



Universidade Federal de Ouro Preto
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Serviço Social
Curso de Serviço Social

CLAUDILENE RODRIGUES FONTES DE AGUIAR

**POLÍTICAS SOCIAIS E A LUTA POR DIREITOS:
Reflexões sobre o desmonte da seguridade social na contemporaneidade**

MARIANA

2018

Claudilene Rodrigues Fontes de Aguiar

**POLÍTICAS SOCIAIS E A LUTA POR DIREITOS:
Reflexões sobre o desmonte da seguridade social na contemporaneidade**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientação: Professora Doutora Rafaela Bezerra Fernandes.

Mariana, MG

2018

A282p

Aguiar, Claudilene Rodrigues Fontes.

Políticas Sociais e a Luta por Direitos [manuscrito]: reflexões sobre o desmonte da seguridade social na contemporaneidade / Claudilene Rodrigues Fontes Aguiar. - 2019.

71f.: il.: tabs.

Orientadora: Profª. Drª. Rafaela Bezerra Fernandes.

Monografia (Graduação). Universidade Federal de Ouro Preto. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Ciências Sociais, Jornalismo e Serviço Social.

1. Reforma do Estado - Teses. 2. Seguridade Social - Teses. 3. Direitos Sociais - Teses. 4. Crise econômica - Brasil - Teses. I. Fernandes, Rafaela Bezerra. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU: 351.84(81)

Catálogo: ficha.sisbin@ufop.edu.br

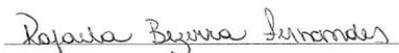
POLÍTICAS SOCIAIS E A LUTA POR DIREITOS:
reflexões sobre o desmonte da seguridade social na contemporaneidade

CLAUDILENE RODRIGUES FONTES DE AGUIAR

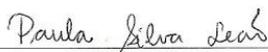
ORIENTADORA: RAFAELA BEZERRA FERNANDES

Trabalho de Conclusão de Curso submetida ao curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Aprovado em: 19 / 12 / 2018



Profª. Me. Rafaela Bezerra Fernandes (Orientadora)
Universidade Federal de Ouro Preto



Profª. Me. Paula Silva Leão
Universidade Federal de Ouro Preto



Prof. Me. Ricardo Leão Ribeiro Wanzeller
Universidade Federal de Ouro Preto

“Abaixo a infame ordem social que engendra tamanhos horrores.”

(ROSA LUXEMBURGO)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais: Milton e, Maria, pela preocupação e amor comigo.

A amizade de meus irmãos: Cida, Carla e, Flávio.

Ao Tadeu, grande parceiro, incentivador e, apoiador constante dessa empreitada.

À minha filha Thamiris, pela motivação e carinho.

À minha cadela Potira, pelas horas de descontração.

A todos os professores do Serviço Social pela socialização de seus conhecimentos.

À professora Rafaela Fernandes, pela orientação, dedicação e condução ao conhecimento e à pesquisa.

À Andressa Midori e a todos que de diferentes formas contribuíram para a realização desse projeto, pelas dicas, apoio e ensinamentos.

À Teresa Cristina Santos, supervisora de campo, por ter participado desta trajetória.

Agradeço aos professores participantes da banca examinadora que dividiram comigo este momento tão esperado: à professora Paula Leão e ao professor Ricardo Wanzeller.

Às amigas que fiz na universidade e aos demais funcionários da UFOP pela atenção.

RESUMO

Este trabalho se propõe a discutir as políticas sociais e a luta por direitos, traçando reflexões sobre o desmonte da seguridade social na contemporaneidade mediante as particularidades da formação social brasileira. Sabe-se que o orçamento para as políticas sociais do país tem sido desmantelado devido a um modelo de desenvolvimento social que tende a transformar os serviços públicos em mercadoria passível de venda. A partir desse modo de produção e reprodução que visa atender as necessidades do mercado, buscou-se analisar os impactos das contrarreformas do Estado no que tange as políticas sociais e seus desdobramentos sobre as condições de vida da classe trabalhadora.

PALAVRAS-CHAVE: Contrarreformas do Estado; Seguridade Social; Direitos Sociais; Crise do capital; Fundo Público.

ABSTRACT

This paper proposes to discuss social policies and the struggle for rights, drawing reflections on the dismantling of social security in contemporary times through the particularities of Brazilian social formation. It is known that the budget for social policies of the country has been dismantled due to a model of social development that tends to transform the public services into merchandise that can be sold. From this mode of production and reproduction that aims to meet the needs of the market, we sought to analyze the impacts of the counter-reforms of the State on social policies and their consequences on working conditions of the working class.

KEYWORDS: Government Contracts; Social Security; Social Rights; Capital Crisis; Public Fund.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Histórico da evolução das políticas sociais no Brasil.....	28
Tabela 2 - Outros Direitos a partir da Constituição Federal de 1988.....	31

LISTA DE SIGLAS

ABRAFARMA – Associação Brasileira de Redes de Farmácias e Drogarias
BNH – Banco Nacional de Habitação
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAP – CaixaS de Aposentadoria e Pensão
CCQs – Círculo de Controle de Qualidade
CEME – Central de Medicamentos
CF – Constituição Federal de 1988
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNS – Conselho Nacional de Saúde
COFIN – Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social
CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CSSL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DF – Distrito Federal
DRU – Desvinculação de Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
EUA – Estados Unidos da América
FGTS – Fundos de Garantia por Tempo de Trabalho
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSE – Fundo Social de Emergência
GT – Grupo de Trabalho
IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social
IAPs – Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
INESC – Instituto de Estudos Socieconômicos
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

NRF – Novo Regime Fiscal

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMS – Organização Mundial do Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

OS – Organização Social

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OSS – Orçamento da Seguridade Social

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PBF – Programa Bolsa Família

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCS – Programa Comunidade Solidária

PDRAE-Mare – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PNAF – Política Nacional de Assistência Farmacêutica

PNE – Plano Nacional de Educação

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT – Partido dos Trabalhadores

RFB – Receita Federal do Brasil

RENAME – Relação Nacional de Medicamentos Essenciais

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SINPROFAZ – Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 - UM BALANÇO SOBRE O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS: uma análise dos séculos XX e XXI.....	17
1.1 O surgimento das políticas sociais no Brasil.....	17
1.2 O cenário das políticas sociais a partir da década de 1990: a ascensão do ideário neoliberal.....	31
CAPÍTULO 2 - OS RECENTES RETROCESSOS NO ÂMBITO DA SEGURIDADE SOCIAL.....	49
2.1 Políticas sociais e a disputa em torno do fundo público.....	49
2.2 EC 95 e EC 93: a agudização do desmonte da seguridade social.....	59
2.3 Impactos dos retrocessos sobre a classe trabalhadora.....	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	68

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de Curso intitulado “Políticas Sociais e a Luta por Direitos: reflexões sobre o desmonte da seguridade social na contemporaneidade” tem como objetivo identificar os impactos das recentes contrarreformas do Estado brasileiro e, especialmente, suas implicações às condições de luta e vida da classe trabalhadora.

O interesse por essa temática foi despertado a partir do contato com as disciplinas relativas às políticas sociais e somado ao estudo e compreensão do modo de produção capitalista propiciado ao longo do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Também foi fator de motivação o conhecimento adquirido no campo de estágio “Lar Santa Maria”, uma Instituição de Longa Permanência para Idosos do município de Mariana, espaço que ampliou a compreensão acerca da necessidade de defesa e garantia dos direitos sociais nos marcos da sociabilidade capitalista.

Como eixo condutor das reflexões aqui construídas destaca-se a compreensão da dupla função das políticas sociais, tanto de atuar na recomposição da força de trabalho de modo a viabilizar a oferta de mão de obra a ser explorada e, assim, alimentar o circuito produtivo sobre o qual se sustentam as relações sociais engendradas no tempo presente, bem como de existir enquanto fruto da luta de classes e demandas postas pelos trabalhadores em prol da defesa de condições objetivas para sua própria sobrevivência. Isto é, na medida em que estas contribuem para a manutenção dos elementos constitutivos do processo de exploração do homem pelo homem, funcionam igualmente enquanto mecanismo de resistência à barbarização da vida social e abrem espaço para a possibilidade de avanço de demandas coletivas.

Para aproximação ao objeto de pesquisa foi utilizado o método crítico dialético de Marx. Sobre ele, Behring (2008, p. 24) pontua que

este ângulo analítico implica um raciocínio metodológico geral, qual seja o de que não se pode analisar as mudanças recentes no Estado brasileiro de uma perspectiva unilateral, monocausal, a exemplo de um superdimensionamento das determinações da economia mundial ignorando a particularidade histórica brasileira, sob pena de empobrecer a discussão, tal como o fazem os formuladores da ‘reforma’. Fez-se necessário buscar de maneira quase obsessiva uma maior consistência metodológica, articulando um conjunto de mediações e determinações políticas, econômicas, culturais e sociais _ nacionais e internacionais _ que ao se relacionarem e interagirem na totalidade concreta, a sociedade burguesa e sua expressão particular no Brasil, delineiam a direção e o conteúdo da contra-reforma [sic] do Estado.

A metodologia baseou-se em pesquisa bibliográfica a partir da incorporação de análise de produções que tratam da temática como livros e artigos, além de contar com o levantamento documental em endereços eletrônicos e sites oficiais do governo.

Para atingir tal finalidade, este trabalho é composto por dois capítulos. O primeiro faz um breve resgate acerca do desenvolvimento das políticas sociais no Brasil e sua configuração no estágio atual orientado pelo ideário neoliberal. Em seguida, no capítulo 2, à luz das novas relações e organização do trabalho estabelecidas nos marcos da acumulação flexível, problematizam-se os recentes ataques à seguridade social apresentados enquanto saída ao quadro de crise cuja falácia não se sustenta e cujos desdobramentos recaem direta e duramente sobre a classe trabalhadora.

No primeiro capítulo, adentramos na gênese e institucionalização das políticas sociais no Brasil, demarcando a sua trajetória a partir da década de 1930 até os dias atuais, passando pela promulgação da Constituição Federal de 1988 que inaugurou a perspectiva de universalização de direitos, a exemplo da política de saúde, baseado-se nos princípios da Seguridade Social. Além disso, discutiu-se acerca da refuncionalização do Estado desde a década de 1990 e as mudanças produzidas no mundo do trabalho no atual contexto de crise orquestrado pelo projeto político-econômico neoliberal.

Para a pesquisa do primeiro capítulo utilizamos como referência teorias com uma interlocução crítica, uma perspectiva política de superação da ordem capitalista que envolve ideias sobre a formação social, econômica, política e cultural brasileira de autores como Ianni (2004), Behring e Boschetti (2011), Menezes (1998), Mota (2011), Harvey (1992), Antunes (2006), Vianna (1998), Teixeira e Mendonça (2011), Netto (2011) entre outros.

No segundo capítulo discutimos os recentes retrocessos no âmbito das políticas sociais, marcadamente expressos com as aprovações das emendas constitucionais nº 93 e 95, e as tensões existentes em torno da alocação do fundo público na efetivação das políticas sociais. Nos últimos 28 anos, as medidas de contrarreformas vêm implicando a redução da função do Estado a exemplo das emendas supracitadas aprovadas pelo governo ilegítimo de Michel Temer, diminuindo o financiamento para as políticas sociais com a Desvinculação de Receitas da União (DRU) sob a justificativa de amortização e pagamento de juros dívida repercutindo o retrocesso dos avanços firmados na CF/88. Além do dismantelamento da Seguridade Social que integra o tripé Política de Saúde, Previdência e Assistência Social, o Estado, sob o prisma neoliberal, tem alimentado o movimento de transferência dos serviços

públicos para o mercado, submetendo cada vez mais a esfera dos direitos aos interesses do capital.

Sendo assim, buscamos apresentar não só os efeitos perversos das medidas em curso, mas a importância da revogação das emendas aprovadas recentemente como urgente bandeira de luta enquanto forma de resistência na busca não só da efetivação das políticas sociais existentes e atualmente sob ameaça, bem como visando igualmente suas ampliações.

Capítulo 1

UM BALANÇO SOBRE O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE DOS SÉCULOS XX E XXI

1.1 - O surgimento das políticas sociais no Brasil

Ianni (2004) esclarece que os elementos responsáveis pela organização da sociedade brasileira no passado foram tão heterogêneos que não permitiram um desenvolvimento social uniforme. Em sua teoria sobre a “revolução brasileira”, o autor busca nos fundamentos históricos da nossa formação resgatar os traços da nossa herança colonial e da experiência da escravidão para compreendermos as desigualdades geográficas, sociais, econômicas e políticas no Brasil contemporâneo. Segundo ele, todos esses elementos (escravismo; fazendeiros; imigração; abolição da escravatura; proclamação da República e a industrialização) desencadearam a revolução burguesa e o fenômeno da urbanização nos grandes centros urbanos.

Além de todos esses elementos, outro aspecto importante para pensarmos as desigualdades sociais nos dias atuais diz respeito às características da nova burguesia nacional, a qual surge com os donos das propriedades rurais, os fazendeiros, “homem de negócios” (IANNI, 2004, p. 67). Trata-se de um cenário que implicou uma economia interna voltada à produção cafeeira no período posterior à abolição da escravidão, momento no qual o capitalismo aparece como possibilidade de continuidade dos interesses das classes mais abastadas da sociedade, as quais visavam o enriquecimento como objetivo único.

Para Ianni (2004), houve no Brasil a constituição de uma burguesia subalterna aos interesses estrangeiros, muito organizados internamente e politicamente para manter seus interesses, mas completamente dependente dos movimentos políticos externos, ou seja, uma política de fora para dentro. Por isso, um “desenvolvimento desigual e combinado que caracteriza o Brasil Moderno” (IANNI, 2004, p. 70).

Com relação ao desenvolvimento desigual, cabe salientar que a burguesia brasileira não pensou um projeto nacional, exemplo disso são as diferenças regionais entre o campo e os grandes centros urbanos. No Brasil, o campo aparece como uma região “pouco desenvolvida politicamente” (IANNI, 2004, p. 71), reflexo disso é a ausência do enfrentamento da questão

agrária, conforme pontua o autor. Essas contradições nas relações e estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais inviabilizaram uma maior integração social. O campo se torna palco de confrontos por terras e reivindicações por melhores condições de vida. “É aí, que a herança da nossa formação colonial deixou seus mais profundos traços” (IANNI, 2004, p. 71). Realidade que, na visão do autor, torna a área rural (o campo) um território “chave da revolução” (IANNI, 2004, p. 70).

Assim como Ianni (2004), Behring e Boschetti (2011) também apontam para as características estruturais da formação social brasileira como forma de compreendermos a configuração das políticas sociais entre nós. De acordo com as autoras, a política social no Brasil surge com o advento do capitalismo e da industrialização na passagem do século XIX para o século XX. Nesse contexto, as relações sociais nas condições brasileiras se desenvolvem de forma diferente dos países centrais. Aqui, ela se configura com os traços da colonização; do escravismo; do desenvolvimento desigual e combinado; da Independência; da heteronomia (dependência); da confusão entre o que é público e privado (clientelismo); da troca de favores, da incongruência entre as normas legais e as normas práticas. Segundo as autoras, todos esses elementos que marcaram a constituição histórica da sociedade ainda permeiam as políticas sociais nos dias atuais.

Para Behring e Boschetti (2011), sob a organização do Estado burguês a política e a economia nacional passam a ser reguladas por um mercado interno que se expande para fora marcadamente orientado pela exportação de matéria-prima. Diante desse movimento, o país também passa a importar produtos de fora. Todo esse processo de troca de capital é parte do projeto de modernização conservadora posto em prática no Brasil, momento no qual a elite brasileira passa a buscar juntamente ao Estado meios de internalizar seus interesses políticos e econômicos “numa forte confusão entre o público e o privado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 73).

No Brasil, a organização político-legal do trabalho vai se efetivar com a transição do regime escravocrata para a generalização do trabalho livre. Contudo, esse não foi um processo rápido, mas lento “limitado ideológica e politicamente” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 76) pela aristocracia agrária. Ainda assim, o movimento abolicionista ganha força com a entrada da economia nacional no ramo do mercado mundial e abre caminho para uma nova organização do trabalho que não a escrava, decorre daí o processo de industrialização e a generalização do trabalho livre no país. Outro fato que contribuiu muito para a destituição do

regime escravista no Brasil relaciona-se diretamente com as primeiras reivindicações da classe trabalhadora por melhorias nas condições de vida e de trabalho a partir de sua entrada na arena política.

