

SER Social

ISSN 2178-8987
(versão eletrônica)

Brasília, v. 18, n. 39, julho a dezembro de 2016

Previdência Social e Trabalho



Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social
Universidade de Brasília

SER Social

Brasília, v. 18, n. 39, julho a dezembro de 2016

Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social
Universidade de Brasília

SER Social

Brasília, v. 18, n. 39, julho a dezembro de 2016

Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social
Universidade de Brasília

Previdência Social e Trabalho

ISSN 2178-8987 (*versão eletrônica*)

SER Social	Brasília	v. 18	n. 39	p. 315-760	jul.-dez./2016
------------	----------	-------	-------	------------	----------------

© Copyright by *Ser Social* (versão eletrônica)

Todos os direitos editoriais são reservados para a revista *SER Social*. Nenhuma parte da revista pode ser reproduzida, estocada ou transmitida por quaisquer meios e formas existentes ou a serem criados sem prévia permissão por escrito da Comissão Editorial, ou sem constar os créditos de referência, de acordo com as leis de direitos autorais vigentes no Brasil.

As opiniões e os conceitos emitidos nos trabalhos, bem como a exatidão, adequação e procedência das citações e referências, são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não refletindo necessariamente a posição da Comissão Editorial.

SER Social – Periódico Semestral do Programa de Pós-Graduação em Política Social,
Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas – Universidade de Brasília

Editor Chefe

Evilasio da Silva Salvador

Comissão Editorial

Reginaldo Guiraldelli

Sandra Oliveira Teixeira

Camila Potyara Pereira

Conselho Editorial

Ana Elizabete Mota (UFPe/Recife-Brasil); Denise Bomtempo Birche de Carvalho (UnB/Brasília-Brasil); Elaine Rossetti Behring (UERJ/Rio de Janeiro-Brasil); Fernanda Rodrigues (UCP/Porto-Portugal); François Houtart (Univ. Católica de Louvain/Louvain-Bélgica); Graciela di Marco (Unsam/Buenos Aires-Argentina); Ivanete Boschetti (UnB-Brasília/Brasil); Ivete Simionato (UFSC/Santa Catarina-Brasil); Jorge Luis Acanda (Univ. de La Habana/Havana-Cuba); José Geraldo de Sousa Júnior (UnB/Brasília-Brasil); Luis Moreno (CSIC/Madri-Espanha), Maria Carmelita Yazbeck (PUC/São Paulo-Brasil); Peter Abrahamson (Seoul National University/Seoul-South Korea); Vicente Faleiros (UnB/Brasília-Brasil); Yolanda Guerra (UFRJ/Rio de Janeiro-Brasil).

Equipe de Apoio

Alaídes Melo (Servidora Técnica); Dyana Helena de Souza (Estagiária)

Revisão

Em português: Tereza Vitale

Produção final

Editorial Abaré

Figura da capa

Obra *Os comedores de batatas*, 1885 – Vincent van Gogh
Óleo em tela, 82cmX114cm, Museu van Gogh, Amsterdã

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

SER Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social /
Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. SER
Social. V. 18, n. 39, 2. sem./2016.

V. 1, n. 2 – 1. sem./1998. Brasília: SER Social UnB, 1998.

Semestral. Continuação de: Debate Social, v. 1, n. 1, 1995

Interrompida de 1996 a 1997.

ISSN 2178-8987 (versão eletrônica)

1. Serviço Social. I. Universidade de Brasília, Departamento de Serviço
Social.

CDU: 3(05)

SUMÁRIO / CONTENTS

Editorial / Editorial 323

Artigos Temáticos / Thematic Articles

Seguridade social em um contexto de dívida pública na América Latina / *Social security in a context of public debt in Latin America* 329
MARLUCE SOUZA E SILVA; JONAS ALBERT SCHMIDT

Previdência Social e trabalho: supressão de direitos no capitalismo dependente / *Social security and labor: supression of rights within dependence capitalism* 349
BEATRIZ AUGUSTO DE PAIVA; JAIME HILLESHEIM; DILCEANE CARRARO

Crédito Consignado: face da expropriação financeira no curso da contrarreforma da previdência / *Consigned Credit: the face of financial expropriation on the course of the counter-reformation of social security* 374
RIVÂNIA MOURA

O mercado da previdência privada aberta no Brasil / *The market of open-ended private pension in Brazil*. 391
HENRIQUE ROZENDO

Crise, trabalho e “financeirização” da Previdência Social na Itália e no Brasil / *Crisis, work and financialization of Social Security in Italy and in Brazil*. 407
MARIA LUCIA LOPES DA SILVA

O impacto da EC 95/2016 e da PEC 287/2016 para a Previdência Social brasileira / *The impact of AC 95/2016 and PAC 287/2016 for the brazilian security*. 444
FLÁVIA REBECCA FERNANDES ROCHA; EPITÁCIO MACÁRIO

Previdência e trabalho para idosos: responsabilidade apenas do Estado? / *Security and work for the older: state only responsibility?* 461
TATIANA AGUIAR PORFÍRIO DE LIMA; DIOGO HENRIQUE HELAL

Tendência à judicialização do BPC: causas e consequências para os trabalhadores idosos / *Tendency to the judicialization of the BPC: causes and consequences for the elderly workers* 477
SEVERINO ELIAS SIMÕES NETO; CLÁUDIA MARIA COSTA GOMES

O sindicalismo da CUT e a mercantilização do sistema previdenciário brasileiro (2003-2014) / *CUT unionism and the commodification of brazilian pension system (2003-2014)*. 501
LUCAS SALVADOR ANDRIETTA; PATRÍCIA ROCHA LEMOS

Transformismo do PT e contrarreforma da Previdência Social / *Transformism of the PT and contrarreforma of the Social Security* 520
JOANA IDAYANNE SILVEIRA MOREIRA;
MARIA CRISTINA DE QUEIROZ NOBRE

Afastamento do trabalho e crise do capital: a incapacidade refletindo o contexto / *Sick leave and crisis of capital: the disability reflecting the context*. 540
PAULO EDUARDO BENZONI; CAIO COIMBRA BARATO;
MARGARETH APARECIDA MARCHESIN; MELISSA MACIEL INOCENTE

Produtividade e miséria: o trabalho assalariado nos canaviais da Paraíba / *Productivity and poverty: wage labor in the sugarcane plantations of Paraíba* 562
LUCAS BEZERRA; MARIA AUGUSTA TAVARES

Artigos de Temas Livres / *Free Thematic Articles*

A ilegalidade do Estado e o colapso do neodesenvolvimentismo no Brasil / *The illegality of the State and the collapse of the new developmentism in Brazil*. 584
FREDERICO DAIA FIRMIANO

Universidade Distrital e democratização da educação superior no Distrito Federal e Entorno/ *District University and democratization of higher education in the Federal District and Surroundings*. 610
ERLANDO SILVA RESES; JOÃO FLÁVIO CASTRO MOREIRA

Participação e insurgência no contexto do Promabem em Belém do Pará / *Participation and insurgency in the context of Promabem in Belém-PA* 635

SANDRA HELENA RIBEIRO CRUZ;
TAYNÁH DE NAZARÉ ARGOLO MARINHO

Serviço Social e saúde mental: um estudo sobre a prática profissional / *Social Work and mental health: a study on professional practice* 653

MIRELLA DE LUCENA MOTA; CLEIDE MARIA BATISTA RODRIGUES

Ensaio / *Ensaio*

PEC 287/16: falácias para a desconstrução dos direitos do trabalho / *PEC 287/16: fallacies for the deconstruction of labor rights* 673

SARA GRANEMANN

A (ultra)precarização do trabalho como condição de acesso à Previdência Social / *The (ultra)precarisation of work as a condition of access to Social Security*. 690

LAUDICENA MARIA PEREIRA BARRETO

A PEC nº 287 e a redução do valor dos benefícios previdenciários / *The constitutional amendment proposition n. 287 and the reduction of the value of the pension benefits* 706

LUCIANO FAZIO

Resenha / *Review*

Desigualdade de gênero no mundo do trabalho: as trabalhadoras da confecção de Reginaldo Guiraldelli/ *Gender inequality in the world of work: the working of the confection* 722

MIRIAM DE SOUZA LEÃO ALBUQUERQUE

Entrevista / *Interviews*

PEC da Reforma da Previdência

‘Essa proposta é um verdadeiro tornado antissocial’ 727

ENTREVISTADA: IVANETE SALETE BOSCHETTI

Resumos de Teses e Dissertações / *Tesis and Dissertation Abstract*

Da seletividade penal ao percurso punitivo: a precariedade da vida das adolescentes em atendimento socioeducativo / *From the criminal selectivity to the punitive route: the precarious life of the adolescents in justice juvenile* 740
CECILIA NUNES FROEMMING

Lutas sociais e resistências na área de influência da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: a Amazônia no cenário da mundialização do capital / *Social struggles and resistances in the Belo Monte Hydroelectric plant impact area: the Amazon under the globalization of capital scenario* 742
KÁTIA MARIA DOS SANTOS MELO

Meninas de Santa Maria: a precarização da vida na medida socioeducativa de internação / *Girls from Santa Maria: the precarity of the lives in socio-education internment centers* 745
NATÁLIA PEREIRA GONÇALVES VILARINS

Assistência social no contexto do workfare: uma análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec – BSM) / *Social assistance in the context of workfare: an analysis of the Program National of Access to Technical Education and Employment – Brazil Without Misery (Pronatec – BSM)* 747
CAMILA GUIMARÃES TORRES

Mulheres invisíveis, mas necessárias: a negação da feminização no trabalho da mineração / *Invisible women, but necessary: denying the feminization in the mining labor* 749
ANABELLE CARRILHO

O “novo” desenvolvimentismo da Cepal: contrarreforma do Estado, empregabilidade e redução de direitos no século XXI / *“New” developmentalism of Cepal: counter-reform of the State, employability and reduction of rights in the 21st century* 752
VANDA MICHELI BURGINSKI

Normas Editoriais / *Editorial Norms* 755

Consultores *ad hoc* 761

EDITORIAL

Em que pesem todas as dificuldades pelas quais passam as universidades públicas brasileiras, principalmente, no tocante ao seu financiamento, chegamos a mais uma edição da *Revista SER Social*, editada pelo Programa Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). A *SER Social* n° 39 tem como tema central “Previdência Social e Trabalho” e problematiza a condição do trabalho e dos direitos à Previdência Social e à seguridade social em tempos de crise do capital, que, neste momento, se expressa no Brasil mediante aprofundamento da ofensiva contra a classe trabalhadora.

Quando da chamada desta edição, ainda vigorava a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 241, transformada na Emenda Constitucional n° 95/2016, impondo um retrocesso sem precedentes, desde o fim da ditadura militar, ao financiamento das políticas sociais, por meio de um teto dos gastos públicos, indicando um arrocho nos investimentos de saúde, educação, assistência social e direitos humanos, entre outros direitos sociais. Naquele momento, as contrarreformas da Previdência Social e trabalhistas eram apenas um prenúncio.

Contudo, durante a edição deste número da *SER Social*, o governo “não eleito” pelo povo, de Michel Temer, encaminhou para o Congresso Nacional a PEC n° 287/2016, que traz impactantes alterações ao Regime Geral de Previdência Social, relativas aos benefícios oferecidos aos/às trabalhadores/as, às regras de acesso e ao valor dos mesmos. Nas palavras da entrevistada deste número da *SER Social*, professora Ivanete Boschetti, a PEC n° 287/2016 constitui-se um “verdadeiro tornado antissocial”. Sob o falso argumento de um déficit nas contas da previdência, o governo quer impor enormes restrições ao acesso à aposentadoria e aos direitos correlatos garantidos pelo Regime Geral da Previdência Social. Pelas novas regras, ninguém poderá se aposentar antes dos 65 anos e para receber o teto do benefício previdenciário será preciso também contribuir por 25 anos. Portanto, para se aposentar com a idade mínima, o/a brasileiro/a terá que começar a trabalhar aos 16 e contribuir por 49 anos seguidos.

É, praticamente, o fim do direito à aposentadoria no país, que, juntamente com o anúncio da “reforma trabalhista”, que tem como cerne “o acordado sobre o legislado” em que os acordos coletivos de trabalho definidos entre as empresas e os representantes dos trabalhadores terão mais força que a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Assim, estaremos em pouco tempo de volta a “República Velha”. Tempos pretéritos em que trabalhadores/as não tinham praticamente nenhum direito social e a “questão social” era questão de polícia.

Tudo isso, diante de uma conjuntura nacional que teve o menor reajuste salarial do século, e projeta um desemprego de 14 milhões de pessoas em 2017. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estima que de cada três novos desempregados no mundo, neste ano, um/a será brasileiro/a. Por isso, o quadro “Os comedores de batatas”, de Vincent Van Gogh, pintado em 1885, e que ilustra a capa desta edição, é um bom retrato da miséria a que estará submetido/a o/a trabalhador/a brasileiro/a, caso não haja uma forte reação popular aos ataques de direitos sociais que vêm sendo empreendidos pelo governo de plantão.

Por isso, acreditamos que a *SER Social* 39 ao reunir artigos de autores/as e pesquisadores/as das diversas áreas das Ciências Humanas e Sociais na abordagem do tema proposto, traz uma importante contribuição acadêmica para pensar o momento presente do país.

A seção *Artigos Científicos Temáticos* traz 12 artigos específicos sobre a temática Previdência Social e Trabalho.

O primeiro texto, de autoria de Marluce Silva e Jonas Schmidt, problematiza a relação entre os recursos destinados ao pagamento da dívida pública nos países da América Latina e a seguridade social. Nessa mesma direção de discutir a Previdência Social e o Trabalho nos países do capitalismo dependente, Beatriz Paiva, Jaime Hillesheim e Dilceane Carraro apresentam uma reflexão a partir da perspectiva da Teoria Marxista da Dependência (TMD), demonstrando o caráter heterogêneo e fragmentado da Previdência Social, em desacordo com as necessidades reais das classes trabalhadoras, mas funcional à dinâmica de apropriação da mais-valia do capital sobre o trabalho.

A seguir, a *SER Social* traz três artigos que estão no escopo do debate da financeirização do capital e do mercado de previdência privada. Rivânia Moura discute que a financeirização da economia provocou para a Previdência Social um aprofundamento da canalização dos seus recursos para o mercado financeiro, potencializado no Brasil pelas contrarreformas, com destaque para o papel do crédito consignado como mecanismo de expropriação financeira. A expansão do mercado de previdência privada aberta no Brasil, fortemente estimulada pelo Estado, é analisado criticamente por Henrique Rozendo. O texto de Lúcia Lopes trata das condições do trabalho e de restrições ao direito à previdência no Brasil e na Itália, bem como a “financeirização” da Previdência Social.

O impacto da EC 95/2016 e da PEC 287/2016 para a Previdência Social brasileira é objeto do artigo de Rebecca Rocha e Epitácio Macário. A análise dos autores revela que ambas medidas se fundam na perspectiva neoliberal ortodoxa, têm inequívoca natureza antissocial, priorizam os interesses do capital, principalmente os das frações rentistas ao garantir o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, e a espoliação dos direitos dos trabalhadores.

O texto de Lima e Helal traz uma reflexão sobre o papel do Estado na implementação de políticas públicas voltadas à previdência e ao trabalho para idosos, considerando os fatores demográficos, sociais e legais que influenciam e são influenciados por essas decisões.

O artigo “Tendência à judicialização do BPC: causas e consequências para os trabalhadores idosos”, de Simões Neto e Cláudia Gomes, mostra que, no atual contexto de crise estrutural do capital, a reconfiguração da Previdência Social tem como corolário o questionamento judicial das decisões proferidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como instituição responsável pela operacionalização do BPC.

Em seguida, publicamos dois artigos problematizando as mudanças na Central Única dos Trabalhadores (CUT) e no Partido dos Trabalhadores (PT). Andrietta e Lemos chamam atenção para a contraditória atuação da CUT no processo de desestruturação das bases institucionais da Previdência Social brasileira. No artigo “Transformismo do PT e contrarreforma da Previdência Social”, Silveira

Moreira e Maria Cristina Nobre discutem as principais mudanças no sistema previdenciário, durante os governos petistas de Lula e Dilma.

Benzoni e outros autores apresentam um texto que problematiza a saúde do trabalhador, a partir das mudanças bruscas nas relações de trabalho. Tomando o estresse como manifestação do sofrimento humano no trabalho, a pesquisa dos autores analisa os fatores relativos à incapacidade para o trabalho em uma amostra de trabalhadores do setor privado, em licença saúde.

Como fecho da primeira seção da revista, Luca Bezerra e Maria Augusta Tavares analisam criticamente a produtividade e a miséria do trabalho assalariado nos canaviais da Paraíba.

A seção *Artigos de Temas Livres* traz quatro textos. Um primeiro, que discute a ilegalidade do Estado e o colapso do neodesenvolvimentismo no Brasil, de autoria de Frederico Daia Firmiano. Em seguida, tem-se o importante debate sobre a Universidade Distrital e a democratização da educação superior no Distrito Federal e Entorno, de autoria de Erlando Reses e João Moreira. A seguir, Cruz e Marinho discutem a participação e insurgência no contexto do Promaben, em Belém do Pará. A seção fecha com um artigo sobre o Serviço Social e a Saúde Mental, assinado por Mota e Rodrigues.

A seção *Ensaio* desta edição da revista é dedicada à temática central do periódico, ou seja, “Previdência Social e Trabalho”. O primeiro ensaio de Sara Granemann mostra claramente as falácias da PEC nº 287/2016 (contrarreforma da previdência) e a descontração que a medida traz aos direitos do trabalho. A hipótese que percorre o texto da autora é a de que a “política social de Previdência Social nos seus diferentes sistemas (RGPS e RPPS) deve ser convertida em espaço de inversão de capitais como instrumento privilegiado ao enfrentamento de mais uma de suas crises”, em detrimento do direito dos trabalhadores.

O ensaio de Laudicena Barreto discute a Lei nº 12.470/11, que trata sobre os contribuintes facultativos da Previdência Social, na condição de donos e donas de casa de baixa renda, com redução da alíquota de contribuição. A autora levanta a hipótese “de que para se tornarem seguradas, as mulheres se submetem à (ultra)precarização do

trabalho, o que torna o acesso à renda um caminho obscuro e aberto a todas as formas de trabalho precário, desumano e degradante”.

A seção fecha com instigante ensaio de Luciano Fazio sobre a perda da redução dos valores dos benefícios previdenciários, caso a PEC nº 287 seja aprovada.

Além da tradicional seção de resumos e dissertações defendidas no segundo semestre de 2016, no Programa de Pós-Graduação em Política Social, este número da *SER Social* traz a resenha do livro *Desigualdade de Gênero no mundo do trabalho: as trabalhadoras da confecção*, de Reginaldo Guiraldelli, feita por Miriam Albuquerque, e a bombástica e estimulante entrevista de Ivanete Boschetti sobre a Contrarreforma da Previdência Social, concedida a Cátia Guimarães, do Portal da FioCruz.

Desejamos a todos/as, uma boa leitura!

Comissão Editorial da *SER Social*

Seguridade social em um contexto de dívida pública na América Latina / *Social security in a context of public debt in Latin America*

MARLUCE SOUZA E SILVA¹

JONAS ALBERT SCHMIDT²

Resumo: O regular pagamento da dívida pública dos países da América Latina, além de não reduzir o saldo devedor, tem permitido a transferência compulsória de recursos para adimplir compromissos com instituições financeiras nacionais e internacionais desconhecidas e protegidas pelo sigilo bancário. Transferência que nos obriga a crer que há uma relação questionável, senão ilegal, entre o pagamento da dívida e os recursos da seguridade social. Garantir o superávit primário tem sido uma estratégia para adimplir a dívida, que desde o governo de Fernando Henrique Cardoso foi imposto ao Brasil pelos seus credores, garantindo, com extremo sacrifício dos trabalhadores, o cumprimento de metas fiscais impostas pelos governantes. A análise aqui sistematizada aponta que há um desafio a ser enfrentado pelos brasileiros que desejam garantir recursos públicos para financiamento

- 1 Docente na Universidade Federal de Mato Grosso, graduada em Serviço Social e em Direito, com mestrado e doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília/UnB. Professora efetiva no Programa de Pós-Graduação em Política Social. Pesquisadora das temáticas da seguridade social, orçamento público e financiamento de políticas públicas na América Latina.
- 2 Advogado previdenciarista, graduado em Direito, especialista em Direito Administrativo (FESMP/MT – FMP/RS), mestre em Política Social (UFMT/Brasil – intercâmbio na Universidade de Coimbra/Portugal), Vice-Presidente da Comissão de Direito Previdenciário da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Mato Grosso, membro do Fórum Permanente de Advogados Previdenciaristas e da Frente Legislativa para discussão e proposta de emendas à PEC 287/16 (reforma da previdência) do Conselho Federal da OAB.

da proteção social dos trabalhadores, uma vez que tais recursos estão sendo utilizados por meio de desvinculação de receitas da União.

Palavras-chave: dívida pública; seguridade social; Previdência Social.

Abstract: The regular payment of the public debt of the Latin American countries, besides not reducing the debit balance, has allowed the compulsory transfer of funds to make commitments to national and international financial institutions unknown and protected by bank secrecy. Transfer that obliges us to believe that there is a questionable, if not illegal, relationship between the payment of the debt and the resources of Social Security. Guaranteeing the primary surplus has been a strategy to defray the debt, which since the government of Fernando Henrique Cardoso was imposed on Brazil by its creditors, guaranteeing with extreme sacrifice the workers, the fulfillment of fiscal goals imposed by the rulers. The analysis here systematized indicates that there is a challenge to be faced by Brazilians who wish to guarantee public resources to finance the social protection of workers, since these resources are being used through the unlinking of Union revenues.

Keywords: debt public; social security; System Public Policies.

Os países da América Latina, em sua maioria, estão endividados e submetidos aos ditames das instituições financeiras nacionais e internacionais, desenhando uma relação tão desigual que os seus credores sequer são conhecidos e passíveis de identificação, visto que se encontram protegidos pelo sigilo bancário.³

O processo de endividamento no Brasil e em outros países da América Latina é oriundo da descolonização, e por mais que empreendam esforços para garantir o pagamento, ainda que apenas de juros e amortizações, o sacrifício tem recaído sobre a classe trabalhadora, que se encontra oprimida e assiste a uma eterna expropriação dos recursos dos fundos públicos, forjando a obtenção de superávits primários,⁴ que canalizam recursos para os credores da dívida pública brasileira.

3 Sigilo significa segredo, ou seja, aquilo que não pode ser revelado, divulgado. Violá-lo constitui crime – art. 154 do Código Penal.

4 Superávit primário é a “economia” forçada de gastos públicos para o cumprimento de meta imposta pelo FMI ao Brasil, desde 1998.

Soma-se a isso o fato de que os países endividados apresentam baixo crescimento econômico, demonstrando que o endividamento, sustentado na ideia de desenvolvimento, produz, paradoxalmente, desigualdades sociais profundas, a exemplo do Brasil, Argentina e México, que estão em franco crescimento industrial, mas que são considerados os maiores devedores entre os países da América Latina.

Desta forma, analisamos aqui a sujeição e a reação de alguns países latinos endividados e apontamos, no caso do Brasil, a relação estreita e questionável entre o pagamento da dívida e o enfraquecimento das políticas de proteção social, pois sua adimplência, com recursos dos trabalhadores, impede que haja desenvolvimento econômico com justiça social.

Caminhos do endividamento nos países da América Latina

Segundo Petry (2008, p. 2) a “dívida brasileira remonta à época da Independência e tendo o Império como referência, quase toda a dívida externa era de origem inglesa”. É em 1921, no governo de Epitácio Pessoa, que o Brasil negocia seu primeiro empréstimo com um banco norte-americano, e, em 1930 no governo de Getúlio Vargas, se constatou que 30% dos empréstimos eram de origem norte-americana.

[...] o papel de endividamento da América Latina demonstra que o processo começou como um meio de absorver crise de excesso de liquidez financeira na década de 1970 e tem servido para fomentar escravidão econômica, interferência política, apropriação de recursos financeiros, riquezas naturais e patrimônio público através das privatizações, funcionando como um mecanismo de dominação que privilegia o sistema financeiro privado. (FATTORELLI, 2013a, p. 18).

Fattorelli (2013b, p. 225-226) relata que o presidente Getúlio Vargas, em 1931, realizou a primeira grande investigação sobre o processo de endividamento do Brasil e determinou uma auditoria oficial, “cujo resultado evidenciou que apenas 40% da dívida estava documentada por contratos”. Constatou-se ainda, que não havia contabilidade regular e que o controle de pagamento estava sendo realizado apenas pelos credores internacionais. O resultado desta auditoria foi a redução do estoque da dívida e dos fluxos de pagamento em cerca de

50%, o que permitiu avanço em diversas políticas públicas e garantiu a efetivação de direitos sociais.

Os governantes seguintes seguiram ignorando a necessidade de um controle da dívida que acabou gerando uma herança de endividamento para as futuras gerações, sempre pautados na justificativa de garantir o desenvolvimento da nação. Endividar para viabilizar a exploração de riquezas naturais.

Na origem do processo de endividamento, os países periféricos foram, paradoxalmente, convidados e seduzidos a absorverem o excesso de liquidez advindo dos Estados Unidos, produzido pelo rompimento do acordo que garantia a paridade dólar-ouro, que foi assumida em 1944 durante a Segunda Guerra Mundial, na conferência realizada em Bretton Woods. O dólar foi eleito como moeda de referência internacional para facilitar os intercâmbios comerciais, mas o estoque de ouro permaneceu depositado no Federal Reserve (FED), que é o Banco Central dos Estados Unidos.

O acordo durou pouco, e em um domingo de agosto de 1971, de maneira isolada e unilateral, o presidente Nixon anunciou que o FED não mais cumpriria suas obrigações de efetuar o câmbio de dólares por ouro. (FATTORELLI, 2013a, p. 29).

O fim da paridade dólar-ouro possibilitou a emissão de moeda sem lastro e influenciou o excesso de liquidez internacional, que foi transferida para os bancos privados e imediatamente oferecida aos países da América Latina, África e Ásia, convertendo-se estes bancos nos maiores credores de empréstimos aos países do Sul.

Nos anos seguintes, o endividamento cresceu e a crise foi acirrada pela elevação unilateral das taxas de juro pelo FED (que é controlado pelos bancos privados). Registra-se também uma efetiva interferência do Fundo Monetário Internacional (FMI) nos planos de ajuste fiscal, com cortes de gastos sociais e uma consequente submissão econômica e financeira dos países, com elevado saque de recursos financeiros e naturais.

É importante ressaltar que a institucionalização do FED é oriunda do momento de pânico bancário de 1907, e que ele foi criado com os objetivos de exercer a política monetária do país, supervisionar e regu-

lar as instituições bancárias; manter a estabilidade do sistema financeiro e prover serviços financeiros para instituições de depósito ao governo dos Estados Unidos e instituições oficiais estrangeiras. Foi criado e aprovado em 1913, mas em 1912, um ano antes, a Comissão de Atividades Bancárias e Divisas do Congresso norte-americano já denunciava, na sua constituição, a concentração bancária e de poder em um reduzido grupo interno do sistema em Nova York, constituído por J. P. Morgan and Co., First National Bank e National City Bank.

O FED é, portanto, um instrumento institucional de proteção dos interesses dos bancos privados. E, em paralelo à criação do FED, registra-se também o poder do FMI e do Banco Mundial como engrenagens importantes no fortalecimento do Sistema da Dívida. A missão do FMI, de acordo com seu Estatuto Constitutivo, é o de velar pela estabilidade do sistema financeiro internacional. Mas, na prática, seu papel tem sido o de guardião da ordem monetária e financeira, atuando em favor dos bancos privados e não dos países membros.

O FMI tem atuação importante no processo de endividamento, apesar de não estar entre os maiores credores da dívida brasileira. Contudo, é representante legal dos financistas privados e está sendo responsabilizado pela inclusão da Cláusula de Ação Coletiva (CAC) nos títulos emitidos a partir de 2003. Esta cláusula garante, aos detentores dos títulos, o poder de decidir sobre o refinanciamento em caso de dificuldades no pagamento. Eles (detentores) poderão impor ao país a renúncia à nossa soberania e imunidade, bem como efetuar qualquer emenda, alteração ou modificação relativa aos títulos, sem a participação ou o consentimento dos países emissores dos títulos, o que fere os princípios constitucionais soberanos.

No Brasil, desde o governo de Getúlio Vargas, nenhuma medida de verificação da dívida foi implementada. É apenas em 2009 que se realiza a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida Pública, na Câmara dos Deputados. Esta CPI analisou o comportamento da dívida, no período de 1970 a 2009, e apresentou informações e dados que demonstram que a dívida externa atual se originou na década de 1970, durante a ditadura militar, e que ela cresceu aceleradamente neste mesmo contexto, período que coincide com o fim da paridade dólar-ouro. Foi o momento em que o excesso de liquidez do dólar foi oferecido também às instituições brasileiras com taxas de juros aparen-

temente reduzidas, ou seja, de 5% a 6% ao ano, contudo flutuantes no mercado internacional (Libor e Prime).

Os empréstimos foram contraídos pelos setores privado e público. Tais setores tomaram empréstimos externos junto aos grandes bancos privados com juros baixos, e foram “surpreendidos”, em 1979, com o salto de juros de 5% ou 6% ao ano para 20,5%, o que impactou seriamente os compromissos externos antes assumidos, fazendo com que a dívida externa se transformasse no monstro que é ainda hoje.

Não bastasse isso, o Banco Central do Brasil, pressionado pelo FMI, firmou acordo com bancos privados internacionais, por meio do qual assumiu a responsabilidade tanto pela dívida externa pública como pela dívida externa privada.

A CPI apontou ilegalidades neste acordo, visto que a legislação brasileira não permitia, à época, consolidações e refinanciamento de créditos externos. Denunciou também que há, neste acordo, inúmeras cláusulas ilegais e abusivas.

Nos anos 90 e posteriores, ocorreram as privatizações e a abertura financeira e comercial no Brasil. Acontecem, no governo do presidente Lula, a absurda transformação da dívida externa⁵ em dívida interna;⁶ a desregulamentação financeira e a transferência líquida de recursos, devido à liberdade de movimentação de capitais; os salvamentos bancários e a efetiva dominância financeira.

5 A dívida externa é aquela contraída em moeda estrangeira (dólar, ouro, iene, libra etc.) junto a residentes no exterior. O absurdo está no fato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva emitir títulos da dívida interna para dizer que a dívida externa tinha sido paga. Na verdade, ela foi transformada em dívida interna, cuja taxa de juro é a maior do mundo. Portanto, ele usou mais um mecanismo legal, mas imoral, para satisfazer os interesses dos credores internacionais.

6 A dívida interna é aquela contraída em moeda nacional junto a residentes no país. Mas aqui os credores não são unicamente os residentes, pois os bancos estrangeiros compram diretamente os títulos da dívida interna. Estes bancos podem assumir o papel de *dealers*, comprando os títulos em primeira mão. Assim, instituições estrangeiras passam a ser também credoras da dívida interna.

A dívida pública na América Latina

A Argentina, no governo de Cristina Fenández Kirchner, foi fortemente combatida pelos credores internacionais por ter suspenso o pagamento da sua dívida pública.

Tal combate começou quando, há 12 anos, 93% dos credores argentinos aceitaram uma moratória decretada pelo então presidente Nestor Kirchner, que suspenso o prazo e favoreceu uma renegociação de valores, que resultou em um desconto da ordem de 70% sobre uma dívida que estava em torno de US\$ 130 bilhões.

Um grupo de credores não aderiu ao pacote da moratória e vendeu seus créditos, da ordem de US\$ 1,3 bi, equivalente a 1% da dívida total, a dois fundos internacionais e a 13 investidores. Desde então, a Argentina passou a sofrer sérias críticas por parte da mídia e pelos representantes e defensores do capital. Este grupo de credores, chamados abutres, vem submetendo a Argentina, por meio de 99 tentativas jurídicas, a um constrangimento político internacional, alegando direitos (questionáveis) de receber o valor integral dos títulos que foram adquiridos com deságios elevadíssimos.

Em junho p.p., o juiz Thomas Griesa, de Nova York, acatou o pleito dos abutres, sentenciando que eles possuem o direito de receber a totalidade da dívida, que corresponde ao valor de US\$ 1,3 bilhão, e que o pagamento deve ser simultâneo ao dos credores que aceitaram o desconto na reestruturação realizada em 2003/2005.

A Argentina não reconheceu esta sentença, e Cristina Kirchner, então presidente, pediu a confiança do povo, dizendo que a Argentina não iria quebrar, e que recorreria a todos os instrumentos legais para atender àqueles que possuíam títulos da dívida do país. Os desequilíbrios e conflitos deste processo são significativos ainda hoje, mas há que se considerar que a então Presidente, assim como Nestor Kirchner, e o atual presidente, herdaram uma taxa de pobreza produzida pelo extremismo neoliberal.

O cerco em torno da Casa Rosada foi cruel, semelhante ao que a liderança do euro, os banqueiros e o FMI fazem com Atenas, Lisboa e Madri. A diferença é que Nestor Kirchner não se dobrou e, por uns tempos, com o desconto de 70% imposto aos credores, ele destinou a

receita remanescente a programas sociais e a investimentos, o que não agradou às elites nacionais.

O resultado da moratória do presidente Kirchner, ainda que não se fale sobre isso, é que a taxa de pobreza da Argentina recuou rapidamente e a economia foi a que mais cresceu no hemisfério ocidental, na década passada, segundo Fernandes (2003).

Surpreendente, neste contexto, é que o editor do *Financial Times* e principal analista econômico do jornal, Martin Wolf, um neoliberal assumido, publicou um artigo em que defende o direito dos argentinos à moratória e condena o cerco abutre contra o país.

Não sou advogado, mas, para mim, a ideia de tratamento igualitário significa tratar casos semelhantes da mesma forma. Entretanto, credores que aceitaram uma reestruturação e credores intransigentes não são casos semelhantes. Obrigar os devedores a tratá-los igualmente parece errado.[...]. Cabe aos argentinos escolher o governo que desejam. E o pior é que, se a Argentina for obrigada a pagar integralmente os credores intransigentes, quem terá de arcar com isso serão os argentinos. Isso é extorsão apoiada pelo Judiciário americano. (IHU, 2014).

Cabe enfatizar que a Argentina não realizou, em período pré-moratória, uma auditoria da dívida e nem demonstrou como se deu o seu processo de endividamento, mas suspeita-se que a dívida tenha se avolumado com erros e estratégias semelhantes às que foram utilizadas no Brasil, como aponta a CPI de 2009/2010. Mas, a favor da Argentina, registra-se outro episódio: a justiça determinou que os representantes do Estado, que contraíram dívidas ilegítimas, sejam responsabilizados pelas operações fraudulentas.

Por sua vez, o Equador realizou uma experiência inédita, cujo registro deve ser destacado. Pelo Decreto Presidencial nº 472, de julho de 2007, o presidente Rafael Correa instituiu a Comissão para a Auditoria Integral do Crédito Público (Caic), com a finalidade de investigar e auditar as operações da dívida pública.

A Comissão foi composta por representantes dos setores estratégicos equatorianos e por seis especialistas na matéria, dentre os quais a coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, Maria Lúcia Fattorelli.

Após as evidências de erros e fraudes, o presidente Rafael Correa, por ato soberano, publicou edital cujo objeto era o resgate dos títulos da dívida externa – Bônus Global 2012 e 2010 – por cerca de 30% de seu valor nominal. Com isso, o Equador resgatou títulos de 95% dos seus detentores, o que resultou na anulação de 70% de parte da sua dívida.

A partir de então, com a recuperação do dinheiro que estava sendo saqueado pelos credores, o Equador vem investindo maciçamente na educação e na proteção social de seu povo.

No Brasil, não há, até o presente momento, nenhum procedimento institucional de verificação da dívida externa, o que coloca em risco a proteção social dos trabalhadores brasileiros.

Recursos da seguridade social e a dívida pública brasileira

Seguridade social, segundo a compreensão de Boschetti (2002, p. 02), é um “termo cujo uso se tornou corrente a partir dos anos 40, no mundo desenvolvido e particularmente na Europa, para exprimir a ideia (sic) de superação do conceito de seguro social no que diz respeito à garantia de segurança das pessoas em situações adversas”. E a Previdência Social é um sistema que passa a compor a seguridade social quando há “um consenso quase generalizado a respeito do princípio da universalização, ou seja, do estabelecimento de um sistema amplo e público de seguridade social”. (BOSCHETTI, 2006, p. 155).

Quando Boschetti diz “quase generalizado”, ela aponta para a existência de contradições presentes nos trabalhos da Constituinte, relativas ao que seria o pressuposto de universalização para a saúde, previdência e assistência. Chama a atenção para o fato de que o princípio da universalidade não tinha, na verdade, aceitação necessária à produção do consenso. Pelo menos enquanto princípio norteador para saúde e previdência.

A Previdência Social, mesmo com status de seguridade social, permanece ainda hoje, com sua conformação securitária pública e compulsória, destinada a oferecer proteção social, mediante contribuição, com o objetivo de proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e à sua família, em casos e em tempos previstos na lei.

Para a manutenção do sistema de proteção, a Carta Magna de 1988 estabeleceu um modelo misto de financiamento, prescrevendo no art. 195 que a seguridade social deve ser suportada por toda a sociedade, com recursos provenientes tanto do orçamento fiscal, como por meio de contribuições sociais. Mas o “arranjo contábil” da seguridade social inventa, ano a ano, a sua falência, e o Estado enfatiza a ideia de que o sistema é deficitário, apesar da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP, 2014) informar que a seguridade social exibiu um bom resultado em 2014 e que, em “um ano de baixo crescimento econômico e volumosas desonerações, as receitas totalizaram R\$ 686,1 bilhões, superando em R\$ 35,1 bilhões a arrecadação de 2013”.

Assim como ocorre na seguridade social, a dívida pública dos países latinos, conforme dito, fez-se por uma decisão política, quando o fim da paridade dólar-ouro foi decretado pelo presidente dos EUA, Richard Nixon. Também na seguridade social do Brasil, algumas medidas políticas foram criadas para fortalecer o sistema da dívida, a exemplo da Desvinculação de Recursos da União (DRU), que legitimou a transferência dos ativos da seguridade para destinos e rubricas que favorecem o ajuste fiscal.⁷ A DRU subtrai recursos da poupança dos trabalhadores, fragiliza o sistema previdenciário público, abre portas e dá condições econômico-financeiras e ideológicas para que o capital se fortaleça.

7 Alguns cínicos argumentam que, (...) o ajuste fiscal é imprescindível por ser considerado pelos investidores internacionais como essencial à credibilidade da política econômica do país; isto faria com que estes investidores continuassem financiando nossas contas externas. Este argumento, no entanto, não faz muito sentido. Se afinal o FMI é o único motivo concreto para o ajuste fiscal, como explicar o fato de o fazermos ainda maior do que o acordo pede? Será que faz sentido um regime de metas inflacionárias – que o FMI também não tinha pedido, mas o governo brasileiro fez questão de introduzir no acordo – que faz o Bacen subir os juros e desfazer parte da desvalorização cambial para frear o impacto inflacionário de um tarifaço, causado pelo próprio ajuste fiscal (no caso do petróleo) e pelas curiosas cláusulas de indexação das tarifas de serviços públicos privatizados? Como o ajuste fiscal não gera “credibilidade externa” e vai além da imposição do acordo com o FMI, e observando que foi o governo brasileiro que fez questão de fechar um acordo tão contracionista, o ajuste fiscal só está sendo feito desta maneira para satisfazer a ideologia neoliberal da equipe do Ministério da Fazenda que se “orgulha” de ser mais conservadora que o FMI.

Assim, o sistema da dívida pode ser compreendido como parte integrante do cenário da economia mundializada, que proporciona aos países capitalistas desenvolvidos uma alta concentração de capital, e que resulta em maior poder político econômico frente a outros Estados, reafirmando que a gênese do regime de acumulação, predominantemente financeiro, concerne tanto à política como à economia.

A dívida pública é imprescindível para a reprodução da sociedade burguesa, evidenciando que tal fenômeno acirra a crise no sistema produtivo, que reflete negativamente na base de financiamento das políticas sociais e evidencia que o déficit previdenciário é uma manobra do capital, que hierarquiza e subordina os Estados Nacionais aos seus interesses. A ideia de déficit é ardilosa e se mostra como estratégia do Estado para favorecer os interesses do capital, visto que “o sistema produz crescimento significativo dos ativos e passivos, mas também registra desvio de parte desses recursos”. (SILVA, 2008, p. 126).

A afirmação da existência de déficit previdenciário na Previdência Social é totalmente contrária aos dados apresentados pelos auditores da Anfip, que, em boletins informativos, demonstram uma sequência de saldos positivos, considerando inclusive as retenções realizadas pela União.

Tabela 1 – Seguridade social – Receitas, despesas e saldos (R\$ bilhões)

Seguridade social	2008	2010	2012	2013	2014
Receitas	374.644	458.094	595.735	650.995	686.091
Despesas	311.431	404.266	513.045	574.754	632.199
Saldos	63.213	53.828	82.690	76.241	53.892

Fonte: Elaboração própria com dados disponíveis em: <<http://fundacaoanfip.org.br/site/wp-content/uploads/2015/11/Analise-da-Seguridade-Social-2014.pdf>> – p.58>

Estes dados desmistificam as peças orçamentárias oficiais que “arranjam” a contabilidade pública, e que, sob um olhar desatento, arregimentam o consentimento popular para realizar as contrarreformas impostas pelo Fundo Monetário Internacional, representante dos bancos privados internacionais.

Soma-se à falsa ideia de saldo negativo, a grande contribuição advinda da Desvinculação de Receitas da União (DRU),⁸ que autoriza a retenção de 30% do montante de impostos e contribuições da seguridade social para pagar juros da dívida pública e gerar o superávit primário.

Contudo, outras manobras financeiras também foram utilizadas para saquear recursos da Previdência Social, pois o discurso governista brasileiro sempre foi pautado no déficit das contas desta, numa tentativa clara de manipular a opinião popular e garantir as contrarreformas orientadas para o mercado. Foi esta uma das maiores justificativas do extinto Ministério da Previdência e Assistência Social quando se aprovou o regime complementar para o setor público federal, ainda em 2012.

A repetição enfadonha de existência de déficit retrata o propósito governamental de mascarar os verdadeiros números da seguridade social no Brasil. E para dar um pouco de sentido e confiabilidade às suas análises, o governo não se intimida e altera inclusive a legislação. Não é segredo que quando a Previdência Social brasileira sofreu reformas, na década de 1990, sob a alegação de que a repartição simples e o pacto intergeracional causava déficit no sistema, mudou-se a legislação com o intuito de se criar regimes de capitalização, que são aqueles em que o trabalhador contribui para sua própria aposentadoria. Foi, na verdade, um propósito neoliberal com o intuito de fortalecer os fundos de pensão, sob a maestria do Banco Mundial e do FMI, os quais estimulavam tal prática como nos ensina Paulani (2008), não somente nos países subdesenvolvidos, mas também nos países ricos e de capitalismo central, na medida em que a capitalização dos fundos de pensão públicos, dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos estados e

8 A DRU foi criada em 1994 pelo governo FHC com o nome de Fundo Social de Emergência e depois reeditado como Fundo de Estabilização Fiscal e, finalmente reeditado com o nome “técnico” de Desvinculação dos Recursos da União. A DRU permitiu desvincular 20% de todo o orçamento da União para o governo gastar como desejasse. A maior concentração de recursos vinculados está no sistema de seguridade social que abrange a saúde, a educação, a assistência e a Previdência Social. Assim, por meio da DRU, desde 1994, o governo está desviando dinheiro destinado a gastos sociais para outros fins – principalmente o pagamento da dívida.

municípios, contribui para a financeirização do capitalismo e direciona para a privatização destas carteiras financeiras, de grande interesse do mercado especulativo.

Todas as propostas de contrarreforma permanecem, ainda hoje, caminhando dentro da lógica da capitalização. Projetos enterram a ideia do sistema de repartição simples, fruto dos sistemas de proteção oriundos do *Welfare State*, que garantem a atuação do Estado no que diz respeito ao financiamento da proteção do trabalhador, portanto, tendo a previdência como um direito de cidadania e não como um direito de contribuinte, segundo nos ensina Baltar e Lúcio (2008). O sistema de repartição simples, proveniente da história, nos períodos de construção de direitos sociais, principalmente no período entre o segundo pós-guerra e meados da década de 1970, é caracterizado pelo keynesianismo, por princípios:

Três princípios básicos caracterizam esse regime previdenciário, conhecido por regime de repartição simples e que tem no sistema previdenciário público seu instrumento de atuação: a universalidade do benefício, a participação do Estado dentro do esquema tripartite de sustentação financeira (empregados, empregadores e Estado) e a solidariedade intergeracional [...] Todos esses princípios estão ligados entre si e conformam uma dinâmica que é impulsionadora do crescimento e joga do lado da valorização produtiva do capital e da distribuição de renda. (PAULANI, 2008, p. 25).

Desta forma, explica ele, no sistema de repartição simples, quanto maior for a empregabilidade e a renda, maior será o equilíbrio financeiro e atuarial, portanto, nesta lógica, não haveria déficit. Ocorrendo o contrário, seria inevitável o déficit nas contas da previdência, tendo em vista a baixa participação dos trabalhadores. Em relação ao segundo sistema, o de capitalização, a autora nos remete aos regimes herdados das associações mutualistas, as quais foram criadas para categorias específicas de profissionais.

De caráter privado e restrito, o regime reforça o vínculo entre contribuições e benefício e, contrariamente ao sistema anterior, joga contra o crescimento econômico e ao lado da valorização financeira. Seus instrumentos de operação são os fundos de pensão, fechados ou abertos [...] Lastreados em papéis públicos,

eles têm, portanto, todo o interesse na manutenção de elevadas taxas reais de juros ao invés de em baixas taxas. Possuindo ações e debêntures, eles jogam ao lado de salários deprimidos e políticas de downsizing [...]. (PAULANI, 2008, p. 24).

Tal solidariedade invertida amarra a garantia dos benefícios futuros à penúria do presente em termos de emprego e salário. Este sistema evidente nos fundos de pensões privados, oferecidos e gerenciados exclusivamente pelas instituições financeiras, públicas ou privadas, também se caracteriza em regimes previdenciários públicos, como são os casos dos fundos de previdência dos servidores estaduais e municipais.

Como já mencionado, é na década de 1990 que começam os ataques ao sistema previdenciário brasileiro, após a consolidação dos direitos sociais na Constituinte de 1988. Lembrando que a maior investida da política neoliberal à época foi a promulgação da vigésima Emenda à Constituição em 1998, quando se estabeleceram regras para as aposentadorias dos servidores públicos, modificando o texto do art. 40 da Carta Magna, e, acima de tudo, estimulando a criação e manutenção dos regimes próprios, numa formatação de sistema de capitalização individual, tal como os sistemas privados.

É possível entender melhor os ataques feitos ao sistema previdenciário público de repartição simples e solidariedade intergeracional, pois, como mencionado, é um sistema que caminha ao lado do desenvolvimento econômico e social, com garantias de emprego e renda para a população. Estas críticas e afirmações ideológicas de um déficit previdenciário no Brasil não são feitas por acaso, visto ser de interesse do mercado especulativo os fundos de pensão, de caráter privado ou público, mas que sejam de capitalização, já que lucram duas vezes, seja na especulação financeira que fazem nas carteiras destes fundos, seja na própria essência dos mesmos, já que retira obrigações do Estado, enquanto provedor, desonerando-o e, portanto, poupando recursos para o capital.

Vale lembrar que o sistema de capitalização individual é regulamentado por legislação federal, portanto, tem um alto controle em nível nacional. São formados regimes próprios de Previdência Social, desvinculados do regime geral e gerenciados pelos municípios e estados

membros. Exige-se que se alcance meta atuarial anual, atualmente em 6% mais os índices inflacionários. Ocorre que o lastramento desses fundos é feito por meio de títulos públicos, papéis exclusivos do governo federal, e que são geradores de mais dívida pública.

O Banco Mundial (1994), por meio do relatório *Averting the Old Age Crisis*, já mencionava o interesse do capital por tais fundos de pensão e comentava a crise pela qual o sistema público de previdência passava, e mencionava o envelhecimento da população, dando exemplos do fenômeno do envelhecimento em diversos países da Europa, América Latina e África. Contudo, apoiava esse relatório na necessidade de se operar com múltiplos sistemas, incluindo certamente o privado por meio do estímulo à poupança individual. Tal orientação não estava direcionada apenas aos países subdesenvolvidos do Hemisfério Sul, mas incluía até mesmo os nórdicos. Daí o discurso do desequilíbrio financeiro dos sistemas públicos de Previdência Social.

Assim é que os países mergulhados em políticas neoliberais permanecem comprando essa ideia de falência da previdência e contrarreformam seus sistemas, precarizando-os, além é claro, de manipular a opinião popular sobre o déficit nas contas públicas.

Em casos mais drásticos, como na Argentina, houve a total privatização do sistema previdenciário, colocando a responsabilidade da proteção social nas mãos dos trabalhadores e o gerenciamento dos fundos de pensão com os bancos e instituições financeiras. Porém, a “mão invisível do mercado” não foi capaz de corresponder às expectativas exigidas para a proteção social. Logo esse sistema entrou em crise, já no final da década de 1990, quando houve a reestatização das aposentadorias naquele país, como nos ensina Marques (2012).

No Brasil, temos que as críticas em relação à seguridade social se dão em relação ao questionável déficit das contas da previdência, tendo em vista o custo desta para o governo, e também para o empresariado que enfatiza que tal custo opera a favor do desemprego, e empurra os trabalhadores para a informalidade.

O problema do desequilíbrio das contas da previdência, como quer o governo e o mercado, tem relação direta com o crescimento dos gastos com benefícios e a “generosidade” do sistema. Entretanto, a

opção por políticas imediatistas e de solução diminutas, como por exemplo, o Programa Bolsa Família, explica Fagnani (2008), seria uma opção mais interessante para os defensores do Estado mínimo, ao contrário das políticas universais, pois o gasto com o referido programa do governo federal “é cerca de R\$ 10 bilhões, enquanto os gastos previdenciários (INSS e Previdência Rural) atingem mais de 160 bilhões. Esta é a verdadeira razão que move a suposta opção pelos mais pobres”, ensina o autor (2008, p. 35). Portanto, estão na agenda do Estado mínimo as políticas paliativas de amenização da extrema pobreza, em detrimento das políticas sociais de abrangência universal e constitucionalmente garantidas.

A agenda dos governos neoliberais se pauta na desconstrução dos direitos sociais, além de retardarem a legislação infraconstitucional para regulamentar os direitos então estabelecidos em 1988. Seu primeiro grande “golpe cavalari” foi a Desafetação de Recursos da União (DRU), que simplesmente “saqueia” os recursos da seguridade social.

A DRU, ainda no governo de Dilma Rousseff, foi prorrogada até 2015, sendo que, em agosto de 2016, ainda como governo interino, Michel Temer, hoje presidente do Brasil, prorrogou a DRU até 2023, ampliando de 20% para 30% da receita das contribuições sociais.

O discurso é e sempre foi apoiado na generosidade excessiva do sistema e de seu financiamento, já que grande parte dele vem do governo e das empresas empregadoras. Este discurso é facilmente quebrado já que o custo com Previdência Social dos trabalhadores nas empresas é considerado gastos com folha de pagamento. Tais valores são embutidos no custo de produção que, ao final, é repassado para o consumidor, que, em maioria absoluta, é o próprio trabalhador. Portanto, quem paga pela seguridade social no Brasil, ou qualquer país que mantém um sistema assim, é o próprio trabalhador.

Conclusão

Não restam dúvidas de que o impacto unilateral de elevação absurda da taxa de juros, de 6% para 20% ao ano, quadruplicou o endividamento dos países, pois caso a taxa permanecesse no percentual contratado, o Brasil já seria credor e não devedor nesta relação.

Na página da Auditoria Cidadã da Dívida,⁹ encontramos dados importantes e esclarecedores sobre a dívida, especialmente a informação de que o Brasil ostenta uma dívida pública de R\$ 3 trilhões, o que corresponde a 78% do PIB, cuja composição é resultado da dívida interna de R\$ 2,5 trilhões e da dívida externa de US\$ 400 bilhões. Assustador é saber que, já em 1982, o Brasil, Argentina, México e Venezuela representavam 77,8% da dívida externa da América Latina, segundo Portella Filho. (1994, s.p.).

É lamentável que ainda não haja instrumentos confiáveis de controle e pagamento da dívida, pois os pagamentos de juros e amortizações são transferidos para credores protegidos pelo sigilo bancário, ainda que tenhamos como fundamento legal a Lei nº 12.527/2011 que garante amplo acesso às informações de interesse público.

A auditoria da dívida aponta que, em alguns momentos, os credores estrangeiros que investiram na aquisição de títulos da dívida interna brasileira lucraram até 50% em um só ano (devido à soma das altas taxas de juros com a valorização do real frente ao dólar), sem sequer serem tributados. Por isso, o processo de endividamento se transformou em uma forma cruel e imoral de especulação financeira e de destruição da proteção social dos trabalhadores no Brasil.

Portanto, a dívida externa é fator preponderante para fragilizar as políticas sociais no Brasil e em toda a América Latina. A história do endividamento público confirma que a República brasileira está controlada pelas classes dominantes e que o projeto neoliberal executa a política das transnacionais, subordinando os Estados nacionais e submetendo os trabalhadores ao cumprimento das regras de fortalecimento dos organismos multilaterais.

Concluimos que os recursos existem para atender às necessidades da previdência, saúde e assistência, mas que há uma desvinculação de receitas, amparadas pela legislação, que tributa o trabalho e beneficia o capital.

9 Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/numeros-da-divida/>>. Acesso em: 25/11/2016.

A política econômica mantém-se sobreposta à política social, o que sufoca o pouco fôlego da democracia e reafirma a existência de um Estado de (im)Previdência Social, que administra recursos previdenciários que não lhe pertence, e que, sendo mero gerenciador, deveria preservá-los e não negligenciá-los.

A gestão sobre os recursos previdenciários está fragilizando o conceito de seguridade social, e reafirmando que o “Estado é, simultaneamente, um instrumento essencial para a expansão do poder da classe dominante e uma força repressiva (sociedade política) que mantém os grupos subordinados, fracos e desorganizados”. (CARNOY, 1994, p. 98).

As privatizações ocorridas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foram realizadas, segundo os tecnocratas do período, para reduzir os gastos públicos e garantir o equilíbrio fiscal, o que não aconteceu. E agora, com as mesmas alegações, temos a aprovação da PEC 142, na Câmara dos Deputados, e em primeiro turno, no Senado Federal, registrada como PEC 55, que congela por 20 anos os gastos primários do orçamento, inclusive os gastos com saúde, previdência e assistência, sem congelar os recursos para pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Tudo isso reforça a destruição dos direitos sociais da população brasileira.

**Artigo submetido em 30 de novembro de 2016 e aceito
para publicação em 23 de janeiro de 2017.**

Referências

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Análise da seguridade social. **Informativo 2014**. p. 55. Disponível em: <<http://fundacaoanfip.org.br/site/wp-content/uploads/2015/11/Analise-da-Seguridade-Social-2014.pdf>>. Acesso em: 20/11/2016.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; LÚCIO, Clemente Ganz. **Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda**. São Paulo: LTr, 2008.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Averting the Old Age Crisis**. Disponível em: <<http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821329702>>. Acesso em: 26/11/2016.

BOSCHETTI, Ivanete. **A seguridade social dilapidada**: elementos determinantes de sua fragmentação no Brasil. (Projeto CNPq.) Brasília: UnB, 2002. 02 p.

_____. **Seguridade social e trabalho**. Paradoxos na construção das políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil. Brasília: Letras Livres, 2006, p.155.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4. ed. Campinas: Papyrus, 1994, p. 98.

FAGNANI, Eduardo. Os profetas do caos e o debate recente sobre a seguridade social no Brasil. In: Fagnani, E.; Henrique, W.; Lúcio, C. G. (Org.). **Previdência Social**: como incluir os excluídos? São Paulo: LTr, 2008, v. 4, p. 31-43

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública**. Experiências e métodos. Brasília: Inove, 2013a.

_____. **Auditoria cidadã da dívida dos estados**. Brasília: Inove, 2013b.

FERNANDES, Vinícius Betsur Alvarenga. **Argentina**: crise e recuperação. PUC Minas, 2003. Disponível em: <http://www1.pucminas.br/imagdb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20060516174512.pdf?PHPSESSID=26a7466a818f7bbf97444010d146402d>. Acesso em: 27/11/2016.

IHU. Instituto Humanitas Unisinos. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/532666-defender-a-argentina-dos-abutres>>. Acesso em: 30/06/2014.

MARQUES, Rosa Maria. A experiência inédita de (re)estatização das aposentadorias na Argentina. ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL/UFES, 7, entre os dias 27 a 29/06/2012, Vitória-ES.

PAULANI, Leda Maria. Seguridade social, regimes previdenciários e p-acumulação: uma nota teórica e uma reflexão sobre o Brasil. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz (Orgs.). **Previdência Social**: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr, 2008.

PORTELLA FILHO, P. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova**, n. 32, 1994, s.p. Disponível em: <<http://www>.

scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000100007&script=sci_arttext>.
Acesso em: 12/06/2014.

PETRY, Almiro. **A dívida externa da América Latina**. Universidade do Vale dos Rio do Sinos. Unisinos, 2008, p. 2. Departamento de Sociologia. Disponível em: <<http://www.projeto.unisinos.br/humanismo/al/dividaext.pdf>>. Acesso em: 20/06/2014.

SILVA, Marluce A. Souza. **Nem déficit, nem superávit na seguridade social: contrarreforma com retenções, renúncias e suplementações orçamentárias**. (Tese doutorado). Brasília: UnB, 2008.

Previdência Social e trabalho: supressão de direitos no capitalismo dependente / *Social security and labor: supression of rights within dependence capitalism*

BEATRIZ AUGUSTO DE PAIVA¹

JAIME HILLESHEIM²

DILCEANE CARRARO³

Resumo: Este artigo é parte dessa reflexão acadêmica e política dedicada a problematizar um direito social e uma área da seguridade social, desde a perspectiva da Teoria Marxista da Dependência (TMD), cujas principais determinações histórico-econômicas e suas singulares características político-legais encontram-se sob inauditas contradições. Alvo de ataques pela “reforma” do governo Temer, hoje mais do que nunca sua destruição é uma possibilidade, sob o signo do golpe de 2016. Nosso objetivo é analisar o caráter propositalmente heterogêneo e fragmentado da Previdência Social como um todo historicamente reproduzido, em desacordo com as necessidades reais das classes trabalhadoras, mas funcional à dinâmica de apropriação da mais-valia do capital sobre o trabalho superexplorado, ditadas pela conformação da economia capitalista dependente. Trata-se de um trabalho de natureza bibliográfica e empírica, vinculado à pesquisa desenvolvida no grupo de estudos Veias Abertas, do Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal de Santa Catarina (IELA/UFSC).

Palavras-chave: superexploração do trabalho; Previdência Social; dependência.

1 Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, no curso de Graduação e no Programa de Pós-Graduação (PPGSS/UFSC).

2 Professor do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

3 Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

Abstract: This paper is part of this academic and political reflection dedicated to problematize some social rights and a determined scope of social security, from the Marxist Dependence theory perspective, whose main historical-economic purposes and singular political and legal characteristics are under unprecedented contradictions. Such social rights and determined scope of social security are under attack from a “reform” proposed by Temer’s administration, and today, more than ever before, their obliteration is a possibility, specially under the sign of the coup d’état of 2016. Our focus is to analyze the purposely diverse and fragmented character of social security as a historically reproduced whole – in spite of the real needs of the working class – but functional to the appropriation dynamic of capital surplus value on top of the overexploitation of labor, dictated by the conformation of the dependent capitalism economy. The paper is of a bibliographic and empirical nature, affixed to a research conducted by the study group *Veias Abertas* from the Latin-American Study Institute (IELA/UFSC).

Keywords: overexploitation; Social Security; dependence.

Debater o tema da Previdência Social e trabalho no Brasil de hoje representa mais do que relevância e atualidade. É uma consigna de mobilização crítica e de luta política, pois que se trata de conhecer profundamente os vínculos e os nós que atam a relação entre a Previdência Social e o trabalho em nossa particularidade histórica, para defender aquele que é um dos maiores patrimônios coletivos erguidos pela classe trabalhadora ao longo do seu processo histórico de organização e de afirmação como sujeito político.

Nosso diálogo se vale do importante debate que sedimentou e fertilizou as análises críticas sobre política social, com base na matriz marxista. Tais temáticas perpassam os estudos que desenvolvemos ao longo de nossas investigações e militâncias, com miradas distintas, decerto, mas, sobretudo, com plena unidade política. O tema da Previdência Social como política de seguridade social, afirmada pelas conquistas de 1988, já foi amplamente dissecado pelos estudos especializados, desde antes de seu formato constitucional, pois que se configura como área de intervenção profissional clássica do serviço social, bem como direito social estratégico na sociedade brasileira.

Todavia, em interlocução com rico e intenso debate,⁴ a proposta deste artigo ganha outros aportes. Nosso objetivo é analisar uma dimensão desta problemática que, ao nosso ver, comporta mais nuances. Trata-se de levantar algumas pistas analíticas sobre o caráter propositalmente heterogêneo e fragmentado da Previdência Social como um todo historicamente reproduzido, em desacordo com as necessidades reais das classes trabalhadoras, mas plenamente funcional à dinâmica de exploração e apropriação da mais-valia, desde a específica relação entre o trabalho e o capital, ditada pela conformação da economia capitalista dependente.

Sendo assim, o argumento central aqui delineado será desenvolvido desde a síntese de algumas das principais contradições, capazes de ocultar dilemas políticos da relação entre a Previdência Social e o trabalho, tidas como expressão do domínio do capitalismo dependente, donde alguns traços singulares se sobrepõem. Sabemos que há um rico debate em torno dos fundamentos da Teoria Marxista da Dependência (TMD) acerca do processo de produção de valor ditado pela dinâmica da dependência, no qual a superexploração do trabalho, ao nosso ver, assume destacada e essencial centralidade. Em torno desses fundamentos serão analisadas, pois, as determinações singulares que conformam o desenho residual da Previdência Social, mesmo após sua pretensão universalizadora.

Não se trata, neste artigo, pelos seus limites, de aprofundar os termos do debate sobre TMD frente aos seus principais temas, intérpretes, autores e interlocutores críticos. Selecionamos o tema da superexploração e, com isso, o seu principal analista, de forma a nos municiarmos dos elementos que nos permitem aludir às contradições que sustentam a permanente instabilidade da política de Previdência Social, diretamente afetada pela lógica financeiro-contábil. O argumento do déficit previdenciário opera ideologicamente como se fora um elemento

4 O debate contou com os importantes estudos de Vicente de Paula Faleiros, Ana Maria Baima Cartaxo, Maria Socorro Cabral, Ana Elisabete Mota, Potyara Pereira-Pereira, Ivanete Boschetti, Sara Granemann, Evilásio Salvador e, também, Evaldo Vieira, Sonia Fleury Teixeira, Sulamis Dain, Ignácio Rangel Delgado, Maria Lúcia Werneck Vianna, Laura Tavares Soares e Denise Gentil, principalmente. São nossos interlocutores diretos e indiretos, portanto.

gerador de uma crise, de uma falência, de um cataclisma do sistema, logo ali, depois da próxima geração de aposentados.

A vertente marxista que estuda a dependência visa evidenciar as relações de classe numa dialética efetivamente concreta, ou seja, que não se limita a uma análise reflexa, que apenas enfatiza as relações entre as classes dominantes nacionais e internacionais no marco interestatal (MARINI, 1992, p. 92), ou que privilegia a maneira como isso afeta as relações internas de exploração. Recorrendo às trilhas abertas pela TMD, trata-se de recolocar a análise da realidade latino-americana, assumindo o postulado de que a dependência é estruturante na totalidade da dinâmica econômica e social dos países da região, o que exige tomá-la em sua indissociabilidade, como unidade entre subdesenvolvimento e desenvolvimento, ambos imprescindíveis para a reprodução ampliada do capital em seu domínio e partilha do mundo.

É, nesse contexto, que entendemos que a questão da superexploração adquire centralidade no estudo da seguridade social, porque ela é uma categoria absolutamente decisiva para explicar a conexão entre luta de classes e políticas sociais, evidenciando a realidade e as contradições da sociedade brasileira, dado que, latino-americana, por certo. Numa perspectiva fiel à teoria do valor de cariz marxiano, estabelecer a superexploração como mediação categorial central exige, e permite, que busquemos os elementos que integram o processo de produção de valor na realidade mesma da economia dependente, porém, permite ademais que associemos os processos que compõem a dinâmica de reprodução do capital, sem perder de vista o ângulo que nos diz respeito: os interesses das classes trabalhadoras brasileiras, em seu cotidiano polarizado pela exploração do capital e pelas lutas por direitos sociais. Ao dialogarmos com Ruy Mauro Marini, e demais autores da TMD, e nos valermos dos veios de análise sobre a superexploração do trabalho, encontramos as articulações no âmbito da crítica da economia política capazes de expandir as mediações que conectam as políticas sociais como constructo da lógica de reprodução da força de trabalho, mas submetidas às especificidades que constroem e mutilam a dimensão social do Estado latino-americano e a própria democracia como regime político.

A partir desta reflexão, buscamos sintetizar algumas preocupações a partir das medidas que aprofundam o caráter residual e hetero-

gêneo da Previdência Social, urdidas pelo governo Temer, tomado em sua fiel expressão: como regime do golpe da burguesia brasileira submissa ao capital internacional, liderada por setores da classe política ligada aos partidos conservadores (em especial PSDB e PMDB), setores do Poder Judiciário e Ministério Público e a mídia empresarial tradicional. O objetivo é tentar formular algumas reflexões que coloquem ênfase sobre alguns dos enormes desafios a serem enfrentados pelos trabalhadores, nesses tempos marcados por intensos processos de regressão de direitos.

Em nossa hipótese, a crise econômica é elemento secundário nesse quadro, ou seja, ela é um instrumento mistificador tal como Mota (2011) já nos alertou. Sabemos, que não é de hoje que se consolidou a ideia de que o “Estado é o epicentro de toda a crise que arrasta os países latino-americanos”. Por essa razão, todo o esforço de eliminação do déficit fiscal, dentre os elementos mais importantes, querem pois solapar os “gastos considerados insustentáveis da seguridade social”. Percebidas de outra maneira, decerto mais atilada, é possível concluir que na face ocultada da crise “se escondem as mazelas inerentes à empresa privada, fortemente combalida pelo acirramento da concorrência global”. (OURIQUES, 2003, p. 7).

Ademais, sabemos que o contexto é de um novo ciclo de recessão econômica mundial, no qual a ofensiva do capital contra a classe trabalhadora encontra também ressonância no Brasil. As ameaças para as classes trabalhadoras – em que se inclui a destruição da Previdência Social pública – não têm precedentes, desde o golpe de 1964. Se antes o regime autocrático-burguês liderado pelos militares não podia ocultar sua face autoritária, o governo Temer se vale da feição de normalidade institucional, dado seu amplo apoio no Parlamento, mídia e setores do Judiciário. Embora frágil, o golpe e o projeto de destruição da Previdência Social pública só podem ser derrotados pelo abandono das perspectivas conciliatórias reeditadas pelo neodesenvolvimentismo e com o despertar do protesto social das massas e da forte mobilização popular, se conseguirmos ultrapassar a cortina de fumaça ideológica que tem obstado a resistência da classe trabalhadora.

Previdência Social e trabalho: expressão paradigmática de contradições no capitalismo dependente

Desde as décadas de 1980 e 1990, o panorama mundial é palco da ofensiva reacionária combinada com a ascensão da programática neoconservadora. Em praticamente todo o mundo ocidental, milhões de trabalhadores perderam o vínculo com a seguridade social, deslocando o eixo da proteção salarial das políticas diretamente contributivas, como a Previdência Social, responsável, sobretudo, pelas ações de aposentadoria e pensões e auxílio doença para o mercado e para uma atuação subsidiária e residual do Estado. Então, os programas previdenciários foram modificados em termos de valores, perdendo a integridade; em termos de prazos, reduzindo o tempo de usufruto do seguro; isso além das alterações processadas no âmbito das aposentadorias, pensões e seguro, todas no sentido da socialização das perdas, visando à redução de gastos. Vale citar que os seguros de acidente, de saúde e de desemprego sofreram as maiores modificações, uma vez que sobre eles recaíram intensas demandas, em curto espaço de tempo.

Cabe caracterizar o sistema previdenciário brasileiro em sua híbrida conformação, ou seja, como mosaico caótico de diferentes regimes, que atendem de forma contraditória às pressões e conformações dos diferentes segmentos da classe trabalhadora, com especial destaque para as diversas modalidades legislativas do setor público, as quais têm absorvido e respondido a esses influxos, historicamente. Por exemplo, não querem solidariedade no financiamento da seguridade social, ou seja, os custos das aposentadorias e pensões repartidos entre os trabalhadores da ativa. A cobrança de contribuição também dos aposentados é um fato que ratifica este novo desenho. Sem solidariedade, não há seguridade. Na lógica individualista advogam pelo seguro, pela diminuição da proteção estatal com a mercadorização plena deste direito.

Historicamente, a sociedade brasileira se depara com o debate sobre a Previdência Social como seguro ou como seguridade social, numa disputa que se situa no âmago da conflitualidade que cerca os direitos, como identificada nas representações e discursos dos técnicos e dirigentes de órgãos do Executivo, datada da década de 1950:

É bem sabido que a tendência moderna nesta questão é ampliar o âmbito dos antigos seguros sociais, para compreender nas

finalidades do Estado, neste setor, não somente a previdência *stricto sensu*, como também a assistência, a garantia do emprego etc., numa palavra, a seguridade social do trabalhador [...]; de, a par da Previdência Social propriamente dita (seguro de pensões), desenvolver um amplo sistema de assistência social (prestações em natureza ou em serviços) [...]. Para que possa o segurado gozar dos benefícios da previdência, isto é, para que possa ser aposentado por velhice, precisa, antes de mais nada, de sobreviver; a condição primacial é a saúde, a qual depende em grande parte de uma boa assistência médica, cirúrgica e hospitalar. Por outro lado, essa assistência, prevenindo os riscos de invalidez e morte prematuras, alivia o encargo de seguros de pensões. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 175).

O padrão de seguridade social foi sistematizado a partir do reconhecimento da obrigatoriedade do Estado de oferecer respostas às demandas sociais, por meio da expansão dos gastos públicos conjugada à oportuna dinâmica de redução da conflitualidade de classes, sempre vitais para os setores vinculados ao capital. Segundo ainda Oliveira e Teixeira (1989), nos moldes em que foi inicialmente concebido pela Comissão Beveridge (Inglaterra), e depois implantado pela maioria dos países da Europa Ocidental sob governos sociais-democratas e trabalhistas, o ideário da seguridade social é gestado no interior de uma articulação política composta pelos países capitalistas aliados após a Segunda Grande Guerra, cujo objetivo consistia na elaboração de novas estratégias de reconstrução de hegemonia:

Esse movimento corresponde, na verdade, à parte de um amplo processo de enfrentamento, no plano ideológico, simultaneamente aos projetos fascista e socialista de organização da sociedade, o primeiro dos quais, apesar de derrotado militarmente, demonstrara ter encontrado significativa aceitação em amplos setores de diversos países, enquanto o segundo estava em plena ascensão ao final do conflito. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 176).

No caso brasileiro, as exigências de legitimação ideológica criaram uma dinâmica própria no plano da regulação das relações sociais tensionadas pelas contradições da dependência, aspecto elucidado por Marini (2012, p. 74-75) ao argumentar que, especialmente a partir da década de 1930, as transformações econômicas fizeram surgir uma nova classe

média que, na essência, constituía uma burguesia industrial “vinculada ao mercado interno” e um “novo proletariado” que se colocava diante dos velhos grupos dominantes, pressionando-os, com vistas a alcançar um lugar na sociedade política. Para Marini (2012, p. 74-75):

O resultado das lutas desencadeadas por esse conflito é, por intermédio da Revolução de 1930, um compromisso – o Estado Novo de 1937, sob a ditadura de Getúlio Vargas – através do qual a burguesia se estabiliza no poder, em associação aos latifundiários e aos velhos grupos comerciantes, ao mesmo tempo em que estabelece um esquema particular de relações com o proletariado. Neste esquema, o proletariado será beneficiado por toda uma série de concessões sociais (concretizada sobretudo na legislação trabalhista do Estado Novo) e, por outro lado, será enquadrado numa organização sindical rígida, que o subordina ao governo, dentro de um modelo tipo corporativista.

Nesse contexto, o processo de modernização brasileira procurava demonstrar, na disputa com os ideais socialistas e fascistas, que era portador de compromissos e propostas avançadas em termos da satisfação das necessidades sociais da população, reconhecendo direitos vinculados ao trabalho, também pela via da seguridade social,

A ameaça latente representada pelo movimento operário tornava a produção de políticas sociais, entretanto, um elemento central da agenda política do pessoal do Estado. No Estado Novo, ela vivia associada aos esforços de ativação da estrutura sindical corporativa através do imposto sindical e à produção do discurso trabalhista, que buscava vincular a efetivação das políticas sociais à construção de uma identidade política tutelada para os trabalhadores urbanos. (DELGADO, 2001, p. 100).

Passando ao largo das exigências democráticas, o processo de incorporação de setores como o operariado urbano pelo regime varguista ocorreu pela imposição do sindicalismo de tipo corporativo, da produção autoritária da legislação social (porém convertida em benesse) do empenho em se forjar uma identidade política tutelada pela ideologia trabalhista do Estado Novo. Este intento visava, sobretudo, descaracterizar politicamente os partidos de oposição, em especial o Partido Comunista, promovendo a desmontagem de seus víncu-

los autônomos com os trabalhadores industriais e com os processos mais amplos de assimilação da identidade nacional. Como assinala Delgado (2001, p. 92), o Estado brasileiro, ao engendrar as primeiras políticas sociais, não se furtou de atender as embrionárias demandas de participação dos setores organizados das classes trabalhadoras, uma vez que era errática e pequena a institucionalização da competição política com um perfil próprio, que associasse as demandas de redistribuição com o fortalecimento dos mecanismos de intermediação de interesses delimitados no interior do aparelho de Estado.

Esse compromisso político se mantém com certa estabilidade até a década que antecede ao golpe militar de 1964, quando novamente ocorre um acirramento das lutas políticas que têm como uma das suas consequências “[...] o esforço da burguesia industrial para colocar os recursos econômicos disponíveis e o aparelho do Estado a seu serviço, rompendo, ou pelo menos transgredindo, as regras do jogo fixadas em 1937”. (MARINI, 2012, p. 75).

O rompimento da estabilidade ocorreu porque os setores industrial e agroexportador mantinham simbioses com o capital internacional, de maneiras diferenciadas, o que provocou conflitos no interior da “cooperação antagônica” (MARINI, 2012, p. 130) entre esses setores da burguesia nacional, incluindo o setor agroexportador. As contradições que a modernização capitalista do tipo dependente reproduzia em escala ainda mais aguda decorrem de inevitáveis conflitualidades de frações do capital nacional em colisão com os interesses do capital estrangeiro, nos quais este último nunca é preterido. A configuração das lutas de classes, a partir do golpe de 1964, se evidencia “[...] por uma ruptura horizontal”, colocando o conjunto da burguesia nacional e seus aliados estrangeiros contra os trabalhadores urbanos e rurais (MARINI, 2012, p. 131). Para o autor:

A pequena burguesia sofre o efeito dessa ruptura de maneira contraditória, assumindo posições que vão desde o radicalismo de extrema esquerda até o neofascismo da extrema direita, sem deixar de lado os esforços conciliadores de uma camada centrista, que obedece à consigna de ‘redemocratização’ lançada pela linha do PC brasileiro. (MARINI, 2012, p. 131).

Na esteira dessas reflexões, merece esclarecer que, debruçar-se sobre as características e contradições que sobredeterminam o sistema de seguridade social brasileiro, na relação com as dinâmicas sociopolíticas que conformam as lutas e conquistas correlatas – considerando o longo período de modernização dos anos de 1930 a 1960 e suas imbricações com o tempo presente –, é indispensável para que se possa decifrar o enigma de uma sociedade que não consegue traduzir direitos aclamados em parâmetros igualitários de proteção social. Símbolo de uma população sequestrada de seus direitos, a desigualdade social e a pobreza crescentes no país não deixam de ser também uma ambiguidade. Os setores democráticos da sociedade brasileira derrotaram regimes ditatoriais, enfrentaram conflitos diversos, ousaram e lograram mobilizar os setores populares, reivindicaram igualdade perante a lei e a universalidade dos direitos sociais, mostraram ao mundo o vigor democrático ao levarem ao poder um dirigente de esquerda, elegendando-o presidente do Brasil, num momento de profunda inflexão político-civilizatória. Todas essas conquistas não encontraram caminhos para enfrentamento das estruturas econômicas do subdesenvolvimento e da dependência. Esse mesmo país não se beneficiou de propostas que efetivamente produzissem rupturas com o projeto de acumulação de tipo dependente, caracterizado pela expansão imperialista da burguesia brasileira tem que se basear em uma maior exploração das massas trabalhadoras, valendo-se da generalização da superexploração da força de trabalho como forma dominante de relação capital x trabalho. (MARINI, 2012).

A “reforma” previdenciária proposta pela burguesia nacional em 2016/2017: supressão de direitos históricos

A forma do Estado brasileiro e suas relações com a sociedade, nesse lapso temporal dos governos da coalizão de liderança petista, se mostrou deletéria aos interesses dos trabalhadores. Como analisamos em outra oportunidade, a ideologia neodesenvolvimentista dos governos do PT, que oscilou de falsa consciência para consciência ingênua, passando pelo mais puro pragmatismo eleitoral, arvorou-se tentar enfrentar a pobreza sem transformar a base econômica.

Imbuídos dessa ideologia, os governos do PT praticaram, como já exposto, uma política econômica baseada em novos

investimentos públicos, ao lado de medidas de expansão do mercado de massa, com foco no crescimento do consumo das famílias através de oferta de crédito e de renda subsidiados, orientadas, em parte, pela política de recuperação do valor do salário mínimo e outros programas sociais, estratégia cujas bases programáticas estão demarcadas nos Planos Plurianuais desde 2004. (PAIVA; HILLESHEIM, 2016, p. 241).

Tal mistificação foi penosamente desmontada pela realidade. Os abundantes investimentos decorrentes do fugaz ciclo de expansão do mercado de *commodities*, que permitiram essas medidas político-econômicas, ergueram um simulacro de poder hegemônico, que os tempos de crise mundial rapidamente trataram de derruir. O consenso ideológico veio abaixo, sobretudo pela reação desmedida da ofensiva conservadora antidemocrática que articulou as táticas golpistas no Parlamento e no governo, com liderança da mídia e seu apoio social inflado, e de setores do Poder Judiciário.

Ao analisar o desenvolvimento das ideias na América Latina sob o signo dos anos 1980, Marini (1992) adverte que setores da esquerda chamados de endogenistas e a nova corrente teórica ligada à burguesia industrial latino-americana, que chama de neodesenvolvimentista, preveem a perspectiva de um desenvolvimento capitalista autônomo, no qual o imperialismo ou é colocado entre parênteses ou é tomado como uma última variável, ou seja, é refutado como premissa histórica e determinação central para qualquer projeto político soberano.

Como os endogenistas, os neodesenvolvimentistas se inclinam para uma concepção de desenvolvimento capitalista com roupagem social-democrata. Na medida em que a burguesia necessita legitimar sua hegemonia – sua dominação, no período, repousando mais no uso da força – ela se vê forçada a abrir a discussão sobre a questão redistributiva, ou seja, a acenar para as massas com a possibilidade de uma maior participação nos frutos do desenvolvimento. (MARINI, 1992, p. 97).

Há que indagar se a força dos movimentos sociais, nos anos 1980, com intenso protesto social por eleições diretas que conseguiu derrotar a ditadura, encontrou seu horizonte utópico na questão redistributiva, restrita aos direitos sociais garantidos na nova Constituição. Ela em si expressava, com suas contradições, os limites dados

pela própria impotência do Estado dependente, avançando em temas ligados aos institutos democráticos e às políticas de distribuição de renda, mas retrocedendo em outros como a questão da soberania nacional energética, do endividamento, da propriedade fundiária e da estrutura tributária, postulados constitucionais que, ademais, ficaram progressivamente piores, em cada ciclo de contrarreformas. Esse horizonte, que Marini atribui à reedição da ideologia neodesenvolvimentista, efetivamente ganha força nos governos do PT, como dissemos. Este redistributivismo, que não leva em conta a dependência latino-americana sob o imperialismo total do século XXI, é do ponto de vista teórico um equívoco, somente uma volta ao passado. Do ponto de vista político, mais ainda, uma vez que tal projeto é sustentado no mito da conciliação de classes, incapaz de responder à regressão social e produtiva que o neoliberalismo impôs desde os anos 1980, que corresponde, como Marini (1992, p. 99) afirma, à “imposição dos interesses imperialistas no contexto da reconversão econômica que a região é forçada a proceder, ante as mudanças que sofre a economia internacional”. Ainda segundo Marini:

[...] reconversão implica também a redistribuição do capital social em favor dos grandes grupos industriais e financeiros, a qual se estende àquela porção atualmente em mãos do Estado, não causando surpresa que o FMI coloque como questão prioritária a redução do déficit público, um dos instrumentos mais efetivos para tais fins, nas circunstâncias atuais. Para as massas, o preço da reconversão é o agravamento da superexploração do trabalho e a generalização do desemprego, qualquer que seja sua forma. (MARINI, 1992, p. 16).

Desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, a incompatibilidade entre os preceitos nela contidos e a política macroeconômica adotada por diferentes governos é justificativa para a ofensiva conservadora de salvaguarda dos interesses do capital financeiro e de criação de estratégias de maior acesso ao excedente econômico sob o controle do Estado. Autores filiados a perspectivas críticas nos brindaram com importantes reflexões a respeito das medidas de desconstitucionalização das garantias previdenciárias e das numerosas alterações legislativas relacionadas a essa política, em particular a partir dos anos de 1990. Dentre os objetivos das alterações propostas ao longo desse lastro histórico (1990-2016) destacam-se, por

um lado, a redução do valor dos benefícios e a definição de critérios mais rígidos para acessá-los – especialmente o da aposentadoria – e, por outro, o estímulo à complementação previdenciária por meio da adesão dos trabalhadores a planos privados de Previdência Social, revelando um perverso processo de mercantilização de direitos sociais.⁵

Mais recentemente, no contexto de intensificação da atual recessão, no final do primeiro mandato do governo Rousseff, foram aprovadas medidas que visaram restringir o acesso dos trabalhadores a direitos trabalhistas e benefícios previdenciários, pondo em ação o programa eleitoral tucano derrotado, que depois veio a se tornar o programa do governo do golpe. Ali os problemas crônicos e adiados do enfrentamento da sonegação previdenciária e da reversão das isenções desmedidas, este último como estratégia anticíclica mal desenhada, fez com que o governo Rousseff avançasse sobre os direitos dos trabalhadores, para reduzir o renitente e mal dimensionado déficit fiscal, que, em tempos cíclicos, faz o Estado dependente aumentar as transferências do excedente da riqueza socialmente produzida, extraída pelos impostos e contribuições, sobretudo para o capital financeiro. Em essência, trata-se de reduzir a participação do capital variável na composição orgânica do capital pela via da ampliação da taxa de lucro, ainda que em valores pequenos, no caso dessa medida. Ela é paradigmática dos equívocos das contrarreformas petistas: não alcança volume financeiro algum, mas gera estragos na base social dos trabalhadores, que, ao fim e ao cabo, não veem qualquer diferença entre os partidos. Nesses tempos, todos tiram do trabalhador, em suma.

Tal restrição ocorreu por meio de MP, que impôs maiores exigências para o acesso ao auxílio-doença e instituiu normas que limitaram as possibilidades de recebimento e o tempo de duração da pensão por morte, por parte dos dependentes, bem como promoveu outras alterações relativas às contribuições previdenciárias de empresas vinculadas a determinadas atividades econômicas, visando desonerar a folha de pagamento.⁶ Durante a gestão de Dilma Rousseff foi instituída (pela

5 Nesse sentido, merecem destaque os estudos de Gentil (2006), Boschetti (2008), Salvador (2010).

6 Ver nesse sentido: BRASIL. Medida Provisória n. 664, de 30 de dezembro de 2014. **Altera as Leis n. 8.213, de 24 de julho de 1991, n. 10.876, de 2 junho de 2004, n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei n. 10.666, de 8 de maio de 2003.**

Lei nº 13.183, de 2015) a conhecida regra 85/95 pontos para a aposentadoria por tempo de contribuição para mulheres e homens, respectivamente, mas que visava, a partir de 2026, atingir o patamar de 90/100 pontos. Essa regra combinava a idade dos trabalhadores segurados e o tempo de contribuição e foi apresentada como um substitutivo ao fator previdenciário em vigor desde o governo de FHC.

Em virtude no novo cenário político construído a partir da cruzada empreendida pela burguesia brasileira e que resultou na ruptura institucional já assinalada, o governo de Michel Temer passou a implementar contrarreformas ainda mais deletérias e anti-populares que, não fosse a forma como ocupou o Executivo federal, talvez encontrassem imensas dificuldades para serem aceitas e avaliadas pela opinião pública. O redistributivismo neodesenvolvimen-

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm>. Acesso em: 02/01/2017. Esta MP foi convertida na Lei nº 13.135, de 2015; _____. Medida Provisória n. 665, de 30 de dezembro de 2014. **Altera a Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, altera a Lei n. 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm>. Acesso em: 02/01/2017. Esta MP foi convertida na Lei nº 13.134, de 2015; _____. Medida Provisória n. 668, de 30 de janeiro de 2015. **Altera a Lei n. 10.865, de 30 de abril de 2004, para elevar alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv668.htm>. Acesso em: 06/01/2017. Esta MP foi convertida na Lei nº 13.137, de 2015; _____. Medida Provisória n. 669, de 26 de fevereiro de 2015. **Altera a Lei n. 12.546, de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; a Lei n. 12.469, de 26 de agosto de 2011, a Lei n. 12.995, de 18 de junho de 2014, e a Lei n. 11.196, de 21 de novembro de 2005, quanto à tributação de bebidas frias; e a Lei n. 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2015/Mpv/mpv669.htm>. Acesso em: 06/01/2017. Esta MP foi revogada pela MP nº 671, de 2015 que, por sua vez, foi também revogada pela Lei nº 13.155, de 2015; _____. Medida Provisória n. 680, de 6 de julho de 2015. **Institui o Programa de Proteção ao Emprego e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv680.htm>. Acesso em: 06/01/2017. Esta MP foi convertida na Lei nº 13.189, de 2015.

tista é impotente e pode ser politicamente anestesiador, mas certamente é problemático para um governo abertamente servil ao capital internacional e aos bancos.

Com isso, precisamos reconhecer que a política de distribuição de renda pode ser funcional na luta pelo poder político, mas na mesma medida é disfuncional para o capital, no contexto de acirramento da luta de classes, em geral, pela ofensiva do capital em busca da recomposição das taxas de lucro. (PAIVA; HILLESHEIM, 2016, p. 242).

