADOR, 2013, p. 27).

Esse aumento do rendimento, contudo, não alterou a estrutura da desigualdade social. O Relatório anual do PNUD (2013, p. 151) mostra que o Brasil não viveu uma década tão inclusiva assim, pois está na 85ª posição, com IDH de 0,730, bem atrás de muitos países da América Latina, como o Chile que está na 40ª posição, a Argentina na 45ª posição, o Uruguai na 51ª posição e o Peru na 77ª posição. O Relatório revela ainda que a média anual de crescimento do IDH brasileiro na chamada “década inclusiva” (2001-2011) foi menor que nas décadas anteriores.

Para Boschetti, Teixeira e Salvador (2013, p. 27), quando o desenvolvimento humano é “medido” com indicadores além do rendimento medido pelo índice de Gini, fica evidente o peso do rendimento na queda da pobreza absoluta, mas sua incapacidade de alterar a pobreza relativa e a desigualdade estrutural, determinada pelo o acesso desigual à riqueza

socialmente produzida, à propriedade e aos bens e serviços públicos. Ou seja, nem mesmo a chegada de um representante dos trabalhadores no poder conseguiu realizar mudanças impactantes na estrutura desigual brasileira.

Sobre esse cenário, Sader (2011, p. 125), repetindo uma frase de Perry Anderson, afirma que “[...] quando a esquerda finalmente chegou ao governo, tinha perdido a batalha das ideias”. Ou seja, “[...] quando Lula finalmente triunfou, já se havia imposto ao longo dos anos 1990, tanto no Brasil como na América Latina e no mundo, a hegemonia neoliberal com todas as suas implicações” (SADER, 2011, p. 125). No Brasil, especificamente, já se havia imposto uma década de governo neoliberal centrado no controle da inflação, causador de uma recessão grave e duradoura e de uma enorme dívida social acumulada.

Diante desse legado considerado “maldito”, o governo Lula adotou uma postura ambígua: optou pela continuidade da herança recebida, mas sem descurar da “incorporação de parte das reivindicações dos ‘de baixo’ com a bem orquestrada reação ao subversivismo esporádico das massas, representado pelo ‘transformismo de grupos inteiros’” (BRAGA, 2012).

Para Pereira (2012), o governo Lula ganhou um amplo leque de adesões à direita e à esquerda que lhe garantiu suporte político supra e policlassista. Contudo, em que pesem esses avanços, vale conferir a seguinte e paradoxal constatação, que põe em xeque a pretensão neodesenvolvimentista do governo Lula: esse governo melhorou, sim, as condições sociais de muitos brasileiros, mas, ao mesmo tempo, melhorou muito mais a remuneração do capital financeiro, industrial e do agronegócio que operam no país. Ou seja, foi no governo Lula que o enfrentamento da pobreza absoluta teve a maior visibilidade política de sua endêmica existência, mas, paradoxalmente, isso foi acompanhado da garantia de altos lucros, comparáveis com os mais altos da história recente do Brasil (ANTUNES, 2011).

Parte desse otimismo tem se dado pelo crescimento da economia devido ao aumento de investimento em setores improdutivos (setor de serviços, bancos, dentre outros), que passa a pressionar o mercado de trabalho aumentando a exploração da classe trabalhadora.

Os investidores institucionais, como os fundos de pensão, por exemplo, administram em nome dos acionistas enormes quantidades de ações, impondo modelos organizacionais financeirizados às empresas onde investem seu capital. Dessa maneira, por um lado, buscam maximizar o valor das participações financeiras, objetivando criar o valor acionarial, e, por outro lado, organizar um sistema de controle externo destinado a estimular dirigentes das empresas a satisfazer os objetivos dos acionistas. Como o interesse dos acionistas reside no rendimento de seus títulos, a empresa passa a ser considerada um ativo como outro qualquer, cujo valor é necessário rentabilizar na Bolsa. O objetivo dos administradores é criar excedente na esfera financeira, ou seja, conquistar ganhos sobre ações da empresa, e

o resultado é uma financeirização generalizada do meio ambiente empresarial (BRAGA, 2012, p. 186).

Essa concepção fictícia da criação do valor, sem ligação direta com o emprego e a produção real das empresas, remete a um enganoso mundo virtual, onde a magnitude do capital é determinada exclusivamente pela dinâmica financeira, ou seja, independente do processo de trabalho como processo valorativo do capital.

A transformação da burocracia cutista em sócia minoritária do regime de acumulação financeirizado introduziu um desafio novo à sociologia pública marxista: agora, precisa-se explicar por que diabos aqueles diques erguidos pelos subalternos ao longo dos anos 1980 e começo dos anos 1990 contra corrente despótica econômica estão sendo enfraquecidos pelas mesmas forças sociais que haviam ajudado a levantá-los algumas décadas atrás. [...]. Por que a burocracia sindical ajudou a transformar a dominação financeira do aparato estatal no principal mecanismo de controle capitalista no país? Qual o sentido da hegemonia lulista? (BRAGA, 2012, p. 225).

A reprodução do rentismo, a substituição do peso relativo da indústria de transformação por indústrias de baixo valor agregado, a legalização das terras griladas, a corrupção governamental endêmica e a flagrante apatia dos movimentos sociais apontam para a envergadura da atual regressão política: “O governo Lula só faz aumentar a autonomia do capital, retirando das classes trabalhadoras e da política qualquer possibilidade de aumentar a participação democrática” (BRAGA, 2012, p. 226).

Segundo Braga (2012), ao alimentar o mito da superação da crise por meio do aumento constante do consumo popular engendrado pela racionalização das políticas públicas federais, a regulação lulista despolitizou a classe trabalhadora. Eis o avesso da práxis do precariado. Para prosperar, o capitalismo brasileiro necessita reproduzir permanentemente as condições econômicas e políticas da produção do trabalho barato. O transformismo petista fortaleceu essas condições de produção ao garantir que a extração da mais-valia encontrasse menos resistência entre os subalternos. Ou seja, o governo do PT, além de manter a lógica anterior de barateamento da força de trabalho, propiciou a pacificação desta, facilitando a exploração ainda maior da classe trabalhadora.