Diferentemente das condições históricas do século XIX, em que “não houve uma radicalização das lutas operárias” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 78), o início do século XX é marcado por “sua constituição em classe para si, com partidos e organizações fortes” (idem, 2011, p. 78). Mas, contrapondo essa visão, temos a formação de uma classe burguesa centrada nos aspectos políticos e culturais conservadores frente a um processo de modernização econômica no país. No entanto, influenciados por políticas externas, o Estado não se desenvolve a partir de uma democracia integralista, mas sim fragmentada, despreocupada “com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 78).

No que concerne a emergência da política social em vista à formação da sociedade brasileira, convém apontar algumas características do tempo histórico, citando por corresponsáveis o avanço do capitalismo-liberal à brasileira. Cabe salientar que advém desse novo sistema o aprofundamento da questão social e o aumento do pauperismo, principalmente daqueles trabalhadores após a abolição. Também convém reforçar que estes mesmos processos representaram “impactos importantes no nascimento do trabalho livre e nas possibilidades políticas (...) com participação mais contundente do movimento operário” (BEHRING; BOSCHETTI, 2001, p. 77) a partir de sua entrada na cena política exigindo por melhorias nas condições de trabalho.

Historicamente, as formas de trabalho e as conquistas por direitos alcançados pela classe operária têm relação direta com o processo “atravessado pela marca do escravismo, pela informalidade e pela fragmentação/cooptação” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 79). Ainda assim, a política social no Brasil é instável e fragmentada porque carrega traços de uma política cultural persistente nos dias atuais. Trata-se da “expansão das políticas sociais no Brasil nos períodos de ditadura (1937-1945 e 1964-1984), que as instituem como tutela e favor” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 79), outro traço marcante de nossa herança colonial.

Como forma de garantia das condições de reprodução, faz parte da construção da política social, a efetivação da cidadania expressa nas Constituições do Estado nacional a partir do século XX, década de 1920. Cabe salientar que os direitos dados por leis a todos os

cidadãos brasileiros foram avanços conquistados através de muitos conflitos entre dominantes e dominados. Contudo, verifica-se com a passagem do século XX uma maior organização dos trabalhadores com a “formação dos primeiros sindicatos, na agricultura e nas indústrias rurais a partir de 1903, dos demais trabalhadores urbanos a partir de 1907” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 80).

Nota-se que a forma de organização econômica, política e cultural do trabalho no Brasil, implica a “luta de classes e expressa a correlação de forças predominante” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 79) na sociedade capitalista. Tais contradições expressam a não redistribuição das riquezas socialmente produzidas, mas a sua concentração em poucas mãos, mantendo-se o Estado ausente dos compromissos democráticos no Brasil.

Tendo em vista as contradições resultantes do modo de desenvolvimento das sociedades capitalistas nos países europeus, Behring e Boschetti (2011) discorrem sobre as mudanças ocorridas no momento pós-crise econômica de 1929. Estas apontam para os acontecimentos após a segunda guerra mundial ressaltando o rompimento com o ideário liberal-conservador da época e da emergência das ideias de Keynes, economista que defendia maior intervenção do Estado na economia objetivando a regulação das condições de reprodução, ainda que para ele, “a operação da mão invisível do mercado não necessariamente produziria a harmonia entre o interesse egoísta dos agentes econômicos e o bem-estar global” dos cidadãos (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 85).

Para tanto, ações de viabilização dos meios de pagamento e investimentos do sistema capitalista nos países europeus passam a objetivar a manutenção do equilíbrio econômico e social, dos quais fizeram parte um conjunto de ações, inclusive o de déficit público e alguns mecanismos de intervenção estatal. São eles:

- 1• Gerar emprego dos fatores de produção via produção de serviços públicos, além da produção privada;
- 2• Aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

Com a instituição de novas bases sob a lógica keynesiana-fordista, a sociedade capitalista passa a se reorganizar no âmbito político e econômico alterando o seu sistema de reprodução social. Observa-se que, “na perspectiva Keynesiana, o fundo público passa a ter um papel ativo na produção e regulação das relações econômicas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86). Nesse contexto, o Estado volta seu olhar para a esfera social que passa a assumir a responsabilidade com o bem-estar social dos cidadãos, “sobretudo para as pessoas

consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

Conforme Behring e Boschetti (2011) pontuam, tem-se a partir daí um Estado intervencionista objetivando o equilíbrio entre os interesses dos agentes econômicos e dos trabalhadores. Diante desse contexto, o fordismo surge não só como uma nova técnica que combina a produção em massa com o consumo de massa, mas especialmente enquanto alternativa ao cenário de crise instalado. Essa mudança supõe um novo modo de reprodução da força de trabalho, uma “nova política de controle e gerência do trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 87), o qual visava a diminuição do tempo de trabalho para a valorização do capital através de uma maior produtividade combinado à concessões e acordos coletivos para os trabalhadores do setor monopolista, dos quais só foram possíveis com a articulação de suas lideranças. Contudo, o pacto keynesiano-fordista só se desenvolve no segundo período pós-guerra.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), o padrão de acumulação fordista-keynesiano instaurado nos países europeus no período pós-guerra provocou mudanças na regulação social do trabalho e dos direitos concedidos aos operários das indústrias pelas políticas sociais e “por via dos salários indiretos assegurados pelo fundo público” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 88). Essa fase foi marcada pela onda expansiva do capital que encontrou na junção da invenção da eletricidade e das inovações tecnológicas meios de acumulação e expansão de capital, exemplo disso foi o *boom* de produção de bens de consumo duráveis. Esse processo também foi responsável pelo crescente processo migratório da população rural para os grandes centros, gerando os espaços suburbanizados de onde emergem novas expressões da questão social.

Para entender as possibilidades e os limites das políticas sociais na metade do século XX, Behring e Boschetti (2011) buscam com base na compreensão dos fundamentos do keynesianismo-fordismo desvelar os caminhos que levam à reorganização econômica e política da reprodução social para entender a configuração da questão social e das lutas de classes no interior da sociedade capitalista. Para as autoras, apesar do “contexto de pleno emprego Keynesiano” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 89) experimentado na Europa e da expansão das políticas sociais como forma de garantia dos direitos, há por outro lado a implicação da perda de um projeto desenvolvimentista mais equânime, mais radical por parte dos trabalhadores, os quais passam a se contentar com políticas “mais imediatistas e

corporativistas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 88) baseadas na superexploração da força de trabalho.

Para as referidas autoras, embora as políticas Keynesianas tenham possibilitado avanços de acesso a bens e serviços com a ampliação das políticas sociais como a experiência do pleno emprego nos países capitalistas da Europa Ocidental, contraditoriamente elas também objetivaram a ampliação do mercado de consumo através da expansão dos setores de serviços, e o pior, a sua mercantilização, impulsionando os trabalhadores a pagar por serviços que deveriam ser ofertados pelo Estado e financiados pelo fundo público. Advém também desta conjuntura um processo de pleno emprego que se esgota e dá lugar ao aumento exacerbado de pessoas desempregadas, as quais foram substituídas por tecnologias nos múltiplos setores de produção, fato que contradiz as melhorias nas condições de consumo e de lazer propiciados nos “anos de ouro”. Tais perdas nas condições de trabalho são frutos da outra face do Estado de Bem-Estar, o qual se agrava por nova situação de insegurança no mercado econômico e social mundial nos finais dos anos 1960 com o desemprego estrutural.

De acordo com Behring e Boschetti (2011) os efeitos da depressão de 1929 seguidos da Segunda Guerra Mundial evidenciaram uma grande insegurança econômica e social na Inglaterra. Neste contexto, em 1942 surgem as políticas de Welfare State. Suas ações se generalizaram no século XX como forma de proteção aos cidadãos contra os infortúnios do mercado. Contudo, essas ações públicas se estabeleceram de acordo com as especificidades de cada país. Nos finais do século XIX, por exemplo, foi instituída a lógica do seguro, do tipo Bismarckiano na Alemanha. Já na Inglaterra, o Plano Beveridge incorporou novo conceito sobre as políticas sociais, as quais foram designadas como seguridade social. Assim, visando a universalização de acesso a recursos, bens e serviços públicos a todos os cidadãos, as ações no campo da seguridade social foram organizadas na contramão do seguro social.

Ainda conforme as referidas autoras, nesse mesmo contexto surgem os primeiros sistemas de proteção social como forma de enfrentamento do pauperismo. O modelo de proteção beveridgiano se consolida na Inglaterra, sendo suas ações destinadas aos indivíduos fora do mercado de trabalho estável em situação de risco social. Nesse cenário, o Estado assume o processo de reprodução social e distribuição da riqueza socialmente produzida a partir da ampliação e universalização dos serviços públicos que passam a ser custeados pela arrecadação de impostos e contribuições que constituem o fundo público, objetivando a

garantia dos mínimos sociais via salários indiretos¹ para atender as necessidades de subsistência da população que não exerce nenhuma atividade produtiva para o capital, tratam-se de idosos, crianças e pessoas com deficiência.

Comparando os modelos de proteção social implantados nos países capitalistas desenvolvidos, Behring e Boschetti (2011) discorrem sobre a história da proteção social na Alemanha no final do século XIX. Ressaltam as diferenças das ações sociais implantadas na Inglaterra de cunho universalista com as do tipo bismarckiano, instituído sob a lógica dos seguros voltados à garantia de renda para os trabalhadores nas condições de perda salarial ou outras situações (doença, aposentadoria, pensões, desemprego, acidente de trabalho, etc.) advindas do cenário de insegurança econômica e social. Não obstante, diferentemente do sistema universal de proteção, o regime fundado por Bismarck dependia totalmente da contribuição compulsória dos empregadores e dos empregados para a efetivação de suas ações.

As autoras também tratam das políticas de proteção social adotadas pelo Estado da França. Sob a ótica de alguns estudiosos, elas discutem as distintas terminologias utilizadas para designar as trajetórias históricas da generalização das políticas sociais após a Segunda Guerra Mundial nos países capitalistas. Perante as situações de dificuldades econômicas e sociais enfrentadas pelos trabalhadores no século XIX, houve também na França a emergência de se instaurar um Estado capaz de providenciar as condições mínimas de acesso a bens e serviços sociais voltados às necessidades da população. Por isso, “Estado Providência”. Contudo, estudos internacionais sempre adotam o modelo bismarckiano² (privado) e, o Beveridgiano³ (público) para abordarem a temática sobre Seguridade Social incorporada nos Estados-Nação.

Behring e Boschetti (2011) afirmam que os efeitos da crise internacional de 1929, também repercutiram no Brasil. Elas assinalam para o incremento da indústria no país como parte central do projeto de Modernização Conservadora iniciado por Vargas em 1937, período

¹ Pode-se entender por salários indiretos a transferência de valores (benefícios financeiros como o BPC e Bolsa Família) às pessoas sem condições de competir com igualdade no mercado de trabalho, caso das pessoas idosas, crianças e pessoas com deficiência.

² O sistema de proteção bismarckiano corresponde à lógica contributiva dos seguros sociais. Trata-se de um modelo privado de seguridade. As ações protetivas dependem de contribuição prévia de seus segurados para que as políticas sejam efetivadas. Os valores e os benefícios variam conforme as categorias profissionais e demais segmentos da sociedade.

³ Pode-se entender por Beveridgiano o sistema de proteção não contributivo designado de Seguridade Social. As políticas de proteção social são universalizadas e uniformes. Todos os cidadãos conseguem acessar os serviços públicos e os benefícios conforme as condições de sua necessidade.

em que se vive no país um período de ditadura. A instauração do “Estado Novo” somado ao advento do capitalismo implicam mudanças nas correlações de forças a partir da emergência de movimentos radicais por parte da sociedade em 1935, chamada de “Intentona Comunista”. Houve neste contexto uma intensa disputa de projetos societários deflagrada com a divisão das organizações partidárias. Neste movimento político antifascista o PCB tenta instaurar um projeto nacional de desenvolvimento capitalista.

Enquanto Estado capitalista, Behring e Boschetti (2011) enfatizam a diversificação na economia brasileira com a produção agrário-exportadora. Mas, contrapondo a ideia de um “Estado de Compromisso”, as influências políticas e econômicas externas voltadas para a globalização do mercado no pós 1930 produziram certa insatisfação nos primeiros trabalhadores brasileiros urbanos assalariados, os quais passam a se mobilizar através de greves na luta por melhores condições de vida e trabalho. Cabe salientar que não houve no país a experiência de Welfare State como nos países capitalistas desenvolvidos (Inglaterra, França, EUA, Alemanha).

No Brasil, os mecanismos de proteção social foram efetivados sob forte pressão dos trabalhadores após 1930. Organizados pelos sindicatos e pelos partidos políticos voltados a seus interesses, os primeiros assalariados industriais tiveram que lutar pela intervenção do Estado na relação capital/trabalho. A luta por reconhecimento dos direitos leva à concretização de mecanismos de regulação estatal a partir da Constituição de 1937, comportando a partir daí os primeiros passos para a concretização dos direitos sociais. Essa construção vai ganhando materialidade aos longos dos anos por meio de legislações laborais com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943 como bem destaca Behring e Boschetti (2011).

Importante frisar que o sistema protetivo brasileiro, além da influência política externa, carrega fortes traços de sua formação histórica social. Assim, no século XX, com as transformações no processo de avanço do capital, o Estado através de um aparato formal-legal passa a definir a cidadania para a classe operária urbana brasileira organizada, deixando de fora os outros segmentos da sociedade. Neste momento histórico e, sob influência do ideário liberal-conservador, o Estado brasileiro volta-se apenas para o reconhecimento de direitos sociais às categorias profissionais. Tais conquistas podem ser afirmadas com a legitimação lenta da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e da Previdência Rural pelo congresso nacional em 1960 e 1963 conforme salientam Behring e Boschetti (2011).

Para Behring e Boschetti (2011) o processo de Modernização Conservadora no Brasil foi marcado por intensas disputas de projeto político e pela ampliação das lutas de classes, por isso, uma ingerência nacional no atendimento das reivindicações apresentadas pela fragmentação da classe brasileira evidenciando assim, o esgotamento do regime na era Vargas em 1945. Em meio a este contexto de dificuldade conjuntural (econômico, político e social) somadas a Guerra de 1942 com participação do Brasil, surgem para além do movimento operário manifestações de outros segmentos como a dos estudantes universitários e da Liga Camponesa (organização dos trabalhadores do campo) que reclamam a ausência de reforma agrária no país.

Ainda segundo as referidas autoras (2011), a necessidade de resolução das contradições impostas pelo modo de desenvolvimento da sociedade capitalista impôs o aperfeiçoamento das instituições com a separação do Ministério da Saúde da Educação em 1953, além do surgimento de novas IAPS. Mas, mesmo com o registro de avanços no âmbito do direito, as políticas sociais se constituíram de forma corporativista, mantida assim desde a era Vargas. Diante disso, observa-se a materialidade de uma agenda conservadora em detrimento de uma agenda de compromisso democrático no Brasil.

Behring e Boschetti (2011) chamam a atenção para as relações de produção influenciadas pelas ideias Keynesianas e Beveridgianas em meio à crise de 1929-1932. Elas afirmam que essa forma de organização possibilitou aos países capitalistas certo nível de equilíbrio econômico e social a partir da profícua absorção do exército industrial de reserva. Seus efeitos resultaram grande absorção da massa de mão de obra pela indústria fordista repercutindo na recuperação das taxas de lucro articuladas a uma possibilidade maior de distribuição das riquezas socialmente produzidas.

Ainda de acordo com as autoras (2011), o fordismo-keynesianismo foi uma possibilidade que se esgotou no início dos anos 1970 a partir de alguns acontecimentos históricos, cuja saída se apresenta com a alteração substantiva na composição orgânica do capital envolvendo a troca de trabalho vivo pelo trabalho morto visando maior produtividade. Essas mudanças no processo de produção levaram à redução da participação do trabalhador no processo produtivo; diminuindo o seu tempo no trabalho e o valor do seu salário chegando a uma intensa expulsão da força assalariada. Houve também a diversificação dos setores de produção, além de grandes investimentos feitos em pesquisas de planejamento objetivando o controle interno de todo o processo de produção para o aumento de mais-valia.