O contexto do golpe é de *guerra de classes*, segundo Nildo Ouriques (2017) em entrevista para o *site* Viomundo. O primeiro movimento da guerra do governo Temer em relação à Previdência Social, – ainda na função interina – se deu com a publicação da MP 726 (posteriormente convertida na Lei nº 13.341, de 29/09/2016), que transformou o então Ministério do Trabalho e Previdência Social em Ministério do Trabalho. Delegou a condução da política previdenciária para uma equipe econômica que atuou sob a liderança do ex-banqueiro Henrique Meireles, os conflitos são evidentes, portanto. Derruir a estrutura administrativa histórica sem qualquer reação popular à altura só revela que o poder bélico de um governo de exceção não é relativo nem pequeno. Logo depois, editou a MP 739, reeditada pela MP 767 visando auditar, suspender e cortar aposentadorias por invalidez e auxílios doença de trabalhadores que estavam, à época, há mais de dois anos em benefício. Esse intento ganhou concretude por meio da instituição de um Bônus Especial de Desempenho Institucional Por Perícia Médica em Benefícios Por Incapacidade (BESP PMBI), o que permitiu um *plus* na remuneração dos médicos peritos em virtude do número de perícias realizadas e relacionadas à incapacidade laborativa geradora de benefício por mais de dois anos. A cada perícia dessa natureza realizada, o perito ganha R\$ 60.

Com o golpe jurídico-parlamentar de 2016 em curso, as principais mudanças na política previdenciária, agora já sob a égide das regras instituídas pela EC 95 – que criou o Novo Regime Fiscal, impondo um teto para os gastos públicos –, dizem respeito também ao tempo de contribuição, a idade para pleitear a aposentadoria e o valor dos benefícios, bem como critérios mais rígidos para acessar aos benefícios previdenciários. Só que dessa vez com requintes de perversão social inéditos.

A PEC 287 define a idade mínima de 65 anos para homens e mulheres se aposentarem, tendo ainda que contribuir por 49 anos para a previdência se quiserem receber a aposentadoria integral, excetuando os militares. Para a aposentadoria por idade, há ainda uma transição para homens e mulheres com mais de 50 e 45 anos, respectivamente. Os demais trabalhadores terão que se enquadrar integralmente às novas exigências, independente do ano que iniciaram a contribuição ao INSS. Assim, o valor do benefício da aposentadoria será calculado com base na média simples de todos os salários de contribuição, aplicando-se o percentual de 51%, acrescido de 1% para cada ano de contribuição. O tempo mínimo para acessar a aposentadoria passa de 15 para 25 anos, inclusive para os trabalhadores rurais que deverão comprovar esse tempo de contribuição e também responder ao mesmo critério de idade.

Assim, a PEC suprime a aposentadoria por tempo de contribuição e avança na perspectiva de fazer com que os atuais trabalhadores e as próximas gerações trabalhem até morrer. Jaime Osorio explica o porquê dessa perene pretensão de prolongar o tempo útil de exploração da força de trabalho:

Isso deve ser relacionado, no entanto, com a ambição do capital de fazer com que toda a vida dos trabalhadores seja tempo de trabalho. A luta de classes é que definirá, finalmente, que porcentagem do prolongamento da vida total será convertida em prolongamento do tempo de trabalho. Tudo que foi dito anteriormente implica, que se na atualidade um indivíduo pode trabalhar por trinta anos sob condições normais e mais vinte anos na aposentadoria, o pagamento diário da força de trabalho deve permitir a ele reproduzir-se de tal forma que possa apresentar-se ao mercado de trabalho durante trinta anos e viver os vinte anos restantes aposentado em condições normais de existência, e não menos. (OSORIO, 2012, p. 50-51).

Considerando o valor da aposentadoria já inferior ao percebido na ativa por conta das inúmeras reformas que antecederam a atual proposta, não teremos mais a hipótese de vivermos 20 anos mais para usufruir dessa aposentadoria. Jaime Osorio também registra as consequências do salário insuficiente ou um processo trabalho com sobredesgaste, próprios da superexploração, que historicamente encurtam o tempo de vida útil e o tempo de vida total dos trabalhadores latino-americanos, mostrando

que se constituem “casos em que o capital está se apropriando hoje dos anos futuros de trabalho e de vida”. (OSORIO, 2012, p. 51).

Além disso, ao igualar as exigências para o acesso à aposentadoria entre homens e mulheres, desconsidera as históricas desigualdades de gênero, quando os indicadores sociais mostram o contrário. Não bastasse isso, para alguém se aposentar no teto previdenciário será necessário que inicie sua vida laboral aos 16 anos, começando a contribuir ao INSS para atingir os 49 anos de contribuição ininterruptos. Essa idade extemporânea se não inviabiliza, dificulta muito a concretização do direito constitucional à educação dos jovens trabalhadores, e mutilará a política de mercado de trabalho, impedindo o fluxo de saída de aposentados e entrada de novos trabalhadores. Ademais, o(a) trabalhador(a) precisará contar com uma dinâmica econômica que lhe garanta emprego formal continuamente, caso contrário, jamais poderá se aposentar aos 65 anos. Essas regras, portanto, além de hipotecarem a efetivação de direitos constitucionais consagrados, penalizam, mais uma vez, os trabalhadores mais pobres. Grande parcela deles irá, a duras penas, contribuir com a Previdência Social sem nunca poder usufruir do principal benefício que a integra – a aposentadoria.

Outro aspecto que merece relevo, diz respeito ao fato de que ao definir as regras de transição para o novo regime a partir do critério de idade (50 e 45 anos para homens e mulheres, respectivamente), o governo Temer não leva em conta o fato de que grande parte dos trabalhadores mais pobres iniciou sua vida laboral muito cedo, o que revela um nítido recorte de classe na fixação desse critério, impondo uma vida inteira dedicada ao trabalho.⁷

7 A PEC 287 inova ao possibilitar, inclusive, a revogação de normas transitórias de EC precedentes, a exemplo das EC 20, 41 e 47. Estas previam regras de transição para trabalhadores públicos civis, em conformidade com as “[...] datas de ingresso no serviço público, se anteriores às respectivas datas de promulgação das emendas. Isto fere a segurança jurídica e traz, de modo desassombrado, lesão ao Estado Democrático de Direito. As constantes mudanças das regras desencadeiam uma sensação de insegurança na população, desestimulando a contribuição previdenciária pública” (AJUFE, 2017). Disponível em: <<http://www.ajufe.org/imprensa/ajufe-e-ministerio-publico-irao-a-luta-por-fortalecimento-da-justica/nota-publica-manifestacao-em-relacao-a-proposta-de-emenda-constitucional-n-287-2016-que-trata-da-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 14/01/2017.

Em relação à pensão por morte, a proposta do governo é de que o seu valor seja definido com base no seguinte cálculo: 50% do valor do benefício recebido pelo contribuinte que morreu, com um acréscimo de 10% para cada dependente. Além disso, esse benefício não estará mais vinculado ao salário mínimo, o que revela uma nítida intenção de abrir campo para reajustes que, ao fim e ao cabo, redundarão na perda do poder de compra dos trabalhadores. Não será mais possível a acumulação do benefício de aposentadoria e o de pensão.

Os trabalhadores que estejam submetidos a condições especiais em virtude da natureza da atividade desenvolvida, pela proposta do governo continuarão a ter direito à aposentadoria especial, mas deverão ter a idade mínima de 55 anos e tempo de contribuição igual ou superior a 20 anos. Em caso de aposentadoria por incapacidade permanente, prevê-se o valor do benefício de 100% da média da totalidade das remunerações percebidas ao longo da vida laboral.

Em relação aos servidores públicos, a tendência é que sejam apresentadas propostas que acabem com a diferenciação entre os regimes (RGPS e RPPS). O valor do benefício com base no salário integral está na mira do governo que propõe sua extinção, bem como a paridade entre os trabalhadores em atividade e os inativos em relação à correção dos benefícios, se estes tiveram menos de 50 e 45 anos, homens e mulheres, respectivamente, e que tenham ingressado na carreira pública antes de 2003. As Unidades da Federação deverão criar fundos de previdência complementar ou deverão aderir ao fundo criado pelo governo federal – a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), apontado como uma solução para o aludido déficit da previdência.

Ao analisarem a ampliação do mercado dos planos privados de previdência, Macário e Rocha (2015, p. 197) asseveram que:

Não por acaso tem crescido o investimento e os ganhos de capitais nesse setor. Segundo dados da Pnad (2011), as Entidades de Previdência Complementar (EFPC) apresentavam um ativo de R\$ 597 bilhões, isto com apenas 3.349 milhões de contribuintes, equivalente a 6,1% do total de contribuintes dos Regimes Geral e Próprio de Previdência Social. [...] a experiência dos países que adotaram um sistema misto de previdência foi baseada na cons-

tuição de uma “previdência pública para pobres” e o fortalecimento de um sistema privado complementar para os que “podem pagar”, com altas taxas de exclusão, inclusive de setores da classe média hoje afetada pela precarização do trabalho. Diz, ainda, que em nenhum desses países há evidências de redução do déficit fiscal ou de aumento da taxa de poupança com investimentos produtivos e geração de empregos, o que derrui argumentos basilares dos protagonistas da contrarreforma.

As reservas dos fundos de pensão são capitalizadas e seus rendimentos, somados aos valores principais produto das contribuições, servem para o pagamento dos benefícios. Entram, portanto, na ciranda do mercado financeiro, servindo como imprescindível mecanismo para fazer com que dinheiro gere mais dinheiro, abreviando a trajetória do processo de valorização do capital (D-M-D' para D-D').

Em termos objetivos, a proposta do governo do golpe é destruir o direito do trabalhador à aposentadoria pública, bem como dos seus dependentes, porque as consequências desbordam, para muito além, o vital problema do tempo de trabalho a mais e do valor reduzido das novas modalidades. Os impactos subliminares podem ser sintetizados: o que se pretende é desestimular a contribuição obrigatória à previdência, tanto do trabalhador, mas sobretudo do empregador. Há uma perspectiva que considera a contribuição patronal como parte do lucro, outra que considera a contribuição parte do salário (indireto). Não é nem uma nem outra, é mais-valia extraída do trabalhador na condição de excedente econômico, cujo retorno é mediado pelo Estado, nessa relação essencial, conquistada ao longo da luta da classe trabalhadora, do ente público fiador dos direitos sociais, nesse caso, em contextos de perda da capacidade produtiva e das alternativas de sobrevivência fora do mercado. É um compromisso civilizatório, não é uma escolha técnica que possa ser relativizada ou descartada, quando pouco lucrativa.

No cálculo puramente funcional dos “apologetas” do *custo Brasil*, sequer compreendem que os custos previdenciários integram o preço da mercadoria ou do serviço, pois compõem as despesas e o preço final dos produtos. A perda gigantesca virá também para o comércio e para os pequenos municípios que acessam receitas das rendas advindas dos direitos previdenciários pela via do consumo popular. Ela movimenta a economia brasileira e o mercado de trabalho, contraditoriamente.

O arranjo espúrio da reforma (aumento da idade e tempo de contribuição e corte nos valores), com o desejado e trágico descompromisso do empregador, conduzirão em desestímulo do trabalhador em seguir contribuindo, que, ao saber que só se aposentará aos 65/70 anos de idade, vai preferir negociar com o seu empregador, no caso de o negociado sobre o legislado prevalecer generalizadamente, conforme pretende a proposta da reforma trabalhista, já que verbas laborais específicas incidem sobre direitos previdenciários. Não sendo mais obrigatória, estará concluída a reconversão neoliberal dos anos 1980, que a mobilização social no processo constituinte, em certa medida, obteve. Os interesses dos fundos de pensão internacional para previdência individual privada social é algo que pressiona a sociedade brasileira, desde muito tempo, e que, por conta da abrangência dos regimes públicos, não conseguem penetrar massivamente.

Considerações finais

Mais do que iníqua, esta é uma reforma que vai destruir a proteção social que os trabalhadores conquistaram a duras penas. Há um conjunto muito grande de imperfeições, com setores do Estado alcançando direitos sem a correta contraprestação, uma perspectiva de universalização impotente, porque desconsidera a superexploração perene, uma heterogeneidade assentada em hierarquias funcionais, o que leva à transferência do setor privado para alguns estamentos do setor público... enfim. Tais características deletérias não serão enfrentadas por este pacote que tende a tornar estas imperfeições ainda mais agudas, ampliando a desproteção para a base dos trabalhadores dos setores público e privado.

O senso comum, nesse caso, desborda o bom senso. A grande maioria dos trabalhadores recebe abaixo do teto. O trabalhador que vive com o benefício da previdência vive mal, a aposentadoria já é menos do que ele teria direito quando ele se aposentou, pelas regras do fator previdenciário. Ao adoecer, necessita do apoio dos médicos do INSS, e como se sabe, não é comum encontrá-lo. Severiano e Macêdo (2015, p. 174-175) assim o demonstram:

É possível fazer analogia entre a expressão *via crucis* e as cenas narradas pelos sujeitos nas trajetórias que enfrentam para

galgar o reconhecimento do direito previdenciário. Alguns desses usuários ou já perderam os vínculos com o mercado de trabalho assalariado e protegido, ou estão ameaçados por estas situações. Uma vez adoecidos, considerados improdutivos, às vezes, com idade avançada, situações que geralmente foram motivadas pelo tipo de trabalho que realizavam. Chegam fragilizados aos balcões dos serviços públicos, pois, ao perderem os vínculos, geralmente vão-se os projetos, as motivações no processo de viver e a saúde. Buscam, na maioria das vezes, apenas hospitalidade para se nutrirem de dignidade, autoestima, mas nem sempre encontram. Na Previdência Social parece que as leis, normas e decretos imperam com força soberana, ditando aqueles a quem é possível ceder lugar. Não se oferece hospitalidade ao que chega anônimo ou a qualquer um que não tenha o estatuto social vinculado, direta ou indiretamente, à sua forma de inserção no mercado de trabalho.

Ao negligenciarem a maioria dos trabalhadores brasileiros, submetidos à superexploração, portanto, informais e sem vínculos reais com a previdência, os trabalhadores formalizados correm o risco de não encontrarem a adesão política necessária à resistência a essa destruição, pois sequer se reconhecem nos sindicatos. Então, a cultura de desprezo pela aposentadoria pública, alimentada na mídia burguesa, que força, em sua grade de programação, a propaganda velada dos planos de previdência privada, será o fator mais problemático do processo de luta dos trabalhadores.

A título de considerações conclusivas, há que relembrar as históricas ambiguidades no reconhecimento dos direitos socioassistenciais, uma vez que importantes avanços obtidos estão na mira do golpe. No que tange à idade mínima para acessar ao Benefício de Prestação Continuada (PBC) – que tem natureza assistencial – a proposta é que seja alterada de 65 para 70 anos de idade, considerando um período de transição de dez anos para a aplicação total da regra. A desvinculação do salário mínimo será mais um componente de destruição, pois que levará à evidente perda do poder de compra, sem reajustes garantidos, numa condição de força de trabalho depositada no mercado. Segundo o governo, o valor do BPC será também fixado por lei específica sem, contudo, apontar como será corrigido.

Os debates que subsidiaram os deputados comprometidos com os trabalhadores no processo constituinte (1986-1988), numa intensa mobilização de sindicatos e especialistas ligados às entidades dos trabalhadores, tinham como desafio responder a duas ordens de problemas distintos, mas complementares: de um lado, assegurar direitos sociais universais (saúde e educação) e, de outro, garantir financiamento para este sistema. O acesso à saúde, antes da reforma sanitária ganhar corações e mentes, estava confinado ao regime salarial formal, vez que a rede hospitalar atendia apenas os segmentos da classe trabalhadora que possuíam plena formalização. O “direito” à assistência social mal era reconhecido, pois que travestido em programas pontuais esparsos da Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Com relação à Previdência Social na CRFB, havia que separá-la de tudo isso, tanto dos serviços de saúde quanto da assistência social, prevendo-se sistemas próprios, municipalizados, e uma unidade entre todos por meio do amplo e universal sistema de seguridade social, a ser criado. Nunca foi. Todavia, a área da Previdência Social repassou o que havia de benefício não contributivo (Renda Mensal Vitalícia) para a política de assistência social recém-reconhecida como direito, e a saúde foi separada inteiramente dessa política, com ministérios, financiamentos e estrutura independentes.

Se o projeto fosse de fato para universalizar, ao invés de separar a área lucrativa (seguro) das consideradas gastos a fundo perdido (saúde e assistência social), a nova legislação constitucional deveria ter estendido a proteção da seguridade, de partida, a todos os trabalhadores brasileiros, vez que a superexploração do trabalho é a condição estrutural da força de trabalho na América Latina, produto de hierarquização histórica:

[...] no continente moreno, o conjunto da População Economicamente Ativa (PEA) é dividido em dois universos paralelos: os que possuem registro formal, com as garantias conquistadas ao longo do século XX, e a imensa maioria informal, sem garantias previdenciárias, aposentadoria, auxílio-doença, benefício em caso de invalidez, muito menos pensão para os dependentes. [...] Para essa imensa maioria – no caso do Brasil, cerca de 50% da força de trabalho empregada, como melhor índice, mas que pode alcançar 80% em outros países do continente – não basta trabalhar brutalmente ao longo de toda a

vida, pois o tempo da pausa ou a renda garantida na velhice jamais chegará, uma vez que não há comprovação de contribuição formal para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Vínculos precários são a regra e não a exceção no capitalismo dependente. (PAIVA, 2014, p. 344-345).

A esse contingente de milhões de trabalhadores nunca houve renda social solidária, que permitisse a velhice sem fome. Todavia, benefícios assistenciais – como o BPC – foram conquistados pela classe trabalhadora do setor informal em vários países, no processo de resistência à reconversão neoliberal, a exemplo da Bolívia, Equador, Argentina, Peru, Venezuela, Colômbia e outros. Se os Programas de Transferência de Renda predominaram como panaceia do laboratório neoliberal dos anos 1990, tais benefícios socioassistenciais são voltados, sobretudo, para os idosos que sempre trabalharam, só que pelas agudas contradições do capitalismo dependente, nunca tiveram sua relação de trabalho formalizada. Camponeses e indígenas, além de mulheres (donas de casa inseridas no trabalho doméstico) e de outros setores superexplorados, protagonizaram com muita e demorada luta política um direito que equivalesse à aposentadoria dos trabalhadores formais. Todos serão descartados, definitivamente, com a proposta do governo Temer.

Neste sentido, cabe uma outra advertência final. A ideia de que os trabalhadores superexplorados que acessam o direito socioassistencial, ou nem isso, estariam fora da proteção social pela ausência de vínculo diretamente contributivo, é um erro. Qualquer e todos os trabalhadores brasileiros contribuem para a seguridade social, pela via das contribuições sobre o consumo, seja pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), seja pela Contribuição sobre o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Trabalham duro e produzem, comem e vestem. São cidadãos de direitos da seguridade social, pela relação contributiva, tal como os demais trabalhadores. Este é o público esquecido, invisibilizado nas análises e na política, cuja ausência de direitos reais será regra para todos, com a vitória do golpe e desse modelo.

O conjunto de medidas que constituem uma grande contrarreforma previdenciária ainda será debatido pelo Congresso Nacional, mas pela sua configuração, os parlamentares o aprovarão sem grandes alterações. Neste sentido, assim como em relação às demais

contrarreformas, a saída mais contundente para tentar barrar a supressão do direito à Previdência Social pública será a ocupação das ruas e a unidade das forças de esquerda, na perspectiva de recompor estas forças que, ao longo dos governos petistas, foram fortemente desmobilizadas por meio da adoção da política de conciliação de classes, somadas àquelas historicamente ignoradas, como os trabalhadores informais do mundo superexplorado, do campo e da cidade.

Artigo recebido em 15 de dezembro de 2016 e aceito para publicação em 10 de janeiro de 2017.

Referências

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social na América Latina. In: Boschetti, Ivanete; Behring, Elaine; Santos, Silvana M. M.; Mioto, Régina C. T. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2008, v. 1, p. 112-128.

BRASIL. Constituição (1988). 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**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 05/01/2017.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 05/01/2017.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 10/01/2017.

DELGADO, Ignácio Godinho. **Previdência Social e mercado no Brasil: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira**. São Paulo: LTr., 2001.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. Tese (Doutorado). Instituto de Economia (IE). Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

MACÁRIO, Epitácio; ROCHA, Flávia R. F. Padrão atual de acumulação de capital, mundo do trabalho e reestruturação da Previdência Social no Brasil. **Katálysis**, v. 18, n. 2, p. 191-201, jul./dez. 2015.

MARINI, Ruy Mauro. *Subdesenvolvimento e Revolução*. Florianópolis: Insular, 2012.

_____. **América Latina**: dependência e integração. São Paulo: Página Aberta, 1992.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social no Brasil**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Jaime Aguiar de; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **(Im) previdência Social**. 60 anos de história da previdência no Brasil. Coleção Saúde e Realidade Brasileira. 2. ed. Petrópolis: Vozes/Abrasco, 1989.

OSORIO, Jaime. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, Carla; OSORIO, Jaime; LUCE, Mathias. **Padrão de reprodução do capital**: contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012, p. 37-86.

OURIQUES, Nildo. Resposta ao projeto do 'covil de ladrões' é uma revolução brasileira que cobre imposto dos ricos e reveja dívida. **Viomundo**, 14/01/2017. Entrevista concedida ao jornalista Luiz Carlos Azenha. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/politica/resposta-ao-projeto-do-covil-de-ladros-e-uma-revolucao-brasileira-que-abandone-a-conciliacao-de-classes.html>>. Acesso em: 14/01/2016.

_____. A produção do déficit previdenciário. **Opinião**, Boletim APUFSC, p. 8, fev./2003.

PAIVA, Beatriz Augusto de. A enigmática contradição entre trabalho e política de assistência social. In: _____ (Org.). **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva**: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras, 2014, p.321-372.

PAIVA, Beatriz Augusto de; HILLESHEIM, Jaime. Ainda sobre os 80 anos do Serviço Social: direitos sociais em tempos de ruptura democrática. **Textos e Contextos**, v. 15, n. 2, p. 234-249, dez./2016.

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

SEVERIANO, Evânia M.; MACÊDO, Alano C. Previdência social: a saga entre trabalho e adoecimento. **Katálisis**, v. 18, n. 2, p. 172-181, jul.-dez./2015.

Crédito Consignado: face da expropriação financeira no curso da contrarreforma da previdência / *Consigned Credit: the face of financial expropriation on the course of the counter-reformation of social security*

RIVÂNIA MOURA¹

Resumo: A Previdência Social se tornou, a partir da década de 1970, peça importante para o capital portador de juros em seu processo de expansão. A financeirização da economia provocou para a Previdência Social um aprofundamento da canalização dos seus recursos para o mercado financeiro. No Brasil, as contrarreformas da previdência operaram no sentido de limitar o acesso aos direitos previdenciários e ampliar o espaço do mercado de seguros privados, denominados previdência. O crédito consignado para aposentados surge nesse contexto em que ocorre um rebaixamento das aposentadorias e, conseqüentemente, das condições de vida desses aposentados. Assim, o consignado, como uma face da financeirização da previdência, propicia o aprofundamento da exploração dos trabalhadores e revela-se como novo achado para o capital bancário. Portanto, a aliança entre subtração das condições de vida dos aposentados e apropriação de parte das aposentadorias pelos bancos revela o mecanismo de expropriação financeira, via crédito consignado.

Palavras-chave: contrarreforma da Previdência Social; consignado; expropriação financeira.

Abstract: Social security, since the 1970's, became an important part for the interest-bearing capital in its process of expansion. The finan-

1 Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. Professora da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Possui estudos e pesquisas na área de política social, com ênfase na Previdência Social, financeirização e crédito.

cialization of economy led to a deepening of social security's resource canalization to the financial market. In Brazil, the counter-reformation of social security operate towards limiting the access to its resources and amplifying the space of private insurance market, called private pension. The consigned credit for retirees comes up in this context where there's a downgrade of retirement pensions and, therefore, the life conditions of these individuals. Thus, the consigned credit, as a face of the financialization of social security, fosters the further exploration of workers and reveals itself as a new discovery for bank capital. Therefore, the alliance between the subtraction of retirees' life condition and the appropriation of part of the retirement pensions by the banks reveals the mechanism of financial expropriation, via consigned credit.

Keywords: counter-reformation of Social Security; consigned; financial expropriation.

A Previdência Social tem historicamente assumido um papel econômico relevante além de significar, em sua essência, uma conquista dos trabalhadores e a possibilidade de sobrevivência com dignidade quando a venda da força de trabalho for limitada por condições físicas ou de idade. O volume de dinheiro movimentado pela Previdência Social tem feito dessa política contributiva um amplo alvo de disputa pelo capital. As contrarreformas da Previdência Social realizadas a partir da década de 1990 no Brasil foram arquitetadas pelo grande capital com o objetivo de canalizar os seus recursos para o mercado de capitais. A contrarreforma para os trabalhadores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) foi realizada por FHC, em 1998, e, na sequência, o governo Lula fechou o seu primeiro ano de mandato com a contrarreforma na previdência para os servidores públicos. Após essas duas grandes alterações sucederam mudanças nos critérios de concessão dos benefícios previdenciários assim como, também, nas isenções fiscais e desonerações para empresas.

Após a contrarreforma de 1998, que institui, dentre outras medidas, o fim da aposentadoria integral e o teto das aposentadorias, abriu-se um grande espaço para expansão da previdência privada, em especial para os fundos de pensão, que são fundos de investimento e não previdência, como destaca Granemann (2006). A continuidade da

contrarreforma do governo Lula também institui esse mesmo sistema para os trabalhadores do serviço público e proporciona, desse modo, a instituição em 2013 do Funpresp [Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público] com a expectativa do governo e dos mercados de vir a ser o maior fundo de pensão da América Latina.

O contexto das contrarreformas integra um momento regressivo para os direitos do trabalho, posto que segue a lógica do ajuste fiscal imposto pelos organismos financeiros internacionais. “Reformar” a previdência se tornou, para o capital, uma das principais medidas de seu ajuste, tendo em vista ser esta uma política que conta com um grande volume de arrecadação no âmbito do Estado. A proposta é, desse modo, reduzir a previdência pública e ampliar o espaço para os fundos de pensão, sob o mote da complementariedade da previdência privada.

O crédito consignado para aposentados e pensionistas do INSS surge após a consolidação das duas fases da contrarreforma da previdência e se configura como nova faceta para canalizar o dinheiro das aposentadorias no mercado de capitais. Conecta-se a esse contexto por ser uma proposta que alia simultaneamente a ampliação do consumo, mesmo com rebaixamento do valor das aposentadorias, e sucção feita pelos bancos de uma parte considerável da aposentadoria para pagamento de juros.

Essa funcionalidade do consignado, assim como o próprio crédito para o trabalho, envolve-se na contradição de possibilitar aos trabalhadores o acesso ao consumo de mercadorias que, em geral, estão para além do valor do trabalho necessário, ao mesmo tempo em que avoluma o capital bancário e sua lucratividade. O consignado para aposentados e pensionistas do INSS se configura como mais danoso, à medida que o próprio valor das aposentadorias já sofreu um rebaixamento e, por isso, afeta a própria sobrevivência dos aposentados.

O movimento orquestrado pelo capital que porta juros para se apropriar do dinheiro da previdência, via arrecadação ou distribuição, configura-se como imprescindível para acumulação e, conseqüentemente, para aumento da exploração do trabalho. Nesse sentido se aprofundam e se metamorfoseam as formas de expropriação operadas pelo capital na busca incessante pela elevação da taxa de lucro.

Expropriação financeira: face atual do movimento de reprodução do capital

O contexto de predomínio do capital portador de juros se acirra em um momento de grande retrocesso para a classe trabalhadora, como, por exemplo, o fim do pacto social, a ampliação massiva do desemprego, o aumento da exploração do trabalho para cumprir a exigência de fazer crescer a produtividade, a privatização/mercadorização dos serviços antes ofertados pelo Estado como direitos sociais.

Tais questões impõem à classe trabalhadora condições de vida mais precárias, redução das possibilidades de consumo e direcionamento dos salários para comprar serviços que antes eram reconhecidos como direitos. Nesse contexto, o crédito, mecanismo fundamental para acumulação de capital, aparece como novidade para os trabalhadores, travestindo-se de alternativa capaz de combater o amplo processo de empobrecimento dos que vivem do trabalho. Chesnais, ao fazer o percurso para compreensão da consolidação da mundialização financeira, identifica que:

A liberalização do comércio exterior e dos movimentos de capitais permitiram impor, às classes operárias dos países capitalistas avançados a flexibilização do trabalho e o rebaixamento dos salários. A tendência é para o alinhamento nas condições mais desfavoráveis aos assalariados. (CHESNAIS, 1996, p. 40).

Revela o autor que o movimento do capital na busca de extração da mais-valia provoca um achatamento dos salários também nos países do centro. O salário, calculado pelos meios de subsistência necessários ao trabalhador, tende a cair à medida que há um rebaixamento no que é considerado necessário à sobrevivência dos trabalhadores. O achatamento dos salários ocorre como fenômeno mundial, mas não significa, pelo menos ainda neste momento histórico, uma equiparação do valor da força de trabalho mundialmente.

O movimento geral que se estabelece para os trabalhadores envolve desemprego,² aumento da exploração do trabalho, diminui-

2 Um dos efeitos mais dramáticos para os trabalhadores tem sido o desemprego: “Apenas no breve período entre o final de 2000 e meados de 2002, mais de 60

ção dos salários em níveis abaixo do mínimo para a sobrevivência, impulso pelo capital para a criação de novas necessidades que, em geral, os salários não podem manter, e a alternativa do crédito para suprir essas necessidades.

O aumento da expropriação do trabalho necessário para manter a lucratividade do capital tem sido um movimento orquestrado mundialmente. A máxima é “elevar a produtividade”. Por conseguinte, o que é necessário para o trabalhador transforma-se, uma vez que o valor do trabalho necessário também se modifica. O empobrecimento das condições de vida da classe trabalhadora e a concepção do que é possível consumir encontram no crédito uma alternativa, momentânea, para manter o padrão de consumo que o salário não permite.

Desse modo, reafirmamos que o crédito para os trabalhadores se insere em um contexto regressivo para a classe, em que grande parte dos direitos adquiridos está em extinção. Por um lado, o contexto atual aponta para uma progressiva e acelerada transformação dos serviços em mercadorias, para a transformação do que era direito em negócio lucrativo. Por outro lado, ocorre o aumento da exploração do trabalho, redução do valor do trabalho necessário e, conseqüentemente, rebaixamento das condições de vida dos trabalhadores.

O movimento de expropriação, próprio da lógica do capital em busca de extração e apropriação do lucro, se reorganiza à medida que o capital altera as estratégias do processo de acumulação. Tratamos, no seu atual estágio de desenvolvimento, de *expropriação financeira*, de modo a evidenciar o processo de expropriação dos trabalhadores, que se dá em dois movimentos articulados e inseparáveis: primeiro, a expropriação do trabalho necessário,³ que reduz as condições de vida

companhias faliram e a indústria de telecomunicações demitiu mais de 500 mil trabalhadores, 50% a mais do que tinha contratado durante a espetacular expansão do período entre 1996 e 2000. Fazendo uma comparação, a indústria automobilística tinha levado quase duas décadas para cortar 732 mil empregos”. (BRENNER, 2003, p. 26).

- 3 O trabalho necessário é, para Marx, o valor necessário para a reprodução do trabalhador, pago sob a forma de salário. Expressa a única possibilidade de reprodução da classe trabalhadora, tendo em vista que esta sobrevive da venda de sua força de trabalho. “O *valor* da força de trabalho se determina pela quantidade de trabalho necessário para a sua conservação, ou reprodução, mas o *uso* dessa

dos trabalhadores; segundo, a apropriação do salário, já reduzido, pelo capital bancário mediante a venda de serviços financeiros, em especial o crédito.

A articulação entre expropriação do trabalho necessário – diminuição do valor do salário,⁴ aumento da exploração – e alternativas financeirizadas para apropriação do salário pelo capital pode ser compreendida como um exemplo de “expropriação financeira”.⁵ Esta categoria vem sendo desenvolvida por Lapavitsas, economista, professor da Universidade de Londres, para explicar o novo achado do capital na busca de produzir lucro. Para o autor, “[...] extrair lucro financeiro diretamente dos *rendimentos*⁶ individuais de trabalhadores e outros adquiriu maior significância. Isso pode ser chamado de expropriação financeira”. (LAPAVITSAS, 2009, p. 1, grifo nosso).

Neste sistema, o papel preponderante é dos bancos, que ampliam substancialmente os serviços para os trabalhadores, a fim de tornar financeirizados os seus salários. De acordo com Lapavitsas (2009, p. 2), “[...] a financeirização permitiu que a ética, moralidade e mentalidade das finanças penetre a vida social e individual”. Cabe ressaltar, que no âmbito da Previdência Social, têm avançado para os trabalhadores as “alternativas” financeirizadas com a compra de previdência privada e a compra do crédito consignado.

A financeirização canaliza todos os setores da vida para o circuito das finanças. Tornou-se não somente comum, mas praticamente obri-

força só é limitado pela energia vital e a força física do operário”. (MARX, [1867] 1988a, p. 98).

- 4 Pode ocorrer, como já afirmava Marx, um aumento nominal do salário, porém este é necessariamente inferior ao aumento da produtividade do trabalho, para se manter em alta as taxas de lucro.
- 5 É importante destacar que a expropriação financeira atende à necessidade urgente do capital financeiro de formar capital bancário em larga escala. Essa vinculação permite que o salário dos trabalhadores seja revertido em capital portador de juros e, por isso, seja lançado no mercado de comércio de dinheiro para ser transformado em capital.
- 6 Essa denominação é utilizada pelo autor. No entanto, cabe aqui o destaque de que a forma de remuneração dos trabalhadores, no âmbito do capital, só pode ser denominada “salário”.

gatório o uso de cartão de crédito, de conta bancária, de empréstimos, de dívidas, de crediário. Segundo Lapavitsas:

Quanto mais os trabalhadores individuais foram forçados a depender de instituições financeiras, mais as vantagens inerentes destas em informação, poder e motivação as permitiram rebalanciar as transações em seu benefício próprio. Os elementos de supremacia e subordinação estão presentes nessas relações, apesar de não haver na produção uma analogia direta à exploração. Ainda assim, a expropriação financeira se baseia em uma desigualdade fundamental entre as instituições financeiras e os trabalhadores com acesso a finanças. (LAPAVITSAS, 2009, p. 15).

No Brasil, de acordo com o Banco Central, o esforço para a “inclusão financeira” trata de inserir os trabalhadores nos serviços bancários e financeiros. Todos os trabalhadores são empurrados, de alguma forma, a estabelecer relações com os bancos. Até os trabalhadores mais pobres, desempregados e, portanto, sem salário, que vivem de subsídios de programas sociais, possuem um cartão magnético e dependem do banco para receber seu pagamento. Até mesmo os benefícios sociais, sob o formato de bolsas a serem pagas aos usuários, passam pelo “filtro” dos bancos,⁷ ou seja, são operados por instituições bancárias.

Deste modo, a sociabilidade regulada pelo cartão magnético não é mais “privilegio” das classes sociais mais abastadas: é uma exigência dos tempos presentes. Por menor que seja a remuneração dos trabalhadores, para o capital é importante que esta seja “capturada” e posta a seu serviço.

7 “Os usuários do Programa Bolsa Família, que são selecionados para o programa por possuírem renda per capita de R\$ 70 mensais, podem optar agora por abrir uma conta bancária na Caixa Econômica Federal para receber o benefício. Ao optar pela abertura da conta, o usuário pode usufruir de todos os demais serviços oferecidos pelo banco: cartão de crédito, empréstimo pessoal, cheque especial, dentre outros. Essa matéria foi divulgada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 23 de agosto de 2012”. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 10/04/2013. Os usuários do PBF já possuem um cartão magnético que lhes dá acesso ao benefício, mas abre-se mais uma possibilidade para a “cidadania bancária” – a conta corrente –, e com ela a oferta de todos os serviços bancários. Essa é uma clara demonstração da violenta sucção que o capital portador de juros faz sobre as rendas do trabalho, não importa a sua quantidade.

Na expropriação primitiva do capital, como revela Marx no Livro I de *O capital*, foram extraídos dos pequenos camponeses todos os seus meios de trabalho, de maneira que eles se tornassem “livres” e disponíveis para vender sua força de trabalho.⁸ Só após a constituição de trabalhadores “livres”, desprovidos de todas as formas de sobrevivência, com exceção da sua força de trabalho, é que de fato o modo de produção capitalista consolida todas as condições para sua reprodução.

No entanto, várias expropriações sucedem à primária. A análise de Virgínia Fontes sobre o atual momento de acumulação do capital nos permite compreender que existem hoje outras formas de expropriação:

A expropriação primária, original, de grandes massas camponesas ou agrárias, convertidas de boa vontade (atraídas pela cidade) ou não (expulsas por razões diversas, de suas terras, ou incapacitadas de manter sua reprodução plena através de procedimentos tradicionais, em geral agrários) permanece e se aprofunda, ao lado de *expropriações secundárias*, impulsionadas pelo capital-imperialismo contemporâneo. (FONTES, 2010, p. 44, grifos da autora).

A fase imperialista combina novas formas de expropriação com as formas antigas. Deste modo, a busca por novos espaços em que seja possível explorar para manter a taxa de lucro crescente faz com que o capital utilize métodos pretéritos de exploração da classe trabalhadora, tais como diminuição dos salários, aumento da jornada, intensificação do trabalho, assim como métodos mais recentes, como a canalização dos salários para o domínio dos bancos, coadunando com a concepção de expropriação financeira. Para Lapavitsas (2009, p. 13):

O envolvimento em larga escala dos trabalhadores nos mecanismos financeiros é a base da expropriação financeira. No entanto, a proporção de rendimentos provenientes dos traba-

8 “O movimento histórico que transforma os produtores em trabalhadores assalariados aparece, por um lado, como sua libertação da servidão e da coação corporativa; e esse aspecto é o único que existe para nossos escribas burgueses da História. Por outro lado, porém, esses recém-libertados só se tornam vendedores de si mesmos depois que todos os seus meios de produção e todas as garantias de sua existência, oferecidas pelas velhas instituições feudais, lhes foram roubados. E a história dessa expropriação está inscrita nos anais da humanidade com traços de sangue e fogo”. (MARX, 1988a, p. 252).

lhadores que vai para os bancos e outras instituições financeiras é difícil de ser medida numa escala agregada. Ainda assim, pela perspectiva dos grandes bancos, não há dúvidas de que emprestar para indivíduos se tornou cada vez mais importante para os lucros bancários.

A expropriação financeira, própria do momento de maior protagonismo do capital portador de juros, apoia-se na criação de mecanismos de submissão dos trabalhadores ao sistema bancário e, para tanto, o crédito apresenta-se como fundamental. Do mesmo modo como fez na expropriação originária, o capital inverte a dependência.

Na expropriação originária, o capital depende de trabalhadores “livres”, desprovidos de outros meios de sobrevivência que não a sua força de trabalho. Contudo, tal condição de trabalho livre, indispensável para a consolidação do modo de produção capitalista, não é uma demanda que emerge dos trabalhadores. O capital é que precisa de homens e mulheres privados de suas condições e meios de sobrevivência para que possam se dispor a vender seu sangue, seu suor e seu saber.

Na expropriação financeira, o movimento é similar. O capital depende do salário dos trabalhadores para garantir sua reprodução, aumentar a acumulação e canalizar esse dinheiro para o sistema bancário. Porém, a dependência se apresenta de forma invertida: dos trabalhadores com os bancos. A inserção dos trabalhadores no sistema bancário gera, em contrapartida, essa dependência, que é alimentada pela sua adesão aos serviços bancários. O que não se revela de imediato é o fato de que essa dependência é fomentada pelo banco e é uma demanda do capital, e não do trabalho.

Consideramos, portanto, os movimentos atuais do capital financeiro como uma nova forma de expropriação: terras, força de trabalho, meios de produção, salários, direitos etc. são retirados para que todas as classes possam ser submetidas à lógica da financeirização. Ou, como afirma Fontes:

A conversão do dinheiro em capital se torna incompreensível se sua análise for limitada apenas à atividade de exploração imediata dos trabalhadores, ou a um momento econômico direto. Embora o lucro de cada movimento singular do capital decorra da exploração do trabalhador livre pelo proprietário

(de meios de produção e/ou de recursos sociais de produção), a conversão de dinheiro em capital envolve toda a vida social numa complexa relação que repousa sobre a produção generalizada e caótica de trabalhadores cada vez mais ‘livres’, expropriados de todos os freios à sua subordinação mercantil. (FONTES, 2010, p. 42, grifo nosso).

Expropriar os trabalhadores de suas condições de sobrevivência é uma das dimensões do processo de acumulação atual. O dinheiro do trabalho, ao ser transformado em capital, alimenta o sistema financeiro e, também, a elevação da exploração e da extração de mais-valia. Com efeito, o pagamento de juros pelos trabalhadores contribui para que o capital explore novos nichos de extração de mais-valia, implemente formas alternativas de precarização do trabalho, diversifique a automação da produção, provoque a diminuição dos postos de trabalho, aumente a exploração via intensificação do trabalho etc.

A inserção dos trabalhadores, até mesmo dos mais pobres, no sistema bancário tornou-se algo comum. Antes da explosão da financeirização, manter conta corrente, cheque e cartão de crédito era algo que estava destinado, além dos capitalistas, a segmentos dos trabalhadores com melhores salários. A popularização do acesso ao sistema bancário ocorre mais por uma demanda do próprio capital do que do trabalho. Isto se deve à necessidade de cada vez mais concentrar dinheiro em favor dos bancos.

A expansão da financeirização não pode ser compreendida sem o contraponto das consequências políticas e sociais que atingem os trabalhadores. Portanto, não está desvinculada da distância cada vez maior entre a concentração de riqueza, de um lado, e o aumento expressivo da pobreza, de outro. Fica, assim, evidente que o crescimento do capital financeiro está imbricado no agravamento das expressões da questão social, ou, como afirma Harvey (2008, p. 86), “[...] a formação ou reestruturação do poder de classe ocorre, como sempre, à custa dos trabalhadores”.

A relação estabelecida entre os capitalistas para a divisão do lucro implica, por um lado, a contrapartida no aumento da exploração dos trabalhadores; por outro, a transformação de parte dos salários em

capital portador de juros. Ambos os resultados são trágicos para os trabalhadores e incidem diretamente na sua condição de reprodução.

Identificamos nesse processo o abrupto movimento de apropriação do capital sobre o salário dos trabalhadores. Os juros pagos pelo trabalho sintetizam a nova expressão da dominação de classe nos tempos presentes, tendo em vista que o trabalhador, muitas vezes, já entrega parte do seu salário ao banco para saldar dívidas assumidas mediante a aquisição de empréstimos. Na análise de Marx, o juro é inteiramente uma relação entre capitalistas.

Assim, o juro, figura particular do lucro, encontra no caráter contraditório do capital expressão independente em que a antinomia se desvanece, sendo inteiramente posta de lado: o juro é uma relação entre dois capitalistas, e não entre capitalista e trabalhador. (MARX, [1867] 2008, p. 506).

Quando o juro é pago pelos trabalhadores significa que é o trabalho necessário que está remunerando o capital. Isto posto, podemos afirmar que a rentabilidade do capital portador de juros depende tanto da exploração do trabalho, ou seja, do trabalho excedente, quanto da apropriação do trabalho necessário.

O crédito ao trabalho cumpre, portanto, o duplo objetivo do capital financeiro, sob o protagonismo do capital que porta juros: formar capital bancário em escala maior e aprofundar o processo de extração de mais-valia. É nesse sentido que compreendemos a intencionalidade da expansão do crédito no Brasil a partir dos governos do PT. O crescimento do crédito como um grande negócio bancário está associado às estratégias do capital para canalizar o dinheiro circulante para o domínio dos bancos. Portanto, essa expansão visa atingir também os trabalhadores: oferta de crédito diferenciado para o consumo e apropriação do dinheiro dos trabalhadores pelas instituições bancário-financeiras. No bojo dessas questões, o crédito consignado será apresentado como novo direito para os aposentados e como negócio seguro para os bancos.

Crédito consignado: expressão da expropriação financeira

No caso específico do crédito consignado para aposentados e pensionistas do INSS, é notório que o seu surgimento veio acompanhado do desmonte da previdência pública após as contrarreformas. O contexto de expansão dos consignados é o de retração dos direitos previdenciários e, portanto, o de retirada de direitos dos aposentados.

Por isso, a apropriação do salário/aposentadoria a ser transformado em capital torna-se imprescindível. Por menor que seja a quantidade de dinheiro dos trabalhadores, ela precisa ser posta à disposição do capital e/ou ser transformada em capital. Em outras palavras, os bancos, ao concentrarem o dinheiro da sociedade, apropriam-se dos salários, aposentadorias, benefícios sociais via programas de transferências de renda etc., para transformá-los em capital.

Esta tendência fundamental pressupõe o envolvimento crescente dos trabalhadores com os mecanismos financeiros para suprir necessidades elementares. Ao mesmo tempo em que, para os trabalhadores, esse mecanismo de crédito lhes permite o consumo de mercadorias necessárias à sua sobrevivência, permite aos bancos a extração de lucros significativos diretamente de salários e aposentadorias.

Mesmo tendo como finalidade ampliar o poder de negociação dos bancos e seus lucros, o crédito para o trabalho se constitui, para os trabalhadores, como uma possibilidade de melhoria imediata de suas condições de vida. Por este motivo, o crédito está fincado nessa contradição fundamental: ampliar o controle do capital à medida que canaliza parte do trabalho necessário para o sistema bancário e financeiro, e permitir aos trabalhadores o consumo de mercadorias, em geral necessárias à sua sobrevivência e qualidade de vida, que somente o salário não lhes possibilita.

O crédito “fácil”, como foi deflagrado o consignado, embora seja uma alternativa contra a privação do consumo por parte dos trabalhadores, encerra também o lucro bancário, a exponencial elevação da concentração de capital, a sucção dos salários/aposentadorias pelo capital bancário, o aumento da exploração dos trabalhadores, o endividamento e, conseqüentemente, o empobrecimento.

Os dados da Tabela 1 nos revelam o curso do dinheiro pago pela Previdência Social aos aposentados e pensionistas e seu caminho para os bancos, via crédito consignado. São apresentados os valores totais do que a previdência paga em forma de aposentadorias e demais benefícios e o quanto foi tomado de empréstimo pelos aposentados.

Tabela 1 – Valor dos benefícios pagos pelo INSS e o valor dos empréstimos consignados entre 2004 e 2013 (R\$ bilhões)

Ano	Valor pago pelo INSS em benefícios (R\$)	Valor dos consignados (R\$)	Consignados/benefícios (%)
2004	126.741.965.613,43	1.485.335.779,24	1,17
2005	142.439.957.147,05	5.560.219.524,36	3,90
2006	158.407.755.495,61	7.482.222.605,46	4,72
2007	172.901.873.227,65	15.525.345.805,47	8,98
2008	190.974.641.214,19	13.917.623.047,20	7,29
2009	218.086.286.418,55	32.694.684.050,59	14,99
2010	245.736.151.043,89	34.751.832.812,01	14,14
2011	271.778.742.827,26	34.599.771.619,23	12,73
2012	308.394.340.222,10	36.601.340.648,37	11,87
2013	345.115.251.812,66	16.917.552.147,73	4,90

Fonte: Suibe.⁹ Elaboração própria

Os dados da tabela da coluna ‘Valor dos Consignados’ representam o valor que foi tomado de empréstimo pelos aposentados e pensionistas. Quando acrescidos a este valor os juros que serão pagos, o montante do que retorna para os bancos passa a ser aproximadamente 2,5% superior. Significa dizer que, no ano de 2009, por exemplo, 37,5% de tudo o que foi pago para a previdência retorna para os bancos, na forma de juros pagos com as aposentadorias e pensões.

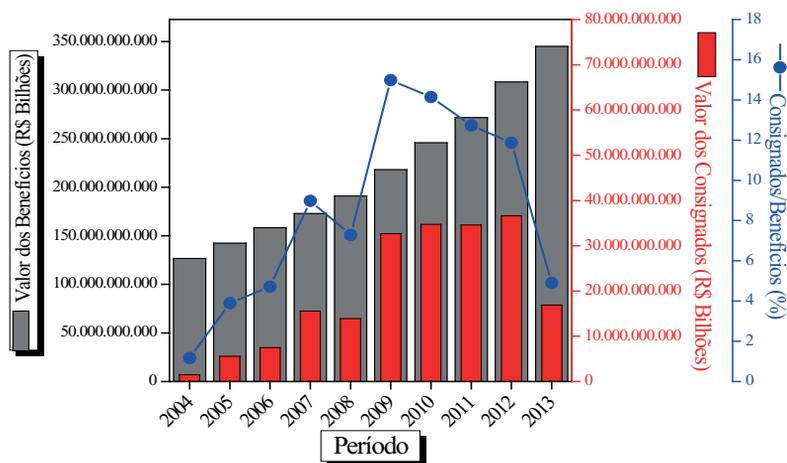
No Gráfico 1 é possível perceber a correlação entre os valores dos benefícios e os dos consignados, bem como avaliar o percentual que os

9 Sistema Único de Informações de Benefícios.

consignados representam em relação ao que é pago pelo INSS em benefício para os aposentados e pensionistas.

Ele nos mostra que o valor dos consignados cresce em proporção maior do que o valor pago em benefícios, com exceção dos anos de 2008 e 2013. Isso gera um processo de ampliação do percentual que os consignados passam a ter em relação aos benefícios. Os dados evidenciam, portanto, um comprometimento maior das aposentadorias com o pagamento dos empréstimos adquiridos, o que permite a apropriação dos bancos em parcelas cada vez maiores do dinheiro dos aposentados.

Gráfico 1 – Valor dos benefícios pagos pelo INSS e valor dos empréstimos consignados entre 2004 e 2013



Fonte: Suibe. Elaboração própria

O mercado dos consignados promove um duplo movimento na economia: amplia a quantidade de dinheiro injetado no consumo e avoluma o capital bancário por meio do pagamento, prolongado, de juros. Por isso, afirmamos que o processo de expansão dos consignados fez destes uma *potência inteiramente nova de expropriação do trabalho*, por ser capaz de canalizar o dinheiro dos trabalhadores para o mercado de capitais. No caso dos aposentados, a situação é mais dramática, pois a expansão do crédito consignado ocorre num contexto de redução das aposentadorias e demais direitos previdenciários.

Nesse cenário de retração da previdência, o crédito pode ser compreendido como uma medida compensatória que visa ampliar o consumo em detrimento da perda de direitos historicamente conquistados. O crédito realiza uma possibilidade de consumo para os aposentados, porém a médio e longo prazos a tendência é de perda da capacidade de consumo, rebaixamento das condições de vida, empobrecimento e endividamento pelo comprometimento das aposentadorias com o pagamento dos juros.

Ocorre, deste modo, um aprofundamento da expropriação financeira dos trabalhadores, nesse caso dos aposentados. O dinheiro pago em juros vai diretamente para os bancos e tende a se transformar em capital, em especial, que porta juros. Este tipo de capital se apropria de parte da lucratividade produzida e, nesse sentido, a sua busca pela valorização influencia o aumento da exploração dos trabalhadores, financiada com dinheiro dos próprios trabalhadores.

Deste modo, o crédito consignado se configura como uma face da expropriação financeira por aliar, num mesmo movimento, o rebaixamento das condições de vida dos aposentados e a sucção de parte das aposentadorias para os bancos. Provoca a médio e longo prazos uma situação mais precária de sobrevivência por conta do endividamento. Em 2015, foi aprovada a ampliação da margem consignável, ou seja, a quantidade das aposentadorias que pode ser comprometida com o pagamento dos empréstimos consignados, em 35% com extensão de prazo para 72 meses.

Em 2016, por exemplo, se um aposentado ou pensionista que tem um salário mínimo, R\$ 880,00, comprometer os 35% permitidos pelo INSS, pelo tempo máximo de 72 meses, receberá mensalmente, durante todo esse período, apenas R\$ 572. Ao levar em consideração que, nos últimos dezoito anos, o valor dos benefícios pagos pelo INSS tem caído bastante, ao passo que a “alternativa” do consignado se alastra, é possível prever um alto índice de endividamento e empobrecimento dos aposentados.

Ademais, o empréstimo consignado abriu a possibilidade para aquisição de outros tipos de créditos, o que pode influenciar ainda mais o processo de acúmulo de dívidas e dependência aos bancos e instituições financeiras. A expropriação financeira propiciada pelo

capital bancário provoca concomitantemente: dependência dos trabalhadores aos bancos; apropriação pelos bancos de parte considerável dos salários e aposentadorias; acúmulo de dinheiro a ser transformado em capital; ampliação das vendas dos serviços e produtos financeiros aos trabalhadores.

Considerações finais

As “alternativas” financeirizadas apresentadas como saídas para os aposentados e pensionistas do INSS após as contrarreformas da previdência são na verdade consequências. O crédito consignado assim como a previdência privada se tornaram achados do capital para garantir seu movimento de reprodução, em especial, para permitir a expansão do capital que porta juros.

Tal processo não seria possível sem o amplo protagonismo do Estado a favor do capital. Assim como analisa Marx (MARX, [1867] 1988a), na acumulação primitiva, o Estado legitima o processo de expropriação ao passo que cria as severas leis para obrigar o trabalho e regular os salários; nos tempos presentes, o Estado continua a agir para garantir ao capital expropriar as condições de vida dos trabalhadores.

A Previdência Social, pelo volume de dinheiro que movimenta e pela importância econômica que adquire para circulação das mercadorias, tem se tornado alvo das investidas do capital para capturar recursos. Neste sentido, o crédito consignado se configura como um mecanismo capaz de capturar um montante enorme de dinheiro a ser posto a serviço dos bancos. Em dez anos o crédito consignado conseguiu repassar para os aposentados cerca de R\$ 200 bilhões; o retorno para os bancos se dá na ordem de R\$ 500 bilhões, quando acrescidos os juros.

A diminuição do valor das aposentadorias, por um lado, e o pagamento dos juros dos consignados, por outro, ratificam a pulsão operada pelo capital bancário sobre o dinheiro dos aposentados e exemplifica que a expropriação financeira atinge o conjunto dos trabalhadores. No caso dos consignados, o Banco Central do Brasil (BCB), em seu relatório de economia bancária e crédito, atesta que este tipo de empréstimo foi responsável, durante 2004 e 2013, por grande parte da lucratividade bancária, tendo sido o crédito com maior expansão no período.

**Submissão em 30 de novembro de 2016 e aceito para
publicação em 30 de dezembro de 2016.**

Referências

BCB. **Relatório de Economia Bancária e Crédito (2003-2013)**. Brasília: BCB. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?spread>>.

BRASIL. **Lei nº 10.820 de 17 de dezembro de 2003**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.820Compilado.htm>. Acessado em: 16/01/2014.

BRENNER, Robert. **O boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial**. Trad.: Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2003.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Trad.: Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da 'previdência privada'**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. (Tese de doutoramento).

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

LAPAVITSAS, Costas. **Capitalismo financialised: crisis and financial expropriation** Londres, 2009. (mimeo). Tradução: Eudo Júnior.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro 1 e 2, v. I e II. Trad.: Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, [1867] 1988 e 1988a.

O mercado da previdência privada aberta no Brasil¹ / *The market of open-ended private pension in Brazil*

HENRIQUE ROZENDO²

Resumo: O artigo debate a previdência privada aberta como uma mercadoria que, por meio do capital que porta juros, garante o processo de produção e reprodução do capital. Analisa, também, a sua expansão como parte da proposta de ‘reforma’ previdenciária em curso, tendo no Estado um agente importante para a garantia da sobrevivência das instituições que operam com este produto.

Palavras-chave: previdência privada aberta; seguro; mercadoria.

Abstract: This paper discusses open-ended private pension as a commodity that, by means of interest-bearing capital, guarantees the process of production and reproduction of capital. It also analyzes its expansion as part of the social security ‘reformation’ proposal underway, having on the State an important agent to ensure the survival of the institutions which operate with this product.

Keywords: open-ended private pension; security; commodity.

A política previdenciária no Brasil tem sido discutida de várias formas e com prismas analíticos distintos, que perpassam, de um lado, pela compreensão econômica aparentemente deficitária desta política, na qual resultaria na necessidade de reformá-la e, por outro lado, de uma análise a partir da crítica da economia política, capaz de desmistificar e revelar o papel que a previdência assume nos marcos da

1 O presente trabalho é fruto do nosso objeto de estudo no Doutorado em Serviço Social da UFRJ, sob a orientação da prof^a Sara Granemann.

2 Doutorando em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Bolsista Capes. Professor do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

realidade brasileira, sobretudo quando esta tem se tornado fonte necessária para o processo de acumulação e reprodução do capital.

De partida, entendemos que as políticas sociais devem ser pensadas como a forma pela qual o Estado intervém nas expressões da questão social,³ na mediação do embate entre o capital e o trabalho. Aludimos, assim, neste texto, que ao falarmos sobre previdência privada, especificamente a aberta, consideramos ser esta uma forma de seguro pela qual o grande capital se apropria da riqueza produzida pelo trabalho não pago, a fim de transformá-la em capital que porta juros. Trata-se de uma negação da política social, uma “não previdência” (GRANEMANN, 2006), que necessita da política previdenciária pública para expandir seus negócios e garantir a sua rentabilidade.

Demarcamos, assim, que a previdência privada não é uma expressão de luta da classe trabalhadora por melhorias na sua condição de vida, mas justamente se revela como um mecanismo pelo qual o capital aprofunda a exploração da força de trabalho, contribuindo para a alienação da classe trabalhadora, que passa a entender a previdência privada como uma saída possível para a garantia da proteção social.

Neste sentido, as aproximações advindas a partir das nossas inquietações de pesquisa sobre a previdência privada aberta partem da realidade como método expositivo capaz de deslindar este tipo de mercadoria. Com isso, o presente trabalho tem por objetivo apresentar o debate sobre a previdência privada aberta na realidade brasileira, bem como tecer algumas considerações sobre como tal mercadoria vem sendo posta à venda aos/às trabalhadores/as, tendo no Estado um agente importante para a garantia da sobrevivência das instituições financeiras que operam com este produto.

A atividade seguradora no Brasil

Data do período do Império a primeira companhia autorizada a funcionar no país, a Companhia de Seguros Boa Fé, que tinha por objetivo operar no seguro marítimo, sendo regulada pela Casa de

3 Netto ([1992] 2007) sinaliza que só é possível pensar em política social pública na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista.

Seguros de Lisboa. Com a promulgação do Código Comercial Brasileiro, pela Lei nº 556, de 1850, tivemos o desenvolvimento do seguro no Brasil, que incentivou o aparecimento de inúmeras seguradoras que passaram a operar não só com o seguro marítimo, expressamente previsto na legislação, mas, também, com o seguro terrestre.

Demarca-se que o Código Comercial proibia o seguro sobre “a vida de alguma pessoa livre”, restando claro que só se podia fazer seguro de vida sobre o escravo, sendo este considerado uma mercadoria. O seguro de vida, proibido expressamente pelo Código Comercial, foi autorizado em 1855.

Com a expansão do setor, as empresas de seguros estrangeiras começaram a se interessar pelo mercado brasileiro e transferiam para suas matrizes os recursos financeiros obtidos pelos prêmios cobrados, provocando uma significativa evasão de divisas (SUSEP, 1997). O grande volume de capital estrangeiro⁴ nos setores da economia nem sempre foi visto como aceitável pela elite brasileira. Deste modo, a promulgação do Decreto nº 294, de 1895, que dispunha exclusivamente sobre as companhias estrangeiras de seguros de vida que funcionavam no país, obrigava-os a empregar o total das reservas técnicas em bens e em valores nacionais.

A legislação nos anos seguintes regulou o funcionamento das companhias de seguros já existentes ou que viessem a se organizar no território nacional. O Regulamento Murtinho⁵ criou o primeiro órgão fiscalizador oficial da atividade de seguros: a Superintendência Geral de Seguros,⁶ subordinada diretamente ao Ministério da Fazenda. Cabe destacar que o referido decreto proibia que companhias de seguros de vida realizassem seguros terrestre e marítimo e vice-versa.

4 Segundo Costa (2001) o número de sociedades anônimas a funcionar no Brasil, no período de 1899 e 1910, era em torno de 41 empresas nacionais contra 160 estrangeiras.

5 O Decreto nº 4.270, de 10 de dezembro de 1901, ficou assim conhecido por ser regulamentado pelo então ministro da Fazenda Joaquim Murtinho, no governo do presidente Campo Sales (1898-1902).

6 Posteriormente, pelo Decreto nº 5.072, de 12 de dezembro de 1903, a Superintendência Geral de Seguros foi substituída por uma Inspeção de Seguros, também subordinada ao Ministério da Fazenda, com a mesma sistemática que teria a superintendência.

O Código Civil Brasileiro, de 1916, avançou no ordenamento jurídico sobre o contrato de seguros, apontando que “a vida e as faculdades humanas também se podem estimar como objeto segurável, e segurar, no valor ajustado, contra os riscos possíveis, como o de morte involuntária, inabilitação para trabalhar ou outros semelhantes”.

Em 1919, no período pós-primeira guerra mundial, o Congresso aprovou a Lei de Acidentes de Trabalho que tornava obrigatório o seguro de acidentes em todas as empresas industriais, contribuindo assim para o crescimento do mercado segurador. Com a Lei Eloy Chaves, de 1923, teve-se o início de uma maior intervenção do Estado na sociedade com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), excluindo as seguradoras da participação em um mercado com grandes possibilidades de lucros. (COSTA, 2001).

As Constituições brasileiras de 1934 e 1937 instituíram o “princípio da nacionalização do seguro”, impulsionado pelo movimento da realidade brasileira vivenciada pelo “Estado Novo” no governo do presidente Getúlio Vargas. Iniciou-se, assim, uma nova era nacionalista que modificaria as estruturas do mercado segurador brasileiro.

Em 1939, foi criado o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), via Decreto-Lei nº 1.186, o qual estabeleceu que, a partir de então, as sociedades seguradoras ficavam obrigadas a ressegurar no IRB as responsabilidades que excedessem sua capacidade de retenção própria. O governo federal procurou, assim, evitar que grande parte das divisas fosse enviada para o exterior.

No ano posterior, tivemos a regulamentação das operações de seguros privados e sua fiscalização, pelo Decreto-Lei nº 2.063 de 1940, realizadas por sociedades anônimas, mútuas e corporativas. Estas sociedades poderiam funcionar em dois grupos definidos: seguro dos ramos elementares e seguro de vida. Em 1964, a reforma bancária classificou as seguradoras como investidores institucionais.⁷

7 Segundo Fortuna (2015), os investidores institucionais “constituem um tipo de investidor que, por gerenciar recursos de terceiros, e/ou garantir suas obrigações contratuais com terceiros, deve aplicar os recursos que dispõe de acordo com as regras previamente definidas pela entidade fiscalizadora do seu segmento de atividade. Podem ser agrupadas em fundos mútuos de investimentos, entidades abertas e fechadas de previdência complementar e seguradoras”. (p. 43).

Por intermédio do Decreto-Lei nº 261, de 1967, e da Lei nº 6.435, de 1977, é que foram regulados respectivamente as sociedades de capitalização e as entidades de previdência privada, estas prevendo a garantia pelo Estado da segurança econômico-financeira dos planos de benefícios e das entidades de previdência, no intuito de propiciar uma integração dos processos sociais e econômicos do país.

A Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, substituiu a Lei nº 6.435, de 1977, destacando o caráter facultativo e eminentemente complementar deste tipo de 'previdência', sendo organizado de forma autônoma ao regime geral de Previdência Social. A organização da previdência privada passa a se constituir por meio de duas modalidades: as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC).

As entidades fechadas, também conhecidas como fundos de pensão,⁸ destinam-se aos trabalhadores de uma determinada empresa ou de um grupo delas, e aos servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) é responsável por fiscalizar suas atividades. As entidades abertas são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário acessíveis a qualquer pessoa física. O órgão do governo que fiscaliza e regula os planos de previdência privada aberta é a Superintendência de Seguros Privados (Susep), ligada ao Ministério da Fazenda.

A mercadoria previdência privada aberta

O ponto de partida para entendermos a lógica da previdência privada, especificamente a aberta, dá-se na compreensão desta como um tipo de mercadoria que, por um lado, se apresenta possuidora de *valor de uso*, pois para o trabalhador se garantiria uma aposentaria segura, tendo em vista que com o aparente déficit⁹ da Previdência

8 Para um maior aprofundamento sobre os fundos de pensão ver Granemann (2006) e Maia (2003).

9 Sobre a desmistificação do déficit previdenciário brasileiro é fundamental a leitura de Gentil (2006) sobre "A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005".

Social pública se tornaria necessário investir em uma nova mercadoria, como a previdência privada; por outro lado, apresenta-se como *valor de troca* que, ao se realizar na esfera da circulação a compra e venda de mercadorias, fornece para o capitalista um volume de capital a ser empregado no setor financeiro.

Há aqui presente o caráter alienado desta mercadoria para a consciência da classe trabalhadora, pois passa a encobrir o papel que esta assume na dinâmica do sistema capitalista. Para Granemann (2006) “a ‘renda’¹⁰ do trabalho transformada e convertida em capital por obra da ‘previdência privada’ presta-se a atuar, fundamentalmente, como capital portador de juros estimulador da especulação, nos mais distintos pontos do planeta”. (p. 51).

Para Marx, em seu Livro III de *O capital*, esse movimento típico do capital comércio de dinheiro faz com que, em um nível de abstração elevado, apresente o dinheiro com mais uma dimensão, a de funcionar como capital. A essa forma específica de mercadoria-capital, Marx denomina de capital portador de juros.

Dinheiro – considerado aqui como expressão autônoma de uma soma de valor, exista ela de fato em dinheiro ou em mercadorias – pode na base da produção capitalista ser transformado em capital e, em virtude dessa transformação, passar de um valor dado para um valor que se valoriza a si mesmo, que se multiplica. Produz lucro, isto é, capacita o capitalista a extrair dos trabalhadores determinado quantum de trabalho não pago, mais produto e mais-valia, e apropriar-se dele. **Assim adquire, além do valor de uso que possui como dinheiro, um valor de uso adicional, a saber, o de funcionar como capital.** Seu valor de uso consiste aqui justamente no lucro que, uma vez transformado em capital, produz. Nessa qualidade de capital possível, de meio para a produção de lucro, torna-se mercadoria, mas uma mercadoria *sui generis*. Ou, o que dá no mesmo, o capital enquanto capital se torna mercadoria. (MARX, 1986, p. 255, grifo nosso).

10 Granemann (2006) aponta que o salário do trabalhador passa a ser convertido em “renda”, como assim desejou a economia clássica e os demais pensamentos econômicos atuais, renda esta em favor do capital, apropriada por ele e transformada em capital.

Aqui encontramos conexão entre a previdência privada aberta e a mercadoria-capital, tendo em vista que esta possibilita que a “instituição financeira/prestatário” invista parte do salário do “trabalhador/prestamista” como um capital que se valoriza na esfera da circulação por meio da especulação financeira, agilizando o processo de rotação do capital, para que as mercadorias e o próprio dinheiro não fiquem em alqueive.¹¹ Assim, a previdência privada aberta ao movimentar o mundo das finanças, em especial pelo volume de dinheiro que esta põe em circulação, canaliza estes recursos para as instituições financeiras, a fim de transformá-los em capital que porta juros.

Assim, as medidas de ajustes estruturais que incidem diretamente sobre a Previdência Social visam, por um lado, restringir a Previdência Social pública e ampliar a previdência privada; por outro, transformar os recursos da previdência em capital portador de juros, seja mediante os investimentos dos fundos de pensão, seja por meio da previdência complementar aberta, entre outros. Atingir a Previdência Social se tornou meta desses ajustes, tendo em vista ser esta uma política social de caráter contributivo direto e que, por isso, arrecada um volume imenso de recursos. Desmontar a Previdência Social e canalizar os seus recursos para serem financeirizados é meta a ser alcançada pelo grande capital.

O papel do Estado, assim, passa a assumir centralidade na garantia do acordo contratual entre o trabalhador e as instituições financeiras. Com a Lei Complementar nº 109 de 2001 fica estabelecido que a ação do Estado objetiva, dentre outros elementos, “determinar padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios, isoladamente, e de cada entidade de previdência complementar”.

No Brasil, as operações de planos com cobertura por sobrevivência oferecida em plano de seguro de vida é regulada, basicamente, pela Resolução CNSP 140/2005 (com redação alterada pela Resolução CNSP 148/2006) e pelas Circulares SUSEP 338/2007 – planos de previdência complementar, e 339/2007 – planos de seguro de pessoas.

11 Marx (1986) apresenta duas formas do capital de comércio de dinheiro, a de funcionar como tesouro, um fundo de reserva para meios de pagamento e de compra, e a de capital em alqueive, momentaneamente desocupado e ainda não investido.

A cobertura por sobrevivência, conforme Resolução CNSP 140/2005, opera nas seguintes modalidades: *contribuição variável* e *benefício definido*.

I – Contribuição variável: em que o valor e o prazo de pagamento de prêmios podem ser definidos previamente e o capital segurado, pagável de uma única vez ou sob a forma de renda, por ocasião da sobrevivência do segurado ao período de diferimento, é calculado com base no saldo acumulado da respectiva provisão matemática de benefícios a conceder e no fator de cálculo;

II – Benefício definido: em que o capital segurado, pagável de uma única vez ou sob a forma de renda, e os respectivos prêmios são estabelecidos previamente na proposta (ou propostas).

Entre os planos mais conhecidos da previdência privada aberta, conforme a Susep, estão o Vida Gerador de Benefícios Livres (VGBL) e o Plano Gerador de Benefícios Livres (PGBL). O VGBL é classificado como seguro de pessoa, tendo características previdenciárias, enquanto o PGBL é um plano tradicional de previdência complementar. As aplicações dos recursos destes tipos de fundos variam dos mais agressivos, que investem em renda variável (ações), aos mais conservadores, que aplicam apenas em títulos públicos e/ou títulos privados.

O tratamento tributário seria, segundo a Susep, a principal diferença entre os dois tipos de planos. No caso do PGBL, os participantes que utilizam o modelo completo de declaração de ajuste anual do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) podem deduzir as contribuições do respectivo exercício, no limite máximo de 12% de sua renda bruta anual. No momento do resgate, a tributação no PGBL se dá sobre todo o valor (contribuições mais rendimentos).

No caso do VGBL, os prêmios/contribuições pagos não podem ser deduzidos na declaração de ajuste anual do IRPF, recomendado, segundo as instituições reguladoras, para aqueles que utilizam o modelo simplificado de declaração de ajuste anual do IRPF. Ao ser resgatado, a tributação do Imposto de Renda no VGBL ocorrerá sobre os rendimentos obtidos no respectivo plano. Importante demarcar, também, que tanto com o VGBL como o PGBL não se tem a garantia de remuneração mínima e de atualização de valores, sendo sempre estruturados na modalidade de contribuição variável.

A Confederação Nacional de Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG)¹² aponta que, em 2015, a participação do setor segurador brasileiro no PIB passou a representar 6,18% com uma produção global de R\$ 364,98 bilhões, apresentando um crescimento desde 2011, quando este representava cerca de 4,98% do PIB.

Dos mercados supervisionados pela Susep¹³ – seguros, previdência e capitalização – estes correspondiam, em 2015, a 3,71% do PIB com uma produção de 219 bilhões de reais. Segundo a Federação Nacional de Previdência Privada e Vida (FenaPrevi), os prêmios e contribuições pagos para Seguros de Pessoas e Planos de Benefícios de Previdência Complementar Aberta somaram, em 2015, R\$ 128,79 bilhões. O valor total arrecadado (nominal) representou 2,18% do PIB, apresentando um crescimento real de 4,5% em relação a 2014, como se pode observar na tabela abaixo:

Tabela 1 – Arrecadação e participação no PIB de coberturas de pessoas por tipo de plano, em R\$ bilhões e % de participação

Tabela 1	2011	2012	2013	2014	2015
Plano de Risco ¹	21,34	24,34	28,60	30,73	32,79
Plano de Acumulação ²	51,44	68,12	71,10	80,66	96,00
Cobertura de Pessoas	72,78	92,46	99,70	111,39	128,79
PIB	4.373,70	4.805,90	5.316,50	5.687,30	5.904,30
Penetração do setor no PIB	1,76%	2,11%	2,06%	2,17%	2,18%

Fonte: CNSEG. Informe Anual Mercado Segurador Brasileiro, 2015

¹ Os planos de risco são os seguros coletivos e individuais

² Os planos de acumulação se referem aos da família PGBL e VGBL

12 Ver: CNSEG. **Mercado segurador brasileiro**: resultados e perspectivas. 2015.

13 Os valores relativos ao segmento de seguro saúde se encontram sob a supervisão da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), desde agosto/2001.

É na região Sudeste do país que existe a maior contribuição para o custeio de Planos de Risco e de Acumulação de Seguros de Pessoas e para Planos de Benefícios de Previdência Complementar Aberta, onde foram pagos 67% do valor total das contribuições e prêmios, seguida da região Sul, com 15%; da região Nordeste, com 9,7%; da região Centro-Oeste, com 6,7%; e da região Norte, com apenas 1,7%. (CNSEG, 2015).

O VGBL, quando foi regulamentado pela Susep, em 2002, passou a ter uma aceitabilidade pelo mercado de seguros, passando, em 2014, a representar, juntamente com o seguro de pessoas, 60,3% do mercado de seguros fiscalizados pela Susep naquele ano.¹⁴

Os dados do balanço do 3º trimestre de 2016 da FenaPrevi apontam que as contribuições dos planos abertos de caráter previdenciário (que incluem os PGBLs e os VGBLs) somaram R\$ 26,07 bilhões, que resultaram em uma evolução de 24,02% frente ao mesmo período do ano anterior. (FENAPREVI, 2016).

Nos primeiros nove meses de 2016, de janeiro a setembro, ainda segundo a FenaPrevi, os aportes acumularam R\$ 78,04 bilhões (VGBL – R\$ 71,72 bilhões, PGBL – R\$ 5,69 bilhões e os planos tradicionais de acumulação – R\$ 627,05 milhões), apresentando uma evolução de 16,4% frente ao mesmo período do ano passado.

Como parte deste trabalho em revelar a mercadoria previdência privada aberta no Brasil, é oportuno conhecermos as instituições que tiveram uma maior contribuição em planos abertos de previdência, de janeiro a novembro de 2016, que evidencia conforme a tabela 2 em uma predominância dos grandes grupos econômicos, especialmente do setor bancário.

14 Ver: Susep: **3º Relatório de Análise e Acompanhamento dos Mercados Supervisionados**, 2015.

Tabela 2 – Contribuições em planos abertos de previdência (VGBL e PGBL – jan. a nov./2016)

Empresa	Contribuições (R\$)
Brasilprev Seguros e Previdência S/A	40.797.617.324,00
Bradesco Vida e Previdência S.A.	23.447.120.101,00
Itaú Vida e Previdência S.A.	17.823.431.073,00
Caixa Vida e Previdência S.A.	6.371.429.274,00
Zurich Santander Brasil Seguros e Previdência S.A.	4.597.282.249,00
Kirton Vida e Previdência S.A.	1.318.822.507,00
Icatu Seguros S.A	866.977.046,00
Safra Vida e Previdência S.A.	646.938.772,00
Sul América Seguros de Pessoas e Previdência S.A.	442.228.953,00
Porto Seguro Vida e Previdência S/A.	319.084.011,00
Outras Empresas*	813.527.609,00
Total	97.444.458.919,00

Fonte: Sistema de Estatísticas da Susep, 2016

*Representam 14 empresas que operam com VGBL e/ou PGBL

Nota-se, com isso, que as grandes instituições bancárias controlam um volume considerável de dinheiro proveniente da exploração da força de trabalho. O Estado, ao não garantir efetivamente um sistema de proteção social eminentemente público, tem investido de forma cada vez mais perversa no alargamento da previdência privada, que faz com que trabalhadores ao longo do seu período laboral onerem ainda mais o seu salário, ao “investir” parte deste no mercado de seguros previdenciários.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016: um alento ao “nervosismo”¹⁵ do mercado de previdência privada

As discussões sobre a ‘reforma’¹⁶ da Previdência Social passaram novamente a ser pauta de debate no Congresso Nacional com a PEC nº 287, de 05 de dezembro de 2016, na qual pontuam sobre mudanças no sistema de seguridade social, no intuito de dilacerar a passos rápidos a Previdência Social pública.

As principais mudanças contidas nessa Proposta de Emenda à Constituição dizem respeito ao estabelecimento da idade mínima para aposentadoria aos 65 anos de idade, para homens e mulheres, atrelado ao mínimo de 25 anos de contribuição; regra de transição para homens com 50 anos e mulheres com 45 anos de idade; necessidade dos estados e municípios aprovarem planos de previdência complementar sob pena de sanção; aperfeiçoamento dos regimes próprios de Previdência Social; contribuição do trabalhador rural ao regime de previdência, com a contribuição mensal ainda a ser definida por Lei; e a desindexação ao salário mínimo do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o aumento da idade de 65 para 70 anos.

Todas essas questões colocadas pela presente PEC fazem derruir a Previdência Social pública, bem como as outras políticas ligadas à seguridade social, como a saúde e assistência social, tendo em vista que a estas se relacionam a Emenda Constitucional nº 95 que instituiu o Novo Regime Fiscal, que comumente ficou conhecida como a PEC do teto dos gastos públicos.

Desta feita, qual a relação desta ‘reforma’ como o mercado da previdência privada, especificamente a aberta?

15 Há por parte de alguns estudiosos da esfera econômica certa personificação do mercado financeiro, sendo este considerado um sujeito que possui estados emocionais distintos, a depender da situação econômica vigente, tanto é que nos parece frequente a utilização dos termos de mercado “nervoso”, “calmo”, “aquecido” etc., para nomear o que se passa por trás das transações financeiras.

16 Utilizamos ‘reforma’ entre aspas por entendermos, corroborando a análise de Behring (2003), que se trata de apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, destituindo-se de seu conteúdo progressista, assim, o que se configura na realidade brasileira é uma verdadeira *contrarreforma*, na perda de direitos.

Ora, o mercado da previdência privada cresce com a crise da previdência pública, passando o setor público a exercer o papel regulador desse mercado. As matérias veiculadas pelo *Valor Econômico*, jornal da grande burguesia nacional, são exemplares com relação a esse argumento, vejamos:

- “Rumo à privatização da aposentadoria” (09/12/2016)
- “Reforma aumenta captação privada” (12/12/16)
- “Reforma abre espaço para Estados adotarem previdência privada” (19/12/2016)
- “Reforma da previdência: equilíbrio atuarial, mas ainda longe do justo” (21/12/2016)
- “Reforma abre oportunidade para previdência complementar” (22/12/16)

Na totalidade das matérias, o seu conteúdo aponta para a necessidade de ‘reformular’ a previdência pública para o crescimento da previdência complementar, com uma potencial elevação da demanda por planos privados. Em entrevista ao *Valor*, o secretário da Previdência, Marcelo Caetano,¹⁷ explicou que a medida tem como objetivo estimular a concorrência entre as instituições aptas a ofertar planos de benefícios para os governos regionais, para auxiliar estados e municípios a escolherem a entidade de previdência que oferece o melhor custo.

Somam-se a estes argumentos, a necessidade de se fixar um teto para o valor dos benefícios, estes já pontuados pelas contrarreformas previdenciárias de 1998 e 2003. O estabelecimento deste teto é uma marca importante para a venda do produto previdência privada aberta, tendo em vista que para o mercado de seguros, esta determinação é responsável por estudos de marketing (Cf. RICIOLLI, 2002) capazes de absorver os trabalhadores que ganham acima do valor estabelecido pelo teto do Regime Geral de Previdência Social. Nesse sentido, rebaixar o valor das aposentadorias da Previdência Social pública é de fundamental importância para o crescimento do mercado de previdência privada.

Assim, acreditamos que estes são alguns dos efeitos desta ‘reforma’ para “acalmar” o “nervosismo” do mercado de seguros, em especial da

17 Entrevista publicada em 22/12/2016, disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4811433/reforma-abre-espaco-para-estados-adotarem-previdencia-privada>>.

previdência privada aberta. Alento aos grandes capitais que poderão capturar ainda mais uma parte do trabalho não pago, por meio da apropriação de parte do salário do(a) trabalhador(a), para futuros investimentos no mundo das finanças.

Considerações finais

O debate apresentado neste texto procurou revelar que o processo de desajuste do sistema de proteção social, bem como das políticas sociais em geral, seguem pela contramão dos direitos sociais, na orientação do grande capital portador de juros em favorecimento ao mercado de seguros (ROZENDO, 2016). Nessa compreensão, a política previdenciária no Brasil vê-se envolta no processo de contrarreforma que restringe e minimiza o acesso aos direitos sociais, abrindo espaço para a previdência privada.

A prática corrente de privatizações dos serviços públicos, altamente atrativos aos capitalistas, bem como os serviços sociais, sobre a premissa de incapacidade do Estado em geri-los são argumento fundamental para contrarreformar as políticas sociais.

Com este cenário, abre-se cada vez mais um mercado de seguros que obstina vender a mercadoria previdência privada aberta aos trabalhadores, para que se possa garantir futuramente uma aposentadoria, com a necessidade de se apropriar de parte do trabalho não pago. Opera-se aqui o fetiche desta mercadoria, ocultando o que de fato ela representa.

Neste campo, a previdência privada aberta aparece como uma face nova para a expansão do mercado de capitais que porta juros. Tem-se, com isso, a materialização da financeirização da política previdenciária que, ao garantir reservas consideráveis aos grandes grupos econômicos, especialmente os bancários, faz com que estes capturem uma parte do salário do trabalhador via contribuição à previdência privada.

No tempo presente, necessário se faz desmistificar a Proposta de Emenda Constitucional nº 287/16, sobre a 'reforma' da previdência, para que se reivindique uma ampliação da cobertura previdenciária pública e a garantia da responsabilidade do Estado. Será preciso garantir as fontes

de financiamento da seguridade social e com isso mexer na estrutura fiscal, a fim de torná-la mais progressiva, ou seja, fazer com que quem recebe mais recurso pague mais. Atualmente, quem paga mais imposto é a classe trabalhadora que ganha menos de dois salários mínimos.

Assim, longe de esgotar o debate sobre a previdência privada aberta, é necessário que estudos sejam amplamente realizados e divulgados à classe trabalhadora, sobre as novas formas pelas quais o grande capital se apropria do trabalho humano em favorecimento das grandes corporações internacionais e dos setores burgueses que desejam mercantilizar até a nossa capacidade de pensar.

Submissão em 30 de novembro de 2016 e aceito para publicação em 30 de dezembro de 2016.

Referências

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma**. Desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 05 de dezembro de 2016. **Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>.

CNSEG. **Mercado segurador brasileiro**: resultados e perspectivas. 2015.

COSTA, Ricardo Cesar Rocha. A atividade seguradora nas primeiras décadas da República. In: ALBERTI, Verena (Coord.). **Entre a solidariedade e o risco**: história do seguro privado no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FENAPREVI. **Previdência, 3º trimestre de 2016**. Dados Consolidados. 2016.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro**: produtos e serviços. 20. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2015.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**. Análise financeira do período 1990-2005. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IEconomia/UFRJ. 2006.

GRANEMANN, S. **Para uma interpretação marxista da 'previdência privada'**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. (Tese de Doutorado).

MAIA, Rosana de Almeida. **Fundos previdenciários e o financiamento do desenvolvimento**: o papel dos fundos patrimoniais dos trabalhadores e dos fundos de pensão. Campinas-SP: Unicamp, 2003. (Tese de Doutorado).

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 2. ed. Livro III, v. IV. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, [1992] 2007.

RICIOLLI, Reginaldo. **O marketing de distribuição da previdência complementar aberta**. Rio de Janeiro: Funenseg, 2002. (Caderno de Seguros: teses, v. 7, n. 12).

ROZENDO, Henrique. Previdência privada aberta no Brasil: a outra face da contrarreforma. ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 15. Ribeirão Preto-SP: ABEPSS, 2016.

SUSEP. **3º Relatório de Análise e Acompanhamento dos Mercados Supervisionados**. Superintendência de Seguros Privados (Susep). Comissão de Estudos e Desenvolvimento (CED). 2015. (impresso).

_____. **Anuário Estatístico 1997**. Seguro-Previdência Privada Aberta-Capitalização. 1997.

Crise, trabalho e “financeirização” da Previdência Social na Itália e no Brasil / *Crisis, work and financialization of Social Security in Italy and in Brazil*

MARIA LUCIA LOPES DA SILVA¹

Resumo: Este texto trata das precárias condições do trabalho e das restrições dos direitos previdenciários, tradicionalmente vinculados ao modelo de emprego clássico (cada vez mais raro), no contexto de aprofundamento da crise estrutural do capital, em que se ampliam as pressões sobre o Estado realizadas pelas instituições financeiras como bancos, seguradoras de cartões de crédito, entre outras, para reorientar, a seu favor e de outras frações do grande capital, o fundo público e também as funções sociais da Previdência Social, “financeirizando-as”, o máximo possível, como ocorre na Itália e no Brasil, de acordo com os resultados preliminares da pesquisa de pós-doutorado, em curso, sobre esta temática.

Palavras-chave: crise; trabalho; direitos; previdência; capital.

Abstract: This paper is about the precarious working conditions and of restrictions on pension rights, traditionally linked to the classic employment model (increasingly rare), in the deepening context of the structural crisis of capital, in which the State is increasingly pressured by the interest of financial institutions such as banks, credit cards insurances, among others, to reorient, on their behalf and on other parts of the big capital, the public fund and also the social functions of social security, “financialising them”, as much as possible, as is happening in Italy and Brazil, according to the preliminary results of the post-doctoral research in progress about this subject.

Keywords: crisis; work; rights; welfare; capital.

1 Assistente Social, professora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível de Superior (Capes). Processo BEX.8099/2015-04.

No contexto da crise estrutural do capital que atinge os países capitalistas, desde o início dos anos 1970, com aprofundamento a partir de 2008, o trabalho assume nova configuração, marcada pelo desemprego, a precariedade e a superexploração da força de trabalho. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estimou “que os números do desemprego mundial atingiram 201 milhões, em 2014, [...] superior em mais de 30 milhões ao que existia antes do início da crise [...] em 2008” (OIT, 2015, p. 3). Além disso, “6 em cada 10 trabalhadores assalariados, em todo o mundo, se encontram em condição de trabalho a tempo parcial ou temporário [...] o modelo de emprego clássico é cada vez menos representativo no mundo do trabalho atual”. (OIT, 2015, p. 3).

A acumulação sob o comando das finanças (CHESNAIS, 2001), o uso intensivo de tecnologias avançadas, as novas formas de organização da produção – aqui compreendida, na perspectiva marxiana, em sua totalidade, incluída a distribuição² – são determinantes das mudanças nas relações de trabalho, da expansão do trabalho precário e do desemprego. O mundo vive a “era do trabalho” sem as proteções associadas ao emprego clássico, com contrato por tempo indeterminado. Os tradicionais seguros sociais, no Brasil e na Itália conhecidos como previdência pública, tornam-se escassos sob as pressões das finanças que, associadas a grupos empresariais transnacionais, comandam a acumulação (CHESNAIS, 2001). As pressões realizam-se pelas instituições financeiras que atuam em esfera mundial, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, além de outras instituições bancárias, seguradoras de cartões de créditos, fundos de pensão, sociedades hipotecárias e outras. De tal modo, provoca-se *a redução do espaço da previdência pública e amplia-se o espaço da previdência privada* (SILVA, 2015), que, sob a forma de fundos de pensões – fechados a um grupo de pessoas ou abertos à população –, ou planos geridos por bancos e outros entes financeiros, vive dos juros altos, que

2 Marx ao falar da distribuição, diz que esta, antes de ser distribuição de produtos é distribuição dos instrumentos de produção e também distribuição dos membros de uma sociedade nos diferentes tipos de produção. Dessa forma, “considerar a produção abstraindo dessa distribuição nela contida é manifestamente uma abstração vazia, enquanto, inversamente, a distribuição dos produtos é dada por si mesmo com essa distribuição que é originalmente momento constitutivo da produção”. (MARX, 2011, p. 51).

favorecem os seus investimentos, inclusive em títulos públicos. Assim, o desemprego, o trabalho precário e a “financeirização” da previdência, conformam o feitiço atual do trabalho sem proteção. Os reflexos na Itália e no Brasil são reveladores.