Mesmo que à custa da destruição dos músculos da sociedade civil brasileira a hegemonia lulista é a superação dialética do populismo. Desafinando o coro dos contentes, não seria nenhuma surpresa encontrar, em um futuro próximo, esses trabalhadores alinhados aos batalhões vanguardistas da luta de classes. Afinal, eles conhecem intimamente a dialética da modernização periférica. Por isso mesmo, não nos deixarão esquecer como a sensação de bater a cabeça no teto pode ser sufocante. No Brasil, vale lembrar, a vitória individual traz em germe a frustração social (BRAGA, 2012, p. 230).

Braga (2012) afirma que, para Perry Anderson, o extraordinário peso eleitoral das populações mais pobres, somado à gigantesca escala da desigualdade econômica, para não falar da injustiça política, fazem do Brasil uma democracia diferente que qualquer outra do Norte, mesmo aquelas onde as tensões de classe foram um dia, muito mais altas, ou o movimento dos trabalhadores muito mais forte. A contradição entre essas duas grandezas só agora começa a operar.

Mesmo tendo reduzido consideravelmente a taxa de desemprego durante o governo Lula, não se pode confundir informalidade com precarização. O trabalhador pode perfeitamente estar precarizado, ainda que submetido a relações de emprego formais. Basta dar uma olhada nas taxas de rotatividade do trabalho em alguns setores econômicos, ou no aumento do número de acidentes de trabalho para perceber que, mesmo mais formalizado, o trabalho no país continua tristemente precário.

De acordo com o Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho do Ministério da Previdência Social, o número de acidentes de trabalho quase dobrou entre 2003 – primeiro ano do governo Lula – e 2008, saltando de 339 mil para 747 mil. Não é difícil imaginar que sob o atual regime de acumulação as coisas não andam nada boas para o mundo do trabalho.

Em março de 2010 uma onda longa de paralisações, greves e rebeliões operárias espalharam-se pela construção civil. [...]. O Dieese calculou em 170 mil o número de trabalhadores que, somente em março de 2011, cruzaram os braços. Nas pautas operárias, encontram-se demandas que remetem ao velho sistema despótico fabril, agora revigorado pelas terceirizações e subcontratações. [...]. Ao contrário do que aconteceu em 1978, a ‘peãozada’ de 2011 encontrou a burocracia sindical lulista do avesso. Senão, como explicar o silêncio da CUT após a empreiteira Camargo Corrêa anunciar a demissão de 4 mil trabalhadores em Jirau, poucas horas depois de um acordo coletivo com a mesma empresa ter sido celebrado pela Central? Obviamente não se trata de um súbito ataque de inexperiência cutista à mesa de negociação. Talvez o avesso do milagre lulista seja este: transformar uma geração de sindicalistas ‘autênticos’ em autênticos capitalistas selvagens (BRAGA, 2012, p. 234).

Para Braga (2012), a busca do precariado por soluções para os dilemas de sua inserção subalterna no atual regime de acumulação provavelmente não transformará o modelo de desenvolvimento periférico como no passado. O transformismo da burocracia lulista criou raízes muito mais profundas no Estado e nas empresas do que qualquer sindicalista populista jamais imaginou: apoiada no controle do aparato estatal e gerindo o investimento capitalista no país, essa burocracia insinua solidificar um tipo de dominação de fazer inveja à Getúlio Vargas.

5.4 PARTICULARIDADES DO CAPITALISMO BRASILEIRO: UM RETORNO AO PASSADO

As características apresentadas no quadro acima não se gestaram no governo Lula. A forte atuação do Estado em favor da burguesia brasileira, socializando os custos de sua manutenção com toda a sociedade é uma prática presente ao longo da história do país. A constituição do capitalismo brasileiro como capitalismo retardatário sinaliza a ausência de reformas estruturais e a heteronomia, próprias da “modernização conservadora”.

Santos (2012), a partir de hipóteses sugeridas por Netto (1996), elenca três particularidades do capitalismo no Brasil que retratam fielmente a realidade, que são: o caráter conservador da modernização, ou a “modernização conservadora”, nos termos de Florestan Fernandes; os processos de “revolução passiva”, nos termos de Gramsci; e a centralidade da ação estatal na constituição desse capitalismo.

Florestan Fernandes (1987) afirma que o desenvolvimento capitalista no Brasil não se operou contra o “atraso”, mas mediante a sua contínua reposição em patamares mais complexos, funcionais e integrados. E a historiografia que trata da constituição das classes sociais brasileiras está repleta de passagens que fornecem ilustrações desse teor predominantemente conservador, de conciliação com o “atraso”¹⁰¹.

Um exemplo que poderia ser dado sobre como a formação do capitalismo brasileiro se faz “de par” com o “atraso” pode ser atestado na emergência de uma de suas premissas centrais: a formação do mercado de trabalho. Apesar da base moral da escravidão no Brasil estar em franca decadência após 1850, quando proibido o tráfico de escravos por parte da Inglaterra, o conservadorismo das classes dominantes na monarquia brasileira adiou, enquanto pôde, sua abolição definitiva com manobras como a Lei do Ventre Livre e dos Sexagenários (SANTOS, 2012).

A importância política das classes dominantes forjadas a partir da grande propriedade agrária responde pela dominância dos grandes latifundiários junto ao Estado, que retardam reformas capitalistas clássicas no Brasil. A correlação de forças dominantes na formação social brasileira se constrói a partir da sua forte presença como direções do aparelho estatal (SANTOS, 2012, p. 103).

¹⁰¹ As conhecidas sesmarias, instituídas a partir da criação do Governo Geral, formatou uma questão que é central na caracterização do “atraso”: a concentração de propriedades territoriais, ou, a constituição dos latifúndios. Por mais que o desenvolvimento capitalista posteriormente operado no país tenha possibilitado o ingresso na fase da industrialização pesada, o mesmo não implicou qualquer alteração significativa em relação à estrutura fundiária. “Em 1970, apesar do intenso processo de industrialização pelo qual o país havia passado nas duas décadas anteriores, a agricultura era responsável por 74,1% das exportações nacionais” (SANTOS, 2012, p. 100).