As modificações no mundo do trabalho se dão acompanhadas da reconfiguração do Estado capitalista nos anos de 1970. Diante disso, Behring e Boschetti (2011) discorrem sobre o quadro de crise que se instaura neste período e acrescentam o fato de que uma menor participação dos trabalhadores no circuito (D-D') gera implicações de perdas no poder de consumo e também no acesso a serviços pela Seguridade Social devido às tendências de automação industrial, as quais impulsionaram a redução dos postos de trabalho desencadeando o desemprego estrutural. Decorre disso, no âmbito europeu, o esgotamento das políticas de pleno emprego expandidas nos anos de ouro. Os motivos que corroboram para isso devem-se à ascensão do neoliberalismo e do avanço do capital financeiro.

Cabe ressaltar também, que a “onda longa de estagnação” iniciada nos anos 1970 impôs limites à implementação de políticas sociais, suscitando um cenário de retrocesso dos direitos já conquistados pela classe trabalhadora, provocando grande redução na divisão das riquezas produzidas, além da diminuição mundial da demanda por bens e serviços (internacionalização do capital). Behring e Boschetti (2011) indicam outros fatores que agravaram a crise como o crescimento do desemprego e, o encarecimento das matérias-primas.

Em 1980, as condições precárias de trabalho na Inglaterra levaram os mineiros a fazerem greve. As manifestações evidenciaram a realidade contraditória no processo de acumulação capitalista, sendo as paralizações dos trabalhadores forma de resistência à exploração do trabalho pelo capital. Surgem, neste contexto, novos mecanismos objetivando a retomada do crescimento econômico, a exemplo do crédito financeiro.

Para Behring e Boschetti (2011), as introduções das políticas neoliberais nos EUA e na Inglaterra evidenciaram uma nova tendência criada por grupos conservadores na busca pela retomada das taxas de lucro. Esses mecanismos utilizados pelo capital variam conforme a fase histórica da organização social. Assim, para assegurar a acumulação, o sistema opta por intensificar o trabalho e diminuir os preços das mercadorias estimulando o consumo de massa. Mas cabe salientar a situação de estagnação no poder de compra dos trabalhadores gerados pela crise vigente.

Segundo Behring e Boschetti (2011) o período pós-guerra (1945), fase monopolista do processo de produção e reprodução capitalista é marcado pelo crescimento econômico e das possibilidades para o âmbito social. Entretanto, a expansão dos ideais neoliberais marca a transição do século XX para o XXI. Perante isto, surge um contraponto ao Estado Social,

onde os conservadores passam a atribuir o desequilíbrio econômico aos gastos do Estado com a área social. Os neoliberais defendem o ajuste fiscal e a diminuição ou isenção de impostos para os investimentos privados, além da intervenção mínima do Estado na regulação do mercado.

Sobre o final dos anos 1980, as autoras afirmam que o neoliberalismo desencadeou reações desastrosas para a vida da classe trabalhadora, tendo as famílias contratempos com a falta de empregabilidade, cortes nos gastos com os serviços públicos, desvalorização da força de trabalho e o crescente aumento da informalidade. Vale lembrar que todos esses fatores são estruturais ao modo de produção e reprodução capitalista, portanto, elementos responsáveis pelo aprofundamento da desigualdade social.

Frente à reestruturação produtiva, Behring e Boschetti (2011) assinalam para a condição limite à construção de outras políticas sociais devido à reconfiguração do Estado. Têm-se, neste contexto, uma regressão dos direitos, inclusive daqueles já conquistados. Verifica-se a adesão do Estado a ações restritivas na garantia do mínimo necessário à subsistência humana. Tratam-se de mecanismos com viés seletivo e focalizado voltado apenas para o atendimento da população mais necessitada.

No período pós 1964 (regime militar), Behring e Boschetti (2011) assinalam que não houve no Brasil a configuração de um consenso democrático (pacto-social) entre os interesses do capital e dos trabalhadores. Houve, sim, um contexto de censura política e de cerceamento de liberdade ancorado num grande desenvolvimento “de dentro para fora” conhecido por “milagre econômico”. Este movimento foi marcado pelo processo fordista de produção e viabilizado por um projeto que objetivava a diminuição de importações e o aumento das exportações acompanhado de um crescimento interno de mercadorias para o consumo em massa. Contudo, esse projeto de internacionalização da produção até possibilitou o crescimento do “bolo” da riqueza social, mas não a distribuição dos ganhos de produtividade do trabalho para toda a sociedade. Tais limitações inviabilizaram o crescimento tão esperado.

Para Behring e Boschetti (2011) o caráter heterônomo do desenvolvimento econômico no Brasil gerou o antagonismo social. As autoras afirmam que as desigualdades econômicas, sociais, culturais e políticas emergem de determinantes estruturais desencadeados pelo regime capitalista, em que parte da tecnocracia-empresarial ao dar respostas às camadas mais necessitadas da sociedade decide pela atenção repressiva e fragmentada (não universalizada). Nesse ponto é relevante frisar fatores como a intensa migração da população rural para as

idades e, por conseguinte, sua submissão a condições de vida degradantes de vida e trabalho em busca da sobrevivência.

Tabela 1 - Histórico da evolução das políticas sociais no Brasil

Data	Evolução
1966	Criação Instituto Nacional previdência Social (INPS).
1967	Cobertura previdenciária por meio do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural).
1972	Acidentes de trabalho passam para a gestão do INPS; Cobertura previdenciária para as domésticas.
1973	Cobertura previdenciária para jogadores de futebol e autônomos.
1974	Renda mensal Vitalícia para idosos com 70 anos de idade; Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social.
1977	Reforma no Sistema Nacional de Assistência e Previdência (SINPAS) que compreendia o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e o Instituto Nacional de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas).
1979	Código de Menores; Central de Medicamentos (CEME); Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev).

Para Behring e Boschetti (2011) o crescimento econômico no país durante a ditadura militar visou impulsionar a área da construção civil, assim, foram criadas políticas de beneficiamento aos trabalhadores a partir dos fundos de garantia de tempo de serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), induzindo a priori os trabalhadores à cultura da poupança obrigatória e ao empréstimo bancário para o financiamento da casa própria. A estratégia serviu para aquecer o setor de investimentos e até englobou a criação de um banco específico para tal fim, o Banco Nacional de Habitação (BNH).

Segundo as autoras, a área da Assistência recebeu atenção pífia durante a ditadura, mas as questões voltadas à privatização da saúde e da educação acabaram por sinalizar o aspecto retroativo contrapondo, assim, a perspectiva em construção de universalização das políticas sociais no país. Emerge daí um sistema de atenção fragmentada, destinada a alguns grupos da sociedade em condições restritas de acesso aos serviços prestados, restando as demais parcelas da população a assistencialização de suas necessidades. “Essa é uma das principais heranças do regime militar para a política social e que nos aproxima mais do

sistema norte-americano de proteção social que do Welfare State europeu” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 137).

Neste sentido, para vislumbrar a dualidade no sistema de proteção social implantado durante a ditadura militar, têm-se na Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974 a instituição de amparo previdenciário a maiores de setenta anos de idade, ou seja, a garantia de meio salário mínimo para as pessoas idosas na situação de vulnerabilidade social. Para ter acesso ao benefício o idoso deveria se enquadrar nos seguintes critérios:

Art 1º Os maiores de 70 (setenta) anos de idade e os inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que, num ou noutro caso, não exerçam atividade remunerada, não auferam rendimento, sob qualquer forma, superior ao valor da renda mensal fixada no artigo 2º, não sejam mantidos por pessoa de quem dependam obrigatoriamente e não tenham outro meio de prover ao próprio sustento, passam a ser amparados pela Previdência Social, urbana ou rural, conforme o caso, desde que:

I - Tenham sido filiados ao regime do INPS, em qualquer época, no mínimo por 12 (doze) meses, consecutivos ou não, vindo a perder a qualidade de segurado; ou

II - Tenham exercido atividade remunerada atualmente incluída no regime do INPS ou do FUNRURAL, mesmo sem filiação à Previdência Social, no mínimo por 5 (cinco) anos, consecutivos ou não; ou ainda

III - Tenham ingressado no regime do INPS após completar 60 (sessenta) anos de idade sem direito aos benefícios regulamentares.
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6179).

Acerca dos processos que se desenvolvem na década de 1974, Behring e Boschetti (2011) pontuam os resultados da economia internacional como negativos para o Brasil num contexto que enfrenta o esgotamento do milagre econômico gestado pelo grupo tecnocrático-militar ao mesmo tempo em que ocorre a transição do regime para a redemocratização brasileira. O período que se segue evidencia uma grave crise econômica desencadeada pela crise do petróleo, quebra dos mercados imobiliários, tudo isso atrelado aos altos índices de inflação que instauram um quadro profundamente recessivo na economia.

Behring e Boschetti (2011) apontam a busca pela hegemonia do dólar (política econômica norte-americana) como responsável pela desarmonia financeira instaurada não só no Brasil, mas em outros países da América Latina, onde setores privados se viram pressionados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a contrair empréstimos em curto prazo. O resultado dessa imensa dívida gerou implicações como corte nos gastos públicos, retrocesso do direito ao emprego chegando a uma estagnação geral da economia, além de provocar o aumento das demandas sociais e o agravamento financeiro do setor público. Adiante, visando dar aos Estados condições para o pagamento da dívida pública, surgem

discursos voltados para o ajuste fiscal repercutindo de forma negativa sobre as políticas sociais.

Behring e Boschetti (2011) ressaltam que para além da crise econômica, os anos históricos (1980) que se seguem referem-se à hegemonia neoliberal. Contrapondo a esta orientação internacional, têm-se a possibilidade de retomada da luta por direitos com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a partir de um intenso período de efervescência política, notável, especialmente, nas décadas de 1970 e 1980.

Como bem relatado por Behring e Boschetti (2011), a elaboração da “Constituição Cidadã” não foi tarefa fácil, mas sim de disputa entre a elite e o movimento operário. A afirmação da liberdade e do direito levou o movimento popular a participar da agenda política na década de 1980. Logo, a nova CF representou um processo de disputa de projetos societários, requerendo ampla mobilização da sociedade civil, fato que propiciou reflexos positivos para a inserção inédita da Seguridade Social nos escritos da carta magna, para os direitos humanos e políticos. Entretanto, algumas propostas derrotadas evidenciaram o aspecto conservador, herança da formação da sociedade brasileira arraigada numa mistura entre “o velho e o novo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 142).

Sob as condições políticas e econômicas da década de 1980, Behring e Boschetti (2011) são taxativas quanto ao caráter clientelista imbuído nos programas implantados no governo Sarney. Elas referenciam a distribuição de dispositivos (tickets) durante a chamada Nova República (1985) para que os beneficiários possam ter acesso ao alimento. Denota-se disso a forma compensatória e seletiva de se fazer política. Por outro lado, a década em questão foi marcada por lutas e reivindicações do movimento dos trabalhadores organizados, fato que originou avanços às instituições de proteção social. Com a inauguração da seguridade social, prevista enquanto sistema de proteção, tem-se a ampliação dos direitos sociais a partir do tripé das políticas de Previdência, Saúde e Assistência Social, além das conquistas sinalizadas abaixo:

Tabela 2 - Outros Direitos a partir da Constituição Federal de 1988

Licença a maternidade por 120 dias;
Direito de pensão para maridos e companheiros;

Redução de idade para acesso a aposentadoria: 60 para homens e 55 para mulheres;
Indexação dos benefícios previdenciários ao salário mínimo;
Ampliação do valor de meio para um salário mínimo aos trabalhadores rurais;
Criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência;
Estatuto da criança e do adolescente em 1990.

Fonte: Behring, Boschetti (2011)

1.2 O cenário das políticas sociais a partir da década de 1990: a ascensão do ideário neoliberal

Para compreendermos os processos que desencadearam a refuncionalização do Estado nos anos 1990 foi preciso reportar o contexto econômico, político, social e cultural durante o período pós 1964 até os dias atuais. Para tanto, Menezes (1998) indicou três eixos fundamentais para pensarmos as particularidades do desenvolvimento da economia brasileira, são eles: desenvolvimento industrial tardio; nível de aceleração da produção; e, organização do trabalho. Segundo Menezes todas essas etapas da industrialização foram implementadas por uma intervenção eficiente do Estado para o setor produtivo, mas ineficiente para a classe trabalhadora se considerado o ajustamento do Estado às exigências vindas de fora, a exemplo da divisão internacional do trabalho. Menezes ainda refere-se à questão social brasileira sinalizando o aumento do exército industrial de reserva dos países subdesenvolvidos e as diferenças salariais existentes entre países “avançados” e “atrasados” (caso do Brasil), sendo este desequilíbrio resultado da necessidade do capital em buscar novas formas de extração da mais-valia para a manutenção dos níveis de sua lucratividade.

De acordo com Mota (2011), os trabalhadores não precisavam comprar bens e serviços, o processo político e social na era da industrialização urbana propiciou a institucionalização dos direitos políticos (partidos/ Centrais sindicais/greve) e sociais (saúde, educação, habitação e previdência). Os ganhos salariais dos trabalhadores estavam atrelados a direitos não comercializáveis decorrentes das circunstâncias sociopolíticas favoráveis a uma maior socialização das riquezas. Já, o período de 1964 foi marcado pela expansão das

políticas sociais seletivas, no entanto, tínhamos um Estado Militar mais voltado para as questões da expansão do capital, traço “característico da particularidade da política social brasileira”, fator determinante para refletirmos sobre o descompromisso do Estado com a reprodução da força de trabalho. A autora reporta-se aqui ao movimento histórico de desenvolvimento não democrático posto em prática a partir da “Modernização Conservadora” ao qual se aplicou o interesse de domínio e a ideologia do consumo objetivando a privatização de bens e serviços vinculando-os ao salário do trabalhador.

Continuando sua análise, Menezes (1998) sublinha que sob a liderança dos Estados Unidos, o modo de produção monopolista contribuiu para o milagre econômico brasileiro (1970-1974), mas dentre as medidas impostas pelo capital financeiro ao governo militar constava o corte nos salários dos trabalhadores. Ela caracteriza as medidas impostas de fora (inclusive o padrão de assalariamento) como sendo estado de pobreza. Já, no intuito de fundamentar sua afirmação, ela utiliza números para demonstrar a condição de remuneração da população economicamente ativa em meados dos anos 1970 que ficou conhecido como década perdida, momento em que quase 60 % dos trabalhadores brasileiros recebiam valores abaixo do mínimo e, quase 57% deles situava-se abaixo da linha da pobreza nos finais dos anos 1980. Neste aspecto, o reajustamento dos salários desencadeou a ampliação da já existente e marcante concentração de renda e o que ela caracterizou de pulverização do trabalho, ou seja, a deterioração das relações entre capital/trabalho.

Para Mota (2011), o cenário de perda de direitos para a classe trabalhadora durante a crise econômica e social foi o ponto crucial para induzir uma reorganização das pautas de luta das categorias trabalhistas em 1980. Lembrando que foi no contexto sócio-político não mais repressivo da era militar em que os organismos de classe (partidos e sindicatos) juntamente aos movimentos populares começam a ganhar reconhecimento político e a lutarem por outros direitos coletivos. Dessa forma, novas reivindicações foram feitas para o âmbito interno e externo às corporações buscando atender não somente ao trabalhador industrial urbano, mas a todos os segmentos da sociedade que estavam insatisfeitos com a situação geral e singular da população brasileira: aposentados, crianças, domésticas, pessoas com deficiência, autônomos, trabalhadores urbanos e rurais etc.

Behring (2008) também buscou analisar as determinações conjunturais e estruturais da formação social brasileira para compreendermos os motivos que repercutiram nas contrarreformas do Estado nos anos 1990. Com base na crítica marxista da economia política

fundamentado nos escritos de Harvey (1993) e Mandel (1982), reforçado por Husson (1999), Behring ressaltou que apesar dos resultados econômicos positivos entre as décadas de 1940 a 1980, a modernização do Estado não se realizou para todos, processo este que a partir do avanço do ideário neoliberal nos anos 1990 se agudiza e instaura o rompimento com a agenda democrática em avanço nos anos 1980, fato que agravou ainda mais a desigualdade social consequência das novas tendências colocadas em prática no mundo do trabalho e que, desde a década de 1970, vem repercutindo sob efeitos regressivos sobre as condições de vida da classe trabalhadora.