Em face disso, a massa sobrança às necessidades médias do capital forma correntes migratórias em busca de condições para viver, expressando o aprofundamento da pobreza. Ao mesmo tempo, a riqueza aumenta e se concentra. Dados do Credit Suisse, divulgados em outubro de 2015, mostram que, naquele ano, 1% da população mundial possuía tanto dinheiro líquido e investido quanto os 99% restantes (CREDIT SUISSE, 2015). Isso revela que o desenvolvimento das forças produtivas, no processo de aceleração da acumulação, provoca um movimento articulado entre acumulação, centralização e redução de postos de trabalho, como já anunciava Marx:

E enquanto acelera [...] os efeitos da acumulação, a concentração amplia e acelera, ao mesmo tempo, as revoluções na composição técnica do capital, que aumentam a parte constante [o valor dos meios de produção] deste último à causa de sua parte variável [valor da força de trabalho], reduzindo, com isso, a demanda relativa do trabalho. (MARX, 2013, p. 703).

Assim, nota-se, por um lado, que a configuração do trabalho na atualidade decorre e compõe uma processualidade, multideterminada por fatores desta sociedade sob a lógica do capital – essa “potência econômica da sociedade burguesa que tudo domina” (MARX, 2011, p. 60). Por outro lado, o contexto de crise estrutural do capital e a forte presença do capital financeiro no comando da acumulação (CHESNAIS, 2001) pressionam o Estado a reorientar o fundo público e as políticas sociais, de modo a atender às necessidades de acumulação. Neste particular, tratar-se-á da “financeirização” da Previdência Social que ocorre sob a disputa dos rentistas, por novos associados aos planos individualizados ou fundos de pensão – os trabalhadores expulsos da cobertura da previdência pública –, e pelo interesse de novas operações financeiras como a poupança privada, empréstimo consignado ou crédito facilitado aos aposentados e pensionistas da Previdência Social.

Este artigo analisa as condições do trabalho e da “financeirização” da proteção previdenciária diante da crise estrutural do capital,

destacando os seus reflexos na Itália e no Brasil, a partir de resultados da pesquisa teórica de pós-doutorado, em curso na Itália, financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível de Superior (Capes). O sistema de seguridade social da Itália, dos anos 1980, influenciou o previsto na Constituição brasileira de 1988.

O texto possui esta *introdução*, o desenvolvimento, sob o título, *a condição do trabalho e a “financeirização” da Previdência Social no contexto da crise estrutural do capital: as realidades da Itália e do Brasil*, o qual possui duas seções secundárias, *breve referência à realidade italiana* e *breve referência à realidade brasileira*, ao final, traz a *conclusão*.

A condição do trabalho e a “financeirização” da Previdência Social no contexto da crise estrutural do capital: as realidades da Itália e do Brasil

A crise estrutural do capital, que se estende desde a década de 1970, com agravamento a partir da explosão da crise do setor imobiliário nos Estados Unidos, em 2008, se manifesta em várias dimensões e apresenta consequências que afetam a sociabilidade sob a ordem do capital:

Vivemos em uma época de crise histórica sem precedentes, cuja severidade pode ser dimensionada pelo fato de que não estamos enfrentando uma crise cíclica do capitalismo, [...], mas a crise estrutural cada vez mais profunda do próprio sistema do capital. Como tal, essa crise afeta – pela primeira vez na história – a totalidade da humanidade. (MESZÁROS, 2011, p. 55).

No contexto de crise estrutural do capital, o trabalho encontra-se no centro das transformações provocadas pelo capitalismo. A reestruturação produtiva foi a principal estratégia para as mudanças no trabalho desde os anos 1970 e teve como diretriz a reorganização do papel das forças produtivas na recomposição do ciclo de reprodução do capital, na esfera da produção e das relações sociais. (SILVA, 2012). Esta implicou um novo modo de organizar a produção, com base em métodos e processos de trabalho, fundados em tecnologias avançadas; novos padrões de gestão da mão de obra; relações de trabalho, baseadas na desregulamentação dos direitos, tudo sob o “regime de acumulação com dominação financeira”. (CHESNAIS,

2002, p. 4). Isso implicou aumento nos níveis de exploração e prejuízos aos trabalhadores: do desemprego à obsolescência de suas atividades e qualificações; à precarização do trabalho com redução drástica do contrato por tempo indeterminado; à exigência de um perfil de trabalhador altamente capaz de usar sua competência intelectual em favor do capital; à grande prevalência da automação de base microeletrônica em detrimento do trabalho humano em áreas da produção; à cooptação do movimento sindical.

O aprofundamento da crise, a partir de 2008, agravou a situação do trabalho:

O modelo de emprego clássico, no qual os trabalhadores auferem salários e remunerações no quadro de uma relação de dependência *vis-à-vis* com os seus empregadores, têm empregos estáveis e trabalham a tempo completo, está [...] a perder terreno. Nas economias desenvolvidas, o modelo de emprego clássico é cada vez menos predominante [...]. Hoje, [...] é responsável por cerca de metade do emprego global, abrangendo apenas 20% dos trabalhadores em regiões como a África Subsaariana e o sul da Ásia. [...]. Por outro lado, o trabalho por conta própria e outras formas de trabalho [...] estão em ascensão. (OIT, 2015, p. 3).

Assim, “menos de 45% dos assalariados são contratos a tempo completo” (OIT, 2015, p. 3). Em 2014, eram mais de 200 milhões de desempregados no mundo (OIT, 2015). As altas taxas de desemprego e a queda da renda média real dos trabalhadores incidem sobre a pobreza e as migrações. Entre os países de onde se originam mais migrantes e pessoas que buscam refúgio, encontram-se os mais pobres do mundo, com altos índices de desemprego, como os países da África Subsaariana e do sudeste da Ásia (Oriente Médio). A acumulação capitalista “produz constantemente, e na proporção de sua energia e seu volume, uma população trabalhadora adicional relativamente [...] excessiva para as necessidades médias de valorização do capital” (MARX, 2015, p. 705). Em 2013, havia 11,7 milhões de refugiados no mundo – este número aumentou, sobretudo nos países

européus.³ “Em 2015, perseguição, conflito e pobreza forçaram acima de um milhão de pessoas a povoarem a Europa”.⁴

Nesta conjuntura de crise, apesar da redução dos níveis de crescimento econômico em muitos países e da ampliação da pobreza, a riqueza ampliou-se e concentrou-se. Relatório do Bank of Credit Suisse, que atualiza o quadro da riqueza (em patrimônio) das pessoas adultas no mundo, mostra que 1% dos mais ricos do planeta, em 2015, possuía riqueza equivalente a 99% do resto da população mundial (CREDIT SUISSE, 2015, p. 4). Já o Relatório de novembro de 2016 mostra que o número de pessoas adultas com riqueza acima de um milhão de dólares cresceu de 32,335 mil, em 2015, para 32,931mil, em 2016 (CREDIT SUISSE, 2016, p. 26). Segundo a Oxfam Internacional:

A riqueza das 62 pessoas mais ricas do mundo [1% da população mundial] aumentou em 44% nos cinco anos decorridos desde 2010 – o que representa um aumento de mais de um trilhão de dólares [...] ao mesmo tempo, a riqueza da metade mais pobre caiu um pouco mais de um trilhão de dólares [...] – uma queda de 41%. (OXFAM, 2016, p. 2).

Estes dados sugerem que os ricos sairão da crise proporcionalmente mais ricos e os pobres proporcionalmente mais pobres, expressando a lei geral da acumulação capitalista:

Quanto maiores forem a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e o vigor de seu crescimento e, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior será o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível se desenvolve pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva acompanha, pois, o aumento das potências da riqueza. [...] quanto maior forem as camadas lazentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial.

3 Disponível em UNHCR: <<http://unhcr.org/trends2013/64.7779>>. Acesso em: 30/10/2016.

4 Disponível em: <<http://www.unhcr.org/europe-emergency.html>>. Acesso em: 09/11/2016.

Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista. (MARX, 2015, p. 719-720).

Assim, a crise estrutural do capital afeta a humanidade: aumentando a fome e a miséria; destruindo a natureza; reconfigurando o trabalho, pelo desemprego, pela inibição do emprego no modelo clássico e ampliação do trabalho precário, sem direitos; reduzindo os níveis de crescimento econômico e aumentando as dívidas públicas dos países; reforçando o conservadorismo político e ideológico sob a forma de opressão de gênero, cor/raça, etnias e redução das liberdades; forjando as guerras e fortalecendo os aparatos militares etc. Tudo forma um complexo articulado à ampliação das desigualdades sociais, que agudizam a questão social e favorecem a criminalização dos que lutam por direitos, irrompendo a violência que “tem raízes, principalmente nas desigualdades sociais. A distribuição desigual da riqueza social, [...] constitui uma das bases das [...] reivindicações dos movimentos sociais e protestos, do desespero e da violência”. (IANNI, 2004, p. 201).

Estes elementos mostram que a crise do capital em curso não é apenas de natureza financeira. E não o é simplesmente porque “a imensa expansão especulativa do aventureirismo financeiro – sobretudo nas últimas três ou quatro décadas – é naturalmente inseparável *do aprofundamento da crise dos ramos produtivos da indústria*” (MESZÁROS, 2009, p. 25, grifo do autor). Mas, porque os seus efeitos alimentam “o potencial de autodestruição da humanidade”. (MESZÁROS, 2009, p. 29). Porém, a presença das finanças no comando da acumulação do capital no contexto de crise, em que também se aprofundam a liberalização e desregulamentação do capital, traz um elemento novo:

[...] a *presença dos grandes fundos de investimento na criação de crédito*. Eles incluem os seguros de vida, fundos de previdência privada, por capitalização (fundos de pensão), fundos mútuos de investimentos e administradores de carteiras de títulos, que passam a atuar no mercado de ações associando-se a grandes empreendimentos produtivos. (IAMAMOTO, 2008, p. 25).

Este elemento novo explica a grande pressão do capital financeiro sobre o Estado na direção da “financeirização” de políticas sociais, como a Previdência Social. Pressão que não se manifesta de forma transparente, na medida em que são muitos os elementos mistificado-

res em torno desse processo *de redução do espaço de atuação da previdência pública em favor da ampliação da previdência complementar aberta ou fechada* (SILVA, 2015), como: o envelhecimento populacional e a ideia de crise, criando a imagem de inviabilidade da previdência pública sob o regime de repartição; as alegações de altos custos do trabalho, forçando as renúncias fiscais em favor das empresas, reduzindo a participação do capital no custeio da previdência pública e ampliando a participação dos trabalhadores; o falacioso argumento de que os investimentos na previdência pública provocam o aumento da dívida pública dos governos. E assim, a proteção previdenciária é empurrada para a “financeirização”, mediante a redução da quantidade e dos valores das prestações (aposentadorias, pensões etc.), da previdência pública, da inibição do acesso e redução do tempo de usufruto dos direitos restantes. De tal modo, os trabalhadores que ficam sem direitos, ou com direitos insuficientes para manter o seu padrão de vida, são pressionados a buscar os planos geridos por bancos e outros entes financeiros ou os fundos de pensão públicos ou privados sob o regime de capitalização. Deste modo, o processo de “financeirização” da Previdência Social, sob a forma de fundos de pensão, torna-se base de apoio ao modo “financeirizado” de organizar a economia mundial, pois:

Para tudo que pertence à esfera visível das mercadorias, são os grupos industriais transnacionais (os FMN) que detêm a condição de assentar a dominação política e social do capitalismo. Porém, não são eles que comandam o movimento do conjunto da acumulação hoje. Ao término de uma evolução de vinte anos, são as instituições constitutivas de um capital financeiro possuindo fortes características rentáveis que determinam, por intermédio de operações que se efetuam nos mercados financeiros, tanto a repartição da receita quanto o ritmo do investimento ou o nível e as formas do emprego assalariado. As instituições em questão compreendem os bancos, mas, sobretudo, as organizações designadas com o nome de investidores institucionais: *as companhias de seguro, os fundos de aposentadorias por capitalização (os fundos de pensão) e as sociedades financeiras de investimento financeiro coletivo*, administradoras altamente concentradas de ativos para a conta de clientes dispersos (os *Mutual Funds*) que são quase sempre as filiais fiduciárias dos grandes bancos internacionais ou das companhias de seguro. (CHESNAIS, 2001, p. 8, grifo nosso).

Neste processo de afirmação da acumulação sob o comando das finanças (CHESNAIS, 2001; 2002) em contexto de crise do capital, nota-se o crescimento das dívidas públicas dos Estados nação. Segundo Chesnais (2001), a dívida pública americana atingiu perto de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados Unidos, entre 1990-1992, e representou quase 40% da dívida pública mundial. Esta dívida atraiu para os Estados Unidos os fundos líquidos em busca de investimentos financeiros favorecidos pelos juros altos no país desde 1982, o que possibilitou a expansão de seu mercado financeiro. Um processo consolidado pela existência de fundos de pensão e de investimentos financeiros coletivos, os quais, “não teriam podido conhecer um crescimento tão rápido sem esta alimentação dos mercados financeiros pela dívida pública – aquela dos países do terceiro mundo, mas também aquela dos Estados Unidos” (CHESNAIS, 2001, p. 15). Desse modo, “o poder das finanças foi construído sobre o endividamento dos governos” (CHESNAIS, 2001, p. 17). E a dívida pública provoca grande pressão sobre os Estados em relação à destinação do fundo público e aos destinos das políticas e serviços públicos, pois, ao mesmo tempo em que “se converte em fonte de poder dos fundos de investimentos” (IAMAMOTO, 2008, p. 25) pressiona em favor das privatizações:

Sob o efeito de taxas de juros superiores [...] à inflação e ao crescimento do PIB, a dívida pública faz “bola de neve”. Ela é geradora em seguida de pressões fiscais altas sobre as receitas menos móveis e mais fracas, de austeridades orçamentárias e de paralisia das despesas públicas. É ela, no decorrer desses últimos dez anos, que abriu a via para as privatizações. (CHESNAIS, 2001, p. 17).

Para compreender o papel dos fundos de investimentos na cena atual, é preciso notar o espaço que alcançaram nos mercados financeiros. Segundo Gallino,⁵ estes fundos “alcançaram no mundo, ao final de 2007, 17,5 trilhões de dólares, [...] quase um terço do PIB mundial daquele ano. E 8,5 trilhões correspondiam aos contratos do tipo previdenciário – a maior parte individualizados – geridos por companhias de seguros, bancos e outros entes financeiros”

5 Italiano, ex-professor Emérito da Universidade de Torino, morto em nov./2015.

(GALLINO, 2016, p. 230).⁶ Assim, “os fundos de pensão tornaram-se, em menos de vinte anos, um dos mais potentes grupos de investidores institucionais que existem no mundo” (GALLINO, 2016, p. 230). O que explica as pressões para a “financeirização” da proteção previdenciária, neste contexto de crise, em que os governos acumulam enormes dívidas públicas. Os investimentos dos fundos são diversificados, porém, boa parte destina-se à aquisição de títulos públicos, atraída pelos juros altos, que mantêm o ciclo: *dívida pública que pressiona os cortes de investimentos em serviços e políticas públicas, incluindo a Previdência Social, forçando a sua “financeirização”, sob a forma de planos individualizados geridos por bancos e outros entes financeiros ou fundos de pensão (abertos ou fechados) que crescem, sustentados pelos altos juros que os estimulam a investir em títulos públicos – expressão da dívida pública, que desequilibra as orçamentos públicos*. Assim, não são os investimentos em Previdência Social que desequilibram os orçamentos, mas aqueles destinados para pagar juros e amortizar as dívidas públicas, incluindo os fundos de pensão como credores.

Estas expressões da condição do trabalho e do processo de “financeirização” da Previdência Social diante de crise do capital, em tempos de “mundialização do capital e acumulação sob o comando das finanças” (CHESNAIS, 2001; 2005), embora presentes em todo o mundo capitalista, manifestam-se de forma e em níveis diversos em cada região geográfica e/ou econômica e em cada país, pois sofrem determinações locais. Deste modo, procura-se evidenciar, brevemente, suas manifestações na Itália e no Brasil, tendo presente que as diferenças históricas, políticas, econômicas, sociais e culturais, entre ambos, não permitirão comparações, no limite deste artigo.

Breve referência à realidade italiana

A Itália é um país membro da União Europeia (UE), 28,26 vezes menor que o Brasil em dimensão territorial. De acordo com os dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), encontra-se entre as dez maiores economias mundiais. Em 2009, ocupava a sexta posição,

6 Ressalte-se que todas as citações de Gallino (2015 e 2016) são traduções próprias do italiano para o português, que não mais serão informadas após esta citação, por questão de espaço e estética do texto.

decreceu muito, mas, desde 2015, com o Produto Interno Bruto de US\$ 1.815 bilhão retomou a oitava posição.⁷

Segundo as estimativas do Instituto Nacional de Estatística da Itália (Istat), em janeiro de 2016 o país tinha 60,6 milhões habitantes. Destes, 5,5 milhões eram estrangeiros. Em média, 22% da população tinha mais de 65 anos de idade e a esperança de vida ao nascer correspondia a 82,4 anos.⁸ As taxas de fertilidade e mortalidade são baixas, além disso, “71,4% dos italianos morrem em média depois dos 75 anos de idade e somente 8,7% morrem antes dos 60 anos” (PATTA, 2015, p. 13).⁹ De acordo com Rubino (2013), com base nas estimativas do *Istat*, a estrutura etária da população italiana, em 2020, terá os seguintes percentuais por faixas etárias: 13,2% (entre 0-14 anos); 63,7% (entre 15-65 anos); 23,2% (65+anos). Para as mesmas faixas etárias, em 2050, os percentuais estimados são, respectivamente, 12,7%, 53,7% e 33,6% (RUBINO, 2013, p. 18), ou seja, 41,4% da população italiana, em 2050, terá 65 anos de idade ou mais. Assim, “a Itália é o país mais velho demograficamente do mundo” (RUBINO, 2013, p. 16).¹⁰ Em 2011, com base na declaração de renda, a média anual de renda dos italianos era 19.660 mil euros e, entre 100 famílias com as mesmas características, 4,8% tinham características de pobreza absoluta; em 2015, este percentual foi 7%,¹¹ expressando a agudeza da crise.

Outro reflexo dos impactos do aprofundamento da crise no país é a dívida pública. Neste item, a Itália aparece como o segundo país mais endividado da zona do euro, ficando atrás apenas da Grécia. Uma dívida crescente desde o início da década de 1980, que, em maio de 2015, superou os 2.200 bilhões de euros, correspondendo a 132,7% do PIB. (GALLINO, 2015, p. 146).

7 Informação disponível em: <<http://fmi.org>>. Acesso em: 26/11/2016.

8 Informações disponíveis em <<http://istat.it>>. Acesso em: 13/11/2016.

9 Todas as citações de Gian Paolo Patta (2015) são traduções próprias do italiano para português, por questão de estética e espaço esta informação não será mais registrada, após esta citação.

10 Todas as citações de Rubino (2013) são traduções próprias do italiano para português, por questão de estética e espaço esta informação não será mais registrada, após esta citação.

11 Informações de renda e pobreza disponíveis em <<http://istat.it>>. Acesso em: 13/11/2016.

Diante da crise prolongada, o país tenta ajustar sua economia, usando a fórmula neoliberal de “austeridade”, reduzindo os investimentos em políticas e serviços públicos que compõem o Estado social ali desenvolvido no segundo pós-guerra, sob o falso argumento de que tais investimentos aumentam a dívida pública. Outra iniciativa, sob a mesma ótica, é a desregulamentação das relações de trabalho, que tornaram a situação do trabalho mais complexa, como se pode ver. Em 2005, a taxa de desocupação total era de 8,2%, e em setembro de 2016 este percentual alcançou 11,7%, o que corresponde a 3.016 milhões de desempregados. Entre os jovens, com idade entre 15 e 24 anos, a desocupação em 2005 era de 26%, em 2014 cresceu para 42%, em setembro de 2016 caiu para 39,7% – uma discreta redução.¹² Uma das mais profundas transformações do trabalho no país é a redução do emprego clássico e aumento do trabalho precário (parcial, temporário, terceirizado etc). Segundo Patta, com base nos dados do *Eurostat*, a Itália possuía, em 2014, uma força de trabalho ocupada, em que 80% era empregada e 20% autônomo (PATTA, 2015, p. 93) e 18% dos ocupados se encontram em trabalho parcial (PATTA, 2015, p. 94). A área de serviços comporta a maior parte dos ocupados, diante da redução de postos de trabalho na indústria.

A preocupação dos sindicatos, na atualidade, é com o trabalho para os jovens. Com base nas estimativas do *Istat*, os homens ingressam no mercado de trabalho com 24,4 anos de idade e as mulheres com 26,2 anos.¹³ A “taxa de ocupação dos que terminaram um curso superior entre 25 e 34 anos era de 62%, em 2014, 20 pontos abaixo da média do mundo desenvolvido” (ROSINA, 2016, p. 8).¹⁴ A desocupação e a rotatividade no trabalho forçam muitos jovens a procurarem empregos em outros países. Os que ficam, enfrentam o desemprego e o trabalho precário e muitas vezes deixam de estudar fazendo crescer o percentual de *neet*¹⁵ no país, que “está entre os mais elevados da UE depois da Grécia. Elevou-se [...] entre os 15 e 29 anos, de 19% em 2008 a 26,2% em 2014 [...]”; na UE, no mesmo período, passou

12 Dados disponíveis no Istat: <<http://istat.it/statistiche>>. Acesso em: 13/10/2016.

13 Disponível: <<http://www.istat.it/it/lavoro-e-retribuzioni>>. Acesso em: 30/11/2016.

14 Todas as citações de Rosina (2016) são traduções próprias do italiano para português, por questão de estética e espaço esta informação não será mais registrada, após esta citação.

15 Acrônimo de Not (engaged) in Education, Employment or Training.

de 13% para 15,4%” (ROSINA, 2016, p. 8). Uma modalidade de trabalho precário muito usado pelos jovens na Itália é o “*voucher* trabalho”, criado em 2003 e utilizado, a partir de 2008, com o aprofundamento da crise. Trata-se de um bônus de trabalho no valor de 10 euros a hora – valor bruto –, regulamentado por lei, sobre o qual se paga 13% de encargo previdenciário – 7,5 euros é o seu valor líquido. Foi criado para as situações de trabalhos temporários e descontínuos, mas que agora se generaliza. A lei limita o pagamento anual a cada pessoa em 7 mil euros líquidos, e de cada pagadora uma mesma pessoa em 2 mil euros, exceto no setor agrícola, no qual uma pessoa pode receber de um mesmo pagador, 7 mil euros líquidos. Os bônus estão disponíveis nos valores brutos de 10, 20 e 50 euros. São comprados pelos empregadores e trocados em dinheiro pelos trabalhadores, nos correios, nos bancos e em casas comerciais autorizadas e são válidos por 24 meses.¹⁶ O *voucher* é duramente criticado pelos sindicatos: “o *voucher* representa o limite máximo de ataque ao contrato de trabalho”,¹⁷ o que é verdade. Além de ser um instrumento de superexploração dos trabalhadores e de deturpação dos indicadores de desocupação, uma vez que são computados como ocupações criadas. Eles são usados inclusive na administração pública, a exemplo da Liguria, como diz o responsável econômico da Central Geral Italiana do Trabalho (CGIL), “Em 2014 [...] os ‘*voucher* aumentaram muito [...]. Aqui, [...] proliferam em muitas administrações públicas, [...] para os pequenos trabalhos de manutenção”.¹⁸ Assim:

Entre 2008-2009, [...] quando os bônus trabalho começaram a ser adquiridos, passaram de 500 mil a 2,7 milhões. [...]. Entre 2013 e 2015 a percentagem de utilização aumentou 311% e, em 2015, mais de um bilhão de euros foram pagos [...] por um total de 115 milhões de bônus [...]. Os primeiros

16 As informações sobre o *voucher* podem ser localizadas no portal do INPS: <<http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b00%3b5481%3b5484%3b&last-Menu=5484&iMenu=1&iNodo=5484&p4=2>>. Acesso em: 15/11/2016. Tradução própria.

17 Disponível em: <<http://www.rassegna.it/articoli/voucher-il-lavoro-fatto-a-pezzi>>. Acesso em: 15/11/2016. Tradução própria.

18 Idem.

dados de 2016 confirmam a tendência: em janeiro, mais 336% em relação ao mesmo mês de 2015.¹⁹

Este quadro fragiliza a organização e luta dos sindicatos, pela redução e envelhecimento dos sindicalizados. Ainda assim, a sindicalização na Itália alcança cerca de 40% da força de trabalho:

As estatísticas internacionais e dados sobre sindicalização italiana fazem referimento a séries históricas da soma dos inscritos a CGIL, CISL e UIL. [...] estes dados emergem a redução nos anos de debilidade, aqueles do “centrismo” na política (até os 27% de 1967), a grande criação da década seguinte (até 50% de 1978) e, enfim, a tendência decrescente do período sucessivo ao atual 30-33% (a segunda das estimativas), não desprezível no panorama internacional. Os inscritos totais, inclusive os trabalhadores não mais ativos, resultam, atualmente, pouco menos de 12 milhões, e dos quais, cerca da metade são aposentados. (CARRIERI, 2012, p. 77).²⁰

A Itália, apesar da história de luta e resistência da esquerda que governou o país em algumas ocasiões, sofre reorientação política à direita, adota políticas neoliberais e fragiliza os sindicatos. Um exemplo é a interrupção, há seis anos, da experiência com mesa de negociação e contrato coletivo nacional de trabalho, iniciada em 1970. O governo atual,²¹ de um partido dito de esquerda – o Partido Democrático (PD), não a retomou. A interrupção prejudica os trabalhadores, inclusive porque ficam com salários congelados, já que o contrato coletivo de trabalho não se renova.

Quanto ao sistema previdenciário, que começou a se estruturar em 1898, com a criação da Caixa Nacional de Previdência para Invalidez e Velhice para os Operários e, desde 1933, está sob gestão do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em novembro de 2016 possuía 22,8 milhões de trabalhadores segurados, 2,6 milhões de bene-

19 Disponível em: <<http://www.rassegna.it/articoli/voucher-il-lavoro-fatto-a-pezzi>>. Acesso em: 15/11/2016. Tradução própria.

20 Tradução própria.

21 Matteo Renzi (PD), presidente do Conselho dos Ministros da República Italiana de 21/02/2014 a 06/12/2016.

ficiários por incapacidade civil,²² 18,1 milhões de aposentados²³ e 4,8 milhões de prestações de apoio ao rendimento.²⁴ Em 2015, teve uma receita de 415.181 milhões de euros e um saldo de 2.334 milhões.²⁵ Em 2014, os valores médios em euro das aposentadorias por espécies do setor privado foram: por velhice e por tempo de contribuição (*vecchiaia/anzianità*) 1.080; incapacidade, 640.46; incapacidade civil, 420.42; pensão por morte 589.85; auxílios (natalidade, famílias etc.) 417.18 (PATTA, 2015, p. 30). O financiamento do sistema é realizado pelas contribuições dos empresários e trabalhadores, transferências do orçamento do governo federal, transferências de administrações regionais, outras receitas do INPS de aplicações financeiras, alienação de imóveis, entre outros. O orçamento cobre as despesas relativas à assistência social, previdência e proteção em relação a dificuldade no mercado de trabalho e doenças incapacitantes. É o segundo maior orçamento do Estado italiano. Os repasses do governo federal representam cerca de 35% do orçamento do INPS; as contribuições dos trabalhadores e empresários são em torno de 65%, e o resto vem de outras fontes.²⁶

É um dos sistemas mais amplos da Europa, “hoje mais de um sobre quatro italianos (26,5%) goza de uma cobertura previdenciária. O impulso maior veio da reforma de 1968 e da extensão da cobertura [...] aos trabalhadores autônomos”(PATTA, 2015, p. 15). A reforma a que o autor se refere é importantíssima para o sistema previdenciário italiano. O cálculo das aposentadorias pelo sistema “retributivo”, referente a última remuneração recebida, atualizada pelos índices de inflação, substituiu aquele que se baseava na média de valores de contribuições efetuadas, o sistema “contributivo”. Foram criadas medidas para proteger os trabalhadores (diante de demissões e aposentadorias antecipadas) e a produção (as isenções ou contribuições reduzidas). Depois,

22 Esta modalidade é exclusivamente paga pelo Estado, possui natureza assistencial.

23 Aposentadorias por velhice (*vecchiaia*), tempo de contribuição (*anzianità*) e pensões por morte (*superistiti*).

24 Subsídio aos trabalhadores e famílias (assistencial) com rendimentos abaixo do valor da renda de apoio social (*sostegno sociale*).

25 Informações disponíveis em: <https://www.inps.it/portale/default.aspx?iMenu=11&bi=1_1&link=L'ISTITUTO>. Acesso em: 21/11/2016.

26 Disponível em: <<https://www.inps.it/portale/default.aspx?iD=%3b0%3b4940%3b&lastMenu=4940&iMenu=12&cp4=2>>. Acesso em: 30/10/2016.

outros mecanismos ampliadores da cobertura foram criados, como em 1980, quando o sistema sanitário nacional foi criado e passou para o INPS recolher as contribuições e pagar as indenizações por doenças incapacitantes e apoio aos trabalhadores com renda abaixo do sustento básico.²⁷ Porém, desde o início da década de 1990, a Previdência Social vem sofrendo mudanças profundas, seguindo a lógica neoliberal expropriadora de direitos: a redução do tempo de permanência em benefício, devido a regras que retardam a aposentadoria, como a elevação da idade e tempo de contribuição; a redução da quantidade e dos valores dos benefícios por extinção e mudanças das fórmulas de cálculos; enfim, a “financeirização” da proteção previdenciária, pela redução da previdência pública e ampliação da previdência complementar, sob o regime de capitalização. Desde então, as principais restrições ocorreram em 1992,²⁸ pela elevação de 5 anos na idade para fins de aposentadoria por velhice (desde 1939 eram exigidos 55 anos para mulheres e 60 para homens, os requisitos passaram para 60 e 65 anos, respectivamente); em 1993, quando foi criada a previdência complementar pública (fechada a algumas categorias) e privada (relativa aos planos individuais), a qual foi estimulada com a grande contrarreforma²⁹ realizada em 1995, a chamada Reforma “Dini” que introduziu muitas mudanças, mas a principal foi a alteração do cálculo das aposentadorias que passou a ser feito com base nas contribuições efetuadas durante a vida laborativa corrigidas pelo índice de crescimento – PIB,³⁰ o que reduz muito os seus valores. Em 2003, 2004, 2007, 2009, houve mudanças menos expressivas, em 2011 ocorreu a mais impactante contrarreforma, por meio da Lei “Monti-Fornero”, em vigor a partir de janeiro de 2012. As mudanças da “Fornero” na aposentadoria por *velhice (vecchiaia)* partiram dos sistemas de cálculos dos seus valores. Para o sistema de cálculo, com base na média das remunerações corri-

27 Existe um sistema de saúde, com orçamento específico com a participação das 20 regiões italianas.

28 Lei 421, de 23 de outubro de 1992, com vários artigos com regulamentações específicas, *a posteriori*.

29 A palavra “reforma” foi usada historicamente pelos movimentos revolucionários com o sentido de mudanças progressistas. Usa-se o termo “contrarreforma” com conotação inversa, mudanças regressivas.

30 Houve regra de transição para os que já contavam com 18 anos de trabalho. Estes teriam um sistema misto, até 31 de dezembro de 2011 o retributivo, e depois disso o contributivo. Os demais adotaram o contributivo a partir de janeiro de 1996.

gidas (sistema retributivo), passaram a ser exigidos a elevação e a equiparação de idade entre homens e mulheres de todos os setores (público, privado, autônomos), por meio de uma escala móvel, com vigor, entre 2012-2050, de modo que, em 2018, todos os setores com requisitos de idade diferentes terão a idade mínima equiparada em 66,7 anos. A partir de então, as idades serão elevadas igualmente até alcançarem, em 2050, 69,9 anos. Além disso, serão exigidos 20 anos de contribuições que correspondam a um rendimento 1,5 vezes a prestação social (*assegno sociale*) definida pelo INPS.³¹ Se o sistema de cálculo para a aposentadoria por velhice (*vecchiaia*) for com base nas contribuições (sistema contributivo – que corresponde ao total das contribuições corrigidas pela variação do PIB dividido pelos anos de esperança de sobrevivida estimada no momento da aposentadoria) a idade mínima exigida, a partir de 2012, passou a ser 70 anos, que também aumentará e em 2040 alcançará 72,11 anos. A contribuição exigida será de 5 anos. (RUBINO, 2013, p. 41).

Para aposentadorias antecipadas (antiga aposentadoria por contribuição – *anzianità*), o cálculo da aposentadoria será pelo sistema contributivo e o tempo de contribuição em 2012, passou a ser de 42,1 anos, para homens, reduzido em um ano para mulheres. Esse tempo de contribuição deveria ser associado, para ambos os sexos, a uma idade de 63 anos naquele ano. Porém, tanto o tempo de contribuição, quanto a idade serão elevadas gradativamente, de modo que para quem começa a contribuir em 2016, o tempo de contribuição exigido é 42,10 anos para homens, reduzido em um ano para mulheres e a idade, para ambos, é 63,7 anos. Em 2040, o tempo de contribuição será de 45,2 anos para homens e 44,2 anos para mulheres e a idade para ambos será de 65,11 anos (RUBINO, 2013, p. 41). A acumulação de aposentadoria (velhice e antecipada) só é permitida aos trabalhadores autônomos.³² Existem muitas regras de transição, o que gera uma situação de muitos trabalhadores com requisitos diferenciados, com sistema de cálculos mistos etc. Mas, os prejuízos, sobretudo para os jovens, foram enormes. As aposentadorias com base no sistema *contributivo* sofrem reduções de cerca de 30% comparativamente ao sistema *retributivo*. O

31 A prestação social (*assegno sociale*) mensal para 2016 corresponde a 1.254,60 euros.

32 Informações constantes em Patta (2015) Rubino (2013) e <<http://stat.it>>.

aumento da idade e tempo de contribuição retardaram o acesso ao benefício e reduziram o tempo de usufruto. A alíquota de contribuição do trabalhador também foi elevada.

As três maiores centrais sindicais organizaram uma campanha conjunta, iniciada em março de 2016, pela retomada da mesa de negociação, do contrato coletivo de trabalho e revisão de itens da Lei Fornero. A campanha traz como eixo “mudar as aposentadorias e dar trabalho aos jovens”:

A Lei Monti-Fornero [...] foi a maior operação de caixa feita sobre o sistema previdenciário italiano. Serão sacados no período de 2013-2020, cerca de 80 bilhões de euros [...] sobre o sistema julgado sustentável [...]. Estas intervenções introduziram [...] excessiva rigidez no acesso à aposentadoria, gerando iniquidade [...]. Para a CGIL, CISL e UIL é necessária uma intervenção estrutural [...] que dê certezas aos trabalhadores [...] e jovens, e restitua uma parte dos recursos poupados sobre suas peles [...]. Tal reforma também é urgente para desbloquear o mercado de trabalho e oferecer ocupação aos jovens. (CGIL; CISL; UIL; 2016, p. 2).³³

Todas as mudanças regressivas tiveram como justificativas aquelas usadas no mundo inteiro: envelhecimento populacional, mudanças no mercado de trabalho e, sobretudo, a necessidade de “equilibrar os gastos”. Sobre o assunto, Gallino (2015) diz que, durante os últimos anos, a imprensa, membros do governo e partidos que o sustentam, instituições públicas e privadas empenham-se em mostrar que o déficit público italiano “tem sido maior por um aumento excessivo das despesas com proteção social, especialmente saúde, aposentadorias e apoio à renda [...] as políticas de austeridade introduzidas em 2010 se filiam diretamente a essa crença [...] duplamente falsa” (GALLINO, 2015, p. 144). Para provar a falácia do argumento, o autor mostrou que a origem da dívida italiana se deve, sobretudo, a três fatores. O primeiro foi, em 1981, quando, por decisão política, o Banco da Itália parou de adquirir títulos do Estado e estes deixaram de ser vendidos em leilões públicos. A partir daí, os juros incidentes sobre os títulos do Estado elevaram-se

33 Tradução própria. Disponível: <<http://www.cgil.it/?s=VOLANTINO>>. Acesso em: 22/11/2016.

para atrair compradores, fazendo crescer os valores com os juros e amortizações da dívida. O segundo fator é que, no mesmo ano, a balança comercial foi negativa e o governo recorreu a empréstimo no exterior, utilizando títulos do Estado como garantias, aumentando a dívida. O terceiro fator deveu-se ao esforço da Itália para ser aceita na UE com o Tratado de Maastricht, aumentando os impostos para ampliar a arrecadação e equilibrar os seus débitos e reestruturar a economia. Assim, aumentou a arrecadação e passou a destinar mais recursos para os juros e amortização da dívida. Em 2013, o Estado arrecadou dos cidadãos 516 bilhões de euros, mas, “a despesa em favor destes foi apenas 433 bilhões. A diferença de 81 bilhões foi para os serviços da dívida pública. Resultado: da assinatura do Tratado de Maastricht até hoje [2014], a Itália pagou mais de 1,800 bilhão de juros da dívida pública” (GALLINO, 2015, p. 145). Estes dados revelam que não foram os investimentos em proteção que ampliaram a dívida. A eles, juntam-se:

Os dados históricos com as despesas de [...] saúde, previdência, apoio ao rendimento, mostram por sua vez, que não é neles que se devem buscar os buracos do orçamento público. Entre 1991 e 1995, por exemplo, enquanto a dívida pública cresce em relação ao PIB [...] de 100% a 120%, a quota das despesas com proteção social diminui ligeiramente, de 25,2 a 24,8 do PIB (dados do *Eurostat*). Tal quota permanece [...] até 2001 quando aumenta mais de um ponto no quinquênio sucessivo. Os aumentos se fazem sensíveis com o início da crise econômico-financeira. A incidência sobre o PIB sai de 27,7% em 2008 para quase 30%, em 2011. Na verdade, o aumento é em parte real e em parte fictício. De um lado, o crescimento de demissões e desemprego devido à crise faz subir bilhões em favor de um e do outro. Os únicos benefícios temporários geridos pelo INPS, além da CIG³⁴ e as prestações de desemprego, incluem várias outras formas de apoio ao rendimento (temporário) passando de menos de 16 bilhões, em 2008, a 22,5 bilhões, em 2012. Do outro lado, a redução dos denominadores (o PIB) no dito período fez com que a incidência das despesas sociais no

34 CIG. Código identificador de contrato – é usado para identificar e processar prestações temporárias relativas a situações de complementação de renda do trabalhador ou redução das contribuições de empresas, por causa de dificuldades do mercado.

PIB aparecessem em percentuais maiores de um ou dois pontos, embora os gastos absolutos permanecessem abaixo de tal quota. Portanto, os dados históricos do andamento da dívida pública e das despesas com proteção social mostram claramente que o aumento da primeira não pode em absoluto vir imputado a uma antecipação ou paralelo da segunda. O único aumento relevante observável na despesa social, nestes vinte anos, é aquele relativo ao apoio à renda, que se tornou necessário por causa da crise, de 2009 em diante. (GALLINO, 2015, p. 146-167).

Assim, a redução de direitos previdenciários na Itália se deve às pressões do capital com vistas a reorientar o Estado social, para atender aos seus interesses. O propósito é “tentar disseminar um julgamento negativo geral sobre o sistema público de proteção social, a fim de preparar o terreno para a sua privatização” (GALLINO, 2015, p. 149). É o processo de “financeirização” da Previdência Social na Itália, cuja dimensão pode-se notar com a expansão dos fundos de pensão.

A partir de 1993, a previdência na Itália organiza-se baseada no tripé: *previdência pública*, obrigatória (já desenvolvida); a *previdência privada aberta* (fondi aperti), com impulsos a partir de 1996, após decreto presidencial regulamentador e entrada em vigor das regras restritivas da previdência pública, instituídas no ano anterior (Riforma “Dini”); e a *previdência complementar fechada* (fondi negoziali), que, de fato, se desenvolveu, a partir de 2005, após decreto regulamentador. Porém, “ao final de 2009 existiam 506 fundos de pensão, com 4,5 milhões de inscritos. No total, os seus recursos ultrapassavam os 70 bilhões de euros” (GALLINO, 2016, p. 244). Assim, nota-se que a expansão foi rápida. O mais incrível é que, “em 2009, ano de profunda crise, os capitais geridos pelos fundos aumentaram em 33% em relação a 2008” (GALLINO, 2016, p. 245). Essa expansão continuou ocorrendo, ainda que alguns fundos tenham sido desativados ou fundiram-se com outros. De acordo com a Comissão de Vigilância sobre os Fundos de Pensão (Covip), “ao final de 2015, os fundos de pensão em sua totalidade são 469, sendo 50 abertos, 78 planos de previdência individuais (PIP), 304 pré-existentes e o Fondinps, [os quais] superaram no total 210 bilhões de euros” (COVIP, 2016a, p. 2). As adesões, “no final de 2015, [...] são em cerca de 7,3 milhões [...] e o crescimento foi em torno de [...] 13,4%” (COVIP, 2015, p. 2). Ao final de setembro

de 2016, a previdência complementar contava com “cerca de 7,6 milhões de adesões [...]. O patrimônio acumulado [...], ao final do terceiro trimestre de 2016 é de 146,4 bilhões de euros, 4,5% a mais em relação ao final do ano anterior”. (COVIP, 2016b, p. 2).

Os investimentos dos fundos são diversos e pouco detalhados nos documentos da Covip, mas estudiosos e críticos da “financeirização” da Previdência Social os investigam e ressaltam:

[...] Estes recursos, [...], perseguindo o máximo rendimento [...] 70% são investidos no exterior; o resto são em títulos do Estado (29,2%) e somente 0,8 é utilizado em ações italianas, decepcionando tanto os que pensavam e profetizavam que o desenvolvimento da previdência complementar faria bem à asfixiada bolsa italiana. (Confederação Unitária de Base, dez./2013).³⁵

Tanto as análises dos cidadãos quanto das centrais sindicais são diversas em relação a este processo. Chama atenção a análise de Andrea Telara, em 17 de junho de 2016, no sítio *Panorama*:

[...] em seu Relatório Anual a Covip tem pintado um quadro obscuro: enquanto o número total de inscritos aos fundos cresce, aumenta também a quantidade de trabalhadores que interrompem os pagamentos à previdência complementar [...] porque permanecem desempregados ou porque não podem mais contribuir nem com um centésimo a mais. Ao final de 2014 eram 1,6 milhões de pessoas que tiveram que fazer esta escolha, contra os 1,2 milhões, em 2012.³⁶

A CGIL, CISL e UIL – maiores centrais sindicais italianas – defendem a previdência complementar negociaram a criação dos fundos fechados, já, a Confederação Unitária de Base, mais nova e com posições políticas mais à esquerda as critica por esta posição. Dizem as primeiras:

35 Publicado em 10/01/2014, disponível em: <<https://www.cub.it/tfr-e-fondi-pensione/come-investono-i-fondi-pensione-i-soldidei-fondi-pensione-vanno-all-estero.html>>. Acesso em: 29/10/2016. Tradução própria.

36 Disponível em: <<http://www.panorama.it/economia/soldi/fondi-pensione-chi-ha-reso-di-piu/>>. Acesso em: 22/11/2016.

CGIL, CISL e UIL confirmam a importância do papel desenvolvido pela previdência complementar na concorrência para assegurar o mais elevado nível de cobertura previdenciária. Também a esse respeito, é necessário que o governo valorize a poupança gerida pelos fundos fechados reconhecendo a finalidade social também no plano fiscal. (CGIL, CISL, UIL, 2016, p. 2).³⁷

Crítica da Confederação Unitária de Base:

Os fundos de pensão foram o grande imbróglio da reforma “Dini” com a cumplicidade da CGIL, CISL e UIL: com incentivos fiscais e normas, empurraram os trabalhadores para a previdência complementar [...]. Cortaram a aposentadoria pública e tentaram substituí-la pelos fundos de pensões, considerados “fechados”, financiados pelos trabalhadores e empresas estabelecidos nos contratos que são adjacentes aos seguros privados, que qualquer um é livre para, por sua conta, contratar com os planos individuais. (CUB, grifos da autora).³⁸

Assim, os impactos da crise na Itália, a partir da realidade do trabalho e da “financeirização” da Previdência Social aparecem como processos articulados, no contexto da acumulação sob o comando das finanças, golpeando o Estado social no país e ampliando os níveis de pobreza. A alta taxa de desemprego juvenil é um dos fatores de pobreza no presente, com tendências futuras, “sem recuperar o emprego será difícil reduzir a pobreza” (SARACENO, 2015, p. 155). Da mesma forma, é fundamental estancar o processo de expropriação dos direitos sociais, em seu conjunto, em especial das aposentadorias que modificam a vida das pessoas. Pois, “as aposentadorias por velhice ou por tempo de contribuição estão entre os institutos que mais explicitamente combinam aspectos de cidadania social e normalização do curso da vida” (SARACENO, 2013, p. 51). Deste modo, “cada reforma das aposentadorias – que afetem a idade mínima ou máxima para obtê-las, o modo de cálculo de seus valores ou outro –

37 Tradução própria. Disponível: <<http://www.cgil.it/?s=VOLANTINO>>. Acesso em: 22/11/2016.

38 Disponível em: <<https://www.cub.it/tfr-e-fondi-pensione/come-investono-i-fondi-pensione-i-soldi-dei-fondi-pensione-vanno-all-estero.html>>. Acesso em: 29/10/2016. Tradução própria.

deve levar em conta que modifica mais ou menos radicalmente as expectativas das pessoas envolvidas” (SARACENO, 2013, p. 51), e a suas vidas e de suas famílias.

Breve referência à realidade brasileira

Em 2016, segundo as estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil contava com 206,6 milhões de habitantes. A taxa de fecundidade, em 2014, foi estimada em 1,74 filhos nascidos vivos por mulher. Para o mesmo ano, a estimativa da população com 60 anos e mais de idade era 13,7%, para 2030 a estimativa é 18,6%, e para 2060 é 33,7%. Assim, é um país jovem, em 2014, cerca de 89,3% da população tinha menos de 60 anos, em 2060 estima-se 66,3%.³⁹ A média da esperança de vida ao nascer estimada para 2014 foi 75,2 anos, sendo a maior expectativa para as mulheres de Santa Catarina, 81,8 anos, e as menores, para os homens de Alagoas, 66,2 anos; Piauí e Maranhão, 66 anos. Ao completar 65 anos de idade, em 2014, a esperança média de sobrevivência dos brasileiros era 18,3 anos (IBGE, 2015, p. 7; 8;15), evidenciando as diferenças regionais. Quanto aos indicadores de pobreza, considerando os arranjos familiares, em 2004, a renda per capita até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo era 11,3%; em 2014, caiu para 7,9%, porém, no Maranhão e em Alagoas, os percentuais de 2014 eram, respectivamente 23,6% e 21,5% da população.⁴⁰ Os dados do Relatório sobre Desenvolvimento Humano, em 2015, mostram o Brasil na posição 75, entre 188 países,⁴¹ sugerindo precárias condições de desenvolvimento humano. A economia, entre 2004 e 2011, cresceu. Em 2011, o país ocupou a sexta posição entre as maiores economias, com o PIB de US\$ 2,613 bilhões de dólares. Mas, estes valores caíram. Em 2014, o PIB foi US\$ 2,345 bilhões e em 2015 só alcançou US\$ 1,775 bilhões, caindo para a nona posição. Com o aprofundamento da crise,

39 IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2014 e Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 2000-2060 – Revisão 2013. Dados disponíveis em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>>. Acesso em: 27/11/2016.

40 Idem.

41 Disponível em: <<http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200014.html>>. Acesso em: 27/11/2016.

em 2015, a dívida pública atingiu 66,23 do PIB,⁴² o Índice de Preços ao Consumidor-Amplio (IPCA), a inflação oficial do país, elevou-se para 0,96% em dezembro, fechando o ano em 10,67%, contra 6,41%, em 2014.⁴³ Apesar disso, o Relatório, de novembro de 2016, do Credit Suisse diz que, no Brasil, o número de adultos com riqueza acima de 1 milhão de dólares aumentou de 162 para 172 (CREDIT SUISSE, 2016, p. 26). Estes dados mostram que o Brasil pode até ser uma grande economia, porém, é marcado pela pobreza e pela concentração de renda, o que o torna um dos países mais desiguais do mundo. Mostram ainda, que, a partir de 2014, falharam as estratégias governamentais usadas, desde 2003, para reduzir os efeitos da crise, a economia mostrou-se frágil e a distância entre ricos e pobres aumentou.

Na década de 2000, “a nova macroeconomia do trabalho assumiu dimensões contraditórias” (ALVES, 2014, p. 52), pois houve elevação do valor real do salário mínimo, redução do tempo de procura de trabalho, porém ocorreu uma *degradação do trabalho*, com o aumento da rotatividade e dos trabalhos precários (ALVES, 2014). Do total de “postos de trabalho criados na primeira década do século XXI, 94,8% foram com rendimentos de até 1,5 salário mínimo mensal” (POCHMANN, 2012, p. 27), e quase 85% “destinavam-se a trabalhadores de salário de base com escolaridade equivalente ao ensino médio” (POCHMANN, 2012, p. 36). Segundo a Anfip, de 2010 a 2013, a rotatividade foi elevada, entre os trabalhadores “demitidos em 2013, [...apenas] 33% acumularam mais de um ano” (ANFIP, 2015, p. 52). A partir de 2014, o aprofundamento da crise piorou a condição do trabalho. O ano de 2015 fechou com a taxa de desemprego de 9%, uma elevação de 2,5% em relação ao final de 2014 (IPEA, 2016, p. 11). Em 2016, a crise política piorou a situação da economia e do trabalho. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/contínua) referente ao terceiro trimestre de 2016 estimou a taxa de desocupação do período em 11,8%, o que corresponde a 12,022 milhões de pessoas. O rendimento médio real habitual dos ocupados, no período, foi estimado em R\$ 2.015 (menos 2,1, em relação ao mesmo período de

42 PIB e dívida disponíveis em: <<http://pt.tradingeconomics.com/brazil/indicadores>>. Acesso em: 27/11/2016.

43 Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/indicadores.php>>. Acesso em: 27/11/2016.

2015).⁴⁴ Sobre o tema, Clemente Lúcio, Diretor técnico do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), alerta:

Nós saímos de uma taxa de 6% a 7% de desemprego aberto para uma taxa [...] encostando em 12%, isto é, houve um aumento, em mais ou menos dois anos, de quase cinco milhões de pessoas em [...] desemprego aberto. Além disso, no Brasil existe um outro contingente de pessoas que se encontram ocupadas pelo emprego precário – que nós chamamos de desemprego oculto pelo trabalho precário –, que são as pessoas que fazem “bicos” para sobreviver, mas continuam precisando muito do emprego. Existe também o que chamamos de desemprego por desalento, que são pessoas que desistiram de procurar emprego, [...], mas declaram que precisam de um trabalho para viver. [...]. Se somarmos essas duas condições, é provável que o volume de desempregados, incluindo o desempregado aberto, seja de 18 a 20 milhões de brasileiros. É um contingente muito grande, [...] e isso tem um efeito [...] perverso sobre a condição de vida dessas pessoas e famílias, e, [...] para toda a economia.⁴⁵

Desse modo, se em 2015 a situação do país era preocupante, no ano de 2016 tudo se agravou. O aprofundamento da crise política, que implicou o *impeachment* da presidente Dilma, em agosto, tornou-se um complicador. O governo Temer acelerou a política de “austeridade”, que vinha sendo adotada, reduzindo investimentos em políticas públicas para elevar o *superávit primário* e garantir os acordos da dívida pública. A renúncia fiscal do governo Dilma “aumentou de 3,68%, em 2011, para 4,76% do PIB em 2014” (SALVADOR, 2015). As renúncias tributárias, como a desoneração da folha de pagamento,⁴⁶ entre outras,

44 Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios_Sinteticos/pnadc_201603_trimestre_comentarios_sinteticos_Brasil.pdf>. Acesso em: 27/11/2016.

45 Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/289684-1>>. Acesso em: 27/11/2016.

46 A desoneração corresponde à substituição das contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamentos, pela incidente sobre a receita bruta. Em 2014, com a MP 651, convertida na Lei nº 13.043, tornou-se definitiva esta mudança, o que poderá onerar muito a arrecadação da seguridade.

implicaram a redução das contribuições patronais para a seguridade social. De 2010 a 2015, o conjunto das renúncias admitidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil foi de R\$ 267,3 bilhões (ANFIP, 2016, p. 22). Em 2015, de acordo com a equipe da auditoria cidadã da dívida, foram destinados à dívida pública 42,43% do Orçamento Geral da União, 22,69% à Previdência Social, 4,14% à Saúde, 3,91% à Educação.⁴⁷ Portanto, se o fundo público já estava orientado para os interesses do capital, antes do *impeachment* da presidenta, no governo Temer tende a piorar. A PEC do teto – que institui o novo regime fiscal⁴⁸ congela os limites constitucionais para as despesas primárias da administração pública federal (aquelas que não envolvem juros, como os de saúde, educação, assistência social, defensoria pública etc.) por 20 anos. Tais limites serão apenas corrigidos pela inflação de um para outro exercício financeiro, ainda que cresçam a economia e as demandas sociais. Os limites só serão alterados, depois de dez anos de vigência do novo regime, se proposto em projeto de lei do presidente da República e aprovado pelo Congresso Nacional. O não cumprimento dos limites vedará vantagens ao servidor público (aumento, reajuste, adequação de remuneração etc.), a criação de cargos, alteração de carreiras, admissão ou contratação de pessoal e realização de concurso público. A PEC é um retrocesso, o seu propósito é direcionar mais recursos para os juros e amortizações da dívida pública. Pois as despesas financeiras não foram limitadas e são estas que comprometem o orçamento público. Como diz Salvador, “o que de fato compromete muito o orçamento público são os gastos destinados ao capital portador de juros”.⁴⁹ A Anfip acrescenta, “em 2015, a despesa [R\$ 501.8 bilhões] com os juros [da dívida pública] superou a despesa com os benefícios previdenciários, que foi de R\$ 436,1 bilhões” (ANFIP, 2016, p. 126). O novo regime fiscal limita os investimentos em polí-

47 Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/11/09/explicacao-sobre-o-grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cidada-da-divida/>>. Acesso em: 27/11/2016.

48 Esta PEC recebeu os números 241 na Câmara e 55 no Senado Federal. Foi aprovada em dois turnos na Câmara e também no Senado, em tempo record, apesar da enorme rejeição social, expressa por grandes manifestações de massa e pesquisas de opinião, sempre com 60% de desaprovação.

49 Disponível em <<http://www.mvermelho.org.br/noticia/288771-1>>. Acesso em: 27/11/2016.

ticas e serviços públicos e interrompe a política de valorização do valor real do salário mínimo.

Associada a essa medida, o governo anunciou a contrarreforma em relação ao trabalho e à Previdência Social. Em relação ao trabalho, as propostas vão desde a elevação da jornada de trabalho, à terceirização de atividades dos serviços públicos até às privatizações. Quanto à Previdência Social, a proposta é uma afronta social e objetiva aprofundar a sua financeirização.

Aqui, é importante resgatar que desde que a Previdência Social foi criada em 1923, passou por inúmeras mudanças restritivas e ampliadoras. A mais importante mudança ampliadora ocorreu em 1988, quando a nova Constituição Federal a incorporou ao sistema de seguridade social, que compreende os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, que possui um orçamento único, constituído por receitas de fontes de base diversificadas (como as contribuições de empregados, empregadores – destes sobre a folha de pagamento, faturamento e lucro –, importadores de bens, orçamentos dos governos nas três esferas, concursos de prognósticos, entre outras) que lhe possibilitaram sempre balanços superavitários.⁵⁰ Os objetivos do sistema apontam para a universalização do acesso e atendimento, equidade na participação do custeio, gestão democrática, e outros, que o tornaram *defensável* pelos trabalhadores e *odiado* pelos representantes do capital.

O sistema nem chegou a ser totalmente implementado quando se tornou alvo de ataques. Por meio da Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) sofreu grandes restrições, as aposentadorias deixaram de ser por tempo de serviço para ser por tempo de contribuição; limitou-se o acesso às aposentadorias proporcionais e especiais – incluindo o fim da aposentadoria especial para professores universitários; estabeleceu-se um teto nominal para os valores de benefícios do RGPS. Tentou-se vincular o tempo de contribuição à idade para fins de aposentadoria. Como não foi possível, excluiu-se da Constituição Federal a fórmula de cálculo dos benefícios, possibilitando a criação do fator previdenciário, em 1999

50 Entre outros, conferir as produções da Anfp disponíveis em: <<http://www.anfp.org.br/publicacoes/livros>>. Acesso em: 07/12/2016.

– que durou até 2015, como regra geral para o cálculo de aposentadorias, reduzindo os seus valores em até 40%.

Em 2003, as diretrizes e estratégias foram as mesmas, todavia, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), destinados aos servidores públicos, foram os mais atingidos, com o fim da aposentadoria integral; a vinculação do tempo de contribuição à idade para fins de aposentadoria – o que não foi aprovado para o RGPS em 1998; a contribuição previdenciária para aposentados sobre a parte da remuneração que ultrapassa o valor do teto do RGPS; a instituição da previdência complementar, já prevista em 1998, e a possibilidade de teto para aposentadoria dos servidores.

Em abril de 2012, foi autorizada a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), para gerir planos de benefícios para os servidores dos três Poderes e o valor do teto de aposentadoria dos servidores públicos passou a ser igual ao teto do RGPS. A Funpresp *executivo* e a Funpresp *judiciário* foram criadas e passaram a funcionar em fevereiro de 2013, impulsionando a previdência complementar. Em dezembro de 2014, as Medidas Provisórias 664 e 665, convertidas respectivamente nas Leis nº 13.135 e nº 13.134, em junho de 2015, modificaram a pensão por morte, o auxílio-doença, a aposentadoria por invalidez, o auxílio-reclusão, o abono salarial, o seguro-desemprego, minimizando os seus valores, reduzindo os tempos de usufruto e limitando o acesso dos trabalhadores a estes benefícios, por meio do aumento do tempo de contribuição para acessá-los e criação de novas exigências, como o tempo de contribuição de 18 meses e a convivência marital de pelo menos dois anos para acesso às pensões por morte,⁵¹ as quais, como regra, deixaram de ser vitalícias para todos. Tais medidas alcançaram tanto os servidores públicos quanto os trabalhadores da iniciativa privada seguindo o propósito de aproximar os regimes, com base nos direitos mais limitados, para unificá-los. (SILVA, 2015).

Assim, as medidas e propostas do governo Temer, embora, mais agressivas, seguem a lógica de desmontar o sistema de seguridade social

51 O Senado assegurou a exceção de acesso ao benefício por quatro meses para quem não cumprir estes dois critérios e dispensa destes para as situações de morte do segurado por acidente de qualquer natureza ou doença profissional ou do trabalho.

e “financeirizar” a Previdência Social. Sua primeira medida nessa direção foi a extinção do Ministério da Previdência Social e Trabalho, mudando os órgãos estratégicos de formulação, gestão e controle da Previdência Social para a Fazenda e o órgão de execução (Instituto Nacional de Previdência Social – INSS) para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.⁵² Apesar das manifestações contrárias, o governo não recuou.

Em seguida, tratou de “enxugar” os benefícios ativos da seguridade social. Por meio da MP 739 criou o bônus-incentivo no valor de R\$ 60 para os médicos peritos do INSS, por cada revisão feita de auxílio-doença com mais de dois anos ou aposentadorias por invalidez. Em agosto de 2016, existiam 28,181 milhões de benefícios previdenciários, sendo 1,659 milhão de auxílios-doença e 3,220 milhões de aposentadorias por invalidez (BRASIL, 2016a, p. 28), dos quais, deveriam ser revisados 530 mil auxílios-doença e 1,200 milhão de aposentadorias por invalidez. Em 04 de novembro, a MP 739 perdeu a validade, mas, o governo divulgou que em menos de dois meses foram revisados 20.964 benefícios, destes 16.782 (80,5%) foram interrompidos.⁵³

Este “corte” de benefícios não se restringiu à previdência. Ainda em novembro, o governo divulgou resultados parciais da revisão do Programa Bolsa Família – o “corte” de 469 mil benefícios e o plano de revisar os benefícios de mais 1,400 milhão de famílias.⁵⁴ Após os cortes, este programa contempla 13,5 milhões de famílias, com benefícios de valor médio, de R\$ 183,78.⁵⁵ Na mesma direção, em 7 de novembro, a Portaria Interministerial nº 2 determinou a revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Assistência Social às pessoas idosas e

52 Cf. MP 726, de 12/05/2016, aprovada em 08/09/2016 pelo Senado e transformada na Lei nº 13.341, de 29/09/2016.

53 Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/2016-11-05/inss-pericia-validade.html>>. Acesso em: 08/11/2016.

54 Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/novembro/pente-fino-no-bolsa-familia-encontra-irregularidades-em-1-1-milhao-de-beneficios>>. Acesso em: 08/11/2016.

55 Valores já atualizados depois dos cortes. Informações disponíveis em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/novembro/bolsa-familia-complementa-a-renda-de-mais-de-13-5-milhoes-de-familias-em-novembro>>. Acesso em: 26/11/2016.

às pessoas com deficiência. Em agosto eram 4.361.829 milhões de BPC (BRASIL, 2016a, p. 28).

A proposta de contrarreforma da seguridade social do governo Temer – PEC 287 prever:⁵⁶ idade mínima de 65 anos e um tempo mínimo de contribuição de 25 anos, para fins de aposentadoria, para ambos os sexos de todos os setores; o valor da aposentadoria correspondente a 51% da média das remunerações e salários de contribuição, acrescido de 1% por cada ano de contribuição no momento da aposentadoria – para se alcançar 100% da média, deve-se contribuir por 49 anos; regra geral para aumento da idade mínima de 65 anos, após cinco anos da vigência da PEC, conforme seja o incremento da esperança de sobrevida após 65 anos de idade; fim das aposentadorias especiais para professores do ensino fundamental e trabalhadores em áreas de risco – permanecem aquelas para pessoas com deficiência e trabalhadores que tenham a saúde “efetivamente” afetada pelo ambiente, com 50 e 55 anos de idade, respectivamente; aposentadoria compulsória do servidor público aos 75 anos – idade a ser aumentada conforme a regra geral; proibição de criação de novos RPPS pelos estados e municípios, os que mantiverem o regime devem fixar o teto do RGPS para a aposentadoria e criar a previdência complementar; mudança da alíquota de contribuição do trabalhador rural (segurado especial) de 2,1% sobre a comercialização de seus produtos, valendo para o grupo familiar, para uma alíquota individual sobre o salário mínimo, a ser definida em lei; proibição de acumular duas aposentadorias, exceto os casos previstos na Constituição Federal, uma aposentadoria e uma pensão por morte do cônjuge ou duas pensões por morte de cônjuges; redução dos valores das pensões de 100 para 50%, com 10% para cada dependentes até 100%, as partes dos dependentes prescritas não serão reversíveis ao cônjuge; elevação da idade para acesso ao BPC por pessoas idosas de 65 para 70 anos, que aumentará, conforme regra geral, após dez anos de vigência, desvinculação do seu valor do valor do salário mínimo, entre outras.

56 Proposta de Emenda à Constituição PEC 287 encaminhada à Câmara dos Deputados no dia 5 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://static.congressoemfoco.uol.com.br/2016/12/PEC-287-2016.pdf>>. Acesso em: 06/12/2016.

As novas regras de previdência valerão para os novos contribuintes e para os homens com menos de 50 anos de idade e as mulheres com menos de 45, que já contribuem. Os demais cumprirão regras de transição – o tempo restante de contribuição e mais 50% sobre ele. Tais propostas, se aprovadas, representarão a maior expropriação de direitos dos trabalhadores realizada nos últimos anos e a maior fratura na seguridade social. Ao mesmo tempo, impulsionarão sobremaneira a “financeirização” da proteção previdenciária – este é o seu maior objetivo. Os mais pobres do Norte e Nordeste, com menor esperança de vida, possivelmente não acessarão nem a aposentadoria, nem o BPC, se os acessarem, os usufruirão por pouco tempo. Os trabalhadores com melhores rendas serão empurrados para a previdência complementar; as mulheres serão muito prejudicadas, as desigualdades de gênero, em diversos ângulos, serão desconsideradas para fins de aposentadoria e, como principais beneficiárias das pensões terão, também nesse item, os maiores prejuízos. O BPC, como auxílio e não uma renda básica, terá acesso limitado pelos idosos e não cumprirá seu objetivo de assegurar a sustentação da vida destas pessoas. Esta proposta foi feita para atender aos interesses dos rentista. Não por acaso o Secretário de Previdência que a elaborou revela:

Desde que sua agenda passou a ser divulgada, em 20 de julho, [...] recebeu, entre outros, representantes dos grupos financeiros J. P. Morgan, Santander, Gap Asset Management e banco BBM – todos potenciais interessados no destino das aposentadorias dos brasileiros diante desse novo governo. Houve também uma reunião com representantes de “confederações patronais” e de emissários da confederação nacional das empresas de previdência privada e da poderosa Confederação Nacional da Indústria. Não havia [até 19 de agosto], porém, registros de qualquer reunião com representantes de sindicatos de trabalhadores.⁵⁷

Assim, na lógica da “financeirização”, a previdência pública torna-se *diminuta, estratificada* quanto aos direitos e com *reduzido potencial de expansão* (SILVA, 2015). *Diminuta* pela cobertura. Atualmente são 54,7 milhões de segurados do RGPS (BRASIL, 2016a, p. 4), mas, a

57 Disponível em: <<https://theintercept.com/2016/08/19/o-que-pensa-o-homem-por-tras-da-reforma-da-previdencia-brasileira/>>. Acesso em: 01/12/2016.

população ocupada, estimada pelo IBGE no terceiro trimestre de 2016 é de 89,9 milhões e a população economicamente ativa totalizava 105,5 milhões.⁵⁸ Tem-se mais de 35,2 milhões de *peças ocupadas*, sem vínculo à previdência pública. A estas somam-se 15,6 milhões que procuram ocupação e mais tantos outros que não o fazem por desalento. *Estratificada* em relação aos direitos – se as alíquotas de contribuição são reduzidas, os direitos também o são –, é o que ocorre com os que pagam 5% ou 11% de contribuição e não têm direito à aposentadoria por tempo de contribuição.

O seu potencial de expansão *foi inibido* desde 1998, quando se criou o teto dos benefícios do RGPS no valor de R\$ 1.200, que correspondia a dez salários mínimos, em 2016, este teto é de R\$ 5.189,82, menos de seis salários mínimos.⁵⁹ Portanto, segue-se a tendência da *previdência pobre, para poucos* pobres (SILVA, 2015). Em agosto, 68,72% dos benefícios eram iguais a um salário mínimo e 84,23% até dois salários mínimos (BRASIL, 2016a, p. 30). É *pobre* também em relação à diversidade de cobertura, ainda existem categorias de trabalhadores sem a cobertura adequada. Para *poucos pobres*, porque o teto diminui e as exigências para o acesso, crescem.

A alegação do *déficit* da Previdência Social é a usada para reduzi-la. Porém, não existe um orçamento da previdência, e sim um orçamento da seguridade social que tem sido superavitário, apesar das renúncias fiscais e dos desvios de recursos para outros fins. A Desvinculação das Receitas da União (DRU), desde que foi criada em 1994, como Fundo Social de Emergência, retirou, anualmente, 20% do orçamento da seguridade, só em 2015, quando passou a ser DRU foram R\$ 63 bilhões (ANFIP, 2016, p. 36). De 2016 até 2023 poderá extrair 30%. Mas, apesar da incidência da DRU e “das quedas na arrecadação, o orçamento da seguridade social, em 2015, apresentou um resultado de R\$ 11,2 bilhões, inferior aos R\$ 55,7 bilhões, de 2014” (ANFIP, 2016, p. 27) – o que mostra a falácia do argumento do débito. O propósito é “financeirizar” a proteção previdenciária. Assim, ao

58 Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&i-d=1&busca=1&idnoticia=3319>>. Acesso em: 27/11/2016.

59 Em 1998 o salário mínimo era de R\$ 120, em 2016 é R\$ 880. Este em 16 novembro correspondia a 251,42 euros.

mesmo tempo em que a Previdência Social é diminuída, a previdência complementar, criada no Brasil desde 1977, se expande:

No mês de agosto de 2016, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) atingiram um patrimônio de R\$ 788,63 bilhões, representando 13,11% do Produto Interno Bruto (PIB). Em relação a dezembro de 2015, houve um incremento de 9,21%, acima da variação do INPC (6,09%) e do IPCA (5,42%).

No que se refere aos recursos investidos, [...] a maior concentração continua em Renda Fixa, com 52,96% do total dos investimentos, enquanto Renda Variável representa 18,93% e Multimercado 17,97%. De janeiro a agosto de 2016, a rentabilidade das EFPC, aferida pelo método contábil, representou 11,00%, apresentando acréscimo acima das referências de mercado, ficando abaixo, apenas, do Ibovespa, que alcançou 33,57%.

A previdência complementar, fechada no mês de agosto, operou com 2.688 patrocinadores, 498 instituidores e 306 EFPC que administraram 1.090 planos de benefícios [...] A cobertura da previdência complementar fechada abrange mais de 7,6 milhões de pessoas, entre participantes, aposentados, pensionistas e designados, sendo que 79% da população (somatório de participantes, aposentados e pensionistas) são de participantes ativos. (BRASIL, 2016b, p. 1).

Quanto aos investimentos, vale destacar a entrevista de Souza Mendonça, presidente da Abrapp, Associação Brasileira de Previdência Privada, concedida à revista *Exame*, em 7 de novembro: Fundos de pensão, que detêm R\$ 60 bilhões em títulos públicos que vencem em 2014, buscam outras alternativas de investimento após o Banco Central ter reduzido o juro básico para a mínima série histórica de 7,25%, disse Mendonça”.⁶⁰ Com esta afirmação, pode-se confirmar duas perspectivas de reflexão deste texto. A primeira é que os fundos de pensão são grandes investidores nos títulos públicos e, assim, alimentam-se da dívida pública. A segunda é que os juros altos sustentam esta situação, enquanto os trabalhadores pagam os altos custos deste movimento.

⁶⁰ Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mercados/fundos-de-pensao-investem-em-infraestrutura/>>. Acesso em: 20/11/2016.

Conclusão

A crise estrutural do capital, no cenário de acumulação sob o comando das finanças, aprofunda-se em todas as dimensões e afeta a condição estrutural do trabalho e os direitos a eles vinculados, como os direitos previdenciários. Nesse processo, o emprego clássico reduz-se e amplia-se o desemprego e o trabalho precário, que favorecem a superexploração da força de trabalho no mundo. As realidades da Itália e do Brasil retratam esta situação. Neste contexto de aprofundamento da crise, as dívidas públicas dos Estados-nação, a exemplo do Brasil e da Itália, funcionam como a “mão visível e pesada” do capital financeiro, que, associado aos grupos transnacionais, comandam as destinações dos recursos do orçamento público dos países endividados.

Os cofres dos credores dos títulos públicos são destinos certos da maior fatia destes orçamentos, em detrimento das políticas e serviços públicos e garantia de direitos conquistados pelos trabalhadores. Estes recebem o ônus duplamente, pagam altas taxas para alimentar o fundo público, sem garantias de retornos e passam a ser os responsáveis pelas suas próprias proteções e de suas famílias, submetendo-se à gulodice dos rentistas. A “financeirização” da proteção previdenciária é, atualmente, um caminho, com poucas possibilidades de volta, em médio prazo. Os neoliberais a acorrentavam à dívida pública e a tornaram um bem valioso para o capital financeiro, cujos representantes, especialmente os fundos de pensão públicos ou privados ou instituições gestoras de planos individualizados de previdência, ganham triplamente, com a privatização da Previdência Social: se credores de títulos públicos, abocanham em juros ou pelas amortizações recursos retirados dos investimentos em direitos previdenciários; ganham adeptos para os seus fundos e planos individualizados, na ausência da proteção pública; e, finalmente, exploram os novos adeptos com altos investimentos, sem garantias de que estes retornarão em forma de benefícios.

As realidades da Itália e do Brasil possuem similaridades e diversidades. A lógica rentista é igual. Porém, os níveis de privatização da previdência pública aparentam ser mais profundos no Brasil, enquanto a capacidade protetora da previdência pública italiana demonstra ser maior, seja pelos valores dos benefícios, quando equiparados pela mesma moeda, seja pelos níveis proporcionais de cobertura populacional ou pela perspectiva de maior tempo de usufruto

em decorrência da maior longevidade. Esta diferença se aprofundará se for aprovada a PEC 287 do Brasil.

A experiência de vida sob o Estado social protetor e o nível de consciência coletiva acerca da importância da proteção social podem ser o diferencial na maior capacidade de resistência italiana às pressões do capital. Apesar disso, na Itália a visão de seguridade social aparenta mais corroída, a composição do orçamento da seguridade brasileira é mais democrático e consistente. Todavia, as correntes da dívida – pelo seu não reconhecimento –, e o ciclo vicioso que ela cria – pela não legitimidade e potencial destrutivo –, precisam ser quebrados pelos trabalhadores nos dois países.

**Artigo recebido em 13/12/2016 e aceito
para publicação em 27/01/2017.**

Referências

ALVES, Giovanni. **Trabalho e neodesenvolvimentismo**: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru-SP: Canal 6, 2014.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da seguridade social 2014**. Brasília: Anfip, jul./2015.

_____. **Análise da seguridade social 2015**. Brasília: Anfip, jul./2016.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, v. 21, n. 8. Brasília: MPS, 2016a.

_____. **Informes Estatísticos – SPPC**. Agosto. Brasília: MPS, 2016b.

CARRIERI, M. **I sindacati**: tra le conquiste del passato e il futuro da costruire. Bologna: Il mulino, 2012.

COVIP. Commissione di Vigilanza Sui Fondi Pensione. **Previdenza complementare**: principal dati statistici dal 2015. Quarto trimestre. Roma: Covip, 2015.

_____. **Relazione per l'anno 2015**: considerazione del presidente. Roma: Covip, 6 giugno 2016a.

_____. **La previdenza complementare**. Principali dati statistici. Aggiornamento settembre 2016. Nota di commento. Roma: Covip, 2016b.

CREDIT SUISSE. Thought leadership from Credit Suisse Research and the world's foremost experts. **Global wealth report 2015**. Berne: Credit Suisse, october, 2015.

_____. Thought leadership from Credit Suisse Research and the world's foremost experts. **Global wealth report 2016**. Berne: Credit Suisse, november, 2016.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan.-jun./2002.

_____. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Outubro**, ed. 5. art. 2, fev./2001.

GALLINO, Luciano. **Il denaro, il debito e la doppia crisi**: spiegati ai nostri nipoti. Torino: Einaudi, 2015.

_____. **Finanzcapitalismo**: la civiltà sel denaro in crisi. Torino: Einaudi, 2016.

IAMAMOTO, M. V. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. in: BOSCHETTI, I; BEHING, E. et al. (Orgs.) **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil-2014**: breve análise da evolução da mortalidade no Brasil. Rio de Janeiro, IBGE, 2015. Disponível: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2014/notastecnicas.pdf>. Acesso em: 06/12/2016.

IANNI, O. **Estado e capitalismo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada **Mercado de trabalho**. Conjuntura e análise. Brasília: IPEA, abr./2016.

MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos de 1857-1858. Esboços da crítica da economia política. [Tradução de Mario Duayer; Nelio Schneider]. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O capital**: crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital. [Tradução de Rubens Ederle]. São Paulo: Boitempo, 2013; 2015. (Marx-Engels).

MESZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. Tradução: Ana Cotrim e Vera Cotrim. 1. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. Perspectivas sociais e de emprego no mundo: mudanças nas modalidades do emprego. **Sumário Executivo**. OIT, 2015.

OXFAM GB. Documento Informativo da OXFAM 210. **Resumo**. Oxford: Ox4, 16/01/2016.

PATTA, G. P. **Primo riformare le pensioni**: lavorare per vivere e non vivere per lavorare. Roma: Ediesse, 2015.

POCHMANN, M. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

ROSINA, A. Introduzione: dala crisi generazionale al riscatto regenerativo. In: Istituto Giuseppe Toniolo. La condicione giovanile in Italia, **Rapporto Giovani 2016**. Urbino: Il mulino, 2016, p. 7-19.

RUBINO, Fulvio. **Ri-pensare la previdenza**: tra sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale. Roma: Stampa Macofin, 2013.

SALVADOR, Evilasio. Renúncias tributárias – os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil. **Valor Econômico**, 03/09/2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4208336/desoneracao-afeta-investimento-social-diz-estudo>>. Acesso em: 25/11/2016.

SARACENO, C. **Il welfare**: modelli e dilemmi della cittadinanza sociale. Bologna: Il mulino, 2013.

_____. **Il lavoro non basta**: la povertà in Europa negli anni della crisi. Milano: Feltrinelli, 2015.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil**: (dês) estruturação do trabalho e condições para a sua universalização. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Trabalho e Previdência Social no Brasil no contexto da crise do capital. **O ser social em questão, trabalho e políticas públicas**, v. 1, n. 34, 2. sem., p. 137-160. 2015b.

O impacto da EC 95/2016 e da PEC 287/2016 para a Previdência Social brasileira

/ The impact of AC 95/2016 and PAC 287/2016 for the brazilian security

FLÁVIA REBECCA FERNANDES ROCHA¹
EPITÁCIO MACÁRIO²

Resumo: O artigo discute a Emenda à Constituição (EC) nº 95/2016, aprovada no Congresso Nacional em dois turnos em cada casa, que instituiu novo regime fiscal para o País e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2016, que propõe mais uma contrarreforma na Previdência Social. A análise revela que ambas se fundam na perspectiva neoliberal ortodoxa, têm inequívoca natureza antissocial, priorizam os interesses do capital, principalmente os das frações rentistas ao garantir o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, e a espoliação dos direitos dos trabalhadores. As duas alterações trarão impactos negativos sobre a proteção social brasileira e desviam o foco daquele que é o cerne do problema, ou seja, a crise de um modelo econômico cuja expressão mais visível são os índices rastejantes de crescimento do PIB mundial. A pesquisa realizada é de natureza qualitativa e lançou mão de análise bibliográfica e documental.

Palavras-chave: EC 95; PEC 287; Previdência Social; contrarreforma; fundo público.

Abstract: The article discusses the Amendment to the Constitution (AC) nº 95/2016, approved in the National Congress in two shifts in each house, that instituted new fiscal regime for the Country and the Proposal of Amendment to the Constitution (PAC) nº 287/2016, that Proposes another counter-reform in Social Security. The analysis

-
- 1 Mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE); professora substituta do curso de Serviço Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)-Campus Iguatu.
 - 2 Professor universitário, servidor público da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestre e doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

reveals that both are based on the neoliberal orthodox perspective, have an unequivocal anti-social nature, prioritize the interests of capital, especially those of rentier fractions in securing the payment of interest public debt, and the spoliation of workers' rights. The two changes will bring negative impacts on Brazilian social protection and divert the focus from what is at the heart of the problem, that is, the crisis of an economic model whose most visible expression is the creeping indexes of world GDP growth. The research carried out is of a qualitative nature and has used bibliographical and documentary analysis.

Keywords: AC 95; PAC 287; Social Security; counter-reformation; public fund.

No atual contexto do capitalismo monopolista, a formação da taxa de lucro do capital passa pelo fundo público. Por este motivo tem se intensificado o espaço de disputa entre a acomodação dos interesses do capital e das várias camadas da classe trabalhadora, ou seja, da sociedade de uma maneira geral.

É assim que Chesnais (2005) vem denunciando como o capital portador de juros tem buscado fazer dinheiro sem sair da esfera financeira. A autonomização relativa do capital-dinheiro sob a forma de capital a juros e a correspondente expansão do sistema de crédito são elementos que impulsionam a centralização do capital e promovem a fusão de interesses entre a alta finança e a indústria. O notável autor afirma que, para entender o atual estágio do capitalismo, é preciso centrar as atenções no “poder da finança”:

Para se obter respostas é necessário entender o ‘poder da finança’. A atenção deve ser focalizada, em primeiro lugar, nos atores chaves da finança liberalizada. São principalmente as instituições financeiras não bancárias, também chamadas investidores institucionais, fundos de pensão, fundos de aplicação coletivos e sociedades seguradoras, assim como empresas financeiras especializadas que gravitam em torno delas. A centralização das rendas não reinvestidas na produção e não consumidas permitiu que essas instituições se tornassem proprietárias-acionistas de um novo tipo de empresa e detivessem, ao mesmo tempo, elevados volumes de títulos da dívida

pública, de forma que os governos se tornaram seus “devedores”. A liberalização e a mundialização financeira deram aos mais importantes proprietários de ações e obrigações os meios de influir sobre repartição da renda em duas dimensões essenciais: a da distribuição da riqueza produzida entre salários, lucros e renda financeira, e o comando do emprego e do crescimento; é difícil imaginar um poder mais forte que o da finança, (CHESNAIS, 2005, p. 27).

Assim, para compreender o atual estágio do capitalismo no Brasil, levamos em consideração a perspectiva do autor, centrando a análise em torno dos mecanismos de poder do setor financeiro sobre a política econômica e fiscal do Estado brasileiro.

Para isso, faz-se necessário entender que “o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Com isso, a expressão mais visível do fundo público é o orçamento público” (SALVADOR, 2012b), que está sendo amplamente atacado pelo governo ilegítimo de Michel Temer (2016-atual), ao criar um novo regime fiscal para o país. Tal medida trará efeitos devastadores para as políticas sociais, principalmente para a Previdência Social, que assumirá o papel de “vilã” do orçamento, a fim de subsidiar os argumentos daqueles que querem aprovar mais uma “contrarreforma”³ já protocolada na Câmara dos Deputados, no dia 06 de dezembro de 2016, sob a identificação de PEC nº 287, conforme explicaremos mais à frente.

EC 95/2016 e a retenção do fundo público brasileiro para pagamento dos juros e amortizações da dívida pública

Vejamos, inicialmente, a atual Emenda à Constituição (EC) nº 95/2016, que alterou os arts. nº 102 a nº 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, para instituir um novo regime fiscal. Ela foi aprovada inicialmente na Câmara dos Deputados, no dia 26 de outubro de 2016, como

3 Termo originalmente utilizado por Behring (2008).

a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241 e, posteriormente, no Senado Federal, no dia 13 de dezembro de 2016, como PEC nº 55.

A abrangência desta Emenda Constitucional alcança todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira, integrantes do Orçamento Fiscal e da seguridade social. A ideia é limitar os gastos das despesas primárias de um exercício ao valor do ano anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Este novo regime fiscal terá duração de 20 anos, contados a partir de 2017, com a possibilidade de alteração, pelo Executivo, no método de correção dos limites a partir do 10º exercício de vigência.

É relevante destacar que o governo faz dois tipos de gastos: os primários e o pagamento de juros e amortização da dívida pública. Os primários são os dispendidos com saúde, educação, previdência, assistência social, cultura, defesa nacional etc. A referida EC formulada pela equipe do atual ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, apenas considera como variável de ajuste as despesas primárias. O gasto com pagamento dos juros e amortização da dívida pública ficaram fora desse “teto” que, ao longo dos anos, irá sufocar o orçamento brasileiro.

Como se vê, em poucas linhas, é possível demonstrar a quem interessou a aprovação da EC 95/2016. Destinada a impor um limite nas despesas primárias, esta emenda tem como propósito garrotar as verbas destinadas aos serviços de interesse das camadas mais vulneráveis da população com o propósito de garantir recursos para o pagamento de juros da dívida, que, por sinal, é a verdadeira origem do *déficit* orçamentário brasileiro. Esta medida caminha de par com a manutenção de uma das maiores taxas de juros do mundo – que favorece ao setor financeiro e, principalmente, aos detentores de títulos da dívida pública.

Tal processo de priorização do pagamento de juros da dívida não é recente. O professor Evilasio Salvador (2011) alerta sobre como historicamente o fundo público passou a ser ajustado para abrigar os interesses dominantes nessa etapa de desenvolvimento do capitalismo, visando garantir sustentabilidade da dívida pública e o pagamento de seus encargos ou a preservação da riqueza financeira. Nas suas palavras:

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

Na mesma direção, o eminente sociólogo Francisco de Oliveira (1998) afirma que o fundo público sofre pressões e funciona como um elemento fundamental para a reprodução do capital e também para a reprodução da força de trabalho. A alocação de recursos ao financiamento indireto da reprodução da força de trabalho – por meio das políticas públicas, por exemplo – ou para o financiamento direto da acumulação de capital – inclusive por meio da destinação de pomposa parcela do orçamento para o pagamento de juros, amortizações e serviços da dívida pública – depende da correlação de forças dessas classes fundamentais na sociedade. Para o autor, o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, na qual a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, com destaque para os gastos com a dívida pública.

Isto porque, para que a política econômica tenha credibilidade e ganhe reputação, convalidando as expectativas dos agentes, é necessário que a política fiscal seja confiável e que o Estado, além de conseguir manter-se, aos seus olhos, como bom pagador, contendo a relação dívida/PIB em parâmetros sustentáveis, administre bem os fluxos anuais de suas receitas e gastos, de acordo com a situação apresentada por aquela relação. Caso elevada, a política fiscal deve estabelecer e perseguir metas de contenção fiscal, ou de geração de *superávit* fiscais, reduzindo-os a níveis confiáveis para os agentes econômicos. Os resul-

tados dos fluxos anuais (*déficit* ou *superávit*) transformam-se, assim, no farol que ilumina, no presente, a trajetória futura da dívida, sendo determinante para o sucesso ou insucesso da política econômica. (OLIVEIRA, 2012, p. 253).

Segundo a perspectiva do economista Fabrício Augusto de Oliveira, o Estado desempenha um papel fundamental no processo de acumulação de capital na atualidade: o de garantir alta rentabilidade dos títulos públicos como espaço de valorização do capital e o de salvaguardar os bancos e empresas nos momentos de crises. Segundo o autor:

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

Este é o plano do atual governo: tornar o Brasil um país confiável para os investidores, e está sendo posto em prática de forma muito mais escancarada que outrora, com a EC 95/2016, já em vigência para o ano de 2017. O novo regime fiscal preconizado atende fundamentalmente à exigência de adimplência do pagamento dos juros e da rolagem da dívida pública em detrimento dos interesses das amplas maiorias da população e da classe trabalhadora.

A referida EC é expressão cabal da tese já anunciada segundo a qual a apropriação do fundo público é uma pilastra da valorização do capital, ainda mais no atual padrão de acumulação com dominância financeira. O novo regime fiscal terá, pois, rebatimentos negativos sobre o financiamento das políticas sociais – a exemplo da educação, da saúde e da seguridade social.

Contrarreforma da Previdência Social: o “passo seguinte” após aprovação da EC 95/2016 é a PEC 287/2016

Conforme já demonstrado, a EC 95/2016 é a espinha dorsal para o aprofundamento da espoliação dos direitos da classe trabalhadora, criando possibilidades de retrocesso na política de salário mínimo, de desvinculação dos benefícios da seguridade social do valor do salário mínimo, de contrarreforma da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e da Previdência Social.

No entanto, antes de aprofundar esta discussão, cabe um questionamento inicial: Por que apenas os trabalhadores devem pagar a conta desta “crise”?

Em estudo sobre os impactos da então PEC 55/2016 para a sociedade brasileira, o Dieese (2016, p. 12) alerta que “o piso de benefícios da seguridade social e parte dos salários de servidores públicos, seguindo a regra de reajuste do salário mínimo, contribuirão para elevações das despesas em ritmo maior do que o permitido pela PEC, que é o IPCA. Logo, tais aumentos teriam que ser acomodados com reduções em outros gastos, o que encontraria dificuldades crescentes”. Isto porque, mesmo que a “reforma” da previdência seja aprovada, os benefícios previdenciários continuarão crescendo acima da inflação por muitos anos, porque as mudanças demoram a ter impacto. Isto significa que o conjunto das outras despesas ficará cada vez mais comprimido em razão do teto de gastos estabelecido pela EC 95/2016. O que causará uma pressão ainda maior pela redução desses direitos sociais.