O segundo dos fenômenos elencados pela autora como particularidade da formação social brasileira diz respeito a uma recorrente exclusão das forças populares dos processos de decisão política:

Foi próprio da formação social brasileira que os segmentos e franjas mais lúcidos das classes dominantes sempre encontrassem meios e modos de impedir ou travar a incidência das forças comprometidas com as classes subalternas nos processos e centros políticos decisórios. A socialização da política, na vida brasileira, sempre foi um processo inconcluso. Por dispositivos sinuosos ou mecanismos de coerção aberta, tais setores conseguiram que um fio condutor costurasse a constituição da história brasileira: a exclusão da massa do povo no direcionamento da vida social (SANTOS, 2012, p. 112).

Essa particularidade está, obviamente, articulada com a anterior, na medida em que a fragilidade dos mecanismos democráticos, mais especificamente, do seu acesso por parte das classes subalternas, responde por boa parte do exitoso processo de “modernização conservadora”. Isso significa dizer que, na base da parcialidade das mudanças ocorridas no processo de modernização capitalista brasileiro está uma estratégia recorrente de antecipação das classes dominantes aos movimentos reais ou potenciais das classes subalternas, caracterizando o que Gramsci denominou de “revolução passiva” (SANTOS, 2012, p. 112).

Embora a intencionalidade das classes dominantes ao desencadear os processos de “revolução passiva” seja predominantemente conservadora, seus resultados, na realidade histórica, não correspondem unicamente a estas intenções. Muitas vezes desencadeiam, no mesmo movimento, importantes conquistas de cunho reformista que se constituem como pré-requisitos necessários à superação da ordem. Eis a contraditoriedade dos processos de “revolução passiva”: restauração e progresso histórico se realizam como dois lados de uma mesma moeda (SANTOS, 2012).

Por fim, a terceira particularidade da formação social brasileira é o específico desempenho do Estado na sociedade. O Estado assume várias despesas e investimentos de infraestrutura para a instalação do capitalismo no Brasil, e estes são “socializados” para o conjunto da nação, característica que continua fortemente presente nos dias atuais.

Ao contrário do ocorrido nos casos clássicos de formação do capitalismo, o liberalismo brasileiro não aparecia como produto da hegemonia do capital industrial; antes, foi construído por meio do Estado corporativo e seus meios coercitivos de controle ideológico das instâncias de organização dos trabalhadores sob a forma do corporativismo sindical.

Para Santos (2012), a presença do Estado no Brasil é historicamente muito mais decisiva para a constituição do capitalismo que o costumam admitir os “liberais de

plantão”¹⁰². Os processos de “revolução passiva” e “modernização conservadora” legaram ao regime político brasileiro uma característica de excepcionalidade democrática. O intervencionismo estatal exacerbado nas relações de trabalho e a inexistência da negociação coletiva nos seus moldes clássicos geraram, inegavelmente, relações de trabalho marcadas pelo autoritarismo patronal, pela unilateralidade das decisões, pelo número exagerado de greves “ilegais” ou “abusivas” e pelo contingente significativo de trabalhadores informais.

Esse fio condutor das relações entre capital e trabalho no Brasil é multiplamente determinado. Do ponto de vista endógeno, a cultura política da burguesia brasileira, forjada no interior de uma sociedade escravista, reagiu ferozmente a qualquer medida que implicasse a diminuição de seus privilégios “senhoriais”, direta ou indiretamente econômicos. Para “modernizar” essas concepções, valia-se de aspectos do liberalismo político embora, economicamente, dependesse do protecionismo estatal para continuar garantindo suas margens de lucratividade. O Estado, entre 1930 e 1945, regulava quase tudo, ou tudo, sempre que o conflito ameaçasse ultrapassar os limites que a elite considerasse apropriado (SANTOS, 2012, p. 147).

Os índices de desemprego da sociedade brasileira, desde os anos de 1990, são consequências de opções de política macroeconômica no campo da estabilização e da abertura, assim como da manutenção de uma estrutura fundiária altamente concentrada. O desemprego no Brasil só poderá ser realmente impactado mediante reformas estruturais clássicas como a fundiária e a tributária. Crescimento econômico não traz, necessariamente, redistribuição de renda e redução da pobreza e das desigualdades. Ainda que possa alterar os índices de pauperismo absoluto, pode aprofundar a pauperização relativa¹⁰³ (SANTOS, 2012, p. 210).

Desta forma, verifica-se que os problemas atualmente enfrentados no país, fruto das desigualdades inerente ao processo de “modernização conservadora”, têm origem desde a forma como se deu a colonização, o Império e a República, apresentando particularidades que

¹⁰² Um exemplo disso foram as extremas medidas do governo Kubitschek de proteção ao setor latifundiário, comprando a totalidade de safras, transportando-as e armazenando-as, e pagando um preço que estava em desproporção total com a cotação no exterior, em vez de enfrentar o problema por uma luta com o imperialismo, responsável pela deterioração dos preços, conciliava com ele e descarregava os ônus às costas do povo brasileiro, agora em proporções inauditas. Todos no Brasil carregavam o fardo do latifúndio, cada vez mais pesado. A grande agricultura, voltada para a exportação, tornou-se ônus pesadíssimo ao desenvolvimento do país, pela sua estrutura latifundiária, e a pequena agricultura, voltada para o mercado interno, sofre da desigualdade de tratamento, que se espelha escandalosamente na alta de preços dos gêneros alimentícios mais necessários (SANTOS, 2012, p. 128).