Desde a década de 1970, “observam-se os fenômenos do aprofundamento do desemprego estrutural, da rápida destruição e reconstrução de habilidades, da perda salarial e do retrocesso da luta sindical” (BEHRING, 2008, p. 36). Atualmente, 13,6% de trabalhadores brasileiros foram às ruas à procura de trabalho durante o trimestre de fevereiro a abril de 2018. Essa foi a maior taxa de desemprego registrada na história do Brasil desde 2012, correspondendo ao contingente de 14 milhões de pessoas desocupadas a procura de uma ocupação no mercado de trabalho (IBGE/Agência de notícias).

Harvey (1992) pontua as condições de produção e de reprodução dos trabalhadores assalariados na fase pós 1973 e pauta as novas tendências de acumulação capitalista. O autor foca atenção nas novas formas de organização do trabalho e configuração das relações sociais num tempo em que tem-se também a intensificação da exploração da força de trabalho e dos recursos naturais em outros espaços geográficos e a elaboração de medidas geopolíticas (Tratados Internacionais) como novos mecanismos voltados à manutenção do regime de acumulação.

Harvey (1992) lembra que o regime fordista seguiu firme até 1973. Em seguida, sucedeu-se uma profunda recessão somada ao choque do petróleo, levando as economias mundiais a uma tendência de reestruturação econômica e de reajustamento social e político, os quais implicaram em significativas mudanças no mundo do trabalho. No entendimento do autor, houve “o solapamento do pacto fordista”.

As formas de organização da classe trabalhadora como os sindicatos, por exemplo, dependiam bastante do acúmulo de trabalhadores na fábrica para serem viáveis, sendo peculiarmente difícil ter acesso aos sistemas de trabalho familiares e domésticos. Os sistemas paternalistas são territórios perigosos para a organização dos trabalhadores, porque é mais provável que corrompam o poder sindical (se ele estiver presente) do que tenham seus empregados liberados por este do domínio e da política paternalista de bem estar do ‘padrinho’. Com efeito, uma das grandes vantagens do uso dessas formas antigas de processo de trabalho e de produção pequeno-capitalista é o solapamento da organização da classe trabalhadora e a

transformação da base objetiva da luta de classes. Nelas a consciência de classe já não deriva da clara relação de classe entre capital e trabalho, passando para um terreno muito mais confuso dos conflitos interfamiliares e das lutas pelo poder num sistema de parentescos ou semelhantes a um clã que contenha relações sociais hierarquicamente ordenadas. A luta contra a exploração capitalista na fábrica é bem diferente da luta contra um pai ou tio que organiza o trabalho familiar num esquema de exploração altamente disciplinado e competitivo que atende às encomendas do capital multinacional. (HARVEY, 1992, p. 145-146)

De acordo com o autor, o aprofundamento da crise e a implementação da reestruturação produtiva tem relação direta com o declínio significativo da produtividade e da lucratividade então intensificada por medidas de substituição de importações, deslocamento da manufatura e instalações de multinacionais nos países da América Latina. De acordo com Harvey (1992, p. 139-140),

a mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produto e nichos de mercado, a dispersão para zonas de controle do trabalho mais fácil, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital passaram ao primeiro plano de estratégias corporativas de sobrevivência em condições gerais de deflação. [...] A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado 'setor de serviços', bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...] Ela também envolve um novo movimento que chamarei de 'compressão do espaço-tempo' no mundo capitalista _ os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variado.

Harvey (1992) salienta as diferentes formas de organização da produção intitulada por alguns de neofordismo (processo que implicou efeitos regressivos ao poder sindical) a partir da flexibilização nos contratos de trabalho assim submetidos às necessidades das empresas. Neste aspecto, algumas caracterizações de Harvey evidenciam as novas condições de trabalho. Os trabalhadores com alto nível de segurança e de benefícios no emprego foram intitulados como grupo do centro. Aqueles inseridos nos segmentos rotineiros em trabalho integral com alta rotatividade são identificados por periferia e, último grupo, trata-se dos subcontratados (trabalho flexível), sem nenhuma estabilidade empregatícia. Todos esses resultados advêm da perda de força dos sindicatos neste contexto, assim como apontado por Harvey (1992, p. 132-133):

O poder exclusivista dos sindicatos fortalecia sua capacidade de resistir à perda de habilidades, ao autoritarismo, à hierarquia e a perda de controle no local de trabalho. A inclinação de uso desses poderes dependia de tradições políticas, formas de organização [...]. As lutas trabalhistas não desapareceram, pois os sindicatos muitas vezes eram forçados a responder a insatisfação das bases.

O desemprego estrutural, o aumento da produção do setor informal, o poder corporativo monopolista (fusões), o fortalecimento do capital financeiro, a nova divisão internacional do trabalho, o acesso à informação, ao conhecimento científico e técnico, o aumento das despesas do Estado (dívida pública) não são apenas produtos num mundo altamente competitivo do livre mercado e da desregulamentação, mas são elementos fundamentais da transição do regime de acumulação dominante do capitalismo como pontua Harvey (1992, p. 159-160):

Houve em resumo, uma luta pela recuperação, para a coletividade de Estados capitalistas, de parte do poder por eles perdido individualmente nas duas décadas passadas. Essa tendência foi institucionalizada em 1982, quando o FMI e o Banco Mundial foram designados como autoridade central capaz de exercer o poder coletivo das nações-Estado capitalistas sobre as negociações financeiras internacionais. Esse poder costuma ser empregado para forçar reduções de gastos públicos, cortes de salários reais e austeridade nas políticas fiscal e monetária, a ponto de provocarem uma onda dos chamados ‘distúrbios do FMI’ de São Paulo a Kingston, Jamaica, e do Peru ao Sudão e ao Egito a partir de 1976.

Uma contribuição muito importante sobre a temática aqui abordada consta no livro “Adeus ao Trabalho”, de Antunes (2006). Nele, o autor indica alguns traços constitutivos da nova fase de produtividade e das consequências para o mundo do trabalho na década de 1980 até os dias atuais. Trata-se do toyotismo, nova forma de produção que surge no Japão numa tentativa de recuperação das taxas de lucro solapadas no contexto de crise. Essa nova forma de organização do circuito produtivo implicou em efeitos negativos à “classe que vive do trabalho” e aos organismos representativos (sindicatos) uma vez que seus resultados repercutiram na perda de direitos já conquistados pela classe trabalhadora.

Para Antunes (2006), o novo modelo de produção é constituído por novos princípios: fabricação com estoque mínimo; diversificação da produção; automatização industrial; mão de obra qualificada/polivalência. Segundo ele, a passagem do fordismo ao toyotismo significou uma nova forma de organização do trabalho, a mais desumana até os dias atuais. O autor explica que o *just in time* (mecanismo de cronometragem) utilizado para o controle do tempo nas etapas de produção fabril, para a utilização do kanban (placas utilizadas para a reposição de estoque de peças), para o círculo de controle de qualidade (as CCQs) e, de entrega para a venda (transporte) são mecanismos de reforço da intensificação da exploração da força de trabalho.

Antunes (2006) aponta alguns elementos que impactaram negativamente o operariado industrial. Para ele, as horas extras e uma maior participação na esfera produtiva são

estratégias utilizadas para estimular a diminuição do número de contratados visando à contenção de gastos empresariais. A mão de obra qualificada (técnica/polivalente), a automatização das etapas de produção e a flexibilização da força de trabalho tem por objetivo maior os interesses da produtividade e conseqüente lucratividade. Ainda de acordo com o autor, a proposta de gestão participativa (diminuição hierárquica) é mais um dos elementos presentes nessas mudanças empíricas no mundo do trabalho. Os planejamentos nos setores de produção fazem com que os trabalhadores se sintam parte da “família” (termo utilizado para dar sentido ao espírito de cooperativismo nas empresas) uma vez que as etapas de produção passam a ser realizadas em equipe e não mais de forma individualizada como ocorria no fordismo.

Outro ponto, muito bem colocado por Antunes (2006), trata da desestruturação da representatividade política da categoria dos trabalhadores durante a transição do fordismo-toyotismo. De acordo com o referido autor, as empresas aproveitaram o momento de fragilização do sindicalismo combativo para programar um novo modo de representatividade, porém cooptado aos interesses do mercado. Para, além disso, Antunes acrescenta que todas as ações adotadas no toyotismo desencadearam a interpenetração dos trabalhadores aos interesses da corporação visando uma maior produtividade, o que significaria uma melhor distribuição (premiação) dos resultados aos trabalhadores. Mas, contrapondo esta ideia, o autor afirma que esses mecanismos não passam de armadilhas embutidas no cotidiano do trabalhador uma vez que eles deverão estar disponíveis para mais horas de trabalho em outros momentos da sua vida social (finais de semana, feriados, etc.).

Referindo-se ao toyotismo em curso na contemporaneidade, Antunes (2006) assinala para as conseqüências da mão de obra flexível, considerando que este modelo de produção abriu-se para a terceirização, sendo este o ponto máximo que o diferencia do modo anterior de produção. No toyotismo, o processo de produção ocorre de forma horizontalizada e não mais verticalizada como no fordismo, as mercadorias básicas passaram a ser fabricadas em empresas terceirizadas diminuindo a produção da montadora e, conseqüentemente, a contratação de mão de obra. Nessa perspectiva, a redução do operariado industrial com ganhos salariais conforme a produtividade vem afetando os trabalhadores na obtenção de um emprego seguro e estável, restando a eles os postos de trabalho temporários e intermitentes oferecidos majoritariamente pelas empresas terceirizadas.

Na concepção de Antunes (2006) a desconcentração industrial teve repercussões empíricas e geográficas drásticas, o sistema japonês de produção ganhou o mundo juntamente com os avanços tecnológicos (automação, robótica, microeletrônica) repercutindo a abertura de fábricas em qualquer parte do mundo levando tanto os países capitalistas avançados quanto os países periféricos industrializados a adotarem o modelo toyotista de produção. Desse modo, se aumenta a contratação (exploração) de mão de obra barata evidenciando aí um maior controle sobre os salários e gastos das empresas. Para Antunes, as mudanças decorrem da expansão das atividades laborativas (artesanal, intelectual) e, da sincronia entre “trabalho produtivo e improdutivo” numa forma intensa do capital adaptar-se à nova fase de produção de mercadorias não mais estocadas, mas fabricadas/compradas e vendidas por encomenda. Tais metamorfoses no mundo do trabalho forçaram as empresas a modificarem a sua composição orgânica de trabalho para mais trabalho morto em detrimento do trabalho vivo.

Por fim, Antunes (2006) ressalta que todas essas ações do toyotismo são mecanismos encontrados pelas corporações monopolistas de sobreporem os seus interesses a um modelo de sociabilidade à imagem do mercado. Trata-se de uma troca desigual onde a força de trabalho deixa de ter direitos estáveis para ter direitos flexíveis conforme o direcionamento do mercado. Behring (2008) também abordou as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, destacando alguns argumentos presentes nos tratados de Husson (1999) sobre a França. Segundo ela, Husson questionou a maneira como se deu a reforma de reajuste salarial dos jovens assalariados nas empresas, cuja justificativa voltava-se para o controle da inflação. Segundo Husson, de fato a inflação baixou, mas a medida de austeridade salarial não resultou em mais postos de trabalho, muito pelo contrário, os salários dos jovens continuaram baixos e, pior, a taxa de desemprego aumentou. Tais experiências no mundo inteiro vêm demonstrando que a retomada da produtividade não está acompanhando as necessidades sociais para uma maior redistribuição da renda por parte do capital, mas utilizando-se do discurso de contenção dos salários, inclusive dos salários indiretos como forma estratégica do capital intensificar a exploração da força de trabalho (BEHRING, 2008).

Para Behring (2008), com base em Husson (1999), a reestruturação produtiva não propiciou ao capital uma produtividade suficiente para promover a absorção da massa de trabalhadores, portanto, o capital não conseguiu uma reversão do quadro de desemprego estrutural, e mais, as práticas de flexibilização do salário mínimo a exemplo do que ocorreu na França (queda de 20% dos salários recebidos pelos jovens) do ponto de vista de Husson não

passou de estratégias dos Estados-Nação para estimular a competitividade e fomentar os investimentos estrangeiros numa troca desigual, de uma superexploração geográfica das forças locais de trabalho (BEHRING, 2008).

Segundo Behring (2008), para Mattoso (1996) as contrarreformas em curso, caso da flexibilização, das privatizações e, do capital estrangeiro acometeram as relações de trabalho desencadeando uma antinomia entre “segurança e insegurança” encerrando com as condições Keynesianas de pleno emprego referindo-se aqui, a garantia de renda e proteção (BEHRING, 2008, p. 39-40).

Baseado em Chesnais (1996) Behring (2008) enfatiza que as mudanças econômicas e sociais ocorridas a partir dos anos 1980 são indissociáveis do processo de mundialização do capital e de uma nova relação entre o âmbito produtivo e as operações financeiras retratadas:

A partir do fim do sistema de Breton Woods, em 1971, por iniciativa dos EUA no sentido da inconvertibilidade do dólar em ouro, estimulando os câmbios flexíveis, para financiar sua dívida pública, o mercado de câmbio e os ativos financeiros imbricaram-se, iniciando uma primeira etapa da mundialização financeira (BEHRING, 2008, p. 50).

Com base em Chesnais (1999), Behring (2008) retrata as percepções do autor sobre o processo de acumulação mundial. Segundo ela, Chesnais concluiu que “o termo ‘mundialização do capital’ deva servir para designar o quadro político e institucional que permitiu a emergência, sob a égide dos EUA, de um modo de funcionamento específico do capitalismo, predominantemente financeiro e rentista, situado no quadro do prolongamento direto do estado do imperialismo” (BEHRING, 2008, p. 55).

De acordo com a autora (2008, p. 55), Husson (1999) concluiu que a mundialização do capital “não pode ser visto como uma simples busca de saídas de escoamento da produção excedente ou mera aplicação de uma divisão internacional do trabalho por meio da deslocalização de segmentos com forte utilização de força de trabalho”.

Dentre as características do capitalismo mundializado, o sistema financeiro é traçado por Chesnais (1996) apud Behring (2008, p. 49-50):

Há hoje, um enorme, complexo e intrincado volume de transações, configurando longas cadeias de operações de créditos e débitos, envolvendo bancos, fundos de pensão, fundos mútuos e instituições especializadas. Essas operações tem uma autonomia relativa em relação à esfera produtiva e envolvem ativos maiores do que os PIB dos países da OCDE somados. Há efetivas transferências de riqueza _ punção sobre os lucros industriais e serviços da dívida pública (punção de impostos) _ para a esfera financeira, mas há também ativos cujo “valor” é largamente fictício e que se nutrem das transferências realizadas anteriormente (ou previsões arriscadas de transferências futuras). O fato é que existe uma hipertrofia das operações financeiras, cujos fluxos são quatro vezes maiores que os do comércio exterior e

cerca de três vezes maiores que os IED. O Lucro dos banqueiros é uma retenção sobre a mais-valia, assegurada pelas taxas de juros, processo que ganhou uma dimensão muito maior no contexto da mundialização.

Outra caracterização reporta-se ao movimento de comercialização das transnacionais em países do terceiro mundo, trata-se da deslocalização, assim elucidada Behring (2008 p. 44-45):

Chesnais afirma que as decisões de localização da produção não são ditadas exclusivamente pelo custo da força de trabalho. Outros critérios entram em jogo, tais como uma maior demanda e o confronto direto com os rivais. Por outro lado, as liberalização e desregulamentação tornam-se vitais para o movimento centrífugo dos oligopólios, recuperando a liberdade de ação, organizando a produção e integrando vantagens, como, por exemplo, os diferenciais de custo da força de trabalho. Os oligopólios exploram ao máximo as desigualdades nacionais, inclusive reconstituindo-as.