Uma das medidas previstas na EC 95/2016 é alterar a vinculação entre receitas e despesas públicas, como as da seguridade social, que atualmente contém fonte de receitas próprias e vinculadas em seu orçamento, definidas pela Constituição Federal de 1988. Ou seja, os limites

mínimos para aplicação nestas políticas sociais também serão corrigidos conforme estabelecido na referida EC, e, assim, terão que se enquadrar no limite total de gastos corrigidos pelo IPCA do ano anterior.

Logo, esta disputa pelo fundo público leva necessariamente ao próximo “passo” do ardiloso plano que vinha sendo arquitetado no governo anterior que ganha força, maior abrangência e celeridade com o governo de Michel Temer. Trata-se da “reforma” da Previdência Social, apresentada no dia 05 de dezembro de 2016, identificada na Câmara dos Deputados como PEC nº 287/2016, que, atualmente, está em discussão da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), tendo como relator o deputado Alceu Moreira (PMDB), que já apresentou o seu parecer pela admissibilidade da proposta.

Esta contrarreforma, bem como as anteriores, são justificadas pelo discurso de um suposto *déficit* previdenciário. Pura retórica! Existe uma série de estudos, como os da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), que desmontam o argumento do *déficit* da previdência ao levar em consideração o conjunto de receitas arrecadadas pela seguridade social, que é composta pelas políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social. O art. 195 da Constituição Federal de 1988 prevê que a seguridade será financiada não somente pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores, conforme contas apresentadas pelo governo, mas por uma série de contribuições sociais, como o PIS, Cofins, CSLL, e sobre a receita de concursos de prognósticos, que são receitas vinculadas às despesas da seguridade social.

Segundo a Anfip (2016), em 2015, o total de receitas arrecadadas pela seguridade foi de R\$ 694 bilhões (considerando as compensações não repassadas, como a desoneração sobre a folha de salários), e o total de despesas foi de R\$ 683 bilhões, ou seja, houve um *superávit* de R\$ 11 bilhões. No ano de 2014, esse *superávit* foi ainda maior, no valor de R\$ 55 bilhões, como historicamente tem sido, mas isso boa parte da mídia não conta! É justamente sobre esta “sobra” que é aplicada a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que foi recentemente marjorada de 20% para 30%, em 8 de setembro de 2016.

Uma das chaves para a compreensão da contrarreforma da Previdência Social está na mundialização do capital, devido à necessidade de

apropriação do fundo público pelo capital e de criação de nichos de mercado para investimento privado, por meio da privatização da previdência. É desta forma que se abrem espaços para o inaudito mercado de venda de serviços sociais, antes âmbito exclusivo do Estado, tendo a Previdência Social como a principal vítima desse processo devido a quantidade de dinheiro que movimenta, diminuindo direitos, para induzir os trabalhadores a complementá-los por meio da compra dos planos de previdência complementar.

Isto parece explicar a sanha das classes dominantes em realizar “reformas” nos sistemas de previdência pública, que implicam na diminuição de direitos universais derivados do trabalho. Tais sistemas foram desenvolvidos para atender aos interesses dos trabalhadores, mas também às necessidades de acumulação e legitimação do capital, em um contexto do capitalismo industrial fordista, tensionado pela correlação de forças estabelecida pela luta de classes.

O sistema previdenciário brasileiro comporta os regimes básicos e complementares. Os regimes básicos, de filiação compulsória, são: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), para os trabalhadores da iniciativa privada, atualmente gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, criado pelo Decreto nº 99.350, em 1990; e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), para servidores ocupantes de cargos efetivos e para militares.

Os regimes complementares são de ingresso facultativo. Comportam os seguros privados na modalidade *aberto*, as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC), para qualquer trabalhador que deseja complementar sua aposentadoria; ou *fechado*, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), para trabalhadores específicos de uma empresa ou instituição, também conhecidos como Fundos de Pensão.

Todavia, para a burguesia brasileira, os direitos garantidos pela Constituição de 1988 nunca couberam no orçamento público, e logo trataram de associar-se aos interesses da burguesia internacional para elaborar uma política de intervenção, comandada pelo Banco Mundial. A tais intervenções, esta agência internacional do capital denominou

de “reformas previdência”, que Behring (2008) irá denominar de “contrarreforma”, pois retiram direitos da classe trabalhadora.

A mais significativa referência para a difusão da política de privatização da Previdência Social e orientadora das “contrarreformas” necessárias ao estágio atual da acumulação está centrada em duas publicações do Banco Mundial, o documento de 1994 e o de 2005, tratando da *teoria dos pilares*.

Os argumentos centrais dos documentos do Banco Mundial articulam-se em dois eixos-diagnósticos: o envelhecimento demográfico e a falência de numerosos sistemas públicos de aposentadoria, com um suposto *déficit* da previdência. É com base nesses dois argumentos que se encontra o solo propício para a realização da primeira “reforma” previdenciária no Brasil em 1998, sob a lógica da reforma do Estado implementada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Esse primeiro processo de *reestruturação* restritiva de direitos da previdência brasileira ocorreu no primeiro mandato do presidente FHC (1995-1998), pela Emenda Constitucional nº 20, em 1998. Tal *reestruturação* significou a perda de grandes conquistas no campo da proteção social previdenciária, dentre elas, a que mais retrata a lógica da “reforma” da previdência é a do princípio da “manutenção do equilíbrio econômico e financeiro”, que restou explicitado no *caput* do art. 201 da Constituição Federal de 1988. Essa medida foi necessária aos interesses do capital para alterar a prioridade do sistema previdenciário em detrimento da proteção social e da solidariedade da política.

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

A referida Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, conforme afirmou o então ministro da Previdência, deu seguimento à “contrarreforma” e modificou completamente a sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários. Alterou o conceito do salário de benefício, contido no art. 29 da Lei nº 8.213/1991, substituindo o cálculo do

benefício sobre a média dos 36 últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês pela média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo e com correção anual. Tal modificação foi muito prejudicial para a classe trabalhadora, porque, em geral, a média dos 36 últimos salários é financeiramente maior do que a correspondente a 80% de todo o período contributivo.

Se, em 1998, o governo FHC implementou uma “reforma” modificando substancialmente o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e parte do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS); em 2003 o governo Lula (2003-2010) deu continuidade ao processo de *reestruturação* restritiva de direitos previdenciários, alterando principalmente o RPPS, que afeta os servidores públicos, conforme a Emenda Constitucional nº 41, e, posteriormente, com a EC nº 47, de 2005. Também foi o presidente Lula que vetou o fim do fator previdenciário, em 2010, que havia sido aprovado pela Câmara e pelo Senado pela Medida Provisória nº 475/2009, após diversas mobilizações dos trabalhadores e aposentados.

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

A chegada de um representante da classe trabalhadora ao poder não trouxe tantos benefícios quanto se esperava. Dentre as alterações antes mencionadas, a mais expressiva foi o fim da aposentadoria integral por tempo de serviço no âmbito do RPPS, uma das principais cláusulas do contrato de trabalho entre servidores públicos e seu empregador. Este direito foi substituído pela opção de associar-se a um fundo de previdência complementar, previsto no Projeto de Lei nº 1.992/07, com a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp) e fixação do limite máximo para a conces-

são de aposentadorias e pensões igual ao RGPS. Enviado ao Congresso durante o governo Lula, foi aprovado por maioria simples e transformado na Lei nº 12.618, em 2012, no governo de sua sucessora, a presidente Dilma Rousseff.

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

A *reestruturação* restritiva de direitos dos trabalhadores não chegou ao fim, e infelizmente parece estar longe disso! No governo Dilma foram editadas as Medidas Provisórias 664 e 665, em 30 de dezembro de 2014, que foram apreciadas pelo Congresso Nacional e transformadas na Lei Ordinária nº 13.135 e na Lei nº 13.134, respectivamente. Ambas aprovadas em 16 e 17 de junho de 2015, dando seguimento à “contrarreforma” da Previdência Social.

Em linhas gerais, a lógica das Medidas Provisórias transformadas em leis é a da limitação do acesso aos direitos viabilizados pela previdência pública e a da redução dos valores de benefícios, prejudicando os trabalhadores e favorecendo o capital. No caso da pensão por morte, por exemplo, benefício que sofreu maior impacto nessa “minirreforma” da Previdência Social, consolidada pela Lei nº 13.135/2015, houve uma série de modificações que retratam a lógica atual, conforme explicação abaixo:

Após a publicação da Medida Provisória 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015, a pensão por morte no RGPS para cônjuges, companheiros e companheiras, passou a ser temporária ou vitalícia, a depender da idade do pensionista no dia do óbito do segurado. Anteriormente, para os citados dependentes, a pensão por morte era vitalícia, vedada a acumulação de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, ressalvada a opção mais vantajosa. A Lei 13.135/2015 em muito modificou a MP 664/2014, as novas regras alcançaram

os cônjuges, no entanto, nada mudou para os demais dependentes (filhos e equiparados, os pais e irmãos). Em regra, se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha vertido 18 contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 anos antes do óbito do segurado, a pensão por morte será paga por 4 meses ao cônjuge, companheiro ou companheira, salvo se o óbito do segurado decorrer de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional do trabalho. Se o óbito ocorrer depois de vertidas 18 contribuições mensais e pelo menos 2 anos após o início do casamento ou da união estável, ou se então o óbito do segurado decorrer de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho, a pensão terá um período estipulado de duração de acordo com a tábua de mortalidade do IBGE, sendo vitalícia apenas se o pensionista tiver 44 anos de idade no dia da morte. (AMADO, 2015, p. 488-489).

Dando seguimento, recentemente, no dia 05 de dezembro de 2016, o governo Temer apresentou mais uma proposta de “reforma” da Previdência Social, a PEC nº 287. Esta, se aprovada, trará retrocessos para a classe trabalhadora como nunca visto na história deste país, pois vai atingir tanto os trabalhadores da iniciativa privada no RGPS, como os servidores públicos no RPPS. No entanto, ironicamente, não haverá mudança de regras para os militares e para os parlamentares.

A PEC 287/2016, além de estabelecer a mesma idade para homem e mulher (65 anos), desconsiderando a tripla jornada de trabalho das mulheres, fixará em 49 anos o tempo de contribuição para o trabalhador receber o benefício da aposentadoria no valor integral, antes esse tempo era de 35 anos para o homem e 30 para a mulher. Ou seja, serão acrescentados 14 anos de contribuição ao homem e 19 para mulheres!

É preciso que seja evidenciado que o trabalhador só atingirá este tempo de contribuição aos 65 anos se começar a contribuir aos 16 anos de idade! Isto, na prática, fará que seja postergado para muito além de 65 anos o início da percepção do benefício. Caso o segurado queira receber o valor integral, ou no caso dos trabalhadores em que as condições de saúde não permitam o adiamento do início do benefício, darão entrada recebendo um valor inferior a 100% do salário de benefício, isto se tiverem atingido a carência, que também foi aumentada! Anteriormente, a carência, ou tempo mínimo de contribuição para acesso às

aposentadorias, era de 15 anos (equivalente a 180 contribuições); com a PEC 287, passará para 25 anos.

Tá pensando que acabou? Não, a lista de retrocessos continua... A pensão por morte paga ao cônjuge será de apenas 50% do valor do salário de benefício, sendo acrescida em 10% para cada dependente, ou seja, um(a) viúvo(a) apenas receberá uma pensão de 100% se tiver 5 filhos, possibilitando inclusive a percepção desse benefício no valor inferior ao salário mínimo! A idade para esse filho deixar de ser dependente reduzirá de 21 para 18 anos, e sua quota recebida não será redistribuída para os demais dependentes. Assim, ao atingir a referida idade, este percentual de 10% será reduzido do benefício.

A PEC 287/2016 também prevê o fim da redução de 5 anos no tempo de contribuição dos professores e dilapida a conquista constitucional do segurado especial, que contabilizava o tempo de trabalho e não o de contribuição para acesso aos benefícios. Dito de outra forma, o segurado especial, ou seja, trabalhador rural, pescador, dentre outros, terá de começar a contribuir e não mais terá a redução em 5 anos na idade ao acessar o benefício, visto que agora a idade é única para qualquer segurado.

Esta proposta ainda está em tramitação no Congresso Nacional, devendo ser votada em dois turnos, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal, com quórum mínimo de dois terços dos parlamentares, ou seja, o texto é passível de modificação, inclusive de não aprovação, a depender da correlação de forças que se estabeleça na sociedade. No entanto, o governo aliado à mídia não propiciam um diálogo aberto com a população, lançam mão de falsos argumentos para manipular o andamento do processo de acordo com interesses próprios e daqueles que financiam suas campanhas eleitorais.

Não há novidade que, na sociedade capitalista, os interesses dos donos do capital sejam antagônicos aos da classe trabalhadora. Todavia, nunca foi tão evidente a espoliação desta última em detrimento da primeira. Este é um processo que não pode ser dado como perdido. Nós, como classe, precisamos resistir e lutar contra o processo em curso de retirada de direitos, afinal, por que somente a classe trabalhadora deve arcar com os custos desta “crise”?

Conclusão

Como se vê, desde o governo Fernando Henrique Cardoso, a política de Previdência Social vem sendo historicamente alvo de reformas, na intenção de retirar direitos da classe trabalhadora e repassar os valores arrecadados para os donos do capital, principalmente em períodos de crise e de diminuição da correlação de forças entre as classes em disputa.

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

A nota dissonante no financiamento da Previdência Social está na forma como vem sendo gerida a política econômica, e reflete as opções macroeconômicas adotadas nas últimas décadas, que fragilizaram o mercado de trabalho.

Assim, a EC 95/2016, bem como a PEC 287/2016, desviam o foco do debate sobre os gastos do Estado brasileiro. Segundo o Dieese (2016, p. 13), há muitas outras alternativas, que passam pela elevação de impostos sobre os que hoje quase não pagam (os mais ricos têm mais de 60% de seus rendimentos isentos de tributação, segundo dados da Receita Federal), o fim das desonerações fiscais que permanecem incólumes, a garantia de espaço para investimentos públicos em infraestrutura para dinamizar uma retomada do crescimento, ou uma reforma na estrutura tributária que corrija o caráter regressivo da atual tributação brasileira.

Na verdade, o arrocho proporcionado pela referida emenda e proposta de emenda à Constituição se trata de um projeto de longo prazo de desmonte da proteção social brasileira, e de manutenção da capacidade do Estado em cumprir sua principal função, qual seja, manter a capacidade de produzir superávits primários que serão sugados pelos mecanismos do endividamento público.

**Artigo submetido em 15/12/2016 e aceito para
publicação em 23 de janeiro de 2017.**

Referências

- AMADO, Frederico. **Direito Previdenciário**, 6. ed., 2. reimp., Salvador-BA: JusPodivm, 2015.
- ANFIP. Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da seguridade social em 2015**. Brasília: Anfip, 2016.
- BANCO MUNDIAL. **Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth**. Washington, DC: Oxford University Press, 1994.
- _____. **Old-age income support in the 21st century: an international perspective on pension systems and reform**. Washington/Estados Unidos, maio/2005.
- BEHRING, Elaine. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Capítulo II – Da Seguridade Social, Título VIII – Da Ordem Social**, 1988.
- _____. Emenda Constitucional nº 20, de 18 de dezembro de 1998. **Modificou o sistema de Previdência Social, estabeleceu normas de transição**. Brasília: DOU, 19/12/1998.
- _____. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. **Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Brasília: DOU, 22/12/2003.
- _____. Presidência da República. Lei nº 8.213, de 24 de janeiro de 1991. **Dispõe sobre planos de benefícios da Previdência Social, e dá outras providências**. Brasília: DOU, nº 142, seção 1, p. 121, 25/07/1991b.
- _____. Presidência da República. Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1996. **Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213 de 1991, e dá outras providências**. Brasília: DOU, 27/11/1996.
- _____. Presidência da República. Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. **Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; e dá outras providências**. Brasília: DOU, 17/06/2015.
- _____. Presidência da República. Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015. **Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho**

de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília: DOU, 18/06/2015.

CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada.** São Paulo: Boitempo, 2005. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico. **PEC nº 241/2016:** o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. Nota técnica nº 161, set./2016.

OLIVEIRA, Francisco. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças públicas no Brasil.** São Paulo: Hucitec, 2012.

SALVADOR, Evilasio. A privatização da previdência do servidor público: a Funpresp e a financeirização das aposentadorias e pensões. **Cadernos Aslegis**, v. 43, p. 107-128, 2011.

_____. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista** [Online], v. 14, p. 4-22, 2012b.

Previdência e trabalho para idosos: responsabilidade apenas do Estado? / *Security and work for the older: state only responsibility?*

TATIANA AGUIAR PORFÍRIO DE LIMA¹

DIOGO HENRIQUE HELAL²

Resumo: Trata-se de um artigo com objetivo de refletir o papel do Estado na implementação de políticas públicas voltadas à previdência e ao trabalho para idosos, considerando os fatores demográficos, sociais e legais que influenciam e são influenciados por essas decisões. Observamos que, com a explosão demográfica, houve o envelhecimento populacional e da força de trabalho, o que possivelmente demandará muitos recursos para concessão de benefícios, aposentadorias e pensões, além da implantação de políticas públicas voltadas para a reinserção ao mercado de trabalho. Notamos que as modificações na ideia de obrigação filial e a inserção da mulher no mercado de trabalho alteraram a noção de responsabilidade pelo cuidado com os idosos, podendo ampliar o papel do Estado. E que a legislação, apesar de resguardar alguns direitos aos idosos, ainda é paradoxal em relação à (re)inserção no mercado de trabalho e à idade cronológica para concessão de benefícios previdenciários.

Palavras-chave: política pública; idosos; papel do Estado; trabalho; previdência.

Abstract: It is a paper to reflect the role of the State in the implementation of public policies focused on social security and work for the older, considering the demographic, social and legal factors that influence and are influenced by these decisions. We observed that with the demographic explosion there was an aging population and

1 Doutoranda em Administração pela UFPB, mestre em Administração, especialista em Direito Público, graduada em Direito e em Administração.

2 Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa-PB e pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco, Recife-PE.

the workforce, which may require a lot of resources for the granting of benefits, pensions and pensions, as well as the implementation of public policies aimed at re-entering the labor market. We note that the changes in the idea of filial obligation and the insertion of women in the labor market have altered the notion of responsibility for the care of the e older and can increase the role of the State. And that legislation, despite safeguarding some rights for the older, is still paradoxical in relation to (re)insertion in the labor market and the chronological age for granting social security benefits.

Keywords: public policy; older; role of the State; work; security.

Devemos considerar que, com o aumento da população idosa, esta alteração demográfica na estrutura etária vem atingindo várias partes do mundo (CAMARANO, 2014) e está modificando a vida dos indivíduos, as estruturas familiares e a sociedade (CAMARANO; KANSO; MELLO, 2004; IPEA, 2013). E a aposentadoria no Brasil é um fenômeno cada vez mais frequente, porque, antes, os trabalhadores não viviam o suficiente para usufruir desse direito (WANG, OLSON, SHULTZ, 2013). O país tem vivenciado o aumento da expectativa de vida que, em 2009, era de 73 anos e, em 2050, possivelmente, alcançará 81 anos. (FRANÇA; SOARES, 2009).

A atual geração de idosos, denominada, neste estudo, de “espremada”, é afetada pelo imaginário da cultura de consumo e pelo momento de crise financeira e econômica, o que ampliou o desemprego estrutural, a desigualdade social e a erosão do trabalho regulado (ANTUNES, 2010; BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009). Como consequência, não há vagas de trabalho para todos, o diploma não é mais visto como uma garantia de emprego (DUBAR, 1994), e o futuro é “indeterminável, indeterminado e governado pelo risco” (LECCARDI, 2005, p. 43). A falta de trabalho tanto afeta os jovens, que prolongam o tempo na casa dos pais para continuar os estudos e se capacitar mais para enfrentar o mercado competitivo, quanto os adultos, que estão postergando a aposentadoria ou têm dificuldades de retornar ao mercado de trabalho depois que se aposentam (BARRETO, 2013). Isto se configura como mudanças nos papéis sociais.

Por essa razão, será necessário criar políticas públicas que consigam superar os desafios pelo aumento da participação ativa desses idosos na população no mercado de trabalho (CAMARANO, 2014). Tal política pública pode ser compreendida como o “Estado em ação” (HÖFLING, 2001, p. 31), ou seja, o Estado implementando programas e ações visando atender aos anseios sociais, mas também pode ser tratada como a análise de “conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. (SECCHI, 2013, p. 1).

Tal processo decisório não é fácil, pois envolve conflitos de interesses e arranjos realizados entre os poderes (HÖFLING, 2001), iniciando pela escolha de uma área (saúde, educação, moradia, previdência etc.) e de um público-alvo específico, dentre as diversas demandas que carecem de programas sociais.

Além disso, esta política pública não é apenas responsabilidade estatal, apesar de muitas vezes ser materializada por meio dos governos (HÖFLING, 2001), pois ela pode abranger vários atores, tais como grupos sociais ou de interesse, nos diversos níveis de decisão, desde a definição, a implementação, a manutenção e até a avaliação das políticas públicas (SOUZA, 2006), bem como impactar e ser impactada por fatores demográficos, sociais e legais, como é o caso, por exemplo, de políticas públicas voltadas para os idosos, que usaremos como base neste ensaio teórico para a reflexão do papel do Estado.

Aspectos demográficos: idoso *versus* Estado

Na contemporaneidade, devido ao avanço da Medicina e da Tecnologia (LOWENSTEIN, 2005), a população mundial sofreu uma explosão demográfica – éramos mais de sete bilhões de pessoas, em meados de 2013, com projeção para aumentar em quase um bilhão, nos próximos 12 anos, e alcançar 9,6 bilhões, em 2050, e 10,9 bilhões, em 2100. (ONU, 2013).

Este aumento populacional deriva da combinação entre a redução da fertilidade e o controle da mortalidade, denominada de transição demográfica. A redução da fertilidade diminuiu, conseqüentemente, o tamanho das famílias, produz um *corte* menor de jovens, e o declínio

da mortalidade aumenta a expectativa de vida (ALLEY; CRIMMINS, 2009), que resulta no duplo envelhecimento – o individual e o populacional (LOWENSTEIN, 2005). Esta transição demográfica está ocorrendo na maioria dos países desenvolvidos e se projeta em muitos países em desenvolvimento. Tal assertiva pode ser confirmada na Tabela 1, que demonstra a projeção de idosos nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, nos anos de 2005 e 2025:

Tabela 1 – Percentual da população com 65 anos de idade ou mais nos países selecionados em 2005 e 2025

Países desenvolvidos	2005	2025
Austrália	12,9%	19,5%
França	16,4%	22,2%
Itália	19,4%	24,7%
Japão	19,5%	28,0%
Estados Unidos	12,4%	18,2%
Países em desenvolvimento		
Bolívia	4,5%	7,1%
Brasil	5,9%	11,0%
China	7,6%	13,7%
Gana	3,5%	4,7%
Índia	4,9%	7,8%

Fonte: U.S. Census Bureau. International Data Base. April 2005 version. Alley; Crimmins (2009, p. 8)

Tais projeções do envelhecimento nos conduzem a inferir que a força de trabalho também está envelhecendo, conseqüentemente, teremos mais trabalhadores idosos e aposentados. Esta população de idosos demandará mais recursos para terem direito à concessão de benefícios,

aposentadorias e pensões, bem como a implantação de políticas públicas voltadas para a educação, a saúde, o lazer e a reinserção ao mercado de trabalho. E uma das grandes preocupações é: quem vai financiar e executar tais programas? E de quem é essa responsabilidade?

O Estado já alega déficit previdenciário e crise financeira para executar e manter alguns programas e o pagamento de benefícios sociais. A ideia do governo é manter os idosos trabalhando por mais tempo para que continuem contribuindo para o equilíbrio do sistema previdenciário e não tenha que arcar com concessão de benefícios. Contudo, se esses idosos se mantiverem trabalhando por mais tempo e os aposentados voltarem a trabalhar, ocorrerá um envelhecimento mais acelerado ainda da força de trabalho (ALLEY; CRIMMINS, 2009). Será que o Brasil está preparado para lidar com este cenário? Acreditamos que não, pois apesar da legislação estar voltada para evitar a discriminação e incentivar a inserção dos idosos no mercado de trabalho, na prática, não observamos muitas ações governamentais ou de particulares nesse sentido, nem tampouco leis que propiciem uma flexibilidade nos contratos de trabalho para que aposentandos ou aposentados possam trabalhar em tempo parcial ou emprego de transição para esta fase de desaceleração do ritmo de trabalho.

Tal projeção indica, também, que as pessoas estão vivendo mais e podem ficar por mais tempo no mercado de trabalho. Mas, qual o papel do Estado neste contexto? Precisamos compreender os impactos desta mudança demográfica no mercado de trabalho, os aspectos sociais e legais que a questão da idade ainda impõe.

O Estado, as organizações do terceiro setor, as empresas, os familiares, os jovens trabalhadores, os próprios aposentados é que devem continuar contribuindo para a Previdência Social? Não sabemos ao certo se um ou todos irão contribuir de certa maneira.

Atualmente, o Estado ou as empresas contribuem para a previdência, a parte patronal, com no mínimo 22% e o trabalhador com, no mínimo, 11%, conforme o percentual estabelecido anualmente pela avaliação atuarial, conforme art. 1º, I, da Lei nº 9.717/98. No entanto, muitas vezes, o Estado para manter o pagamento dos benefícios previdenciários ainda injeta um aporte financeiro vultuoso,

deixando de investir recursos em outras áreas também carentes, tais como saúde e segurança pública.

O déficit previdenciário foi historicamente construído pela ausência de um caráter contributivo e solidário da Previdência Social brasileira, pela não aplicação da alíquota mínima exigida pela legislação ou pelo cálculo atuarial e pela má gestão dos recursos previdenciários. E como consequência dessa má gestão, não existia o controle do cadastro dos segurados e a aplicação de políticas de aumento de remuneração era desalinhada à Previdência Social, o que contribuiu para o pagamento indevido de benefícios aos segurados e seus dependentes na qualidade de pensionistas. E estes aspectos sociais que o trabalho e a previdência possuem interferem na maneira que as famílias se organizam e se socializam.

Aspectos sociais: idoso e Estado

Convivemos atualmente com diversos tipos de família e estilos de vida, que podem exercer influência nos papéis sociais que os idosos desempenham atualmente (FEATHERSTONE; HEPWORTH, 2005) e ampliar a necessidade de políticas públicas e o papel do Estado, devido às modificações na ideia de obrigação filial e da responsabilidade de cuidar dos idosos.

O próprio estabelecimento dessa ideia de terceira idade, de vida ativa e independente, pode interferir na noção de obrigação filial, no papel atribuído a esta geração de idosos, que se desdobra entre aproveitar a vida e cuidar da família (JOHNSON, 2005). Pois, o idoso nessa concepção de melhor idade também é levado a pensar que está no momento de aproveitar tudo o que não usufruiu ao longo da vida, pensando mais em si, destinando seu tempo ao seu lazer e não aos cuidados com os demais membros da família.

Tal mudança na estrutura familiar pode acarretar uma tensão nas relações interpessoais, por causa da redução do apoio econômico e emocional entre pais e filhos, que afeta negativamente a qualidade das relações intergeracionais, e provocar um desvio social de valores baseados no coletivismo para o individualismo (SILVERSTEIN; GIARUSSO, 2011). No entanto, não podemos julgar que isto seja errado,

mas esta maneira de agir é decorrente do enfraquecimento do contrato social entre as gerações (JOHNSON, 2005), do distanciamento espacial entre as pessoas e das relações superficiais, o que faz com que o apoio entre os familiares seja reduzido, podendo ampliar a necessidade do papel do Estado.

Notamos que mais recentemente e de modo global, em nível macro, houve “um número crescente de famílias idosas unipessoais, aumento na proporção de mulheres sem filhos e da mobilidade dos filhos adultos” (LOWENSTEIN, 2005, p. 403). E com a redução do tamanho das famílias, com o aumento da quantidade de divórcios e com a mobilidade geográfica, há uma preocupação maior de que as relações geracionais se quebrem e que a transmissão destes conhecimentos seja afetada. (JOHNSON, 2005).

Por outro lado, em muitos lares, são visíveis a interação e a coabitação de diferentes gerações: netos, filhos, pais e avós. Esta convivência e este apoio emocional e financeiro entre pais e filhos podem ser decorrentes desta saída tardia de casa do filho, ou do retorno depois do divórcio ou da necessidade de cuidados médicos e auxílio financeiro dos pais mais velhos. (SUITOR et al., 2011).

Portanto, nota-se que há um novo arranjo familiar, com tipos múltiplos e complexos de família, mas com papéis diversos do proposto no ciclo de vida tradicional e que podem ocasionar um conflito geracional (LOWENSTEIN, 2005; MANHEIM, 1993; SILVERSTEIN; GIARRUSSO, 2011; SUITOR et al., 2011). Em nível individual, a questão da idade e do sexo dos membros da família pode alterar a responsabilidade e a socialização. (LOWENSTEIN, 2005).

No que tange ao gênero, a inserção das mulheres no mercado de trabalho certamente melhorou a parte financeira da família, mas também alterou a questão da responsabilidade e da disponibilidade acerca dos cuidados com os mais velhos. Isto se justifica porque, nessa relação de cuidados, as mães e as filhas são as mais propensas a dar e a receber apoio. (SUITOR et al., 2011).

Nota-se que as mulheres estão vivendo mais sozinhas, por estarem inseridas no mercado de trabalho ou pela condição de solteiras ou divorciadas, o que pode alterar substancialmente o apoio que dão aos

familiares mais velhos. Antes, na maioria dos casos, elas eram as responsáveis principais por este papel. (JOHNSON, 2005).

Em relação à velhice, nota-se que a maioria dos homens mais velhos são casados ou têm alguma companheira e que podem auxiliar nos cuidados. Já as mulheres mais velhas, geralmente, são viúvas e não contraem um novo casamento, portanto, são mais propensas a residir em instituições de longa permanência. No que diz respeito aos aspectos de socialização no envelhecimento, as mulheres são mais propensas a se integrar, quando estão hospedando alguém, e a visitar com mais frequência familiares e amigos. (ARBER; GINN, 2005).

Assim, enfatizamos que o envelhecimento deve considerar as questões de família e de gênero, principalmente das mulheres, que são mais propensas a cuidar tanto dos familiares mais novos quanto dos mais velhos e estão mais inseridas no mercado de trabalho, sem tempo disponível, o que pode gerar mais conflitos no trabalho e na família. Ademais, na velhice, apesar de ser mais propensa à socialização, a mulher é mais solitária e dependente de políticas públicas que visem à habitação e à saúde.

Esta necessidade de os idosos serem cuidados pelos familiares pode ser transferida para outras pessoas ou instituições, e esta responsabilidade pelos mais velhos, que antes era restrita aos familiares, principalmente às mulheres, também pode e deve ser do Estado, até porque os padrões de apoio familiar variam muito entre os países (JOHNSON, 2005). Este papel do Estado, como provedor do bem-estar social, ocorreu depois da Segunda Guerra Mundial, com a criação do Estado de Bem-Estar (*welfare state*), que interveio na economia, regulou as atividades econômicas, gerou riquezas e reduziu as desigualdades sociais, assegurando acesso aos direitos básicos a toda a população. No entanto, com a crise do sistema capitalista, a partir da década de 1970, e com o processo de recessão, as políticas neoliberais se consolidaram, e os investimentos voltados para garantir políticas de proteção social foram reduzidos. Assim, o Estado passou a desempenhar um papel mais regulatório e não intervencionista. (BORGES, 2006).

O Estado também tem a obrigação de conceder aposentadoria, pensão ou benefício de prestação continuada e exigir o cumprimento de requisitos legais. Porém tais benefícios não atingem a todos, como

os trabalhadores informais, os indigentes etc. Além disso, o Estado influencia o nível macro, que interfere nos comportamentos; e no nível micro, por exemplo, em que a política de bem-estar pode favorecer a necessidade de mais obrigação de cuidar dos filhos perante os pais mais velhos, o que afeta os relacionamentos familiares (SILVERSTEIN; GIARRUSSO, 2011). Isso quer dizer que o estabelecimento de políticas públicas irá definir se o apoio familiar em relação ao idoso é complementar ou de substituição ao Estado. (LOWENSTEIN, 2005).

Tal relação de dependência com o Estado, não raras vezes, é subsidiária, ou seja, só quando não há apoio familiar recorre-se às políticas de bem-estar social (JOHNSON, 2005). Além disso, observamos que muitos idosos precisam de cuidados adequados e garantia de cidadania, que pode ser concretizada com a efetivação de “políticas sociais na área da saúde, promoção e assistência social, educação, trabalho e Previdência Social, habitação e urbanismo, justiça e cultura, esporte e lazer” (BORGES, 2006, p. 80). É preciso equilibrar essa relação entre o Estado, o idoso e a família, com o desenvolvimento de novas políticas sociais e o fortalecimento da solidariedade familiar (LOWENSTEIN, 2005), pois o aumento demográfico do envelhecimento é um problema mundial, com paradoxos legais e sociais que precisam ser refletidos e resolvidos.

Aspectos legais: idoso e Estado

No Brasil, o Estatuto do Idoso considera que idosos são aqueles cuja idade é igual ou superior a 60 anos, enquanto alguns direitos previstos constitucionalmente ainda preveem como requisito a idade mínima de 65 anos: gratuidade nos transportes coletivos urbanos e a percepção de Benefício de Prestação Continuada (BPC), que consiste no pagamento de um salário mínimo mensal para os que comprovarem renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, regulamentado pela Loas. (BOARRETO; GUSMÃO, 2006; BRASIL, 1988; 1993).

Até pouco tempo, existia um aparente conflito de normas entre o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003) e o Código de Processo Civil pela incorporação da Lei nº 10.173/2001 (BRASIL, 2001; 1973), no tocante à idade mínima, que garantiria prioridade na tramitação legal, resolvida pelo Novo Código Civil (BRASIL, 2015), assegurando este direito a partir dos 60 anos de idade.

Além de legislação, são criadas políticas públicas e de mercado de trabalho para incentivar as pessoas a trabalharem, como por exemplo, o abono de permanência no serviço público, que é a retribuição ao trabalhador do valor pago como contribuição previdenciária, que permite que a pessoa receba o abono de permanência antes mesmo de ser considerado idoso, no caso dos homens, aos 57 anos, e das mulheres, a partir dos 48 anos. Todavia, o que observamos, recentemente, é a tentativa do governo federal de retirar tais benefícios por meio de Projeto de Emenda Constitucional (PEC), entre elas, a PEC 139/2015 que propõe a extinção do abono de permanência (CÂMARA, 2016) e a reforma da previdência com a ampliação da idade mínima de 65 anos para a aposentadoria, com o argumento de tentativa de reduzir seu déficit e manter o equilíbrio do sistema previdenciário.

O nosso sistema previdenciário se tornou solidário e contributivo a partir da EC 20/98, com contribuição social do trabalhador (mínimo de 11%) e por parte patronal (mínimo de 22%), bem como a manutenção do pagamento pelos ativos, inativos e pensionistas, no intuito de manter o equilíbrio financeiro e atuarial (BRASIL, 1988), reduzindo assim o papel do Estado em manter o sistema previdenciário sozinho. Apesar desses valores de contribuição previdenciária, ainda é necessário um aporte governamental para suprir o pagamento dos benefícios previdenciários, pois o Estado afirma que o nosso sistema está em déficit, mas será que é a previdência ou a seguridade social como um todo?

A seguridade social contempla a previdência, a assistência social e a saúde pública, contudo a única que tem caráter solidário e tem a exigência de contrapartida é a Previdência Social, portanto é autossustentável. A questão financeira é o principal argumento usado pelo governo para convencer a sociedade da necessidade da reforma previdenciária. Entretanto, isso poderia ser sanado com criação de novas fontes de recursos, possivelmente de ordem tributária e não retirando os direitos dos trabalhadores. E esse clima de crise financeira e insegurança jurídica tem pressionado muitos trabalhadores a se aposentar o quanto antes.

Nosso país, recentemente, passou por diversas mudanças na legislação visando retardar o pagamento de alguns benefícios, alterou a idade máxima (compulsória) de permanência em atividade do serviço público federal, de 70 anos para 75 anos, e reduziu o tempo de conces-

são de pagamento de pensão por morte (BRASIL, 2015). Vários países estão preocupados também com a necessidade de ampliar a idade limite para o trabalho, entre eles: os que participam da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da União Europeia, para tentar reduzir os custos e manter a previdência, limitar a atuação do Estado de Bem-Estar social (*welfare state*) e controlar o desemprego. (EBBINGHAUS, 2008).

Outra preocupação é sobre a idade cronológica inicial para ser considerado idoso, pois não há um consenso a respeito desse parâmetro para definir diversos direitos e benefícios dos idosos (BOARRETO; GUSMÃO, 2006). A Organização Mundial de Saúde, nos países em desenvolvimento, por exemplo, incluindo o Brasil, considera os que têm idade igual ou superior a 60 anos. Já os países desenvolvidos entendem que é a idade igual ou superior a 65 anos. (ROESLER, 2014; ONU, 1982).

Assim, fatores demográficos, sociais e legais restringem ou ampliam o papel do Estado em relação à implementação e à manutenção de políticas públicas de previdência e de trabalho voltadas aos idosos. Observamos que existem paradoxos, pois na medida em que as mudanças visam ampliar a participação do idoso na sociedade, elas os excluem da (re)inserção no mercado de trabalho e no espaço de direitos sociais.

Conclusões

Concluimos que não cabe tão somente ao Estado a implementação, manutenção e avaliação da política pública de previdência e de trabalho voltada ao idoso, pois existem muitos envolvidos e interesses em jogo. Além disso, as modificações no papel das famílias e a inserção da mulher no mercado de trabalho alteraram a percepção da responsabilidade de cuidar do idoso. E cada vez mais o quantitativo de idosos tende a aumentar e a força de trabalho a envelhecer. Neste sentido, é preciso que as normas que assegurem direitos aos idosos sejam efetivadas, que sejam realizadas ações para evitar o preconceito contra eles, o egoísmo, e favorecer sua reinserção no mercado de trabalho, conforme já preveem a Política Nacional do Idoso, Lei nº 8.842/94, o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741/03 e

parte da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 1988; 1994; 2003; WHEATON; CRIMMINS, 2013).

Certamente, essa população de idosos solicitará mais concessões de benefícios, aposentadorias e pensões. É preciso pensar como será esse financiamento para evitar um aporte maior de recursos governamentais e ampliar o déficit previdenciário que já existe, para não levar o sistema ao colapso.

Ademais, é preciso repensar a previdência, para manter o equilíbrio do sistema sem prejudicar ainda mais os idosos que já trabalharam bastante tempo. No entanto, qualquer reforma nos direitos sociais e previdenciários é de difícil negociação política e social para aprovação, por isso, muitas vezes, os governos relutam em intervir e realizar essas mudanças legais, para evitar queda da aceitação do governo pela população. Todavia, é preciso adequar o regime previdenciário e trabalhista às mudanças demográficas que estão ocorrendo, principalmente em relação ao idoso, que também requer a implementação de políticas públicas adequadas para tentar aproveitar a força de trabalho ativa (CAMARANO, 2014) e até os trabalhadores aposentados, pois se aposentar não significa, necessariamente, parar de trabalhar. (WANG; OLSON; SHULTZ, 2013).

No entanto, observamos que proposta de reforma da previdência visa ampliar a idade mínima da aposentadoria e reduzir o percentual a ser recebido como proventos apenas como foco na questão financeira, que poderia ser sanada com a criação de novas fontes de recursos, e não discutindo os impactos demográficos, sociais e legais envolvidos na questão.

Assim, não podemos pensar em apenas uma política pública para os idosos, mas em políticas públicas que consigam assegurar direitos à cidadania, saúde, lazer, moradia, cuidados, acessibilidade, trabalho e a previdência. Portanto, cabe à sociedade participar mais efetivamente da construção e manutenção destes programas e projetos públicos e fiscalizar cada vez mais os recursos que são destinados a tais ações.

**Artigo submetido em 30 de novembro de 2016 e
aceito para publicação em 25 de janeiro de 2017.**

Referências

- ARBER, S.; GINN, J. Gender dimensions of the age shift. In: M. L. JOHNSON (ed.). **The Cambridge handbook of age and ageing**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 527– 537.
- ALLEY, D.; CRIMMINS, E. The demography of aging and work. In: Kenneth S. Shultz; Gary A. Adams. **Aging and work in the 21st century**. New Jersey: Psychology Press, 2009.
- ANTUNES, R. A crise, o desemprego e alguns desafios atuais. **Serviço Social e Sociedade**, n. 104, p. 632-636, out.-dez./2010.
- BARRETO, M. C. “Geração Canguru”: percepções de pais e mães acerca da permanência dos filhos adultos no domicílio familiar. Anais CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 16. Salvador-BA: SBS, 2013, p. 1-20.
- BRASIL. Lei Complementar nº 152, de 03 de dezembro de 2015. **Dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal**. Diário Oficial da União, 04/12/2015.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).
- _____. Estatuto do idoso: **Lei federal nº 10.741, de 01 de outubro de 2003**. Brasília-DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.
- _____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm>. Acesso em: 05/04/2016.
- _____. Lei nº 10.173, de 09 de janeiro de 2011. **Altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, Código de Processo Civil, para dar prioridade de tramitação aos procedimentos judiciais em que figure como parte pessoa com idade igual ou superior a sessenta e cinco anos**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10173.htm> . Acesso em: 05/04/2016.
- _____. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. **Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos militares dos estados e do Distrito Federal e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9717.htm>. Acesso em: 05/04/2016.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 05/04/2016.

_____. Política Nacional do Idoso: **Lei federal nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994.** Brasília: MPAS, 1997.

BOARETTO, R. C.; GUSMÃO, N. M. M. Políticas públicas e velhice: reflexões sobre velhos que vivem nas ruas. In: . GUSMÃO, N. M. N.; SIMSON, O. R. M. V. (Orgs). **Velhice e diferenças na vida contemporânea.** Campinas-SP: Alínea, 2006. 2 ed.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **O novo espírito do capitalismo.** São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BORGES, M. C. M. O idoso e as políticas públicas e sociais no Brasil. In: **As múltiplas faces da velhice no Brasil.** SIMSON, O. R. M. V.; NERI, A. L.; CACHIONI, M. (Orgs). Campinas-SP: Alínea, 2006. 2 ed.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Emenda à Constituição-PEC nº 139/2015. **Revoga o § 19 do art. 40 da Constituição e o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1738617>> . Acesso em: 05/04/2016.

CAMARANO, A. A. Perspectivas de crescimento da população brasileira e algumas implicações. In: _____. (Org.). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro : Ipea, 2014.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. Como vive o idoso brasileiro? In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

DUBAR, C. L'insertion comme articulation temporelle du biographique et du structurel. **Française de Sociologie**, v. 35, n. 2, p. 283-291, 1994.

EBBINGHAUS, B. **Reforming early retirement in Europe, Japan and the USA.** New York: Oxford University Press, 2008.

FRANÇA, L. H. F. P.; SOARES, D. H. P. Preparação para a aposentadoria como parte da educação ao longo da vida. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 29, n. 4, 2009.

FEATHERSTONE, M.; HEPWORTH, M. Images of ageing: cultural representations of later life. In: JOHNSON, M. L. (Ed.). **The Cambridge handbook of age and ageing.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov./2001.

IPEA. Instituto de Pesquisas e Estudos Aplicados. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**. Ministério do Trabalho e Emprego. n. 54, Ano 18. Brasília: Ipea; MTE, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt54_completo1.pdf>. Acesso em: 05/10/2013.

JOHNSON, M. L. (Ed.). **The Cambridge handbook of age and ageing**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

LECCARDI, C. Para um novo significado do futuro: mudança social, jovens e tempo. **Tempo Social**, v. 17, n. 2, p. 35-57, nov./2005.

LOWENSTEIN, A. Global ageing and challenges to families. In: M. L. JOHNSON (Ed.). **The Cambridge handbook of age and ageing**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 403-412.

MANHEIM, K. El problema de las generaciones. **REIS – Revista Española de Investigaciones sociológicas**, n. 62, p. 193-242, abr.-jun./1993 [1928]

ONU. Organização das Nações Unidas. **Assembleia mundial sobre envelhecimento: resolução 39/125**. Viena-Áustria, 1982.

_____. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World population prospects: the 2012 Revision**, v. I, Comprehensive Tables, New York, 2013.

ROESLER, V. R. **Posso me aposentar de “verdade” e agora?** Contradições e ambivalências vividas no processo de aposentadoria. Curitiba: Alteridade, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVERSTEIN, M.; GIARRUSSO, R. Aging individuals, families and societies: micro-meso-macro linkages in the life course. In: SETTERSTEN JR., R. A.; Angel, J. L. (Eds.). **Handbook of sociology of aging**. New York: Springer, 2011, p. 35-50.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, Ano 8, n. 16, jul.-dez./2006, p. 20-45.

SUITOR, J. J.; SECHRIST, J.; GILLIGAN, M.; PILLEMER, K. Intergenerational relations in later-life families. In: SETTERSTEN JR., R. A.; Angel, J. L. (Eds.). **Handbook of sociology of aging**. New York: Springer, 2011, p. 161-178.

WANG, M.; OLSON, D. A.; SHULTZ, K. S. **Mid and late career issues: an integrative perspective**. New York and London: Routledge, 2013.

WHEATON, F.; CRIMMINS, E. M. The demography of aging and retirement. In: Mo Wang (Ed). **The Oxford handbook of retirement**. New York: Oxford University Press, 2013.

Tendência à judicialização do BPC: causas e consequências para os trabalhadores idosos

/ Tendency to the judicialization of the BPC: causes and consequences for the elderly workers

SEVERINO ELIAS SIMÕES NETO¹
CLÁUDIA MARIA COSTA GOMES²

Resumo: No atual contexto de crise estrutural do capital, a Previdência Social tem sido submetida a reconfigurações que objetivam o seu desmonte. Isto tem contribuído para ampliar o número daqueles que recorrem ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) da política de assistência social. No entanto, esse direito social não está acessível a todos os seus demandantes, o que motivou o questionamento judicial das decisões proferidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como instituição responsável pela operacionalização do BPC. Tendo como objeto de pesquisa a judicialização do BPC, este artigo pretende elencar possíveis causas e repercussões desse processo. A suposição sustentada é a de que o critério de aferição de renda se constitui como o principal motivador dos indeferimentos do BPC requeridos por trabalhadores idosos e que, em virtude da sua judicialização, tem-se ampliado a possibilidade de que esses trabalhadores acessem uma renda por meio da assistência social.

Palavras-chave: trabalho; seguridade social; judicialização.

Abstract: In the current context structural crisis of capital, the Social Welfare has been subjected to reconfigurations aimed at dismantling it. This has contributed to increase the number of those who use the

-
- 1 Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (conclusão em 2009). Mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (conclusão em 2015). Assistente Social no Instituto Nacional do Seguro Social (desde 2009).
 - 2 Doutora em Serviço Social. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB. Líder do Grupo de Estudo e Pesquisa em Economia Política e Trabalho (Gepet).

Benefício de Prestação Continuada (BPC) of the Social Assistance politics. However, this social right is not accessible to all its claimants, which led to the judicial challenge of the decisions issued by the Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), as an institution responsible for the operationalization of BPC. Having as object of investigation the judicialization of the BPC, this article intends to list possible causes and repercussions of this process. The sustained assumption is that the criterion of income measurement constitutes the main motivator of the BPC dismissals required by elderly workers and that, due to their judicialization, the possibility of these workers accessing an income through Social Assistance.

Keywords: work; social security; judicialization.

Este trabalho resulta do esforço analítico e acumulativo dos estudos desenvolvidos no âmbito da pós-graduação em Serviço Social³ e do Grupo de Estudos e Pesquisas em Economia Política e Trabalho (Gepet), vinculados à Universidade Federal da Paraíba (UFPB), os quais se inserem na discussão mais geral sobre desenvolvimento econômico e seus vínculos com as estratégias neodesenvolvimentistas atreladas a programas de transferência de renda e de combate à pobreza na dinâmica capitalista contemporânea e do país no último decênio.

Tem como objetivo problematizar, a partir do debate sobre a judicialização e seus procedimentos na esfera da vida política e institucional do país, o acesso à concessão de renda na velhice, particularmente o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da política de assistência social, dos quais se socorrem e se afetam os trabalhadores, à medida dos efeitos da ampliação/influência do Poder Judiciário nos processos decisórios sobre o direito social.

No centro da reflexão está suposto o argumento de que o critério de aferição de renda se constitui como o principal motivador dos inde-

3 Parte da pesquisa é resultado da dissertação de mestrado acadêmico intitulada *Tendência à judicialização do BPC/LOAS no contexto de crise do capital: causas e consequências para os trabalhadores idosos*, defendida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (PPGSS/UFPB), no ano de 2015.

ferimentos do BPC requeridos por trabalhadores idosos, o que tem levado alguns a recorrerem ao Poder Judiciário; e como consequência da judicialização desse direito social, amplia-se a possibilidade de que esses trabalhadores acessem a uma renda pela via assistência social, em contexto de restrição do acesso à Previdência Social.

Desta maneira, as políticas da Previdência Social e de assistência social se inserem nesta questão, garantindo renda para trabalhadores idosos. No entanto, existe uma fração desses trabalhadores que não tem acesso a nenhum dos direitos sociais preconizados nestas duas políticas sociais, o que tem possibilitado a judicialização.

Especificamente sobre o BPC acessível aos trabalhadores idosos, a realidade demonstra que as decisões proferidas pelos Tribunais Federais não apenas têm reformulado decisões do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que indeferiram requerimentos deste direito social; mas, também, têm produzido repercussões na política de assistência social, na referida autarquia federal e na atuação dos assistentes sociais da Previdência Social, sobretudo a partir da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário nº 567.985 (BRASIL, 2013b) e da Ação Civil Pública (ACP) nº 5044874-22.2013.404.7100/RS. (BRASIL, 2013a).

Nesta direção, as pesquisas demonstram processos cada dia mais nítidos de critério de aferição de renda para acesso a este direito social, o que revela, por meio da expansão da assistência social, a tendência mais geral à qual a seguridade social brasileira está direcionada e a responsabilidade estatal para afiançar renda para trabalhadores idosos.

Trabalho, Estado e envelhecimento sob o ordenamento do capital

A análise crítica-dialética da tendência à judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da política de assistência social evidenciou que este processo é mediado pela reestruturação produtiva, pela reconfiguração das funções do Estado, pela ampliação da demanda por este direito social e pela acumulação do capital em contexto de crise.

No atual modelo hegemônico de sociedade, alguns trabalhadores idosos dispõem de políticas sociais que, materializadas pelo Estado, se centram na concessão de renda como forma de garantia da reprodução

material quando a velhice se constitui como impedimento à venda da força de trabalho.

Conforme afirma Mészáros, “[...] o impulso capitalista para a expansão da produção não está de modo algum necessariamente ligado à necessidade humana como tal, mas somente ao imperativo abstrato da ‘realização’ do capital” (2011, p. 677). Essa realização passa fundamentalmente pelo imperativo de subsumir o trabalho ao capital, com a finalidade de retirar o máximo de excedente da atividade dos trabalhadores sobre a transformação da natureza, que, no capitalismo, é valorização do capital.

Como consequência das contradições entre trabalho e capital, surgem as condições que possibilitaram que, a partir de determinado momento da processualidade histórica, as relações de trabalho adquirissem regulamentação (leis trabalhistas), maior permanência no posto de trabalho (estabilidade), organicidade política e direitos sociais para os trabalhadores e seus dependentes, criando os fundamentos do que se convencionou caracterizar como trabalho formal.

Além disso, o capital, em contexto de crise, amplia a sua ofensiva sobre o trabalho, o que vem proporcionando a institucionalização de um considerável número de trabalhadores que, embora estejam vendendo as suas forças de trabalho, não têm acesso a direitos sociais.

Como se sabe, esta ofensiva resulta em redefinições no padrão de produção e regulação do trabalho predominante no pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1970, afetando a organização do trabalho, as funções do Estado, os direitos sociais, a organização política dos trabalhadores e radicalizando as contradições entre trabalho e capital, consubstanciando a passagem do padrão fordista-taylorista para o padrão de acumulação flexível. Segundo Mota:

[...] o mundo capitalista inflexiona seu padrão de acumulação dominante, para enfrentar uma crise de dimensões globais. Essa inflexão responde pela recomposição do processo de acumulação – seja na esfera da economia, seja na da política – incidindo diretamente na reestruturação dos capitais, na organização dos processos de trabalho, na organização dos trabalhadores e no redirecionamento da intervenção estatal que, sob a batuta do capital financeiro e das ideias neoliberais, constrói

novas estratégias de relacionamento entre o Estado, a sociedade e o mercado. (2009, p. 41).

A crise possibilita que sejam construídas novas relações no processo de produção e reprodução social, com vistas à retomada do lucro e à preservação do processo de acumulação. Tais medidas apresentam impactos na forma como a força de trabalho é explorada e, conseqüentemente, sobre a reprodução material dos trabalhadores.

A reestruturação produtiva permitiu profundas alterações nas relações entre trabalhadores e empregadores, reduzindo a criação e a oferta de empregos estáveis, aprofundou o desemprego, o trabalho precário e a informalidade nas relações de trabalho, sem direitos trabalhistas e sociais. A crise precipitada nos anos de 1970, que criou as condições necessárias à transição do modelo fordista-taylorista para a acumulação flexível, fundamenta a crise atual, implicando em novas alterações na organização do trabalho e nas funções do Estado.

É fato incontestável que o Estado moderno está permeado por interesses das classes sociais, mas a realidade comprova que a centralidade das suas funções está na atenção prioritária das demandas do capital e da consolidação do projeto societal burguês. Sobre isso, Marx e Engels asseveram:

[...] a burguesia, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. O Executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa. (2005, p. 42).

Assim, ao invés de consubstanciar um contrato social entre classes ou uma vontade geral, o Estado colabora para que os interesses do grupo dominante sejam considerados como interesses particulares pelo conjunto da sociedade, mesmo que, para isso, tenha que absorver demandas da sociedade civil, o que implica a materialização de um mínimo tolerável de interesses da classe trabalhadora.

A reforma do Estado orienta-se para o mercado. É por isso que a última década do século passado registra a implementação de reformas administrativa, tributária e previdenciária, como resultado de uma agenda política eminentemente neoliberal de diminuição das funções

do Estado e de desmonte de direitos sociais, transferindo para a iniciativa privada a prestação de serviços públicos com possibilidade de serem rentáveis para o capital. O neoliberalismo impõe, também, que o Estado crie as condições para que a venda da força do trabalho seja favorável aos capitalistas, mesmo que, para isso, direitos sociais do trabalho sejam desconstruídos.

Pois bem, tratar esta questão adquire fundamental importância na contemporaneidade, pois vem crescendo significativamente o quantitativo de trabalhadores idosos que demandam renda afiançada pelo Estado. A Organização das Nações Unidas (ONU) estimou que a população idosa no mundo passe dos 841 milhões, em 2014, para 2 bilhões, em 2050. (ONU, 2003; 2014).

Esta tendência também é observável no Brasil. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima que, atualmente, a população do Brasil seja de aproximadamente 205 milhões de pessoas, sendo 24 milhões com idade igual ou superior a 60 anos. Para 2030, o IBGE projeta que a população total será de 223 milhões, e que, destes, 41,5 milhões deverão ter idade igual ou superior a 60 anos.

O envelhecimento dos trabalhadores configura-se como um processo pertencente a uma totalidade contraditória, que apresenta incidência sobre a forma como este processo se concretiza e sobre como se efetiva a reprodução material deles na velhice, evidenciando o conteúdo de classe social. Esta totalidade contraditória expressa relações sociais que reproduzem o projeto de concentração e valorização do capital.

Assim, é impossível analisar a situação atual dos trabalhadores idosos sem considerar que eles foram obrigados a se submeter a condições que influenciaram a venda da sua força de trabalho e que, conseqüentemente, convergiram para o acesso ou não de renda na velhice.

Essa formatação de acesso a uma renda na velhice é promovida pelo Estado burguês, que administra políticas sociais capazes de consubstanciar interesses de classes antagônicas, mas que não estão reguladas para abranger a totalidade dos seus demandantes, fazendo com que apenas uma fração de trabalhadores idosos tenha acesso a um benefício pecuniário com o qual possam manter a sua reprodução material.

A seguridade social no contexto da crise do capital: limites às políticas sociais para os trabalhadores idosos

Resgata-se aqui uma concepção de política social que a localiza em uma totalidade na qual múltiplas mediações lhe conferem formatação. Assim, capital, trabalho e Estado apresentam fundamental contribuição para a análise crítica da política social.

Essa apreensão pressupõe que a política social consubstancia, pela intermediação do Estado, a correlação de forças entre classes sociais com interesses diametralmente opostos.

Essas políticas sociais decorrem, por um lado, das necessidades de acumulação do capital, e por outro, das necessidades de proteção e reprodução material dos trabalhadores. Elas são estruturadas com a mediação do Estado, em contextos particulares de acumulação e/ou da luta de classes, em que interesses antagônicos entre as classes sociais fundamentais estão em jogo, o que pressupõe organização e capacidade de pressão dos trabalhadores. (SILVA, M., 2012, p. 67).

A análise proposta pela referida pesquisadora situa a política social na contradição entre trabalho e capital, evidenciando que essa medida de intervenção estatal decorre da correlação de interesses dos trabalhadores e dos capitalistas em determinado momento das relações sociais de produção.

Mas não é apenas a correlação de forças que determina a política social. Assim, o grau de desenvolvimento das forças produtivas, a condição da acumulação capitalista (se há ou não crise em curso) e as funções preponderantes do Estado em um determinado momento também oferecem elementos que determinam a política social. Desta forma, é possível verificar que algumas políticas sociais, em alguns momentos históricos, são construídas não como respostas, necessariamente, às reivindicações da classe trabalhadora, mas como resultado da deliberação do capital para compor o seu processo de superação da crise, ainda que demandas dos trabalhadores sejam consideradas.

Também o fundo público é imprescindível para as políticas sociais. Como explica Salvador, “o orçamento público é que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das

políticas públicas que serão priorizadas pelo governo” (2012, p. 124). Mas o fundo público é objeto de disputa, também, dos capitalistas, que precisam do Estado para financiar o capital. Desta forma, nos períodos de crise do capital, os recursos públicos são administrados objetivando o financiamento de políticas sociais imprescindíveis ao momento econômico.

Assim sendo, a seguridade social brasileira é perpassada por mediações e contradições, que comprovam a influência da crise do capital e das estratégias adotadas pelo Estado para a sua superação. Inaugurada pela Constituição Federal de 1988, a seguridade social é composta por medidas vinculadas às políticas de Previdência Social, de assistência social e de saúde. No Brasil, a seguridade social adotou características contraditórias:

[...] ao restringir a previdência aos trabalhadores contribuintes, universalizar a saúde e limitar a assistência social a quem dela necessitar. Em um contexto de agudas desigualdades sociais, pobreza estrutural e fortes relações informais de trabalho, esse modelo, que fica entre o seguro e a assistência, deixa sem acesso aos direitos da seguridade social uma parcela enorme da população. (BOSCHETTI, 2009, p. 324).

Tal processo demonstra que o modelo de seguridade brasileira deixa uma parcela da classe trabalhadora sem acesso aos direitos sociais relativos à previdência, assistência e saúde, pois nessas três políticas sociais há a presença de critérios que lhes conferem seletividade objetivando o menor comprometimento do fundo público, para que parte deste financie o capital.

Assim, desde a sua constituição, as políticas de Previdência Social e de assistência social – bem como a de saúde – têm sido dimensionadas para compor o processo de reprodução social determinado pelo capital em contexto de crise, o que traz implicações aos trabalhadores que dependem dos direitos sociais preconizados por essas políticas sociais.

Dentre as tendências assumidas pela seguridade social na contemporaneidade, as nossas pesquisas indicaram que a Previdência Social e a assistência social apresentam um movimento antagônico: enquanto a primeira política social absorve uma série de medidas que resulta na

restrição ao acesso à aposentadoria por idade, a segunda tem incorporado redefinições que convergem para a ampliação do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Essa realidade pode ser verificada nas Agências da Previdência Social (APSs), que são unidades basilares do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), nas quais o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como autarquia federal materializa as políticas de Previdência Social e de assistência social.

Diariamente, trabalhadores idosos protocolam, nas APSs, requerimentos administrativos com o objetivo de acessarem um dos direitos sociais afañadores de renda na velhice. Tais requerimentos convergem, em geral, para a concessão dos direitos sociais: Aposentadoria por Idade (política de Previdência Social) e do BPC (política de assistência social).

Na Previdência Social, a investida do capital tem resultado em desmonte e ampliação das restrições ao seu acesso. Isto, porque o Estado, para comprometer o fundo público com o financiamento do capital e não ampliar a tributação aos empregadores restringe o valor e o acesso aos direitos sociais por ele administrados, destinando-os a um grupo específico de trabalhadores.

Neste sentido, a restrição da Previdência Social aos contribuintes do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) torna-se um grande impeditivo à universalização dessa política social, considerando a precariedade das relações trabalhistas e o desemprego.

Alguns dados podem indicar esse caráter inacessível da previdência, demonstrando que considerável parcela dos trabalhadores não tem cobertura previdenciária, a exemplo do Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps), de março de 2015, que identifica que a População Economicamente Ativa (PEA) ocupada e desocupada naquele mês, era igual a 103.401.464 (cento e três milhões; quatrocentos e um mil, quatrocentos e sessenta e quatro); e o quantitativo de contribuintes para algum regime de previdência era apenas de 59.004.019 (cinquenta e nove milhões; quatro mil e dezenove). Portanto, a impossibilidade de acesso à Previdência Social não é uma tendência, mas característica imanente dessa política social.

Como analisa Salvador:

A Previdência Social no Brasil tem dificuldades, desde sua origem, de universalizar o direito, pois o acesso aos seus benefícios ocorre mediante a contribuição, limitando-se praticamente ao universo dos trabalhadores do mercado formal de trabalho. (2010, p. 272).

Além dessa vinculação à contribuição prévia, o Estado brasileiro aumentou a quantidade mínima de contribuições necessárias ao acesso à Aposentadoria por Idade, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Aumento da carência para acesso à Aposentadoria por Idade (1991-2011)

Ano	Meses de contribuição exigidos
1991	60 meses
1992	60 meses
1993	66 meses
1994	72 meses
1995	78 meses
1996	90 meses
1997	96 meses
1998	102 meses
1999	108 meses
2000	114 meses
2001	120 meses
2002	126 meses
2003	132 meses
2004	138 meses
2005	144 meses
2006	150 meses
2007	156 meses
2008	162 meses

Ano	Meses de contribuição exigidos
2009	168 meses
2010	174 meses
2011	180 meses

Fonte: Brasil (1991). Observação: a primeira tabela instituída pela Lei nº 8.213/91 foi alterada pela Lei nº 9.032/95

A Tabela 1 evidencia a intenção do Estado de restringir o acesso à Aposentadoria por Idade, pois é possível verificar o aumento, no período de 1991 a 2011, de 300% na quantidade de contribuições para que se tenha direito a essa aposentadoria.

Embora o critério da idade não tenha sido alterado (mínima de 60 anos para as mulheres e 65 para os homens), a ampliação do número de contribuições previdenciárias é um fator que impede significativamente os trabalhadores de acessarem esse direito social em tela, o que possibilita que seja projetada na política de assistência social a via única e última por meio da qual eles consigam acessar alguma renda de prestação continuada vinculada à seguridade social.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) realizou uma importante pesquisa⁴ sobre a existência de contribuição prévia à Previdência Social realizada pelos trabalhadores que recebem o BPC. Segundo tais informações colhidas no período de 2000/2007, 86.236 benefícios foram concedidos a trabalhadores que tiveram algum vínculo prévio com a Previdência Social. Confirma também que destes, 36.928 benefícios foram concedidos a trabalhadores com histórico de contribuição previdenciária variando entre 13 e 60 contribuições.

Nessa perspectiva a assistência social, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, tem se consolidado progressivamente como política social imprescindível ao Estado, pois possui determinantes que conferem novas especificidades à intervenção estatal em demandas apresentadas por membros da classe trabalhadora, dentre os quais aqueles que envelheceram.

4 Estes dados foram fornecidos, via e-mail institucional, pela Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (SNAS/MDSA).

Para tais trabalhadores, janeiro de 1996 demarca a data de implementação do BPC, como direito social preconizado na Carta Magna. Para se acessar esse direito social, os idosos da classe trabalhadora devem ter idade igual ou superior a 65 anos; comprovar não possuir recursos financeiros suficientes para atender à sua reprodução material, seja por si próprio ou por sua família; além de atender a outros critérios normativos de elegibilidade.

Mas o critério que tem produzido considerável impacto no processo administrativo de concessão do BPC aos idosos é o cálculo da renda *per capita*. Para tal cálculo, a renda mensal bruta familiar é apurada e dividida pelo número dos integrantes do grupo familiar, devendo o resultado ser inferior a um quarto do salário mínimo.

Mesmo com esse critério, é possível registrar um aumento na concessão do BPC a trabalhadores idosos, pois a assistência social apresenta-se como política social dotada de configuração pertinente ao momento histórico de subsunção do trabalho ao capital, no qual o padrão de exploração e organização do trabalho próprio da acumulação flexível tem redimensionado as relações trabalhistas fundadas no padrão fordista-taylorista, como estratégia para a retomada do lucro do capital, o que resulta, necessariamente, na generalização da pobreza e de trabalhadores desempregados ou sem atividades laborais que lhes garantam o alcance aos direitos previdenciários.

A Tabela 2 traz alguns elementos que fundamentam esta análise.

Tabela 2 – Quantitativo de concessões da Aposentadoria por Idade e do BPC para trabalhadores idosos (1996 a 2013)

Ano	Aposentadoria por idade	%	BPC – Idoso	%
1996	230.885		45.851	
1997	298.948	29,48	49.767	8,54
1998	391.636	31,00	129.632	160,48
1999	399.324	1,96	114.931	-11,34
2000	407.948	2,16	107.433	-6,52
2001	324.310	-20,50	90.011	-16,22
2002	428.896	32,25	139.750	55,26

Ano	Aposentadoria por idade	%	BPC – Idoso	%
2003	443.733	3,46	116.404	-16,71
2004	486.611	9,66	317.003	172,33
2005	450.954	-7,33	185.036	-41,63
2006	462.647	2,59	173.685	-6,13
2007	519.218	12,23	181.252	4,36
2008	551.878	6,29	198.414	9,47
2009	602.721	9,21	195.161	-1,64
2010	565.277	-6,21	169.039	-13,38
2011	580.716	2,73	155.353	-8,10
2012	621.515	7,03	153.024	-1,50
2013	654.523	5,31	169.138	10,53
Acumulado %		121,33		297,79

Fonte: Brasil (2011a; 2011b). Elaboração própria

A Tabela 2 demonstra que, em relação a 1996 (ano em que foi iniciada a operacionalização do BPC), 1997 registrou um crescimento de 29,48% no número de concessão da Aposentadoria por Idade. No mesmo período, o BPC registrou um aumento de 8,54%. No entanto, quando se compara a evolução entre 1997 e 1998, verifica-se que esse tipo de aposentadoria obteve um aumento de 31%, enquanto que o benefício assistencial cresceu 160,48%. No acumulado, o BPC cresceu 297,79%, enquanto que a Aposentadoria por Idade cresceu 121,33%.

Deve ser registrado que a Tabela 2 foi construída a partir de dados fornecidos apenas pelo antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). O MDSA forneceu, por e-mail, dados oficiais que divergem dos dados apresentados na Tabela 2, quanto ao número de concessões do BPC. A Tabela 3 mostra esta diferença.

Tabela 3 – Quantitativo de concessões do BPC para trabalhadores idosos (1996 a 2013)

Ano	BPC – Idoso	%
1996	41.992	–
1997	88.806	111,48

Ano	BPC – Idoso	%
1998	207.031	133,13
1999	312.299	50,85
2000	403.207	29,11
2001	469.047	16,33
2002	584.597	24,64
2003	664.875	13,73
2004	933.164	40,35
2005	1.065.604	14,19
2006	1.183.840	11,1
2007	1.295.716	9,45
2008	1.423.790	9,88
2009	1.541.220	8,25
2010	1.623.196	5,32
2011	1.687.826	3,98
2012	1.750.121	4,02
2013	1.830.476	4,39
Acumulado %		490,2

Fonte: MDSA. Elaboração própria

Segundo o MDSA, de 1996 a 2013, o BPC sempre contabilizou crescimento no número de concessões quando comparado ao ano imediatamente anterior, registrando um acumulado de 490,2% no período em estudo. Embora sejam significativas as divergências nas duas últimas tabelas – mesmo sendo dados oficiais fornecidos por instituições do Estado – é possível verificar que ambas registram, no acumulado, ampliação no acesso ao BPC.

Apesar de serem mantidos critérios que impedem que todos os demandantes acessem o BPC, uma importante alteração normativa foi sancionada. No início de sua operacionalização, o BPC era concedido para trabalhadores idosos, de ambos os sexos, com 70 anos de idade; mas, posteriormente, essa idade foi minorada para 65 anos. Já em rela-

ção à Aposentadoria por Idade, a quantidade mínima de contribuições previdenciárias exigidas para acessar esse benefício passou de 60, em 1991, para 180, a partir de 2011, como mostrou a Tabela 1.

Mesmo que se registre uma tendência à assistencialização da responsabilidade estatal sobre a concessão de renda na velhice dos trabalhadores no âmbito da seguridade social, o BPC apresenta limites que impedem que a referida ampliação do acesso seja suficiente para acompanhar sua crescente demanda.

Judicialização do BPC: causas e consequências para os trabalhadores idosos

Desde a transição político-democrática no Brasil, tem-se verificado um aumento na presença de instituições jurídicas e de seus procedimentos na esfera da vida política e institucional do país. Tal visibilidade tornou-se pública à medida que foi acompanhada pelo debate da ciência política e das ciências sociais, que denominaram o fenômeno de “judicialização da política” e/ou “politização da justiça”, termos correspondentes que indicariam os efeitos da expansão do Poder Judiciário nos processos decisórios das democracias contemporâneas. Ao abordar os diversos sentidos que esta tendência vem assumindo no debate atual, Maciel refer^e:

[...] a judicialização é tomada como um processo objetivo utilizado para defender propostas de mudança na organização do Judiciário ou na cultura jurídica, considerada defasada face às novas necessidades sociais [...]. O termo aplica-se não só à ação dos juízes, mas também os profissionais de outras carreiras judiciais (especialmente os membros do Ministério Público), que seriam os responsáveis pela judicialização da política, por utilizar “excessivamente” suas atribuições para levar os conflitos à justiça, ou para resolvê-los extrajudicialmente, tendo a lei e seu *savoir-faire* como referência. A expressão faz parte do repertório das ações de grupos políticos que defendem o recurso das arenas judiciais para ampliar a proteção estatal à efetividade de direitos de grupos discriminados ou excluídos. (2002, p. 18).

No livro *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil* (1999), Werneck Vianna analisa o processo de invasão do direito nas esferas da vida social brasileira, a partir da Constituição de 1988. Resultado de uma pesquisa sobre o Poder Judiciário em suas relações com a política e a socialidade do país demonstra como, via Juizados Especiais Cíveis, as expectativas por direito e cidadania de setores socialmente emergentes têm se tornado um fenômeno social cada dia mais expressivo.

Embora considere ser um fato corrente em países de democracia avançada, o autor acredita que este processo, num país como o Brasil, aponta para duas direções: por um lado, pode ser enriquecida e renovada pela representação política como espaço de mediação para uma democracia mais participativa, mas, por outro, pode se tornar uma panaceia da *rationale* política aos valores perversos do poder historicamente constituído no país.

Parte-se da suposição de que o processo tardio de consolidação institucional da democracia brasileira experimentaria um déficit no modo do seu funcionamento, consequência da influência do Executivo sobre o Legislativo e do isolamento da esfera parlamentar em relação à sociedade civil. (GOMES, 2007).

Com base na discussão habermasiana da procedimentalização do direito (HABERMAS, 2003), pode-se dizer que as transformações contemporâneas do direito o teriam tornado aberto às aspirações e necessidades coletivas. Assim, a institucionalização do direito na cultura política atual teria incorporado princípios da filosofia política da modernidade, modificando-os em formas de atuação à disposição do homem comum para participar da criação do direito estatal tanto pela via da democracia representativa como pela via judicial.

Para Werneck Vianna, a crescente institucionalização do direito na vida social, presente no mundo democrático, tem-se tornado cada vez mais dominante, visto que a imposição do livre mercado também passou a ser matéria jurisdicionada pelo direito, requerida pelos grupos organizados corporativamente, “[...] fazendo do direito e dos seus procedimentos uma presença constituinte do capitalismo organizado”. (1999, p. 17).

Vianna, ao analisar os estudos de Garapon, que segue o veio analítico de Tocqueville (1835-1840) sobre a antinomia entre liberdade e igualdade no mundo democrático, demonstra como o autor desconfia que tanto a judicialização da política como das relações sociais, pode provocar na contemporaneidade certo esvaziamento do conteúdo libertário e reivindicatório da cidadania social. Deste raciocínio, viria a compreensão de que a invasão do direito na vida social:

[...] mesmo que reclamada em nome da igualdade levaria à perda da liberdade, “ao gozo passivo de direitos”, “à privatização da cidadania”, ao paternalismo estatal, na caracterização de Habermas e de Garapon, “a clericalização da burocracia”, “a uma justiça de salvação”, com a redução dos cidadãos ao estatuto de indivíduos-clientes de um Estado providencial. (1999, p. 23-24).

Com esta afirmação, Vianna segue as pegadas dos estudos de Antoine Garapon (2000), o qual observa, na incursão do direito dentro da cultura política contemporânea, uma coincidência com o que denomina de “[...] desestímulo do agir orientado para fins cívicos, fazendo, com que [...] o juiz e a lei tenham se tornado as derradeiras referências de esperança para indivíduos socialmente isolados” (apud, VIANNA, p. 24). Ainda assim, para este autor, os esgarçamentos dos vínculos sociais produzidos na contemporaneidade, pela disfuncionalidade do *État Providence* e a decadência de sua fórmula autonomizada de uma agenda igualitária, teriam provocado na sociedade uma expectativa moral fundada a partir da ideia de justiça social, como um derradeiro refúgio de democracia desencantada.

Tal processo é identificado por ele, como um fenômeno universal de “migração do lugar simbólico da democracia, para o da justiça”, sendo o avanço e expansão deste último contrariamente adequado ao descrédito que afeta as instituições políticas clássicas, cujo pretexto do desinteresse existente sobre elas e a perda do espírito público “[...] a justiça assumiria o lugar da política, na falta deste”. (VIANNA, 1999, p. 26).

Esta representação operacional favoreceria, na prática, o acesso do cidadão à aplicação/efetivação do direito, instituindo o que designa de “direito responsivo”, aberto aos interesses e concepções éticas do

homem comum, sem abrir mão da integridade de seus princípios. Neste controverso debate se inserem as análises divergentes de Rogério Arantes (1997), que utiliza a ideia de judicialização da política para referir-se ao ativismo voluntarista do Ministério Público, que o vê em suas implicações, ações negativas para a probidade das funções políticas das instituições representativas.

Particularmente, o autor critica o uso que os promotores fazem da sua legitimidade ativa para propor ações civis públicas, dando a entender que haveria nestes procedimentos uma espécie de substituição da sociedade civil por parte da instituição. Arantes trabalha com a hipótese de que as mudanças institucionais do Ministério Público, iniciadas na transição democrática, foram determinadas internamente pelas lideranças da instituição, que as levou “[...] a construir sua nova identidade institucional, conquistando independência e aproximando-se pretensiosamente da figura de quarto poder da República”. (1997, p. 22).

Isto favoreceu a que o Ministério Público incorporasse o papel de promotor da conscientização e da responsabilização da sociedade brasileira em relação às demandas sociais, notadamente as de natureza coletiva. Tal característica indica uma visão tutelar das instituições brasileiras sobre a cidadania, acarretando ao seu desenvolvimento uma superinstitucionalização representativa, por meio de um poder externo e apolítico.

Todo este debate acabou por conferir crescente visibilidade pública à cultura jurídico/política brasileira, abrindo espaço para a divulgação de outra tendência no âmbito do Judiciário, em sua relação e comprometimento com as políticas sociais do país.

A judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da política de assistência social se insere nessa problemática, sendo uma tendência que tem sido analisada em várias áreas do conhecimento. No entanto, a realidade tem indicado que esse processo tem produzido implicações que incidem sobre a reprodução material dos trabalhadores, pois nem todos os idosos que o demandam têm acesso a esse direito social, o que possibilita a efetivação de ações judiciais com o objetivo de reformarem as decisões que, emitidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), indeferiram requerimentos de BPC.

Isso tem se configurado, porque essa garantia estatal também possui critérios de elegibilidade que expressam e reforçam o caráter focalizador da política de assistência social, ao passo que o número dos seus demandantes aumenta progressivamente. Quando destinado aos trabalhadores idosos, especificamente, o critério que mais incide no indeferimento desse direito social, sendo responsável por 95% dos processos (SILVA, N., 2012), é o do cálculo da renda *per capita*. Nesses casos de indeferimentos, o Judiciário tem atuado proferindo decisões que se apresentam como alternativa às decisões do INSS, como pode ser visualizado na Tabela 4.

Tabela 4 – BPC concedido por decisão judicial (2004 a 2014)

Ano	Trabalhadores idosos	% em relação a concessão
2004	2.302	0,73%
2005	4.122	2,23%
2006	4.766	2,74%
2007	5.342	2,94%
2008	5.870	2,95%
2009	6.650	3,40%
2010	7.547	4,46%
2011	8.548	5,49%
2012	9.831	6,41%
2013	12.382	7,31%
2014	13.694	8,53%
Total	81.054	3,93%

Fonte: SNAS/MDSA. Elaboração própria

Pode-se notar que, no período de 2004 a 2014, 81.054 BPCs foram concedidos pela via judicial a trabalhadores idosos. Há também um aumento crescente no número de processos de BPCs a trabalhadores idosos concedidos por decisão judicial, o que pode expressar: aumento da demanda; a existência de critérios normativos que impedem que todos os demandantes acessem o BPC; o descompasso entre preceito constitucio-

nal e lei regulamentadora (a Loas); e o direcionamento dado à assistência social, para que esteja acessível a trabalhadores mais pobres.

Além disso, deve ser destacado que, em relação a todos os requerimentos concedidos no período, o quantitativo de 3,93% de concessão pela via judicial é relativamente baixo. Mas tal percentual, para a realidade brasileira, está sendo suficiente para imprimir reconfigurações no processo administrativo monopolizado pelo INSS, pois, a partir de decisões judiciais, têm sido definidos novos entendimentos sobre a avaliação da renda nos requerimentos de BPC.

Entre tais decisões judiciais, podemos destacar duas, por suas repercussões. A primeira refere-se à decisão proferida na apreciação do Recurso Extraordinário (REs) nº 567.985 (com repercussão geral), que, em 18 de abril de 2013, declarou a inconstitucionalidade do critério de aferição de renda nos requerimento do BPC, sem, contudo, pronunciar a nulidade dessa regra, relegando ao Legislativo estabelecer novo critério adequado à regulação do inciso V do art. 203 da Constituição Federal de 1988. Assim, até que o Congresso Nacional construa novos parâmetros legais para o processo administrativo de concessão desse direito social, o INSS manterá a operacionalização de um critério inconstitucional de aferição de renda.

No entanto, a realidade tem apresentado elementos indicativos de que as repercussões produzidas pela judicialização do BPC não estão restritas aos tribunais. Com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no RE nº 567.985, houve um crescimento de diligências nas quais o Serviço Social na Previdência Social é convocado a emitir o Parecer Social, enquanto instrumento técnico capaz de fornecer elementos para o reconhecimento do direito, em substituição ao critério objetivo do cálculo da renda *per capita*.

Embora esse possa ser configurado como um significativo avanço, verificou-se que nem todos os casos são julgados como procedentes após considerar o Parecer Social, predominando as decisões que ratificam o imperativo inconstitucional do cálculo da renda *per capita*.

A segunda decisão judicial é a Ação Civil Pública (ACP) nº 5044874-22.2013.404.7100/RS. Com abrangência nacional, esta ACP tem vigência a partir de 04 de maio de 2016 e visa imprimir alterações

na fase inicial de concessão do BPC, obrigando o INSS a solicitar dos requerentes, quando os requerimentos forem indeferidos pelo critério da renda, documentos que indiquem despesas que comprometem a renda do grupo familiar. Tais dados subsidiarão a emissão de Parecer Social pelo Serviço Social na Previdência, que, se favorável, afastará a decisão fundamentada no critério renda *per capita*.

Portanto, considerando o RE nº 567.985 e a ACP nº 5044874-22.2013.404.7100/RS, que viabilizaram o estabelecimento de reconfigurações ao processo de elegibilidade do BPC nas esferas, respectivamente, recursal e inicial de concessão, a pesquisa realizada indica a tendência ao crescimento da demanda para o Serviço Social na Previdência Social, sendo este diligenciado para emitir o Parecer Social, ampliando a possibilidade de acesso ao direito social.

Desta forma, é possível indicar a relação direta entre a tendência à judicialização do BPC, ampliação da demanda para o Serviço Social na Previdência Social e a assistencialização da responsabilidade estatal de afiançar renda para trabalhadores idosos, o que justifica a relevância na atual conjuntura das políticas de seguridade social, não obstante a dificuldade institucional de sistematizar e quantificar elementos que comprovem o crescimento do acesso a esse direito social a partir dessas duas decisões judiciais referidas.

Considerações finais

As reflexões, desenvolvidas até aqui, procuram apontar causas e possíveis consequências da tendência à judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da política de assistência social para trabalhadores idosos, considerando que o envelhecimento populacional é uma questão que tem adquirido crescente espaço na pauta política da sociedade civil e do Estado.

No andamento dessa análise, verificou-se que as políticas de Previdência Social e de assistência social possuem configurações que imprimem tendência à responsabilidade do Estado de afiançar renda para trabalhadores idosos, como expressão das contradições entre trabalho e capital.

Assim, considerando os argumentos utilizados ao longo deste artigo, é possível sugerir que o BPC pertence a uma totalidade na qual as alterações nas funções do Estado – com rebatimentos na seguridade social e na centralidade conferida à assistência social –, a reestruturação produtiva, a crise estrutural do capital e a ampliação da demanda por esse direito social fornecem elementos para compreender as possibilidades postas à reprodução material dos trabalhadores idosos.

Buscou-se ainda demonstrar que é pela atuação do Poder Judiciário que se verifica a possibilidade de alterações no critério de aferição de renda do BPC, pois o Supremo Tribunal Federal (STF) ao decidir pela inconstitucionalidade do cálculo da renda *per capita* e a ACP supracitada indicam que o INSS considere o comprometimento da renda nos requerimentos desse direito social.

De outro modo, tais alterações, originárias de decisões do Poder Judiciário e não da correlação de forças na arena política, têm produzido repercussões nas fases inicial e recursal monopolizadas pelo INSS, pois se ampliaram as possibilidades de que Serviço Social na Previdência Social seja provocado a emitir o Parecer Social como meio de subsidiar o reconhecimento ao direito, afastando o imperativo do cálculo da renda *per capita*, fazendo com que mais trabalhadores idosos tenham acesso a uma renda vinculada à política de assistência social, em contraposição às restrições do acesso aos direitos previdenciários.

Portanto, parece evidente que a inacessibilidade às aposentadorias integra uma condição mais geral da economia capitalista na atualidade, que resulta na desoneração e no desmonte da previdência pública, na ampliação da previdência complementar (seguro privado) e na assistencialização das medidas afiançadoras de renda a trabalhadores idosos.

**Artigo submetido em 30 de novembro de 2016 e aceito
para publicação em 23/01/2017.**

Referências

ARANTES, Rogério. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Fapesp/Educ, 1997.

BOSCHETTI, Ivanete. A política da seguridade social no Brasil. In: **Serviço Social: direitos sociais e competência profissional**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 323-338.

BRASIL. Ação Civil Pública nº 5044874-22.2013.404.7100/RS. **Benefício assistencial. Idoso e deficiente físico. Requisito econômico. Deduções. Mínimo existencial. Reserva do possível. Abrangência nacional dos efeitos da decisão.** Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/382222676/apelacao-reexame-necessario-apelreex-50448742220134047100-rs-5044874-2220134047100/inteiro-teor-382222725>>. Acesso em: 15/11/2016.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Brasília, DF, 25/07/1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 02/06/2014.

_____. Ministério da Previdência Social. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social:** suplemento histórico (1980 a 2011). v. 1. Brasília: MPS/Dataprev, 2011a. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/27_130924-151222-748.pdf>. Acesso em: 30/07/2015.

_____. Ministério da Previdência Social. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social-2013.** Brasília: MPS/Dataprev, 2011b. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/aeps-2013-anuario-estatistico-da-previdencia-social-2013/>>. Acesso em: 30/07/2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 567.985 Mato Grosso, de 18 de abril de 2013. **Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. Brasília, DF, 2013b.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>>. Acesso em: 02/02/2014.

GOMES, Cláudia Maria Costa. **A centralidade do direito na cultura política contemporânea:** tendências presentes no serviço social. 2007. 276 f. Tese (Doutorado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Pernambuco: UFPE, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. V. I, 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MACIEL, Débora Alves. **Ministério Público e sociedade:** a gestão dos conflitos ambientais em São Paulo. São Paulo: FFLCH, USP, 2002. Tese de doutorado.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** Organização e introdução de Osvaldo Coggiola. 4. reimp. São Paulo: Boitempo, 2005.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** Trad. de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. 1. ed. ver.. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOTA, Ana Elisabete. Seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências Recentes. In: _____ et al. (Org.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional.** São Paulo: Cortez, 2009, p. 40-49.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Plano de ação internacional sobre o envelhecimento.** Trad. Arlene Santos; rev. de port. Alkmin Cunha; ver. téc. de Jurilza M. B. de Mendonça e Vitória Gois. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. Disponível em: <http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/5.pdf>. Acesso em: 02/08/2015.

_____. Mundo terá 2 bilhões de idosos em 2050; OMS diz que “envelhecer bem deve ser prioridade global”. **Organização das Nações Unidas no Brasil.** Brasília: 2014. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/mundo-tera-2-bilhoes-de-idosos-em-2050-oms-diz-que-envelhecer-bem-deve-ser-prioridade-global/>>. Acesso em: 02/08/2015.

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

_____. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN, S. (Org.) **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012, p. 123-152.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização.** São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Naiane Louback da. A judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, n. 111, p. 555-575, jul.-set./2012.

VIANNA, Luiz Werneck. A judicialização das relações sociais, in. _____ et al., **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 149-156.

O sindicalismo da CUT e a mercantilização do sistema previdenciário brasileiro (2003-2014) / *CUT unionism and the commodification of brazilian pension system (2003-2014)*

LUCAS SALVADOR ANDRIETTA¹
PATRÍCIA ROCHA LEMOS²

Resumo: Nas últimas décadas, a Previdência Social brasileira vem passando por um processo de desestruturação de suas bases institucionais cuja referência é o princípio de seguridade social inclusiva e abrangente consolidado na Constituição de 1988. Este processo, definido como a mercantilização do sistema previdenciário brasileiro, se consolidou nos anos 1990, e não foi interrompido e nem revertido com a conquista do Executivo federal pelo Partido dos Trabalhadores. Um dos componentes fundamentais de tal processo foi a atuação contraditória da Central Única dos Trabalhadores, que tem carregado em sua agenda, simultaneamente, 1) a intenção de defender a previdência pública, inclusiva e abrangente; 2) a escolha estratégica de incluir a previdência privada no plano das negociações coletivas; e 3) o estímulo e atuação nos grandes fundos de pensão. O artigo apresenta o processo de mercantilização, suas articulações com o arranjo político entre 2003 e 2014 e analisa a atuação da CUT no período.