¹⁰³ A pauperização absoluta e relativa configuram duas formas diferenciadas de expressão da pobreza. A primeira remete ao mais extremo grau de privação; a segunda designa o empobrecimento de segmentos assalariados em face da queda no poder de compra de suas remunerações diante de crises ou de políticas de ajuste econômico.

tornam a sociedade brasileira extremamente contraditória. Ao mesmo tempo em que se produz muita riqueza e o país encontra-se entre as maiores economias do mundo, esta riqueza é apropriada por uma minoria, apresentando índices de economias extremamente fracas no que se refere à qualidade de vida. Compreende-se que esta discrepância não poderia ser resolvida em apenas um único governo, como tentam apontar as equivocadas explicações neodesenvolvimentistas sobre o governo Lula, porém, poderiam ser iniciadas. Não se pode deixar de lamentar as opções políticas adotadas por um presidente advindo da classe trabalhadora que teoricamente deveria representar os interesses da sua classe de origem.

A histórica ausência da participação das massas faz com que se desenvolva no Brasil uma democracia tutelada, iniciada com a “contrarrevolução preventiva” burguesa, em que os conteúdos mais próximos às demandas populares foram sempre adiados, gerando um problema de hegemonia que a burguesia precisava resolver e para isso tinha que enfrentar uma contradição em que os trabalhadores se negariam a receber tão pouco e a burguesia se recusaria a pagar um preço que considerava muito alto (IASI, 2012).

O cenário se agrava na medida em que a burguesia precisava resolver esse problema no bojo de ajustes que apontavam para o desmonte do Estado, com a intensificação da mercantilização e das privatizações das políticas públicas, uma interação mundial de mercados e fluxos financeiros que solapavam qualquer esforço de autonomia nacional, ou seja, era necessário retomar as bases de um consentimento da classe trabalhadora, mas sem o retorno do Estado de Bem-Estar Social, que na verdade nunca existiu no Brasil, mas que no contexto europeu foi o principal instrumento do amoldamento do movimento operário e socialista (IASI, 2012, p. 314).

Segundo Iase (2012), o interesse expresso na trajetória recente do PT e de sua experiência no governo federal em um governo de coalizão de classes que rende-se ao pragmatismo político: vencer, governar e se reeleger. Formando a base da democracia de cooptação na focalização das ações sociais, visando amenizar a pobreza absoluta ao mesmo tempo que oferece condições para o crescimento econômico e, portanto, para a acumulação privada, aumentando a pobreza relativa.

A democracia de cooptação, genialmente antecipada por Florestan, mas por ele descartada como possibilidade, não veio da auto reforma da autocracia, mas, inesperadamente, do desenvolvimento da estratégia democrática popular madura que desloca para o governo um setor que emerge da classe trabalhadora e dela se afasta para negociar em seu nome o pacto que acaba por resolver os problemas de hegemonia que faltava à consolidação do poder burguês no Brasil. Querendo evitar os equívocos de um socialismo sem democracia, o PT acaba por implementar o pesadelo de uma burocracia sem socialismo (IASI, 2012, p. 316).

Assim como na social-democracia europeia, a estratégia democrática popular, que havia sido pensada como um caminho alternativo para se chegar ao socialismo, torna-se mais um eficiente meio de evitá-lo (IASI, 2012, p. 316).

Como se pôde verificar nas linhas acima, o Brasil sempre teve sua história permeada de particularidades, devido aos processos de “modernização conservadora” e “revolução passiva”, o que deu um caráter diferente para a classe trabalhadora e para as suas conquistas. Inserido nesta lógica, o governo Lula não conseguiu realizar o “corte” que se esperava com a chegada de um trabalhador ao poder. Mais que isso, ele aprofundou essas particularidades por meio do que Braga (2012) denominou de uma revolução passiva apoiada na unidade entre duas formas de consentimento: ativo e passivo, cooptando as lideranças sindicais e dos movimentos sociais com cargos públicos, principalmente nos fundos de pensão; e criando um apassivamento das massas com os benefícios assistenciais.

A necessidade do capital de se espriar, devido à falta de novos mercados gerados pela mundialização do capital, faz com que seja necessário criar novas formas de geração de lucro, inclusive por meio de direitos sociais duramente conquistados pela classe trabalhadora. A “contrarreforma” da previdência social é uma das respostas do Estado para essa necessidade de novos lócus de exploração e acumulação de riqueza por meio da venda dos planos de previdência privada, ou dos fundos de pensão, fundos estes tão preciosos ao governo Lula e seus cooptados companheiros ex-sindicalistas. Para a aceitação popular e o consequente sucesso dessa manobra, vários argumentos foram elaborados, como o *déficit* da previdência, a linguagem técnica de difícil compreensão. Todavia, a técnica mais sofisticada para manipulação da classe trabalhadora se deu com as contrapartidas assistenciais, estimuladas pelo Banco Mundial, vale lembrar, onde trocaram-se direitos, frutos do trabalho, como a previdência, pelos assistenciais. Não é obra do acaso que, enquanto uma se estrutura, a outra se reestrutura.

Para além da compreensão do importante papel da assistência social e do reconhecimento de que ela só foi estruturada no governo Lula, gerando avanços ao incluir os historicamente excluídos, não se pode perder de vista que essa inclusão se deu pela via do “acesso”, e não pela efetivação de um direito. Os usuários parecem estar aprisionados sem condições de encontrar as “portas de saída” da política. A porta mais viável seria o trabalho, no entanto, esta ainda se encontra fechada para uma expressiva parte da população que não se enquadra nas “regras” do mercado.

A complementariedade entre políticas de assistência e previdência social consagrada pelo plano Beveridge no conceito de seguridade social estabelece uma lógica de garantia de direitos sociais segundo a posição dos indivíduos no mundo do trabalho, conformando uma “unidade contraditória” entre essas políticas sociais.

No atual estágio do capitalismo mundializado, as políticas sociais tornaram-se uma cobiçada mercadoria que está sendo comercializada em um mercado antes considerado inaudito. No entanto, esta lógica pode ser tensionada, a partir da correlação de forças sociais entre as classes em disputa. No momento, os que lutam em prol da manutenção do sistema capitalista possuem armas potentes, que tem possibilitado a conquista de muitos “campos” antes considerados propriedade dos trabalhadores.