A busca perene pela redução de custos e sua pressão para o desemprego e a desproteção geram consequências na demanda efetiva, seja no gasto doméstico dos trabalhadores em queda, seja via eclosão das atividades rentistas ou queda das despesas públicas. Nesse sentido, Chesnais evidencia o enfraquecimento da capacidade para consumir, que se confirma pela grande seletividade na localização do investimento, que com medidas em outra direção poderiam criar contratendências de crescimento sustentado. A atenuação da capacidade de ação do Estado impossibilita muito que os investidores percebam para além do imediato no mercado mundializado (CHESNAIS, 1997, apud BEHRING, 2008, p. 52).

Husson constata que os chamados programas de ajuste estrutural para os países do Sul, e em seguida do Leste, são assentados na teoria da abordagem monetária da balança de pagamentos e embasados em três interdições básicas: não proteger, não incentivar a atividade pela criação de moeda, não regular os fluxos de capitais. As receitas de tal abordagem são: baixa das despesas públicas, privatizações, desvalorização, liberalização monetária e financeira, abertura das fronteiras, supressão das subvenções, dentre outros. Utilizando a ameaça da dívida externa, as instituições internacionais (FMI e Banco Mundial) não só não viabilizam a possibilidade de pagamento da mesma, como motivam políticas que se refutam ao progresso, embora o discurso reificador e tecnocrático procure provar o contrário. A maior expressão dessa objeção ao desenvolvimento está nos resultados sociais dilacerantes do ajuste, a concorrência descontrolada entre os países ditos de terceiro mundo, visando disputar um lugar ao sol no mercado mundial, não priorizando seus mercados internos, sem falar da espoliação dos recursos naturais (HUSSON, 1999, p. 102, apud BEHRING, 2008, p. 56).

Portanto, tem-se uma insegurança generalizada desencadeada pela dinâmica da mundialização do capitalismo contemporâneo, ou melhor, pelas grandes potências aliadas às transnacionais incluindo-se aí a imposição de ajustes estruturais, seus impactos no Estado e na sociedade de classes como destacado por Husson (1999, p. 102) apud Behring, 2008, p. 56:

O desemprego, então, é indissociável do rendimento financeiro, isto porque o ascenso das taxas de juros significa ‘uma solução de partilha da mais-valia que permite uma redistribuição tanto social como geográfica, para os segmentos susceptíveis de a consumir, visto que as ocasiões de investimentos produtivos rentáveis não crescem à mesma velocidade que a liberação de mais-valia’.

Mota (2011) ressalta a importância da organização de classe referindo-se mais especificamente aos partidos políticos vinculados à luta por direitos durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Durante o evento foram discutidas demandas de outros segmentos não ligados aos ganhos em produtividade cujo propósito central era buscar o comprometimento do Estado com a esfera social para o provimento das diferentes necessidades da sociedade. Desta forma, o protagonismo dos movimentos populares e dos trabalhadores frente aos organismos corporativos representou grande avanço para a democracia brasileira resultando na construção e implementação da perspectiva universalização do acesso a bens e serviços, reposicionando as disputas de classe no interior de uma sociedade polarizada.

Quanto a esse debate, Mota (2011) esclarece que o Estado, diante das “novas correlações de forças” e das novas expressões da questão social obriga o empresariado a atender algumas das reivindicações postas pela sociedade. Assim, o Estado cede atenção à esfera social contrapondo os privilégios à expansão do capital através de uma maior inclinação às demandas dos trabalhadores, ainda que como forma de manter as condições gerais de exploração. Mesmo assim, a autora adverte sobre a forma fragmentada como se deram os diálogos lembrando que os vários ramos da produtividade possuem interesses particularistas, realidade estrutural que inviabilizou a materialidade de um projeto social para além do capital, isto é, que envolvesse uma nova cultura que não a do consumo.

Mota (2011) enfatiza que apesar das limitações próprias derivadas do sistema capitalista cabe ressaltar que as discussões acerca das mudanças na Seguridade Social na CF/88 propiciaram a institucionalização de novos direitos e a absorção da população em situação de vulnerabilidade e risco social⁴, além das parcelas incapacitadas para uma

⁴ Termos presentes na lei orgânica de assistente social.

ocupação no mercado de trabalho, caso dos idosos, crianças e pessoas com deficiência, atribuindo-lhes o Estado brasileiro novo direito a partir de iniciativas como o benefício de prestação continuada (BPC) e Bolsa Família (PBF).

Com o objetivo de elucidar a configuração das expressões da questão social na contemporaneidade, Behring e, Boschetti (2011) revelam que a introdução do conceito de cidadania ampliada na Carta Magna em 1988 não foi suficiente para garantir o acesso universalizado proposto com o desenho de seguridade social. Neste sentido, os dispositivos incorporados constitucionalmente (artigo 6º, 194) para garantir a todo cidadão brasileiro, o usufruto de direitos à previdência, saúde e assistência não se materializaram conforme a sua idealização. Os benefícios sociais e os serviços públicos no Brasil vêm sendo operacionalizados de forma restrita.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

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

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (SENADO FEDERAL, CF/88).

De acordo com Behring e Boschetti (2011), o “boom” da dívida externa é resultado do mercado de especulação financeira e outros, com consequências que foram vivenciadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) a começar pelos mecanismos políticos (Plano Real) e econômicos (medidas provisórias) que compreendiam a privatização de setores públicos (saúde, educação e previdência) e, a perda de parte do parque industrial para empresas estrangeiras. Na esfera pública, a orientação neoliberal tendeu para o surgimento e a legitimidade do terceiro setor (ONG'S e Instituições filantrópicas) transferindo as demandas sociais para a atenção voluntária (caridade, benemerência) da sociedade civil causando o esvaziamento da concepção de Estado de Direito consolidado na década anterior.

Para Vianna (1998), as propostas Beveridgeianas incorporadas no conceito de seguridade social na Constituinte superaram a lógica do seguro social (modelo bismarckiano) implantado na era Vargas (1930) uma vez que a cobertura previdenciária se estendeu a outros segmentos fora do mercado regulado (trabalhadores rurais, empregados domésticos e, autônomos). Por outro lado, ela enfatiza que esse mesmo período foi marcado por tendências de compartilhamento da gestão (terceiro setor) dos serviços públicos afetando o compromisso do Estado com a esfera social devido às transferências de responsabilidades para o setor privado. Registrou-se também crescente privatização na área da saúde conhecido como mercado de serviços médicos. A terceirização e a venda de planos privados acabou restringindo os serviços às pessoas na condição de consumo, o que, além de aumentar a desigualdade social e induzir a queda na qualidade dos serviços públicos prestados à população, corrobora para a análise de Vianna que chega a conclusão de que no Brasil ocorreu uma “perversa americanização” da seguridade social.

No tocante aos serviços de saúde, Teixeira e Mendonça (2011) destacam que o modelo privatizante para a área de saúde geraram insatisfações na sociedade em meados dos anos 1970 implicando a necessidade de uma Reforma Sanitária. Emerge desse contexto de organização política o Movimento Sanitário brasileiro com suas reivindicações que dentre as prioridades constavam a universalização do direito à saúde sem distinção de cor, raça, idade, sexo ou classe social. Tal orientação foi firmada pelas forças político-partidárias presentes na 8ª Conferência Nacional de Saúde substituindo a lógica previdenciária discriminatória de atenção à saúde para um novo modelo fundado em princípios universais, atualmente conhecido por todos como Sistema Único de Saúde (SUS).

Além do desemprego, Behring (2008) demonstra que a mundialização do capital gerou outras consequências para os países da América Latina. No Brasil, a situação econômica veio se agravando tanto pelo endividamento externo aprofundado na era militar, como pela crise do petróleo, fonte imprescindível para a estrutura produtiva e, para a malha viária brasileira. Segundo a autora, para compreendermos a refuncionalização do Estado na década de 1990 é preciso atentar para a transferência de dívidas do setor privado para o setor público.

Para Behring (2008) o Brasil é um rico país pobre, designando-o assim porque não só o povo brasileiro, mas os povos latino-americanos ainda continuam vivenciando as condições de empobrecimento causadas pela crise do endividamento dos Estados-Nação. Entretanto, a autora afirma que não houve uma destruição das economias diversificadas e, menos

dependentes de importações, caso do Brasil e do México. Houve no Brasil, uma tentativa de reversão do quadro da dívida pública acrescida das taxas de juros flutuantes em vez de juros fixos. Para tanto, criou-se no governo Sarney (1985-1990) o plano cruzado. Nesse ínterim, Behring ressalta ter surgido o discurso de ajuste global.

Com base nas análises de Teixeira (1994), Behring (2008) assinalou que os investimentos externos direto utilizados como mecanismos para alavancar a economia brasileira se esgotaram. O constrangimento da dívida pública levou o governo Collor (1990-1992) a tomar decisões monetaristas (Plano Brasil Novo) que vinham ganhando corpo desde o governo Sarney (Plano cruzado) numa tentativa subsequente de controle da inflação. Entretanto, a medida do confisco até propiciou ao Estado certa redistribuição via esfera social (Conselho Nacional de Serviço Social extinto pela Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS/1993), mas insatisfeitos com as perdas patrimoniais advindas com o Plano, a elite brasileira se rebelou iniciando aí a abertura comercial e a reforma administrativa. Importa salientar que as medidas não foram eficientes e o Plano Collor fracassou, repercutindo numa nova e profunda recessão.

Conforme Behring (2008) sinaliza, os dois anos de governo Collor foram marcados pela pressão de organismos externos direcionados ao reordenamento mundial. A necessidade de uma gestão sob a orientação neoliberal parte de políticas ineficientes para o pagamento da dívida e para o provimento da redistribuição social, estando as reformas orientadas à restauração financeira do mercado. Segundo a autora, os discursos de Collor voltavam-se aos descamisados e eram carregados de teor moralista em defesa dos marajás (parcela privilegiada pelo trato patrimonialista com o Estado). Outras características apontadas pela autora referem-se ao tom ameaçador para com o funcionalismo público e pelo trato clientelista registrado pela atividade da primeira-dama à frente da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Entre outras características, consta a liberalização comercial dos portos às nações amigas, a reestruturação produtiva assim como outros impactos regressivos sobre o segmento operário e popular, a exemplo do veto de Collor à regulamentação da Lei orgânica de Assistência social (LOAS) além da violação dos direitos instaurados na Carta Magna de 1988 no tocante à Seguridade Social.

Todos esses motivos acima citados motivaram o impeachment de Collor então protagonizado pelos caras pintadas (estudantes). Logo em seguida, o vice-presidente Itamar

Franco assume o comando das políticas como descrito pela referida autora Behring (2008, p.154-155):

Itamar Franco, vice de Collor, assume o governo nesse contexto complexo, de descompasso entre as demandas da sociedade e as respostas do Estado, e de mal-estar institucional, econômico e social. Seus movimentos serão no sentido de recompor uma articulação política, a mais ampla possível, para dar sustentação e condições de governabilidade ao mandato tampão. Daí, uma composição ministerial que incluía o PSDB _ que já havia acenado para Collor, mas deparou-se com as restrições de Mário Covas e alguns outros segmentos partidários _ e que trouxe também, no início, a ex-prefeita de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores, Luíza Erundina de Souza. O interregno Itamar Franco será palco de avanços limitados, no que se refere à legislação complementar à Constituição de 1988, a exemplo da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Mas será também o momento de articulação da coalizão conservadora de poder constituída em torno de Fernando Henrique Cardoso, então à frente do Ministério da Fazenda, onde foi formulado o plano de estabilização protagonizado pela nova moeda: o real. Se Collor era o outsider, o aventureiro, Fernando Henrique Cardoso tinha credenciais da luta democrática e vinha do núcleo econômico do país, colocando-se como o articulador e intelectual orgânico da contra-reforma [sic] e da hegemonia burguesa no Brasil contemporâneo (Oliveira, 1998:176-7) após um período relativamente largo de perigosa fragmentação, de que fez parte o medo de uma derrota eleitoral para a esquerda, em 1989.

Behring (2008) se embasa nas análises de Fiori (1997) para tratar das condições políticas e econômicas brasileiras no contexto de 1994. Segundo ela, o Brasil passava por inúmeras tentativas sem sucesso de estabilização financeira. A instabilidade socioeconômica resultou na vitória consecutiva do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso por dois mandatos presidenciais (de 1995 a 2003). Neste cenário, o Plano Real de 1994 foi a via de articulação entre a classe dominante para engrenar a vislumbrada recuperação econômica. Nesta ocasião, a taxa inflacionaria chegava a 50% e a esperança por dias melhores levou a população a eleger o candidato FHC, o qual obtinha a aliança de centro-direita. No entanto, o fundamento do Plano Real estava assentado nos processos de mundialização de que faziam parte, incorporando um conjunto de medidas impostas pelos organismos internacionais. Para tal objetivo, as reuniões em Washington passaram as orientações a exemplo do programa de estabilização pelo FMI e das reformas políticas pelo Banco Mundial. Os acordos entre as nações incluíam a renegociação da dívida para a contração de novos empréstimos e novas exigências como a desregulamentação do comércio para entrada de fluxos financeiros em curto prazo.

Referente ao cenário econômico no segundo mandato de FHC, em 1999, Behring (2008) fundamentou-se nos estudos de Teixeira (2000) para discorrer sobre os impactos e as reviravoltas do Plano Real. Segundo ela, o Plano foi estruturado em moedas sobrevalorizadas,

déficits comerciais e absorção de poupança externa, entretanto, houve a necessidade de reorientação do Plano no início dos anos 1999 por motivos de limitação estrutural. A reserva nacional decresceu de forma espantosa desencadeando a transição de câmbio sobrevalorizado para câmbio flutuante, elemento agravante do déficit das contas públicas pela alta taxa de juros. Ainda segundo a autora, outros agravantes relacionam-se diretamente com a abertura comercial que implicou processos de privatizações e uma elevada taxa de importação, não conseguindo a exportação uma significativa reversão do quadro econômico. Alternativo ao quadro apresentado, o governo à época aprova a Lei de Responsabilidade Fiscal e orientado por uma constante busca por superávits primários conforme acordo firmado com o FMI.

Conforme Behring (2008), a política neoliberal acirrou a competitividade entre as indústrias e a sua modernização desencadeou uma enorme inserção tecnológica em detrimento da absorção da mão de obra via a vis a precarização do trabalho a partir das contrarreformas de Estado, a exemplo dos programas de demissão voluntária e também por meio da política de flexibilização que ascendeu a instabilidade empregatícia.

Behring (2008) esclarece que a questão das isenções de impostos sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS) oferecidos às transnacionais foram práticas responsáveis pelo agravamento das receitas dos estados e dos municípios, sem falar dos 20% relativos à Desvinculação de Receitas da União (DRU) que afetam diretamente o orçamento da Seguridade Social. A autora ainda chama a atenção para o uso da mídia pelo governo Cardoso nos finais dos anos 1998 como meio de tranquilizar a população de baixa renda da não interferência da área social pelo ajuste fiscal acordado com o FMI em 1999. Entretanto, com base nas informações do economista Marcelo Neri, Behring destacou que os preços dos alimentos não foram reduzidos por meio do Plano Real. “Aí está localizado o maior consumo das famílias de baixa renda, e a inflação tendeu a ser maior para essas famílias, a partir de 1999, o que corrobora a hipótese da perda dos ganhos sociais do Plano Real” (Behring, 2008, p. 166).

Conforme Netto (2011) elucida, desde os anos 1980 vive-se um intenso processo de ofensiva do capital sobre os espaços democráticos. Tratam-se das perdas das conquistas garantidas pela luta organizada dos trabalhadores atualmente ameaçados pela tendência de mundialização do capital e, principalmente, pelas medidas estratégicas impostas aos países periféricos (caso do Brasil) de desregulamentação das relações de trabalho.

Sob o prisma do neoliberalismo e diante do quadro anteriormente descrito, representantes governamentais aferem à onda longa de estagnação enquanto produto dos excessivos gastos do Estado para com a esfera social. Com base nesta análise, a década de 1990 tornou-se palco de uma série de reformas, ou melhor, de contrarreformas do Estado conforme muito bem analisado por Behring (2008), assim designado por se tratar de ações que atentam contra os direitos sociais, inclusive daqueles inscritos na CF 88.