Palavras-chave: Previdência Social; previdência complementar; mercantilização; sindicalismo; Central Única dos Trabalhadores (CUT).

1 Economista. Mestre em Desenvolvimento Econômico (Área de Concentração: Economia Social e do Trabalho) pela Unicamp. Doutorando pela mesma instituição.

2 Mestre em Ciência Política. Doutoranda em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

Abstract: In recent decades, Brazilian Social Security has been undergoing a process of dismantling its institutional bases, which are based on the principles and definition of inclusive and comprehensive social security consolidated in the Constitution of 1988. This process, defined as the commodification of Brazilian Pension System conformed in the 1990's and was not interrupted or reversed in after the Worker's Party assumed the central government. A fundamental component of this process was the contradictory action of the Central Única dos Trabalhadores, which hold simultaneously in its agenda: 1) the defense of a public, inclusive and comprehensive social security, 2) the growing inclusion of supplementary pension in collective bargains and 3) stimulus and participation in large pension funds.

Keywords: Social Security; supplementary pension; commodification; unionism; Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Nas últimas décadas, a Previdência Social brasileira tem passado por um processo de desestruturação de suas bases institucionais, cuja referência é a seguridade social inclusiva e abrangente consolidada na Constituição de 1988 (CF/88). Tais mudanças ocorridas na esfera pública fazem parte de um processo mais abrangente de mercantilização do sistema previdenciário brasileiro (SPB). Este processo, que tem como marco inicial o ano de 1988, segue até os dias atuais na mesma direção e sentido, ainda que com algumas descontinuidades, como evidência a evolução dos diversos grupos de interesses que incidem sobre a previdência brasileira.

Ao longo dessa trajetória, os três mandatos do Partido dos Trabalhadores no Executivo federal tiveram particular relevância, tanto para as análises e balanços sobre o período, quanto para as implicações dessas interpretações na atual situação política do país. O mapeamento de tais interesses permite identificar pelo menos três problemáticas distintas que definiram a trajetória do SPB e a sua articulação com o arranjo político pós-2003:³ 1) a perene pressão pelo ajuste fiscal, interna ao governo federal, cujo alvo central são os gastos sociais; 2) a corrosão da estrutura de financiamento da seguridade,

3 Estas problemáticas são discutidas em maior profundidade por Andrietta (2015).

especialmente as desonerações das contribuições patronais sobre a folha de pagamentos; e 3) a evolução das agendas de correntes majoritárias do sindicalismo brasileiro, em cuja pauta convivem itens contraditórios relativos ao tema previdenciário.

Dentro de tal universo de questões, o objetivo do artigo é analisar de que maneira o projeto e as políticas levadas a cabo pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), durante o período de 2003 a 2014, se inserem neste contexto, seja reagindo às pressões e transformações que lhe foram externas, seja definindo ativamente as mudanças de trajetória que determinaram o que chamamos de processo de mercantilização do SPB. Seu comportamento será analisado a partir de suas opções estratégicas, desde a década de 1990, e sua relação com os governos do PT após a conquista do Executivo nas eleições de 2002.

A discussão aqui apresentada concentra-se na problemática previdenciária, que está inserida num universo amplo de temas relativos aos direitos de cidadania. Não pretendemos, com isso, reforçar a fragmentação setorial existente no debate sobre a proteção social no Brasil. Reconhecemos que as tendências gerais do processo de mercantilização afetam também as áreas da saúde e da assistência social, que, juntas com a previdência, compõem a seguridade social definida constitucionalmente. Igualmente, acreditamos que as questões aqui discutidas têm relevância também para outros setores das políticas públicas.

Com essas premissas em tela, defendemos a hipótese de que, desde a Constituição de 1988, o sistema previdenciário brasileiro passa por um amplo processo de mercantilização que não foi interrompido e nem revertido nos anos 2000. Argumentamos que, para isso, a atuação contraditória da Central Única dos Trabalhadores foi importante na medida em que vem sustentando, simultaneamente, a intenção de defender a previdência pública, inclusiva e abrangente, a escolha estratégica de incluir a previdência privada no plano das negociações coletivas e uma crescente atuação nos grandes fundos de pensão.

Para tanto, o artigo divide-se em três partes, além desta introdução e considerações finais. Na primeira parte, apresentaremos o que se entende por processo de mercantilização do sistema previdenciário brasileiro. Na segunda parte, analisamos como o processo de mercantilização articulou-se com o arranjo de interesses que definiu os governos do PT.

Na terceira parte, apresentamos o comportamento da CUT durante o período, considerando sua atuação relativa ao sistema previdenciário.

O processo de mercantilização do sistema previdenciário brasileiro

A “problemática da previdência” diz respeito a tudo aquilo que integra o SPB. É comum dividi-lo em três compartimentos, a saber. O primeiro é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e que engloba uma série de benefícios que protegem os trabalhadores da iniciativa privada, autônomos e algumas categorias especiais. Este sistema oferece, além das aposentadorias, outros benefícios pagos em situação de desemprego, doença, invalidez, entre outras pensões. O segundo são os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que beneficiam os trabalhadores do setor público e são administrados, de modo segmentado, por cada órgão estatal, tendo cada um uma regra distinta. Por fim, os Regimes de Previdência Complementar (RPC), que abarcam várias modalidades de previdência privada.

As entidades de previdência complementar estão divididas em duas formas bastante distintas. As entidades “abertas” (EAPC) são planos oferecidos por bancos e seguradoras para o público em geral, por meio de um contrato individual com regras pré-estabelecidas para contribuições e/ou benefícios. As entidades “fechadas” (EFPC), os chamados fundos de pensão, têm acesso restrito aos trabalhadores de determinadas empresas privadas ou órgãos públicos. Sua gestão comumente obedece a um conselho deliberativo, composto por representantes da empresa e de seus trabalhadores.

A mercantilização⁴ é um conceito bastante utilizado para referir-se à tendência recente que afeta as políticas sociais, e também a previdência. Geralmente, a expressão alude, simultaneamente, ao encolhi-

4 A palavra em língua portuguesa está relacionada, por exemplo, ao inglês *commodification*. Alguns autores optam por uma versão mais internacionalizada, como *comoditização*. Outros, ainda, preferem a utilização do neologismo *mercadorização*, tradução mais precisa, uma vez que o conceito denota a transformação de algo em mercadoria. Aqui, optou-se por empregar a palavra mercantilização, pois ela é mais recorrente no debate sobre políticas sociais, sendo encontrada princi-

mento do direito à previdência pública e ao favorecimento das alternativas privadas – mercantis – de acesso. É preciso, porém, tornar menos vaga esta relação.

A acepção que trazemos para este trabalho deriva da ideia de que o capitalismo é um modo de produção que tem como tendência central a disseminação da forma da mercadoria, ou o aprofundamento da mercantilização em *todas as dimensões da vida*. Neste sentido, a proteção social – e a previdência como parte integrante dela – deve ser compreendida em sua conexão com o funcionamento do modo de produção em geral.

No momento atual do capitalismo, entre as implicações do que geralmente é referido como a ascensão do neoliberalismo, aparece o que estamos chamando de *mercantilização das políticas sociais*: processo por meio do qual a oferta de bens e serviços públicos (saúde, previdência, educação) previamente existentes são gradualmente substituídas pela oferta privada de bens, seja em caráter complementar, seja em caráter “universal”. (ANDRIETTA, 2015).

No Brasil, o processo de mercantilização da previdência, nestes termos, tem como marco inicial a CF/88, que estabeleceu os princípios básicos que deveriam reger o funcionamento do SPB dentro de uma arquitetura fiscal conjugada com as outras áreas da seguridade social. O contexto de transição democrática e crise econômica que marcaram a década de 1980 levaram à consolidação de princípios de seguridade social bastante inclusivos e abrangentes, inspirados nos sistemas de proteção social dos países da Europa Ocidental. Além disso, a virada neoliberal pela qual passavam diversos países desde a década de 1970 ainda não havia se consolidado no país (assim como no resto da América Latina), o que geralmente é associado à crise de hegemonia entre os projetos em disputa dentro do Estado brasileiro. (ANDRIETTA, 2015).

O processo de mercantilização do SPB começa, portanto, com a reversão ou desmonte dos princípios da seguridade contidos na Constituição, o que teve início antes mesmo da sua promulgação. As primei-

palmente no seu sentido inverso, qual seja, os direitos sociais como possibilidade de desmercantilização da vida.

ras contramarchas da consolidação dos direitos de cidadania foram articuladas dentro do próprio governo Sarney, que atuou em três expedientes distintos. Em primeiro lugar, por meio da oposição a avanços mais profundos no próprio Congresso Constituinte. Em segundo lugar, por meio da desorganização burocrática, orçamentária e da proposta de uma reforma administrativa. Por fim, pela tentativa de desfigurar a seguridade social definida constitucionalmente na regulamentação complementar, impedindo ou retardando a efetivação dos direitos. (FAGNANI, 2005).

O governo Collor (1990-1992) representou a segunda etapa do processo ativo de desconstrução da CF/88. Além de encaminhar os pontos fundamentais do novo padrão de inserção internacional do Brasil, liberalizando o comércio e as finanças e dando início ao ciclo de privatizações, Collor foi o responsável pelo fortalecimento da tese de que os gastos fiscais excessivos poderiam tornar o país “ingovernável” – sobretudo considerando a crise fiscal enfrentada pelo setor público desde os anos 1980. (FAGNANI, 2008).

Collor inaugurou uma maneira de enxergar as contas públicas que avalia toda a estrutura de proteção social, predominantemente, do ponto de vista da viabilidade econômica do gasto, e não a partir do princípio da garantia dos direitos para os quais foram concebidos cada política ou programa específico. Esta visão foi se difundindo a ponto do debate sobre a previdência pública ser pautado pela perspectiva do ajuste fiscal e constituir o chamado mito do “déficit” da previdência, como ressalta Gentil (2016). Este foi o ponto de partida para a orientação de todos os parâmetros dos projetos de reformas e seus alvos: o valor total das despesas, a desvinculação do piso do salário mínimo, o teto para contribuições, o aumento no tempo de contribuição, a extinção da aposentadoria por tempo de serviço, a implantação de uma idade mínima de aposentadoria, além de críticas a regras específicas de aposentadorias especiais, pensões e seguros. (ARAÚJO, 2004).

Apesar de tais propostas de revisão constitucional, realizada em 1993/94, os direitos previdenciários permaneceram ilesos até 1998. Apenas no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no escopo do Plano Real, é que a reforma previdenciária assumiu sua forma plena e atual. Nesse momento, com uma motivação adicional: não prejudicar a estratégia de estabilização macroeconômica do Plano

Real, com a qual as políticas sociais universais mostravam “clara incompatibilidade”. (GENTIL, 2006, p. 131).

Esta escolha foi reforçada pelo fato de que o plano de estabilização dependia da confiança dos agentes do mercado (principalmente na esfera financeira) que, naquele momento, era atestado pela adequação às propostas dos organismos internacionais que monitoravam a condição financeira dos Estados, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Além da necessidade da composição majoritária de 3/5 nas duas Casas do Congresso Nacional para que uma Emenda Constitucional entrasse em vigor, o alto custo político e social de reformas mais radicais também minimizaram as medidas adotadas. Embora os impactos dessas medidas sobre as regras de aposentadoria tenham sido bastante significativos do ponto de vista dos contribuintes (futuros aposentados), a estrutura formal do SPB mudou pouco.

As principais mudanças ocorridas na legislação no âmbito das reformas previdenciárias,⁵ desde 1988, se consolidaram a partir das alterações no SPB concentradas em duas Emendas Constitucionais, a EC nº 20/1998 e a EC nº 41/2003. Outras mudanças foram realizadas na legislação infraconstitucional ou via Medidas Provisórias. Mais recentemente, a política de desoneração dos encargos sociais sobre a folha de pagamentos afetou as receitas da previdência, como veremos a seguir.

Neste sentido, a mercantilização do sistema previdenciário é um processo concreto, que assumiu direção e sentido a partir do marco jurídico estabelecido pela CF/88 e parcialmente efetivado nos anos seguintes. Desde então, um conjunto de reformas alterou o sistema, com o objetivo consciente e declarado de reverter aquele projeto de seguridade social em prol de outro projeto. O novo formato teria como orientação central a redução da previdência pública ao mínimo e o estímulo à expansão das alternativas privadas para a obtenção de aposentadorias e outros benefícios.

5 Esta reconstituição já foi amplamente explorada pela literatura especializada (Cf. DELGADO, 2001; FAGNANI; HENRIQUE; LÚCIO, 2008; GENTIL, 2006; GRANEMANN, 2006).

A desestruturação das bases institucionais da previdência pública, portanto, tem se concretizado a partir de significativas mudanças em suas regras de acesso e em seu padrão de financiamento. Simultaneamente, o fenômeno da previdência complementar tem se expandido de maneira acentuada, especialmente em sua modalidade aberta. Embora a existência dos mecanismos de previdência complementar não sejam, por definição, incompatíveis com a existência de uma previdência pública vigorosa, o processo concreto de mercantilização contém este duplo sentido, resultado da conjugação dos interesses que incidem sobre a questão previdenciária.

A tentativa de desconstrução de um sistema público que garanta direitos a todos e funcione explicitamente como mecanismo de redistribuição, paralelamente ao alargamento da oferta privada de planos de previdência complementar, foi concomitante ao aceno do mercado de que seria capaz de atender à demanda por este serviço de maneira mais adequada do que o Estado. Esta transição, ainda incompleta, constitui o eixo central do processo de mercantilização do SPB.

Assim, podem ser identificadas três tendências que definem a trajetória do sistema previdenciário como um todo, considerando seus três compartimentos:⁶ o *achatamento do RGPS*, com o aumento do rigor nas regras para obtenção de aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, que se caracteriza pela queda relativa do valor dos benefícios e a defasagem acentuada do teto;⁷ o *estancamento dos RPPS*, com a extinção dos regimes diferenciados para novos servidores públicos e transição para regimes de previdência complementar; e a *expansão da previdência complementar*, tanto na sua modalidade aberta – planos privados – que recebe os trabalhadores da iniciativa privada que consideram o RGPS insuficiente frente ao seu nível salarial, quanto na modalidade fechada – fundos de pensão –, que tem recebido, desde

6 Para uma análise mais detida das três tendências, a partir dos dados populacionais e oficiais disponíveis sobre o sistema previdenciário, ver Andrietta (2015).

7 O determinante mais importante do achatamento foi certamente o *fator previdenciário*, que penalizou fortemente o cálculo do valor das aposentadorias a partir de 1998, praticamente impossibilitando a concessão de benefícios em valores próximos ao teto. A análise desta tendência também deve considerar o contexto recente de valorização real do salário mínimo.

2012, um grande fluxo de servidores que estão transitando para os novos regimes oferecidos por cada órgão ou esfera do setor público.

A seção seguinte discute como a acomodação de interesses no período pós-2003 possibilitou a continuidade do processo de mercantilização da previdência, nos termos em que o definimos, ainda que possamos observar novas articulações entre os interesses que incidem sobre o sistema previdenciário e a lógica interna do arranjo do *lulismo*.⁸

O processo de mercantilização durante os governos do PT

O período a que nos referimos pode ser pensado a partir da chegada do “campo democrático popular” ao governo federal, com o início do mandato de Lula na Presidência, em 2003. A caracterização do *lulismo* é objeto de um debate ainda inconcluso, mas que foi marcado por pelo menos três importantes tensões. A primeira está relacionada à tendência de incorporação dos empresários em sua base social, o que se explicitou na ideia de “compromisso com a produção”. Tal movimento reforçou o caminho do diálogo social na tentativa de minimizar as tensões capital-trabalho. O segundo foco de tensão estava na diversidade de orientações que, por um lado, representavam as demandas sociais e a defesa da “produção” e, por outro, as exigências do capital financeiro. Por fim, o novo governo também teria que lidar com as pressões exercidas pelos setores fisiológicos da política brasileira. (ARAÚJO; VÉRAS, 2014, p. 37).

No que concerne especificamente às questões previdenciárias, três conjuntos de interesses são particularmente relevantes para compreender esse período.⁹

O primeiro diz respeito à permanente pressão exercida sobre o gasto social, expressa oficialmente pelo próprio Executivo, que manteve a gestão da política econômica subordinada à ideia de ajuste fiscal.

8 Aqui adotamos o significado atribuído por Singer (2012).

9 A ênfase nesses pontos não deve ignorar a permanência de outros fortes interesses que incidem sobre o sistema previdenciário, como é o caso das instituições bancárias que exploram o mercado de previdência complementar, por exemplo. O destaque serve para explicitar alguns elementos constitutivos do arranjo específico sobre o qual se apoiou o *lulismo*.

Ainda que se observem mudanças no campo das políticas sociais pós-2003, elas conviveram com a contínua obsessão pela austeridade e a suposta insustentabilidade financeira. Este elemento é fundamental para compreender as escolhas e prioridades adotadas entre modelos de política social, o estímulo direcionado a alguns setores e o subfinanciamento crônico relegado a outros.

O segundo conjunto de interesses que articulou o arranjo político lulista ao processo de mercantilização da previdência foi o aprofundamento das medidas de desoneração tributárias dos empregadores em relação a suas contribuições sobre a folha de pagamentos, vinculadas à seguridade social. As desonerações se intensificaram como componente de pacotes de estímulo ao investimento (como o Plano Brasil Maior) e, ainda que propusessem um tributo sobre o faturamento como contrapartida, na prática representaram grandes montantes de renúncia fiscal (ANDRIETTA, 2015). As perdas na arrecadação impactaram diretamente a estrutura de financiamento da Previdência Social e raramente foram destacadas nos cálculos e notícias alarmistas referentes aos “rombos” da previdência. Considerando os acontecimentos políticos de 2016, um olhar retrospectivo sobre aquele período sugere que este tipo de medida foi fundamental para manter o apoio dos empresários aos governos petistas.

O terceiro conjunto de interesses diz respeito ao posicionamento das centrais sindicais em relação aos temas previdenciários, particularmente para o caso da CUT. De forma geral, o aspecto mais importante da posição do sindicalismo frente à questão previdenciária atualmente é a convivência de itens contraditórios na sua agenda. Tal posicionamento pode ser analisado por meio de suas conexões com o processo de mercantilização do sistema previdenciário, em três dimensões que serão desenvolvidas a seguir.

A primeira dimensão é a permanência de uma postura de defesa dos parâmetros que regem a Previdência Social conforme foram definidos em 1988. Nesse sentido, parte majoritária do sindicalismo coloca-se numa posição de resistência ao achatamento do RGPS. A segunda dimensão pode ser observada pela presença cada vez maior de planos de previdência privada nas negociações coletivas, o que certamente estimula a expansão das modalidades abertas de previdência complementar. A terceira dimensão é a inflexão sindical observada nas últimas

décadas que foi fundamental para a ampliação da atuação da CUT nos fundos de pensão. A difusão e maior engajamento nos fundos de pensão acabaram por determinar a postura da CUT em relação à reforma previdenciária de 2003 (EC 41), que extinguiu os Regimes Próprios de Previdência do funcionalismo público e criou as bases para a transição dessas categorias para novos fundos geridos com a participação de lideranças sindicais.

A despeito dos argumentos mobilizados para justificar a reforma das aposentadorias dos funcionários públicos em 2003, Granemann (2006) destaca o caráter oportunista das posições defendidas nesse debate. A autora mostra como o Ministério tentou, num primeiro momento, mobilizar a opinião pública por meio da utilização do argumento do “envelhecimento populacional”. Sem sustentação e desmentidos “pelos dados da vida real”, tratou-se, então, de reconfigurar-se os argumentos, passando a considerar a necessidade de promoção de justiça e de inclusão da força de trabalho pobre na Previdência Social (GRANEMANN, 2006, p. 135). O posicionamento da CUT pode também ser criticado pelo fato de que em nenhum momento cogitou-se canalizar o contingente de servidores afetados pela reforma – e as contribuições vinculadas a eles – para fortalecer a base de financiamento do RGPS ou rever os parâmetros do sistema, como a progressividade das contribuições, a recuperação do teto dos benefícios ou – o que tinha mais apelo à época – a abolição do fator previdenciário.

O sucesso da reforma previdenciária de 2003 foi favorecido, senão viabilizado, pela adesão de parte importante das lideranças sindicais do país. Este fato deriva de um movimento de inflexão sindical que não ocorreu em 2003, mas que consiste em um dos resultados – e ao mesmo tempo sintomas – de um processo mais longo de mudanças nas estratégias adotadas pela CUT a partir da década de 1990.

Sindicalismo da CUT: entre a previdência pública e a previdência privada

Há uma vasta bibliografia que discute os desafios enfrentados pelo movimento sindical brasileiro, na década de 1990, e os impactos desse cenário na estratégia da Central. De modo geral, considera-se que o enfraquecimento mundial do ideário socialista, os processos de reestru-

turação produtiva e a implementação de políticas neoliberais, com a abertura econômica e o aumento do desemprego, foram fatores fundamentais que colocaram o movimento dos trabalhadores numa situação defensiva. Somou-se a isso, a derrota da candidatura de Lula à Presidência da República, em 1989, e a criação da Força Sindical, em 1991.

Tal cenário contribuiu para o processo de mudanças importantes na estratégia política adotada pela maior central sindical do país, a CUT. As transformações fortaleceram a tendência de valorizar cada vez mais as possibilidades de participação institucional abertas pela CF/88. “O raio de ação do sindicalismo se ampliou, ao mesmo tempo em que favoreceu um deslocamento de sua ação do campo do conflito aberto para o da negociação e da participação institucional, justo em um momento de declínio do seu poder de mobilização”. (ARAÚJO; VÉRAS, 2014, p. 35).¹⁰

De acordo com Vêras de Oliveira (2002, p. 449), na década de 90, diversos espaços institucionais tiveram a participação da CUT. De modo geral, nesses espaços, os “segmentos organizados da sociedade são chamados a assumir responsabilidades na fiscalização e condução de determinadas políticas públicas, particularmente no campo social”. Neste sentido, Oliveira entende que essa nova configuração do sindicalismo da CUT, que se autodenominou “sindicato cidadão,” é marcada por três campos de ação: “o das lutas em defesa dos direitos, o da participação institucional, aliada ao esforço de influir sobre políticas públicas; e o da execução de políticas públicas, desenvolvimento de projetos cooperativos e oferta de serviços”. (VÉRAS, 2002, p. 431).

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, as contradições no interior na CUT se aprofundaram. A íntima relação que a CUT possui, desde sua origem, com o PT e mesmo com a figura de Lula, oriundo do movimento sindical, somada à identificação de projeto e à conversão de lideranças sindicais em

10 Apesar do momento desfavorável à luta sindical, a opção pela estratégia propositiva, buscando a apresentação de propostas “realistas” e “viáveis” frente ao governo e empresários – longe de ser inevitável, é o resultado de um processo em construção (GALVÃO, 2007, p. 89). Essa nova linha política representará a aceitação de algumas políticas neoliberais, desviando o movimento sindical, em alguns aspectos, da luta por direitos sociais. (BOITO, 1999, p. 168).

quadros do governo, foram fatores fundamentais que impediram uma atuação mais crítica e independente da Central em relação às políticas do governo colocando-a em uma situação predominante de passividade. (ARAÚJO; VÉRAS, 2014 p. 55-56).

No que diz respeito à questão previdenciária, a posição da CUT pode ser pensada a partir de três diferentes movimentos. O primeiro, refere-se à manutenção da defesa de um projeto de Previdência Social pública universal. O segundo, ao crescimento da presença da previdência privada nas negociações coletivas. E o terceiro, à postura ativa na difusão dos fundos de pensão. Destacaremos neste artigo especialmente o primeiro e último aspectos.¹¹

A proposta de previdência pública contida na CF/88 permanece no discurso da CUT. Tal defesa foi visível especialmente nos momentos em que propostas de reforma ou medidas no sentido da mercantilização entraram em debate. Isso ficou evidente, por exemplo, nas resoluções do 9º Concut, de 2006, em que a Central reconhece que a reforma levada a cabo pelo governo Lula teria mantido a lógica da retirada de direitos dos servidores públicos, sem resolver os problemas estruturais da previdência (SÓRIA, 2014, p. 162). Da mesma forma, durante toda a última década, juntamente com as outras centrais sindicais brasileiras, a CUT manteve a bandeira contrária ao fator previdenciário como pauta de muitas de suas mobilizações.

Apesar disso, não podemos ignorar que essa defesa de “uma nova Previdência Social no Brasil” sofreu o impacto tanto da mudança estratégica da Central, como das tensões geradas pela sua posição como base de apoio dos governos do PT.

A proposta construída na década de 1990 combatia o discurso do déficit da previdência e caracterizava as propostas do governo FHC como privatizantes – evidenciando a necessidade de uma proposta alternativa que enfatizasse o caráter social e redistributivo da previdência capaz de “mostrar para a sociedade que os trabalhado-

11 Apesar dos indícios sobre o segundo aspecto destacado, a análise mais detida sobre a expansão da previdência complementar nas negociações coletivas no Brasil exige a conclusão de pesquisas em andamento.

res têm melhores condições de dirigir a previdência que o governo”. (CUT, 1995, p. 04-05).

Já na década de 2000, esse discurso vai sendo suavizado e ganha formulações cada vez mais propositivas e conciliatórias na medida em que é necessário compatibilizar essa posição com os demais movimentos em curso. Evidência disso são as resoluções do 10º Concut: “Pela revogação das reformas da previdência que retiraram direitos dos trabalhadores” (CUT, 2009, p. 99) e do 11º Concut: “Consolidar o sistema de seguridade social brasileiro inclusivo, solidário e estável segundo os preceitos constitucionais de 1988, assegurando a concretização dos seus princípios e fontes estáveis de financiamento”. (CUT, 2012, p. 35).

Tais propostas pontuais e formuladas genericamente convivem, lado a lado, com as propostas relacionadas à previdência complementar:

A expansão da previdência complementar no Brasil é uma realidade. Acreditando nessa possibilidade, a CUT envidará esforços no sentido de que os Fundos de Pensão de Previdência Privada, complementares ou não, direcionem seus investimentos na produção. (CUT, 2012, p. 35).

Tal processo torna-se ainda mais complexo, na medida em que ganha espaço também a atuação do sindicalismo cutista na difusão dos fundos de pensão. A postura crescentemente favorável à expansão dos fundos de pensão foi impulsionada especialmente por dirigentes ligados ao Sindicato dos Bancários de São Paulo. Para alguns autores, essa inflexão teria sido o resultado de um processo lento de “financeirização da burocracia sindical” (OLIVEIRA, 2003), que teria suas origens na estratégia cutista de disputar espaços internos da institucionalidade estatal (CARDOSO, 2003) e culminaria, depois de 2003, com a conformação de uma “nova elite sindical”. (JARDIM, 2009a; SÓRIA, 2011).

Conforme aponta Sória (2014), um grupo de dirigentes sindicais viu nos fundos de pensão uma frente de expansão do poder sindical e atuou decisivamente no sentido de ampliar as ações dos sindicatos em direção ao mundo financeiro. Maria Lúcia Jardim considera que as primeiras iniciativas favoráveis aos fundos de pensão tinham como justificativa a preocupação com a transparência na gestão da “poupança do trabalhador”. A mudança de estratégia permitiu às entidades sindi-

cais (e especialmente à CUT) ver os conselhos administrativos dos fundos como um possível espaço de atuação sindical e obtenção de benefícios para os trabalhadores. Gradualmente, o tema dos fundos penetrou nas pautas sindicais e passou a ser negociado nos dissídios de muitas categorias, provocando uma contradição análoga aos diversos tipos de remuneração variável implementados no mesmo período. (JARDIM, 2009b).

Como pontuado, esse processo, que teve início ainda na década de 1990, recebeu forte impulso nos governos do PT. Durante o primeiro mandato de Lula, a chamada “elite sindical” não apenas apoiava o governo nas reformas julgadas “necessárias” para garantir a governabilidade, como também teve a chance de inserir, na reforma previdenciária, um conteúdo compatível com as medidas que vinham sendo gestadas. Contudo, longe de haver um consenso, a discordância de muitos grupos internos à CUT e ao PT culminou no racha de sindicatos ligados à Central e no expurgo de alguns parlamentares petistas que não votaram favoráveis à emenda. (SILVA, 2003).

A estratégia de difusão dos fundos de pensão já vinha sendo ensaiada ao longo dos mandatos de Lula, nas diversas tentativas de articulação entre os maiores fundos de pensão brasileiros (Previ, Petros e Funcef)¹² com o BNDES, sob a justificativa de alavancar investimentos em áreas consideradas estratégicas (SÓRIA, 2011). Essa tentativa constitui um novo capítulo dentro do velho dilema brasileiro do financiamento de longo prazo, para o qual os fundos de pensão teriam a oferecer, supostamente, uma fonte de crédito alternativa e com a possibilidade de controle social sobre os investimentos, por meio da atuação de representantes dos trabalhadores – e do governo, no caso das empresas públicas.

Ao apresentar a evolução do debate sobre os fundos de pensão a partir dos Congressos da CUT, Sória (2011) destaca que, já em 1997, aparece uma proposta no 6º Concut sugerindo a formação de “cooperativas de fundos de pensão complementares” cujos fundos deveriam ser direcionados para a “geração de empregos e distribuição de renda”. Em 2003 (8º Concut), os fundos de pensão são associados às políticas

12 Maiores fundos de pensão brasileiros, respectivamente, dos funcionários do Banco do Brasil, da Petrobras e da Caixa Econômica Federal.

de investimento e, em 2009 (10º Concut), são considerados parte da estrutura de longo prazo da economia brasileira (SÓRIA, 2014, p. 157). Tal movimento foi se aprofundando nas resoluções posteriores: no 11º Concut (2012), já sob o governo Dilma, a Central considera que “a expansão da previdência complementar no Brasil, sendo já uma ‘realidade’, imporia a necessidade de a Central envidar esforços no sentido de direcionarem os investimentos dos fundos na produção”. (CUT, 2012, p. 36).

Naqueles sindicatos cuja base é mais pulverizada ou apenas mais frágil, as iniciativas de implementação da previdência complementar tendem a beneficiar os bancos e seguradoras que oferecem planos de previdência individuais ou fundos mútuos em condições menos vantajosas, num processo de mercadorização semelhante à difusão de planos de saúde privados. As categorias que realmente têm acesso aos grandes fundos são poucas, geralmente aquelas cujo sindicato é mais organizado e forte (em termos de recursos). Atualmente, a quantidade de trabalhadores ativos que contribui para fundos de pensão não atinge 3% da população economicamente ativa. Quando analisamos o perfil socioeconômico típico do trabalhador que tem acesso à previdência complementar fechada constatamos que ele é branco, do sexo masculino, com renda média familiar acima de R\$ 5,8 mil, alta escolaridade e empregado formal no setor privado urbano em funções hierárquicas mais elevadas. (SILVA, 2011, p. 307-314).

Ainda que o alcance real desta tendência seja extremamente restrito, percebe-se que a naturalização desta crença dentro dos sindicatos se expandiu na última década. Ela se manifesta de variadas formas, desde o pragmatismo mais exacerbado até à convicção de que os fundos representariam uma nova e evoluída forma de mediação do conflito entre o capital e o trabalho. A promoção desse capitalismo “mais social”, contudo, implica também a assimilação de valores e condutas próprios da governança corporativa. Isso sedimenta os laços de solidariedade entre os trabalhadores sobre critérios individuais de obtenção de benefícios a partir do funcionamento “virtuoso” da economia.

Neste sentido, apesar de a heterogeneidade da base sindical da CUT ter possibilitado até o momento, a convivência desses três movimentos diferenciados, do ponto de vista do processo de mercantilização da Previdência Social uma atuação fragmentária e/ou contraditória tem

implicações importantes na capacidade de resistência às propostas de reforma, especialmente em momentos de crise como o que vivemos.

Considerações finais

Buscamos evidenciar ao longo do artigo que o gerenciamento da dimensão social por parte do governo – essencial para a acomodação de interesses que compôs o *lulismo* – não incluiu o enfrentamento de obstáculos estruturais à consolidação plena dos direitos estabelecidos constitucionalmente. Mesmo a partir de 2003, a tendência à mercantilização não foi interrompida e nem revertida. Isto significa que o processo de desconstrução dos princípios consolidados na CF/88 teve continuidades na medida em que: 1) permaneceu a obsessão pela austeridade e o discurso de uma suposta insustentabilidade financeira; 2) houve perdas de arrecadação com as políticas de desoneração tributária dos empregadores; e 3) por meio da reforma da previdência, realizada em 2003, que, além de restringir direitos do funcionalismo público, abriu um campo para o fortalecimento da previdência privada e do papel dos fundos de pensão.

Um dos componentes fundamentais desse processo de continuidade na década de 2000 foi a atuação contraditória de correntes hegemônicas do sindicalismo. Peça importante para compreender porque as reformas liberalizantes da previdência não foram completas e aceleradas durante os anos 1990, o sindicalismo representado pela maior central sindical do Brasil, a CUT, manteve em sua agenda a intenção de defender a previdência pública, inclusiva e abrangente. Contudo, no processo de transformação de sua estratégia somado a seu projeto de poder articulado com o Partido dos Trabalhadores, o sindicalismo cutista atuou para incluir a previdência privada nas negociações coletivas e ampliou o peso e o campo de ação nos grandes fundos de pensão.

Já no cenário atual, com um novo arranjo de poder e fortes ataques aos direitos consolidados, avizinha-se a aceleração do processo de mercantilização do sistema previdenciário. O resultado certamente dependerá, entre outros fatores, da capacidade de organização e resistência do movimento sindical frente a esta ofensiva de retirada de direitos sociais.

Artigo submetido em 16/12/2016 e aceito para
publicação em 23/01/2017

Referências

- ANDRIETTA, L. S. **A mercantilização do sistema previdenciário brasileiro (1988-2014)**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia. Campinas-SP: Unicamp, 2015.
- ARAÚJO, O. S. de. **A reforma da Previdência Social brasileira no contexto das reformas do Estado, 1988 a 1998**. Natal: UFRN, 2004.
- ARAÚJO, A. M. C.; VÉRAS DE OLIVEIRA, R. O sindicalismo na Era Lula: entre paradoxos e novas perspectivas. In: VÉRAS DE OLIVEIRA, R.; BRIDI, M. A.; FERRAZ, M. (Orgs.). **O sindicalismo na Era Lula: paradoxos, perspectivas e olhares**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.
- BOITO JR. Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamá, 1999.
- CARDOSO, A. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- CUT. Central Única dos Trabalhadores. CONGRESSO NACIONAL DA CUT, 4. Resoluções. São Paulo-SP, 04 a 08/09/1991.
- _____. CONGRESSO NACIONAL DA CUT, 10. Resoluções.. São Paulo, dez./2009.
- _____. CONGRESSO NACIONAL DA CUT, 11. Resoluções. São Paulo, jul./2012.
- _____. **Uma nova Previdência Social no Brasil**. Ago./1995.
- DELGADO, I. G. **Previdência Social e mercado no Brasil**. São Paulo: LTr, 2001.
- FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese de Doutorado. Campinas-SP: IE-Unicamp, 2005.
- _____. Os profetas do caos e o debate recente sobre seguridade social. In: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. G. (Eds.). **Previdência Social: como incluir os excluídos?** São Paulo: LTr, 2008.
- FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. G. (Eds.). **Previdência Social: como incluir os excluídos?** São Paulo: LTr, 2008.

- GALVÃO, A. **Neoliberalismo e reforma no Brasil**. Rio de Janeiro: Coedição: Revan, Fapesp, 2007.
- GENTIL, D. L. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990– 2005**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- GIAMBIAGI, F. **Reforma da previdência: encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- GRANEMANN, S. **Para uma interpretação marxista da previdência privada**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- JARDIM, M. A. C. **Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula**. São Paulo: Anna Blume, 2009a.
- _____. 'Nova' elite no Brasil? Sindicalistas e ex-sindicalistas no mercado financeiro. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 2, p. 363-399, 2009b.
- MORHY, L. (Ed.). **Reforma da previdência em questão**. Brasília: UnB, 2003.
- OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco**. [s.l.] Boitempo, 2003.
- SILVA, A. O. da. A herança autoritária e o expurgo da dissidência petista. **Espaço Acadêmico**, n. 31, 2003.
- SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**. São Paulo: Cia das Letras, 2012.
- SÓRIA, S. **Intersecção de classe: fundos de pensão e sindicalismo no Brasil**. Tese de doutorado. Campinas-SP: IFCH-Unicamp, 2011.
- _____. As relações entre sindicalismo e fundos de pensão no governo Lula. In: VÉRAS de OLIVEIRA, R.; BRIDI, M. A.; FERRAZ, M. **O sindicalismo na Era Lula: paradoxos, perspectivas e olhares**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.
- VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto. **Sindicalismo e democracia no Brasil: atualizações de novo sindicalismo ao sindicato cidadão**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: USP, 2002.

Transformismo do PT e contrarreforma da Previdência Social / *Transformism of the PT and contrarreforma of the Social Security*

JOANA IDAYANNE SILVEIRA MOREIRA¹
MARIA CRISTINA DE QUEIROZ NOBRE²

Resumo: O artigo discute as principais mudanças no sistema previdenciário, durante os governos petistas de Lula e Dilma. Estas seguiram a perspectiva da austeridade, sinalizando a continuidade, em linhas gerais, do projeto de contrarreforma da previdência iniciado por Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990. O modelo petista, contraditoriamente, adota iniciativas de inclusão precária da população mais pobre no sistema de Previdência Social, alternativas estas que referendam um padrão de proteção social pautado na figura do cidadão consumidor, ajustado à lógica de acumulação do capital na sua forma financeira. A perspectiva adotada pelos governos petistas difere sobremaneira de sua programática originária, resultando de crescente transformismo pelo qual passou o partido ao longo de sua trajetória até chegar à Presidência da República, em 2003.

Palavras-chaves: Previdência Social; governos do PT; reestruturação regressiva.

Abstract: The article discusses the main changes of the social security system during the PT governments of Lula and Dilma. These followed the perspective of austerity, signaling the general continuity of the anti-reform project of social security initiated by Fernando Henrique Cardoso in the 1990s. The PT model contradictorily embraces initiati-

-
- 1 Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social do Instituto Nacional de Seguro Social, especialista em políticas públicas e mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE).
 - 2 Assistente Social, mestre e doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará e pós-doutora pela Faculdade de Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Atualmente, atua como professora adjunta da Universidade Estadual do Ceará.

ves of precarious inclusion of the poorest population in the social security system, these alternatives that refer to a pattern of social protection based on the figure of the consumer citizen, adjusted to the logic of the cumulation of capital in its financial form. The perspective taken by the PT governments differs specially from its original program resulting from a growing transformism by which the party in its long way until arriving Presidency of the Republic in 2003.

Keywords: Social Security System; PT governments; regressive restructuring.

Os processos de contrarreforma da previdência restringem direitos sociais e tornaram-se pauta prioritária de governos neoliberais, redefinindo seus níveis de participação no enfrentamento da “questão social”. Experiência, nesses moldes, ocorreu no Brasil, já em 1998 no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Essa primeira reforma previdenciária dificultou o acesso aos direitos sociais por parte de celetistas e estatutários.

Isto se deu em consonância com reformas na burocracia estatal iniciada nos governos anteriores, redefinindo funções do Estado em sua relação com o mercado e flexibilizando o seu poder de regular as relações de trabalho. Com mudanças administrativas e legislativas, operou-se gigantesca transferência de recursos públicos para o mercado, ao privatizar empresas estatais e liberar áreas sociais e setores estratégicos para a acumulação capitalista. Esses processos aconteceram sob o pretexto de enfrentar a inflação, o que requeria ajuste fiscal e estabilidade monetária. De fato, resultaram em melhores condições para a exploração do capital transnacional, com suporte do fundo público.

Como resposta ao avanço neoliberal, o novo século iniciou-se com contestações a esse modelo regressivo, possibilitando a eleição de vários governos populares e de centro-esquerda que confrontaram a política neoliberal nas ruas e nas urnas. Foi nesse clima de contestação às políticas neoliberais, na América Latina e em outras partes do mundo, que ganhou força a candidatura de Luíz Inácio Lula da Silva (Lula), em 2002. Esta seria a mais alinhada com a tendência de governos populares, embora não apresentasse projeto alternativo ao neolibe-

ralismo e se mostrasse resignada ao consenso em torno da manutenção do ajuste fiscal e de outras estratégias para garantir a estabilidade monetária, como explicitada na “Carta aos brasileiros”, lançada às vésperas da eleição vitoriosa.

Em 2003, primeiros momentos da gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), o Brasil deparou-se com uma segunda reforma da previdência que, dessa vez, incidiu prioritariamente no regime próprio dos servidores públicos. Houve a extinção de direitos históricos como a aposentadoria integral por tempo de serviço e estipulou-se teto para o valor das aposentadorias; fortaleceu-se o fundo de previdência complementar por meio da criação do Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público (Funpresp); e adotou-se a taxação dos inativos. Essas medidas referendaram “[...] outra concepção de seguridade social, cujos protagonistas deixam de ser o cidadão e o Estado, para incluir a figura do indivíduo consumidor e das instituições do mercado”. (MOTA, 2011, p. 140).

O modelo de gerenciamento regressivo da política previdenciária adotado pelo PT deve-se à sua guinada ideológica, sacrificando histórica postura em defesa de direitos sociais, o que ocorreu na perspectiva da austeridade fiscal própria do neoliberalismo e seu caráter rentista. Neste artigo, discutiremos o transformismo que afetou este partido, desde sua origem com referência genérica ao socialismo, a programática em defesa da justiça social e da ética na política que marcou a campanha de 1989 em disputa com o projeto neoliberal de Fernando Collor de Mello, a renúncia à postura mais radical no combate à dívida externa e, finalmente, a adesão à perspectiva de estabilidade monetária na campanha vitoriosa de 2002. (SADER, 2009).

Em segundo momento, analisaremos a política previdenciária dos governos de Lula, apontando as mudanças que deram continuidade ao projeto de contrarreforma iniciado por FHC, na década de 1990, mesmo que tenha incluído de modo precário parcelas pobres da população. Tal avaliação se pauta também na reforma previdenciária do governo Dilma Rousseff, segundo momento dos governos do PT. Isto ocorreu alguns meses antes de seu *impeachment*, processo que solapou as bases da democracia brasileira e criou quadro de crise política e institucional da própria República.

O Partido dos Trabalhadores e seu transformismo

Compreender as opções do PT, na gestão da política de Previdência Social, exige entender um projeto societário que passou por profundas transformações até assumir a forma de governo em aliança com setores da política tradicional e forças sociais vinculadas ao agronegócio exportador e ao capital rentista. Assim, faremos resgate histórico da origem, amadurecimento e transformação ideológica do partido que “[...] encontrou sua forma de ser na reunião dos contrários”. (VIANA, 2011, p. 29).

O PT surgiu na cena política, no início da década de 1980, quando a ditadura civil-militar entrava em fase de declínio e em meio à retomada da contestação política da sociedade. Nesse contexto, o PT canalizou, na formação de suas bases, segmentos operários do setor moderno da economia situado no ABC paulista, movimentos de bairro que se organizaram desde fins da década de 1970 e movimentos do campo na luta pela terra, com forte influência da Igreja Católica em sua versão da Teologia da Libertação. Completavam esse quadro amplos setores do funcionalismo público, do movimento estudantil e do movimento sindical urbano, além de intelectuais e segmentos de novos movimentos sociais, como o feminista.

A princípio, o PT constituiu-se em fenômeno político que buscava conquistar o governo, pela via eleitoral, com uma proposta de gestão anticapitalista e com viés socialista (IASI, 2006). O novo partido e seu líder operário, Lula, trouxeram para a luta coletiva a singularidade de cada trabalhador que vivia subjugado pelo sistema capitalista em sua versão autoritária de ditadura, representando a manifestação autêntica das classes trabalhadoras levada à frente pelos próprios trabalhadores. (GOULART, 2012).

No decorrer da década de 1980, o PT fortaleceu-se e legitimou-se na sociedade, conquistando o patamar de maior partido de esquerda do país. Após as derrotas eleitorais para a Presidência, em 1989 e 1994, ambas no segundo turno, esse partido começou a sinalizar uma transformação de ordem ideológica que redefiniria seus rumos nas décadas seguintes. Tal transformação refletia algumas questões internas e outras de ordem conjuntural: dificuldade de substituir os quadros de liderança que estavam envelhecendo e ou se afas-

tando das atividades partidárias; crescimento acelerado e aleatório do partido, sem a devida formação política; disputas internas pelo poder entre as correntes divergentes; e, no plano macro, a decadência mundial do socialismo real e a inflexão na dinâmica das lutas sociais com a reestruturação produtiva.

De força antissistêmica, o PT transformou-se primeiramente em força reformista, de caráter socialdemocrata, e, em seguida, ao longo da campanha eleitoral e no primeiro mandato de Lula, num híbrido de social-liberalismo hegemônico, com uma política externa soberana [...] e com políticas sociais redistributivas. (SADER, 2009, p. 81).

Cabe recordar como se chegou a esse ponto. Em 1992, logo após a renúncia de Collor, o vice Itamar Franco assumiu a Presidência da República. Diante dos ânimos aflorados do movimento pró-*impeachment* que ameaçava a instalação e legitimidade de seu governo, algumas iniciativas foram tomadas: realização de plebiscito sobre a forma e o sistema de governo (1993); aproximação com Lula e a cúpula do PT para firmar compromisso com a governabilidade, condição que viabilizou a continuidade da política neoliberal iniciada por Collor. Ao fazê-lo, o PT tinha a intenção de ampliar suas alianças para tornar-se alternativa de poder, mesmo que implicasse seguir novo rumo “[...] a experiência do PT é um excelente exemplo do movimento de constituição de uma classe contra a ordem do capital que acaba por se moldar aos limites da ordem que queria superar [...]”. (IASI, 2006, p. 359).

O governo de Itamar Franco criou o Plano Real, alcançando a estabilidade monetária e o controle da inflação, elementos decisivos para a eleição de seu ministro Fernando Henrique (FHC) nas eleições presidenciais de 1994, contrariando as pesquisas do Ibope que davam vitória a Lula, no primeiro turno (43% contra 17% de FHC).

Em 1998, a reeleição de FHC contabilizava a terceira derrota consecutiva de Lula, nas eleições presidenciais. Esta derrota foi decisiva para o futuro do PT no sentido ideológico e de sua crescente institucionalização com aprofundamento de alianças com setores mais conservadores da sociedade.

A cúpula do PT, cujo porta-voz foi o seu presidente José Dirceu, apostava na moderação dos programas e na ampliação de alianças em

direção ao centro, alinhando o partido em um direcionamento denominado de centro-esquerda. A opção desagradava inúmeros militantes que propunham a continuidade do Projeto Democrático Popular de horizontes socialistas, provocando, pois, uma cisão profunda na corrente que defendia a Revolução Democrática.

As fissuras internas do partido, o banimento da ala mais revolucionária e essa perspectiva de alianças do PT, instituindo um claro compromisso com a governabilidade posta, já seria o prenúncio do que viria nos próximos anos e nas próximas eleições. O PT já não era o mesmo, como identificado em pesquisa com delegados do congresso realizado em 2000.

[...] 70% dos participantes não tinham militância de base, mas estavam inseridos em outros tipos de estrutura (organização do partido ou de sindicatos, assessoria parlamentar, empresas estatais, governos etc.). Além disso, a idade média havia sofrido um sensível aumento e refletia um ser social bastante distinto daquele que fundou e compôs o partido ao longo, pelo menos, da década de 1980. (SADER, 2009, p. 77).

Por sua vez, enquanto a perspectiva neoliberal consolidava-se amplamente no país, o PT foi fazendo as adequações que conduziriam a matriz do primeiro governo Lula. Um dos elementos foi o reconhecimento do déficit público e sua relação com a inflação, como temas fundamentais e até então tidos como secundários. O mais significativo, porém, foi a mudança de posições quanto à dívida externa, saindo de postura inicial favorável ao não pagamento, passando pela defesa da suspensão com auditoria da dívida até firmar o compromisso de seu pagamento na “Carta aos brasileiros”. Crescentemente, o partido caminhou para incorporar o consenso pela estabilidade monetária e a independência do Banco Central. Ademais, o governo Lula anunciou, nos primeiros momentos, o objetivo de realizar a reforma tributária e a da previdência. (SADER, 2009, p. 84-85).

É importante salientar que durante as duas gestões de Fernando Henrique, o PT, mesmo com seu transformismo, protagonizou importante papel como oposição política, travando lutas pelos direitos trabalhistas e sociais, contra a abertura exacerbada dos mercados e contra as privatizações das estatais. O seu protagonismo na votação da reforma

previdenciária de 1998 foi fundamental para desacelerar a mercantilização do sistema protetivo, bem como para garantir a manutenção dos direitos previdenciários historicamente conquistados pelos trabalhadores. O mesmo não ocorreu ao propor a reforma previdenciária de 2003, resgatando pautas regressivas de direitos e que foram repudiadas por parte do partido.

A política previdenciária no governo Lula: dilemas e contradições

No âmbito do governo federal, e em sua nova relação com o Congresso, os petistas revisaram a abordagem da política previdenciária voltada para a universalização e fortalecimento da cidadania, passando a defender o caráter de seguro e de condicionalidades restritivas. Avançava-se na mercantilização da política previdenciária, ao adotar a agenda do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e dos arautos do capital financeiro com relação aos fundos de pensão. (MARQUES; MENDES, 2004).

A mudança de postura gerou grande divisão na bancada do PT e em suas bases sociais. Os deputados mais afinados com o bloco majoritário defendiam extensas e austeras reformas sociais, anunciando-as como necessárias para o crescimento econômico e equilíbrio das contas do Estado, apoiando integralmente o texto da reforma previdenciária de 2003. Já os que votaram contra foram imediatamente reprimidos, submetidos a ações disciplinares e expulsos do partido.

O conteúdo da reforma do governo Lula penalizou principalmente os servidores públicos ao extinguir a aposentadoria integral, embutir previdência complementar e taxar os inativos. A despeito do impacto da reforma, o PT não se preocupou em realizar discussão clara e coletiva com as entidades de classe para saber a opinião dos trabalhadores sobre a reforma e, ainda, usou a mídia para aplicar meias-verdades e distorcer as informações sobre o déficit previdenciário, fortalecendo a cultura de crise em consonância com a manutenção do padrão burguês de exploração com os custos no trabalho.

Nos anos seguintes, algumas iniciativas foram tomadas para ampliar a cobertura previdenciária, integrando trabalhadores infor-

mais e desempregados no rol de segurados. Isto dava um tônus popular ao gerenciamento da política, ao tempo em que garantia a inclusão na base de financiamento do sistema de categoria expressiva na movimentação da economia, atenuando as perdas da receita previdenciária com a queda progressiva do trabalho formal.

Neste sentido, foram estabelecidas as seguintes iniciativas: Plano Simplificado da Previdência Social (PSPS), criado pela Lei Complementar nº 123, de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.042, de 12 de fevereiro de 2007; Plano do Microempreendedor Individual (MEI), criado pela Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008; planos de participação previdenciária ligados ao Cadastro Único (CadÚnico) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), instituídos pela Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, que compõe a inclusão do contribuinte facultativo de baixa renda.

O PSPS visa a atrair trabalhadores informais (pessoa física) que têm dificuldades de recolher o percentual de 20% sobre o salário mínimo, assegurando alíquota de recolhimento reduzida a 11%.

O MEI abarca o universo de trabalhadores individuais que se legalizaram como pequenos empresários apresentando rendimento anual de até R\$ 60.000, atraindo pessoas que trabalhavam por conta própria para formalizarem sua situação previdenciária e trabalhista. O plano garante encargos reduzidos e facilitação para empréstimos, abrir contas bancárias e emitir notas fiscais. Estão submetidos à alíquota de 5% sobre o faturamento mensal da empresa.

A participação condicionada ao Cadastro Único prevê um percentual de contribuição sobre o salário mínimo também de 5%, com exigência do contribuinte atualizar seus dados a cada dois anos, para usufruto dos benefícios previdenciários. Além disso, não poderá ter renda própria e a renda de sua família terá que ser de até dois salários mínimos, critério mais rigoroso que aquele de baixa renda previsto na Política Nacional de Assistência Social (Pnas) que prevê até três salários mínimos.

As três formas de integração à Previdência Social exclui do segurado o direito à aposentadoria por tempo de contribuição e limita o

valor dos benefícios a um salário mínimo. A condição de contribuinte, dessa forma, reforça a ideia de Previdência Social baseada no seguro privado, na viabilidade financeira individual de cada cidadão, derruindo o caráter de seguridade proposto na Constituição de 1988. Trata-se de uma inclusão dentro dos limites do capital em sua ganância pelo fundo público, implicando na exclusão previdenciária de milhões de pessoas que não atendem nem mesmo aos patamares mínimos de contribuição e tampouco podem contar com o Estado.

Esta forma restrita de integração à previdência contempla a lógica de assistencialização/mercantilização da proteção social em curso desde meados dos anos 1990 e potencializado nos anos 2000 (MOTA, 2010), na qual o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) ficaria responsável pela cobertura previdenciária dos trabalhadores de menor faixa de renda, e os com maior renda são estimulados a adquirir planos de previdência privada.

O ajuste fiscal e a austeridade na condução da Previdência Social no governo Dilma

A conclusão do segundo mandato do presidente Lula ocorreu em meio a pressões políticas de setores do grande capital, sobretudo devido à política externa mais autônoma e articulada com o bloco do Mercosul e o Brics,³ em detrimento do antigo alinhamento aos interesses comerciais dos Estados Unidos. O governo Lula, sem dúvida, havia dado continuidade às políticas neoliberais fundamentais, mantendo a perspectiva de estabilidade monetária, juros altos, superávit fiscal, manutenção de sistema tributário regressivo, independência do Banco Central, dentre outras. Por sua vez, também se apresentou como governo híbrido, incorporando uma linha neodesenvolvimentista com resultados na elevação do emprego formal, política de reajuste salarial atrelada ao crescimento do PIB e com ganho real para os trabalhadores, expansão de políticas sociais redistributivas e importante aumento da rede pública federal de ensino superior e técnico. E ainda, realizou significativa recomposição da estrutura burocrática do Estado e freou

3 Articulação que envolve os países emergentes (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) alinhados com interesses comerciais, construção de banco de desenvolvimento, acordos de cooperação e outros.

as privatizações (SADER, 2009, p. 84). Estas últimas ações estavam na contramão do ajuste realizado pelos governos anteriores.

A realização do próprio governo implicou não apenas o alinhamento com partidos de centro, como já referido, mas foi preciso avançar em acordos para manter uma base governista afinada aos seus propósitos. A despeito da alta popularidade do presidente Lula e sua consequente influência nas eleições de aliados, era necessário o apoio no Congresso para que se viabilizasse o governo. O recurso usado foi o costumeiro esquema da política brasileira do “toma lá, dá cá” (distribuição de cargos, recursos por meio de emendas e de projetos etc.), assim como o financiamento de campanhas de aliados políticos via contribuições não declaradas à Justiça Eleitoral, ou mesmo o repasse direto de recursos a parlamentares. Este foi o mote para a direita atacar os governos petistas e impulsionar processo jurídico que ficou conhecido como “mensalão” e que levou à queda e posterior prisão do poderoso ministro da Casa Civil José Dirceu, assim como à prisão de outros líderes importantes do PT como o deputado José Genoíno e o tesoureiro Marcos Valério.

Mesmo tensionado pelo “escândalo do mensalão”, amplamente explorado pela mídia, o PT se lançou em busca do terceiro mandato presidencial. No rastro da popularidade de Lula, Dilma Rousseff, a guerrilheira do período da ditadura civil-militar, venceu a eleição com esmagadora votação contra o adversário José Serra, do PSDB. O feito não se repetiria na reeleição em 2014, quando obteve apertada vantagem de 3% sobre o também candidato do PSDB, Aécio Neves. A disputa política não se encerrou com o pleito daquele ano e tampouco a disputa de projetos ficaria restrita ao ambiente parlamentar, tornando o confronto pela Presidência ameaça à democracia. Logo, os derrotados nas urnas requereram recontagem dos votos e também pediram a cassação da chapa Dilma e Michel Temer, com alegação de irregularidade nas contas de campanha. Foram os primeiros episódios de desgastante processo que consolidou um golpe jurídico-parlamentar, na forma de *impeachment* da presidenta eleita, contando com empenho de grandes empresas de mídia e manifestações de ruas organizadas sob o pretexto de combate à corrupção.

O primeiro governo de Dilma foi marcado por oscilações em termos programáticos, tendendo a ampliar a perspectiva neoliberal de

apego à estabilidade monetária e superávit primário, ao mesmo tempo em que buscava alavancar a economia em cenário de crise econômica mundial. Inicialmente, buscou desacelerar a economia, com medidas restritivas. Com a queda vertiginosa do crescimento econômico, o novo governo acabou por adotar medidas que priorizaram investimentos com subsídios estatais e procurou rebaixar os juros a partir de taxas menores dos bancos públicos. Mesmo com os estímulos, houve queda do crescimento no segundo ano de governo e a inflação começou a preocupar com taxa de 6%. No terceiro ano do primeiro mandato, Dilma enfrentou vertiginosa queda de popularidade e teve dificuldades em responder aos protestos de junho de 2013, com toda a heterogeneidade que as ruas demonstravam. Anunciavam-se nesses protestos a tendência que o Brasil passaria a viver nos anos seguintes como um país dividido entre o “verde e amarelo” e o “vermelho”, uma polarização, de fato, entre setores mais conservadores, alguns de caráter fascista, e outros progressistas em suas múltiplas expressões. Por sua vez, a presidenta mostrava cada vez mais dificuldade em administrar as relações com o setor político “profissional”.

Nesse quadro complexo, Dilma partiu para a disputa do segundo mandato prometendo manter as conquistas sociais que tinham caracterizado os governos do PT. Como já explicitado, a vitória eleitoral foi extremamente apertada e antes mesmo de compor o novo governo foram tomadas medidas de contingenciamento do orçamento. A política de austeridade levou a crescente desgaste do governo devido à mudança de rota do que fora apresentado na campanha eleitoral. Ao mesmo tempo, Dilma enfrentava condições adversas com cenário de crise que atingia importante parceiro comercial, a China, a queda do preço do petróleo no mercado mundial e o próprio esgotamento do modelo de consumo interno alavancado pelos governos petistas, com crescente endividamento de estratos médios da população e sem alteração nas bases das desigualdades brasileiras, tanto em termos de propriedade quanto de sistema tributário.

A essa altura, o governo e o próprio PT mostravam-se cada vez mais reféns das alianças com o PMDB, forçados a ampliar a participação deste partido no quadro ministerial. Ainda assim, as dificuldades políticas continuavam no Congresso com uma “pauta fechada” para as demandas do governo, forma de pressão política que teve um protago-

nista importante: o presidente da Câmara Eduardo Cunha, integrante do PMDB que estava envolto em escândalos de corrupção e esperava escapar da abertura de processo ético com apoio do PT, o que não ocorreu. Por sua vez, crescia o desgaste tanto do governo como de lideranças do PT com os processos de investigação de antigos membros de seus governos e de parlamentares investigados pela Lava-Jato que tinha como foco os desvios de recursos da Petrobras. O desfecho de todo esse processo foi a cassação do mandato da presidenta, como já referido, a despeito de haver comprovação de crime de responsabilidade ou mesmo suspeita de que estivesse envolvida nos escândalos de corrupção. Predominou, na argumentação parlamentar, o suposto crime de responsabilidade da presidenta por ter autorizado créditos complementares ao orçamento sem a devida autorização do Congresso e também pelo “conjunto da obra”, expressão que sintetizava a insatisfação de parlamentares com a condução do governo.

O cenário político que envolveu a primeira gestão de Dilma, e as consequências políticas posteriores com perda de apoio popular e de aliados parlamentares, tornam-se importantes para elucidar as medidas quanto ao sistema previdenciário. De fato, a crise fiscal do Estado e o desequilíbrio das contas públicas constituíram o grande argumento em favor da redução das despesas previdenciárias, criando, portanto, um ambiente político e social, do ponto de vista de setores conservadores, propenso à implementação de diversas medidas de ajuste econômico. Estas significaram perdas reais no acesso aos direitos sociais dos trabalhadores e recolocaram as manobras governamentais em uma plataforma neoliberal mais ortodoxa do que a disposta no governo Lula.

O primeiro mandato da presidenta Dilma oscilou entre medidas de ajuste fiscal e busca de retomada do crescimento, o que levou a um conjunto de providências para favorecer os investimentos privados, representando verdadeiro desfalque ao fundo público. A presidenta realizou transferências indiretas às empresas por meio das renúncias tributárias. Estas buscavam combater os efeitos da crise internacional de 2008 por meio da redução dos impostos, diretos e indiretos, para alguns setores da economia (automobilístico, de bens de consumo duráveis, material de construção, de bens de capital, motocicletas, móveis e alguns itens alimentícios).

Segundo Salvador (2015), em 2010, último ano do governo Lula, as renúncias fiscais já representavam um gasto tributário de R\$ 184,4 bilhões, ou seja, 3,6% do PIB. A partir do governo da presidenta Dilma, tais gastos apresentaram salto expressivo, representando 4,76% do PIB e comprometendo 23,04% da arrecadação tributária federal. Outros desfalques ao fundo público resultaram das desonerações tributárias temporárias pela redução do IPI da linha automobilística e linha branca, além da execução do “Brasil Maior”. Este programa, cujo argumento era aumentar a competitividade da indústria nacional, expandiu progressivamente as desonerações tributárias. De fato, promoveu-se um conjunto de incentivos às empresas privadas que caracterizaram generoso socorro diante da crise global do sistema capitalista, como exemplo a substituição da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamento (20% do INSS) de 15 setores da indústria para alíquotas de 1,5% e 2,5%, sobre o faturamento bruto das empresas, resultando em renúncia estimada em 7,2 bilhões.

A política de desoneração caracterizou-se como irresponsabilidade fiscal do governo Dilma quanto ao orçamento do fundo público e, conseqüentemente, sobre o financiamento das políticas sociais (SALVADOR; SILVA, 2015). Com a redução do orçamento do fundo público e a não obtenção do crescimento econômico esperado, houve aumento do desequilíbrio econômico do país e enfraquecimento das fontes de financiamento da seguridade social, gerando pressão para novo ajuste fiscal por meio de medidas que burocratizaram o acesso aos benefícios sociais e sacrificaram os trabalhadores.

Dentre estas, merecem destaque as Medidas Provisórias nº 664 e nº 665, atualmente transformadas nas Leis nº 13.135/2015 e nº 13.134, respectivamente, e que representaram a continuidade da contrarreforma previdenciária iniciada no governo FHC, com a Emenda nº 20/98. Medidas impostas autoritariamente, sem nenhum diálogo com a sociedade e que limitaram o acesso ao direito, ao criar regras mais burocracias e reduzir os valores dos benefícios, com claro prejuízo ao trabalhador.

A MP nº 664 alterou a legislação que trata do plano de benefícios da previdência, mudando as regras da pensão por morte, do auxílio-reclusão e do auxílio-doença. A partir desse ato, a pensão por morte, antes isenta de carência, passou a exigir tempo mínimo de contribuição

(18 meses) e tempo mínimo de casamento e/ou união estável (24 meses), sendo extinta sua vitaliciedade indiscriminada e o tempo de duração do benefício condicionado à expectativa de sobrevida do dependente (cônjuge/companheiro). Quando o segurado só atende a um dos critérios (tempo de contribuição ou tempo de relacionamento conjugal), seu dependente terá direito ao benefício por um período de quatro meses, cessando imediatamente a pensão após esse período. A exceção a estas regras é para os casos em que o segurado estiver em gozo de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez, ou ainda, quando ocorrer a morte por acidente do trabalho e doença profissional ou do trabalho. As mesmas regras da pensão por morte foram aplicadas ao auxílio reclusão, que, além destas, manteve o critério de baixa renda.

Já o auxílio-doença passou por algumas alterações quanto ao período de afastamento, que deveria ser pago pela empresa – antes eram os primeiros 15 dias de afastamento; depois da medida, os 30 primeiros dias. Após esse período, caso mantivesse a incapacidade, o segurado passaria a receber sua remuneração pelo INSS. Com essas alterações abriu-se, também, a possibilidade de a perícia médica ser realizada na própria empresa, por meio de convênio e sob supervisão da perícia médica do INSS, cabendo ao médico da empresa decidir sobre a concessão do afastamento para tratamento de saúde do segurado. Sobre o valor do benefício, a mudança versou sobre o tempo considerado para cálculo, que antes era todo o período contributivo desde junho de 1994, tendo por parâmetro os maiores salários. Com a nova medida, passou a ser o valor dos 12 últimos salários de contribuições.

Tais mudanças no auxílio-doença, sob pretexto de gerar economia para o orçamento da Previdência Social, representaram profundo desrespeito à Política Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho (PNSST), pois além de não terem sido construídas e negociadas nos espaços de controle social, transferiram poderes ao setor patronal no que se refere à saúde do trabalhador. Isto é, ao permitir a realização das perícias médicas dentro das empresas (até então atribuição pública do Estado) e ao postergar para trinta dias a transferência do segurado para o INSS, estas medidas fragilizaram a PNSST e tornaram os trabalhadores mais vulneráveis perante seus patrões. Isso acontece porque são ações que facilitam os mecanismos de subnotificação de doenças e acidentes relacionados ao trabalho, visto que garante tempo suficiente

para que as empresas ocultem as ocorrências. Com a queda dos registros de acidente e doenças relacionadas ao trabalho, a Previdência Social também perde, pois fica impossibilitada de cobrar políticas de prevenção e de promoção da saúde; as ações regressivas vão diminuir e haverá impactos desfavoráveis no Fator Acidentário de Prevenção (FAP), instrumento que pode multiplicar a contribuição paga pelas empresas na ocasião de acidentes de trabalho dos seus empregados. Além disso, tais medidas estimulariam as demissões sumárias de trabalhadores adoecidos, tornando o processo de adoecimento um fardo duplicado na vida deste, que, além de tratar a saúde, perde o emprego. “O mesmo empregador que adocece, acidenta e mata não deve ter o direito de atestar as suas próprias condições de trabalho. Isso deve ser atribuição legal e intransferível do Estado, do poder público”. (PREVITALE, 2015, p. 2).

Após ampla negociação no Congresso Nacional, iniciada logo após a publicação das medidas, com a participação ativa da CUT e demais centrais sindicais, as ações impostas pela MP nº 664 referentes ao auxílio-doença foram revestidas, retornando aos critérios de acesso anteriores aos de sua publicação.

A MP nº 665, por sua vez, alterou a legislação que trata do seguro-desemprego, do abono salarial (Leis nº 7.998/90 e nº 8.900/94) e do seguro-defeso (Lei nº 10.779/03), diminuindo o valor dos benefícios e tornando os seus critérios de acesso mais burocratizados, sem, contudo, considerar a atual situação do mercado de trabalho no Brasil.

Além das medidas antes citadas, a gestão petista aprovou e regularizou a previdência complementar do servidor público federal. Em 2012, foi criado o Fundo de Previdência Complementar (Funpresp). Este projeto limitou as aposentadorias dos servidores públicos federais ao teto do RGPS, orientando aqueles que ganham acima desse teto a aderir ao regime complementar de aposentadoria. Para garantir maior adesão entre os servidores e facilitar a administração dos recursos, a proposta da Funpresp previa a criação de três entidades de previdência complementar: a primeira destinada ao Poder Executivo, a segunda ao Poder Legislativo e Tribunal de Contas da União e a terceira destinada ao Poder Judiciário, preservando-se a autonomia e a independência entre os Poderes da República. Com isso, intentava-se tratar com isonomia os servidores da iniciativa privada e os servidores públicos

federais. A proposta era expandir a poupança interna e os mecanismos de financiamento de investimento no país, ao alocar recursos significativos em projetos de infraestrutura.

Da forma como foi apresentada pelo governo, a previdência complementar do servidor público federal seria uma alternativa para corrigir o “déficit previdenciário”, prometendo favorecer a economia interna por meio da constituição de poupança com os recursos depositados no fundo e melhorando as condições de aposentadoria do servidor, ao oferecer-lhe uma renda complementar ao teto do RGPS. Esta medida, no entanto, efetivou uma das propostas do governo FHC de equalizar por baixo os direitos dos servidores públicos aos demais trabalhadores cobertos pelo regime geral, sem, contudo, considerar as relações de trabalho diferenciadas que ocorrem entre os setores público e privado.

Ao longo da vida laboral, os servidores públicos com o mesmo nível de qualificação tendem a receber salários menores do que profissionais do setor privado, mas, em contrapartida, a aposentadoria integral proporcionaria uma equidade salarial entre os setores, tornando-se um dos principais atrativos do serviço público. Com a limitação da aposentadoria ao teto do RGPS, é possível que haja um esvaziamento do serviço público, com a migração dos melhores profissionais para a iniciativa privada, situação inviabilizada apenas em um quadro de extremo desemprego, no qual o Estado se constitui a única alternativa de ocupação.

A Funpresp é um “negócio de risco” (ANFIP, 2012), pois a única previsão é quanto ao valor das contribuições, estando o valor dos benefícios a depender da rentabilidade dos investimentos realizados. Desta forma, os participantes ficaram desprotegidos em caso de má administração do fundo. Outro ponto que merece nossa atenção é que a Funpresp está estruturada como uma fundação de direito privado, e não de natureza pública como o INSS. Assim, tem um viés voltado para o mercado, podendo se tornar uma máquina de capital para ser usada por bancos e instituições financeiras em transações e especulações que em nada favoreceria os seus filiados. Se o INSS é autarquia de natureza pública, responsável por gerir os benefícios dos trabalhadores da iniciativa privada, então por que os servidores públicos serão geridos por uma entidade de direito privado?

Por tudo isso, a reforma previdenciária da gestão petista dá continuidade ao projeto de FHC iniciado em 1998. É mais uma face da contrarreforma do Estado que se traduz em um conjunto de mudanças estruturais, antinacionais e antidemocráticas, regressivas em relação aos direitos dos trabalhadores.

Considerações finais

Ao analisarmos o gerenciamento das políticas públicas nos governos do PT, encontramos uma multiplicidade de elementos contraditórios que foi marca registrada deles em seus quase 13 anos de gestão, haja vista a política sintonizada com manutenção da hegemonia burguesa, mas com um apelo popular. Em outros termos, com neoliberalismo tensionado por parques compromissos populares, o PT empreendeu mudanças significativas nas políticas sociais garantindo ganhos substanciais nas parcelas da população de baixa e baixíssima renda.

Não podemos desconsiderar o perfil diferenciado, quando comparado à ortodoxia neoliberal, que se firmou na gestão petista, principalmente no segundo governo do presidente Lula (2006 a 2010). Todavia, a condução da política previdenciária esteve amparada em pilares que fortaleceram o caráter de seguro e a previdência como produto de mercado.

As medidas empreendidas para ampliar o acesso da população de menor faixa de renda à Previdência Social tiveram como objetivo incluir a parcela da população fora do mercado formal no sistema contributivo por meio de alíquotas mais baixas que as tradicionais, constituindo uma Previdência Social voltada para a população de baixa renda e redistributiva de benefícios nos valores mínimos. No entanto, desconsideraram a complexa situação do mundo do trabalho no contexto de aprofundamento da crise do capital, abandonando o princípio de universalidade da proteção social pelo viés do fortalecimento da cidadania conforme preceitos da Constituição de 1988 e individualizando a responsabilidade sobre a proteção previdenciária.

O espírito combativo que uniu forças com movimentos sociais para barrar temas da reforma previdenciária de 1998, não se fez ouvir em 2003, quando, para surpresa de muitos, o governo Lula trouxe as

pautas rechaçadas por iniciativas de seu próprio partido em 1998, aprovando-as sob o discurso, repetitivo e conservador, de reformar para equilibrar as contas do Estado.

A reforma de 2003 atingiu, com mais força, os servidores públicos, pela aplicação de medidas como o fim da aposentadoria integral, taxação dos inativos e regulamentação da previdência complementar, dificultando o acesso aos direitos previdenciários dos trabalhadores e estimulando a transformação da Previdência Social em produto de mercado ao fortalecer os fundos de pensões, capital privado, redirecionando o funcionalismo público e a população de renda mais alta para o mercado de previdência complementar.

No geral, podemos afirmar que as mudanças burocratizaram o acesso aos direitos previdenciários e dividiram o sistema público entre ricos e pobres. Assim, defendemos que as reformas previdenciárias propiciaram um processo de contrarreforma do Estado que penalizou os trabalhadores, reduziu o conceito de seguridade social e fortaleceu a lógica mercantil da política de previdência.

A despeito das respostas que os governos do PT tenham dado ao grande capital com continuidade da perspectiva neoliberal, subordinando a perspectiva de inclusão social ao consenso em torno da estabilidade monetária e de recursos de ajuste fiscal para gerar superávit primário e altas taxas de juros, tais governos sempre foram vistos com desconfiança pela grande burguesia dada a sua origem, suas bases sociais, ademais da popularidade e da capacidade de liderança do presidente Lula. Não por acaso, no processo de execução pública empreendida pela mídia e setores do Judiciário ao PT a partir dos escândalos do “mensalão” e do “petrolão”, o ex-presidente virou alvo privilegiado, uma necessidade de anular sua capacidade de liderança e pôr em ‘escanteio’ o largo espectro político do partido que ele ajudou a criar e se tornou liderança maior.

O Brasil pós-*impeachment* segue indefinido, acelerando-se as crises política e institucional que põem em cheque o futuro da democracia e da própria República. Na sequência da crise e nas condições políticas favoráveis ao governo ilegítimo do PMDB no Congresso, seguem proposições de mudanças constitucionais que, caso aprovadas, irão congelar recursos para a saúde e para a educação, durante vinte

anos, como previsto na PEC 241/55, ademais de realizar novas reformas previdenciária e trabalhista, enquanto sinalizam novos processos de privatização envolvendo empresas como a Petrobras, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, dentre outros. Em seu conjunto, tais proposições revelam a tendência de novo ciclo neoliberal no Brasil e de modo muito mais predatório.

Os elementos já antecipados quanto a uma nova reforma previdenciária indicam significativa elevação do tempo de trabalho para acessar o sistema, bem como aumento das alíquotas de contribuição. Desta forma, anuncia-se novo ciclo de reformas neoliberais e com caráter mais destrutivo de direitos sociais.

A história está em aberto. Seu rumo será dado não apenas pela correlação de forças no Congresso, favoráveis a tais medidas regressivas, mas também pela capacidade das lutas sociais sinalizadas pelas ocupações de escola e universidades conduzidas por uma ampla juventude resistente, de greves de docentes em universidades federais e anúncio de outras de trabalhadores de vários setores, além do despertar de amplos segmentos sociais quanto ao caráter retrógrado do governo golpista e de suas medidas antipopulares.

Artigo submetido em 30 de novembro de 2016 e aceito para publicação em 23/01/2017.

Referências

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Anfip e entidades representativas consideram proposta de previdência complementar negócio de risco.** 2012. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/informacoes/noticias/ANFIP-e-entidades-representativas-consideram-proposta-de-previdencia-complementar--negocio-de-risco_19-03-2012>. Acesso em: 02/02/2016.

GOULART, Serge. **Sobre a origem e o desenvolvimento do PT.** Esquerda Marxista, 2012. Disponível em: <<http://www.marxismo.org.br/content/sobre-origem-e-o-desenvolvimento-do-pt>>. Acesso em: 21/01/2015.

IASI, Mauro Luis. **As metamorfoses da consciência de classe.** São Paulo: Expressão Popular, 2006.

MARQUES, R. M; MENDES, Áquilas. **O governo Lula e a contrarreforma previdenciária**. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300002>. Acesso em: 07/09/2014.

MOTA, Ana E. **Cultura de crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. A centralidade da Assistência Social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabeth (Org.). **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade, 4. ed. São Paulo: Cortez, p. 133-146, 2010.

PREVITALE, Walcir. **A Medida Provisória nº 664 e a saúde dos trabalhadores**. São Paulo: CUT, 11/02/2015.

SADER, Emir. **A nova toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009.

SALVADOR, Evilasio. **Renúncias tributárias e impactos na políticas sociais**. Brasília: INESC, 2015.

SALVADOR, E. S.; SILVA, M. L. L. Fundo público e as medidas provisórias nos 664 e 665: a contrarreforma da previdência em curso. **Política Social e Desenvolvimento**, v. 19, p. 24-47, 2015.

VIANA, Luiz Werneck. **A modernização sem o moderno**: análises de conjuntura na Era Lula. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira; Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

Afastamento do trabalho e crise do capital: a incapacidade refletindo o contexto / *Sick leave and crisis of capital: the disability reflecting the context*

PAULO EDUARDO BENZONI¹

CAIO COIMBRA BARATO²

MARGARETH APARECIDA MARCHESIN³

MELISSA MACIEL INOCENTE⁴

Resumo: O século XXI tem apresentado uma potencial crise do capital e mudança brusca nas relações de trabalho, com grande retração do emprego nos últimos dois anos. Tomando o estresse como manifestação do sofrimento humano no trabalho, esta pesquisa objetivou analisar os fatores relativos à incapacidade para o trabalho em uma amostra de trabalhadores, do setor privado, em licença saúde. Participaram 116 trabalhadores afastados por distúrbio osteomuscular e avaliou-se o estresse, o contexto de trabalho e a percepção da condição de afastamento, no período 2015 a 2016. A análise dos dados tomou como referência a Classificação Internacional da Funcionalidade-Incapacidade e Saúde e demonstrou que a incapacidade para o trabalho advém da relação entre condição de afastamento e contexto de trabalho. O sofrimento pela incapacidade se mostrou vinculado à manifestação do estresse.

-
- 1 Psicólogo (USP), doutor em Psicologia (PUC-Camp), mestre em Promoção da Saúde (Unifran) e especialista em Administração (USP). Professor Titular no Curso de Psicologia da Universidade Paulista (Unip Campus Ribeirão Preto) e líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estresse Ocupacional e Saúde Mental no Trabalho – Vice Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa – Unip.
 - 2 Concluinte do Curso de Psicologia pela Universidade Paulista (Unip/Ribeirão Preto-SP). Colaborador junto ao Grupo de Pesquisas em Estresse Ocupacional e Saúde Mental no Trabalho da Universidade Paulista (Unip).
 - 3 Concluinte do Curso de Psicologia pela Universidade Paulista (Unip/Ribeirão Preto-SP). Colaboradora junto ao Grupo de Pesquisas em Estresse Ocupacional e Saúde Mental no Trabalho da Universidade Paulista (Unip).
 - 4 Concluinte do Curso de Psicologia pela Universidade Paulista (Unip/Ribeirão Preto-SP). Colaboradora junto ao Grupo de Pesquisas em Estresse Ocupacional e Saúde Mental no Trabalho da Universidade Paulista (Unip).

Conclui-se que os dados permitiram uma compreensão do cenário de incapacidade e sofrimento desta parcela da população.

Palavras-chave: afastamento do trabalho; desemprego; estresse; classificação internacional de funcionalidade; incapacidade; saúde.

Abstract: The XXI century has showed a potential capital crisis and an abrupt change in labor relations, boosted by the decline in employment over the past two years. Having the stress like a manifestation of human suffering in work, this research aimed the analyze of the relative factors of disability for work on the sample of employees from private sector, on sick leave. Have participated 116 employees on sick leave from musculoskeletal disorders and was analyzed the stress, the work context and sick leave perception, in the period of 2015 to 2016. The analyze of the data had with reference the international classification of functioning, disability and health, and showed that disability to work comes from the relation between sick leave condition and work context. The suffering from disability showed link with stress manifestation. The conclusion is that the data allowed an understanding of the disability and suffering of this people.

Keywords: sick leave; unemployment; stress; international classification of functioning, disability; health.

O mundo do trabalho tem se caracterizado por inúmeras variáveis que geram um cenário desafiador. Em especial os últimos dois anos, 2015 e 2016, a instabilidade política no Brasil e a retração da economia geraram um quadro de crescente desemprego, constantemente alardeado pelos meios de comunicação de massa.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios -Pnad (IBGE, 2016), a taxa de desocupação, em janeiro de 2015, estava em 6,8%, correspondendo a 6,763 milhões de trabalhadores desempregados e, em outubro de 2016, chegou a 11,8%, correspondendo a 12,042 milhões de pessoas desempregadas. Nesse período, observou-se um aumento de 73,5% na taxa de desocupação e de 78,1% no total de pessoas sem emprego. Uma vez que estes dados podem retratar a reestruturação que as empresas foram obrigadas a fazer frente à crise econômica, há que se considerar que as pessoas que permaneceram

empregadas foram obrigadas a absorver um volume maior de trabalho, já que os quadros funcionais diminuíram. Além disso, por um processo natural para se garantir no emprego, nestas condições as pessoas tendem a buscar maior produção, sobrecarregando-se.

Neste cenário socioeconômico, o que vislumbrar do forçoso “não trabalho” quando o trabalhador se vê impedido de desenvolver suas atividades laborais em função de um problema de saúde momentaneamente incapacitante, como no caso dos afastamentos do trabalho por distúrbios osteomusculares e do tecido conjuntivo, muitas vezes adquirido em função do próprio trabalho que exercem?

O afastamento do trabalho, também denominado absenteísmo, compreende a licença compulsória por motivo de saúde, que impossibilita, total ou parcialmente, o trabalhador de permanecer em suas atividades profissionais (OIT, 1985), gerando, assim, um quadro de incapacidade.

O conceito de capacidade e incapacidade para o trabalho merece discussão à parte, pois dependendo da vertente teórica na qual se baliza, terá significações diferentes, levando a ações diferentes junto aos trabalhadores. Sampaio e Luz (2009), ao discorrerem sobre capacidade-incapacidade, apontam que as abordagens pluralistas definem que a incapacidade é muito mais que um corpo deficiente, envolve um sujeito socializado, é um constructo biopsicossocial e o desafio estaria na compreensão da relação entre o biológico, o psicológico e o social. Esta visão pluralista embasa a Classificação Internacional da Funcionalidade (CIF) e Incapacidade para o Trabalho (OMS, 2003), na qual este trabalho se fundamenta.

A CIF constitui uma classificação de saúde e dos estados relacionados com a saúde e, assim, baseia-se na organização das informações sobre o indivíduo e sua “doença”, em duas partes. A primeira, funcionalidade e incapacidade, e a segunda, fatores contextuais. Cada uma destas partes está subdividida em outras, sendo que a funcionalidade e a incapacidade se subdividem em corpo, que inclui duas classificações, uma para as funções dos sistemas orgânicos e outra para as estruturas do corpo, e também em atividades e participação, que abrangem a faixa completa de domínios que indicam os aspectos da funcionalidade, tanto na perspectiva individual como na social. Os fatores

contextuais, por sua vez, se subdividem em fatores ambientais relativos ao meio ambiente no qual a pessoa vive e que têm impactos sobre a funcionalidade e a incapacidade do indivíduo e fatores pessoais que não se encontram classificados na CIF devido às diferenças e a variação sociocultural. (OMS, 2003).

Buchalla (2001) considera que a CIF é baseada na integração dos modelos biomédico, psicológico e social e, por esta síntese, fornece uma visão coerente dentro da perspectiva biopsicossocial. Desta forma, a funcionalidade e a incapacidade de uma pessoa são concebidas como uma interação dinâmica entre os estados de saúde (doenças, perturbações, lesões etc.) e os fatores contextuais (ambientais e pessoais) podendo corresponder a facilitadores ou barreiras a uma saudável integração da pessoa. Simonelli et al. (2010) concluem que, desta forma, a incapacidade não é um atributo da pessoa, mas sim um conjunto complexo de condições que resultam da interação do indivíduo com seu meio.

Tomando o fenômeno do afastamento do trabalho para tratamento de saúde, é possível discorrer sobre a questão da capacidade-incapacidade para o trabalho. No Brasil, os afastamentos por distúrbios osteomusculares e do tecido conjuntivo (CID 10-M) corresponderam, em 2014, à primeira causa de afastamentos por licença saúde e, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social, no ano de 2014, o INSS contava com 1.090.889 auxílios-doença ativos nas regiões urbanas, sendo que 318.002 correspondiam aos afastamentos por Doenças do Sistema Osteomuscular e do Tecido Conjuntivo com auxílios-doença ativos. (MPS, 2014).

As Doenças do Sistema Osteomuscular e do Tecido Conjuntivo (CID 10-M), englobam, entre outras, a Lesão por Esforço Repetitivo (LER) e Distúrbio Osteomuscular Relacionado ao Trabalho (Dort). LER e Dort têm sido objeto de estudos multidisciplinares, tanto no Brasil como no mundo, e estes estudos apontam para uma origem multicausal, envolvendo aspectos não puramente biomecânicos, mas psicológicos e sociais como contribuintes ao seu desenvolvimento (ANDRADE; BARBOSA-BRANCO, 2015; BUGAJSKA et al., 2013; ZAKERIAN; SUBRAMANIAM, 2011; ALMEIDA et al., 2008; NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 2001), o que vai ao encontro do conceito biopsicossocial no qual a CIF se fundamenta.

A ausência ao trabalho, por períodos superiores a 30 dias consecutivos, em função de uma lesão incapacitante do corpo, é um fato que gera inúmeros problemas ao indivíduo inserido na sociedade capitalista e de consumo, na qual se tem a identidade social atrelada ao ato e capacidade de trabalhar. Esta condição, de afastamento, gera problemas de ordem psicossocial ao trabalhador que se afasta e, neste sentido, Boschco (2011) pontua que a situação do afastamento do trabalho implica em múltiplas repercussões psicossociais aos indivíduos envolvidos, visto que a doença traz consequências não somente em relação ao trabalho, mas também em aspectos do cotidiano, nas relações interpessoais, causando sentimentos de exclusão, insegurança e angústia. Na mesma linha, Ramos, Titoni e Nardi (2008) pontuam que o trabalhador afastado carrega um sentimento de ter falhado, de fragilidade e inferioridade em comparação aos seus pares e superiores, por não conseguir responder adequadamente às exigências produtivas. Neste sentido, Benzoni (2012), relatando trabalhos de intervenção psicossocial junto a metalúrgicos afastados do trabalho por Dort, aponta o medo e a ansiedade que estes apresentam quando pensam em voltar ao trabalho, pois não se sentem mais em condições físicas de exercerem as atividades laborais inerentes à sua profissão, levando inclusive a uma intensificação dos ganhos secundários da doença, de modo a garantir a condição de afastamento. Isto vai ao encontro do que pontuam Souza e Faiman (2007) de que o fato de estar impossibilitado de trabalhar é vivido pelo trabalhador como uma experiência de fracasso.

Tomando todos estes aspectos sobre o contexto econômico atual e as considerações anteriores, sobre o trabalhador em condição de afastamento, aventa-se a questão de como todos estes fatores em conjunto podem se manifestar na saúde do trabalhador que se encontra afastado do trabalho para tratamento de um problema de saúde. Para tanto se pode tomar o estresse como a manifestação orgânica e psicológica da pressão destes fatores sobre o indivíduo.

O conceito de estresse foi primeiramente descrito por Selye, em 1950, e consiste na interação entre perigo e defesa. Trata-se de uma resposta neuropsicofisiológica do organismo a qualquer evento que pode colocar a integridade física e psicológica do indivíduo em perigo (SELYE, 1950; 1959).