O domínio das instituições financeiras após a descoberta da “miraculosa” arte de gerar valor fora da esfera da produção está impondo uma mudança de regras, que tem sido seguida à risca pelos tomadores de empréstimos, fazendo com que a classe em oposição pareça derrotada, entretanto, nem tudo está perdido, afinal, os aparentes “perdedores” são a maioria. A superação desta condição pode estar na ilustre chamada de Marx e Engels (2000): “Trabalhadores do mundo, uni-vos!”¹⁰⁴

¹⁰⁴ Frase contida na obra “Manifesto do Partido Comunista”.

CONCLUSÃO

O “caminho de volta” a ser realizado na pesquisa deve fundamentar-se na síntese dos achados expostos nos capítulos anteriores. É isto que se pretende fazer nessas considerações finais, com o fim de estabelecer algumas conexões dos desdobramentos realizados em cada parte da presente exposição e, quiçá, captar sinteticamente a relação contraditória observada na evolução das políticas de previdência e assistência social. Com efeito, o resgate histórico e caracterização do movimento concomitante de *reestruturação* restritiva de direitos da previdência e de *estruturação* da assistência social no governo Lula mostraram-se profícuos não apenas pela evidência de como estas políticas evoluíram no período recente – o que, de resto, é proveitoso para o conhecimento acadêmico –, mas também pelo quanto foi possível revelar da lógica que preside o movimento contraditório observado em cada uma delas, a saber: enquanto a política de assistência ganhou fôlego, impulsionada por programas focalizados, a política de previdência sofreu reformas no sentido de retirada de direitos dos trabalhadores e liberação desse setor para o investimento privado. O esforço em capturar a lógica que preside a aparente contradição que marca a evolução recente das duas políticas revelou, pois, que o aparente paradoxo repousa sobre relações mais amplas determinadas pelo padrão de acumulação de capital contemporâneo, com ampla dominância financeira. Todo o esforço foi, pois, no sentido de expor os elementos mais simples que dão conta da evolução recente das políticas analisadas e encontrar suas possíveis conexões com a dinâmica da acumulação de capital no tempo presente. Buscou-se, dessa forma, alcançar níveis de totalização do objeto investigado e superar a mera exposição da forma como o fenômeno aparece na imediatez pela busca das leis e relações que o informam e determinam – tentando seguir o caminho que vai da aparência à essência dos fenômenos.

A partir da perspectiva de François Chesnais (1999), argumentamos que o processo de acumulação de capital em escala planetária é, hoje, orientado pelo capital financeiro e rentista e que as instituições financeiras não bancárias, dentre elas os fundos de pensão, são hoje as instituições privadas mais poderosas do mercado financeiro mundializado. O enorme poder político e financeiro adquirido por essas instituições repousa em dois mecanismos: o primeiro refere-se a sua forte presença nos sistemas de previdência privada por capitalização, que se tornaram pedra de toque das contrarreformas neoliberais no mundo inteiro; o segundo baseia-se na articulação de distribuição desigual da renda com amplas vantagens para as instituições financeiras em geral, com diminuição de impostos sobre

rendimentos do capital e sobre as altas rendas e com o aprisionamento de imensos mananciais dos recursos públicos por via do endividamento dos estados. Importa notar que a posse dos títulos da dívida pública dos Estados Nacionais, por parte das instituições financeiras – dentre elas os fundos de pensão – facultou imenso poder de intervenção desse setor do capital mundial sobre a política econômica das nações, mormente daquelas de estrato dependente e periférico como é o caso do Brasil. No seu conjunto, esses elementos garantem mercado e altas taxas de remuneração do capital financeiro e, no seu interior, dos fundos de pensão que abocanham imensas somas dos valores que circulam nessa esfera da vida econômica.

A previdência social, como demonstrado no primeiro capítulo, é uma das políticas estruturantes do Estado de Bem-Estar Social nas suas versões clássicas, mas também presente na arquitetura jurídica e política erguida nos países de estrato dependente e periféricos mais desenvolvidos. Seu financiamento repousa sobre importantes frações da mais-valia produzida pelo trabalho em escala social, recolhida na forma de impostos e contribuições. Constitui, pois, um território socialmente delimitado pela luta das classes trabalhadoras que fez gravar nos textos constitucionais e legislações infraconstitucionais o direito à proteção pecuniária na velhice e em caso de invalidez para o trabalho. Lançando mão de importante fração do fundo público e tendo seu território muito bem delimitado por regramentos que não se ligam imediatamente, senão indireta e mediadamente, com a valorização do valor, essa política passou a exercer excepcional poder de sedução sobre o capital em geral, e o capital financeiro em particular, no tempo presente, marcado por uma crise estrutural.

Ora, é sabido que o ajuste espacial é uma exigência da expansão capitalista e, ainda mais, das crises que irremediavelmente eclodem na estrutura do sistema. Com efeito, nas condições da crise atual que explode na própria estrutura do capital mundializado, esse ajuste tem de operar pela expansão das fronteiras – e nesse sentido, a expansão da lógica do capital moderno para a América Latina e para a Ásia nas últimas cinco décadas –, mas também e fundamentalmente pela conquista e intensificação do uso de territórios ou mercados já existentes – a reestruturação produtiva e os métodos de organização da produção e do trabalho de origem toyotista expressam bem esse ajuste. Foi no bojo desse processo que sobrevieram as contrarreformas, com o fim de atender às necessidades postas pela valorização do capital, para o que seria necessário dismantelar os aparatos jurídicos e políticos que estruturaram o gradiente de políticas sociais que se mostraram funcionais ao crescimento das taxas de acumulação durante os anos gloriosos e que, no contexto da crise estrutural, representavam entraves. É nessa perspectiva que ganham total sentido as investidas contra a

previdência pública: além de diminuir o gasto público com direitos sociais, funda espaços de acumulação de capital privado.