O que se pode denominar ideologia neoliberal compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção de sociedade (tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na ideia da natural e necessária desigualdade entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de mercado). (NETTO, 2011, p. 236)

De acordo com Netto & Braz (2011), o processo de contrarreforma instaurado na década de 1990 no Brasil desencadeou a diminuição da atenção estatal às garantias sociais. Nesse sentido, a atenção máxima do Estado voltou-se aos interesses dos monopólios se considerado as intervenções internacionais definidas nos marcos da Organização Mundial do Comércio (OMC) como agente garantidor e regulador da livre vazão de mercadorias e capitais a nível mundial. Para tal objetivo, tanto os países imperialistas como os periféricos saem em defesa do livre comércio internacional, mas o que se tem deflagrado é a não adesão das orientações de desregulamentação do mercado interno nos países centrais, um contraponto ao que vem ocorrendo nos países periféricos e dependentes. Neste aspecto, denota-se que os monopólios dos países centrais possuem caráter nacional protecionista que busca de forma estratégica obter vantagens sobre outros territórios.

Netto & Braz (2011) apontam a flexibilização nas relações de trabalho como forma de desregulamentação do mercado interno aplicados nos países periféricos como medidas impostas por agentes internacionais reguladores do livre mercado internacional. Estes ainda atentam para os intensos processos de privatização ocorridos nos últimos 40 anos onde serviços controlados pelo Estado foram transferidos para o setor privado, formando novos setores de valorização do capital. Na verdade, trata-se de uma prática própria do regime neoliberal de desnacionalização para estimular investimentos estrangeiros e, competitividade entre os monopólios nacionais e internacionais na busca pelo o que mais lhes interessam: os superlucros.

Segundo Netto & Braz (2011) a fase contemporânea do capitalismo aumentou os fluxos de capitais mundiais em outros espaços geoeconômicos. Esta terceira fase da economia

dos países império vem se promovendo com o discurso de integração das nações através de leis específicas para o seu desenvolvimento até então designado por alguns estudiosos de financeirização do capital. Essas transações são realizadas por sistemas bancários e complexos financeiros que contam com um arsenal de tecnologia e informação para facilitar tais movimentações a nível mundial.

O novo sistema econômico teve início com o processo de investimento externo direto (IED) pelas potências em outros países na ocasião em que ocorreu a queda brusca da lucratividade das indústrias dos finais da década de 1960 até meados da década de 1980. Neste contexto, as grandes empresas decidem pelo deslocamento de investimentos no setor de serviços em outros países numa troca desigual de benefícios que vão desde a isenção de impostos como também da aquisição de mão de obra barata para sua instalação.

Para os referidos autores, a dinâmica do capitalismo contemporâneo sob a forma monetária é uma via de “sucção parasitária” (NETTO & BRAZ, 2011, p. 242) da mais-valia global. Este movimento pode ser explicado com base na emersão de capitalistas rentistas que trocaram seus investimentos na geração de produtividade por um investimento de superacumulação do capital promovida por cobranças de juros, movimento este que influencia a conformação do desemprego estrutural em face do encerramento ampliado de postos de trabalho.

Netto & Braz (2011) ressaltam que nos últimos quarenta anos a instabilidade da economia no estágio imperialista é decorrente da especulação financeira, da abertura e da transição de uma quantidade exorbitante de capital volátil enquanto elemento constitutivo do próprio desenvolvimento do capitalismo na fase atual. Segundo Netto, tal movimentação tem potencial de derruir com a economia em diversas regiões do mundo a exemplo das crises enfrentadas pelos países do México (1995), Ásia (1997), Rússia (1999) e Argentina (2001).

Netto & Braz (2011) esclarecem que a dívida externa de países periféricos como o Brasil decorre de empréstimos tomados aos países centrais para o desenvolvimento do complexo industrial nacional. No decorrer desse tempo, mais especificamente em meados da década de 1970, houve o agravamento da dívida externa por valores tomados a juros variáveis definidos pelos seus credores. Segundo Netto, esta dívida é produto da entrada massiva de capitais estrangeiros significativamente ampliada durante os anos 1970 assim fomentadas pelas baixas taxas de produtividade dos setores industriais, também influenciadas pelas

dificuldades encontradas por alguns países para o pagamento das dívidas levando-os a contração de novos empréstimos.

Diante do exposto, cabe salientar o peso das orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI) (agente regulador das finanças) sobre os Estados-Nação por reformas sob a recomendação de redução de seus gastos para o pagamento dos juros (interesse único dos credores). Sob essa lógica é que muitos dos direitos sociais existentes e historicamente conquistados como saúde e educação tem tido suas estruturas e privatizadas.

Sobretudo, constata-se que o universo da mercantilização, já amplificado na fase anterior do estagio imperialista, cresceu até o limite do insondável: está longe do exagero afirmar que atualmente tudo é efetivamente passível de transação mercantil, dos cuidados aos idosos ao passeio matinal de animais domésticos _ em “serviços” (inclusive os sexuais) que se inserem na industrialização generalizada antes mencionada. (NETTO; BRAZ, 2011, P. 243-244)

Capítulo 2

OS RECENTES RETROCESSOS NO ÂMBITO DA SEGURIDADE SOCIAL

2.1 – Políticas Sociais e a Disputa em Torno do Fundo Público

De acordo com Behring (2008), nos tempos neoliberais a condução das políticas sociais corroborou para a não efetivação do conceito de seguridade social construído como padrão público universal de proteção social designado na Constituição de 1988 que, sob a pretensa justificativa de necessidade de ajuste fiscal, vem promovendo um conjunto de medidas que desde a década de 1990 implicam na redução da atenção e investimentos para a área da saúde, educação e previdência.

Nessa perspectiva, cabe apontar, o conceito e os princípios da Seguridade Social no Brasil explícitos no dispositivo da Constituição Federal de 1988:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Para Behring (2008) o argumento de equilíbrio fiscal desencadeou cortes num contexto de crise econômica que notadamente vem acompanhado do aumento do desemprego e, conseqüentemente, das demandas por bens e serviços. A título de exemplo, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-2018), divulgada pelo IBGE indicam uma taxa de desocupação no primeiro trimestre de 2017 (Jan, Fev, Mar) de 13,7 milhões, a maior desde 2012, que se comparada ao primeiro trimestre de 2018 cuja taxa é de 13,1 milhões de pessoas desocupadas, indica uma leve queda de 0,6 pontos percentual, que, porém, se refletem numa ocupação em postos de trabalho sem carteira assinada (533 mil pessoas).

Para entendermos a situação contemporânea das políticas sociais cabe aqui um breve resgate histórico do refluxo que significou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de Bresser-Pereira. Conforme Behring (2008) aponta, a “reforma” resultou numa nova relação entre Estado e sociedade civil cujos desdobramentos notáveis no âmbito das políticas sociais se expressaram na transferência de responsabilidades ditas “não exclusivas do Estado” para o terceiro setor, a exemplo da criação das Organizações Sociais (OSs).

Behring (2008) assinala outras tendências que implicaram em perdas no acesso às políticas da Seguridade Social de que são as exemplos as privatizações amplamente difundidas no campo da política de saúde a partir do fomento do setor privado. Nesta direção, Behring sinaliza que “é preciso reforçar os espaços de resistência e de esperança, dando sequência à luta social e consistência a um projeto nacional que vá numa direção contrária ao darwinismo social do neoliberalismo” (BEHRING, 2008, p. 260).

Behring (2008), ao tratar dos impactos da contrarreforma do Estado massificados a partir anos 1990, ressalta que este deveria ter assumido o compromisso com a efetivação dos direitos sociais a partir da ação estatal direta, e não legitimado e transferido as atividades para entes privados. Ainda enfatiza que o Grupo de Trabalho (GT) juntamente ao Conselho Nacional de Saúde (CNS) se apresentou crítico às proposições apresentadas pelo governo para a reforma na saúde, embora tal articulação não tenha conseguido barrar o processo de desmonte em curso. Na Assistência Social não foi diferente, Behring ressalta o repasse das atividades para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), colocando a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em situação de fragilidade com o reforço ao padrão de atenção focalizado, pontual e assistencialista.

Além disso, a autora reforçou que a reforma prevista no PDRAE passou por cima do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e foi de encontro à perspectiva de seguridade prevista na CF/88. Com relação aos impactos para a Previdência, a autora apontou a criação de novos Programas (o Programa de Estabilidade Social) de tendência da redução de custos (ajuste fiscal) cujo objetivo central era de ampliação da contribuição para aqueles segmentos mantidos fora do regime geral, caso dos trabalhadores autônomos, etc.

Segundo Behring (2008), além da lógica fiscal e privatista do projeto neoliberal, o discurso de déficit previdenciário se fazia presente desde a década de 1980 sob o argumento de mudança demográfica, estratégia do governo Cardoso (1995-2003) de convencimento da massa popular para a reforma Previdenciária no Brasil. Fato é que as medidas de

contrarreforma social vêm restringindo o acesso de milhões de trabalhadores a direitos sociais básicos. De acordo com dados apresentados por Behring (2008), o tempo de contribuição não foi alterado, mas as regras de transição impediram muitos trabalhadores de se aposentarem no momento correto. Outra manobra para a restrição de direitos foi direcionada ao estímulo à previdência privada através da regulamentação de um teto máximo de benefícios. O tempo de aposentadoria para os professores universitários se estendeu, a regulamentação para aquisição a aposentadoria especial foi modificada.

O auxílio-reclusão e o salário-família passaram a ser de acesso apenas dos que tem salário de contribuição inferior ou igual a R\$398,48 na época da reforma, sendo o último associado à permanência dos filhos na escola, uma novidade introduzida em consonância com o espírito do Bolsa-Escola. (BEHRING, 2008, p. 264)

Com base em Boschetti (2001), Behring (2008) aponta algumas restrições aos direitos assistenciais pelos critérios de acessibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) implementado três anos após a lei orgânica de assistência Social como garantia de um salário mínimo às pessoas com deficiência e idosos. Como acesso ao benefício, o BPC, o idoso deveria ter setenta ou mais anos de idade e comprovar renda familiar per capita inferior a um quarto do salário mínimo. Os membros familiares não poderiam estar recebendo benefícios como aposentadoria ou seguro desemprego. A autora ainda sinaliza que no ano de 2000, a idade do idoso baixaria de setenta para sessenta e cinco anos como instituído na (LOAS), mas a Lei nº 9.720 de 30/11/98 (anteriormente Medida Provisória) elevou a idade para 67 anos. Essa foi mais uma das manobras do governo Cardoso para a restrição de direitos. “Os benefícios eventuais (auxílio funeral e natalidade, além de outros voltados para situações emergenciais) sequer foram regulamentados, seja por proposta do governo, seja pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)” (BEHRING, 2008, p. 267).

Para Salvador (2010), o período de redemocratização no Brasil foi marcado pela expansão dos direitos sociais com a integração das políticas de saúde, previdência e assistência em um mesmo sistema de seguridade social no país. As políticas sociais tinham por eixo central o enfrentamento à fome e ao pauperismo absoluto, além de ações contidas no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República.

Com base em Boschetti (2006), Salvador (2010) discorre sobre a reformulação das políticas sociais no Brasil a partir da CF/88. Ele enfatiza que a previdência continuou com a lógica do seguro destinada aos trabalhadores urbanos e rurais nas condições de contribuintes e

a proteção não contributiva, de que é exemplo a assistência social, foi instituída para assegurar o atendimento às pessoas incapacitadas para o trabalho. Diante do exposto, fica nítido o caráter dual de proteção instaurado no Brasil, além do caráter restritivo de acesso aos benefícios de que trata a constituição a definir as ações da política de assistência não de forma universal, mas a quem dela necessitar, conforme consubstanciado no art. 203 da CF/88. Além desses fatores, Salvador (2010, p. 163) discorre sobre o andar das discussões no parlamento brasileiro:

Os trabalhos legislativos da Assembleia Constituinte duraram quase dois anos (de 1º de fevereiro de 1987 a 5 de outubro de 1988), sendo o primeiro ano de intensa participação popular nas subcomissões temáticas e na apresentação de emendas populares. O ano de 1988 foi marcado por discussões internas no Parlamento e com forte reação conservadora para evitar aprovação das conquistas sociais obtidas nas fases precedentes de elaboração da Constituição. De acordo com Boschetti (2006), foi na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente que foram esboçados os princípios da seguridade social brasileira. Contudo, foi a Comissão de Ordem Social que, a partir dos pré-projetos das subcomissões, redigiu e aprovou a seguridade social como um conjunto integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social. O texto final aprovado no plenário da Assembleia Constituinte expressa o grande acordo político realizado entre forças de esquerda e de direita.

Segundo Salvador (2010) as reformas nos sistemas previdenciários dos países da América Latina (Brasil, Chile, Peru, Colômbia, Argentina, Uruguai, México, El Salvador, Bolívia, Venezuela, Equador, Costa Rica, Nicarágua e República Dominicana) foram recomendados pelo Banco Mundial. Os países deveriam fazer a substituição do modelo de redistribuição para a implantação do fundo de capitalização privado estimulando os trabalhadores a contribuírem de forma individualizada e a se submeterem a novos critérios de acesso ao benefício de aposentadoria àqueles inseridos no mercado de trabalho regulado.

Para o autor, as reformulações das políticas sociais foram fundamentadas nas mudanças demográficas e no discurso de ajuste das contas públicas, no entanto elas não resolveram a questão do desemprego e do trabalho instável no país, muito pelo contrário, as mudanças realizadas nos anos de (1998 e, em 2003) a exemplo do fator previdenciário implicaram novos critérios de acessibilidade aos benefícios impondo o aumento do tempo de contribuição e de idade para a aposentadoria integral, contrapondo os direitos impressos na CF/88.

Para Salvador (2010, p. 164),

a seguridade social na Constituição brasileira de 1988 é um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade voltadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, incluindo também a proteção ao trabalhador desempregado, via seguro-desemprego. Pela lei, o financiamento da seguridade

social compreende, além das contribuições previdenciárias, também recursos orçamentários destinados a este fim e organizados em um único orçamento.

Segundo Salvador (2010), a política keynesiana-fordista não foi capaz de garantir uma política redistributiva estável. A crise fiscal agravada na década de 1970 evidencia o desequilíbrio econômico e social que pode ser explicada por algumas combinações. A primeira diz respeito à ausência de investimentos nos setores produtivos impedindo a absorção do exército industrial de reserva e, conseqüentemente, uma maior ampliação do desemprego, produto da expansão do capitalismo monopolista. A outra combinação trata da pressão do capital sob o Estado à economia capitalista como forma mantenedora da ordem. Daí decorre a disputa pelo fundo público em face da sua utilização determinante na reprodução do capital.

Para Salvador (2010), as formas de financiamento de reprodução do capital x trabalho precisam ser analisadas a partir do sistema tributário, uma vez que os assalariados pagam altas taxas tributárias enquanto as empresas transnacionais e multinacionais são privilegiadas com a isenção de impostos deixando o Estado de arrecadar fundos para investimentos em políticas sociais, agravando ainda mais a condição de pauperismo dos trabalhadores nos países dependentes.

Sobre as formas de financiamento das políticas sociais, Salvador (2010, p. 130) destaca que

as formas de financiamentos são diferentes, conforme o modelo de benefícios assegurado pelo Estado. Nos países com larga tradição de proteção social aos seus cidadãos (como no caso dos países escandinavos), as políticas sociais (incluindo a previdência) são financiadas por impostos geris, enquanto nos países desenvolvidos que tem um modelo corporativo há uma mistura, com uma participação importante das contribuições sociais, sobretudo as previdenciárias. Por fim, em países cuja forma de acesso à seguridade social é feita pelo mercado, principalmente no caso da previdência, há uma maior importância dos impostos gerais, pois os gastos são residuais.

No Brasil, a informação de quanto o país perde com a sonegação de impostos pode ser encontrada no sítio eletrônico do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ). Com ajuda do sonegômetro instalado na página, a média dos recursos não arrecadados entre os meses de janeiro a novembro de 2018 ultrapassa o valor de quatrocentos e noventa e quatro bilhões de reais. Já referente à contribuição monetária imposta pelo Estado à população sob a forma de mercadorias, o sítio eletrônico do impostômetro indica que entre os meses de janeiro e novembro de 2018 foram arrecadados pelo Estado mais de dois trilhões de reais em impostos.