O impacto do estresse na saúde do trabalhador é evidenciado na forma como este é sentido e vivenciado pelo sujeito. Atrelado a outros fatores, consiste em uma das principais fontes de sofrimento no trabalho (ANTLOGA et al., 2014). Silveira-Maissat et al (2015) consideram que a vivência do esgotamento, que se dá pela percepção de estresse, insatisfação, sobrecarga, frustração, insegurança ou medo é a expressão clara do sofrimento no trabalho. No contexto de trabalho, os principais agentes causadores e geradores de estresse incluem aspectos de organização, administração, sistemas de trabalho e qualidade das relações humanas. Um trabalho em que a exigência e pressão superam o conhecimento e a capacidade do trabalhador é o que mais produz estresse, principalmente quando aliado à baixa possibilidade de tomada de decisão, baixa autonomia e pouco apoio dos colegas (LEKA; GRIFFITHS; COX, 2004).

As pessoas reagem de modo diferente aos estímulos causadores de estresse, e as diferenças interindividuais na resposta a este começam a se manifestar pelo grau de impacto causado pelo estressor em cada pessoa. Este grau é determinado por características do estímulo e pela habilidade que o organismo possui em lidar com a situação. Todos estes fatos ocorrem em função de variáveis individuais (sexo, idade, temperamento, fatores relativos à controlabilidade sobre o estressor e fatores sociais, tais como posto e/ou suporte sociais) fazendo com que alguns indivíduos sejam mais resilientes que outros. (SOUZA; SILVA; GALVÃO-COELHO, 2015).

A partir da conceitualização de estresse, pode-se voltar ao modelo sociopolítico e à CIF, entendendo que, entre os fatores contextuais ambientais, encontram-se os estressores e nos fatores pessoais, as características de resiliência ou não ao estresse. Ademais, baseando-se nas colocações sobre situação de afastamento e estresse advindo do trabalho, pode-se tomar o mesmo como a expressão concreta, até certo ponto mensurável, do sofrimento pela incapacidade ao trabalho.

Assim, o presente trabalho teve por objetivo analisar os fatores relativos à incapacidade para o trabalho em uma amostra de trabalhadores, do setor privado, afastados do trabalho por distúrbios osteomusculares. Especificamente, buscou-se compreender as variáveis relacionadas ao sofrimento humano no trabalhador afastado a partir da manifestação e influência do estresse, em um período de crise do capital e do emprego.

Método

a) Participantes

Utilizou-se uma amostra não probabilística por acessibilidade composta por 116 trabalhadores afastados do trabalho por mais de 30 dias por distúrbios osteomusculares e do tecido conjuntivo (CID 10-M). Os participantes foram todos de uma mesma região no interior do Estado de São Paulo e recrutados por meio de três fontes: Indicação (14,7%), Clínica Escola de Fisioterapia de uma universidade (6,9%) e o Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (Ceresst)/ Ambulatório de Saúde do Trabalhador (78,4%). As duas instituições que participaram no processo de coleta de dados atendem à demanda de toda a região onde a pesquisa foi desenvolvida.

A amostra foi composta por 41,4% de homens e 58,6% de mulheres, o estado civil concentrou-se em 39,7% de solteiros e 41,4% de casados. A faixa etária variou de 18 a 61 anos com uma concentração de 62,9% entre 41 e 60 anos. Quanto ao número de filhos, 15,5% não tinham filhos e 68,1% tinham entre 1 e 3 filhos.

A escolaridade dos participantes variou de fundamental incompleto (41,4%) a superior completo (4,3%), e 35,4% estavam com ensino médio completo ou incompleto.

O perfil ocupacional dos participantes foi classificado segundo os Grandes Grupos Ocupacionais da Classificação Brasileira de Ocupações-CBO (MTE, 2010) e concentrou-se em trabalhadores de serviços, vendedores de comércio com 71,6%, contando também com 12,9% de pesquisados do setor industrial, 6% de trabalhadores em serviços administrativos, 3,4% de técnicos de nível médio, 2,6% de profissionais das ciências e das artes e 3,5% de operadores de processos contínuos.

Com relação à área de atuação, foram 65,6% de trabalhadores em prestação de serviços, 18% do comércio e 16,4% da indústria.

No que se refere ao perfil de afastamento, a amostra apresentou uma concentração em afastamentos de até 12 meses (77,6%), o restante se distribuiu homoganeamente entre 13 a 31 meses ou mais.

b) Instrumentos

Utilizou-se um questionário de caracterização demográfica e social com questões objetivas e, além, tendo como foco a triangulação das informações e relação entre variáveis, foram utilizados três instrumentos para coleta de dados.

Para identificação do estresse foi utilizado o ISSL-Inventário de Sintomas de *Stress* para Adultos de Lipp (LIPP, 2005), um teste padronizado e validado para identificação da presença de estresse que consiste em um teste psicológico recomendado pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP).

Para avaliação do contexto de trabalho utilizou-se a EACT-Escala de Avaliação do Contexto do Trabalho (FERREIRA; MENDES, 2008) que consiste em um instrumento validado, composto por 30 afirmativas em escala Likert que variam de 1 a 5. Quanto maior a nota dada para cada afirmativa, pior é a avaliação do contexto naquele aspecto ao qual a afirmativa se refere. A EACT avalia o contexto de trabalho nos aspectos referentes a condições de trabalho (qualidade do ambiente físico, equipamento e materiais disponíveis de trabalho), organização do trabalho (divisão das tarefas, normas, controle e ritmo de trabalho) e relações socioprofissionais (modos de gestão do trabalho, comunicação e interação profissional). Como se trata de um instrumento voltado a avaliar o trabalho atual do respondente foi solicitado que tomassem como referência o trabalho que estavam exercendo antes do afastamento, na organização que ainda mantinham vínculo.

A percepção da condição de afastamento foi avaliada por meio do IPAT-Inventário de Percepção de Afastamento do Trabalho, de Benzoni e Bragion (2016). O Ipat consiste em um inventário de 22 afirmativas sobre a condição de afastamento, as quais devem ser classificadas em uma escala Likert de 1 a 5, sendo que, quanto maior a nota, melhor é a percepção do respondente naquele item. O resultado do Ipat possibilita identificar a percepção do afastamento em seis fatores: expectativas de recepção no ambiente de trabalho ao retornar, motivação para retornar ao trabalho, suporte social à condição de afastamento, percepção de apoio familiar, percepção de incapacidade para o trabalho e ser visto como tirando vantagem do afastamento.

c) Procedimento

Os dados foram coletados no período de setembro de 2015 a outubro de 2016 junto às instituições parceiras no projeto, bem como por indicações. Os critérios éticos documentais de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foram cumpridos, tanto para os participantes como para as instituições. A aplicação dos instrumentos foi feita individualmente, em sala privativa e, como contrapartida imediata, oferecia-se ao participante uma cartilha ilustrada com conteúdo educativo sobre estresse e formas de controlá-lo.

Para análise dos dados, os resultados de cada instrumento e os dados de caracterização sociodemográfica, foram tratados numericamente, utilizando-se o programa IBM-SPSS Statistical Pocket for Social Sciences, versão 21, realizando-se análises por estatística descritiva, testes Qui-quadrado e *t* de Student e correlação entre as variáveis (correlação de Pearson).

O projeto foi submetido ao Comitê de Ética da universidade, tendo sido aprovado no mês de abril de 2015 (Parecer Nº 1.063.794, de 14/05/2015).

d) Resultados

A amostra, como um todo, apresentou uma incidência de estresse de 69,0%. No que se refere à distribuição entre sexos, do total de 48 homens, 56,3% apresentam estresse, e de 68 mulheres, 77,9% o apresentaram. A distribuição entre os sexos apresentou uma diferença significativa ($p=0,01$) pelo teste qui-quadrado. Com relação ao estado civil, não foram observadas concentrações nos subgrupos.

A distribuição por faixa etária evidenciou que somente há equilíbrio entre o percentual com e sem estresse dentro da faixa etária de 21 a 30 anos, na qual 57,1% dos pesquisados não têm estresse e 42,9% têm. Esta faixa, também, foi a única na qual o percentual dos participantes sem estresse excedeu o percentual de participantes com estresse; nas demais, o percentual com estresse foi maior, porém não foram observadas diferenças significativas entre as faixas.

Observando os pesquisados, dentro dos grandes grupos ocupacionais da CBO-Classificação Brasileira de Ocupações, somente no grupo de trabalhadores nas ciências e nas artes o percentual com estresse foi menor (33,3%) do que o de sem estresse (66,7%) e, entre os trabalhadores da produção de bens e serviços industriais, houve um equilíbrio entre os com estresse (46,7%) e os sem estresse (53,3%). Nos demais casos, o percentual de com estresse foi maior, sendo técnicos de nível médio (100%), trabalhadores de serviços administrativos 71,4% e trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados 73,5%. Não foram observadas diferenças significativas entre os grupos.

A incidência de estresse em cada uma das faixas de tempo de afastamento, apresenta um equilíbrio entre os com e os sem estresse na faixa entre sete a nove meses de afastamento (50% cada). Nas demais, o percentual de trabalhadores afastados com estresse é maior, ficando mais evidenciado nas faixas acima de dez meses de afastamento, com um percentual médio de 85% de trabalhadores com estresse.

No tocante às áreas de atuação, há uma concentração significativa ($p=0,01$) de trabalhadores afastados com estresse nas áreas de serviços (78,7%) e comércio (61,9%).

Tabela 1 – Comparação entre as médias dos grupos com estresse e sem estresse na EACT, entre os pesquisados

Fator	Sem estresse		Com estresse		Significância
	Média	DP	Média	DP	
Condições de trabalho	2,14	0,89	2,57	1,19	$p=0,03$
Organização do trabalho	3,44	0,93	3,71	0,90	Não Significativa
Relações socioprofissionais	2,24	0,77	2,91	1,05	$p=0,01$

Referente à avaliação do contexto de trabalho, obteve-se um índice de confiabilidade (alfa de Cronbach), para a EACT, de 0,92. A EACT deve ser interpretada como quanto maior o valor, variando de 1 a 5, pior é a avaliação do contexto de trabalho. Assim, observou-se que

nas médias gerais por grupos sem estresse e com estresse, os trabalhadores com estresse demonstraram uma avaliação pior do contexto de trabalho nos três fatores, com uma diferença significativa nos fatores condições de trabalho ($p=0,03$) e relações socioprofissionais ($p=0,01$) como mostra a Tabela 1.

Dos 30 itens que compõem a EACT, os trabalhadores com estresse avaliaram de forma mais negativa o contexto de trabalho em 11 deles, sendo que os mais significativos foram os relativos a injustiças na distribuição das tarefas, dificuldades de comunicação e relacionamento tanto com os pares como com os superiores.

Tabela 2 – Comparação entre as médias dos grupos sem estresse e com estresse no IPAT

Fator	Sem estresse		Com estresse		Significância
	Média	DP	Média	DP	
F1 – Expectativas de recepção no ambiente de trabalho ao retornar	3,91	1,15	2,95	1,30	$p=0,01$
F2 – Motivação para retornar ao trabalho	3,97	1,12	3,83	1,06	Não Significativa
F3 – Suporte social à condição de afastamento	4,23	1,02	3,68	1,19	$p=0,01$
F4 – Percepção de apoio familiar	4,53	0,87	4,15	1,04	$p=0,05$
F5 – Percepção de incapacidade para o trabalho	3,80	1,28	3,25	1,25	$p=0,03$
F6 – Ser visto como tirando vantagem do afastamento	2,25	1,48	2,25	1,31	Não Significativa

Na avaliação da percepção de afastamento, o índice de confiabilidade (alfa de Cronbach) obtido para o IPAT foi de 0,84. Observando as médias gerais nos fatores avaliados pelo IPAT (Tabela 2) e, atentando-se para o fato de que, no mesmo, quanto menor a nota dentro de uma variação de 1 a 5, pior é a percepção no fator, observou-se que o

grupo de trabalhadores afastados que apresentam estresse avalia de forma significativamente pior as expectativas de recepção no ambiente de trabalho ($F1 p=0,01$), o suporte social à condição de afastamento ($F2 p=0,01$), o apoio familiar que têm ($F4 p=0,05$) e a percepção de sua capacidade para o trabalho ($F5 p=0,02$), quando comparados ao grupo de trabalhadores afastados que não apresentam estresse.

As afirmativas do Ipat que apresentaram diferenças mais significativas versaram sobre a questão de como os superiores poderiam estar percebendo a situação de afastamento e como receberiam o trabalhador, quando de seu retorno.

Os instrumentos EACT e Ipat apresentam direções diferentes na pontuação e para que haja correlação significativa entre os mesmos, esta deverá ser inversa. Assim, analisando a correlação de Pearson entre os resultados da avaliação do contexto de trabalho e percepção da condição de afastamento no grupo que apresentou estresse, observou-se que o resultado total da percepção de afastamento apresentou correlação inversa moderada com os três fatores do contexto de trabalho avaliados: condições de trabalho (correlação de $-0,5$ com $p=0,01$), organização do trabalho (correlação de $-0,4$ com $p=0,01$) e relações socioprofissionais (correlação de $-0,5$ com $p=0,01$).

O fator 1 do Ipat, expectativas de recepção no ambiente de trabalho ao retornar, também apresentou correlação com os três fatores do contexto de trabalho avaliados, sendo condições de trabalho correlação de $-0,5$ com $p=0,01$, organização do trabalho (correlação de $-0,6$ com $p=0,01$) e relações socioprofissionais (correlação de $-0,6$ com $p=0,01$).

O fator 3 do Ipat, suporte social à condição de afastamento, apresentou correlação inversa moderada com a organização do trabalho (correlação de $-0,4$ com $p=0,01$) e relações socioprofissionais (correlação de $-0,4$ com $p=0,01$).

e) Discussão

A amostra utilizada demonstrou equilíbrio entre participantes solteiros e casados (41,4% em cada) com leve predomínio de mulheres (58,6%). Este aspecto é apontado por Martinez, Latorre e Fisher (2010)

que, a partir de revisão de literatura, dizem que as mulheres tendem a um maior risco de perda da capacidade para o trabalho.

A concentração da amostra na faixa etária acima de 41 anos encontra correlato nos trabalhos de Martins et al. (2009), em levantamentos realizados com trabalhadores afastados na área de saúde, e por Andrade e Barbosa-Branco (2015), em levantamento sobre benefícios concedidos a casos de Sinovite e Tenossinovite no Brasil. Martinez, Latorre e Fisher (2010) pontuam que, a partir dos 45 anos, a capacidade para o trabalho começa a diminuir devido a aspectos de envelhecimento do corpo, o que contribui para explicar os dados relativos à concentração de faixa etária da amostra.

O perfil ocupacional dos participantes concentrou-se em trabalhadores de serviços e vendedores de comércio, com 71,6%. A cidade, local da coleta dos dados, consiste em um grande centro comercial regional e tem sua economia baseada em comércio e prestação de serviços. Corroborando este dado, Almeida et al. (2008), avaliando a demanda de casos de afastamento do trabalho por afecção do tendão supraespinal, identificaram também uma concentração de casos advindos do setor de serviços.

Observou-se uma incidência considerável de estresse na amostra pesquisada, sendo que 69,0% dos pesquisados o apresentaram. Este percentual é considerado elevado se comparado aos dados de padronização do Inventário de Sintomas de *Stress* (ISSL), os quais apontam 56% de pessoas com estresse na população geral. (LIPP, 2005).

Não existem estudos sobre estresse em trabalhadores afastados, o que caracteriza certo ineditismo deste estudo, porém, por aproximação, pode-se tomar o trabalho de Corbière et al. (2015) no qual observam que os sintomas mais apontados por trabalhadores afastados do trabalho por depressão são, em quase sua totalidade, iguais aos sintomas de estresse presentes no ISSL. Assim, nota-se uma aproximação destes dados com os da literatura. Ademais, St-Arnould et al. (2014) pontuam que há uma grande interferência do estresse nos processos de reinserção do trabalhador afastado ao retornar de sua licença.

A distribuição do estresse evidenciado, em função do sexo do participante revelou uma diferença significativa de 0,01. Este se mani-

festou com maior incidência entre as mulheres, sendo que do total de 68 mulheres, 77,9% o apresenta, e de 48 homens, 56,3%. A literatura especializada traz esta diferença como algo constante e evidente nos estudos que relacionam estresse e gênero. (CALAIS, 2003).

A elevada incidência de estresse na amostra encontra sustentação em estudos populacionais como os de Holden et al. (2011), que afirmam que este tende a ser comórbido a doenças que levam ao absenteísmo e ao afastamento. Ainda na compreensão destes dados, Carr e Umberson (2013) apontam que o estresse recebe influências de variáveis sociais e Souza, Silva e Galvão-Coelho (2015) dizem que as pessoas reagem de modo diferente aos estímulos causadores de estresse, em função de fatores individuais. Portanto, este resultado parece refletir o momento econômico brasileiro sob o qual os dados foram coletados, anos de 2015 e 2016, no qual o crescente desemprego, com fechamentos de vagas de trabalho no setor privado, aliado à falta de uma legislação que garantisse o emprego do trabalhador afastado ao retornar, parece ter contribuído para a instalação do estresse.

Antloga et al. (2014) dizem que impacto do estresse na saúde do trabalhador é evidenciado na forma como este é sentido e vivenciado pelo sujeito e, atrelado a outros fatores, consiste em uma das principais fontes de sofrimento no trabalho. O contexto de trabalho pode ser um dos principais agentes causadores e geradores de estresse, incluindo aspectos de organização, administração, sistemas de trabalho e qualidade das relações humanas. (LEKA; GRIFFITHS; COX, 2004).

A partir da concepção do estresse como expressão do sofrimento humano, na condição de “não trabalho”, ou seja, de afastamento do trabalho, passa-se a discutir os fatores que interferem na funcionalidade-incapacidade deste trabalhador. De modo a compreender estas questões a partir de uma visão pluralista e biopsicossocial, faz-se importante compreender as dimensões de análise da CIF (OMS, 2003) no cenário destes trabalhadores afastados.

Considerando que todos têm uma lesão “incapacitante”, sob o ponto de vista médico, já que estão sob licença médica oficial, o aspecto funcionalidade e incapacidade da CIF demonstra barreiras advindas do distúrbio osteomuscular presente. Por outro lado, os fatores contextuais, observados pela avaliação do contexto de traba-

lho e percepção da condição de afastamento, trazem dados que apontam barreiras transponíveis por meio de ações sociais junto a esta parcela da população.

O contexto de trabalho parte da proposta conceitual de Contexto da Produção de Bens e Serviços (CPBS). Este conceito engloba o espaço material, social e organizacional onde os trabalhadores podem operar suas estratégias individuais e coletivas de mediação das forças do capital sobre o trabalho, equalizando a possibilidade de adoecimento (FERREIRA; MENDES, 2003). Os dados da avaliação de contexto de trabalho revelaram, nas médias gerais por grupos sem estresse e com estresse, diferenças significativas nos fatores condições de trabalho ($p=0,03$) e relações socioprofissionais ($p=0,01$) e dos 30 itens que compõem a EACT, os trabalhadores com estresse avaliaram de forma mais negativa o contexto de trabalho em 11 deles. Isto revela uma percepção de que o ambiente de trabalho, ao qual estavam expostos antes de se afastarem, era potencialmente gerador de problemas de saúde (FERREIRA; MENDES, 2008). Aspectos relativos à carga de trabalho e deficiência nas relações socioprofissionais são identificados nos dados, indo ao encontro do que aponta Corbière et al. (2015) como fatores de risco para o aparecimento de doenças e afastamento.

A percepção social compreende um conjunto de valores e crenças que filtram a realidade que circunda o indivíduo, atribuindo-lhe significados e isto se fundamenta no conceito de percepção social desenvolvido por Berger e Luckmann (1990). Estes autores consideram que a percepção é uma atividade psicológica que deve ser interpretada a partir do contexto psicossocial ao qual o indivíduo que percebe se encontra.

Tomando os dados obtidos pelo Ipat, relativos à percepção da condição de afastamento do trabalho, foi observado que o grupo de trabalhadores afastados que apresentam estresse percebe de forma significativamente pior as expectativas de recepção no ambiente de trabalho ao retornarem ($F1 p=0,01$), o suporte social à condição de afastamento ($F2 p=0,01$), o apoio familiar que têm ($F4 p=0,05$) e a percepção de sua capacidade para o trabalho ($F5 p=0,02$), quando comparados ao grupo de trabalhadores afastados que não apresentam estresse. A análise interna das 22 afirmativas do Ipat revelou diferenças significativas nas médias gerais dos grupos sem e com estresse em dez,

demonstrando uma percepção mais positiva da condição de afastamento pelos trabalhadores afastados e sem estresse.

Estes dados remetem ao que diz Brouwer et al. (2010) de que existem diversos fatores, por exemplo, o enfrentamento ou persistência à dor refletindo no insucesso do trabalhador em seu retorno às atividades ocupacionais. Toldrá et al. (2010), analisando os facilitadores e barreiras para o retorno ao trabalho, apontam como fatores facilitadores o apoio e os relacionamentos.

Considerando os componentes da dimensão fatores contextuais da CIF, que englobam os fatores do meio ambiente social no qual a pessoa vive, observou-se nos dados uma série de barreiras, obstáculos para a funcionalidade destes trabalhadores afastados. As expectativas de recepção no ambiente de trabalho são negativas, o suporte social percebido é baixo, tanto quanto o apoio familiar. Finalmente, as condições percebidas como negativas, tanto no contexto de trabalho como no ambiente social em que estão, leva a uma autopercepção negativa de sua capacidade para o trabalho.

Dentro da perspectiva biopsicossocial, a funcionalidade e a incapacidade de uma pessoa são concebidas como uma interação dinâmica entre os estados de saúde (doenças, perturbações, lesões etc.) e os fatores contextuais (fatores ambientais e pessoais) que podem corresponder a facilitadores ou barreiras a uma saudável integração da pessoa. Simonelli et al. (2010) concluem que, desta forma, a incapacidade não é um atributo da pessoa, mas sim um conjunto complexo de condições que resultam da interação do indivíduo com seu meio. Nesta linha, a correlação observada entre a avaliação do contexto de trabalho e a percepção de afastamento corrobora a hipótese de que estes dois fatores, componentes da dimensão fatores contextuais da CIF, estão atuando de forma conjunta na construção social de uma “incapacidade” destes pesquisados.

Estudos interdisciplinares sobre as Doenças do Sistema Osteomuscular e do Tecido Conjuntivo, entre elas a LER/Dort, têm sido realizados tanto no Brasil como no mundo e apontam para uma origem multicausal, envolvendo aspectos não puramente biomecânicos, mas psicológicos e sociais como contribuintes ao seu desenvolvimento (ANDRADE; BARBOSA-BRANCO, 2015; BUGAJSKA et al., 2013; ZAKERIAN; SUBRAMANIAM, 2011; ALMEIDA et al.,

2008 e NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 2001) A experiência de reabilitação e reintegração ao trabalho de portadores de LER/Dort, relatada por Lima et al. (2010), evidencia que uma atuação interdisciplinar e interinstitucional, baseada em uma abordagem biopsicossocial, apresenta bons resultados no processo de reabilitação da funcionalidade do trabalhador acometido por estes distúrbios.

Considerações finais

De modo a reabilitar estes trabalhadores, garantindo sua funcionalidade, observa-se a necessidade de se considerar os fatores contextuais, tanto relativos ao contexto de trabalho no qual estavam inseridos, como do meio social que os circunda na sua situação de afastamento.

Nota-se que os dados caminham apontando que a avaliação feita pelos pesquisados, das condições contextuais, dispara uma resposta de estresse que, por sua vez, tende a potencializar não só o distúrbio físico como corroer sua relação com o meio, meio este que deveria ser de suporte.

O contexto de trabalho degradado e potencialmente gerador de doenças, a perspectiva negativa da própria condição de afastamento em meio a um cenário político e econômico de crise do capital e crescente desemprego geram um processo de sofrimento que encontra expressão, no nível do indivíduo, pela manifestação do estresse evidenciado.

Objetivou-se, nesta pesquisa, analisar os fatores relativos à incapacidade para o trabalho em uma amostra de trabalhadores do setor privado, afastados por distúrbios osteomusculares; em especial, buscou-se compreender as variáveis relacionadas ao sofrimento humano no trabalhador afastado a partir da manifestação e influência do estresse, em um período de crise do capital e do emprego. Assim, considera-se que os dados e suas análises permitiram responder às perguntas iniciais sobre a relação entre as variáveis e atingir os objetivos propostos.

Esta pesquisa apresenta uma limitação inerente aos levantamentos quantitativos. A dinâmica de manifestação do sofrimento oriundo da condição de afastamento não pôde ser analisada pela metodologia aqui utilizada; sugere-se que novos trabalhos voltem-se, não só à

compreensão desta dinâmica do sofrimento, como também permitam dar voz e espaço de expressão a esta parcela da população nestes tempos de crise do capital e do emprego.

**Artigo submetido em 13 de dezembro de 2016 e aceito
para publicação em 23 de janeiro de 2017.**

Referências

ALMEIDA, J. S.; CARVALHO FILHO, G.; PASTRE, C. M.; LAMARI, N. M.; PASTRE, E. C. Afecção do tensão suprarrenal e afastamento laboral. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 13, n. 2, p. 517-522, 2008. Disponível em : <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v13n2/a27v13n2.pdf>>. Acesso em: 15/08/2016.

ANDRADE, D. M.; BARBOSA-BRANCO, A. Sinovite no Brasil: uma análise dos benefícios auxílio-doença. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 18, n. 1, p. 194-207, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepid/v18n1/1415-790X-rbepid-18-01-00194.pdf>>. Acesso em: 28/11/2016.

ANTLOGA, C. S.; MAIA, M.; CUNHA, K. R.; PEIXOTO, J. Contexto de trabalho e custo humano no trabalho em um órgão do poder judiciário brasileiro. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 19, n. 12, p. 4.787-4.796, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n12/1413-8123-csc-19-12-04787.pdf>>. Acesso em: 28/11/2016.

BENZONI, P. E. Afastamento do trabalho: medos e angústias do retorno após o afastamento por DORT em metalúrgicos. CONGRESSO BRASILEIRO DE PSICOLOGIA ORGANIZACIONAL E DO TRABALHO, 5. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Psicologia Organizacional e do Trabalho. 2012.

BENZONI, P. E.; BRAGION, A. Construção e validação do inventário de percepção de afastamento do trabalho. Revista **Trabalho (En)Cena**, v. 1, n. 2, jul.-dez./2016.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Trad. F. S. Fernandes. Petrópolis-RJ: Vozes, 1990.

BUCHALLA, C. M. (Org.). **CIF**. Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

BOSCHCO, C. R. **Implicações do afastamento do trabalho por adoecimento na subjetividade do auxiliar de enfermagem**. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2011. 114 f.

BROUWER, S.; FRANCHE, R. L.; HOGG-JOHNSON, S.; LEE, H.; KRAUSE, N.; SHAW, W. S. Return-to-work self-efficacy: development and validation of a scale in claimants with musculoskeletal disorders. **Journal of Occupational Rehabilitation**, New York, v. 21, p. 244-258, set. 2010. Disponível em: <http://download.springer.com/static/pdf/355/art%253A10.1007%252Fs10926-010-9262-4.pdf?auth66=1426986298_e4f0aafde2b7e3735fb4d8f2c7f2bd6a&ext=.pdf>. Acesso em: 21/03/15.

BUGAJSKA, J., ŻOŁNIERCZYK-ZREDA, D., JĘDRYKA-GÓRAL, A., GASIK, R., HILDT-CIUPIŃSKA, K., MALIŃSKA, M.; BEDYŃSKA, S. Psychological factors at work and musculoskeletal disorders: a one year prospective study. **Rheumatology International**, v. 33, n. 12, p. 2.975-2.983, 2013. Disponível em: <

CALAIS, S. L. Diferenças entre homens e mulheres na vulnerabilidade ao stress. In: LIPP, M. E. N. (Org.). **Mecanismos neuropsicofisiológicos do stress**: teoria e aplicações clínicas. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2003, p. 87-89.

CARR, D.; UMBERSON, D. **The Social Psychology of stress, health, and coping**. Handbook of Social Psychology. Springer, 2013.

CORBIÈRE, M.; SAMSON, E.; NEGRINI, A.; ST-ARNAUD, L.; DURAND, M.; COUTU, M.; SAUVÉ, G.; LECOMTE, T. Factors perceived by employees regarding their sick leave due to depression. **Disability and Rehabilitation**, v. 38, n. 6, p. 511-519, 2015. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25974227>>. Acesso em 17/11/2016.

FERREIRA, M. C.; MENDES, A. M. B. Escala de avaliação do contexto do trabalho. In: SIQUEIRA, M. M. M. (Org.). **Medidas do comportamento organizacional**: ferramentas de diagnóstico e de gestão. Porto Alegre: Artmed, 2008.

FERREIRA, M. C.; MENDES, A. M. **Trabalho e riscos do adoecimento**: o caso dos auditores fiscais da Previdência Social brasileira. Brasília: LPA, 2003.

HOLDEN, L.; SCUFFHAM, P. A.; HILTON M. F.; WARE R. S., VECCHIO, N.; WHITEFORD, H. A. Health-related productivity losses increase when the health condition is co-morbid with psychological distress: findings from a large cross-sectional sample of working Australians. **BMC**

Public Health, v. 417, n. 11, p. 2-9, 2011. Disponível em: <<http://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2458-11-417>>. Acesso em: 20/08/2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/indicadores.php>>. Acesso em: 08/12/2016.

LEKA, S.; GRIFFITHS, A.; COX, T. **Work organization and stress: systematic problem approaches for employers, managers and trade union representatives**. V. 3. OMS, 2004. Disponível em: <http://www.who.int/occupational_health/publications/en/oehstress.pdf>. Acesso em: 10/01/2016.

LIMA, M. A. G.; ANDARADE, A. G. M.; BULCÃO, C. M. A.; MOTA, E. M. C. L.; MAGALHÃES, F. B.; CARVALHO, R. C. P.; FREITAS, S. M. C.; SÁ, S. R. F. C.; PORTO, L. A.; NEVES, R. F. Programa de reabilitação de trabalhadores com LER/DORT do Cesat/Bahia: ativador de mudanças na saúde do trabalhador. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 35, n. 121, p. 112-121, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-76572010000100012>. Acesso em: 30/11/2016.

LIPP, M. E. N. **Manual do inventário de sintomas de stress para adultos de Lipp (ISSL)**. 3. ed. São Paulo: Casa do Psicólogo. 2005.

MARTINS, P. F.; NASCIMENTO SOBRINHO, L. C.; SILVA, M. V.; PEREIRA, N. B.; GONÇALVES, C. M.; REBOUÇAS, B. S.; CARTAXO, L. A. Afastamento por doença entre trabalhadores de saúde em um hospital público do estado da Bahia. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 34, n. 120, p. 172-178, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbso/v34n120/08v34n120.pdf>>. Acesso em: 06/10/2016.

MARTINEZ, M. C.; LATORRE, M. R. D. O.; FISCHER, F. M. Capacidade para o trabalho: revisão de literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, 1.553-1.561, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v15s1/067.pdf>>. Acesso em: 30/04/2016.

BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS). **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília: MPS/Dataprev, 2014. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/AEPS-2014.pdf>>. Acesso em: 15/09/2016.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) **Classificação brasileira de ocupações**. Brasília: MTE/SPPE, 2010. Disponível em: <<http://www.mteco.gov.br/cbsite/pages/home.jsf>>. Acesso em: 10/09/2016.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL AND INSTITUTE OF MEDICINE. **Musculoskeletal disorders and the workplace: low back and upper extremities.** Washington, DC: The National Academies Press, 2001.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Recomendação R171 sobre os serviços de saúde no trabalho.** Genebra, OIT: Oficina Internacional do Trabalho, 1985.

OMS. Organização Mundial da Saúde. **Classificação internacional de funcionalidade, incapacidade e saúde.** São Paulo: Edusp, 2003.

RAMOS, M. Z.; TITTONI, J. ; NARDI, H. C. A experiência de afastamento do trabalho por adoecimento vivenciada como processo de ruptura ou continuidade nos modos de viver. **Cadernos de Psicologia do Trabalho**, v. 11, n. 2, p. 209-216, 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/Paulo%20Eduardo%20Benzon/Downloads/25781-29834-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 20/09/2016.

SAMPAIO, R. F.; LUZ, M. T. Funcionalidade e incapacidade humana: explorando o escopo da classificação internacional da Organização Mundial da Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 3, p. 475-483, mar./2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2009000300002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 01/12/2016.

SOUZA, M. E. L.; FAIMAN, C. J. S. Trabalho, saúde e identidade: repercussões do retorno ao trabalho, após afastamento por doença ou acidente, na identidade profissional. **Saúde, Ética & Justiça**, v. 12, n. 1/2, p. 22-32, 2007. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/sej/article/view/44356/47977>. Acesso em: 03/11/2016.

SOUSA, M. B. C. de; SILVA, H. P. A.; GALVÃO-COELHO, N. L. Resposta ao estresse: I. homeostase e teoria da alostase. **Estudos de Psicologia**, v. 20, n. 1, p. 02-11, jan.-mar./2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/epsic/v20n1/1413-294X-epsic-20-01-0002.pdf>. Acesso em: 05/04/2016.

SELYE, H. Stress and the general adaptation syndrome. **British medical journal**, v. 1, n. 4.667, p. 1.383, 1950.

_____. **Stress: a tensão da vida.** São Paulo: Ibrasa, 1959.

SIMONELLI, A. P.; CAMAROTTO, J. A.; BRAVO, E. S.; VILELA, R. A. G. Proposta de articulação entre abordagens metodológicas para melhoria do processo de reabilitação profissional. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, n. 35, v. 121, p. 64-73, 2010. Disponível em: <http://

www.scielo.br/scielo.php?pid=S0303-76572010000100008&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10/12/2015.

SILVEIRA MAISSIAT, G.; LAUTERT, L.; DAL PAI, D.; TAVARES, J. P. Contexto de trabalho, prazer e sofrimento na atenção básica em saúde. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, v. 36, n. 2, p. 42-49, 2015. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/RevistaGauchadeEnfermagem/article/view/51128>>. Acesso em: 02/12/2016.

ST-ARNAUD, L.; BRIAND, C.; CORBIÈRE, M.; DURAND, M.; BOURBONNAIS, R.; SAINT-JEAN, M.; PELLETIER, M.; DELISLE, S.; KEDL, E. **Supporting a return to work after an absence for a mental health problem**: design, implementation, and evaluation of an integrated practices program, Montréal (CA). IRSST – Communications and Knowledges, 2014.

TOLDRÁ, R; C.; DALDON, M. T. B.; SANTOS, M. C.; LANCMAN, S. Facilitadores e barreiras para o retorno ao trabalho: a experiência de trabalhadores atendidos em um Centro de Referência em Saúde do Trabalhador – SP, Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, n. 35, v. 121, p. 10-22, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-76572010000100003>. Acesso em: 10/07/2014.

ZAKERIAN, S. A.; SUBRAMANIAM, I. D. Examining the relationship between psychosocial work factors and musculoskeletal discomfort among computer user in Malaysia. **Iranian Journal of Public Health** (Iran), v. 40, n. 1, p. 72-79, 2011. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3481727/>>. Acesso em: 10/01/2016.

Produtividade e miséria: o trabalho assalariado nos canaviais da Paraíba / *Productivity and poverty: wage labor in the sugarcane plantations of Paraíba*

LUCAS BEZERRA¹

MARIA AUGUSTA TAVARES²

Resumo: O artigo analisa a relação entre exploração e produtividade do trabalho no corte manual da cana-de-açúcar, particularmente na realidade do Estado da Paraíba. Dá-se destaque aos elementos do processo de trabalho atualmente adotado e às condições de reprodução da força de trabalho. Neste início de século, o Estado brasileiro, em cumprimento a exigências internas e externas do capital, tem incorporado de forma cada vez mais enfática o discurso da “energia limpa”, expresso na centralidade assumida pelo etanol. Esta postura tem elevado a produção de cana e seus derivados, atingindo metas sem precedentes. No entanto, pouco se divulgam as condições a que estão submetidos os assalariados rurais que atuam no corte manual. Com o padrão do “salário por peça”, observa-se que, associada à intensificação do trabalho, aprofunda-se uma unidade contraditória entre produtividade e miséria, numa espécie de “casamento” cujo divórcio é difícil.

Palavras-chave: trabalho; cortadores de cana; exploração; produtividade.

Abstract: This essay analyzes the relationship between exploitation and productivity in sugarcane manual cutting, especially in Paraíba.

-
- 1 Mestrando em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduado em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Vinculado ao Grupo de Pesquisas sobre o Trabalho (GPT-UFPB), com inserção na linha de Trabalho e Questão Social. Bolsista do CNPq.
 - 2 Professora aposentada, líder do Grupo de Pesquisas sobre o Trabalho da Universidade Federal da Paraíba e membro integrado do Grupo de Estudos de História Global do Trabalho do Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

The purpose is to highlight: the enhance of workers productivity, the work process currently adopted, the consequences of piecework payment, and the determinations of exacerbated impoverishment in the cane fields. In the last period, the Brazilian government, in order to accomplish internal and external requirements of capitalism, began to emphasize even more the discourse of “clean and renewable energy,” expressing the centrality of ethanol. This attitude has undeniably increased the sugarcane production, which reaches unprecedented levels. Not revealed, however, are the laboring conditions on which sugarcane workers are subjected in the “world of sugarcane”, especially those who labor in manual cutting. With a standard of piecework payment, it is observed that, alongside with the intensification of labor, there is the contradictory union between productivity and poverty, a kind of “marriage” whose divorce is unlikely.

Keywords: labor; cane cutters; exploitation; productivity.

O atual estágio do desenvolvimento capitalista, sob o predomínio do capital financeiro, definitivamente não prescinde de práticas do passado. No tocante ao trabalho, ao tempo que as forças produtivas atingem um patamar superior de desenvolvimento, modalidades de exploração típicas de séculos pretéritos são repostas à lógica contemporânea da acumulação. O salário por peça e formas de trabalho doméstico, artesanal e familiar não constituem, dessa forma, métodos datados de usurpação privada da produção social da riqueza; pelo avesso, insistem em ser partícipes da dinâmica do capitalismo contemporâneo.

A exploração do trabalho dos cortadores de cana-de-açúcar, objeto deste ensaio, é expressão real das relações sociais de produção e reprodução presentes entre nós: arquitetadas contraditoriamente entre o “moderno” e o “arcaico”, no circuito do *desenvolvimento desigual e combinado* (IANNI, 1992; LÖWY, 1998; TROTSKY, 1968). Trata-se de uma atividade que carrega consigo, ontem e hoje, marcas de uma exploração abusiva, limítrofe ao suportável pelo corpo. Herança viva da escravidão imperante no pacto colonial, refuncionalizada nos dias de hoje, malgrado as pressões advindas das lutas de classes.

No caso brasileiro, essa característica articula-se à centralidade assumida pela agricultura desde o início da colonização, já que era esta

a base econômica mais ampla e estável às requisições do mercado europeu em expansão mercantil. Desde então, como se sabe, gestou-se no Brasil uma economia fortemente influenciada pelo açúcar destinado à exportação, síntese de uma *economia voltada para fora* (PRADO JR., 1976). Tal característica acompanha os momentos mais significativos de nossa formação econômico-social.

Neste início de século, em particular, não tem sido diferente. Presencia-se, no raiar do novo milênio, uma expansão acelerada do agronegócio canavieiro no Brasil, cujos impactos no campo do trabalho são expressivos. Associado às determinações do mercado internacional, o ciclo expansivo dos anos 2000 também se deve, em larga medida, à adoção da Agenda de Agrocombustíveis, centrada no etanol, amplamente incorporada pelo Estado brasileiro.

Pouco se divulgam, no entanto, as conseqüências sociais do crescimento dessa monocultura, que evidentemente recaem sobre os trabalhadores. Objetiva-se, neste artigo, descortinar a adversa realidade a que estão submetidos os cortadores de cana-de-açúcar no Estado da Paraíba. Isso abrange, seguramente, a unidade entre produção e reprodução social, o processo de trabalho e as condições de vida, a negação de direitos e as determinações do capitalismo em sua fase imperialista.

Parte-se da hipótese de que há, no universo da agroindústria canavieira, um encontro contraditório entre produtividade e miséria. Para verificar a consistência dessa hipótese, parece-nos procedente responder a alguns elementos centrais como, por exemplo: i) os procedimentos atualmente encaminhados para o corte manual; ii) a sistemática organizativa do processo produtivo; iii) as particularidades assumidas pela produção canavieira num estado do Nordeste brasileiro; iv) a média da jornada de trabalho dos cortadores de cana e as relações de trabalho imperantes; v) a modalidade de salário atualmente praticada.

A tentativa de responder a tais perguntas guarda as idas e vindas que conformam o momento da investigação, que não cabem ser explicitadas neste espaço. Aqui e agora, importa tão somente que os resultados expressem a realidade, fundada na tradição marxista que orienta a presente análise. Esta exposição sintetiza as apreensões que, julgamos, devem ser submetidas à comunidade acadêmica – principalmente, mas

não só –, tendo em vista manter vivo o debate que, da perspectiva do trabalho, demonstra ser relevante.

Afora esta introdução e as considerações finais, o desenvolvimento do texto encontra-se organizado em dois momentos: um primeiro, dedicado à apresentação do processo de trabalho no corte manual da cana-de-açúcar; o segundo, por sua vez, às condições de reprodução social dos cortadores de cana na particularidade de um estado do Nordeste.

Do ponto de vista metodológico, no intuito de impregnar o objeto refletido com determinações concretas, parte-se do aporte categorial da crítica da economia política, num eixo que envolve os debates relacionados ao salário por peça, à produtividade do trabalho e à produção de mais-valia. Utiliza-se de pesquisa documental e dados secundários na apresentação das discussões realizadas pelos autores no Grupo de Pesquisas sobre o Trabalho da Universidade Federal da Paraíba (GPT/UFPB), desde 2013.

A expectativa é a de que o texto possibilite lançar luz sobre uma realidade sintetizada por uma unidade às avessas entre a vida e o trabalho (IAMAMOTO, 2001), expressão acentuada do antagonismo entre riqueza e miséria no espaço agrário paraibano.

O processo de trabalho no corte manual da cana-de-açúcar: “isso é pra bicho, não é pra gente”³

As determinações históricas que particularizam a sociabilidade regida pelo capital imprimem uma feição peculiar ao processo de trabalho. Sob o comando da lógica da mercadoria, o processo de trabalho é parte substancial do *consumo* da força de trabalho pelo capitalista: por um lado, porque “o trabalhador trabalha sob o controle do capitalista a quem pertence seu trabalho” (MARX, 1980, p. 154) e, por outro, porque “o produto é propriedade do capitalista, e não do produtor direto”. (MARX, 1980, p. 154).

3 A afirmação é parte de um relato dum cortador de cana, extraído do Relatório Final do Encontro dos Trabalhadores Canavieiros da Região Nordeste, ocorrido em 2005, em Igarassu (PE).

O exercício de apreender o processo de trabalho em sua totalidade é condição necessária para entender a complexa teia de relações sociais de produção e reprodução que costura a exploração do trabalho nos canaviais. Particularmente no Nordeste, predomina ainda hoje o corte manual da cana-de-açúcar em detrimento do corte mecanizado, apesar das significativas mudanças que marcam o conjunto da produção canavieira, nas duas últimas décadas.

Entre essas mudanças destacam-se: o amplo desenvolvimento científico e tecnológico, as incidências oriundas de um longo período de descenso na luta geral dos trabalhadores (somadas a um *déficit* organizativo) e as formas mais recentes de gestão do trabalho, com base nas determinações da última reestruturação produtiva do capital, que estabeleceu a supremacia da *acumulação flexível*.⁴

Se considerada a condição dependente das economias latino-americanas, cuja inserção subordinada na divisão internacional do trabalho é inquestionável, pode-se aferir que a cadeia produtiva em discussão carrega consigo, historicamente, uma relativa baixa composição orgânica do capital.⁵ Na perspectiva da usinagem do capital, qual sentido faria elevar o investimento em capital constante, em solos com muito declive, se há uma larga massa de trabalhadores à disposição dos seus quereres por salários ínfimos? Ocorre que o setor sucroalcooleiro não abre mão da ampliação da taxa de lucro mediante a combinação entre “moderno” e “arcaico” da forma mais conveniente possível. Os usineiros investem parcela de seus capitais em bens de produção, mas não deixam de investir no capital variável que produz e, concomi-

4 “A acumulação flexível [...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho e dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”. (HARVEY, 2005, p. 140).

5 Entende-se por *composição orgânica do capital* a relação existente entre o capital constante (meios de produção, matéria-prima, instrumentos de produção...) e o capital variável (força de trabalho). Tendencialmente, quanto maior for o crescimento do capital constante em comparação ao do capital variável, maior será a composição orgânica do capital (MARX, 1980). Assim, a lógica da acumulação capitalista envolve, em regra, mais investimentos destinados à compra de meios de produção que do capital destinado à compra da força de trabalho.

tantemente, valoriza o próprio valor – movimento este que, no debate contemporâneo das ciências sociais, refuta teses como a do “fim da sociedade do trabalho”.⁶

Assim, o progresso científico, tão glorificado pelos defensores do mercado, que se verifica em outros segmentos da agroindústria canavieira, não implica necessariamente melhorias reais nas condições de vida dos cortadores de cana. Mais máquinas e mais exploração andam lado a lado. A conjunção entre ambas não é, de fato, um acidente de trajeto; ao contrário, explica-se *na e pela* história. Há uma tensa relação de *unidade* na proporção em que, na dinâmica atual do capitalismo, aprofunda-se a combinação entre a mais-valia absoluta e a mais-valia relativa para ampliar a taxa de lucro, em particular nas conjunturas de crise.

No Brasil, durante os anos 1980/1990, o sistema de corte da cana foi alvo de conflitos expressivos entre usineiros e canavieiros. No interior das lutas de classes, essas tensões – regra geral, de natureza trabalhista – revelavam a face mais amarga dos canaviais.⁷ O processo de trabalho consistia, à época, em:

[...] cortar retângulos com 6 metros de largura, em 5 ruas (linhas em que são plantadas a cana), por um comprimento

6 Essa afirmação, embora óbvia aos que partilham da teoria social crítica, demarca um campo teórico de análise da realidade que rema na direção contrária da maré predominante. No campo das ciências sociais, as teses que evocam o “fim da sociedade do trabalho” (GORZ, 1982) ou a perda da centralidade do trabalho no mundo contemporâneo (OFFE, 1984) andam em alta, com aderência de parcela significativa do meio acadêmico. Ao tomar essa postura, os autores alinhados a essas elaborações negam que é o trabalho que gera valor, caindo na falácia que sustenta a ideia de que há, hoje, uma abstrata substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, como se as mudanças verificadas no interior do modo de produção capitalista alterassem suas bases de sustentação. Uma severa crítica a essas perspectivas é feita por Ricardo Antunes, em seu livro *Adeus ao trabalho?* (2003).

7 Houve reações expressivas, por parte dos cortadores, à usinagem do capital. Greves como as de Guariba (SP) e as da Zona da Mata de Pernambuco e Paraíba (NOVAES, 2007), geralmente esquecidas ou secundarizadas pela história das grandes greves nacionais, mobilizaram dezenas de milhares de cortadores de cana, perfazendo processos pretéritos de resistência e de luta por direitos, por melhores condições de vida e de trabalho. Há que se registrar o significativo apoio dos setores da Igreja Católica vinculados à Teologia da Libertação às greves dos canavieiros em todo o país.

que variava por trabalhador, que era determinado pelo que ele conseguia cortar em um dia de trabalho. Este retângulo é chamado pelos trabalhadores de eito, e seu comprimento varia de trabalhador para trabalhador, pois depende do ritmo de trabalho e da resistência física de cada um. (ALVES, 2006, p. 92).

Entre esse cenário e o tempo presente, a organização do trabalho no corte manual continua a proceder, predominantemente, por meio de turmas de trabalhadores que operam de modo simultâneo, em observância com os lotes de cana, que são divididos por estradas. O corte é feito rente ao solo, com retirada das folhas verdes do topo. Em seguida, empilham-se os talos. Há, nesse sentido, duas normas estabelecidas aos trabalhadores que chamam nossa atenção: i) o corte deve ser cuidadoso, feito no ponto natural de quebra. Não devem ficar pedaços (restos da ponta) de cana no solo, pois é lá que reside a sacarose tão estimada pelos usineiros; ii) a resistência física dos cortadores é objeto da *pressão pela produtividade*, impulsionada pelo salário por produção, diante de uma “atividade repetitiva, extenuante, realizada a céu aberto sob o sol, na presença da fuligem e poeira, num período de trabalho que varia de 8 a 12 h/dia” (LIMA, 2013, p. 104), a despeito da regulamentação.

Passadas quase três décadas, *o sistema de corte permanece como objeto de discussão do processo de trabalho*, apesar da pressão dos trabalhadores e das denúncias públicas a propósito do aviltante trabalho nos canaviais, possibilitado por essa lógica organizativa da produção. Esse aspecto revela, a rigor, um campo de tensão permanente entre a burguesia sucroalcooleira e os canavieiros.

É óbvio que o capitalista, no auge de sua ganância por mais-trabalho, prefere que o processo seja encaminhando pelo comprimento do eito, pelo acréscimo de carreiras. Afinal, nesta alternativa, os cortadores de cana não conseguem mensurar sua produção diária, já que a balança que verifica a quantidade da produção encontra-se na usina.

A falta de acesso por parte dos trabalhadores à balança que faz a conversão metro/tonelada foi objeto das lutas grevistas mencionadas anteriormente. Acordos estabelecidos com os usineiros, tanto em São Paulo como em Pernambuco e na Paraíba, permitiram o acesso dos

cortadores à *balança da trapaça*. Entretanto, esse acordo coletivo não obteve efetividade, uma vez que acompanhar o caminhão para a pesagem demanda tempo e implica, necessariamente, redução no salário, já que segundo a racionalização em jogo “tempo é dinheiro”. Os que se dispõem a participar sentem-se ameaçados pelos funcionários dos setores administrativos da empresa. Os trabalhadores temem, ao fim e ao cabo, perder o emprego que, embora adverso, é o garantidor da reprodução material destes e de suas famílias.

Em vista dessa situação, não por acaso, a principal pauta levada a cabo pelos trabalhadores nos anos 1980⁸ era a incorporação pelas usinas do *sistema de cinco carreiras*; enquanto os usineiros insistiam no *sistema de sete carreiras*. Embora à primeira vista isso pareça pouco, o segundo sistema denota a intensificação do trabalho para a arrumação das canas em proporção significativa, afóra a contenção de custos dos patrões no recolhimento mecanizado. (ADISSI; COSTEIRA NETO, 1987).

Na Paraíba, ao menos do ponto de vista formal, desde meados dos anos 1980, acha-se convencionado o sistema de *cinco carreiras* – uma conquista da luta dos canavieiros. Contudo, pesquisa realizada por Adissi et al. (2004) comprova que esse acordo, firmado legalmente, tem sido sistematicamente desrespeitado pelos usineiros nos anos 2000 mediante a adoção do sistema de *nove carreiras*, em duplas de trabalhadores, 4,5 para cada. Essa denúncia chegou a provocar uma fiscalização mais rígida por parte do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Os patrões alegam que o pagamento das 4,5 carreiras para cada cortador, com referência nos preços convencionados no sistema de cinco carreiras, compensa os esforços de deslocamentos requisitados pelo sistema de nove carreiras. Já para os trabalhadores, esse argumento é falacioso: ora em termos de desgaste físico ora em termos salariais.

Do exposto, é fundamental reter que os usineiros alavancam astuciosamente a produtividade e reduzem os gastos com capital variável. Em suma, é isso que lhes interessa. No sistema atual, diferente-

8 O Grupo de Estudo Saúde e Trabalho Rural (Gestar) da Paraíba, coordenado pela prof^a. Emília Moreira, realizou nos anos 1980 uma pesquisa que até hoje serve de referencial para discutir as relações e condições de trabalho no Complexo Agro-industrial Canavieiro. Esse estudo teve como foco as condições de vida, saúde e trabalho dos assalariados da cana e do abacaxi no município de Sapé.

mente do convencionalizado, as perdas salariais chegam a ser maiores. O sistema de nove carreiras só não é prejudicial aos trabalhadores quando praticado no espaçamento de um metro, embora a fadiga dos trabalhadores seja similar em todos os espaçamentos.

Isso expressa um desrespeito aos poucos avanços contidos nas Convenções Coletivas entre os cortadores e a burguesia sucroalcooleira, desde a década de 1980. Aí se comprova a contenção máxima de gasto dos capitalistas com o preço da força de trabalho. É esse o “nó” da tensão.

De tal modo, torna-se cada vez mais difícil aferir o que se convém chamar de *limite legal da exploração*. A usinagem do capital encontra formas de burlar a legalidade que existe somente no plano formal-abstracto. No real e concreto, pelo avesso, constata-se o abusivo, o desmesurado, o inescrupuloso, o desumano, o “ilegal”, a despeito das novas regras apresentadas pelo Estado brasileiro, neste início de século, no que tange à jornada de trabalho.⁹ Esse é o cotidiano de tantos cortadores, “livres como os pássaros” – sem propriedade e sem proprietário –, portanto subordinados às leis do mercado, cujas condições refletidas no trabalho e na vida serão expostas a seguir.

Relações e condições de trabalho dos canavieiros paraibanos, neste início de século

Ao desvendar a lógica do capital, Marx (1980) conclui que os trabalhadores, durante sua existência material, não são nada mais do que força de trabalho para autovalorizar o capital. Não há, desta feita:

[...] tempo para educação humana, para o desenvolvimento intelectual, para o preenchimento de funções sociais, para o convívio social, para o livre jogo das forças vitais físicas e espirituais, mesmo o tempo livre de domingo [...] pura futilidade!

9 No que diz respeito ao conjunto dos trabalhadores rurais, duas Normas Regulamentadoras foram decretadas, uma em 2005 e outra em 2011, ambas contemplando a atividade laborativa dos cortadores de cana. Ao menos do ponto de vista normativo, há um reforço, mediante fiscalização, do cumprimento da jornada de trabalho prevista em lei, saúde, segurança do trabalho e outras providências, como no caso da Lei nº 12.619/2012.

Mas em seu impulso cego, desmedido, em sua ferocidade por mais-trabalho, o capital atropela não apenas os limites máximos morais, mas também os puramente físicos da jornada de trabalho [...]. (MARX, 1980, p. 211).

Diferentemente de formações sociais antecedentes, “o capital não se importa com a duração de vida da força de trabalho” (MARX, 1980, p. 212). É necessário demarcar, preliminarmente, que *a opção pelo trabalho no corte da cana deve ser apreendida à luz da divisão sociotécnica do trabalho que, amparado na lei do desenvolvimento desigual e combinado, assume formas que melhor se adequam ao fim capitalista, em cada fase do seu desenvolvimento*. As alterações que ocorrem no interior da forma social capitalista moldam, passo a passo, seus próprios ditames.

As condições de trabalho e vida reservadas ao cortador de cana não causam grandes surpresas. Estes trabalhadores são, em sua ampla maioria, do sexo masculino, sem escolaridade e sem qualificação formal, cuja única possibilidade de sobrevivência fora dos canaviais seria a posse da terra, um meio de produção a eles inacessível, inclusive pela concentração fundiária que está na base histórica da sociedade brasileira, embaralhada à produção da cana-de-açúcar.

Tal realidade remete, obrigatoriamente, à reforma agrária brasileira, que, se de fato, garantisse aos cortadores de cana ao menos uma possibilidade de escolha, seria incompatível com os propósitos da usinagem do capital. As determinações do mercado dificilmente deixam alguma margem de escolha a esses trabalhadores. Sua liberdade se restringe a morrer de fome ou morrer de trabalhar. O dispêndio de energia física é excessivo, desgastante, doloroso. Trata-se de um cotidiano marcado por vidas cinzentas que traduzem uma vivência cristalizada no cansaço, expressa no conjunto das relações sociais.

A esta altura, seria ingênuo pensar que o capitalista se pergunta sobre a vida dos cortadores para além do trabalho. Fiquemos, então, no espaço da produção, onde um conjunto de relatos comprova as degradantes condições de trabalho a que esses trabalhadores estão submetidos.

Torna-se oportuno indicar, logo, o “perfil” geral dos cortadores de cana na Zona da Mata paraibana.¹⁰ Torres (2009) e Soares (2014) indicam que, tendencial e predominantemente, esses trabalhadores:

- 1) possuem uma faixa etária que varia entre 19 e 39 anos;
- 2) são do sexo masculino;
- 3) pertencem a famílias que têm, em média, cinco pessoas;
- 4) começaram a trabalhar cedo na atividade canavieira;
- 5) possuem baixo nível de escolaridade, assim como se verifica um índice ainda acentuado de analfabetismo;
- 6) são habitantes da própria Zona da Mata, e não mais oriundos do Agreste e do Sertão;
- 7) parte significativa esteve envolvida na luta pela terra nos anos 1990 e, hoje, é assentada.¹¹

Ao apresentar o processo de trabalho, na seção anterior, ficou evidente que a força vital desses trabalhadores é consumida na atividade do corte. Deteriora, em suma, as condições de saúde: ora por meio da ocorrência de acidentes causados por diversos agentes presentes no ambiente de trabalho (poeira, fuligem de cana queimada, facões, buracos...), ora por inclinar os trabalhadores a situações que provocam doenças ocupacionais (como as quedas e picadas de cobra).

Entre tantos agravantes, iremos nos deter naquele que pode elucidar o ritmo e a intensidade do trabalho dos cortadores de cana: o *salário por peça*, o pagamento por produção, por tonelada cortada. Para Marx (1980), o salário por peça é uma forma modificada do salário por tempo, uma vez que a fórmula que determina o preço do tempo de trabalho permanece inalterada: jornada de trabalho = preço diário da força de trabalho. Um dos aspectos irracionais dessa modalidade consiste no fato de que a qualidade média do trabalho é controlada

10 Trata-se da mesorregião do Estado da Paraíba que, historicamente, possui na cana-de-açúcar o eixo de parcela significativa da sua dinâmica produtiva. É na Zona da Mata onde mais se produz cana. Embora existam plantações no Brejo, estas estão restritas, predominantemente, à produção de aguardente.

11 Uma pesquisa interessante a propósito dessa tendência foi realizada por Emília Moreira e Ivan Targino, publicada no formato de artigo sob o título *A produção de cana-de-açúcar em áreas de reforma agrária na Paraíba*. Disponível em: <www.uff.br/.../Emilia%20de%20Rodat%20Fernandes%20Moreira.pdf>. Acesso em: 25/08/2016.

pelo resultado, proporcionando ao capitalista uma média da taxa de mais-valia e, portanto, da produtividade, da intensidade e da duração do trabalho.

Destarte, “o salário por peça se torna um terrível instrumento de descontos salariais e de trapaça capitalista” (MARX, 1980, p. 639). Além disso, contribui para que entre a figura do capitalista e a figura do assalariado brotem “parasitas que subalugam o trabalho. O ganho dos intermediários decorre da diferença entre o preço do trabalho que o capitalista paga e a parte desse preço que eles realmente pagam ao trabalhador”. (MARX, 1980, p. 640).

Ao mesmo tempo, *o salário por peça conjuga a intensidade do trabalho e a tendência ao rebaixamento salarial*, com acréscimo da duração do trabalho. No mais, transfere para o trabalhador uma tarefa que em tese é do capitalista: a responsabilidade pelo ritmo do trabalho.

Dado que o processo de trabalho em análise é organizado por metros, mas aferido por tonelada cortada, os assalariados do corte manual sabem quantos metros cortaram no transcurso de uma jornada de trabalho, mas não têm conhecimento do valor por eles produzido, tanto por não participar da conversão metro/tonelada, como porque o valor do metro só é fixado depois que a cana passa pela balança da usina, que fica longe do eito.

Não é à toa, portanto, que Alves (2006) sustenta a tese de que o salário por peça é *causa mortis* de cortadores de cana. Sob a lógica do quanto maior a produtividade “melhor” o salário, quanto mais cana corta o trabalhador maior é a possibilidade de morte por exaustão,¹² acidentes de trabalho, doenças contraídas em decorrência do corte.

Como se não bastasse isso, as usinas ainda estimulam a competitividade entre os trabalhadores por meio de estratégias como o “fácio

12 Apenas no Estado de São Paulo, entre 2004 e 2007, registraram-se 21 mortes por exaustão no corte da cana (REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, 2008). Todavia, a mensuração desse quantitativo merece atenção, uma vez que comumente os atestados de óbito dos cortadores de cana declaram razões desconhecidas ou paradas cardiorrespiratórias, segundo serviço da Pastoral do Migrante de Guariba (ALVES, 2006). Assim, os dados oficiais podem muito mais esconder do que revelar.

de ouro”, título conferido aos “melhores cortadores”, isto é, aos que beiram a morte por cortarem mais cana durante um mês. Na realidade paraibana, a distribuição de cestas básicas e eletrodomésticos costuma ser o prêmio dado a esses trabalhadores. Soares (2014, p. 86) afirma que um dos premiados, “ao término do trabalho não conseguia andar, tendo de ser levado pelos companheiros até o ônibus, de tão cansado que estava”. Certamente, para os usineiros, esses trabalhadores são estimados “colaboradores” – termo que referencia a farsa da relação amigável entre capital e trabalho, no linguajar adotado pelo primeiro, após a última reestruturação produtiva.

No cotidiano, a rotina dos cortadores é rigorosa. Segundo o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Santa Rita, o dia de trabalho se inicia geralmente às 6h, e se estende até às 16h. Relatam que “o ônibus os pega pela manhã, entre 5h30 e 6h” (SOARES, 2014, p. 137). Despertam ainda durante a madrugada, pegam um transporte até a usina, dispõem de pouco tempo para o almoço, retornam às suas casas já tarde. Entre o horário em que o trabalhador pega o transporte e o horário em que larga os instrumentos de trabalho (a enxada, o facão e a lima), já se vão mais de dez horas.

De tal modo, a média despendida com a jornada de trabalho nos canaviais paraibanos costuma totalizar, em seu conjunto, 12 horas, o que contraria a jornada legalmente determinada. Diante do calor e das vestimentas (composta por botas, perneiras com tiras de aço, calça *jeans*, camisa de manga comprida, boné e óculos), preferem cortar o máximo de cana o mais cedo possível, haja vista que após a hora do almoço o calor nos canaviais torna-se insuportável.

Afora isso, esses trabalhadores não escapam ao risco derivado do uso de fertilizantes químicos e agrotóxicos nas plantações. Esse perigo extrapola o terreno da produção, pois os aviões que aplicam o “veneno” também contaminam as comunidades próximas, as cacimbas, os rios etc.

Conforme relatório do Encontro dos Canavieiros do Nordeste, realizado em Igarassu (PE), em 2005, as doenças ocasionadas por contaminação persistem nos canaviais, mas nem sempre são reconhecidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Posto isso, *os cortadores tendem a considerar impotente o atendimento por parte da polí-*

tica social da previdência. As reclamações possuem como principal alvo a categoria médica, pelo fato de provocar obstáculos nas perícias e emissão de laudos que constatem a “doença ocupacional” ou o “acidente de trabalho”.

Ademais, pode-se inferir que nas usinas e lavouras as seguintes características são praticamente generalizadas: desproteção no trabalho, acarretando inúmeros acidentes; ausência de assistência médica; péssimas instalações sanitárias, inclusive nos locais de refeição; transporte precário; e um preconceito desmedido, por grande parcela da sociedade, pois são vistos como um “zé ninguém”. (SANTOS; SOUZA, 2012).

Em tal contexto, *a tendência ao conformismo e à submissão parecer sido intensificada e atualizada pelos mecanismos de manipulação do capital toyotista*. No corte da cana, os impactos subjetivos são expressivos, especialmente a partir de afirmações que guardam um fatalismo do qual o trabalhador não pode escapar. No plano da semântica, naturalizam e eternizam a condição de vida, de modo que as possibilidades de melhoria são algo muito remoto e improvável. Tal discurso associa-se à baixa qualificação profissional e à baixa escolaridade.

O impulso à produtividade, acompanhado de condições de trabalho tão degradantes, não constitui, no entanto, uma realidade recente. Essa marca está presente em todos os períodos vivenciados pelos produtores diretos que atuam no corte manual, sejam estes escravos, lavradores ou assalariados. Não se trata, portanto, de uma especificidade da conjuntura recente. Porém, as requisições postas pelo desenvolvimento capitalista, mediante a crescente avidez por trabalho excedente, têm colocado determinações novas que repercutem de modo direto no ritmo e na intensidade do trabalho dos cortadores de cana.

Desde a instituição do Programa Nacional do Alcool (Proálcool), em 1975, a produtividade caminha a passos largos. Para os empresários do setor sucroalcooleiro, os resultados desse crescimento são os melhores possíveis, exceção da crise experimentada nos anos 1990. Não por acaso, o Brasil é hoje, segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2017), o maior produtor mundial de cana-de-açúcar, o maior produtor e exportador mundial de açúcar e o segundo maior produtor de etanol do mundo.

Uma vez que a produtividade se torna a alavanca mais poderosa no avanço da acumulação, parece-nos que a elevação da pauperização e a intensificação do ritmo produtivo aparecem de modo conjugado na cena canavieira.

Eis um exemplo: o município de Santa Rita, localizado na mesorregião da Mata Paraibana, é o segundo maior produtor de cana na Paraíba, sendo por isto conhecido por alguns como “Rainha dos Canaviais”. Em 2013, foi responsável pela produção de 930 mil toneladas, o correspondente a 15,26% do total do estado, com o valor máximo de R\$ 58,5 milhões obtido na produção. Esse município possui, ao mesmo tempo, um elevado índice de produtividade e mantém, por segundas vezes, indicadores socioeconômicos dramáticos.¹³

Pesquisa realizada pelo Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual (Ideme), órgão do Governo do Estado da Paraíba, demonstra uma contradição ilustrativa: Santa Rita é, conforme os dados oficiais, o 4º município mais rico da Paraíba, e, ao mesmo tempo, o 4º mais pobre.¹⁴ O Censo Demográfico de 2010, organizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aponta que, malgrado a redução da pobreza absoluta nos últimos anos, a proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 140 ainda é de praticamente 25% nesse município. O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), por conseguinte, também expõe outra informação relevante: 25,6% da população ainda é analfabeta. Esse mesmo documento ainda assegura que, quando observadas às condições de trabalho e renda por ocupação, infere-se que, no início da década 2010, a porcentagem de “vulneráveis” à pobreza totaliza 55,93%. A quantidade razoável de famílias vinculadas de alguma forma à atividade canavieira que residem nesse município certamente influencia em tal resultado, sobretudo se considerado o contingente da população do campo que recorre à política de assistência social,¹⁵ em face de suas condições materiais de reprodução.

13 Cf. <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=251370&search=paraiba|santa-rita>>. Acesso em: 10/10/2016.

14 Disponível em: <<http://ideme.pb.gov.br/servicos/perfis-do-idhm>>. Acesso em: 16/10/2016.

15 Averiguar as “saídas” dos trabalhadores canavieiros no período da entressafra constitui, ainda hoje, um objeto de estudo atualíssimo.

Relacionado a essa dimensão, os documentos por nós consultados sobre o trabalho dos cortadores de cana na Paraíba – fundamentalmente, as Atas das Convenções Coletivas – apontam que não há melhoria salarial efetiva nos últimos dez anos. O aumento da produtividade corresponde, proporcionalmente, à intensificação do ritmo. Amiúde, a situação tem se desdobrado da seguinte forma:

- 1) De acordo com a Fatag-PB,¹⁶ há nove unidades produtoras¹⁷ que compreendem, territorialmente, algo em torno de 150.000 hectares e empregam cerca de 29.000 trabalhadores no período da safra. A quase totalidade da produção se dá pelo corte manual. Há, no Estado, apenas duas usinas, a Japungu e a *Louis Dreyfus* (antiga Giasa), que possuem suporte para a mecanização, mas pouco a utilizam.
- 2) Para fazer jus às determinações do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), propaga-se que todos os cortadores de cana possuem a Carteira de Trabalho assinada e que estão, portanto, na formalidade. Anualmente, há uma reunião entre usineiros e o movimento sindical, a chamada Convenção Coletiva, que estabelece as tarefas para o regime de produção e “consensua” o salário de acordo com as atividades, com a qualidade da cana, o tipo da cana etc.¹⁸ Há, por causa disso, um salário fixo mensal, que hoje corresponde a R\$ 746, conforme consta na Convenção Coletiva 2014/2015. Desse modo, o cortador teria sua diária no valor de R\$ 24,86.
- 3) Contudo, como já sustentado, o que preside o trabalho nos canaviais é o salário por peça. O cortador ganha por tonelada cortada, cujo preço a ser pago também é definido nas Convenções Coletivas anuais. *Hoje, por cada tonelada de*

16 Em entrevista realizada pelo Grupo de Pesquisas sobre o Trabalho (GPT/UFPB) com João Antônio Alves, diretor de política sindical da Fetag-PB, em 2 de junho de 2014.

17 A saber: Japungu Agroindustrial S/A, Agroval, Miriri, Companhia Usina São João, Uma Açúcar e Energia Ltda., LDC Bioenergia, Pemel, Tabu e Usina Monte Alegre. (BEZERRA, 2016).

18 Estudos de fôlego a propósito das Convenções Coletivas na Paraíba podem ser encontrados em Adissi & Spagnul (1989), para o debate dos anos 1980/1990 e, em Soares (2014), para o debate dos anos 2000.

cana cortada, o trabalhador ganha R\$ 6,68. A média da produtividade é de seis toneladas cortador/dia. A Fetag informa, ainda, que há trabalhadores que, numa jornada de trabalho, cortam vinte toneladas de cana (os “facões de ouro”).

- 4) Se o cortador produz, sob a modalidade do salário por produção, seis toneladas/dia, sua diária será algo em torno de R\$ 39,42. É, portanto, um montante superior ao salário fixo. Assim, os cortadores “optam”, evidentemente, pelo salário por produção. O tão propalado (e mísero) salário fixo é mera falácia, à qual o trabalhador declina, pressionado pela determinação do mercado.
- 5) Resultado: *intensificação do trabalho, sem melhorias efetivas de salário.* O índice da produção e da produtividade cresce em projeção ascendente, atingindo a máxima de quase 6 milhões de toneladas processadas/ano.

Diante disso, convém evidenciar a dinâmica dúbia que esse setor fomenta no seu interior. Utiliza-se, por um lado, do aporte tecnológico moderno (máquinas e tratores de última geração, satélites de geoprocessamento etc.). Por outro, não dispensa o lucro exacerbado que o capital variável lhe confere, valendo-se de relações de trabalho pré-modernas, na medida em que a escolha pelo salário por peça, que parece ser garantia de sobrevivência, é, contraditoriamente, um fator de morte precoce.

Enfim, pode-se alegar que o trabalhador é livre para optar pelo salário legalmente atribuído à sua categoria profissional, mas, compelido pelas determinações do mercado, obriga-se a trabalhar mais. A liberdade de que o trabalhador dispõe em função da vida é a mesma que trama seu oposto. É como diz Marx (2015, p. 227) n’*O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*: “Cada parágrafo da Constituição contém em si, com efeito, a sua própria antítese, a sua câmara alta e câmara baixa: no fraseado geral, a liberdade; na glosa marginal, a supressão da liberdade”. Logo, no instante em que o trabalho lhes mantém a vida, também a definha (MARX; ENGELS, 2011). Penosas, instáveis e parcas de perspectivas, as determinações do capital são absorvidas pelos trabalhadores como “um fardo pesado”, do qual não lhes parece possível livrarem-se.

Tendências recentes e considerações finais

A área canavieira da Paraíba faz parte do circuito nacionalmente em curso na produção canavieira. Na condição de um importante estado do setor sucroalcooleiro no Nordeste – o terceiro que mais produz –, estendeu a área destinada ao monocultivo e elevou os índices da produtividade, sendo um dos setores do agronegócio paraibano que, valendo-se do “poder do atraso” (MARTINS, 1999), mais lucra.

É fato que houve, no limiar deste século, uma reconfiguração do setor sucroalcooleiro, acoplada a uma série de impactos sociais e ambientais. Entre 2003 e 2014, a área plantada com cana-de-açúcar na Paraíba aumentou significativamente: 32,4%. A produção também se ampliou: 18,7% (BEZERRA, 2016). No entanto, se contrastada com os tempos da crise do Proálcool, a elevação da produção atinge o *quantum* de 268%.

Estes números exitosos obtidos e aclamados pelo empresariado contribuem para confirmar a hipótese de que *está em curso um processo de intensificação do trabalho na zona canavieira da Paraíba*, isto é, de acirramento da exploração. Do ponto de vista operacional, os usineiros seguiram uma trilha de duas vias, mas de uma mão só: alargaram a área plantada e intensificaram a produtividade mediante arranjos que instigam a exploração do trabalho no corte manual.

Essa afirmação materializa-se na proporção em que a jornada de trabalho adquire contornos mais agravantes e que o salário por peça incita mais-trabalho, sem melhorias significativas na composição do salário. A Fetag-PB confirma que a média por cortador, nos dias de hoje, é de seis toneladas ao dia, embora o acordo seja de 2,5 toneladas de cana/dia.

Além disso, há um crescente processo de *seletividade da força de trabalho a ser empregada no corte manual*. As exigências dos índices de produtividade estabelecidos pelos usineiros chegaram a praticamente eliminar a participação de mulheres nesse tipo de atividade, transferindo-as para a cultura do abacaxi; afora a troca “do regime de trabalho tradicional de 42 horas entre segunda e sábado pela manhã pelo regime de cinco dias trabalhados por um dia de folga, não havendo, portanto, mais um dia e meio de folga no final de semana”. (MOREIRA; TARGINO, 2011, p. 153).

De forma confusa, essa realidade convive com conquistas importantes no campo dos direitos trabalhistas, que não podem ser ignoradas numa perspectiva histórica das contradições sociais e do fenômeno da alienação concebido como *castigo e rebeldia* (IAMAMOTO, 2001). Todos os dados acessados indicam: a) que o trabalho infantil nos canaviais da Paraíba foi erradicado; b) que os Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) têm sido distribuídos; c) que os alojamentos precários dentro das propriedades foram extintos ou, quando não, melhoraram a infraestrutura (como é o caso da usina Japungu); d) e que o transporte responsável pelo deslocamento dos trabalhadores ao serviço não ocorre mais nos “gaiolões”, bastante comuns no passado, mas em ônibus.

Ademais, há que se registrar o avanço que tem sido a *alteração no sistema de contratação dos cortadores*, com a eliminação dos “agenciadores” incumbidos pelo recrutamento e pelo pagamento dos cortadores. Essa medida dificulta o advento de “parasitas que subalugam o trabalho” e põe limites à disseminação do trabalho clandestino, amparado na informalidade. Atualmente, as unidades produtoras são as responsáveis pelo pagamento e a formalização dos contratos de trabalho tem sido recorrente.

A despeito dessas tensões provocadas no campo das lutas de classes, o trabalho no corte da cana continua a ser extenuante, degradante, limítrofe ao que o corpo suporta. É com base nesses elementos que se torna possível inferir que *a configuração do setor em que estão empregados os cortadores de cana é uma das expressões mais cruéis e elucidativas da contradição capital-trabalho no campo brasileiro*. De um lado, os que sempre querem mais-dinheiro e mais-trabalho: a usinagem do capital, dona do cansaço alheio; do outro, os trabalhadores que conseguem reproduzir sua força de trabalho à custa da exaustão, de riscos à saúde e à própria vida.

As circunstâncias aqui apresentadas revelam uma das mais severas feridas nacionais: a questão agrária. Estamos convencidos de que a luta por um projeto de reforma agrária mantém atualidade. Caso os trabalhadores do país alcem essa conquista histórica, outras escolhas certamente serão possíveis àqueles que cortam uma tonelada de cana por pouco mais de seis reais, e levam uma vida avessa à própria vida.

Sem dúvida, a condição a que estão submetidos não é uma obra do acaso ou algo que ocorra eventualmente. Trata-se de algo sistematizado, “racionalizado” e que possui uma raiz notadamente estrutural. Na conjuntura recente do contexto agrário, pode-se admitir que as condições de exploração da força de trabalho no corte da cana fazem parte do “custo social” do agronegócio sucroalcooleiro. Contradição que persegue: fortuna de um lado, miséria de outro. Oxalá esses trabalhadores, que tudo produzem, possam algum dia “decepar a cana / recolher a garapa da cana / roubar da cana a doçura do mel / se lambuzar de mel”.¹⁹

**Artigo submetido no dia 15 de dezembro de 2016 e
aceito para publicação no dia 21 de janeiro de 2017.**

Referências

- ADISSI, P. **Processos de trabalho agrícola canavieiro**: proposição de uma taxonomia das unidades produtivas e análise dos riscos a ela associados. 1997. Tese (doutorado em Engenharia de Produção). Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ.
- ADISSI, P. et al. Comparação entre os sistemas de corte manual de cana-de-açúcar: 9 carreiras versus 5 carreiras. **Produto & Produção**, vol. 7, n. 2, 2004.
- ADISSI, P.; SPAGNUL, W. Convenções coletivas: quantificando o roubo dos patrões. **Proposta**, v. 14, n. 42, p. 47-52, out./1989.
- ADISSI, P.; COSTEIRA NETO, A. **Sistemas de corte de cana empregados na Paraíba**. João Pessoa: Fetag-PB, 1987. Laudo técnico.
- ALVES, Francisco. Por que morrem os cortadores de cana? **Saúde e Sociedade**. v. 15, n. 3, p. 90-98, set.-dez./2006.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** São Paulo: Boitempo, 2003.
- BEZERRA, Lucas. **Tudo planta de cana, para uma só boca de usina**: questão social e neodesenvolvimentismo na Zona Canavieira da Paraíba. Monografia (Graduação em Serviço Social). João Pessoa: UFPB, 2016.
- CPT. Comissão Pastoral da Terra. **Impactos do monocultivo da cana na Amazônia e no Cerrado**. Brasília: CPT, 2009.

19 *O Cio da Terra*. Música. Composição: Chico Buarque e Milton Nascimento (1977).

_____. **Conflitos no campo**. Brasil 2010. Goiânia: CPT, 2011.

_____. **Balço da questão agrária no Brasil**. *Online*, 2014.

FERNANDES, Florestan. **Revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2006.

FETAG-PB (2014). Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Paraíba. Informações concedidas no dia 2/6/2014, por João Antônio Alves, diretor de Política Sindical da Fetag-PB, João Pessoa-PB.

GORZ, A. **Adeus ao proletariado**. São Paulo: Forense Universitária, 1982.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2005.

IAMAMOTO, Marilda. **Trabalho e indivíduo social**. São Paulo: Cortez, 2001.

IANNI, Octavio. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

LIMA, Edvaldo. **Dissidência e fragmentação da luta pela terra na “Zona da Cana” nordestina**: Alagoas, Pernambuco e Paraíba. Recife: CRV, 2013.

LÖWY, M. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Outubro**, n. 1, 1998, p. 73-80.

MAPA. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Cana-de-açúcar (cultura)**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/vegetal/culturas/cana-de-acucar>>. Acesso em 21/01/2017.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I; II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001; 1980.

_____. O 18 Brumário de Luís Bonaparte. In: _____. **A revolução antes da revolução II**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOREIRA, Emília; TARGINO, Ivan. **Capítulos de geografia agrária da Paraíba**. João Pessoa: UFPB, 1997.

_____. Espaço, trabalho e campesinato no campo paraibano. **Revista da ANGEPE**, v. 7, n. 1, número especial, p. 147-160, out./2011.

NOVAES, José Roberto; ALVES, Francisco. **Migrantes**: trabalho e trabalhadores no complexo agroindustrial canavieiro (os heróis do agronegócio brasileiro). São Carlos: Edufscar, 2007.

OFFE, Claus. **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 21. ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS; COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Monopólio na produção de etanol no Brasil**. Brasília: RSJDH/CPT, 2008.

SANT'ANA, Raquel. **Trabalho bruto no canavial**: questão agrária, assistência e serviço social. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, A.; SOUZA, F. Cana doce, trabalho amargo: a superexploração do trabalhador canavieiro. **Pegada**, n. 13, fev./2012.

SOARES, José de Nazaré Dantas. **Aos facões de ouro, de prata e de bronze**: um estudo sobre as condições de vida, trabalho e saúde dos trabalhadores canavieiros do município de Cruz do Espírito Santo-PB no século XXI. Dissertação (Mestrado em Geografia). João Pessoa: PPGG/UFPB, 2014.

TORRES, Éricson da Nóbrega. **Espaço agrário e trabalho assalariado na Zona da Mata paraibana**. Dissertação (Mestrado). João Pessoa: PPPG/UFPB, 2009.

TROTSKI, Leon. **História da Revolução Russa**. Rio de Janeiro: Saga, 1968, v. 1.

UNICA. União da Indústria de cana-de-açúcar. **Mapa da produção**. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/mapa-da-producao>>. Acesso em: 28/08/2015.

A ilegalidade do Estado e o colapso do neodesenvolvimentismo no Brasil / *The illegality of the State and the collapse of the new developmentism in Brazil*

FREDERICO DAIA FIRMIANO¹

Resumo: Este artigo tem por objetivo indicar pistas para a investigação da “realidade existente do golpe” no Brasil e seus vínculos com o esgotamento do período ideologicamente chamado de “neodesenvolvimentismo”, tomando como premissa que o ciclo de ascensão e declínio do padrão de desenvolvimento brasileiro e das políticas assistencialistas do Estado, experimentados em pouco menos de uma década, expressam, pois, os impactos da crise estrutural do capital sobre a formação social nacional. Parte-se da concepção de István Mészáros, segundo a qual a ilegalidade do Estado reside em sua constituição íntima como árbitro soberano sobre a lei, podendo, por isto, subvertê-la, em qualquer tempo, de acordo com as necessidades da ordem socio-reprodutiva do capital. Buscando conjugar a análise da conjuntura político-econômica atual com a análise sócio-histórica do desenvolvimento brasileiro recente, este texto procura, ainda, apontar o acelerado processo de regressão de direitos sociais experimentados neste período.

Palavras-chave: golpe de Estado; ilegalidade do Estado; neodesenvolvimentismo; crise estrutural do capital.

1 Professor doutor do Núcleo de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)-Passos, e do Centro Universitário Moura Lacerda (CUML); coordenador do Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Crise, Neodesenvolvimentismo e Direitos Sociais (GEIND), do CNPq.

Abstract: This article aims to indicate the clues for the investigation of the “existing reality of the coup” in Brazil and its links with the exhaustion of the period ideologically called “the new developmen-tism”, taking as premise that the cycle of of rising and declining of pattern of Brazilian development and welfare state policies, experi-enced in less than a decade, thus express the impacts of the structural crisis of capital on national social formation. From the concepts of István Mészáros, according to which the illegality of the State resides in its intimate constitution as sovereign authority of the law, being able, therefore, to subvert it at any time, according to the needs of the socio-reproductive order of the capital. Seeking to combine the analy-sis of the current political-economic conjuncture with the socio-histo-rical analysis of recent Brazilian development, this text also seeks to point out the accelerated process of regression of social rights expe-rienced in this period.

Keywords: coup of the State; illegality of the State; new developmen-tism; structural crisis of capital.

Sobre a ilegalidade do Estado

“[Ela] não está no exercício da Presidência, portanto não tem atividades de natureza governamental. E ademais isso, pelo que sei, a senhora presidente utiliza o avião, ou utilizaria, para fazer campanha denunciando o golpe”.²

O texto, do então presidente interino do Brasil, Michel Temer, publicado em uma rede social, em 21 de junho de 2016, buscava justificar a medida proibitória tomada por seu governo quanto a restrição ao uso do avião presidencial por Dilma Rousseff, que havia sido afastada do cargo, temporariamente, em 12 de maio do mesmo ano.

O “ato falho” gerou enorme furor público, como “admissão do golpe”; além de consagrar a palavra, que já havia ingressado no vocabu-lário popular cotidiano, ainda que boa parte da sociedade mal enten-

2 Dilma utilizaria avião para “fazer campanha denunciando o golpe”, diz Temer. *Portal Uol*, 22/06/2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/06/22/dilma-utilizaria-o-aviao-para-fazer-campanha-denunciando-o-golpe-diz-temer.htm>>. Acesso em: 15/11/2016.

desse as razões alegadas para o impedimento político da presidenta e mal conhecesse a Lei de Responsabilidade Fiscal contra a qual Dilma Rousseff teria imputado crime.

Mesmo depois de 31 de agosto de 2016, quando a presidenta foi definitivamente afastada pelo Senado Federal, com a chancela do Supremo Tribunal Federal, o debate político seguiu polarizado entre aqueles que defendiam a constitucionalidade do processo de *impeachment* e os que consideravam golpe o processo no STF e no Congresso Nacional. Entretanto, superada a etapa de afastamento definitivo da presidenta da República, nem mesmo o novo presidente da República podia deixar de admitir, ainda que em sua parcialidade autorreferida, as razões para a consumação do golpe:

Há muitíssimos meses atrás, dez, doze meses, nós lançamos até, eu ainda vice-presidente, lançamos um documento, chamado “Uma ponte para o futuro”, porque nós verificávamos que seria impossível o governo continuar naquele rumo. E até sugerimos ao governo que adotasse as teses que nós apontávamos naquele documento [...]. Como isso não deu certo, não houve a adoção, instaurou-se um processo, que culminou, agora, com minha efetivação como presidente da República.³

As razões para a consumação do golpe, expostas pelo então presidente da República, evidenciaram aspectos importantes da realidade realmente existente do Estado: o fato de que, sempre que necessário, ou quando é “impossível o governo continuar naquele rumo”, pode-se mudar a rota, ainda que para isso seja necessário ultrapassar os limites – sempre relativos – definidos pela “Lei”. Assim foi que, depois de recusar “as sugestões” contidas no documento publicado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 29 de outubro de 2015, o governo em questão caiu. (Cf. UMA PONTE PARA O FUTURO-PMDB, 2015).

3 Dilma caiu por não apoiar “Ponte para o Futuro”, diz Temer. *Exame*, 23/09/2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/dilma-caiu-por-nao-apoiar-ponte-para-o-futuro-diz-temer/>>. Acesso em: 15/11/2016. Ver também: <<https://theintercept.com/2016/09/23/grande-midia-ignora-confissao-de-temer-exceto-por-acusacao-falsa-de-colunista-do-estadao/>>. Acesso em: 15/11/2016.

Não foi à toa que a aceitação do pedido de *impeachment* pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, também do PMDB, deu-se pouco mais de um mês depois da publicação deste documento e quando as relações políticas entre ele e a presidenta já estavam fortemente abaladas, além, é claro, da condenação política sofrida pelo Partido dos Trabalhadores, em razão das ações de corrupção nas quais se envolveu, evidenciadas pela Operação Lava-Jato.

Também não é curioso, tampouco contraditório, que o então deputado, hoje cassado por quebra de decoro parlamentar, por recebimento de propina e omissão de titularidade de contas no exterior, tenha até mesmo defendido a permanência de Dilma Rousseff à frente do Executivo federal, quase um ano antes da instalação do processo de impedimento (ou da consumação do golpe), em um importante programa televisivo de entrevistas. Quando perguntado se ele via razões para a abertura de um processo de *impeachment* e se daria continuidade a este processo, caso o pedido fosse feito, ele respondeu:

Com relação a, especificamente, o que você está colocando sobre o processo de *impeachment*, nós não podemos transformar a discussão sobre o impedimento de um presidente da República numa forma de discussão política, porque ele não é. O impedimento tem as suas previsões constitucionais para os casos específicos, aos quais, no meu entender, ele não está se aplicando. Então, conseqüentemente, eu não posso querer dar curso, para resolver uma crise política, achar que a gente virou uma republiqueta, e vai arrancar o presidente fora, que foi legitimamente eleito. Nós não concordamos com esta forma. Eu acho que é preciso ter um pouco de responsabilidade. Se houvesse motivação dentro do parâmetro constitucional, seria outra coisa. Eu não tenho a visão disto, neste momento.⁴

A mudança de posição política do deputado, que subverteu inclusive sua concepção de “responsabilidade”, transformando o país em uma “republiqueta”, ganhou uma nova “motivação” que não está “dentro do parâmetro constitucional”. Na realidade, a assertiva de não poder “transformar a discussão sobre o impedimento de um presidente da República numa forma de discussão política” pode rapidamente ser

4 Eduardo Cunha, em entrevista ao Programa Roda Viva, da TV Cultura, 15/03/2015.

modificada graças à ilusória separação da dimensão política com relação à dimensão jurídica, própria de uma forma alienada de controle político-social, encarnada pelo Estado. Assim, a condenação política da presidenta permaneceu “apartada” de seu processo jurídico de *impeachment* que, por seu turno, assegurou a legitimidade do golpe político, dentro de um normal jurídico que o Estado, pela sua natureza no sistema sociometabólico do capital, pode alterar, de acordo com as necessidades da classe que o dirige, criando, assim, dentro do normal jurídico, vários “novos” normais jurídicos, conforme a demanda e/ou a contingência de sua atuação.