Isso parece explicar a sanha das classes dominantes em realizar contrarreformas dos sistemas de previdência pública, que implicam na diminuição de direitos universais derivados do trabalho e abrem espaços para o investimento privado das instituições financeiras numa quadra histórica marcada pela crise estrutural do capital. Entendemos, assim, que uma das chaves para a compreensão dos processos de privatização da previdência e a conseqüente *reestruturação* da previdência pública está na mundialização do capital, devido à necessidade de apropriação dos fundos públicos pelo capital e de criação de nichos de mercado para investimento privado. É dessa forma que se abrem espaços para o inaudito mercado de venda de serviços sociais, antes âmbito exclusivo do Estado, tendo a previdência social como a principal vítima desse processo devido a quantidade de dinheiro que movimenta, sofrendo “contrarreformas”, diminuindo direitos, para induzir os trabalhadores a complementá-los por meio da compra dos planos de previdência privada.

O principal argumento utilizado para justificar a *reestruturação* restritiva de direitos sofrida pela previdência social brasileira tem sido o suposto *déficit* orçamentário, que conforme demonstrado, não é real se levado em consideração o conjunto de receitas da seguridade social. A nota dissonante no financiamento da previdência social está na forma como vem sendo gerida a política econômica, e reflete as opções macroeconômicas adotadas nas últimas décadas, que fragilizaram o mercado de trabalho. É o fortalecimento do mercado de trabalho que garantirá dignamente a proteção social em uma sociedade em que 45,4% dos trabalhadores que fazem parte da População Economicamente Ativa – PEA não contribuem para a previdência social. No Brasil, é essencial aumentar o número de contribuintes para o sistema, via inclusão no mercado de trabalho formal do enorme contingente de trabalhadores informais. A dúvida que fica é se, nas particulares condições históricas do capitalismo brasileiro e, ademais, numa quadra histórica marcada pelo desmonte do Estado de Bem-Estar onde ele havia se estruturado, será possível promover a ampliação do salariado a ponto de incorporar as amplas massas que sobrevivem na informalidade e construir um sistema de proteção social calcado na garantia de previdência universal para todos os trabalhadores. Por tudo que se argumentou, permitimo-nos adotar postura cética quanto a tais possibilidades, haja vista a crise que se instaurou na ossatura do sistema do capital mundializado e as estratégias de crescimento calcadas na racionalização e intensificação do uso dos mercados já existentes.

A crise em curso, cuja expressão mais visível e mais comentada pelos economistas são os índices rastejantes de crescimento do PIB mundial e nas principais economias, atinge diretamente o mundo do trabalho e os direitos sociais dele decorrentes, produzindo contradições e dilacerações no tecido social como, por exemplo, a aviltante concentração da riqueza social e o correlato aumento da pobreza absoluta e relativa e das desigualdades sociais. Essas contradições exigem a intervenção do Estado no sentido de administrar a pobreza e evitar as potenciais irrupções que aí se nutrem. Ora, na medida em que o padrão atual de acumulação de capital não permite a integração por meio do emprego, do salário e dos direitos sociais a eles vinculados, resta a alternativa das intervenções compensatórias, pontuais, concernentes aos direitos de cidadania como a assistência social. E aqui toca-se com a mão a lógica que subjaz o exponencial crescimento das verbas para programas assistenciais e a própria *estruturação* da política de assistência social no Brasil, no período de Lula da Silva.

Na exposição da pesquisa, pudemos demonstrar que foi no período governado pelo ex-metalúrgico e sindicalista Lula da Silva (2003–2010) que o Brasil experimentou importantes iniciativas no que tange à institucionalização da assistência social como política pública, por meio da *estruturação* do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. O orçamento dessa política social foi expressivamente ampliado entre os anos de 2005 e 2011, com um percentual de aumento de 191%. Entretanto, a análise dos dados permitiu verificar que 93% dos recursos da execução orçamentária desta política em 2011, por exemplo, foram gastos com benefícios de transferência de renda – Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada – tendência que vem se mantendo nos anos posteriores.

A ênfase em programas de transferências de renda, em detrimento de investimentos produtivos e geração de empregos estáveis, têm implicação direta na restrição de acesso aos direitos do trabalho estabelecidos na seguridade social e revela uma tendência das políticas sociais de minorar a pobreza e indigência e compensar sua incapacidade de reduzir desigualdades com políticas estruturais. O alto percentual de recursos investidos em programas de transferência de renda (93% do orçamento da função assistência social) não significa o fortalecimento da assistência social. Tais programas têm uma nítida orientação de combate à miséria e à extrema pobreza, embora não tenham conseguido alterar o quadro de desigualdade social e concentração de riqueza socialmente produzida.

Esta é uma informação relevante para compreender a materialidade desta política e evidenciar que o que resta para a execução dos serviços não possibilita a efetivação da

proteção social idealizada para o SUAS. O que demonstra o frágil alicerce em que a assistência social vem sendo estruturada.

A combinação entre previdência para os trabalhadores e assistência social aos pobres “inaptos” para o trabalho pode parecer coerente e garantir proteção social universal nos países onde predomina ou predominou o Estado de Bem-Estar Social. Contudo, em uma sociedade com trabalho precarizado como o Brasil, ela deixa completamente descoberto os pobres economicamente ativos, pois inúmeros são os brasileiros que não conseguem atingir a carência mínima de contribuições previdenciária para aposentadoria por idade – de 180 contribuições, equivalente a 15 anos –, e também não se enquadram nos critérios para acesso aos benefícios assistenciais, em geral $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita*. Isso demonstra uma fratura na universalidade da seguridade social que deveria ser assegurada pelo conjunto articulado das políticas de saúde, previdência e assistência social. Daí a “unidade contraditória” entre as políticas de assistência e previdência social, porque uma parece ser a negação da outra: enquanto uma se estrutura, a outra se reestrutura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Lúcio. Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. In: *Serviço Social & Sociedade*: São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

ANDES–SN. *Cartilha*: regime de previdência complementar Funpresp. ANDES: Brasília, 2013.

ANFIP. *Orçamento e políticas públicas*: condicionantes e externalidades. Brasília: ANFIP, 2011.