De acordo com Salvador (2010), a seguridade social funciona como forma de diminuir os riscos sociais nos casos em que o cidadão, por motivos de doença, acidente no trabalho ou idade avançada, perca a sua capacidade de subsistência. Com base nos estudos de Moreno (2000), Salvador (2010) atenta para o provimento do fundo público como financiamento de algumas políticas do Estado Social em países da Europa (2010, p. 126):

A filosofia fundante do sistema de seguridade social foi o princípio contributivo pelo qual empregadores e empregados cotizavam obrigatoriamente para os fundos de previsão amparados e garantidos pelo Estado, a fim de cobrir situações de riscos derivadas do mercado de trabalho assalariado. Essas contribuições aos fundos da seguridade asseguravam um benefício monetário para os trabalhadores perante os riscos do mercado de trabalho, como nos casos de acidente, doença ou incapacidade.

Ainda com relação às análises de Moreno (2000), Salvador (2010) indica as formas de financiamento nos regimes de Estado Social nos países da Europa. Para ele, os sindicatos e as empresas desempenham importante papel na gestão dos programas de bem-estar nos países da Alemanha e da França garantindo a seus dependentes (familiares) inclusão no sistema de previdência. De acordo com as tipologias desenvolvidas por Moreno, o regime Continental garante aos que não tem condição contributiva o acesso à rede de proteção por programas de assistência social a exemplo da Renda Mínima de Inserção (RMI). Os bens e serviços providenciados às pessoas na condição de risco social integram o princípio Beveridgiano de universalização das políticas sociais que são financiadas por meio do orçamento fiscal, sendo este fator a diferença entre o modelo bismarckiano. Já o regime residual corresponde ao estado de bem-estar implantado nos países de tradição anglo-saxônica. Lá o financiamento das políticas sociais é misto, ocorre por impostos gerais e pela via do mercado, evitando o comprometimento do fundo público.

Sob o ponto de vista de Moreno (2000), Salvador (2010) enfatiza que apesar do regime neoliberal, os países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) mantiveram expressivos gastos com a esfera social. Em alguns países os gastos sociais foram reduzidos a partir da década de 1990 em decorrência das contrarreformas neoliberais. Neste sentido, o autor demonstra dados sobre a carga tributária no Reino Unido e na Irlanda (35%) afirmando o nível baixo de arrecadação se comparado aos países como a França (46%), Itália (45%) e, Alemanha (38%). Cabe sinalizar que o nível de arrecadação tributária nacional compromete a proporção de gastos com as políticas sociais resultando na baixa qualidade dos serviços públicos conforme a passagem explicitada por Salvador (2010, p.129):

A chamada Europa nórdica de bem-estar, na classificação de Moreno (2002), guia a sua política econômica em harmonia com os ideais de igualdade com crescimento econômico e pleno emprego. Os sistemas de proteção social dos países do norte da Europa (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia) são financiados mediante impostos gerais, o que implica fortes redistribuições fiscais e com acesso universal para todos os cidadãos. Nesses países ocorre a provisão pública direta de serviços de bem-estar, em vez de transferências monetárias. Os programas de bem-estar não são discriminatórios e não obedecem a critérios seletivos de classes sociais ou de gênero.

Salvador (2010) indica que nos países capitalistas da Europa como Espanha, Grécia, Itália e Portugal a seguridade social é composta pelos dois modelos de bem-estar social, o bismarckiano e o Beveridgiano. O autor afirma que a dualidade expressa no sistema de proteção social retrata a situação do mercado de trabalho na contemporaneidade, destacando que “a crise vivenciada pelo Estado Social não é uma crise de modelo de política social, mas uma crise estrutural do capitalismo” (Salvador, 2010, p. 131).

Segundo Salvador (2010), em 1919 houve aprovação da primeira legislação relacionada ao trabalho (acidente de trabalho). Contudo, as legislações sociais e trabalhistas no Brasil foram fundadas na Lei Eloy Chaves de 1923 repercutindo na criação das primeiras caixas de aposentadorias e pensões (CAPs) inicialmente organizadas pelas empresas e, posteriormente substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) autarquias por categorias profissionais a exemplo da criação do IAP dos marítimos em 1933 dentre outros segmentos de atividade. O período de 1930-1945 ficou marcado pelo avanço da industrialização no país e pela regulamentação da relação capital/trabalho nos quinze anos de governo Vargas. Após 1964, todos os institutos de seguro por categorias foram unificados em um único órgão com administração centralizada no Estado.

Como lembra Salvador (2010), o desenvolvimento do sistema previdenciário a partir do início do século XX no Brasil teve relação direta com a mercantilização da mão de obra e com o processo de industrialização no país. As situações de risco decorrentes do trabalho assalariado demandou maior atenção do Estado ao proletariado que reivindicava melhores condições de vida nos momentos de incertezas (velhice, desemprego, doença, invalidez). Os riscos sociais representavam ameaça à produção e à reprodução do capital, o que impele o Estado a se comprometer com os elementos constitutivos da reprodução da força de trabalho, movimento fundamental para a manutenção das condições de exploração e acumulação capitalista.

Em síntese, se por um lado o início do processo de assalariamento no Brasil permitiu o desenvolvimento da previdência social e os benefícios e serviços a ela associados (aposentadorias, auxílios e serviços médicos), por outro lado, o recolhimento das

contribuições previdenciárias era administrado sob o regime financeiro de capitalização servindo de funding para o financiamento da indústria nascente. No aspecto político, a previdência contribui com a gestão e o controle da força de trabalho, reforçando a posição hegemônica do “Estado Novo”.

Nessa lógica, Salvador (2010) destaca uma maior absorção da mão de obra assalariada no pós-segunda guerra mundial (1945) até os fins dos anos 1970. A estratégia econômica utilizada pelo Brasil para o crescimento industrial foi colocada em prática após a crise mundial de 1930 no governo de Kubitschek. Conforme salienta o autor (2010, p. 138):

O modelo de substituição de importações significou a tentativa de inverter as receitas das exportações primárias na indústria de bens de consumo com a compra de bens de capital (maquina e equipamentos) dos países desenvolvidos e a proteção da indústria nascente por meio de fortes barreiras alfandegarias. Trata-se de um processo interno de desenvolvimento, estimulado pelo desequilíbrio externo e que resulta na dinamização, crescimento e diversificação do setor industrial. No período de 1968 a 1973, o Brasil registrou índices de crescimento econômico impressionantes no denominado “milagre brasileiro”, que contribuíram para o desenvolvimento do mercado de trabalho urbano estruturado com ocupações de caráter assalariado.

As condições de trabalho no Brasil foram estabelecidas no artigo 121 da Constituição de 1934. No seu Título IV, que trata da Ordem Econômica e Social:

Art 121 – A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

- a) proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil;
- b) salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador;
- c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei;
- d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres;
- e) repouso hebdomadário, de preferência aos domingos;
- f) férias anuais remuneradas;
- g) indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa;
- h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;
- i) regulamentação do exercício de todas as profissões;
- j) reconhecimento das convenções coletivas, de trabalho.

Salvador (2010, p. 145) atenta para a legislação do trabalho em seu § 1º, alínea h. Ele evidencia a demarcação dos benefícios da previdência como sendo a aposentadoria e, a pensão. Denota a determinação de serviços como sendo a assistência médica e os auxílios.

Contudo, eles foram financiados sob a inspiração do modelo bismarckiano. Apesar disso, o autor afirma que no fim da ditadura do Estado Novo e a experiência de redemocratização no país marcam avanços dos direitos pela ampliação de benefícios e serviços sob a influência do plano Beveridge somados à pressão da classe assalariada.

Em 1960, houve a aprovação da Lei Orgânica da Previdência e apesar da expansão dos serviços e benefícios a outros segmentos profissionais, a lógica do seguro permaneceu deixando de fora trabalhadores à margem do mercado de trabalho formal. Conforme Salvador (2010, p. 155):

A LOPS uniformizou os benefícios concedidos a todos os contribuintes urbanos do setor privado sem, contudo, mexer na estrutura administrativa dos IAPs. Estes foram extintos por decreto-lei de 21 de novembro de 1966 e suas estruturas foram fundidas, formando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), marcando o início de uma nova fase na previdência brasileira.

Com base em Oliveira e Teixeira (1985), Salvador (2010) destaca a forma de financiamento das políticas de previdência e de saúde. Ele explica que os recursos arrecadados pelas empresas eram depositados na conta corrente das CAPs conforme categorias profissionais. Salaria que a forma de contribuição não conta com outros tributos, mas continua dependente da contribuição dos trabalhadores e dos empregadores. Neste mesmo período, o percentual de contribuição passou de 3% (1945) para 8%.

Ainda com base em Boschetti (2006, p. 17), Salvador (2010, p. 143) expõe um contraponto ao modo de financiamento das políticas de previdência e saúde no Brasil:

O princípio do financiamento apresentava uma contradição: apenas os empregados das empresas e seus dependentes tinham direito aos benefícios, embora estes fossem financiados não só pela contribuição direta dos empregados, mas também por todos os usuários dos serviços, visto que os impostos sobre tais serviços eram repassados aos preços.

Teixeira (2012) analisa a relação entre fundo público e a democracia na contemporaneidade levando em conta as correlações de forças políticas. A autora retrata algumas tendências socioeconômicas para demonstrar a função do Estado neste cenário. Para evidenciar a modificação sócio-histórica do papel do Estado sobre a política econômica, a autora assinala sobre a década de 1970, período marcado pela ascensão do neoliberalismo e a instauração da hegemonia financeira, fase do capitalismo monopolista que levou o Estado a adotar medidas contraditórias à reprodução social, passando a representar uma ameaça à democracia no momento em que passou a utilizar o fundo público como instrumento de

sustentação do processo de valorização e sustentação do capital. Nas palavras de Teixeira, a partir desta mudança de direção do Estado “o fundo se torna menos público” (2012, p. 182).

Teixeira (2012), afirma que a ameaça à democracia está diretamente relacionada ao papel do Estado nas diferentes fases do desenvolvimento capitalista. Ainda segundo a autora, o Estado sempre esteve atrelado ao desenvolvimento capitalista, contudo ao longo do tempo vem assumindo as dívidas contraídas pelo setor privado comprometendo a reprodução social e agravando o déficit público dos países, especialmente os periféricos. Na posição de sustentador da ordem capitalista, os governos vêm adotando medidas de austeridade sob orientação do FMI e do Banco Mundial. Esses mecanismos de manutenção do *status quo* têm tido como desdobramento a extração de tributos pagos pelos trabalhadores direcionada para a manutenção de instituições financeiras em detrimento de sua aplicação voltada às necessidades e demandas apresentadas pelos próprios trabalhadores.

O argumento de redução dos gastos públicos para equilíbrio do orçamento tem implicado em significativos retrocessos à classe trabalhadora. A regressão dos direitos sociais pode ser constatada pelas contrarreformas da previdência, pelo crescente aumento de impostos e pelos severos e perenes cortes no orçamento da saúde ao longo das últimas décadas.

Com base em Boron (2009), Teixeira (2012) afirma que a democracia é incompatível com o capitalismo, entretanto, encontra-se em constante processo de construção e, sua efetivação plena só se concretizará em outro modo de sociabilidade que não a capitalista. Nesse sentido, quatro níveis de concepção de socialização da política e da economia foram apresentados pela autora (2012, p. 188):

No primeiro e mais rudimentar nível de democracia encontra-se a ‘democracia eleitoral’, um regime político no qual são realizadas eleições periódicas para eleger os representantes do Poder Executivo e Legislativo. No segundo nível, há a ‘democracia política’, a qual está um passo à frente do nível anterior em virtude de possibilitar certo grau de representação efetiva, divisão de poderes mais nítida, melhoria nos mecanismos de participação popular (plebiscitos e consultas populares), acesso público à informação, financiamento público de campanhas políticas, entre outros. Em seguida, está a ‘democracia social’, que conjuga características dos níveis anteriores com o desenvolvimento da ‘cidadania social’, ou seja, um amplo espectro de direitos com caráter universal, bem como serviços e benefícios desmercantilizados. E no quarto e último grau do desenvolvimento democrático situa-se a ‘democracia econômica’, que se refere à incorporação das empresas no processo democrático.

Teixeira (2012) aponta a tendência predominante sob a aparência da democracia e do tecnicismo no contexto neoliberal. Trata-se da naturalização das decisões econômicas

utilizando o discurso técnico como argumento para estabilizar a economia ao invés de se fazer um discurso crítico e democrático no campo da política, buscando evitar, a partir deste movimento, a expressão clara do antagonismo nos interesses de classe. Ainda segundo a autora, o poder político e econômico está concentrado nas mãos da burguesia que historicamente detém no Estado a condição para o exercício de seu poder de dominação.

Há uma despolítica da política econômica na medida em que se subtrai do debate público suas principais orientações, apresentadas e legitimadas como as 'leis científicas da economia'. De forma contundente, defendem-se bancos centrais independentes, programas de estabilização e ajuste estrutural, luta contra inflação (o que assegura a prioridade de defesa da rentabilidade dos investimentos financeiros). Soma-se a isso a redução do poder de negociação dos assalariados e a necessidade de os governos tornarem os territórios nacionais mais atrativos ao capital, particularmente ao financeiro. Esse movimento expressa de forma nítida os interesses de classe: tais orientações não estão fundadas em compromissos negociados entre forças sociais, mas sobre o exercício unilateral de um determinado poder. (TEIXEIRA, 2012, p. 191)

Além dos elementos citados, Teixeira (2012) ressalta o tensionamento entre as classes sociais em tempos neoliberais. Ela afirma que desde o ano de 2011 tem se visto revoltas e protestos populares por melhores condições de vida social. As populações de diversos países estão ocupando as praças de suas cidades como palco de manifestações e resistência na luta contra as medidas de ajuste adotadas pelos mais diversos governos a nível internacional. De acordo com a autora, a primavera árabe se espalhou pelas nações do mundo, com diversas experiências de greve geral na tentativa de contornar os efeitos regressivos e deletérios do capitalismo sob o prisma neoliberal.

2.2 – EC 95 e EC 93: a agudização do desmonte da seguridade social

Nos últimos 30 anos, a democratização de acesso a bens e serviços firmados na Constituição Federal de 1988 (CF/88) tem sido ameaçada por iniciativas governamentais de aprofundamento do desmonte da seguridade social de que são exemplos recentes as Emendas Constitucionais nº 93 e nº 95. Segundo Salvador (2017), o Novo Regime Fiscal (NRF) instaurado por esta última inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais, congelando os gastos para os próximos 20 anos.

A matéria de título “Sem democracia⁵, austeridade é o novo ‘Pacto Social’ brasileiro”, lançada no dia 22 de agosto 2017 no Blog do Brasil Debate em Carta Capital explica a PEC 241 que foi aprovada sob a forma de EC nº 95, a qual implicou modificações no orçamento para a garantia da Seguridade Social brasileira que engloba a assistência social, a saúde e a previdência social. De acordo com a matéria, no processo de redemocratização do país, a saúde passou a ser uma política social universal com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), fato que vem exigindo prioridade de recursos por parte da União. Conforme o artigo 196 da Constituição Federal de 88,

a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

No contexto de ajuste fiscal e de contrarreformas do Estado brasileiro, a Emenda Constitucional 95, aprovada pelo governo ilegítimo de Michel Temer estabeleceu em 2016 uma política de redução de gastos para a esfera social que afeta diretamente a execução de tais políticas pelos próximos 20 anos. Isso significa uma menor aplicação de recursos (tributos arrecadado pela União) em políticas sociais para o período de 2017 a 2037. O motivo de tais mudanças pode ser atribuído ao avanço do ideário neoliberal e do capital financeiro, cenário político-econômico que obrigou a refuncionalização do Estado a outro projeto que não mais a sua inclinação às demandas da esfera social.

O artigo “Teto⁶ dos gastos: o que propõe cada presidencialável” publicado no Jornal Brasil de Fato no dia 30 de agosto de 2018 apresenta as propostas dos presidencialáveis para a política econômica e fiscal do país. Revela que apenas 4 dos 13 presidencialáveis pretendiam a revogação da EC 95 que limita as despesas com as políticas sociais, sendo eles: Boulos (PSOL), Haddad (PT), Vera (PSTU) e Ciro (PDT). No entanto, o então eleito presidente da República, Bolsonaro (PSL), defende a continuidade das medidas de austeridade sendo esta uma opção de política econômica e fiscal que segue na contramão dos direitos sociais instituídos na Constituição Federal de 1988, significando o reforço à tendência em curso de ao descompromisso do Estado perante o investimento na seguridade social.