Como afirma István Mészáros:

Estar *acima da lei* – não como uma ‘aberração’, mas pela determinação sempre dada inerente ao Estado do capital, revelada apenas em momentos de grande conflito – é o significado fundamental da *ilegalidade incorrigível do Estado*. A ilegalidade incorrigível do Estado reside em sua constituição mais íntima como *árbitro* soberano sobre a lei e, portanto, *acima da lei*. O resto é consequência ou secundário a isso, incluindo o tecnicismo apologeticamente saudado da “separação dos poderes”, dependendo se o cumprimento das implicações objetivas de estar acima da lei exige modalidades violentas ou não violentas de ação. **Os ‘estados de emergência’ podem ser decretados sempre que as condições de crise em intensificação tornarem tal curso de ação a ‘maneira adequada’, mesmo sem qualquer envolvimento militar.** As mentiras cínicas e ideologicamente embelezadas enunciadas em nome da ‘defesa da democracia’ não devem ser confundidas com a própria realidade. Na prática do Estado, não surpreende que a vã tentativa de justificar o injustificável acrescenta o insulto à injúria [...]. (MÉSZÁROS, 2015, p. 58. Grifos nossos).

O fato, no entanto, de Dilma Rousseff já atender às necessidades do capital em crise torna o problema da intervenção interruptiva sobre o governo em curso mais complexo. Conforme a intervenção feita pelo professor Luiz Gonzaga Belluzzo, arrolado como informante no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, no Senado Federal, não poderia ter havido crime de responsabilidade fiscal, uma vez que Dilma Rousseff promoveu uma “despedalada fiscal” – em alusão ao que a imprensa brasileira chamou de “pedalada fiscal”, para referir-se ao

crime de responsabilidade. O ajuste promovido pela presidenta “desajustou” a economia, provocando quedas de receitas e impacto nos juros sobre o Tesouro, além de retração de investimentos, redução de crédito e elevação do desemprego.⁵ Assim, como explicar a realidade existente do golpe sobre um governo que já cedia às exigências do capital?

É nesta esteira que este artigo tem por objetivo indicar pistas para a investigação da “realidade existente do golpe” no Brasil e seus vínculos com o esgotamento do período ideologicamente chamado de neodesenvolvimentismo, tomando como premissa que o ciclo de ascensão e declínio do “desenvolvimento”, e das políticas assistencialistas do Estado, experimentado em pouco menos de uma década, expressa, pois, os impactos da crise estrutural do capital sobre a formação social brasileira.

O colapso do neodesenvolvimentismo

A realidade existente do golpe no Brasil sucede, pois, o “período áureo” do que se convencionou chamar, entre as esquerdas ideologicamente comprometidas com o projeto do Partido dos Trabalhadores, de “neodesenvolvimentismo”. Particularmente, o segundo mandato de Lula da Silva foi marcado por condições externas favoráveis, com liquidez internacional, baixas taxas de juros e crescimento da economia chinesa, aliado às políticas previstas no Plano Plurianual (PPA/2004-2007), de valorização do consumo de massas e ampliação do mercado interno, estimulando a formalização do mercado de trabalho e promovendo a chamada “inclusão social”, crédito pessoal e programas de transferência de renda, em especial, o Programa Bolsa Família, que produziram importantes efeitos sociais, com redução de 17,8% do índice de Gini. Tratou-se, pois, de uma espécie de “crescimento baseado no consumo”, ancorado em fortes gastos de investimentos em infraestrutura, em políticas anticíclicas, baseadas na desoneração fiscal, ampliação dos gastos públicos e de recursos voltados para o seguro-desemprego, além de medidas de emergência voltadas para setores

5 Belluzzo defende Dilma e diz que ela fez ‘despedalada fiscal’. *O Globo*, 26/08/2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/belluzzo-defende-dilma-diz-que-ela-fez-despedalada-fiscal-19999497>>. Acesso em: 09/11/2016.

estratégicos, a exemplo do setor automotivo, quando a crise financeira de 2008 se fez sentir no país. (CARLEIAL, 2015, p. 204-205).

Ao longo de sua gestão, Lula promoveu o incremento do consumo popular e a expansão do mercado interno, com aumento do salário mínimo, do crédito consignado e crescimento do emprego. Dos 21 milhões de empregos criados sob o padrão de desenvolvimento econômico brasileiro administrado pelo PT, 94,8% foram com rendimentos de até 1,5 salário mínimo mensal. A grande expansão das ocupações de salário de base pertence, pois, ao setor terciário, à construção civil e à indústria extrativa, com amplo destaque para o primeiro: “dos 2,1 milhões de vagas abertas anualmente [pelo setor de serviços], em média 2 milhões encontram-se na faixa de até 1,5 salário mínimo mensal”. (POCHMANN, 2012, p. 27).

A partir de 2005, os investimentos em educação também cresceram, dado a política do Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com criação de novas universidades federais, a ampliação do acesso ao ensino superior promovido pelo Programa Universidade para Todos (Pró-Uni), reestruturação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), fazendo com que este Programa praticasse juros anuais abaixo dos rendimentos da poupança, ampliação substancial do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), este mais especificamente de 2013 em diante. Além disso, também houve concessão de direitos para as chamadas “minorias”, com os avanços representados pela Lei Maria da Penha, direitos ampliados aos negros, aos indígenas, aos homossexuais, entre outros (PINASSI, 2011). Mas esta se deu, simultaneamente, ao desmonte representado, entre outros, pela contrarreforma da previdência; pelo ataque contra os direitos trabalhistas, como a Lei n^o 11.718, que criou o contrato de trabalho por pequeno prazo para o trabalhador rural; contra os benefícios sociais, como pensão por morte, auxílio-doença, abono salarial e seguro defeso. Mesmo assim, o incremento do crescimento econômico e das políticas de “alívio” social deram “um lastro mínimo de realidade à fantasiosa falácia de que, finalmente, o Brasil estaria vivendo um ciclo de desenvolvimento”. (SAMPAIO JR., 2012, p. 679).

No início de seu primeiro mandato, Dilma Rousseff buscou conter a crise cíclica do capital por meio da redução significativa da

taxa de juros (a Selic registrou 7,25, em dez./2012), pressão para a redução do *spread* bancário, por meio da atuação dos bancos públicos e manutenção dos gastos públicos (CARLEIAL, 2015, p. 206). No entanto, com o aprofundamento da crise internacional, expressão da crise estrutural do capital, o arranjo econômico que havia dado sustentação ao “desenvolvimento” recente do país revelou-se frágil. A começar, pela redução do crescimento da China, que impactou decisivamente sobre a produção do superávit primário nacional e, por consequência, sobre as contas externas. Não demorou até que houvesse desaceleração do consumo interno e, conseqüentemente, no crescimento econômico (baseado no consumo).

Para Liana Carleial (2015, p. 206), houve, naquele momento, “... uma certa inflexão no modelo até então adotado”. Sim, pois as medidas anticíclicas não foram capazes de assegurar a continuidade do crescimento econômico, já que os nexos da dependência brasileira ao capital financeiro transnacional nunca foram enfrentados. Naquele quadro, o governo aumentou o estímulo ao investimento privado, desonerando a folha de pagamentos, substituindo a cota patronal da previdência por contribuições variáveis sobre a receita bruta, de acordo com o setor, a fim de manter o emprego e, simultaneamente, oferecer maiores condições para a competitividade das empresas. Houve, assim, uma tentativa de reduzir o custo do trabalho para o capital, sem reduzir a remuneração do trabalhador. Porém, no mesmo período, mantiveram-se os altos níveis de rentabilidade sobre o patrimônio líquido das empresas para o setor financeiro, com queda para a indústria de transformação. “Ou seja, em estruturas de mercado oligopólicas com presença de empresas multinacionais e sem cobrança explícita de contrapartida fica difícil induzir o setor privado a usar os recursos na direção esperada”. Ademais, “a conjugação do real apreciado e juros estratosféricos, na ausência de uma política industrial que reverta a vulnerabilidade externa, retrata-se na reprimarização da pauta exportadora brasileira; em 2000, a participação dos produtos manufaturados era de 60% e, em 2013, essa participação cai para 39,3% (...). Como não poderia deixar de ser, a combinação juros-câmbio pressiona também, e de forma significativa, as transações correntes do nosso balanço de pagamentos”. (CARLEIAL, 2015, p. 207).

No primeiro trimestre de 2015, a economia recuou 0,6% em comparação com os três primeiros meses de 2014; e 0,9%, com relação ao segundo trimestre de 2013. Com queda nos investimentos, freio do consumo popular e retração do PIB, o Brasil ingressou naquilo que a grande imprensa nacional chamou de “recessão técnica” – eufemismo para crise. As quedas de 1,5% e 0,5%, respectivamente, na indústria e nos serviços ditaram, pois, o recuo do PIB.⁶ A indústria automotiva, por exemplo, pelo menos desde maio de 2014, passou a forçar períodos de *lay-off*. Juntas, as montadoras Mercedes-Benz, General Motors e Volkswagen suspenderam temporariamente, à época, os contratos de mais de 2.000 trabalhadores.⁷

Apenas as exportações de bens e serviços impulsionadas pelas vendas de produtos da indústria extrativa mineral (petróleo e carvão), da metalurgia e da agropecuária registraram aumento (1,9%), em 2014, com relação ao segundo trimestre de 2013. Apesar disso, os investimentos em máquinas para a produção, em transporte, agropecuária, energia e construção civil, que indicam a capacidade de crescimento futuro por meio da capacidade produtiva e da infraestrutura, recuaram 5,3% na passagem do primeiro para o segundo trimestre de 2014.⁸ O investimento público-estatal, que, em 2010, representava 4,7% do PIB, passou para 4,4%, em 2013; e entre 2010 e 2014, a taxa de investimentos totais, público e privado, diminuiu de 19,2% para 16,5%.⁹

A presidenta pelo Partido dos Trabalhadores, antes mesmo de assumir seu segundo mandato, insistiu nas metas de superávit primário, elevando os juros, e promovendo cortes nas chamadas “áreas sociais” (sempre vistas pelo governo como “despesas públicas”). Em

6 Economia recua 0,6% no 2º trimestre, e o país entra em recessão técnica. *Folha de S. Paulo*, 29/08/2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/08/1507743-pib-cai-06--no-2-trimestre-diz-ibge.shtml>>. Acesso em: 29/08/2014.

7 Sindicato aprova suspensão de contrato de cerca de 900 funcionários da GM. *Folha de S. Paulo*, 29/08/2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/08/1506008-sindicato-aprova-suspensao-de-contrato-de-930-funcionarios-da-gm.shtml>>, 29/08/2014.

8 Idem nota 6.

9 Investimento público empaca no país. *Folha de S. Paulo*, 31/08/2014. <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/08/1508548-investimento-publico-empaca-no-pais.shtml>>. Acesso em: 31/10/2014.

maio de 2015, o governo anunciou o contingenciamento de R\$ 69,9 bilhões, dos quais, R\$ 25,7 bilhões do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que marcou o ilusório período do “neodesenvolvimentismo”; e quase R\$ 7 bilhões do programa habitacional Minha Casa Minha Vida. Ministérios da Saúde e da Educação, respectivamente, sofreram cortes de R\$ 11,7 bilhões e R\$ 9,4 bilhões. Na ocasião, o governo também anunciou uma projeção de queda do Produto Interno Bruto (PIB) e corte de R\$ 65,1 bilhões na receita líquida esperada para 2015, como resultado da “recessão técnica” da economia. O anúncio feito à época também dava conta da ampliação de R\$ 4,5 bilhões de previsão de gastos do Tesouro com a Previdência Social, em razão das desonerações da folha de pagamentos¹⁰ – o que se tornou, pouco tempo depois, a justificativa para a proposta que hoje ganha força de contrarreforma da Previdência Social.

O estopim “... foi a evidência de um resultado nas contas públicas de R\$ 32,5 bilhões, o que corresponde a 0,6% do PIB, que foi magnificado pela mídia, apresentado como resultado do descontrole das contas públicas...” (CARLEIAL, 2015, p. 209). Conforme Luiz Gonzaga Beluzzo, “se formos olhar a política fiscal em 2015, ela levou uma contração brutal da receita, porque a economia vinha desacelerando. É como pugilista que foi para o *corner* e, para reanimar, lhe dá um soco na cabeça”.¹¹ Destarte, o “desajuste do ajuste”, como chamou Beluzzo, não foi capaz de atender a voracidade do capital que padece da crise estrutural. Tampouco rearranjar as forças políticas internas que haviam se acomodado no Estado, tendo encontrado, ali, as galinhas de ovos de ouro: por um lado, a Petrobras, o lado “b” do financiamento da formação dos *players globais*, especialmente da construção civil, composto pelos esforços dos governos do PT – enquanto o BNDES e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) compunham o lado “a” desta estratégia. E, por outro lado, o controle dos fundos de pensão,

10 Governo federal anuncia corte recorde no Orçamento e freia investimentos do PAC. *O Estado de S. Paulo*, 22/05/2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-federal-anuncia-corte-recorde-no-orcamento-e-freia-investimentos-do-pac,1692585>>. Acesso em: 11/10/2016.

11 Belluzzo defende Dilma e diz que ela fez ‘despedalada fiscal’. *O Globo*, 26/08/2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/belluzzo-defende-dilma-diz-que-ela-fez-despedalada-fiscal-19999497.28/08/2016>>. Acesso em: 09/11/2016.

que asseguraram à “nova classe”, oriunda do mundo do trabalho, a ascensão em importantes instâncias de comando do capitalismo financeirizado brasileiro (OLIVEIRA, 2003). Além do capital cigano, beneficiário da financeirização da economia nacional e das forças ligadas a outra “fronteira de ganho rápido”, os setores de *commodities*. Assim, quando o “neodesenvolvimentismo” ruiu, perante a crise cíclica do capital, a partir de 2008, as fragilidades do bloco de forças que compunham os governos do Partido dos Trabalhadores, decorrentes de arranjos políticos de toda sorte, levaram à rápida recomposição de um novo bloco político, a fim de garantir a margem de viabilidade produtiva do capital que, naquele momento, pelas condições políticas internas, pôde ser encarnada pelo programa “Uma ponte para o futuro”. Assim logrou o “ajuste no desajuste do ajuste”, sob a ilegalidade do Estado.

O ajuste no desajuste do ajuste

Uma vez que alcançou o cargo mais alto do Executivo federal, em 12 de maio, Temer editou importantes Medidas Provisórias – número, aliás, que até o início de agosto chegou a 18! –, aprofundando os ajustes que tiveram início ainda sob os governos do PT. Entre a chamada “reforma ministerial, que reduziu de 32 para 23 o número de pastas (depois voltando atrás, em alguns casos, como o Ministério da Cultura), destaca-se a MP nº 727/2016, cujo objetivo foi eliminar o que o governo entendia serem “entraves burocráticos e excesso de interferências do Estado” nos contratos de concessões do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), relacionado à infraestrutura, acelerando, ainda, a privatização de estatais.

Semanas depois, complementando a MP nº 727, o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, anunciou a devolução de R\$ 100 bilhões de ativos do BNDES ao Tesouro Nacional, desarticulando, imediatamente, seu papel estratégico na sustentação do chamado “neodesenvolvimentismo brasileiro”¹² (IPEA, 2016, p. 7). Junto, o governo também já manifestou intenção de extinguir o Fundo Soberano, criado em

12 Balanço: veja o que foi feito durante o governo provisório de Temer. *Portal EBC*, 30/08/2016. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2016/08/balanco-veja-o-que-foi-feito-durante-o-governo-provisorio-de-temer>>. Acesso em: 11/10/2016.

2008, a fim de aliviar os efeitos dos ciclos econômicos no país. O fundo, hoje, possui um patrimônio de cerca de R\$ 2 bilhões. (IPEA, 2016, p. 7).

Na sequência, a Câmara Federal aprovou a PEC nº 87/2016 (PEC da DRU), de autoria de Dilma Rousseff, prorrogando a Desvinculação das Receitas da União até 2023 e ampliando de 20% para 30% o percentual desvinculado. Com isto, o governo Temer terá à disposição 30% das contribuições sociais, antes vinculadas à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), para outras áreas como, por exemplo, o financiamento público das privatizações e o pagamento da dívida pública.¹³

Para completar o quadro do ajuste fiscal, o governo encaminhou ao Congresso Nacional, em 16/06/2016, a PEC nº 241, aprovada em primeiro turno pela Câmara dos Deputados, em 10/09. A proposta altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o Novo Regime Fiscal, que impõe limites à expansão da despesa primária da União a longo prazo, por 20 anos.

Conforme a nota técnica do Ipea sobre a PEC nº 241, a revisão da meta de ajuste fiscal começou ainda com Dilma Rousseff, em março de 2016, quando enviou Projeto de Lei nº1, de 2016 CN, prevendo um superávit de R\$ 2,7 bilhões, com um déficit de R\$ 96,7 bilhões. Temer, ao assumir, o reapresentou – embora o projeto de Dilma ainda tramite no Congresso Nacional –, com nova definição da meta. Seu projeto, prontamente aprovado, fixou a meta da União para déficit de R\$ 170,5 bilhões (sendo, déficit primário de R\$ 113,9 bilhões e R\$ 56,6 bilhões em despesas e passivos anteriormente contratados. A nova meta teve como fundamento a revisão dos parâmetros macroeconômicos e as previsões de receitas consideradas incertas ou extraordinárias, como regularização de ativos, recriação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras), excluídas da previsão de arrecadação. (IPEA, 2016, p. 3).

A simulação feita pelo Ipea (2016, p. 9), acerca das diferenças anuais entre as despesas com educação e saúde, no período de 2002 a 2015, e as mesmas despesas sob a regra proposta pela PEC, se aplicada

13 Idem.

no mesmo período, indica que os gastos nestas áreas teriam sido significativamente menores, -47% no caso da educação e -27%, no caso da saúde. A perda, em termos de montante de recursos, teria sido, respectivamente, de R\$ 295,9 bilhões e R\$ 377,7 bilhões.

Outra consequência em caso de aprovação da PEC nº 241 é a possível revogação ou alteração da política de valorização do salário mínimo, implantada em 2007 para o período até 2023. Além da desvinculação de benefícios, como pensão por morte e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), do salário mínimo. Atualmente, o salário mínimo é corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), mais a variação do Produto Interno Bruto (PIB) do biênio anterior – regra válida até 2019. A proposta de Emenda da Constituição pretende desindexar o reajuste do BPC do salário mínimo, a fim de desvalorizar o benefício e, com isto, desestimulá-lo, já que, atualmente, são cerca de 23 milhões de trabalhadores e trabalhadoras que o recebem, produzindo um gasto público da ordem de R\$ 19,9 bilhões mensais, ou 49% do total de benefícios do INSS.¹⁴ Outro aspecto da PEC, tratado em nota de rodapé, é a venda das dívidas ativas da União para empresas privadas, que captam esse passivo a taxa zero, fazem a negociação autorizada pelo governo, com abatimentos altíssimos, e embolsam todo o lucro; lucro este que tem a sua origem de receita na contribuição compulsória dos trabalhadores. Na prática, significa a revogação da Constituição Federal de 1988, de maneira arbitrária, autoritária e, pior, sem a convocação de uma Constituinte, o que torna essa PEC claramente ilegal, indicando, pois, a própria ilegalidade do Estado.

Isto, sem falar da PL nº 4.330/04, de autoria do PMDB e do Solidariedade, que visa a terceirização das atividades fim, ou seja, de qualquer setor de uma empresa, já aprovado pela Câmara dos Deputados, a “flexibilização” da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), aprofunda a precarização do trabalho e do trabalhador, impactando, ainda, sobre as formas organizativas da classe, especialmente no que toca à luta por direitos.

14 Governo estuda desvincular benefícios do salário mínimo, confirma Padilha. *Folha de S. Paulo*, 28/09/2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/09/1817634-governo-estuda-desvincular-beneficios-do-salario-minimo-confirma-padilha.shtml>>. Acesso em: 12/10/2016.

A proposta de reforma (ou contrarreforma) da aposentadoria preparada pelo governo de Temer a ser enviada ao Congresso Nacional deverá instituir a idade mínima de 65 anos para homens, além de um tempo mínimo de contribuição de 25 anos (tempo que, atualmente, é de 15 anos). Além disso, a proposta deve alterar a fórmula do cálculo para a aposentadoria. De acordo com a imprensa, o governo estuda duas possibilidades: (a) quem se aposentar com os requisitos mínimos (65 anos de idade e 25 anos de contribuição), receberia 75% da média salarial, acrescida de 1 ponto percentual a cada ano extra de contribuição – assim, para ter o benefício integral, o trabalhador teria que acumular 50 anos de contribuição; (b) com os requisitos mínimos, o trabalhador receberia 80% da média salarial, mais 1% a cada ano extra – neste caso, o trabalhador acumularia 45 anos de contribuição. Além disso, a proposta deverá proibir o acúmulo de aposentadoria e pensão por morte, bem como desvincular a aposentadoria e outros benefícios ao reajuste do salário mínimo. A medida deve atingir ao conjunto dos trabalhadores com idade até 50 anos.¹⁵

Não obstante, tramita também a reforma (ou contrarreforma) da educação, por meio da MP nº 84/2016. Os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb), divulgados no início de setembro, mostram que o ensino médio da rede pública atingiu o índice de 3,7, diante de uma meta de 4,3. Com isto, no dia 22 de setembro, o governo de Temer, por meio de seu ministro da Educação, o administrador de empresas Mendonça Filho, enviou ao Congresso a MP nº 84/2016, com vistas a promover uma “reforma na educação brasileira”. A “reforma” está sendo duramente criticada por importantes setores sociais, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas, pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), a qual considerou “temerário” o uso de Medida Provisória para o tratamento de questão de tal magnitude, além de inúmeros movimentos sociais e organizações de luta pela educação no país. Tomada às pressas pelo governo, além de ampliar a privati-

15 Proposta de reforma da Previdência exige mais 10 anos de contribuição. *Folha de S. Paulo*, 24/09/2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/09/1816450-reforma-da-previdencia-exige-mais-10-anos-de-contribuicao.shtml>>. Acesso em: 08/11/2016.

zação dos ensinos médio e superior, extinguir a obrigatoriedade de disciplinas como Filosofia e Sociologia no ensino médio, redução da carga horária de disciplinas fundamentais para o desenvolvimento cognitivo, entre outras, além do que não enfrenta os problemas estruturais da educação brasileira.¹⁶ E vale ressaltar que a “reforma” vem no contexto de ascensão do perigoso movimento “Escola Sem Partido” (PLS nº 193/2016, PL nº 1.411/2015, PL nº 867/2015), que tem por objetivo restringir conteúdos escolares sob o manto da falsa neutralidade do conhecimento, contrariando princípios constitucionais como liberdade e pluralismo de ideias e conhecimentos.¹⁷

No campo...

Em abril de 2016, um Acórdão (nº 775/2016) do Tribunal de Contas da União (TCU) bloqueou o cadastro de cerca de 580 mil famílias assentadas. O órgão cruzou dados da Receita Federal, Renavam, Sistema Nacional de Cadastro Rural, Sistema de Controle de Óbitos, Cadastro Nacional de Empregados e Desempregados, Siape, CadÚnico, Rais, Sisac, entre outros, e identificou irregularidades entre candidatos com perfis que não se enquadram nos critérios do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para receber o direito pela terra. Em nota oficial, o Incra esclareceu que as “... discrepâncias resultantes do cruzamento de bases de dados distintas (...) são insuficientes para caracterizar ‘irregularidades’ na concessão de parcelas em projetos de assentamentos...” (INCRA, 2016, [s.d.]). Ainda assim, o órgão manteve o bloqueio das famílias – liberado parcialmente, meses depois – impedindo que milhares de trabalhadores e trabalhadoras acessassem direitos e políticas públicas, tais como aposentadoria rural, assistência técnica, Plano Safra, além de suspender os processos de seleção de novos beneficiários da reforma

16 Reforma do ensino médio traz concepção elitista de educação e deve ampliar evasão. *Rede Brasil Atual*, 22/09/2016. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2016/09/reforma-do-ensino-medio-de-temer-desagrada-especialistas-estudantes-e-ministerio-publico-1018.html>>. Acesso em: 12/10/2016.

17 Escola Sem Partido: estratégia golpista para calar a educação. *Carta Capital*, 08/08/2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/educacao/escola-sem-partido-estrategia-golpista-para-calar-a-educacao>>. Acesso em: 12/10/2016.

agrária. Isto, sem qualquer trabalho de campo ou contato com as famílias de assentados. Em conjunto com o acórdão do TCU, o governo federal suspendeu os programas públicos de atendimento à agricultura familiar, assistência técnica, programas de aquisição de alimentos e de construção de moradias populares, tais como Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates), Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), Terra Forte, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (Pnae), Minha Casa Minha Vida Rural. O PAA foi reduzido de R\$ 478 milhões para R\$ 294 milhões, deixando de atender mais de 50 mil famílias.

Tratou-se, pois, de uma espécie de “sobrevivo” da contrarreforma que virá – e que teve início com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pelas políticas públicas voltadas à agricultura familiar. De acordo com o conservador jornal *Estadão*: “é alvissareira a notícia de que o governo de Michel Temer prepara o lançamento de um programa de reforma agrária com critérios diferentes dos praticados até agora”. E vaticinava: “já é mais que hora de se promover uma reforma da reforma agrária, na qual se abandone uma visão anacrônica do tema”. Segundo este porta-voz do *Estado*: “... a ideia do governo federal é interromper a criação de novos assentamentos – afinal, há cada vez menos gente interessada em trabalhar no campo – e regularizar a distribuição de terras já distribuídas”.¹⁸

O novo plano de reforma agrária a ser proposto pelo governo Temer baseia-se no acórdão do TCU, que aponta irregularidades na política de reforma agrária. Segundo o presidente do Inkra, Leonardo Góes: “avalio que a Medida Provisória marcará uma nova fase da reforma agrária no país (...). A MP tem como foco principal quatro questões: a titulação, a seleção de famílias, a regularização das ocupações e a obtenção de terras”.¹⁹ Ainda de acordo com Góes, “o governo estabeleceu como meta a emissão de cerca de 750 mil título de proprie-

18 Reforma da reforma agrária. Editorial. *Estadão*. 15/10/2016. Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,reforma-da-reforma-agraria,10000082269>>. Acesso em: 15/10/2016.

19 Medida Provisória marcará uma nova fase da reforma agrária no país. Inkra, Disponível em: <<http://www.inkra.gov.br/noticias/medida-provisoria-marcara-uma-nova-fase-da-reforma-agraria-no-pais>>. Acesso em: 25/10/2016.

dade até o fim de 2018”.²⁰ A bem da verdade, conforme apurou o portavoz do governo, o jornal *Estadão*, serão precisos 753.933 títulos de propriedade neste período.²¹ Entre 2000 e 2002, foram emitidos 62.196 títulos. Já entre 2003 e 2015, sob os governos do PT, o número caiu para 22.729. “Todas as 30 superintendências regionais estão mobilizadas para que a meta seja cumprida integralmente e no prazo”.²² No fundo, a medida visa converter as áreas de assentamento rural em reserva de valor ao capital, na medida em que converte a concessão de uso em propriedade privada, mercantilizando a terra. Deste modo, “a reforma agrária, institucional e empreendedorista, funciona como o mais profundo golpe que se poderia dar sobre a Reforma Agrária popular, um golpe muito mais poderoso do que aquele encetado pela ditadura”. (PINASSI; FIRMINO, 2013, s.p.).

É importante notar, como faz Guilherme Delgado, que a estrutura econômica dos setores que cresceram à frente dos demais na economia política do “neodesenvolvimentismo” – o termo é por minha conta –, quais sejam, a produção de petróleo, da hidroelétrica, do agromercado e da mineração, possuem um mesmo denominador comum: “todos esses ramos produtivos operam com base no monopólio de recursos naturais, que nas suas dotações originais independem de investimento ou da aplicação do trabalho humano para produzi-las”. (DELGADO cit. por SAMPAIO JR., 2012b, s.p.). Além disso, “... submetidos à exploração intensiva ou extensiva [como são], derivada da demanda por *commodities*, produzem rendas fundiárias, que são objetos de ávida disputa no processo de apropriação da renda e da riqueza social” (DELGADO cit. por SAMPAIO JR, 2012b, s.p.).

Parece razoável afirmar que o acirramento da concorrência global intercapitalista, no quadro de crise estrutural do capital, da qual deriva a nova disputa imperialista pelos recursos naturais, ecológicos e energéticos, é um componente da máxima relevância para a compreensão da deflagração do golpe como mecanismo de aceleração do processo de transferência de valor para os países do centro do sistema do capital.

20 Medida Provisória marcará uma nova fase da reforma agrária no país. In: Inca, Disponível em: <<http://www.inca.gov.br/noticias/medida-provisoria-marcara-uma-nova-fase-da-reforma-agraria-no-pais>>. Acesso em: 25/10/2016.

21 Idem nota 18.

22 Idem nota 19.

A rapidez com a qual o novo governo tem assumido medidas para tanto, “justificadas” pelo “discurso da necessidade de salvar o país da crise”, assim o indica.

Para onde vai o governo?

Passados seis meses desde que Michel Temer assumiu o Palácio do Planalto como presidente interino, as contradições internas do governo já são explícitas, a começar pela queda, quase imediata, de cinco de seus ministros ligados a denúncias da Operação Lava-Jato: Romero Jucá (ministro do Planejamento), Henrique Alves (Turismo), Fabiano Silveira (Transparência, Fiscalização e Controle) e Geddel Vieira Lima (Secretaria de Governo). Pelo menos outros 14 ministros estão implicados nas investigações e até mesmo o presidente da República, delatado por Sérgio Machado, ex-presidente da Transpetro, que afirmou que Temer teria recebido R\$ 1,5 milhão e se envolvido em crimes de organização criminosa, corrupção ativa e passiva e lavagem de dinheiro. Mas, em razão do cargo que ocupa, o presidente “interino” não pode ser investigado por atos alheios ao período de exercício da função, durante o mandato.²³ Mesmo depois de se concretizar juridicamente o processo de afastamento da presidenta, concedendo a Temer o mandato até dezembro de 2018, sua condição permanece transitória, e em dois sentidos complementares.

Primeiro, a necessidade do capital em acelerar o ajuste econômico, com objetivo de ampliar sua margem de viabilidade produtiva, por meio da valorização/acumulação e transferência da riqueza social para o centro do sistema do capital, não conseguiu, no mesmo ritmo, recompor o bloco de forças interno a contento. Michel Temer não é o *condottiere* mais adequado exigido pela burguesia para sintetizar o bloco de poder e operar as medidas necessárias para afirmar o lugar do Brasil na estrutura global do capital como fornecedor de *commodities* e plataforma de valorização financeira. A conjuntura política interna e a forma da imposição do golpe o levaram a ocupar o mais alto posto de

23 Relator da Lava-Jato no STF fatia delação que cita Temer. *O Estado de S. Paulo*, 23/09/2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,teori-autoriza-fatiamiento-de-delaçao-de-sergio-machado-em-quatro-novos-procedimentos-no-stf,10000077887>>. Acesso em: 09/11/2011.

comando do Palácio do Planalto. No entanto, Temer não sintetiza o conjunto de interesses burgueses que confluíram para a queda de Dilma Rousseff – *vide* a defesa por eleições gerais, expressa por um importante banqueiro.²⁴ Ao mesmo tempo, as trapalhadas do Planalto, por exemplo, com o fechamento e a reabertura de ministérios, além da denúncia da maior parte de seus ministros na Operação Lava-Jato, fragilizam a manutenção do governo.

É certo que Temer conta com a prontidão do Congresso Nacional na aprovação das medidas para o capital – e de um mecanismo midiático de dispersão de notícias bastante favorável. Mas isto não se traduz, necessária e automaticamente, em unidade do novo bloco de forças no governo. Internamente, as divergências já ganham as páginas da imprensa, como o episódio no qual o Ministro das Relações Exteriores, um dos importantes articuladores do golpe, foi escamoteado por Temer, durante viagem aos EUA.²⁵

Segundo, e por decorrência, Temer ainda pode ser deposto antes mesmo do término de seu mandato, pois, embora esteja promovendo um conjunto de contrarreformas importante para atender à sanha do capital predatório, cigano e apátrida, acelerando a transferência da riqueza nacional para o exterior, o bloco de forças que dá sustentação ao governo parece não atender às expectativas do conjunto das frações burguesas. Além disso, o ajuste do desajuste do ajuste tem se mostrado um ajuste desajustado, como já era esperado, em face da experiência recentíssima de Dilma Rousseff. A imprensa diária já tem dado conta que a expectativa dos empresários na melhoria das condições de investimentos caiu, segundo a Fundação Getúlio Vargas, em 15 dos 19 setores industriais pesquisados.²⁶

24 Setúbal defende novas eleições presidenciais. *Portal Brasil 247*, 17/03/2016. Disponível em: <<http://www.brasil247.com/pt/247/economia/221486/Set%C3%BAbal-defende-novas-elei%C3%A7%C3%B5es-presidenciais.htm>>. Acesso em: 09/11/2016.

25 José Serra, um chanceler ‘decorativo’. *Carta Capital*, 23/09/2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/jose-serra-um-chanceler-decorativo>>.. Acesso em: 22/11/2016.

26 A economia brasileira à beira do precipício. *Carta Capital*, 14/06/2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/926/a-beira-do-precipicio>>. Acesso em: 15/11/2016.

A situação financeira das empresas no mês de setembro bateu recorde histórico, com 244 pedidos de recuperação judicial, contra 147 no mesmo período de 2015 e encolhimento do crédito para as empresas, com recuo de 16,4%, no terceiro trimestre de 2016. No âmbito das exportações, o saldo da balança comercial, em outubro deste ano, foi de 2,3 bilhões de dólares, o menor desde o mês de fevereiro e com um registro de queda de 10,2% em comparação com outubro de 2015. Além disso, a importação de bens de capital, também no mês de outubro deste ano, e a produção interna desses bens registrou queda de 7,2%, indicando baixa dos investimentos. O pagamento antecipado ao Tesouro Nacional de R\$ 100 bilhões, anunciado pelo ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, contrariou a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos e a Federação das Indústrias de São Paulo, já que aniquila a linha de crédito para Financiamento de Máquinas e Equipamentos (Finame), que exerce importante papel na política industrial do país, se é que ela existe. Com a proposta do governo de alterar as regras de financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o BNDESPar deve ser liquidado, uma vez que o Banco conta com 40% do fundo.²⁷

Por isso, não será estranho se Temer cair pelo mesmo mecanismo que legitimou sua ascensão ao Executivo – o que não significa que o novo normal jurídico-político não possa ser mantido, inclusive com supressão de eleições diretas. Nesse sentido, não podem ser esquecidos os quatro processos junto ao Tribunal Superior Eleitoral que pedem a cassação da chapa Dilma-Temer.²⁸

Por outro turno, as manifestações de descontentamento contra o governo Temer também vêm ganhando volume, desde que o presidente assumiu interinamente. Capitaneados, sobretudo, pelo Partido dos Trabalhadores e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), inúmeros atos, manifestações, marchas, greves, entre outras lutas, têm

27 A economia brasileira à beira do precipício. *Carta Capital*, 14/06/2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/926/a-beira-do-precipicio>>. Acesso em: 15/11/2016.

28 Ministros do TSE aguardam instrução do processo de cassação da chapa Dilma-Temer. *Agência Brasil*, 16/11/2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-11/ministros-do-tse-aguardam-instrucao-do-processo-de-cassacao-da-chapa-dilma>>. Acesso em: 17/11/2016.

marcado a agenda da esquerda, sob a palavra de ordem “Fora Temer” – que ganhou o vocabulário popular cotidiano, produzindo um importante elemento de unificação política, ainda que parcial e, até certo ponto, artificial, que vai do PCO ao PT, da CUT à Conlutas, passando pelo PSTU, PSOL, Intersindical, CTB, MST, MTST, e as organizações que compõem a FBP e a Frente Povo Sem Medo (a primeira, articulada pelo MST e a segunda, pelo MTST).

A “denúncia do golpe” e do “atentado contra a frágil democracia”, tão cara ao Brasil, mais uma vez, se tornou elemento unificador no âmbito das lutas populares – não raro, polarizando-se entre o “volta Dilma” e a defesa das “eleições gerais”. Lutas em torno de pautas que defendem direitos em processo de desintegração, a exemplo das ocupações das escolas públicas, greves de inúmeras categorias de trabalhadores, manifestações contrárias à PEC nº 241 (no Senado, PEC nº 55), também ganham expressão, embora de modo fragmentado.

No entanto, com a aceleração do ajuste, a palavra de ordem que mobilizou e produziu alguma unidade entre as esquerdas parece perder força, carecendo, pois, do amálgama que apenas a construção de uma nova estratégia política de esquerda pode ser capaz de fornecer. Nada parece indicar, porém, que a classe trabalhadora organizada caminha nesse sentido, de modo que, se o governo cair, não deverá ser por uma alternativa autêntica da classe trabalhadora, mas pelas mesmas que ora lhe dão sustentação. E se a insistência na estratégia que levou o PT ao Executivo em 2003 (e à capitulação) sair vitoriosa em 2018, canalizada pela figura carismática de Lula da Silva, e pelos esforços dos mais destacados instrumentos de organização da classe, a exemplo do MST, teremos, então, perdido mais uma grande chance histórica de (re)construção de uma nova estratégia política, livre do canto do cisne de todas as formas do (neo)desenvolvimentismo do capital e de suas personificações, entre elas o próprio Partido dos Trabalhadores.

Estado de exceção? Rumo às considerações finais

As formações estatais historicamente dadas do sistema do capital devem se afirmar como *executoras* eficazes das regras necessárias para a manutenção da ordem socio-reprodutiva estabelecida. Naturalmente, a “Lei” deve ser definida e alterada em

conformidade, a fim de atender às mudanças nas relações de poder e às alterações correspondentes dos antagonismos fundamentais inseparáveis do metabolismo de reprodução social do capital. Essa maneira de impor a legitimidade do Estado é viável por vezes em sintonia com as ‘normas constitucionais’, e outras vezes só através da suspensão e violação de todas as regras desse tipo. O desenvolvimento histórico decide qual dos dois deve prevalecer sob as circunstâncias dadas e, via de regra, mutáveis. Por isso, é totalmente arbitrário postular como *norma* a constitucionalidade ideal ou sua necessária suspensão ou abolição. Ambas vão – ou melhor, *vão e vêm* – juntas com uma regularidade espantosa. (MÉSZÁROS, 2015, p. 56-57).

Veja-se, por exemplo, o conjunto de ações do Estado que recaem sobre os movimentos sociais, como enquadramento de militantes de movimentos sociais na Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/13), de autoria da senadora Serys Shessarenko, do PT/MT;²⁹ Lei Antiterrorismo (Lei nº 13.260/16), de autoria do então ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, do PT; autorização judicial para prática de tortura de estudantes que se organizam em ocupações de escolas;³⁰ necessidade de autorização para a realização de reuniões e protestos em locais públicos (ora em discussão no Supremo Tribunal Federal);³¹

29 Membros do MST são presos com base em Lei de Organizações Criminosas. *Folha de S. Paulo*, 05/08/2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1799397-membros-do-mst-sao-presos-com-base-em-lei-de-organizacoes-criminosas.shtml>>. Acesso em: 15/11/2016.

30 A decisão judicial pela reintegração de posse de uma escola de ensino médio, no Distrito Federal, ocupada por estudantes secundaristas – a exemplo de outras centenas no país –, em protesto à contrarreforma da educação planejada por Temer, assinada pelo magistrado Alex Costa de Oliveira, dizia: “Como forma de auxiliar no convencimento à desocupação, autorizo expressamente que a Polícia Militar utilize meios de restrição à habitabilidade do imóvel, tal como suspenda o corte de fornecimento de água, energia elétrica e gás. Da mesma forma, autorizo que restrinja o acesso a terceiros, em especial parentes e conhecidos dos ocupantes, até que a ordem seja cumprida. Autorizo também que impeça a entrada de alimentos. Autorizo, ainda, o uso de instrumentos sonoros contínuos, direcionados ao local da ocupação para impedir o período de sono”. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Vara da Infância e Juventude do Distrito Federal. Decisão Judicial. 30/10/2016.

31 Aviso prévio sobre reunião pública é matéria com repercussão geral. 23/10/2015, Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/>>

ataques da Polícia Militar em manifestações massivas, sob a justificativa da necessidade de “dispersão” ou “contenção de distúrbios”;³² cerceamento de manifestações artísticas;³³ despejos sem mandado de reintegração de posse, sob a tese da autotutela (interpretação do art. 1.210, do Código Civil, respaldada pelo Despacho nº 193/2016, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, motivada pela ocupação das escolas estaduais);³⁴ ameaça de intervenção da Polícia Federal em organizações sindicais;³⁵ decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do corte de salários de servidores públicos que exercem direito à greve, assegurado pela Constituição Federal;³⁶ uso de escutas telefônicas, sem autorização judicial;³⁷ prisão seletiva de condenados em 2ª instância, aprovada pelo STF;³⁸ infiltração de espões em movimentos sociais, como, por exemplo, no caso de manifestantes antiTemer, presos em setembro de 2016 antes mesmo de as manifestações começarem, por

verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=302445>. Acesso em: 15/11/2016.

- 32 Após ato contra Temer em SP, PM joga bombas em manifestantes. *O Globo*, 04/09/2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/apos-ato-contra-temer-em-sp-pm-joga-bombas-em-manifestantes-20050179>>. Acesso em: 15/11/2016.
- 33 PM interrompe peça de teatro em praça e prende ator em Santos. *Folha de S. Paulo*, 31/10/2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/10/1827987-pm-interrompe-peca-de-teatro-em-praca-e-prende-ator-em-santos.shtml>>. Acesso em: 15/11/2016.
- 34 Condepe vai analisar ações da PM de Alckmin sem mandado judicial contra secundaristas. *Brasil de Fato*, 19/10/2016. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/10/19/condepe-vai-analisar-acoes-da-pm-de-alckmin-sem-mandado-judicial-contra-estudantes/>>. Acesso em: 15/11/2016.
- 35 Presidenta da Apeoesp denuncia ameaça de intervenção nos sindicatos e na CUT. *Causa Operária*, 10/10/2016. Disponível: <<http://causaoperaria.org.br/presidenta-da-apeoesp-denuncia-ameaca-de-intervencao-nos-sindicatos-e-na-cut/>>. Acesso em: 15/11/2016.
- 36 USP novamente corta salário dos servidores em greve. *Esquerda Diário*, 14/06/2016. Disponível em: <<http://www.esquerdadiario.com.br/USP-novamente-corta-salario-dos-servidores-em-greve>>. Acesso em: 15/11/2016.
- 37 Delegado e agente confirmam que PF fez escuta ilegal na cela de Yousseff. *O Globo*, 02/07/2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/delegado-agente-confirmam-que-pf-fez-escuta-ilegal-na-cela-de-yousseff-16636098>>. Acesso em: 15/11/2016.
- 38 Prisão após condenação em segunda instância recebe elogios. *Portal G1*, 06/10/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/10/prisao-apos-condenacao-em-segunda-instancia-recebe-elogios.html>>. Acesso em: 15/11/2016.

meio dos serviços de inteligência de um capitão do Exército infiltrado. E a Portaria Normativa, de dezembro de 2013, editada por Dilma Rousseff, pós-Jornadas de Junho, que dispõe sobre operações de garantia da Lei e da Ordem, conferindo mais “liberdade” para as repressões em manifestações públicas.

Todos estes mecanismos de controle/coerção do Estado, que ora constroem com força as manifestações em contrário que emergem na sociedade civil, precedem o golpe de Estado. Eles compõem o conjunto de instrumentos que o Estado dispõe, permanentemente, para garantir, quando necessário e do modo mais conveniente, o *status quo*. Se, como afirmou István Mészáros, o desenvolvimento histórico decide os termos da definição ou alteração da lei, de acordo com os antagonismos fundamentais inseparáveis da reprodução social do capital, é absolutamente arbitrário postular um “Estado de exceção”, dada sua “regularidade espantosa”. A suspensão do “Estado de direito” é o modo permanentemente ilegal do Estado de impor sua “legitimidade”, ainda que venha a ferir a Lei, que também pode ser alterada – e é – a qualquer tempo.

É deste modo que o Estado pode tomar as medidas que convier ao bloco de forças dominante, no marco de sua ilegalidade inerente, a fim de garantir a viabilização da reprodução capitalista, seja por meio do “contorno” da Lei, seja por meio de sua alteração. Por esta razão, a judicialização da luta por direitos e a criminalização de movimentos, organizações e partidos políticos de esquerda, podem recuar ou recrudescer, por meio do uso de instrumentos legais cuja execução/aplicação nem sempre segue o rito jurídico previsto ou mesmo por meio de instrumentos não previstos em lei. Isto, no entanto, não confere ao Estado um caráter “excepcional”, senão a adequação dos mecanismos que regem esta forma de controle político-social ao metabolismo do sistema do capital, sob condições de crise estrutural.

Mas a questão que não podemos contornar é que a defesa da “legalidade” e do “Estado de direito” é cara à classe trabalhadora, justamente em razão da “espantosa regularidade” do “Estado de exceção”, decorrente de uma formação social dependente e servil ao capital transnacional do centro do sistema. Isto nos coloca, historicamente, em posição defensiva com relação aos poucos avanços democráticos conquistados, tornando o “contingente” uma “luta necessária”. No

limite, é isto que faz da interpretação do equivocado par conceitual “Estado de exceção/Estado de direito”, sobretudo pelas esquerdas, um importante mote político para o resguardo dos escassos direitos sociais arduamente conquistados pela classe trabalhadora, não raro, nublando o fato de que a superação necessária das contradições que recaem com força sobre ela – e ao conjunto da sociedade – não está no “Estado de direito”, tampouco no interior da ordem do capital.

**Artigo submetido em 30 de novembro de 2016 e aceito
para publicação em 23 de janeiro de 2017.**

Referências

CARLEIAL, LIANA MARIA DA FROTA. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. **Estudos Avançados**, v. 29, n. 85, p. 201-214, dez./2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000300014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11/10/2016. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142015008500014>>.

INCRA. **Nota Oficial Incra-Acórdão TCU. 2016**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/nota-oficial-incra-acordao-tcu>>. Acesso em: 14/10/2016.

IPEA. Nota Técnica n. 28. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: set./2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf>. Acesso em: 10/11/2016.

FIRMIANO, Frederico Daia. **O padrão de desenvolvimento dos agronegócios no Brasil e a atualidade histórica da reforma agrária**. São Paulo: Alameda, 2016.

MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado**. São Paulo: Boitempo, 2015.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

PINASSI, Maria Orlanda. El lulismo, los movimientos sociales en Brasil y el lugar social de la política. **Herramienta**. n. 46, Año XV, mar./2011.

PINASSI, Maria; FIRMIANO, Frederico. O MST, a reforma agrária e o neodesenvolvimentismo. **Correio da Cidadania**, São Paulo, 06/08/2013.

POCHMANN, Marcio. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

SANTOS, Diogo. A importância do pré-sal na geopolítica do petróleo. **Carta Maior**. 22/12/2014. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FPolitica%2FA-importancia-do-Pre-Sal-na-geopolitica-do-petroleo%2F4%2F32497>>. Acesso em: 25/10/2016.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social e Sociedade**, n. 112, p. 672-688, 2012.

Universidade Distrital e democratização da educação superior no Distrito Federal e Entorno / *District University and democratization of higher education in the Federal District and Surroundings*

ERLANDO SILVA RESES¹

JOÃO FLÁVIO CASTRO MOREIRA²

Resumo: O presente artigo tem como foco a análise do fenômeno do privatismo na educação superior (ES), entre o período 1996-2012, no âmbito do Distrito Federal (DF). Nessa linha, parte-se da comparação histórica entre o referido fenômeno e as ideias progressistas originais na constituição da Universidade de Brasília (UnB). Busca-se convergências e divergências entre o processo privatizante observado e o atendimento de uma crescente demanda por ensino superior, evidenciando a necessidade de ampliação do espaço público de ES em Brasília. Presente na concepção da UnB, o ideal de suprir uma demanda por vagas na ES foi gradualmente minado pela expansão do privatismo em período recente. Paralelamente à expansão da iniciativa privada na ES do DF, a insuficiência de vagas para ingresso na UnB cria demanda por outro espaço universitário público pela sociedade civil. A luta pela fundação de nova universidade pública distrital no

-
- 1 Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). É professor da Faculdade de Educação (FE) e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UnB (PPGE). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Materialismo Histórico-Dialético e Educação (CONSCIÊNCIA) da FE/UnB. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (GEPT) do Departamento de Sociologia da UnB. Coordenador de Programas de Extensão de Acesso à Educação Superior (FORMANCIPA e Pós-Populares). Autor, co-autor ou organizador das obras: *De Vocação para Profissão: Sindicalismo Docente da Educação Básica no Brasil* (Ed. Paralelo 15, 2015); *Universidade e Movimentos Sociais* (Ed. Fino Traço, 2015) e *Sociologia no Ensino Médio: Cidadania e Representações Sociais de Professores e Estudantes* (Ed. Fino Traço, 2016). E-mail: erlando@unb.br
 - 2 Licenciado em História pela PUCMinas. Mestre em História pela UnB. Doutor em Educação pela USP. E-mail: moreira.joaoflavio@gmail.com

DF ganha relevo, fortificada no protagonismo dos movimentos sociais. Dialecticamente, essa luta tem produzido acirrados embates de interesses antagônicos.

Palavras-chave: Universidade Distrital; expansão do ensino superior público; privatismo; movimentos sociais; acesso à educação superior.

Abstract: This article focuses on the analysis of the phenomenon Privatism in Higher Education (HE) between the period 1996 to 2012, in the Federal District (DF). In this line, it is part of the historical comparison between that phenomenon and the original progressive ideas in the constitution of the University of Brasília (UnB). Search is convergences and divergences between the privatization process observed and answering an increasing demand for higher education, highlighting the need to expand the HE of public space in Brasília. Present in the design of UnB, the ideal of meeting a demand for places in higher education was gradually undermined by the expansion of Privatism in recent years. In parallel with the expansion of private enterprise in the HE of the DF, the lack of places for admission to the UnB creates demand for another public university space by civil society. The fight for the foundation of a new District public University in the DF gains prominence, fortified by the protagonism of social movements. Dialectically, this fight has produced fierce clashes of opposing interests.

Keywords: District University; expansion of the public higher education; privatism; social movements; access to the Higher Education.

A universidade é, na sociedade moderna, uma das instituições características e indispensáveis, sem a qual não chega a existir um povo. Aqueles que não as têm, também não têm existência autônoma, vivendo, tão-somente, como um reflexo dos demais (...) em essência, a reunião entre os que sabem e os que desejam aprender. (TEIXEIRA, 1962, p. 3).

A mais alta responsabilidade da universidade consiste no exercício das funções de órgão de criatividade cultural e científica, e de conscientização e crítica da sociedade. Satisfazer aos requisitos indispensáveis ao bom desempenho destas funções é tarefa muito difícil para qualquer universidade, particular-

mente para as universidades das nações subdesenvolvidas, onde isto é o mais necessário. (RIBEIRO, 1975, p. 241).

Por meio das epígrafes retiradas do pensamento de dois dos maiores idealizadores da Universidade de Brasília (1961) – Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira – deve-se ressaltar a importância social de funcionamento de uma instituição universitária. Apesar da distância entre o tempo presente e as duas assertivas, estas se mostram bem oportunas para refletir dilemas atuais do ensino superior do Distrito Federal (DF). Nessa lógica, este artigo almeja estudar o fenômeno do privatismo presenciado na educação superior (ES) no DF e cotejá-lo com o projeto de universidade, inicialmente idealizado de forma progressista por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro. A confrontação passado-presente busca elucidar a possibilidade de retomada de maior espaço público para a ES a partir da criação de uma nova Universidade Distrital no presente contexto. Para tanto, o artigo ganha corpo de estudo de caso centrado na análise comparativa, em âmbito quantitativo e qualitativo, de dados estatísticos que expressem consonância ou dissonância entre o processo de expansão do ES no DF, as ideias inicialmente projetadas para uma universidade brasiliense e a real demanda por vagas nesse nível de ensino ofertado pelo setor público, em período recente. Nesse sentido, preliminarmente opta-se por discutir as assertivas dos referidos idealizadores da universidade brasiliense em seu próprio contexto, para então, associá-las às práticas de cobertura e movimentos do DF e da região do Entorno pelo acesso à ES.³

Na primeira assertiva, Teixeira (1962) sublinha a universidade como instituição imprescindível para a existência de uma sociedade autônoma, condicionando-a como espaço imprescindível para a

3 A região do Entorno é composta de 22 municípios que fazem divisa ou em distâncias próximas ao DF. Em limites circunvizinhos às cidades do DF, mas abismalmente distantes no âmbito econômico, tais municípios abrigam uma população de 1.015.010 pessoas (IBGE, 2010). No âmbito do DF, integram a chamada Região Integrada de Desenvolvimento (Ride). A referida integração advém do desenvolvimento por parte dos municípios do entorno, consoante o processo de crescimento do DF, de relações comerciais e dependência de serviços e equipamentos públicos brasilienses.

essência de um ‘povo’. Em tal definição, considera-se povo como protagonista histórico, mediante a posse de uma universidade em espaço social próprio. Na segunda assertiva, reflete-se o papel da universidade na sociedade, levantando duas das funções universitárias primordiais: a criação cultural e científica e a conscientização social crítica. (RIBEIRO, 1975).

No tocante à produção da ciência e da cultura, pressupõe-se uma universidade que necessariamente desenvolva atividades de pesquisa e extensão. Quanto à universidade formadora de pensamento crítico-social, só é possível concebê-la em um meio universitário politizado, seja pelos movimentos estudantis combativos, ou movimentos sociais articulados ao meio universitário,⁴ sindicatos docentes e funcionários livres de aparelhamento estatal, autônomos também em relação ao setor privado. Tal complexidade não encontra as condições necessárias para uma formação crítica e politizada no terreno fragmentado das escolas de nível superior, institutos tecnológicos ou conjunto de faculdades isoladas. As instituições de ES que contemplam a riqueza desses elementos, aparentemente dispersos e desordenados, mas coerentemente integrados ao debate crítico, são as universidades.

No Brasil, as instituições que mais contemplam as características supramencionadas são as universidades públicas. No âmbito do DF, em meio ao processo crescente de privatização no ensino superior, a função histórica de politização e criticidade têm recaído sobre uma única universidade pública: a Universidade de Brasília (UnB). No entanto, diante das transformações históricas que caracterizaram as últimas décadas no DF – crescimento populacional acelerado, mudanças, permanências e alternâncias políticas – parecem colocar limites institucionais à UnB, deslocando-a de suas possibilidades e idealizações plausíveis.

4 Um exemplo desta articulação entre movimentos sociais e meio universitário é o Programa de Extensão intitulado Pós-Populares – Democratização do Acesso à Universidade Pública pelo Chão da Pesquisa, coordenado pelo professor Erlando da Silva Rêses (TEF/FE/UnB). Disponível em: <www.pospopularesunb.blogspot.com.br>.

Concepção original da UnB e demanda por educação superior no DF

A ideia da fundação da UnB não só atendeu os anseios da sociedade de Brasília por cursos superiores, e do Estado, por qualificação de quadros funcionais para a alta burocracia da capital do país – recém-inaugurada nos anos 1960 –, como também almejava corrigir os vícios das instituições universitárias até então existentes no Brasil. Nessa lógica, a UnB foi pensada em estruturas administrativas e acadêmicas que romperiam com velho modelo, servindo de referência como o novo tipo institucional que ajudaria o país a superar o seu “atraso” (RIBEIRO; TEIXEIRA, 1962). De alguma forma, a UnB remetia alguns aspectos da ideia de universidade de pesquisa concebida por Anísio Teixeira para a antiga Universidade do Distrito Federal (UDF), fundada no Rio de Janeiro, em 1935. Ao objetivar o desenvolvimento local e nacional por meio da investigação e inovação, a UDF, mantida pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, buscou se distanciar do modelo de uma universidade estritamente voltada para o ensino. A antiga UDF ambicionava não apenas produzir quadros profissionais para as burocracias, mas formar intelectuais: daí a sua vocação para a cultura e a liberdade, por meio de atividade de ensino, pesquisa e extensão, tal a concepção humboldtiana.⁵ Com uma duração efêmera de apenas quatro anos, aquela universidade foi prescrita em 1939, por rivalizar o projeto universitário do Estado Novo, o qual atribuíra referência nacional à Universidade do Brasil (UB), refundada em 1937. Naquele projeto, percebia-se a inviabilidade de funcionamento de uma universidade dominante para as elites nacionais, ao tempo que, em nível local, consolidava-se outra que desempenhava papéis sobrepostos e contradominantes, sem o controle direto do governo federal.

Na comparação entre diferentes contextos históricos, não se pode puramente transpor um sobre o outro, mas sim analisá-los a partir de sua própria dimensão. Neste sentido, em um contexto atual diverso ao da UDF, a sociedade brasiliense contemporânea necessita de outra universidade para contemplar maior parcela das demandas reprimidas

5 A referência desta concepção universitária cabe ao alemão Wilhem Von Humboldt que pensou um modelo de universidade com a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão.

por ES. Não será uma universidade para rivalizar com a UnB, mas complementar-lhe nas lacunas. Tal como a UnB, com a efetivação do sistema de cotas raciais e sociais, tenta se distanciar cada vez mais de uma universidade para elites; uma nova universidade pública em Brasília deveria ser voltada, desde seu início, para as classes populares. Nessa concepção, uma nova Universidade Distrital (UD), também deverá diferenciar-se objetivamente da elitizada UDF (1935-1939), aproximando-se do contexto atual. É preciso que seu *campus* seja descentralizado entre várias cidades do DF, voltado para o desenvolvimento destas localidades. A descentralização não impede a composição de um *campus* principal. Entretanto, seguindo a lógica de descentralizar para desenvolver, o *campus* central deveria localizar-se em uma cidade mais desfavorecida socioeconomicamente – assim como os atos normativos -instituintes da UD já sinalizavam.

Distintamente, a UnB foi concebida em um *campus* centralizado e relativamente próximo aos centros de poder da nação. Tal fato, inquestionavelmente, acarretou-lhe problemas no período da ditadura militar (1964-1984). A UnB não chegou a ser oficialmente fechada, tal como a UDF, mas teve o seu desenvolvimento institucional em curso brutalmente interrompido (SALMERON, 2012). Por diversas vezes, o *campus* foi invadido, e a comunidade universitária duramente perseguida naquele contexto ditatorial cujo funcionamento foi mantido sob o controle vertical dos militares. Não obstante ocorrerem imensuráveis perdas institucionais e humanas ao longo desse processo, por meio da redemocratização política do país foram reconduzidos aos quadros da UnB alguns universitários e docentes que sobreviveram à ditadura.

No que tange àquele período, a partir dos anos 1980, tanto o contexto político de Brasília como a demanda social pelo ensino superior passam por muitas mudanças, a começar pelo crescimento populacional total e de grupos populacionais dentro de uma faixa etária regular apta a cursar o referido nível (de 18 a 24 anos). Na Tabela 1, a seguir, considera-se o significativo aumento dos contingentes populacionais totais e dos segmentos da faixa etária universitária que constituem a demanda líquida em potencial para as instituições de educação superior (IES) no DF.

Tabela 1 – Evolução populacional e da demanda líquida (faixa etária 18 a 24 anos) em potencial para o curso de nível superior (período 1970-2012)

Ano	Total	Faixa etária 18 a 24 anos	% da Pop Total
1970	537.492	81.149	15,10
1980	1.176.935	188.662	16,03
1991	1.601.094	250.488	16,64
2000	2.051.146	332.959	16,23
2010	2.562.963	334.939	13,07
2012	2.648.532	345.149	13,03
Variação em % (ano base: 1970)	392,76	326,33	- 2,07

Fonte: Elaboração própria. Cf. DataSUS, IBGE (2012)

De certo, nos seus dez primeiros anos, a UnB foi uma “universidade necessária”, tendo atendido satisfatoriamente a uma demanda intelectual por meio de suas seleções e vestibulares de concorrência muito mais baixa do que os processos para o ingresso entre meados dos anos 1970 e hoje. Entretanto, idealizada inicialmente para ofertar de dez mil a 15 mil vagas, a universidade registrou, em 2011, entre vinte e quatro mil matrículas presenciais em seu *campus* principal, e 27 mil, considerando-se os outros três *campi até então* inaugurados que passaram a oferecer cursos presenciais (RIBEIRO; TEIXEIRA, 1962; UnB, 2012). O crescimento institucional ultrapassa em quase duas vezes o número de vagas para o qual a UnB foi projetada, sinalizando, ao longo dos anos, o esgotamento de suas possibilidades quanto ao atendimento da imensa demanda por ensino superior na capital da República e uma das maiores regiões metropolitanas do país. (IBGE, 2012).

Se for levada em conta a projeção inicial máxima para a matrícula na UnB, seriam necessárias outras universidades públicas para absorver as matrículas contempladas atualmente. Alguns *campi* da UnB foram recentemente construídos de maneira descentralizada, mas eles nem chegam perto de contemplar um mínimo de demanda por ES pública, ao se comparar o DF com outras Unidades da Federação (UFs). Como

não existe outra universidade pública no âmbito do DF, essa demanda fica represada ou é intensamente disputada pela iniciativa privada.⁶

Assim como no Rio de Janeiro dos anos 1930, ou mesmo naquela Brasília dos anos 1960, urge-se que no DF seja impulsionada uma universidade pública com características diferenciadas e que contemple a demanda social de seu próprio contexto. Uma “universidade necessária” que não só contemple a demanda por vagas, mas também resgate alguns aspectos ideários de liberdade e equidade, defendidas por Anísio Teixeira quando este ousou conceber a antiga UDF (RJ), aniquilada pelo autoritarismo político do Estado Novo (1937-1945), e a inovadora UnB, perseguida na ditadura militar (1964-1984) e sobrecarregada nos dias atuais.

A UnB não perdeu algumas de suas características originais e tem reafirmado a sua marca de vanguarda institucional e inovação no momento em que assume o sistema de cotas raciais para afrodescendentes e indígenas, tornando-se a primeira universidade brasileira a implementar a reserva social de vagas em meados dos anos 2000 (SOUSA apud RÊSES, 2015). O que existe de esgotamento na UnB é a sua capacidade de contemplar amplos segmentos populacionais do DF que demandam por ES, tal como fazia razoavelmente até a década de 1970.

Neste sentido, ao tentar atender o dinamismo da sociedade, a UnB se esforça para minimizar a falta de vagas por meio da construção descentralizada de outros *campi*. Apesar da expansão da UnB em período recente por meio do estabelecimento de três *campi* secundários no DF – situados nas cidades de Planaltina, Gama e Ceilândia –, é relevante dizer que eles não correspondem à real demanda por ingresso da população local e regional. De fato, sua expansão possui muitos limites, tanto no campo do financiamento e do orçamento federal para a ES, como pela carência de recursos institucionais, de espaço físico, e, principalmente, esgotamento da capacidade de lidar com a diversidade das demandas e necessidades educacionais representadas pela sociedade brasiliense.

6 Pela dificuldade de acesso aos dados relativos ao Entorno, opta-se neste trabalho por analisar apenas a população na faixa etária 18-24 anos residente e registrada por censos no DF.

Para entender o esgotamento das possibilidades da UnB em suprir minimamente a demanda para a ES, é preciso observar o crescimento populacional e a demanda líquida por ensino superior brasileiro – que não são acompanhados pela abertura mínima necessária de mais vagas na instituição e/ou em estabelecimentos públicos. Tal hipótese remete, inicialmente, à necessidade da análise mais aprofundada da Tabela 1, apresentada anteriormente.

Na lógica sinalizada pelos números populacionais, tendo como base os anos 1970, é possível inferir que, consoante à tendência de atração ao polo dinâmico da nova capital por migrantes em idade ativa, a demanda líquida em potencial para o ensino superior no DF acumulou crescimento da ordem de 325,33%, em 2012. No período analisado (1970-2012), ainda que o segmento populacional universitário – demanda líquida para ES (faixa etária de 18 a 24 anos) – tenha crescido menos que o conjunto total da população (392,76%), este grupo etário logrou aumento que ultrapassa, proporcionalmente, o incremento de vagas que a UnB pode realizar. Destarte, incrementava-se a dificuldade de concorrência para o ingresso na universidade. Apesar de se observar queda dos contingentes líquidos que demandam a ES na última década (-2,07%), não há dúvidas quanto à existência de lucrativo mercado educacional de nível superior que vem sendo ocupado pelo setor privado.

Em descompasso ao forte crescimento da demanda por ES ao longo do período analisado, a UnB pouco cresceu, tornando-se visivelmente menor quando inserida no contexto atual de processos seletivos ultraconcorridos e segmentados, face à escassez de vagas para uma ES pública. No âmbito das disputas pela matrícula pública e gratuita, seja no acesso às vagas contempladas por cotas sociais ou, mesmo, nas vagas para concorrência ampliada, faltam vagas e sobra grande quantidade de contingentes excluídos do espaço público do ensino superior no DF. A reboque desse processo, alimentou-se um consistente processo de privatização que tem operado nas últimas décadas – o que tem absorvido segmentos da crescente demanda pelo ensino superior brasileiro.⁷

O privatismo da ES é também impulsionado por programas como o Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financia-

7 É a partir da final dos anos 1990 que se observa maior velocidade no processo de privatização da ES brasileiro.

mento Estudantil (Fies), possibilitando relativa minimização do problema quanto ao acesso à ES. Dessa forma, o ingresso às vagas mais concorridas da ES público tende ainda a ser concentrado nas condições de classes altas e médias, ou, excepcionalmente, nos indivíduos mais aptos intelectualmente. A referida tendência, apesar da Lei de Cotas Sociais nº 12.711, de 29 de agosto de 2012,⁸ perpetua a grande dificuldade de ingresso na ES pública. Ao excluir, mantém-se a lógica da competição pelas escassas matrículas no setor público em meio à negligência continuada do governo local quanto à efetivação de uma UD e a consequente privatização da ES.

Panorama de privatização do ensino superior no DF em período recente

A tendência de privatismo que avança sobre a ES brasiliense pode ser melhor observada na análise da expansão das redes pública e particular de ensino entre 1996-2011. Nesta linha, primordialmente, é possível afirmar que a evolução da iniciativa privada no ensino superior do DF ocorre nesse período paradoxalmente ao aumento dos recursos públicos distritais provenientes do aumento das receitas de arrecadação própria ou do incremento do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) que, a partir da sua vigência – em 2002 –, é anualmente reajustado pelo índice de arrecadação de receitas da União.

A constatação do esvaziamento do setor público na oferta de ensino superior implica acompanhamento da evolução quantitativa dos estabelecimentos e das matrículas nas categorias de ES pública e privada no DF, desde o final dos anos 1990 aos anos iniciais da década de 2010. Na tabela a seguir, vislumbra-se o ritmo em que o processo de privatização no ensino superior brasiliense atinge amplos segmentos da demanda por ES no período 1996-2011.

8 Esta Lei possibilita o ingresso de estudantes de escolas públicas na universidade no percentual de 50% das vagas, garantindo o acesso de pós-secundaristas egressos de escolas públicas ou estudantes que se insiram em critérios de cotas raciais. A política de cotas tem o mérito de atacar o problema do acesso para pequena fração da classe trabalhadora e dos grupos étnicos historicamente excluídos que logrem aprovação no processo seletivo, mas não tem o escopo de resolver o problema da insuficiência de vagas nas IES públicas.

Tabela 2 – Avanço do setor privado sobre a demanda ampla por ensino superior no DF (período 1996-2011)

Ano	Total	Faixa etária 18 a 24 anos	% da Pop Total	Taxa Bruta Ed. Superior	Taxa Bruta em IES pública	Taxa Bruta em IES privada
1996	1.821.946	284.798	15,63	14,40	4,77	9,63
1997	1.877.015	293.334	15,63	14,85	4,83	10,02
2000	2.051.146	332.959	16,23	20,20	5,34	14,86
2010	2.562.963	334.939	13,07	46,91	7,39	39,52
2011	2.609.998	340.127	13,03	48,45	8,16	40,29

Notas metodológicas: As taxas brutas de matrícula na educação superior são calculadas tendo como base os dados de matrícula no DF referentes à população total e ao segmento da faixa etária de 18 a 24 anos

Fonte: Elaboração própria. Cf. MEC/INEP (1997; 1999a; 2001; 2012a e 2012b); DATASUS/IBGE (2012)

Em primeiro lugar, é possível constatar um aumento substancial do volume da população do DF, no período entre 1996-2011, de um contingente total de 1.821.946 para 2.609.998, alcançando crescimento na ordem de 43,25%. Posteriormente, observa-se que o aumento populacional também incide no segmento etário (18 a 24 anos) que compõe a demanda líquida por ES. No entanto, tal crescimento ocorre em menor magnitude: de um contingente de 284.798 para 340.127 – incremento de 19,43%. Nesse sentido, enquanto há aumento populacional de 43,25%, a população em idade regular ao curso de graduação tem menos da metade desse percentual, acumulando crescimento em apenas 19,43%. O contingente em idade de 18 a 24 anos, no que tange à participação relativa ao total da população brasiliense, decai de 15,63%, em 1996, para 13,03%, em 2011 – uma queda na proporção de 2,60% sobre o conjunto das outras faixas etárias no DF.

Ao se levar em conta que a única universidade pública no DF é a UnB, que juntamente com o Instituto Federal de Brasília (IFB) e a Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS), compõem as ínfimas opções de acessar uma vaga no ensino superior público, é possível afirmar que, mesmo com a sinalização do arrefecimento da demanda líquida pela ES, há grande disparidade entre as matrículas públicas e

privadas.⁹ Outro fato a ser destacado, observando-se os índices de taxa bruta da matrícula em cursos superiores, é a percepção do ingresso na ES de indivíduos de faixas etárias mais elevadas (25 a 65 anos). Considerando-se que a demanda por ES da população do Entorno incrementa, de alguma maneira, os estabelecimentos brasilienses de ensino superior e que não foram computados na tabela; credita-se, então, que a queda da faixa etária de 18 a 24 anos como contingente demandante desta etapa de ensino no DF, possivelmente, pode ser minimizada. Outra hipótese bem plausível é que a queda da demanda por ensino superior no DF também tenha sido compensada com a procura por cursos superiores de contingentes de outras idades que avançaram sobre o conjunto populacional.¹⁰

A hipótese de que outras faixas etárias estão relativizando a queda da demanda líquida pode ser confirmada quanto à observação das taxas brutas de matrícula. Neste sentido, é possível vislumbrar o avanço da privatização ao calcular-se essas taxas para o ensino superior público e privado ao longo do período em foco. Ao observar-se que, em 2011, a taxa bruta total para o ensino superior do DF foi de 48,45%, deduz-se que a maior parte dos cursantes da ES está fora da faixa etária regular (18 a 24 anos).

Outro fato a ser destacado é uma tendência geral de expansão do ensino superior brasiliense, passando de uma taxa bruta de 14,40% de matrículas na ES, em 1996, para 48,45%, em 2011 – ultrapassando em três vezes o volume bruto da matrícula, tendo como base os contingentes medidos em 1996. No entanto, ao aprofundarmos a análise, vamos observar que o aumento da taxa bruta no setor público é ínfimo se comparado com o da iniciativa privada, e menor ainda, se levarmos em conta a necessidade real da demanda.

Destarte, a taxa bruta de matrículas públicas sobe de 4,77%, calculada em 1996, para uma proporção 8,41%, no ano de 2011. Apenas 8,41% dos 48,45% da taxa bruta do total de matrículas na ES

9 A Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS), fundada em 2002 e mantida pelo governo local,

10 Cf. IBGE (2010), a população do Entorno supera a faixa de 1.000.000 de pessoas que vivem em municípios cujas referências de serviços e escolarização dão-se no DF.

brasiliense relativa ao ano de 2011, destinavam-se às matrículas da UnB, IFB e ESCS. O restante estava no ensino superior privado. Neste âmbito, as taxas brutas das matrículas privadas aumentaram, no período, entre o índice de 9,63%, em 1996, e o de 40,29%, aferido em 2011. Tais índices revelam um aumento significativo da privatização da ES brasiliense, a qual se analisará de maneira mais aprofundada, comparando a evolução anual dos quantitativos de matrícula e também o número de instituições por categorias pública e privada.

Por meio da análise dos dados levantados (Tabelas 3 e 4), permite-se aferir a evolução quantitativa do privatismo no ensino superior do DF. Na presente análise, optou-se pelos quantitativos totais das instituições de educação superior (IES) e matrículas concernentes ao nível superior de graduação presencial por categorias público e privado. Assim, excluem-se da amostragem as matrículas relacionadas ao nível de ensino de pós-graduação e as modalidades com cursos superiores de Educação a Distância, bem como desconsideraram-se as IES que atuavam exclusivamente em uma dessas categorias não abordadas pela nossa análise. Vale destacar também que, sendo um dos objetivos desta análise o de contrastar o crescimento da ES pública com o da iniciativa privada, optou-se por tipificar, sem distinção, na categoria ‘público’, todos os estabelecimentos e as matrículas alcançados pelo custeio do DF e da União.

Tabela 3 – Evolução do número de IES no DF por categorias pública e privada (período 1995-2011)

Tipo de IES	Público	Privado	Total
1995	1	12	13
1996	1	12	13
1997	1	13	14
1998	1	22	23
1999	1	32	33
2000	1	39	40
2001	1	47	48
2002	2	63	65

Tipo de IES	Público	Privado	Total
2003	2	63	65
2004	2	64	66
2005	2	66	68
2006	2	73	75
2007	2	74	76
2008	2	64	66
2009	2	61	63
2010	3	61	64
2011	3	56	59
V %	200,00	366,67	353,85

Fonte: Elaboração própria, C. MEC/INEP, (1996; 1997; 1999a; 1999b; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2006a; 2006b; 2007; 2008; 2009; 2011; 2012a; 2012b).

Tabela 4 – Evolução da matrícula no ensino superior do DF por categorias pública e privada (período 1995-2011)

Tipo de IES	Público	Privado	Total
1995	12.811	25.875	38.686
1996	13.581	27.419	41.000
1997	14.170	29.399	43.569
1998	14.651	32.896	47.547
1999	16.925	38.985	55.910
2000	17.777	49.473	67.250
2001	17.627	61.702	79.329
2002	20.501	75.382	95.883
2003	18.759	90.194	108.953
2004	18.747	92.006	110.753
2005	19.079	96.791	115.870
2006	19.440	103.413	122.853

Tipo de IES	Público	Privado	Total
2007	19.056	109.005	128.061
2008	18.726	114.192	132.918
2009	22.136	127.884	150.020
2010	24.750	132.361	157.111
2011	27.770	137.034	164.804
V %	116,77	429,60	326,00

Fonte: Elaboração própria, C. MEC/INEP, (1996; 1997; 1999a; 1999b; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2006a; 2006b; 2007; 2008; 2009; 2011; 2012a; 2012b).

O ensino superior público no DF é um direito ao alcance de poucos. No que tange a esta etapa de ensino no modal público, é quase nula a participação direta do governo local, posto que a ESCS – mantida pelo DF, contabilizava 633 matrículas, cerca de 2,2% de toda a matrícula pública no ensino superior do DF (INEP, 2011). O Governo Federal atua diretamente na educação do DF com os repasses para o ensino superior na UnB e o ensino superior profissionalizante no IFB, além de outros programas pontuais. As instituições federais (Ifes) dispunham, ao final do período analisado, de 27.237 alunos registrados em matrículas presenciais. (INEP, 2012b).¹¹

A Tabela 3 apresentada quantifica a evolução dos estabelecimentos públicos e privados da ES brasiliense, dando números ao que a negligência estatal aparenta ignorar. Entre o período analisado, de 1995 a 2011, só se criaram duas instituições públicas de ES (aumento de 200% sobre a única instituição que existia), enquanto que os estabelecimentos privados cresceram na ordem de 366,67%, passando de 12 a 56. Diante do exposto, observa-se grande desequilíbrio entre a expansão de IES públicas e privadas, com claro predomínio das últimas, que correspondem a 99,5% dos estabelecimentos.

As instituições privadas, no período 1995-2011, quadruplicaram as suas matrículas (429,60%), enquanto as públicas foram incrementa-

11 Em 2011, a UnB registrava um total próximo a 27.643 matrículas presenciais (UNB, 2012). Para o Inep (2012b), no mesmo ano, este quantitativo foi medido em 26.945.

das em 116,77%. Assim, a distância na matrícula entre os setores público e privado se alargou, fundamentando a urgente criação da UD para absorver parte da grande demanda excluída do ensino superior público. Uma nova universidade viria não só para contemplar uma demanda social e o desenvolvimento integrado das cidades do DF e do Entorno, como também em favor do maior equilíbrio público-privado na oferta educacional brasileira de nível superior.¹²

A UD necessária: da formalização à realidade de funcionamento

A Universidade Distrital não é de hoje necessária, mas sua necessidade foi há muito tempo percebida e encaminhada por leis e normativas. A primeira manifestação legislativa formal a este respeito foi prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), de 08 de junho de 1993, cujo teor de seu art. 240 colocava ao poder público local a atribuição e estabelecia um sistema distrital de ES: *O Poder Público criará seu próprio sistema de ensino superior, articulado com os demais níveis, na forma da lei.* (DISTRITO FEDERAL, 1993).

O sistema distrital de ensino superior, previsto na LODF, deveria ser articulado com outros níveis do ensino, requerendo currículo de graduação articulado com o do ensino básico e ações integradas entre a universidade e as escolas de educação básica. Outro ponto importante está na previsão do estabelecimento de *campus* ou faculdades em cidades mais habitadas e carentes de instituições superiores públicas. Levando-se em conta que o IFB foi projetado para se descentralizar entre várias cidades, a ESCS e a UnB se localizam em Brasília, existindo, por parte da última, três *campi* pequenos universitários em outras cidades. Assim, o critério a ser seguido é o de instalar os novos *campi* da Universidade Distrital em quaisquer outras cidades populosas, excluindo-se Brasília. O fato de prever o respeito às vocações regionais das cidades deixa claro o intuito de desenvolvê-las – o que concorrerá para diminuir a dependência da capital e aumentar a integração destas cidades com outras microrregiões.

12 O mercado educacional do ensino superior, ao longo das últimas décadas, tem se tornado altamente lucrativo no DF, visto que atende principalmente grupos fora da faixa etária jovem (18 a 24 anos).

Apesar de prever o vínculo integrado da UD com a rede pública e a SEDF, a lei garantiu à Universidade Distrital prerrogativa de autonomia e observa o princípio universitário da indissociabilidade do ensino-pesquisa-extensão. Nesse sentido, a lei deixa uma lacuna a ser preenchida. O art. 36 da ADT/LODF abre o campo para a criação e a regulamentação da nova UD, a ser definida por outras leis e atos normativos específicos. Neste sentido, a criação da UD foi consolidada formalmente pelo Decreto nº 32.259, de 24 de setembro de 2010.

Art. 1º. Fica criada a URBE – Universidade Regional de Brasília e Entorno, nos termos do art. 240 da Lei Orgânica do Distrito Federal, vinculada ao Gabinete do Governador do Distrito Federal, com sede e foro na cidade de Samambaia, Distrito Federal. § 1º A URBE compreende as instituições públicas de educação superior, Profissional e Tecnológica, criadas, incorporadas ou vinculadas, administradas e mantidas pelo Poder Público do Distrito Federal. (DISTRITO FEDERAL, 2010).

No referido decreto, alguns pontos devem ser destacados. Em primeiro lugar, o vínculo direto não será com a SEE-DF e sim com a Governadoria. Outro fato curioso é o estabelecimento da sede universitária principal na cidade de Samambaia – o que, de alguma maneira, observa o que o art. 240 da LODF projetava quanto ao estabelecimento da universidade em uma cidade populosa e não atendida por cursos superiores públicos. A própria denominação de Universidade Regional de Brasília e Entorno (Urbe), deixa claro o sentido de descentralização e integração de várias cidades do DF com as microrregiões brasilienses e do Entorno a que estão inseridas. Assim, a lei expressa claramente que não haverá apenas cursos acadêmicos, mas também cursos profissionais e tecnológicos, com foco nas vocações regionalizadas e locais. A esse respeito, o art. 5º provoca que a nova universidade estará voltada para ações institucionais desenvolvidas em âmbito regional e para as atividades orientadas prioritariamente para as necessidades e problemas do DF e Entorno.

No sentido de constituir a UD, a primeira escola superior cuja criação deveria ter andamento seria a Faculdade Distrital de Educação (FE-DF), prevista pelo Decreto nº 32.712, de 30 de dezembro de 2010. O credenciamento da nova faculdade ocorreu por meio do Parecer do

Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF), nº 289, de 07 de dezembro de 2010, e da Portaria (SEE-DF) nº 240, datada de 30 de dezembro daquele mesmo ano. Segundo os atos normativos, a FE-DF teria funcionamento no espaço do atual Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação, Esporte e Lazer (Eape), antiga Escola Normal de Brasília. Em ambos os documentos, são autorizados os credenciamentos por três anos, em vigor no período do início de 2010 ao final do ano de 2013.

Apesar de todo arcabouço jurídico-normativo constituído, passados vários anos, a FE-DF e a Urbe permaneceram restritas aos documentos e às discussões. Se a FE-DF vier a funcionar em 2017, virá com um atraso de seis anos em relação à autorização de seu funcionamento e curso de pedagogia – permitidos desde 2011.

UD e o Plano Distrital de Educação (PDE): últimos capítulos de uma acirrada disputa

Os últimos desdobramentos para criação da UD foram objeto de disputa em torno da Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015, que estabelecia o I Plano Distrital de Educação (PDE) para ser implementado no DF, no decênio 2015-2024. Respalhado, a partir de marcos legais contidos no art. 8º, do Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e no art. 10, inciso III, da LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o PDE começou a ser discutido em plenárias e conferências com ampla participação social a partir de 2013.¹³

O PDE transformado em lei manteve 21 metas e centenas de estratégias educacionais, entre as quais as relativas à meta nº 12, que tratavam da ES e estrategicamente materializavam a Universidade Distrital como meio de expansão do ensino superior e acesso de populações periféricas à qualificação profissional. Até a sua promulgação, derrubada de vetos e versão final, o PDE passou por inúmeras emendas

13 Ambos os dispositivos delegam aos estados, DF e municípios a obrigação de estabelecerem seus respectivos planos decenais de educação. O prazo para a aprovação em lei dos planos estaduais, distrital e municipais de educação seria de um ano a contar da vigência do PNE. (art. 8º, do PNE).

parlamentares, pressões de movimentos sociais, vetos e subtrações de estratégias por parte do Poder Executivo.

Nítido exemplo dessas disputas na conformação do texto final do PDE, a meta nº 12 e suas estratégias quanto à previsão e estabelecimento da Universidade Distrital foram vetadas pelo governo de Rodrigo Rollemberg na sanção da respectiva lei. As estratégias (nº 12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 12.7 e 12.13) em prol da UD, conforme o PDE (Lei nº 5.499/2015), previam:

Estratégias da Meta 12:

12.1 – Alterar a categoria administrativa da Escola Superior de Ciências da Saúde – ESCS para Universidade Distrital no primeiro ano de vigência deste Plano.

12.2 – Consolidar, difundir e ampliar a Fundação Universidade Aberta do Distrito Federal – FUNAB, no primeiro ano de vigência deste Plano.

12.3 – Constituir, até o quinto ano de vigência deste Plano, a Universidade Distrital, prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal.

12.4 – Estruturar a Universidade Distrital segundo os princípios da integração ensino-serviço comunidade, metodologias ativas e docência-assistência em pequenos grupos.

12.7 – Assegurar ampliação de 50% das vagas ofertadas pelo sistema distrital de ensino superior para os estudantes das escolas públicas municipais e estaduais da RIDE até o primeiro ano de vigência deste Plano.

12.13 – Instituir a gestão democrática na Universidade Distrital, no primeiro ano de vigência deste Plano.

Os vetos do governador às estratégias supracitadas demonstram uma clara dissociação de interesses entre o governo e a sociedade civil e revelam um governo de viés fortemente privatista, preocupado em cortar de maneira indiscriminada os gastos públicos. O atual reordenamento político do poder público incentiva, direta ou indiretamente, a ocupação da iniciativa privada nos setores negligenciados ou secundarizados pela esfera estatal, atuando contra os interesses da sociedade civil – composta por movimentos sociais e organizações em prol da melhoria e expansão da educação pública.

No meio a interesses divergentes, o estabelecimento da UD se encontra refém de restrição de grupos dominantes da iniciativa privada e de governos que lhes refletem e atendem aos anseios, relegando os interesses do bem comum a segundo plano. Tais pressões, oriundas da luta de movimentos e organizações por uma expansão da universidade pública no DF, engendraram o apoio parlamentar quanto as demandas educacionais suprimidas pelo governo. Ao final de 2015, as referidas estratégias que previam a criação e critérios de funcionamento da UD vetadas pelo governo, foram recolocadas no seu devido lugar com a derrubada parlamentar dos vetos do Executivo, mantendo a proposta original.

Considerações finais

A UnB foi instalada em um momento inicial da organização da nova capital da República, projetando-se como referência ao atendimento universitário do país e de parcelas da população daquele contexto. Naquele período constituinte, era uma universidade necessária, posto que foi idealizada não só para atender à demanda voltada ao desenvolvimento da capital da República e do Brasil, mas projetava, pelo menos no plano teórico, os ideais de liberdade, equidade, conjugados com o pensamento crítico e inovador – idealizados por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro.

Apesar desses valores fundantes da UnB terem sido atacados no período da ditadura militar, o retorno ao regime democrático, em 1985, descortinou crescente demanda por mais direitos sociais no conjunto da sociedade e do campo universitário. Entre essas demandas, revigorava-se a luta pelo direito à Educação – a qual caberia ao Estado assegurar. Já naquele contexto, o acesso ao ensino superior sobressaía como problema situado no cume da escolarização e entrave ao desenvolvimento do país. No âmbito do DF, ao problema do acesso à ES pública somava-se também a demanda pelo direito à autonomia político-administrativa em relação à União, posto que a população brasiliense ainda permaneceu sem poder escolher os seus representantes políticos por alguns anos após a queda da ditadura. Esse centralismo burocrático, de alguma forma, pode ter concorrido para o atraso nas discussões e organizações de pautas em prol de uma UD.

Por outro lado, o crescimento populacional das últimas décadas no DF, conjugado com a acumulada defasagem da abertura de vagas em IES públicas, trouxeram uma lacuna que foi ocupada pela iniciativa privada do ensino superior, engendrando relativo abandono das perspectivas originais para a universidade. Tais aspectos, somados a não ocupação do governo distrital quanto ao ensino superior para atender à crescente população do DF, converteram esta etapa de ensino – em âmbito local – num lucrativo mercado, em meio a forte processo de privatismo.

No decorrer das últimas décadas, a lacuna de matrículas públicas não foi preenchida por aberturas de vagas, seja pela criação de uma UD ou pela expansão realizada pela UnB. A absorção da demanda por ES resultou do aumento crescente de empresas privadas neste nível de ensino. Apesar de não ser atribuição prioritária dos estados, dos municípios e do DF a manutenção de sistemas de ensino superior, diante da configuração de um forte privatismo na ES brasiliense, a ausência da participação efetiva do governo local quanto à oferta deste ensino se torna uma grande omissão.