_____. *20 anos da Constituição cidadã*: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília: Anfip, 2008.

_____. *Análise da Seguridade Social em 2011*. Brasília: Anfip, 2012.

_____. *Análise da Seguridade Social em 2010*. Brasília: Anfip, 2011.

_____. *Análise da Seguridade Social em 2009*. Brasília: Anfip, 2010.

_____. *Análise da Seguridade Social em 2008*. Brasília: Anfip, 2009.

_____. *Análise da Seguridade Social em 2007*. Brasília: Anfip, 2008.

_____. *Análise da Seguridade Social em 2006*. Brasília: Anfip, 2007.

_____. *Análise da Seguridade Social em 2005*. Brasília: Anfip, 2006.

ANTUNES, Ricardo. *O Brasil da era Lula. Margem esquerda, ensaios marxistas*. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In: *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ARAÚJO, José Prada. *Guia dos direitos sociais: a igualdade social e as diferenças entre esquerda e os neoliberais*. São Paulo: Perseu Abramo, 2009.

ARAÚJO, Odília Sousa. *A instituição previdenciária e o Serviço Social: uma discussão de sua trajetória – setembro de 1944 a julho de 1986*. 1987. 190 fl. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1987.

BEHRING, Elaine; ALMEIDA, Maria Helena. *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

BEHRING, Elaine. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do estado e perda de direitos*. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Política social no contexto de crise capitalista. In: BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete (Org.). *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS; Abepss, 2009. p. 301-321.

_____. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana Mara; MIOTO, Regina. (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana Mara; MIOTO, Regina (Org.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

BITTENCOURT, Fernando. Investimentos em infraestrutura – roteiro preliminar para estudos baseados no orçamento. In: VAZ, Flávio; MARTINS, Floriano (orgs). *Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades*. Brasília: ANFIP, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine *et al.* (orgs). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. A seguridade social na América latina. In: *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. 1ª reimpressão. Brasília: Letras Livres: Editora UNB, 2008.

_____. Seguridade social e projeto ético-político do serviço social: que direitos para qual cidadania?. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, nº 79, p. 108-132, nov. 2004.

_____. A reforma da previdência e a seguridade social brasileira. In: Lauro Morhy. (Org.). *Reforma da Previdência em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003a.

_____. *Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo*. 2. ed. Brasília: UNB, 2003b.

_____. *Previdência e assistência: uma unidade de contrários na seguridade social*. Universidade e Sociedade. Brasília: ANDES/SN, n. 22, p. 7-22, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 87, 2006.

_____. A Reforma da Previdência Social no Brasil e os Impactos sobre o Mercado de Trabalho. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 70, p. 114-139, 2002.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra; SALVADOR, Evilasio. A Assistência Social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto? In: SILVA, Marluce. (Org.). *Gerontologia: Saúde, Assistência e Previdência*. 1 ed. Cuiabá: EdUFMT (Editora da Universidade Federal de Mato Grosso), 2013.

BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro. *Serviço social na previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRAGA, Ruy. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo, USP, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2012. (Mundo do trabalho).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Capítulo II - Da Seguridade Social, Título VIII - Da Ordem Social, 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF: SNAS/MDS, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)*. Brasília, DF: SNAS/MDS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)*. Brasília, DF: SNAS/MDS, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Censo SUAS 2010: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais, Rede Privada*. Brasília, DF: MDS/SAGI/ SNAS, 2011.

_____. Ministério da Fazenda. *Carga Tributária no Brasil – 2011: Análise por tributos e base de incidência*. Brasília: Receita Federal, 2012.

_____. Ministério da Fazenda. *Carga Tributária no Brasil – 2009: Análise por tributos e base de incidência*. Brasília: Receita Federal, 2010.

_____. Ministério da Fazenda. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília, 2003.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Norma Operacional Básica que disciplina o processo de descentralização político-administrativo das três esferas de governo no campo da política de assistência social*. Brasília, DF: MPAS/SAS, 1997.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF: MPAS/SEAS, 1999a.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Norma Operacional Básica da Assistência Social*. Avançando para a construção do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social. Brasília, DF: MPAS/SEAS, 1999b.

_____. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília, DF: MPS, 2011.

_____. *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*. Lei Federal n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, 1993.

_____. *Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil*. Comunicado da Presidência, Brasília, IPEA, n. 22, 2009.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (orgs.) *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

CARTAXO, Ana Maria. *A reforma da política previdenciária brasileira na década de 90: um estudo de suas determinações sócio-históricas*. 2003. 200 fl. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP, São Paulo, 2003.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012;

CHESNAIS, François (org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani.

_____. *Tobin or not tobim?* São Paulo: Editora UNESP: ATTAC, 1999. Tradução de Maria Tereza Van Acker.

_____. *A mundialização do capital*. São Paulo, Xamã, 1996.

COELHO, Jocelina. *Serviço social na previdência: uma análise se sua inserção político-institucional na conjuntura brasileira no período 1960/2003*. 2006. 150 fl. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Federal de Alagoas: Maceió, 2006.

COHN, Amélia. O PBF e seu potencial como política de Estado. In: CASTRO, Jorge; MODESTO, Lúcia (orgs.). *Bolsa família 2003 – 2010: avanços e desafios*. Vol. 2. p. 215-234. Brasília: IPEA, 2010.

COUTO, Berenice. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, Lázaro. *Reforma da previdência*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. v. 13. *SER Social*: Brasília, v. 13, n. 28, 2011.

_____. Direitos sociais no fio da navalha. In: *20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília: Anfip, 2008a.

_____. Os profetas do caos e o debate recente sobre a seguridade social no Brasil. In: *Previdência social: como incluir os excluídos?* São Paulo: LTr, 2008b. p. 31-43.

FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da assistência social. *Serviço Social & Sociedade*, nº 30, p.109 - 126. São Paulo: Cortez, 1989.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. 3ª Ed. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1987.

FORTES, Simone. A reforma previdenciária e seu reflexo na sistemática de cálculo da renda mensal inicial dos benefícios previdenciários. In: ROCHA, Daniel. *Temas atuais do direito previdenciário e assistência social*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2003.