⁵ “Sem democracia, austeridade é o novo ‘Pacto Social’ brasileiro”. Blog do Brasil Debate em Carta Capital. Publicado em: 22/08/2017. Disponível em:<<https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

⁶ “Teto dos gastos: o que propõe cada presidencialável”. Jornal Brasil de Fato. Publicado no dia 30 de agosto de 2018. Disponível em:<<https://www.brasildefato.com.br/2018/08/30>>. Acesso em: 29 nov.. 2018.

O artigo aponta a proposta de Bolsonaro (PSL) e revela o seu entendimento sobre a função do Estado para a sociedade que defende a proposta de orçamento base zero, ou seja, sendo a favor da desvinculação de despesas obrigatórias a serem aplicadas na área de saúde e educação. Trata-se da garantia de um percentual mínimo de recursos da União previstos na CF/1988 em seu Art. 212 que prevê que

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No site Carta Educação, o artigo “Revogação⁷ da EC 95 é pauta prioritária para a educação” publicado no dia 24 de setembro de 2018 expõe que o presidente eleito de extrema direita, Jair Bolsonaro, votou a favor da medida de reordenação dos gastos públicos na câmara dos deputados, posicionando-se na defesa dos interesses de mercado, ratificando que no seu governo não pretende ampliar recursos para a educação. Cabe salientar que a EC 95 afeta igualmente o Plano Nacional de Educação (PNE) pela progressiva restrição de investimentos na área. Por esse motivo, a revogação da EC 95 torna-se uma pauta prioritária da classe trabalhadora frente ao próximo governo se considerada a urgente necessidade de restauração da ordem democrática duramente comprometida pelas últimas experiências no país, a exemplo do *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff.

Salvador (2017) analisa o dismantelamento do orçamento da Seguridade Social (OSS) no Brasil a partir dos instrumentos de política fiscal com a Desvinculação de Recursos da União (DRU) e as renúncias tributárias. Segundo o autor, o governo federal vem se apropriando das contribuições sociais destinadas à seguridade social para o pagamento de juros da dívida pública, processo este que se amplia a partir da crise de 2008 com o aumento das concessões de renúncias fiscais para reativar a recuperação e estabilidade econômica então sob risco. Importa reconhecer que estes dois instrumentos vêm agravando o quadro já crônico de financiamento das políticas sociais no Brasil.

Segundo Salvador (2017), atualmente a previsão de um OSS não corresponde aos parâmetros firmados na CF/88. A DRU tem retirado recursos próprios da seguridade social. O autor enfatiza que a DRU tem sua origem no antigo Fundo Social de Emergência (FSE) e a partir da Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016, altera-se o Ato das

⁷ “Revogação da EC 95 é pauta prioritária para a educação”. Site Carta Educação. Publicado em: 24 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/08/30/>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios conforme explícito no Art. 76 de seu texto, onde consta que

são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

Salvador explica (2017) que o financiamento da Seguridade Social é formado pelas contribuições sociais e impostos pagos por toda a sociedade. A garantia de um orçamento para a seguridade social está ajustada no art. 165, § 5º, inciso III da CF/88 e as metas e as prioridades para a elaboração da OSS encontram-se na Lei de Diretrizes Orçamentárias, além da viabilização de recursos para as áreas da seguridade social estar definida no art. 195, § 2º. Nesse sentido, são fontes de financiamento as seguintes contribuições sociais: “Contribuição Social para o financiamento da Seguridade Social (COFIN), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social do PIS/Pasep e a contribuição de empregados e empregadores para a seguridade social (SALVADOR, 2017, p. 432).

Ainda conforme Salvador (2017), em 2004 houve a distinção do orçamento fiscal da seguridade social (saúde, assistência e previdência social). Entretanto, o financiamento da seguridade nunca se constituiu conforme o pacto constitucional. Com isso, o OSS que integra a Lei orçamentária anual (LOA) não tem possibilitado sequer a universalização de acesso à proteção social, quanto mais sua ampliação. Esse fato tem corroborado para o Estado justificar a necessidade de contrarreformas no sistema previdenciário alegando o déficit nas contas da previdência social. São partes desse processo a EC 20 de 1998 e, a EC 41 de 2003.

Na sua análise sobre as despesas de seguridade social, Salvador (2017) utiliza dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e dados apresentados pela execução das leis orçamentárias anuais (LOA). Ele constata uma diferença de R\$ 122,15 bilhões nos dois demonstrativos e assinala a necessidade de uma maior averiguação do ocorrido no ano de 2009. O autor supõe que o governo esteja incluindo novas despesas para o orçamento da seguridade social como forma de destituição dos direitos sociais. Com relação aos anos de 2008 a 2016, o autor é enfático ao afirmar que houve pagamentos estranhos (refere-se aqui às despesas do orçamento fiscal) com recurso da seguridade social.

Para o referido autor, o congelamento dos investimentos nos programas de governo tem inviabilizado a redução da desigualdade social, refletindo aí as correlações de força desfavoráveis à classe trabalhadora existentes no cenário político nos dias atuais. Nos dados apresentados por Salvador (2017), verifica-se que entre o ano de 2010 a 2016 as medidas de Desvinculação de Receitas da União (DRU) somada às renúncias tributárias totalizaram um desfinanciamento de R\$ 269,50 bilhões para o OSS. Esse valor supera em 37,60% as receitas destinadas aos gastos com a saúde e a assistência social no mesmo período.

Ainda com relação às implicações da EC 93, Salvador (2017) assinala para a função saúde no período de 2008 a 2016. Afirma que a saúde nunca conseguiu alcançar o percentual de 30% do OSS e, pior, no ano de 2016 registrou uma perda de 12,86% para 11,85% dos recursos destinados aos gastos com esta função dentro do orçamento da seguridade social. Nesse sentido, o subfinanciamento é o fator central da não efetivação qualificada da política de saúde.

Salvador (2017) compara o crescimento das concessões de incentivos fiscais para os setores da economia no ano de 2010 a 2016 com o aumento para o orçamento fiscal e da seguridade social. De acordo com os dados apresentados, houve aumento de 46,93% para os incentivos fiscais e apenas 28,28% de aumento para o orçamento fiscal e da seguridade social. De acordo com a Receita Federal do Brasil (RFB/2018),

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Referente à participação das contribuições sociais e dos impostos sobre o total dos gastos tributários, Salvador (2017) constata uma perda de 25,42% da arrecadação de contribuições sociais que deveriam integrar o OSS caso não houvesse concessão de renúncias tributárias por parte do governo ao capital. Todas essas contribuições deveriam compor o orçamento para o financiamento do tripé da seguridade social.

2.3 – Impactos dos retrocessos sobre a classe trabalhadora

A fim de demonstrar os reflexos das contrarreformas contemporâneas sobre a classe trabalhadora, utilizamos como análise, como pode ser visto a seguir, algumas reportagens que apresentam elementos deste panorama.

A notícia: “Entenda⁸ por que a Emenda do Teto dos Gastos é um risco para a sua saúde” publicada no dia 4 de maio de 2018 pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) aponta os impactos do ajuste fiscal para a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF) em 2017. O estudo revelou o fechamento de 314 farmácias públicas de um total de 367. Os estados do Ceará, DF, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul têm denunciado a falta dos medicamentos essenciais na lista da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) para o tratamento de doenças crônicas como asma, diabetes mellitus e hipertensão arterial, além das doenças raras. Ainda tem se registrado o atraso na distribuição de medicamentos para as pessoas vítimas do câncer, do vírus HIV e para os transplantados. O descaso com a saúde pública resultou na morte de 16 pacientes sendo pauta de debate em audiência pública na câmara dos deputados.

A análise sobre a Emenda Constitucional (EC 95) realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) aponta os efeitos perversos de tal medida sobre a classe trabalhadora. Conforme o Art. 198 da CF/88. § 1º “O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes”. Entretanto, dados da Comissão Intergestores Tripartite revelam que as transferências de recursos pelo Ministério da Saúde aos estados e municípios não correspondem aos valores acordados entre os entes subnacionais. Em 2017, o valor do repasse de recursos para a garantia de medicamentos do componente básico nas farmácias populares resultou na diferença de 11 milhões de reais. A Associação Brasileira de Redes de Farmácias e Drogarias (ABRAFARMA) também denunciou a inviabilização do programa que garantia às pessoas vítimas de doenças crônicas o acesso a 22 medicamentos nas farmácias privadas. O motivo foi o corte de 60% dos valores para o ressarcimento dos estabelecimentos pelo Ministério da Saúde.

Os efeitos da medida de austeridade da gestão Temer para o financiamento Federal do SUS podem ser verificados no texto: “Efeitos⁹ da EC 95: uma perda bilionária para o SUS em 2019” publicada no Portal Vermelho no dia 28 de setembro de 2018. A medida retira do

⁸ “Entenda por que a Emenda do Teto dos Gastos é um risco para a sua saúde”. Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) Publicado em: 4/05/2018.

Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2018/maio>>. Acesso: 30 nov. 2018.

⁹ “Efeitos da EC 95: uma perda bilionária para o SUS em 2019”. Portal Vermelho. Publicado em: 28/09/2018. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/315458-1>> Acesso: 03 dez. 2018.

Sistema Único de Saúde (SUS) o valor de R\$ 9,5 bilhões para o ano que vem. De acordo com os dados apresentados, o piso para a saúde corresponde a 15% da receita corrente líquida de 2017, sendo este valor corrigido pela inflação do ano. Nesse sentido, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2019 apresentou uma diferença de R\$1,7 bilhão do PLOA 2018.

Os percentuais de investimento financeiro dos municípios, estados e União no SUS são definidos atualmente pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, resultante da sanção presidencial da Emenda Constitucional 29. Por esta lei, municípios e Distrito Federal devem aplicar anualmente, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos em ações e serviços públicos de saúde cabendo aos estados 12%. No caso da União, o montante aplicado deve corresponder ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido do percentual relativo à variação do Produto Interno Bruto (PIB) do ano antecedente ao da lei orçamentária anual.¹⁰

¹⁰ “Financiamento”. Disponível em: <<https://pensesus.fiocruz.br/>> Acesso: 03 dez. 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reconfiguração do Estado capitalista na transição do século XX para o XXI impôs limites à implementação da seguridade social conforme construída na Constituição Federal de 1988, suscitando um cenário de profundos e sucessos retrocesso no âmbito dos direitos já conquistados pela classe trabalhadora num cenário marcado pelo crescente corte nos gastos com os serviços públicos, desvalorização da força de trabalho e aumento da informalidade.

A reestruturação produtiva impôs limites à efetivação das políticas sociais, tendo suas ações muito permeadas pela perspectiva de seletividade e focalização para o atendimento da população mais necessitada. As contrarreformas em curso, caso das privatizações e da massiva abertura ao capital estrangeiro acometem as relações de trabalho desencadeando um intenso processo de dismantelamento dos direitos sociais numa conjuntura profundamente adversa, onde as demandas pelos direitos sociais se avultam e não encontram solo para a sua realização. Tem-se aí, uma insegurança generalizada desencadeada pela dinâmica da mundialização do capitalismo contemporâneo, ou melhor, pelas grandes potências aliadas às transnacionais incluindo-se aí a imposição de ajustes estruturais, seus impactos no Estado e na sociedade de classes.

Conforme pode ser visto, a aprovação do Novo Regime Fiscal (NRF) inviabiliza a expansão de recursos para as políticas sociais, congelando os gastos para os próximos 20 anos, tendo, neste cenário, como perversa aliada, a aprovação da ampliação da desvinculação de receitas da União que ao passar de 20% para 30%, compromete duramente o financiamento da Seguridade Social, reduzindo significativamente os investimentos na área da saúde, assistência e previdência. O discurso de déficit das contas públicas implicam novos critérios de acessibilidade aos benefícios de aposentadorias e pensões impondo o aumento do tempo de contribuição e de idade para a aposentadoria integral, contrapondo os direitos impressos na CF/88.

A regressão dos direitos sociais pode ser constatada pelas contrarreformas da previdência, pelo aumento de impostos e, pelos cortes no orçamento das políticas públicas de saúde e educação, sendo essa uma opção política econômica e fiscal que atenta contra o caráter democrático expresso na Constituição Federal de 1988, significando uma nova forma de organização e atuação do Estado com tendência ao descompromisso das despesas obrigatórias.

A necessidade de se pautar a defesa da seguridade social toca não só a manutenção de conquistas históricas, mas, e especialmente, se trata de atentar para direitos sociais que indiscutivelmente agem e garantem condições mínimas de sobrevivência da classe trabalhadora. Como cerne da análise aqui construída importa destacar a relevância que o fundo público exerce não só na execução das políticas sociais, mas igualmente na sustentação do modo de produção capitalista, se tornando no estágio atual de desenvolvimento desse sistema um alicerce indispensável.

Daí decorre a imperativa necessidade de questionar a alocação de tais recursos majoritariamente compostos pelas contribuições dos trabalhadores na forma de consumo e folhas de pagamento e contraditoriamente menos beneficiados com o direcionamento dado ao montante arrecadado. Sabe-se que as políticas sociais não são capazes de solapar a sociabilidade capitalista por si só, mas sem elas tampouco será possível que a classe trabalhadora tenha condições de se organizar coletiva e politicamente para enfrentar o modo de produção que contribui para a deterioração de suas próprias vidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, L. R. **Adeus ao trabalho? : ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** 11ª ed. - São Paulo, Cortez. Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2006.

ACSP. **Associação Comercial de São Paulo.** Disponível em: <<https://impostometro.com.br>> Acesso em 13/11/18.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** 2º ed. - São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E.R; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História.** 9ª ed. - São Paulo, Cortez, 2011. Biblioteca básica de Serviço Social; v.2.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 93,** de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Diário Oficial da União (Edição Extra), Brasília, 9 set. 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95,** de 15 de dezembro de 2016, Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 dez. 2016.

BRASIL. **Lei Orgânica da Seguridade Social.** Lei nº8.212 de 24 de julho de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212orig.htm> Acesso em: 10 nov. 18.

BRASIL. **Lei nº6.179, de 11 de dezembro de 1974.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6179.htm> Acesso em: 19 ago. de 2018.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 17ª ed. Loyola. São Paulo, 2008.

IANNI, O. **A ideia de Brasil Moderno**. São Paulo, 2004.

MENEZES, M. T. C. G. **Políticas de assistência pública**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 1998; Universidade do Rio de Janeiro.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICAS DA POLÍTICA SOCIAL E DA CIDADANIA. **Política social: Módulo 03. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais**. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2000a.

SALVADOR, Evilásio da Silva. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____.SALVADOR, Evilásio da Silva. “O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal”. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n.130, p. 226-446, set./dez.2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.177>> Acesso em 20 nov. 2018.

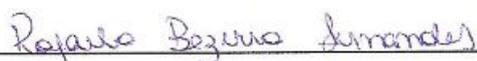
SINPROFAZ, **Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional**. Disponível em: <<http://www.sinprofaz.org.br/>> Acesso em: 12 nov. 2018.

TEIXEIRA, S. F; MENDONÇA, M. L. **Breve histórico da Reforma Sanitária.** Itália-Brasil, 211 IN: Reforma Sanitária: em busca de uma teoria, organizadora. 4. ed. São Paulo, Cortez; 2011; Associação Brasileira de Pós-Graduação em saúde Coletiva.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia.** IN: Financeirização, fundo público e política social. SALVADOR, Evilásio et al. (orgs.). São Paulo: Cortez, 2012.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

Certifico que o trabalho de conclusão de curso intitulado **“POLÍTICAS SOCIAIS E A LUTA POR DIREITOS: reflexões sobre o desmonte da seguridade social na contemporaneidade”** de autoria da aluna **CLAUDILENE RODRIGUES FONTES DE AGUIAR**, foi aprovado sem recomendações de alteração pela banca examinadora e que estou de acordo com a versão final do trabalho.



Rafaela Bezerra Fernandes

Orientadora

Mariana, 20 de dezembro de 2018.