GENTIL, Denise. *A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990 – 2005*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

_____. Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa. In: BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio; GRANEMAN, Sara (Org.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. *Conciliação e reforma*. In: Lauro Morhy. (Org.). *Reforma da Previdência em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

GRANEMANN, Sara. *Para uma interpretação marxista da previdência privada*. 2006. 268 fl. Tese (Doutorado Serviço Social). Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

GUSMÃO, Rute. A ideologia da solidariedade. *Revista Serviço Social & Sociedade*, n°. 62, Cortez: São Paulo, 2000.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 19. ed. São Paulo: Loyola, 2010.

_____. *O neoliberalismo*. São Paulo: Loyola, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 25. ed. São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2008.

IASI, Mauro. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine *et al.* (orgs). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

IBRAHIM, Fábio. *Curso de direito previdenciário*. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, v. 1, Brasília: Ipea, 2013.

_____. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, v. 1, Brasília: Ipea, 2011.

_____. *Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988 - 2008)*. In: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise. vinte anos da Constituição Federal nº 17(1)*, pp. 175 - 250. Brasília: IPEA, 2008.

_____. *Assistência Social. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise nº 08*, pp. 33 - 45. Brasília: IPEA, 2004.

LIRA, Izabel. Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. In: YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira (Org.). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2004.

MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do partido comunista*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira e Leandro Konder. Petrópolis: Vozes, 2000.

MENDOSA, Douglas. *Gênese da política de assistência social do governo Lula*. 2012. 212 fl. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MINAYO, Maria Cecília; ASSIS, Simone; SOUZA, Edinilsa (Org.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MONTANO, Carlos; DURIGUETO, Maria Lúcia. *Estado, classe e movimento social*. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca básica de serviço social; v. 5).

MORO, Sérgio. Questões controvertidas sobre o benefício da assistência social. In: ROCHA, Daniel. *Temas atuais do direito previdenciário e assistência social*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2003.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, A. S. ; MARANHÃO, C.; SITCOVSKY; PADILHA, M.; DUQUE-ARRAZOLA (Org.). *O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Crônica de uma morte anunciada: as reformas da previdência social brasileira nos anos de 1990 e 2000. In: BRAGA, Lea; CABRAL, Maria do Socorro. (Org.). *Serviço social na previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Seguridade social no cenário brasileiro. *Revista Ágora* – Fascículo 1 - Ano 1, nº 1, outubro de 2004.

_____. *Cultura da Crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e serviço social*. 3ªed. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca básica do serviço social; v. 1).

O'CONNOR, James. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. 1. ed., 4. reimpr. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Fabrício. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 2012.

PÁDUA, Elisabete Matallo. *Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática*. 10. ed. Campinas: Papirus, 2004.

PAGNUSSAT, José Luiz. O financiamento da estabilidade macroeconômica e da expansão das políticas sociais no Brasil. In: VAZ, Flávio; MARTINS, Floriano. *ANFIP. Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades*. Brasília: ANFIP, 2011.

PASTORINE, Alejandra. *A categoria “questão social” em debate*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PAULANI, Leda. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEREIRA, Potyara. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

_____. *A assistência social na perspectiva dos direitos*. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. Reflexões sobre a Medida Provisória nº 813, de 01/01/95. *Serviço Social & Sociedade*, Ano XV, nº 47, pp.147 - 150, abril. São Paulo: Cortez, 1995.

PNAD. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*, 2011.

RIOS, Dermalva. *Dicionário prático da língua portuguesa*. São Paulo: Difusão Cultural do Livro, 1998.

SADER, Emir. Neoliberalismo versus pós-neoliberalismo: a disputa estratégica contemporânea. In: *Revista Margem esquerda*, ensaios marxistas. São Paulo: Boitempo, 2011.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. A privatização da previdência do servidor público: a FUNPRESP e a financeirização das aposentadorias e pensões. *Cadernos Aslegis*, v. 43, p. 107-128, 2011.

_____. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio; GRANEMAN, Sara (Org.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012a.

_____. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista* [Online], v. 14, p. 4-22, 2012b.

SAMPAIO JR., Plínio. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

SANTOS, Wanderley. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987. (Contribuições em ciências sociais; 1).

SANTOS, Josiane. “*Questão Social*”: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção biblioteca básica de serviço social; v. 6).

SILVA, Giselle. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine *et al.* (orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Maria Lúcia. *Previdência social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização*. São Paulo: Cortez, 2012.

SIMÕES, Carlos. *Curso de direito do serviço social*. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Biblioteca básica de serviço social, v.3).

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estudos Cebrap*, nº 85, nov. 2009.

SOARES, Laura. Retomando o Debate da Reforma da Previdência Social. In: MORHY, Lauro (Org.) *Reforma da Previdência em Questão*. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro, Editora Universidade de Brasília, 2003.

_____. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. *A menina Loas - um processo de construção da Assistência Social*. 5ª Edição. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. *Assistência Social: de ação individual a direito social*. *Revista Brasileira de Direito Constitucional* – RBDC. n. 10 – jul/dez, 2007.

_____. *O trabalho do assistente social no SUAS: seminário nacional*. Brasília: CFESS, 2001.

_____. *A Assistência Social no governo Fernando Henrique Cardoso*. *Serviço Social e Sociedade*, Ano XV, nº 47, pp.136 - 141, abril. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 5ª Edição [1ª Edição 1989]. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

STEIN, Rosa. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana Mara; MIOTO, Regina (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

TEIXEIRA, Sandra. Por trás de um fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

TEXEIRA, Solange. *Envelhecimento e trabalho no tempo do capital: implicações para a proteção social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2008.

VIANNA, Maria Lúcia. Reforma do Estado e política social: notas à margem no tema. In: BEHRING, Elaine; ALMEIDA, Maria Helena (Org.). *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

VOLPE, Ricardo. Planejamento e desenvolvimento: produtividade dos programas federais. In: VAZ, Flávio; MARTINS, Floriano. ANFIP. *Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades*. Brasília: ANFIP, 2011.

Documentos oficiais públicos

Plano Plurianual 2004–2007 – Orientação estratégica de governo um Brasil para todos: Crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, maio 2003.