Neste sentido, as instituições públicas de ensino superior no DF podem ser consideradas elitizadas. Ainda que haja programas como, por exemplo, o Programa de Avaliação Seriada (PAS) e as cotas raciais e sociais para estudantes de escolas públicas, atende-se minimamente parte da enorme demanda represada por ES na capital federal.

O mercado educacional superior constituído no DF explora tanto uma demanda excluída da UnB que busca uma segunda opção de cursos pagos em institutos, faculdades, centros universitários e universidades privadas, como também se dirige em relação aos “cursinhos” preparatórios (pagos) que exploram os que ainda ambicionam entrar na UnB, na ESCS ou em qualquer outro curso em IES pública fora do DF, mediante o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), os vestibulares e diversos outros processos seletivos. Face ao processo de privatização da ES brasiliense, chega-se à UD como a universidade necessária para o DF e entorno. Tal necessidade advém dos desafios expressos pelo contexto atual no que tange a maiores oportunidades de matrículas e cursos na ES pública, bem como ao desenvolvimento local que compõe a região aqui apontada.

O veto do governo derrubado pelo Legislativo referente aos itens estratégicos do PDE, que preveem a UD, sinaliza uma disputa que põe em lados opostos os movimentos sociais que lutam pela expansão da ES pública e os interesses privatistas dominantes. A luta pela UD segue em aberto e com o caminho apontado pelo PDE. Entretanto, na medida em que tarda a concretude das metas estratégicas amplamente consensuadas na sociedade civil e já formalizadas no campo jurídico-normativo, o privatismo do ensino superior no DF reina soberano, avança e agradece.

Submissão em 8 de março de 2016 e aceito para publicação em 13 de julho de 2016.

Referências

BANCO MUNDIAL. **A educação na América Latina e Caribe**. 1999. Documento estratégico do Banco Mundial. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: 18/06/2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações (Codep), 2007.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. DOU, Brasília, n. 248, 23/12/1996, Seção I, p. 1-9.

_____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

_____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, nº 169, 30, ago. de 2012, Seção I, p. 1 e 2.

_____. MEC, INEP. **Sinopse estatística do ensino superior**: graduação 1995. Brasília: INEP, 1996. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 29/10/2012.

_____. **Sinopse estatística do ensino superior**: graduação 1996. Brasília: INEP, 1997. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 29/10/2012.

_____. **Sinopse estatística do ensino superior**: graduação 1997. Brasília: INEP, 1999a.

_____. **Sinopse estatística do ensino superior:** graduação 1998. Brasília: INEP, 1999b.

_____. **Sinopse estatística do ensino superior:** graduação 1999. Brasília: INEP, 2000.

_____. **Sinopse estatística do ensino superior 2000.** Brasília: INEP, 2001.

_____. **Sinopse estatística do ensino superior 2001.** Brasília: INEP, 2002.

_____. **Censo da Educação Superior:** Sinopse Estatística 2002. Brasília: INEP, 2003.

_____. **Censo da Educação Superior:** Sinopse Estatística 2003. Brasília: INEP, 2004.

_____. **Censo da Educação Superior:** Sinopse Estatística 2004. Brasília: INEP, 2006a.

_____. **Censo da Educação Superior:** Sinopse Estatística 2005. Brasília: INEP, 2006b.

_____. **Censo da Educação Superior:** Sinopse Estatística 2006. Brasília: INEP, 2007.

_____. **Censo da Educação Superior:** Sinopse Estatística 2007. Brasília: INEP, 2008.

_____. **Censo da Educação Superior:** Sinopse Estatística 2008. Brasília: INEP, 2009.

_____. **Censo da Educação Superior:** Sinopse Estatística 2009 (dados preliminares). Brasília: INEP, 2011.

_____. **Sinopse estatística do ensino superior:** graduação 2010. Brasília: INEP, 2012a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 13/07/2012.

_____. **Sinopse estatística do ensino superior:** graduação 2011. Brasília: INEP, 2012b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 29/10/2012.

CONSELHO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. Parecer CEDF nº 289, de 07 de dezembro de 2010. **Credencia, pelo período de 1º/01/2011 a 31/12/2013, a Faculdade de Educação do Distrito Federal – FE-DF; aprova o Regimento Interno e o Plano de Desenvolvimento Institucional e dá outras providências.** Disponível em: <[SER Social, Brasília, v. 18, n. 39, p. 315-760, jul.-dez./2016](http://www.</p></div><div data-bbox=)

conselhodeeducacao-df.com.br/documentos/pareceres/Pareceres%20de%202010/289—2010-CEDF-FE-DF.doc>. Acesso em: 12/07/2012.

_____. Parecer CEDF nº 301, de 14 de dezembro de 2010. **Autoriza o curso de Pedagogia na Faculdade de Educação do Distrito Federal – FE-DF, aprova o Projeto Pedagógico, incluindo a matriz curricular do Curso de Pedagogia e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.conselhodeeducacao-df.com.br/documentos/pareceres/Pareceres%20de%202010/301--2010-CEDF- Curso Pedagogia-FE-DF.doc>>. Acesso em: 12/07/2012.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993.** Brasília: Câmara Legislativa, 1993.

_____. Decreto nº 32.259, de 24 de setembro de 2010. **Dispõe sobre a criação da Universidade Regional de Brasília e Entorno – URBE, em cumprimento ao disposto no artigo 240 da Lei Orgânica do Distrito Federal.** Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, n. 185, 27/09/2010, Seção I, p. 1 e 2.

_____. **Decreto nº 32.712, de 30 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre a criação da Faculdade de Educação do Distrito Federal – FEDE. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, n. 249, 30/12/2010. Seção I, p. 10.

_____. Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015. **Aprova o Plano Distrital de Educação – PDE e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-400766!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>>. Acesso em: 26/01/2016.

IBGE. **Censos Demográficos 2001 e 2011.** Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br>>. Acesso em: 25/06/2012.

RESES, Erlando da Silva (org.). **Universidade e movimentos sociais.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. 313 p.

SALMERON, Roberto A. **A universidade interrompida:** Brasília 1964-1965. Brasília: UnB, 2012.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF. **Portaria nº 240, de 30/12/2010.** Brasília: DODF, n. 249, 31/12/2010, Seção I, p. 12.

_____. **Portaria nº 19, de 28 de fevereiro de 2011.** Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, n. 43, 02/03/2011, Seção I, p. 36.

_____. Portaria nº 114, de 31 de julho de 2012. **Designa os integrantes do Grupo de Trabalho para a implantação da Faculdade de Educação do Distrito Federal – FEDF de que trata o Decreto nº 32.712, de 30 de dezembro de 2010, e dá outras providências.** Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, n. 153, 02/08/2012, Seção II, p. 30.

TEIXEIRA, Anísio. Uma experiência de educação primária integral no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 38, n. 87, p. 21-33, jul.-set./1962.

TEIXEIRA, Anísio; RIBEIRO, Darcy. The University of Brasília. **The Educational Forum**. Wisconsin, EUA: v. 26, n. 3, Part 1, 03/1962. p. 309-319.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Números** (Graduação). Disponível em: <<http://www.unb.br/sobre/gradua>>. Acesso em: 29/07/2012.

Participação e insurgência no contexto do Promaben em Belém do Pará / *Participation and insurgency in the context of Promaben in Belém-PA*

SANDRA HELENA RIBEIRO CRUZ¹

TAYNÁH DE NAZARÉ ARGOLO MARINHO²

Resumo: Este estudo é resultado da pesquisa sobre o Programa de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova (Promaben) implementado em Belém-PA e os processos de participação e mobilização no contexto do programa, tendo como objetivo central analisar as ações desencadeadas pelos movimentos sociais urbanos e outras formas de organizações populares que têm implicado em modificações no planejamento do programa em decorrência das mobilizações dos moradores atingidos. Adotou-se o referencial teórico-metodológico que tem a participação dos grandes projetos urbanos e o planejamento estratégico de cidade como questão central nas investigações científicas, contribuindo para a compreensão e explicação dos processos produzidos no âmbito das grandes cidades, à luz da cidade de Belém.

Palavras-chave: participação; insurgência; Promaben.

Abstracty: This study is the result of research on the Macrodrainage Program bowl of New Road (Promaben) implemented in Belém-PA and the processes of participation and mobilization in the context of the project, with the central objective to analyze the actions triggered by urban social movements and other forms of popular organization that has meant changes in project planning due to the mobilization of the affected residents. We adopted the theoretical framework which features the large urban projects and strategic planning city as a central issue in scientific research, contributing to the understanding and explanation of the processes produced within the big cities, in the light of the city of Bethlehem.

Keywords: participation; insurgency; Promaben.

Este texto resulta de projeto de pesquisa intitulado “Grandes Projetos Urbanos e Relações de Trabalho no Âmbito do Programa de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova, em Belém-PA”¹ cuja centralidade está em verificar e analisar os efeitos negativos produzidos sobre a população atingida na Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, provocando diferentes formas de contestação e organização política.

Para efeito deste artigo se recortou como questão os processos de participação e mobilização popular, emergentes, em decorrência da ação do Programa de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova (Promaben) executado pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB), com o intuito de explicitar se há alterações no planejamento urbano em função dos processos insurgentes, enquanto estratégia de emancipação política na cidade. Há de se ressaltar que historicamente os sujeitos sociais que habitam a cidade de Belém acumulam processos de luta política decorrentes da ação governamental e das contradições de classes latentes no processo de produção das cidades.

Por se tratar de um estudo realizado pelo Serviço Social buscou-se um referencial teórico e metodológico que tem a teoria crítica como aporte, cuja análise se apoia no debate pelo direito à cidade, especialmente os clássicos Lefebvre (1999), Harvey (2009), Holston (2013), Maricato (2000), Vainer (2000), Cruz; Sá (2012), Cruz; Silva; Sá (2015); Cruz (1994, 2011, 2012), Valente (2012), Pereira (2014) etc. De forma complementar se buscou as dissertações de mestrado elaboradas no programa de pós-graduação em Serviço Social e áreas afins, assim como os trabalhos de conclusão de curso elaborados no âmbito da graduação em Serviço Social, a partir do programa de extensão Apoio à Reforma Urbana (Paru) e que destinam suas ações para o apoio aos movimentos sociais urbanos em Belém, articulando a pesquisa e a extensão como instrumentalidade do ensino em Serviço Social tanto na graduação quanto na pós-graduação.

Do ponto de vista operacional, a pesquisa elegeu as técnicas da observação e a análise documental como ferramentas que possibilitam aproxi-

1 Trata-se de pesquisa que teve seu início em 2008 a partir de projeto aprovado pelo CNPq, cujo principal produto foi uma tese de doutorado que se desdobrou em projeto de pesquisa aprovado no âmbito da UFPA e mais recentemente pelo CNPq para o período de 2015-2016.

mação com a realidade estudada. A partir da observação foi possível identificar as características dos conflitos e das lutas desencadeadas nas áreas circunscritas ao programa em questão; além de participar dos fóruns e instâncias organizados pelos movimentos sociais. Por sua vez, a análise documental possibilitou o acesso às informações oficiais do programa, localizar o discurso dos agentes representantes do poder público, dos órgãos de justiça, controle e fiscalização da execução do programa.

É importante salientar que o levantamento de informações com o intuito de subsidiar a análise sobre as particularidades do objeto estudado se constitui em desafio para a pesquisa social, uma vez que as informações produzidas pelos órgãos públicos muitas vezes não são disponibilizadas para as pesquisas desenvolvidas por universidades, sobretudo quando se trata da investigação social.

Como principal resultado assevera-se que a insurgência dos sujeitos atingidos pela intervenção urbanística constitui-se em formas de resistência ao tipo de planejamento urbano proposto pelo poder público municipal para a melhoria da vida urbana em Belém. As formas consideradas insurgentes estão materializadas, por um lado, nas ações espontâneas mobilizadas pelos moradores em relação à demolição de imóveis, ao preço das indenizações, ao remanejamento e às ações de saneamento que nem sempre contemplam as expectativas dos moradores. Por outro lado, expressam-se por movimentos sociais organizados historicamente nos bairros circunscritos aos Promaben ou mesmo os forjados pelo próprio programa, como veremos no decorrer do trabalho.

Planejamento urbano e estratégico de cidade em Belém

Tanto a literatura nacional como a regional, dá conta de que, no século XIX e meados do século XX, a Região Amazônica contava apenas com pequenos núcleos ou aglomerados urbanos, configuração que só foi alterada com os primeiros investimentos urbanísticos feito nas cidades de Belém e Manaus, preparando-as para a nova dinâmica capitalista de base industrial no Brasil (CRUZ, 2012). Assim, a partir das décadas iniciais do século XX, a produção urbana de Belém resultava do que se convencionou chamar *boom* da borracha ocorrido no século XIX, elemento econômico determinante das relações sociais na região amazônica nesse período.

As determinações econômicas ocorridas no referido período, marcadas por um modelo agroexportador de produção, desencadearam um movimento migratório intenso, principalmente de nordestinos, que se constituíram força de trabalho fundamental para a maior produtividade da extração e comercialização do látex da seringa. Nunes (2005) constata que, a partir dessa economia específica, as características de classe se alteram, uma vez que a burguesia agrária agora assume o perfil de uma burguesia comercial, uma vez que nessa cidade não conseguiu consolidar seu parque industrial, em que pese suas tentativas. Por sua vez, a classe proletária se mistura e se mobiliza das áreas rurais para as áreas centrais de Belém, disputando a ocupação do solo em processo de urbanização.

A expansão e ocupação urbana dessa cidade exigiram dos governantes um planejamento que se apoiou basicamente na instalação de infraestruturas voltadas para abertura de rodovias, pavimentação de estradas, ampliação de energia elétrica domiciliar, iluminação pública, praças, cinemas, lojas, consolidação do comércio, criação de órgãos públicos federais² etc. Neste contexto, Belém se torna lugar da expansão urbana, de mudanças em sua fisionomia de cidade, de ocupação do território marcada por disputas e conflitos sociais pelo direito à terra urbana para morar.

Tal dinâmica atinge seu ápice nos anos 1970 em Belém, tendo em vista que o processo de ocupação desencadeado na Amazônia favoreceu também a entrada de sujeitos representantes do capital, principalmente os grandes projetos mineradores que se instalaram no interior da região, provocando diversos conflitos pelo direito à terra nas áreas rurais, a exemplo do grande projeto Carajás, instalado na região sudeste do Pará. Além disso, ocorreu a entrada dos representantes do setor imobiliário nas áreas centrais de Belém, estabelecendo um processo de ocupação de terras que tinha como mote a expulsão das classes trabalhadoras das áreas centrais para lugares mais distantes e sem infraestrutura, desencadeando intensas lutas sociais.³

2 Como a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a Superintendência da Amazônia (Sudam), o Banco da Amazônia etc...

3 Sobre essa questão consultar o trabalho de Cruz (1994; 2011).

Como consequência da acumulação capitalista, as cidades, ao longo da história, passaram a conviver com dinâmicas econômicas e sociais que alteraram o modo de vida e organização do território, gerando novas disputas pelo lugar de morar, de trabalhar e de viver, caracterizando-as como cidade segregadora. (LEFEBVRE, 1999).

Em Belém, dadas as circunstâncias de ocupação de terras e as disputas envolvendo diferentes sujeitos sociais, o poder público, buscando amenizar os conflitos, desenvolveu projetos e programas urbanísticos que visavam garantir melhorias habitacionais, mas que no fundo traziam como pano de fundo a lógica de cidade higienizada que assegura infraestrutura urbana, valoriza o território e expulsa os trabalhadores para áreas distantes e precárias urbanisticamente. Cita-se o Programa de Recuperação das Baixadas, a Macrodrenagem da Bacia do Una, a Macrodrenagem da Bacia do Tucunduba e, mais recentemente, a Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova, todos com o objetivo de resolver a situação do saneamento e da moradia, uma vez que nessa cidade o déficit habitacional aproximado está em 69 mil domicílios, com aproximadamente 70% da cidade sem saneamento básico.⁴

O modelo de planejamento de base “modernista/funcionalista” inspirou a política urbana no Brasil por longas décadas, mas não conseguiu evitar a produção de cidades segregadas e profundamente desiguais. Maricato (2000) afirma que o “modelo de planejamento urbano modernista” foi um fator desencadeador do ocultamento da cidade real e da constituição de um mercado imobiliário restritivo e especulativo, responsável pela formação antagônica de uma cidade legal e outra ilegal. A partir dos anos 1990, o planejamento urbano foi marcado pela perspectiva neoliberal, que traz em voga a globalização e um planejamento fundado na dinamização das bases econômicas da cidade.

O modelo de gestão de cidades, pautado pelo planejamento estratégico, tem tido destaque na América Latina e no Brasil, propagado mundialmente pelas agências multilaterais de financiamento e por consultores internacionais. Esta tese é defendida pelos teóricos do planejamento estratégico, no sentido de que esse modelo deve ser adotado pelos governos locais, uma vez que as cidades estão submeti-

4 Sobre esse assunto consultar Cruz (2011; 2012), Cruz; Sá (2012), Cruz; Silva; Sá (2015), Cardoso; Marinho (2015), dentre outros.

das aos mesmos desafios e condições que as empresas, sendo uma das ideias centrais do planejamento estratégico o incentivo à competitividade urbana pelo investimento do capital. (VAINER, 2000).

Esta perspectiva globalizada de cidade influenciou os países periféricos e, assim, no Brasil, a política urbana buscou corrigir as distorções que foram produzidas historicamente com uma matriz teórica que atribuía ao Estado o papel de portador de uma racionalidade que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego, e asseguraria o desenvolvimento econômico e social.

É neste contexto de planejamento urbano ou de planejamento estratégico de cidade que a PMB concebe o Promaben como forma de responder, por um lado, as demandas dos históricos movimentos sociais da reforma urbana, e, por outro lado, atender ao apelo internacional de cidade globalizada a partir de grandes projetos urbanos, objetivando inaugurar um “novo” conceito de cidade à custa do deslocamento compulsório de população. Vale ressaltar aqui que todo o processo de expansão urbana em Belém, que não significa apenas crescimento demográfico, e sim a adesão a um novo *ethos*, agora de civilidade urbana, também provocou outrora e continua provocando no presente processos insurgentes, o que se assemelha com o estudo de Holston (2013) ao analisar a periferia urbana do Brasil. Diz o autor:

Essa visão de progresso nacional promove uma série de personagens e um conjunto de processos que foram resultado de séculos de conflitos fundiários e trabalhistas. Paradoxalmente, essas são também as forças que vão gerar as periferias urbanas e suas cidadanias insurgentes... (HOLSTON, 2013, p. 196).

No Brasil, os “grandes projetos urbanos” (GPUs) materializam o apelo feito por países desenvolvidos, de produzir cidades atrativas e competitivas, transformando a lógica do planejamento urbano, antes funcionalista/modernista, pelo preceito neoliberal de cidade. O conceito de GPU emerge no âmbito do planejamento estratégico de cidade, caracterizando uma nova fase do urbanismo moderno, precocemente reconhecido como Renascença Urbana. (ULTRAMARI, 2007).

Na cidade de Belém, a adoção de programas urbanísticos com a mesma lógica definidora dos GPUs segue o movimento da globaliza-

ção, dispondo da estratégia de renovação urbana para colaborar com o crescimento do capital em âmbitos local e global. Deste modo, para a execução do Promaben, a Prefeitura recorreu ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), buscando seu financiamento. Sabe-se, entretanto, que o financiamento externo a partir do BID significa também a redefinição de regras e medidas que devem ser pactuadas entre os agentes executores do programa, uma delas é a adesão ao modo de planejar a cidade estrategicamente. As evidências disso estão quando se propõe a abertura da cidade para a indústria do turismo, como estratégia de crescimento econômico, deixando de lado as demandas sociais dos moradores locais, entrando em consonância com as bases do planejamento estratégico de produzir a cidade para torná-la mercadoria atrativa e rentável.

Grande Projeto Urbano e a luta pelo direito à cidade em Belém: insurgência no Promaben

O Promaben,⁵ iniciado em 2005⁶ na terceira maior bacia hidrográfica do município de Belém, compreende uma extensão de 9,54 km², ao longo de toda a Avenida Bernardo Sayão (conhecida como Estrada Nova) até o portão principal da Universidade Federal do Pará (UFPA), dos quais 72,70% do solo é constituído de áreas alagáveis devido aos efeitos das marés e das constantes chuvas (BELÉM, 2007), abrangendo cinco bairros: Cidade Velha, Jurunas, Cremação, Condor e Guamá. Segundo dados do programa, o quantitativo de

5 O Promaben faz parte do projeto Portal da Amazônia, composto também pelo projeto Orla que objetiva a renovação urbana de 7km da orla fluvial sul de Belém, assemelhando-se às demais metrópoles que buscaram na recuperação urbanística de suas orlas a estratégia para tornar a cidade rentável. Cita-se Recife e Rio de Janeiro (ambos com a intervenção urbanística de suas áreas portuárias).

6 O histórico do projeto inicia-se a partir de 2005 com a elaboração da Carta Consulta ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no ano seguinte o Ministério do Planejamento analisa e recomenda ao BID a execução do projeto gerando sua aprovação pelo diretório desse Banco em 2008 com a assinatura do CE1998/OC-BR US\$ 137 milhões. O custo inicial estimado em US\$ 137.500.000,00 (cento e trinta e sete milhões e quinhentos mil dólares americanos) sendo US\$ 68.750.000,00 (sessenta e oito milhões, setecentos e cinquenta mil dólares americanos) financiados pelo BID mais a quantia de US\$ 68.750.000,00 (sessenta e oito milhões, setecentos e cinquenta mil dólares americanos) correspondendo à contrapartida da Prefeitura Municipal). (BELÉM, 2014).

pessoas atingidas pelo Promaben é de 245.238 habitantes, o que corresponde a 15,60% da população total de Belém.

O Promaben tem por finalidade reestruturar a Bacia da Estrada Nova, retificando a drenagem, as infraestruturas viária e sanitária e a sustentabilidade social. Dos cinco bairros, quatro pertencem às áreas de baixadas⁷ que apresentam degradação socioambiental, marcadas pela escassez de investimentos por parte do poder público, e que, desde o início do século XX, foram ocupadas por populações pobres, algumas vindas tanto do interior do estado do Pará quanto de outros estados próximos.

Como parte da política urbana de Belém, o Promaben, responderia pela demanda histórica de saneamento básico para as áreas de baixadas que se localizam nas áreas centrais da cidade, próximas às margens do rio Guamá e considerando a extensão territorial da BHEN, o projeto adotou uma metodologia que permitisse que a mesma fosse dividida em quatro sub-bacias, para efeito de organização e intervenção do programa em etapas ou por trecho, conforme se referem os técnicos do projeto. Do ponto de vista de sua gestão, apresenta um modelo disperso, desintegrado e desagregador, em que cada trecho definido fica sob a responsabilidade de um órgão gestor municipal, determinado também pelo tipo de financiamento, se interno ou externo. Esta forma de organização dispersa a população atingida, não possibilita a integração das lutas, das resistências e isola o conflito, tornando a organização e a conquista popular mais difíceis.

O Promaben, sendo um empreendimento de grande porte e abrangendo toda a extensão da Bacia Hidrográfica de Estrada Nova (BHEN), torna necessário, para a sua execução, a expropriação de residências, pontos comerciais e portos, como demonstra um trecho do Relatório de Impacto Ambiental encomendado pela PMB:

As áreas interferentes com as obras de implantação da macrodrenagem e as demais obras que visam a requalificação urbana e ambiental na bacia de Estrada Nova deverão estar livres da

7 Segundo Cruz (1994), as baixadas de Belém são áreas alagadas ou sujeitas aos alagamentos decorrentes dos efeitos das marés, sendo conhecidas também por se constituírem como espaços de moradia das camadas sociais menos abastadas.

ocupação antrópica desordenada. O objetivo geral deste Programa de Remoção e Reassentamento é liberar estas áreas para implantar tais obras considerando o resgate da cidadania como condição para a sustentabilidade do Promaben. (BELÉM, p. 81, 2007).

Embora o Promaben adote ações que pretendem responder as demandas da população residente nas áreas afetadas pelo programa, o mesmo interfere diretamente na questão da moradia na BHEN uma vez que a previsão de remoção de 2.129 imóveis, segundo o cadastro inicial realizado pela PMB, gerou conflitos na relação da população atingida e o poder público, sobretudo pela ausência de informações esclarecedoras, motivando insegurança quanto ao empreendimento e seus impactos.

Nesse sentido, verifica-se que o Promaben tende a alterar a fisionomia do território da BHEN que historicamente foi moldada pela dinâmica social e cultural dos sujeitos dessa região, obstruindo as formas de moradia e trabalho encontrado pela população, com a remoção das moradias e comércios em favor da revitalização da área, atendendo ao apelo feito pelo mercado ao Estado de se garantir infraestrutura urbanística capaz de tornar as áreas degradadas em condições de receber os investimentos feitos pelo mercado imobiliário nas áreas nobres revitalizadas.

Lutas, conflitos e insurgência urbana: o Promaben em questão

Por sua história de ocupação e expansão urbana, Belém sempre foi lugar de conflitos e lutas sociais com forte e intensa expressão nos idos dos anos 1970, a partir dos processos de mobilização ocorridos em todo o país, tanto no campo quanto na cidade. Cruz (2011) apontou a existência de 81 centros comunitários e 17 associações de moradores nas baixadas de Belém, que se mobilizavam e reivindicavam melhorias no espaço urbano, entre os anos de 1970 e 1980. Tais organizações de moradores foram aglutinadas pela Comissão de Bairros de Belém (CBB), desde 1979, que desempenhava uma força política importante na aglutinação e encaminhamento das suas lutas sociais, reivindicando melhorias na cidade, desde o acesso à energia elétrica, creche, escola, saúde, saneamento, habitação, titulação da terra etc.

No bairro do Jurunas, surgiram as primeiras manifestações de organizações comunitárias, reivindicando o direito à cidade. Este bairro de Belém possui uma formação pluriétnica, com ribeirinhos e mestiços, vindos das localidades próximas ao município. O Jurunas também apresenta problemas de regularização fundiária e infraestrutura urbana. Próximo a ele está o bairro da Condor que também apresenta imigrantes na sua composição; seus habitantes eram em sua maioria trabalhadores, devido ao depósito da Petrobras S.A. ter sido localizado ali.

Guamá é, igualmente, um dos bairros com constantes alagamentos, cuja origem está ligada ao igarapé Tucunduba. Aos poucos, foi sendo habitado por nordestinos que vinham para a Amazônia, por conta da exploração da borracha, e pessoas que vinham do interior. O bairro da Cremação tem uma história de luta pela moradia, porque seus habitantes ocupavam terrenos do poder público. Percebe-se que a história de luta pelo direito à moradia digna em Belém surge desde os primeiros processos de ocupação da cidade. A proximidade desses bairros, em relação às áreas centrais da cidade, e a revitalização urbana potencializam a cobiça do mercado imobiliário, uma vez que a renovação dessas áreas agrega maior valor ao território.

As lutas sociais pelo Direito à Cidade irrompem nos anos 1970-1990 para se contraporem às formas de desigualdade produzidas no cerne da cidade do capital e, nesse contexto, a luta pela reforma urbana conquista novos espaços de interlocução e direitos normatizados na Constituição Federal (CF) de 1988. Nos bairros circunscritos ao Promaben existem seis associações de moradores e 21 centros comunitários, que historicamente atuam na defesa do direito à cidade em Belém.

Nesse contexto, os movimentos sociais urbanos em Belém acompanharam, por toda a segunda metade do século XX, as bandeiras e reivindicações do Fórum Nacional de Reforma Urbana, chegando aos anos 2000 com o seu Fórum Metropolitano de Reforma Urbana⁸ em Belém (FMRU) passando a ser o principal sujeito das lutas urbanas.

8 O FMRU se constitui espaço de articulação e mobilização de movimentos e organizações sociais em torno das lutas pelo direito à cidade, reunindo movimentos sociais de base, organizações não governamentais (ONGs), instituições acadêmicas e de pesquisa, entre outras entidades que discutam a reforma urbana na Região Metropolitana de Belém.

Mesmo que esses formatos tenham se fragmentado e se esvaziado no período pós-anos 1980, os mesmos têm importante significado para o acúmulo organizativo e reivindicativo dos dias atuais.

Para efeito deste trabalho, neste momento da conjuntura, os movimentos sociais serão considerados como formas de resistência e contestação à exclusão e à segregação urbana, independentemente se são estruturados ou se são processos espontâneos e localizados, dependendo da natureza de suas reivindicações. Será entendido como o lugar da insurgência⁹ ao planejamento urbano excludente.

Os indivíduos organizados adotam diferentes estratégias de ação para reivindicar cidadania: denúncias, mobilizações, passeatas, marchas, ocupações, concentrações, desobediência à ordem etc. Os movimentos representam forças sociais organizadas que aglutinam pessoas para condensar energias nas suas práticas além de que na convivência social é que são identificadas as demandas sociais, ou seja, os movimentos também são verdadeiros diagnosticadores dos problemas sociais. (GOHN, 2007).

Neste sentido, compreendemos as insurgências desencadeadas no âmbito do Promaben. Desde o início da execução do programa, a Prefeitura de Belém enfrentou resistências em decorrência da falta de diálogo e da falta de informação no tocante às ações previstas pelo programa. Os moradores revelaram que só foram convocados para aprovar e aderir à proposta que continha ações de microdrenagem e macrodrenagem da rede geral, construção de estação de tratamento de rede de esgoto, pavimentação, bacia de contenção das águas pluviais e do rio Guamá, de forma a conter alagamentos nos domicílios e vias públicas, alargamento destas, paisagismo e áreas destinadas ao lazer e turismo.

Para a realização de tais ações, seriam necessários a demolição de imóveis e o remanejamento de população, o que causou indignação, uma vez que esta não tinha conhecimento dos efeitos das ações do programa. Ao apresentar o projeto aos moradores, a PMB não contava que os mesmos reagissem questionando itens da proposta, tal como o

9 Holston (2013, p. 22) mostra que desde os anos 1970 “as classes trabalhadoras vêm formulando nas periferias das cidades brasileiras uma cidadania insurgente que desestabiliza o entrincheirado”.

local onde seria construída a bacia de contenção das águas pluviais, que não teve a concordância dos moradores. (CRUZ, 2012).

Neste sentido, a comunidade reagiu e buscou formas de contestar o conteúdo da proposta.

Os croquis e plantas apresentados pela Prefeitura retratam uma realidade pronta sem problemas, “passaram uma coisa tão bonita” como alerta, a moradora da rua Caripunás. Não deixar-se enganar pelas aparências é um exercício diário, “gente, isso aí não é isso, isso não é a realidade, porque vai ter tratamento não sei o quê, não sei o quê químico, não vai ter nada disso, vai ter um fedor que a gente não vai ter condição de ficar aqui” apontado pela mesma moradora fazendo referência à bacia de acumulação que aparece na concepção projectual entre as ruas Caripunás e Timbiras. (ALVES, 2014).

Foram movimentos de resistência, principalmente à concepção de remanejamento, que serviram de elemento mobilizador das comunidades residentes nos quatro bairros pertencentes à Bacia da Estrada Nova. Citam-se as audiências no Ministério Público do Estado do Pará, as passeatas até à PMB, denúncias à imprensa e os documentos de abaixo-assinados questionando itens do programa. As mobilizações fizeram com que a PMB e as empresas terceirizadas para executar a obra abrissem espaço para incorporar as reivindicações populares, bem como asseguraram espaços de participação nas instâncias do projeto, elegendo representantes para a Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO). A participação por meio da CAO, entretanto, é meramente formal, já que os moradores escolhidos pela comunidade em momentos pontuais têm audiência junto ao poder público e à gestão do Promabem para eventuais discussões de interesse da própria prefeitura.

Vale ressaltar que a CAO, mesmo sendo composta também por moradores, acaba tendo suas ações restritas basicamente ao acompanhamento e fiscalização das obras, em vez de ser uma ferramenta que potencialize e fortaleça os vínculos comunitários, garantindo legitimidade às demandas apresentadas pela comunidade da Estrada Nova. Dessa forma, a CAO se torna objeto de disputas pessoais, acarretando divisões e desentendimentos entre os próprios moradores e lideranças

que, por vezes, enfraquecem e desarticulam a organização e a força política dos mesmos.¹⁰

Por outro lado, os conflitos emergentes no âmbito do Promaben revelaram intensa contradição social no que tange às relações entre o Estado e a sociedade, uma vez que a prática social de excluir a participação comunitária no projeto impulsionou os moradores a realizarem um documento de reivindicação com 17 pontos de insatisfações, chamando atenção para o sentimento e a avaliação de não incorporação real da sua presença no projeto. A partir da contestação e divergências com o programa, a população se organizou para reverter os aspectos que consideravam negativos.

A partir das observações obtidas em reuniões e seminários organizados pelo projeto de pesquisa com lideranças das áreas atingidas, verifica-se que a partir do momento em que o Promaben propôs a formação da CAO os moradores passaram a ter conflitos internos. Para uma delas:

Quando o projeto era das comissões, associações, por rua, ainda se encaminhava alguma coisa, depois que botaram essa tal de Coas, desculpe colega que eu não tenho nada contra você, já foi uma forma de desmobilizar a população. Se tu fores naquelas áreas ali, ninguém sabe falar, ninguém sabe explicar, ninguém sabe responder porque foi uma forma de desmobilizar o que estava sendo mobilizado porque quando era próximo a gente ia com um morador, com outro, mobilizava, ia na Promaben, chamava, se reunia, tava todo tempo encaminhando as coisas. A partir do momento que foi implantada a Coas, acabou o movimento popular porque eu entendo a Coas ser um intercâmbio entre a Promaben e a comunidade, coisa que não tá havendo. Não está havendo essa ligação. (Seminário com os moradores realizado no dia 29/07/2014).

10 Pereira (2014), ao analisar os movimentos sociais urbanos, menciona que estes, no cerne de uma conjuntura democrática e de mecanismos urbanos legais, acabam por se institucionalizarem e, assim, esvaziando os espaços de participação reivindicados nos anos 1970 e conquistados com a CF-1988, inclusive com as lideranças sendo cooptadas pelo poder público.

Na verdade, esse panorama de conflitos envolvendo as formas de atuação esconde suas reais faces que é engendrar a desarticulação dos movimentos sociais e organizações comunitárias da área circunscrita à bacia, derrubando qualquer possibilidade de entrave na execução do Projeto.

[...] existia uma máscara por trás disso; a única coisa que eles querem mesmo é fazer uma boa pavimentação, fazer o saneamento básico e depois jogar tudo para um comercial político. Agora, para a população existe apenas uma falsa melhoria, uma máscara para tudo isso, uma máscara que precisa cair. (Seminário com os moradores realizado no dia 29/07/2014).

Dessa forma, a partir dos processos reivindicatórios, o projeto sofreu diversas interrupções, mesmo que ocasionasse atraso no cronograma de obras, pois o que interessava para os moradores era garantir minimamente seus direitos, tais como a revisão no valor das indenizações das casas, a participação e transparência das informações sobre o projeto e seus impactos. (ALVES, 2014).

Uma das principais ideias defendidas por Harvey (2009) é a luta pelo direito à cidade, não simplesmente como direito das pessoas terem acesso aos equipamentos e serviços públicos, o que não basta para a garantia concreta e efetiva dos direitos. O autor defende o direito na perspectiva da participação como elemento fundamental na construção e transformação do tecido urbano de forma coletiva, contrapondo-se à dinâmica da urbanização pautada na lógica da acumulação capitalista. Assim, nós também nos tornamos cotidianamente responsáveis na construção de uma sociedade emancipada que torne o urbano um *locus* democratizado, aquilo que Harvey (2009) chama de “arquitetos de nossos futuros urbanos”.

A reflexão do autor auxilia no entendimento de que é necessário superar as contradições presentes no modelo de planejamento urbano concebido em nível global. Em Belém, a contradição está em que o planejamento urbano busca embelezar as áreas de baixada a custo do remanejamento da população para outras áreas enquanto as revitalizadas pelo Promaben cumpriram seu papel, ampliando o horizonte comercial ao bel prazer da especulação imobiliária. Desta forma, a população é rechaçada das áreas onde morava para outras mais distan-

tes, que, em sua grande maioria, já estão também na condição de áreas degradadas, intensificando a segregação na cidade.

De acordo com Harvey, “para construir condomínios de luxo e casas exclusivas, os capitalistas têm de empurrar os pobres para fora de suas terras – têm de tirar o nosso direito à cidade” (HARVEY, 2009, p. 271). Os capitalistas são verdadeiros investidores e buscam sempre multiplicar sua fortuna independente das implicações que podem imprimir na vida do proletariado, dos pobres. E criam e recriam condições para se apropriar do que a cidade tem e oferece e podem fazer fortuna investindo, sobretudo no mercado imobiliário, tornando a vida na urbe mais cara, mais desigual e conflitante.

A reconfiguração da cidade de Belém, portanto, é uma proposta de adequá-la ao cenário internacional, uma vez que as cidades “embelezadas” passam a ser atrativas e competitivas, transformando a lógica do planejamento urbano em estratégia de desenvolvimento na contemporaneidade. De acordo com Ultramari (2006), os projetos causam impactos relevantes, contudo as intervenções são meramente pontuais e o grande objetivo é revitalizar as áreas para fins turísticos, projetando uma imagem ao sabor do mercado e do consumo.

O Estado, por sua vez, tem suas ações vinculadas ao projeto burguês em garantir o desenvolvimento das condições necessárias para que se concretize o empoderamento do espaço urbano aos grandes capitalistas, como assevera Portela:

As cidades, então, passam a ser regidas sob a égide de um Estado comprometido com o projeto burguês de dominação além de que é no espaço urbano que se evidencia a separação do trabalhador e os meios de produção, transformando o cenário urbano em uma disputa de correlação de forças e conflitos entre as classes. (PORTELA, 2015, p. 05).

Esta lógica excludente é alvo de denúncias dos movimentos sociais em Belém, e vem exigindo maior transparência e participação na elaboração das políticas públicas para a cidade. A participação social deve se configurar como uma ferramenta legítima e imprescindível para consolidação da cidadania. É por meio da participação que realmente se pode imprimir o verdadeiro sentido de cidadania, que se pode conquistar espaços de atuação e até evidenciar as reais necessidades dos habi-

tantes, uma vez que estes enumeram e identificam as deficiências dos serviços públicos na sua cidade. A participação possibilita ainda, ampliar a conscientização dos direitos do cidadão. Assim, há de se reconhecer que, mesmo que de forma limitada, os moradores da bacia da Estrada Nova assumiram importante protagonismo, alterando o desenho do programa em diversos itens, sempre que se apresentavam como ameaça à sobrevivência.

Ressalta-se, dessa forma, que a participação popular é indispensável em intervenções urbanísticas, desde o seu planejamento, sua execução e término, por se constituir como mecanismo de acesso à gestão do projeto e facilitar a introdução das demandas e necessidades da comunidade. A exigência da transparência no planejamento urbano tem se colocado na pauta dos movimentos sociais e de moradores que recebem a intervenção de projetos de macro e microdrenagens na Bacia Hidrográfica Estrada Nova.

A insistência e pressão dos movimentos sociais urbanos em Belém é que têm minimamente garantido a participação da sociedade civil nos projetos urbanos, mesmo que tal participação, no caso do Promabem, não se dê ainda plenamente, uma vez que ela continua dependendo do grau de mobilização e organização das comunidades afetadas. Cruz (2011) explica que a produção do espaço urbano é também construída por intermédio dos movimentos sociais urbanos, ressaltando-os como agentes que promovem não só a construção desse espaço, mas estes segmentos excluídos têm condições de atuarem como sujeitos sociais na esfera política e cultural, realizando a concretização das suas práticas e consequentemente passando a valorizá-las.

As análises realizadas por intermédio da pesquisa nos possibilitam compreender que os GPUs inauguraram uma nova fase de urbanismo moderno, rotulada de “renascença urbana”. Esses projetos, na verdade, apresentam intervenções urbanísticas que não respondem às demandas da maioria da população que clama por melhores condições de vida e o acesso à cidade justa. Em contrapartida vem se concretizando a perversa valorização do interesse privado sobre o coletivo e a valorização da imagem de “progresso”, ainda que falsa. Tal qual a todos os grandes projetos urbanísticos instalados nas demais metrópoles brasileiras, o de Belém tem, na verdade, agravado os efeitos segregativos históricos da cidade, uma vez que eles reforçam e consolidam as desigualdades sociais,

acirrando o conflito urbano. Além de que as políticas adotadas pelo Promaben têm fortalecido a desarticulação das organizações populares e excluem qualquer forma de participação não inscrita no projeto.

Isso significa que nem sempre um Estado democrático e de direitos é suficiente para reconhecer cidadania e assegurar a participação política da sociedade civil, pois, como no caso do Brasil em que a democracia política se torna eleitoral, esvaziando o seu verdadeiro sentido, torna-se impossível garantir espaços participativos, especialmente no cerne da política e do planejamento urbano, áreas onde diferentes interesses se interpõem de forma conflituosa, reverberando que, nesse caso específico, “a democracia política não é suficiente para garantir a cidadania civil e social...”. (HOSLTON, 2013, p. 398).

Referências

ALVES, E. S. **A relação entre moradores e o poder público na regularização fundiária na Bacia 1 da Estrada Nova, em Belém.** 2014. Exame de qualificação (Doutorando em Antropologia) UFPA.

BELÉM. Prefeitura Municipal. Programa de Reabilitação Urbana e Ambiental da Bacia da Estrada Nova. Promaben. **Relatório de Impacto Ambiental.** 2007. Tomo 01/03. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br>>. Acesso em: 14/04/2015.

CARDOSO, W. de S.; MARINHO, T. de N. A. Vida urbana: o direito à cidade em luta. JORNADA INTERNACIONAL de POLÍTICAS PÚBLICAS, São Luis: UFMA, 2015.

CRUZ, S. H. R. **Grandes projetos urbanos, segregação social e condições da moradia em Belém e Manaus.** (Doutorado). Belém-PA: UFPA, 2012.

_____. Lutas sociais e a cidade: os movimentos sociais urbanos em Belém (1970-1990). In: SANTANA, Joana Valente; Maria Elvira Rocha de Sá. (Orgs.). **Políticas públicas e lutas sociais na Amazônia:** enfoque sobre planejamento, gestão e territorialidade. Belém-PA: ICSA/UFPA, 2011, p. 187-243.

_____. **Movimentos sociais e construção do espaço urbano em Belém:** o bairro da Sacramento. 1994, 180f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém-PA: UFPA, 1994.

CRUZ, S. H. R.; SILVA, I. S.; SÁ, M. E. R. de Segregação social do trabalho e da moradia: “Portal da Amazônia” em Belém-PA. **Temporalis**, ano 15, n. 29, jan.-jun./2015.

CRUZ, S. H. R.; SÁ, M. E. R. de. **Grandes projetos urbanos e expansão da fronteira na Amazônia**: Portal da Amazônia, em Belém-PA e Prosamim, em Manaus-AM. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/sbsnorte/sbsnorte2012/ARQUIVOS/GT7-299>>. Acessado em: 30/11/2015.

GOHN, Maria da Glória (Org.). **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. 3. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

HARVEY, D. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA**, v. 12, n. 2, p. 269-274, dez./2009.

HOSLTON, J. **Cidadania insurgente**. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. 1. ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

MARICATO, E. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. 6. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

NUNES, B. Pará capital Belém. In: NUNES, Benedito; HATOUM, Milton. **Crônica de duas cidades**: Belém e Manaus. Belém-PA: Secult/PA, 2005.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Movimentos urbanos: lutas e desafios contemporâneos. In: ABRAMIDES, Maria Beatriz; DURIGUETTO, Maria Lúcia (Orgs.). **Movimentos sociais e Serviço Social**: uma relação necessária. São Paulo: Cortez, 2014, p. 119-135.

PORTELA, R. S.; SILVA, M. M.; MARINHO, T. de N. A. Estado e movimentos sociais no contexto dos grandes projetos urbanos em Belém-PA. ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2. 27 a 30/04/2015. Campinas-SP: Unicamp.

SANTANA, Joana Valente. **Desenho ideológico do BID**: modelo de gestão no Promaben em Belém, Pará. Rev. Katálysis vol.15 no.1 Florianópolis Jan./Jun. 2012. Pp. 21-31.

ULTRAMARI, Clovis. Grandes projetos urbanos no Brasil: conceitos, contextualização e discussão de três casos. **Urbana**. Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, v. 1, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/1008/755,2006>>. Acesso em: 15/12/2014.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 2. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2000, p. 75-119.

Serviço Social e saúde mental: um estudo sobre a prática profissional / *Social Work and mental health: a study on professional practice*

MIRELLA DE LUCENA MOTA¹
CLEIDE MARIA BATISTA RODRIGUES²

Resumo: O Serviço Social integra as equipes multiprofissionais dos serviços substitutivos de saúde mental. O trabalho em questão tem por objetivo analisar a prática profissional do assistente social na saúde mental nos Centros de Atenção Psicossocial (Caps) de um distrito sanitário da cidade do Recife (a população do estudo é constituída por cinco assistentes sociais atuantes nos serviços de Caps). Ele se realiza baseado na abordagem metodológica da pesquisa qualitativa, por meio da utilização da técnica do grupo focal. A análise dos dados utilizada foi a de conteúdo. Como resultados, a pesquisa demonstra revelar a importância do profissional de Serviço Social na saúde mental, não só por este ser capaz de identificar e agir sobre as expressões da questão social e viabilizar direitos e benefícios aos usuários com transtornos mentais, mas também pela significância política da profissão, enquanto potencial articulador da Rede de Atenção Psicossocial.

Palavras-chaves: Serviço Social; saúde mental; prática profissional.

Abstract: The Social Work integrates the multiprofessional teams substitute services for mental health. The work in question aims to: analyse the professional practice of social worker in mental health day-care centres – Caps of a Sanitary District of the city of Recife. The study population consists of social workers active 05 in Caps. The work is based on the methodological

-
- 1 Especialista em Saúde Mental pelo Programa de Residência Multiprofissional em Saúde Mental da Universidade de Pernambuco (UPE) e Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
 - 2 Mestre em Serviço Social (UFPE), Especialista na área de associativismo (UFRPE), consultora na área da Assistência Social e Políticas Públicas.

approach of qualitative research, using the focal group technique. The analysis of the data used was the analysis of content. As a result, the research shows reveal the importance of professional Social work in mental health, not only because this is a professional able to identify and act upon the expressions of social issues and facilitate rights and benefits users with mental disorders, but also by the political significance of the profession, while articulating the potential psychosocial care network.

Keywords: Social Work; mental health; professional practice.

A Reforma Psiquiátrica é um movimento que, desde a década de 1970, vem mobilizando uma série de atores na busca por sua efetivação. Alguns aspectos já foram conquistados, como o deslocamento do cuidado para o território, o progressivo fechamento de hospitais psiquiátricos e a quebra com o modelo hospitalocêntrico, que tendia a excluir e fragmentar o cuidado com os usuários com transtornos mentais. No entanto, mesmo com estas conquistas, ainda há alguns aspectos necessários para se avançar no sentido do alcance de uma maior qualidade e efetivação da Rede de Atenção Psicossocial (Raps) em todo o Brasil.

Assim, a reforma persiste por meio da luta pelos direitos das pessoas em sofrimento psíquico de diferentes ordens, na perspectiva da construção de uma sociedade mais justa e igualitária, na qual a “doença mental” não seja alvo de preconceitos e diferenças, mas sim de possibilidades de conquistas na promoção da autonomia e inserção social de seus protagonistas.

Como área da saúde e, portanto, campo de prática profissional, a saúde mental se configura como uma área diversificada no que diz respeito ao campo de atuação de diversas profissões. Dentre estas, é essencial que o trabalho efetivado compreenda uma atuação conjunta, dialogada entre os diversos saberes e, assim, interdisciplinar. Nesse contexto, o assistente social, profissional que intervém nas expressões da questão social existentes na sociedade, integra as equipes multiprofissionais dos serviços substitutivos de saúde mental, a exemplo dos Centros de Atenção Psicossocial (Caps).

O Serviço Social orienta a atuação numa perspectiva de fortalecimento da rede social e da coletividade dos sujeitos, permitindo a otimização dos serviços a partir do oferecimento da assistência integral. A noção de integralidade na saúde mental pressupõe a não fragmentação do usuário com transtorno mental apenas em suas queixas, mas sim da utilização da rede e dos serviços intersetoriais, por usuários e familiares, no sentido de potencialização da rede como um recurso de assistência em saúde. (ROSA, 2008).

O assistente social, valorizador de seu projeto ético político, tem em vista articular suas ações numa finalidade de permitir a cidadania. Compreende-se assim que este profissional deve atuar, na saúde mental, de acordo com o caráter de mobilização rumo à construção de uma nova ordem societária, desenvolvendo seu ativismo político, sua dinâmica de atuação e também utilizando sua criatividade para sugerir alternativas, transpondo barreiras que possam vir a ser impostas. Nesta perspectiva, não deixa de ser um desafio que o assistente social consiga participar ativamente de movimentos sociais e de controle social, além do planejamento das políticas, tendo em vista que a prática deve ser efetivada de modo a abranger todas as suas dimensões.

No entanto, é visível que o processo de reestruturação produtiva do capital e de contrarreforma do Estado atinge diretamente a atividade profissional dos assistentes sociais, o que torna necessário o desenvolvimento do debate sobre as demandas institucionais que lhes são feitas, diante, por exemplo, do quantitativo de ações e atendimentos que devem ser realizados diariamente nos serviços, refletindo sobre como tais requisições incidem no processo de trabalho destes profissionais.

Para além das demandas, vale refletir também sobre a produção teórico-acadêmica da atuação do Serviço Social na área de saúde mental, e aqui, mais especificamente, nos Caps, uma vez que é visível que o avanço da inserção do assistente social nestes serviços não teve o mesmo incentivo que a produção científica dos profissionais atuantes na área. Em geral, a produção que se tem sobre o assunto é de origem acadêmica, a partir da prevalência de estudos de professores e estudantes de pós-graduação. (NICACIO; BISNETO, 2013).

Sendo assim, este trabalho objetiva analisar a atuação do Serviço Social na área de saúde mental e, a partir da percepção de profissionais

da área, problematizar o os desafios da prática profissional do assistente social nos Caps. Tudo isso na perspectiva de contribuir para uma reflexão mais aprofundada de uma problemática vigente, porém ainda pouco contemplada pela academia.

Caracterização da pesquisa

O trabalho aqui exposto diz respeito à pesquisa realizada com assistentes sociais de um distrito sanitário da cidade do Recife, em 2014. Teve como metodologia, para compreensão das questões que envolvem a problemática da prática profissional do Serviço Social na saúde mental, a abordagem qualitativa, na qual, segundo Minayo (2000), os instrumentos de trabalho de campo têm por finalidade realizar a mediação entre a realidade empírica e os marcos teórico-metodológicos.

A técnica de grupo focal foi escolhida pelo entendimento de que tal grupo apresenta certa viabilidade, possibilitando a reunião do quantitativo de profissionais necessários que constituem o público-alvo da pesquisa. Além disso, o grupo focal propicia o diálogo, o qual é facilitado “com” e “entre” os pesquisados, o que permite coletar as informações acerca do tema em questão. (NETO; MOREIRA; SUCENA, 2002).

No campo da saúde, a realização do grupo focal ganha significância, uma vez que tal técnica permite a compreensão de questões de saúde sob o aspecto social, pois se detém nas representações e relações produzidas pelos diferentes grupos de profissionais de uma mesma área, que vivenciam processos de trabalho semelhantes e atendem à mesma população. (MINAYO, 2000).

Foi realizado um grupo focal, que durou aproximadamente 1h30, com cinco assistentes sociais atuantes em serviços de Caps de um distrito sanitário da cidade do Recife, sendo um Capsi – infanto-juvenil, que atende crianças e adolescentes de 0 a 15 anos incompletos, um Caps II – que atende adultos com transtornos mentais e um Capsad – álcool e drogas, que atende usuários com transtornos mentais decorrentes do uso de substâncias psicoativas.³

3 O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética do Complexo Hospitalar HUOC/Procape da Faculdade de Ciências Médicas de Pernambuco (FCM) da Universidade de Pernambuco (UPE), em 18 de setembro de 2014, com parecer

A análise dos dados utilizada compreende o bojo da análise de conteúdo, que, segundo Franco (2003, p. 20), “permite ao pesquisador fazer inferências sobre qualquer um dos elementos de comunicação”. Este tipo de estudo tem como partida a “mensagem”. Assim, foi possível estabelecer uma relação entre os dados obtidos com a realização do grupo focal, entendendo que as falas dos profissionais transmitem a mensagem a respeito do problema de pesquisa em questão. A partir da identificação de categorias analíticas, serão expostas, nos tópicos a seguir, as seguintes dimensões de análise: 1) Inserção do assistente social na área de saúde mental; 2) Formação acadêmico-profissional; 3) Ações desenvolvidas; 4) Desafios.

A prática do Serviço Social em serviços de saúde mental em um distrito sanitário de Recife: problematizando saberes e desafios

A inserção do Serviço Social na saúde mental

O Serviço Social é uma especialização do trabalho da sociedade, inscrita na divisão social do trabalho. Situa-se no processo de reprodução das relações sociais e, portanto, tem como objeto de intervenção as múltiplas expressões da questão social (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008). Tais expressões se estabelecem na sociedade capitalista madura a partir das contradições inerentes à dinâmica de tal modo de produção, uma vez que são perpassadas por lutas e forças sociais em conflito, próprias das lutas de classes entre capital e trabalho.

O exercício profissional dos assistentes sociais evidencia competências teóricas e práticas, ético-políticas, técnico-operativas para serem executadas em seu campo de trabalho, suas qualificações e funções profissionais. Dessa forma, reflete-se para além do cotidiano, das rotinas institucionais, procurando, por meio desse movimento da realidade, identificar possibilidades possíveis de serem executadas.

Na saúde, a intervenção da profissão se define a partir das condições históricas do próprio desenvolvimento da saúde no Brasil. É com

CEP nº 812.541, sob CAAE: 36395914.6.0000.5192, aprovado em reunião de 28 de outubro de 2014 e homologado em 30 de outubro do mesmo ano.

o surgimento do Projeto da Reforma Sanitária que o Serviço Social estabelece um paralelo entre tal projeto e o estabelecimento do projeto hegemônico da profissão, o Projeto Ético Político. (COSTA, 2009).

Para além da Reforma Sanitária, na saúde mental, ocorreu o Movimento de Reforma Psiquiátrica, que, no Brasil, surgiu influenciado pelo movimento que vinha ocorrendo na Itália com a implantação de novos modelos de atenção à saúde mental. A Reforma Psiquiátrica brasileira surgiu juntamente com inúmeras discussões, encontros de trabalhadores em saúde mental e a organização de Congressos locais e nacionais, que deram início à organização de lutas sociais, a fim de se pensar na desconstrução do modelo psiquiátrico asilar e na criação de novos serviços substitutivos em saúde mental.

A inserção da profissão de Serviço Social na área da saúde mental deu-se de forma gradativa e paralela ao movimento de Reforma Psiquiátrica. No pós-ditadura militar no Brasil, esta Reforma passou a conviver com o pensamento único do neoliberalismo e até hoje perdura entre suas correntes teóricas que entendem a loucura como fenômeno social, político e histórico pela perspectiva dialética. Em comum com o projeto da referida Reforma, o Serviço Social é provocado nos seguintes pontos: o debate acerca da transformação da assistência psiquiátrica e de assistência social; a ênfase no aspecto político de tais tipos de assistência; a necessidade de realizar uma prática interdisciplinar; e de democratizar as relações de poder entre trabalhadores e usuários nos serviços. (BISNETO, 2007).

Como fruto da aprovação do Projeto de Lei de 1989, do deputado Paulo Delgado, que tratava da progressiva substituição das instituições asilares e manicomial por serviços substitutivos a tal modelo hospitalocêntrico, e diante da necessidade de expansão dos serviços, surgiram os Centros de Atenção Psicossocial (Caps), criados para oferecer assistência em saúde mental. Estes centros são entendidos como potencializadores do cuidado no território e foram regulados, no âmbito do Sistema Único de Saúde, pela Portaria nº. 336/GM, de 19 de fevereiro de 2002. O Caps é permeado por aspectos políticos, na medida em que atua num modelo de gestão participativa e de controle social, e opera como instância de efetivação de um projeto terapêutico que visa à humanização da saúde.

É, então, desde os anos 1990, com um grande número de contratação de profissionais, que o assistente social começa a se integrar nas equipes multiprofissionais dos Caps. Estando embasado principalmente por sua formação de base social e política, este profissional passa a atuar com enfoque para a ação no território, privilegiando a reinserção na sociedade das pessoas com transtornos mentais, historicamente excluídas. (BISNETO, 2007).

No entanto, o profissional iniciante na área esbarrava neste momento com o fato de não ter sido capacitado, em sua formação acadêmica, para atuação na saúde mental, entendendo a loucura como fenômeno social e historicamente determinado, com aspectos políticos e também de interesses econômicos e ainda o embate entre saberes, pois mesmo com a psiquiatria querendo abrir espaço para o campo “social”, detinha hegemonia e um mandato social estabelecido na área. Tais “restrições” dificultam, até os dias de hoje, a atuação de assistentes sociais na área. (BISNETO, 2007).

Além disto, de forma geral na área de saúde, a prática profissional hoje sofre com tensionamentos constantes que dificultam o agir sobre o direcionamento dos ideais presentes no Projeto Ético Político Profissional, pois esbarra em condicionantes políticos-institucionais que limitam as escolhas dos profissionais. (VASCONCELOS, 2010).

Para os participantes da pesquisa, é relevante a inserção do profissional de Serviço Social no campo da saúde mental, principalmente nos Caps, posto que estes centros se configuram como modelos substitutivos à lógica manicomial e a atuação do assistente social nesses espaços vem possibilitar ações vinculadas à proposta libertadora da luta antimanicomial.

No entanto, a discussão teórica ainda insuficiente, sobre a intervenção do Serviço Social na área, é um indicador de dificuldade para a operacionalização da prática profissional. Nesse contexto, não é difícil encontrar profissionais que se sintam inseguros quanto ao exercício da sua prática diante da lógica psicossocial que perpassa as intervenções no Caps. Como podemos perceber na seguinte fala:

[...] a discussão maior do Serviço Social no Caps, na prática né, como é que é focada a nossa prática no Caps? Será que a gente

não tá se perdendo dentro do Caps, da nossa prática? Quando eu cheguei e comecei a trabalhar, eu me senti, assim, muito levada para área psicológica. Como nos nossos estudos sobre a área diz que é uma prática psicologizante do assistente social, aí eu vejo a gente, pelo menos na minha prática, um pouco perdida dentro dessa lógica psicologizante, o trabalho do assistente social um pouco perdido. (Participante 02).

A incerteza quanto à atuação profissional representa a complexidade de um campo de atuação que fortalece os saberes voltados para a atuação clínica. Robaina (2010) refere que, no Brasil, diante dos processos societários que culminaram na Reforma Psiquiátrica e na lógica de desinstitucionalização das pessoas com transtornos mentais, antes enclausuradas em hospitais psiquiátricos e agora tratadas em serviços de bases territoriais, terminou por repercutir uma hegemonia dos saberes “psi”, presentes nas nomenclaturas e na lógica de tratamento nos Caps.⁴

Diante deste contexto, ainda segundo Robaina (2010), existem duas matrizes de atuação do assistente social na saúde mental. A primeira é voltada para o Serviço Social e a atividade “clínica”, na qual o Serviço Social acaba por se subordinar pela força hegemônica dos saberes “psi” e, assim, acaba por trair o mandato social da profissão, o Projeto Ético Político Profissional e, ainda, deixa uma lacuna na Reforma Psiquiátrica, na medida em que priva o campo da saúde mental das contribuições que a profissão poderia oferecer na perspectiva de fortalecimento dos sujeitos.

Por outro lado, a segunda matriz é pautada na atuação que prioriza a identidade profissional e a autonomia técnica do Serviço Social, a qual possibilita contribuir na identificação das determinações sociais que estruturam as expressões da questão social na saúde mental, sem negar a interdisciplinaridade. (ROBAINA, 2010).

[...] eu vim para cá ouvindo muito dessa história do Caps ser psicologizante no Serviço Social, mas uma coisa que eu procurei ampliar a visão é o seguinte: para qualquer lugar que você

4 Algumas nomenclaturas que remetem aos saberes “psi”, segundo Robaina (2010), são: Centro de Atenção Psicossocial, Projeto Terapêutico Singular, grupos terapêuticos, oficinas terapêuticas.

for trabalhar, eu vou procurar conhecer, então eu tenho que me situar onde eu estou e acho que se isso vale para qualquer outro serviço, eu tenho que ter um mínimo de conhecimento. (Participante 5).

Faz-se relevante apreender as demandas e determinações sociais postas no cotidiano profissional do Serviço Social e, ainda, conhecer minimamente o objeto de intervenção de cada profissão para que, assim, a exemplo do campo de atuação psicossocial, quando uma demanda institucional for solicitada, o Serviço Social possa identificá-la e encaminhá-la aos demais profissionais competentes. Como é possível perceber no relato abaixo:

[...] porque a gente escuta o usuário, mas eu acho que a gente chega um certo momento que tem que direcionar pra psicóloga, pra enfermeira, pro médico, o que é de cada um como os outros, as outras profissões direcionam pro serviço social o que é dentro de um Caps que seja uma função do assistente social. (Participante 3).

O fato de, na saúde mental, a prática ser aliada à lógica da interdisciplinaridade não exclui as responsabilidades e intervenções específicas de cada profissão, tal como preconiza a Lei de Regulamentação da Profissão, que especifica competências e atribuições privativas do Serviço Social.

Assim, atuar de forma interdisciplinar não remete à obrigação da aceitação de que a prática seja reduzida à polivalência, flexibilizada e diluída entre os diversos saberes e especificidades, e se isso ocorre, alcança-se o objetivo do projeto neoliberal que avança na lógica da reestruturação produtiva aos serviços. (MACHADO, 2009).

Para Bisneto (2005), apesar da valorização do “social” pela Reforma Psiquiátrica, as categorias “psi”, detentoras da hegemonia na Saúde Mental, não desejam abrir mão de seu espaço corporativo e, assim, tomam o “social” como fruto de eventos desencadeantes e não como fruto da reprodução das relações sociais na sociedade capitalista, produtora de luta de classes. Neste sentido, faz-se necessário que o Serviço Social busque a construção de alianças com categorias profissionais e/ou pessoas progressistas, a fim de oferecer uma melhor assistência.

O Serviço Social, com seu saber interventivo nas expressões da questão social, se depara, muitas vezes, com situações de extrema vulnerabilidade. E no campo de intervenção da saúde mental, mais especificamente nos Caps, as decisões são tomadas pela equipe de profissionais, percebendo-se uma disputa político-ideológica entre os diversos saberes que repercutem na operacionalização das ações desenvolvidas na instituição. O modelo biomédico é ainda hegemônico no SUS e o Serviço Social tem o papel de problematizar as discussões com vistas às garantias de direitos sociais aos usuários.

[...] quando a gente vai discutir um caso, por exemplo, de algum usuário que está com uma demanda de um benefício, aí, tem os motivos secundários, será que isso vai ser bom? Será que não vai? Aí o médico começa logo meio resistente, porque é ele quem vai dar o atestado, e aí quando a gente entra, a gente vai fundamentar, porque mesmo que tenha o ganho secundário, a gente tem que olhar na perspectiva do direito. (Participante 5).

A pesquisa mostrou que, nos Caps, o termo “ganhos secundários” é comumente ouvido e reproduzido por alguns profissionais, geralmente de outras categorias, quando se percebe que um usuário busca o serviço com vistas à obtenção de laudo médico ou parecer para aquisição de benefícios da previdência ou da assistência social. Assim, estes “ganhos” passam a ser entendidos como “interesses” que alguns usuários apresentam nos serviços das diversas políticas sociais, a fim de benefícios próprios.

Tal ocorrência se dá com frequência nos serviços pelo foco nas dimensões subjetivas da vida social, quando diante da complexidade da vida humana, segundo Sousa (2008), deve-se buscar compreender as particularidades de determinadas situações por meio da relação entre as dimensões subjetivas e universais. Esta intervenção é possível graças à formação crítica do profissional de Serviço Social, que permite ir além da aparência e da imediatividade posta pela possível existência dos mencionados “ganhos secundários”.

Formação para atuação na área de saúde mental

A produção teórica do Serviço Social sobre a área de saúde mental pode ser considerada incipiente. Patriota et al. (2010), em pesquisa realizada na Universidade Estadual da Paraíba, constatou que a saúde mental é pouco discutida e não aparece nos componentes curriculares oferecidos aos estudantes de Serviço Social. Estes estudantes, ao serem entrevistados, demonstraram um conhecimento superficial sobre o assunto, o que acaba por acarretar um arcabouço teórico insuficiente sobre saúde mental e reforma psiquiátrica para atuação na área.

Como exemplo desta realidade, no grupo focal, quando indagadas se tiveram, durante a graduação, conteúdos teóricos que subsidiaram ou nortearam a política de saúde mental, todas as profissionais relataram a invisibilidade da temática durante a formação profissional.

A maioria das assistentes sociais entrevistadas desempenha supervisão de estágio e percebe o desconhecimento sobre a saúde mental, seja no que se refere ao entendimento da política ou aos conceitos específicos do campo teórico. Isto pode ser identificado não só na preceptoria de alunos do curso de Serviço Social, como também na orientação de alunos de outros cursos da área de saúde, participantes do PET-Saúde⁵ e também profissionais residentes.

Percebe-se que o estágio aparece como um importante elemento de experiência, na medida em que ele possibilita ao estudante de Serviço Social uma apropriação maior na área específica a qual ele passa a intervir. Assim, as práticas desenvolvidas pelo estagiário devem possibilitar e exercitar a compreensão das dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa. De tal forma que o estudante em formação possa ser capaz de identificar as mediações, entre o singular e o universal, presentes na realidade (SILVA, HILLESHEIM, SOARES, 2009).

Sobre a produção acadêmica, a participação em Congressos e demais atividades científicas, as assistentes sociais do grupo destaca-

5 Programa de Educação pelo Trabalho para a Saúde (PET-Saúde) Redes de Atenção.

ram a dificuldade de participar de tais atividades. Na medida em que as demandas institucionais nos Caps são inúmeras, envolvem o preenchimento de prontuários, com o relatório sobre os atendimentos diários feitos aos usuários e familiares, além das atividades grupais e das visitas domiciliares e institucionais.

A sistematização é um recurso capaz de ressaltar a dimensão crítico-investigativa da profissão, que deriva do processo de trabalho coletivo efetivado nas diversas instituições das políticas sociais. É pela realização da sistematização que se pode exercitar uma ação contínua de reflexão acerca do trabalho profissional e das respostas socioinstitucionais frente às demandas advindas das relações sociais (ALMEIDA, 2009).

[...] a gente tem material, a gente tem uma prática, a gente teria o que mostrar, mas é aquela coisa: deixa passar! É uma prática que, na hora que você sistematiza, você está revendo algumas coisas, você está refletindo, você pode melhorar, você está contribuindo para a formação profissional e para a sua, inclusive, porque você pode melhorar a sua prática, mas eu acho que se a gente entra muito nessa questão de correria de dia a dia do sistema, você se sente engolido. (Participante 5).

Sousa (2008) argumenta que, ao atuar de forma direta no cotidiano e com uma população em situação de vulnerabilidade, o assistente social passa a ocupar um lugar privilegiado, tendo possibilidade de problematizar tal realidade. E será este conhecimento que lhe dará base para atuação, servindo-lhe como seu instrumento de trabalho, portanto, é necessário que se exercite o processo de qualificação de forma sistemática.

As atividades de estudo e pesquisa não devem ser um hábito somente da graduação e da academia como um todo, para não recair no erro de se acostumar com as rotinas institucionais, e a reprodução mecânica das práticas, de tal forma que não gere mudanças na realidade social dos usuários, dos serviços e também na própria inserção da profissão no mercado de trabalho. (SOUSA, 2008).

As participantes da pesquisa relataram que se sentem sobrecarregadas, diante das inúmeras demandas nos espaços sócio-ocupacionais, que se aliam à precarização dos recursos e serviços, o que gera

inclusive uma sobrecarga de atividades, nas quais muitas profissionais relatam não conseguir dar conta no espaço institucional, tendo que levar algumas atividades que desempenham no serviço para realizar em suas casas.

Além disto, a maioria das profissionais do grupo pesquisado possuía mais de um vínculo institucional, sendo, em sua maioria, também na área de saúde. Assim, percebe-se que a precarização nos serviços de saúde tem repercussões diretas no trabalho das assistentes sociais.

Ações realizadas pelo Serviço Social em Centros de Atenção Psicossocial

Ao atuar na área de saúde, o Serviço Social atende demandas que são advindas de fatores condicionantes, os quais exigem uma análise crítica da realidade e uma intervenção pautada na lógica do direito, e do acesso à informação, na perspectiva da prevenção e da promoção de saúde. Seguindo estas orientações, o Serviço Social não corrobora com o atendimento imediatista e curativo, tão amplamente priorizado pelo modelo biomédico. (LANZA; CAMPANUCCI; BALDOW, 2012).

Para Costa (2009), o SUS, ao passo que logrou se organizar de modo a atender às lutas históricas do movimento sanitário, tais como a universalidade, a integralidade e a participação social, não conseguiu superar contradições como a lógica da burocratização, a precariedade dos recursos e a relação entre quantidade e qualidade da atenção. Assim, ainda prevalece no sistema o ideal de produtividade dos serviços, bem como a centralidade da assistência médica focada na remissão dos sintomas e na cura individual.

O profissional de Serviço Social nos Caps realiza atividades como acolhimento, visitas domiciliares e institucionais, realização de grupos sobre direitos sociais e noções de cidadania com os usuários, atendimento específico à família, que também pode ser feito em grupos, assembleias com usuários e a elaboração de relatórios e pareceres sociais. No entanto, a atividade que parece gerar maior divergência é o acompanhamento de usuários na qualidade de Técnica de Referência (TR).

[...] a gente aqui é TR também. Uma vez, eu queria até fazer uma proposta de que assistente social não fosse TR, porque, além dos nossos, qualquer parecer social é feito pela assistente social. Se tem uma questão de família, daquele TR de outra pessoa, chama o assistente social. Eu acho até que por causa das demandas paralelas, a gente devia ter um número de usuários menor. (Participante 03)

Ainda bem que você não propôs, porque eu discordaria. *(sobre a possibilidade de assistente social não ser TR)* (Participante 04)

Para Goldberg (2001, p. 41), técnico de referência é “a pessoa da equipe que se ocupará do acompanhamento sem que participe diretamente de atividades de atendimento grupal ou individual”. A atuação do assistente social em tal função gera certa discussão por envolver dimensões variadas, uma vez que o usuário deve ser atendido sistematicamente pelo seu TR, mas a superlotação dos serviços gera um número desproporcional de atendimentos por usuário para cada profissional. Acrescenta-se o fato de que ao assistente social se aplicam também as ações que devem ser realizadas para fora dos muros do Caps, nos territórios, tais como visitas domiciliares e institucionais e, ainda, o desempenho de atividades que propiciem o controle social e a articulação com movimentos sociais e entidades da sociedade civil.

Deste modo, faz-se importante destacar que, nos Centros de Atenção Psicossocial, o Serviço Social desempenha importantes ações que dialogam com a base legal da profissão, na medida em que a atuação do assistente social é regida pela Lei de Regulamentação da Profissão de nº 8.662/1993. Tal prática profissional é também direcionada pelos preceitos éticos preconizados pelo Código de Ética Profissional, pelo compromisso de emancipação legitimado pelo Projeto Ético Político e ainda, no caso específico da saúde, deve seguir os Parâmetros para Atuação do Assistente Social na Saúde.

[...] eu acho que a gente constrói a ação em qualquer lugar; o Serviço Social sempre é questionado; o que é papel do Serviço Social, a gente tem que centrar, discutir e conhecer a realidade para definir qual vai ser a ação. (Participante 1)

Esta construção do processo interventivo não ocorre de forma centrada apenas na prática do Serviço Social. É importante planejar as

ações diante das finalidades que objetivam, dos usuários que irão recebê-las e da instituição na qual será efetivada. Tais ações podem ser difíceis de apreensão, na medida em que acabam por se revestir de características diversas (MIOTO; LIMA, 2009).

Nesse sentido, é necessário exercitar constantemente o processo de reflexão sobre a práxis profissional, pois “analisar, interpretar em conjunto com os sujeitos usuários a realidade da qual somos parte já constitui processo interventivo” (PRATES, 2003, p. 2). Ao analisar as atividades, objetivos e instrumentos utilizados, percebe-se que as ações desenvolvidas pelos assistentes sociais nos Caps se relacionam com o que preconiza a Lei de Regulamentação da Profissão, não estando nenhuma ação na direção oposta.

A visita domiciliar, por exemplo, é necessária para viabilizar a identificação da situação demandada por usuários e familiares à instituição e compreende o registro das informações, dos fatores socioeconômicos, bem como dos aspectos da dinâmica familiar, que possam dificultar a continuidade do tratamento dos usuários no Caps. O conteúdo da visita é socializado em livros da equipe multiprofissional e também no prontuário do usuário. Desta forma, os profissionais passam a ter uma maior apropriação para atuar diante de situações específicas referentes ao processo de cuidado dos sujeitos participantes do Caps.

Outras atividades que receberam destaque nas narrativas das assistentes sociais participantes da pesquisa foram: a coordenação de grupos nos Caps, tanto os direcionados para os usuários ou para familiares, e os atendimentos individuais aos usuários e familiares vinculados ao Caps. Tais atividades têm em seu conteúdo a oferta de orientação sobre leis e benefícios da Seguridade Social; a prestação de informações sobre os serviços ofertados no próprio Caps, também a disseminação da comunicação sobre serviços oferecidos por outras instituições (o que requer do profissional o diálogo intersetorial e o conhecimento da rede socioassistencial, podendo ser facilitado por meio da atividade de visita institucional); a realização de encaminhamentos às instituições; e orientações sobre os procedimentos institucionais aos usuários.

Bisneto (2005, p. 121) refere que:

A busca da autonomia dos técnicos se dá em detrimento das forças homogeneizantes em saúde mental. Há que se buscar um consenso entre técnicos, dirigentes, donos, usuários, familiares e o contexto em que se atua. A pluralidade de interesses de poderes e de ideias em saúde mental propicia que o Serviço Social tenha seu espaço, o seu grau de autonomia, desde que saiba interpretar o mosaico institucional. As políticas sociais, quando impostas de cima, podem ser modificadas pelos técnicos quando eles têm um conselho profissional que zela pela profissão: um regulamento da categoria, um código de ética, uma profissão organizada.

Assim, a partir do momento em que se reflete sobre a prática profissional e suas bases conceituais e legais, o profissional de Serviço Social se fortalece para atuação na saúde mental, não apenas em seu núcleo profissional, mas também no campo mais amplo na qualidade de trabalhador da saúde.

Desafios cotidianos que envolvem a prática do assistente social na Saúde Mental

Diante das diversas requisições e atividades desempenhadas na prática profissional do assistente social no campo da atenção psicossocial, os desafios postos à profissão também são variados. Tais como o trabalho com as famílias e a necessidade de que se promova um tensionamento no cotidiano dos serviços acerca do conceito de família; a atuação no território, com a possibilidade de se realizar a articulação com as lideranças e equipamentos comunitários; a promoção da geração de renda e trabalho nos serviços, por meio de discussões sobre as relações de trabalho, do valor de uso e de troca do produto das oficinas; a participação como trabalhador social no Controle Social, nas Assembleias, Conselhos e Conferências; e a garantia de acesso aos direitos sociais. (ROBAINA, 2010).

No estado de Pernambuco, especialmente no município de Recife, onde a pesquisa foi desenvolvida, identificou-se como desafio central o atual momento de desmonte e precarização dos serviços de saúde.

Eu acho que o desafio da assistente social dentro da saúde, não diferencia do profissional de saúde, qualquer que seja a catego-

ria. Acho que a gente tem que continuar na aposta do trabalho interdisciplinar, que a gente tem uma responsabilidade muito grande. Todos os profissionais da saúde mental estão sobrecarregados, eles estão desgastados, estão mal remunerados na saúde mental, eles estão em uma dimensão do não reconhecimento, além disso, o usuário de transtorno parece que é invisível. (Participante 4).

A precarização do trabalho e o desemprego estrutural caracterizam o padrão da acumulação flexível, incidem nas relações sociais e repercutem na gestão das forças de trabalho e no planejamento e organização das políticas sociais. Desta forma, os rebatimentos nas condições e relações de trabalho dos assistentes sociais são expressões da precariedade do trabalho. (CEOLIN, 2014).

A falta de recursos e de incentivo profissional por parte da gestão governamental foi destacada pelas profissionais participantes da pesquisa como um fator desestimulante para a operacionalização do trabalho. Assim como a invisibilidade do usuário com transtorno mental e da política de saúde mental, como um todo, no Estado de Pernambuco.

Tais opiniões refletem o movimento atual da contrarreforma do Estado e seu avanço na saúde, diante do qual se tornam necessários a consolidação e a ampliação das lutas travadas pelos atores que fazem a Reforma Sanitária e Psiquiátrica, sendo preciso que os trabalhadores da saúde mental possam dialogar em conjunto e unir forças sociais frente ao avanço do capital e da lógica neoliberal, que avança de forma a privilegiar a burocratização dos serviços e a tolher direitos dos trabalhadores atuantes no campo.

Considerações finais

A saúde mental, no âmbito das políticas da saúde, vem sofrendo com o avanço neoliberal e o desmonte da seguridade social. No entanto, no campo da formulação da política, tem apresentado um avanço significativo, a partir das conquistas consolidadas pelo movimento de luta antimanicomial.

É necessário que o assistente social, atuante na área de saúde, possa problematizar as demandas e as intervenções, a fim de viabilizar

o acesso aos direitos dos usuários com transtorno mental. A prática deve tornar-se um exercício constante de análise crítica para que, além de garantir a qualidade no atendimento aos usuários, a profissão possa se fortalecer como categoria atuante na área de saúde mental, diante da hegemonia dos saberes “psi”.

Entender a lógica do trabalho interdisciplinar, sem perder as diretrizes norteadoras da profissão; analisar os determinantes e a lógica institucional dos serviços substitutivos, não se submetendo a práticas burocráticas e rotineiras e atualizar a compreensão de conceitos legitimadores da Reforma Psiquiátrica, tais como clínica ampliada e reabilitação psicossocial, são preceitos essenciais para que o profissional exerça uma prática crítica e positiva.

Portanto, torna-se relevante refletir sobre a atuação dos assistentes sociais nos serviços que compõem a Rede de Atenção Psicossocial (Raps), uma vez que este profissional é capacitado para intervenção nas expressões da questão social e, pelo trabalho de articulação com a rede socioassistencial, pode contribuir para a promoção da autonomia e reinserção social da pessoa com transtorno mental em seu território.

**Artigo submetido em 30 de novembro de 2015 e aceito
para publicação em 13 de julho de 2016.**

Referências

ALMEIDA, N. L. T. Retomando a Temática da “Sistematização da Prática” em Serviço Social. In: MOTA, A. E. (Org.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília-DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009, p. 399-408.

BISNETO, J. A. **Serviço Social e saúde mental: uma análise institucional da prática**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Uma análise da prática do Serviço Social em Saúde Mental. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 82, p. 110-130, jul./2005.

BRASIL. Lei Nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Lei de Regulamentação da Profissão. **Dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/legislacao_lei_8662.pdf>. Acesso em: 15/03/2015.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria Nº 336/02/MS**. Brasília: MS, 2002.

- CEOLIN, G. F. Crise do capital, precarização do trabalho e impactos no Serviço Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 118, p. 239-264, abr.-jun./2014.
- COSTA, M. D. H. O Trabalho nos serviços de saúde e a inserção dos(as) assistentes sociais. In: MOTA, A. E. (Org.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho *profissional***. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília-DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009, p. 304-351.
- FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Plano, 2003.
- GOLDBERG, J. I. Reabilitação como processo. O Centro de Atenção Psicossocial. In: PITTA, A. **Reabilitação Psicossocial no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 2001, p. 33-47.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. [1982] 23. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- LANZA, L. M. B.; CAMPANUCCI, F. S.; BALDOW, L. O. As profissões em saúde e o Serviço Social: desafios para a formação profissional. **Katálasis**, v. 15, n. 2, p. 212-220, jul.-dez./2012.
- MACHADO, G. S. O trabalho do Serviço Social nos Caps. Revista **Textos & Contextos**, v. 8, n. 2, p. 241-254, jul.-dez./2009.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 7. ed. São Paulo: HUCITEC, 2000.
- MIOTO, R. C. T.; LIMA, T. C. S. A dimensão técnico-operativa do Serviço Social em foco: sistematização de um processo investigativo. Revista **Textos & Contextos**, v. 8, n. 1, p. 22-48, jan.-jun./ 2009.
- NETO, O. C.; MOREIRA, M. R.; SUCENA, L. F. M. Grupos focais e pesquisa social qualitativa: o debate orientado como técnica de investigação. In: Anais do ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13. Ouro Preto, 2002.
- NICACIO, E. M.; BISNETO, J. A. (Org.) **A prática do assistente social na saúde mental**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.
- PATRIOTA, L. M.; EULÁLIO, M. C.; LIMA, G. S.; SILVA, M. D. A saúde mental na formação do curso de Serviço Social. Revista **Textos & Contextos**, v. 9, n. 1, p. 55-65, jan.-jun./2010.
- PRATES, J. C. A questão dos instrumentais técnico-operativos numa perspectiva dialético crítica de inspiração marxiana. **Revista Virtual Textos & Contextos**, n. 2, dez./2003.

ROBAINA, C. M. V. O trabalho do Serviço Social nos serviços substitutivos de saúde mental. Revista **Serviço Social e Sociedade**, n. 102, p. 339-351, abr.-jun./ 2010.

ROSA, L. **Transtorno mental e o cuidado na família**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, I. M. F.; HILLESHEIM, J.; SOARES, A. C. A prática de estágio em Serviço Social na área da saúde: socializando experiências. Revista **Sociedade em Debate**, 15(1), p. 63-77, jan.-jun./2009.

SOUSA, C. T. A prática do assistente social: conhecimento, instrumentalidade e intervenção profissional. Revista **Emancipação**, Ponta Grossa, 8(1), p. 119-132, 2008.

VASCONCELOS, E. M. Serviço Social e interdisciplinaridade: o exemplo da saúde mental. In: ROSA, L. C. S.; VASCONCELOS, M. E. (Org.) **Saúde mental e Serviço Social**: o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PEC 287/16: falácias para a desconstrução dos direitos do trabalho / *PEC 287/16: fallacies for the deconstruction of labor rights*

SARA GRANEMANN¹

Resumo: A hipótese que percorre o texto é a de que a política social de Previdência Social nos seus diferentes sistemas (RGPS e RPPS) deve ser convertida em espaço de inversão de capitais como instrumento privilegiado ao enfrentamento de mais uma de suas crises. O êxito desta política do Estado brasileiro está amarrado à desconstrução dos direitos dos trabalhadores tal como foram firmados na Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988.

Palavras-chave: direitos dos trabalhadores; Previdência Social.

Abstract: The hypothesis that runs the text is that the social policy of Social Security in its different systems (RGPS and RPPS) should be converted into a space for the investment of capital as a privileged instrument to face one of its crises. The success of this policy of the Brazilian State is tied to the deconstruction of the rights of the workers as they were signed in the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988.

Keywords: workers' rights; Social Security.

1 Docente na Escola de Serviço Social (ESS). Investigadora Nepem (Núcleo de Estudos e Pesquisas Marxistas) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-doutora pelo IHC-Universidade Nova de Lisboa.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, tornou-se conhecida sob o epíteto “Constituição cidadã”, alcunha que se lhe imputou por ter recolhido na sua formulação, mais do que as anteriores, elementos socialmente progressistas. Concorde-se ou não com esta caracterização, os elementos progressistas dizem respeito ao universo, ainda que limitado, de direitos sociais da classe trabalhadora que, por e com suas lutas, passaram a constar na Carta Magna elaborada ao final da ditadura do grande capital.

As dificuldades em assumir-se a Constituição Federal de 1988 por progressista, relacionam-se aos intocados e inalterados privilégios dos grandes capitais e, no interior de suas diferentes formas, sobretudo aos dos grandes capitais agrário e bancário-financeiro.

No que diz respeito aos direitos sociais e, muito especialmente, ao capítulo que estrutura a seguridade social, há que se dizer: possivelmente nenhuma matéria constitucional terá sido mais alterada do que as registradas no Título VIII – Da Ordem Social – e, neste título, o Capítulo II – Da Seguridade Social – com modificações substantivas em todas as suas seções (da I a IV). Se esta fosse uma competição – a que não se poderia chamá-la menos do que macabra – entre as políticas sociais que constituem a seguridade social brasileira, não há que se ter dúvidas: a seção mais deformada caberia à política social de Previdência Social. Neste capítulo já não há um só artigo, parágrafo e inciso que permaneça com a redação original. E, claro está, tais modificações não foram levadas a efeito por respeito ao leitor não versado na linguagem jurídico-formal ou para corrigir-lhe ausências ou por preciosismos da linguagem culta. Não, tudo o que ali se alterou na forma foi para viabilizar um novo conteúdo: possibilitar espaços ao crescimento da “previdência privada”, sedante e suavemente, denominada complementar.

Da mais contundente e determinante alteração, a admissão da “previdência privada” como matéria previdenciária, ao conjunto de modificações subsidiárias – mas não menos importantes por seus impactos específicos na vida cotidiana de cada trabalhador e no da classe trabalhadora em geral – nada há na seção III (arts. 201 e 202) que permaneça tal como o aprovado em 1988.

Desconstrução: exigência para uma nova construção?

A hipótese com a qual se trabalha neste texto não considera as contrarreformas realizadas nos diferentes governos² de Fernando Henrique Cardoso (EC-20/98), de Luis Inácio Lula da Silva (EC-41/03) e no de Dilma Rousseff (que regulamentou, no interesse dos capitais, importantes temas previdenciários, inclusive criou a Funpresp), contraditórias entre si; tampouco que medidas tenham sido formuladas para corrigir “injustiças” levadas a cabo em cada um dos anteriores governos. Ao contrário, embora os governos tenham tido traços particulares em alguns âmbitos e momentos de suas políticas, no plano da Previdência Social e nas ações que contra ela empreenderam, a caracterização mais correta para o exame das reais medidas destes governos foi a de que efetivaram uma divisão técnica do trabalho que, no conjunto, logrou alcançar um mesmo e único objetivo.

O objetivo perseguido por estes diferentes governos – diferentes, mas não em contradição ou oposição, na matéria previdenciária – foi a de criar, cada um ao seu tempo e modo e com as suas especificidades, as condições para realizar o programa do grande capital: fazer da Previdência Social nada mais que uma política mínima suficiente para combater a indigência na velhice, conforme o basilar documento do Banco Mundial de 1994.³

A contrarreforma da previdência apresentada pelo governo de Michel Temer sob a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/16⁴,

2 Os governos de Fernando Collor de Mello e de Itamar Franco não serão mencionados em específico, não porque eles mesmos tenham protegido e aumentado os direitos previdenciários; também seus governos desferiram ataques aos direitos da classe trabalhadora. Todavia, as mais agressivas contrarreformas foram consignadas nas Emendas Constitucionais antes mencionadas.

3 Conferir em: World Bank. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University, 1994. Disponível em: <http://bit.ly/2gcQ4Uj>.

4 A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 287/16 foi comunicada ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 633, no dia 05/12/16, ainda sem o texto da proposta de emenda. Esta prática é reconhecida e formalizada e afirma intenção de envio de uma matéria ao Congresso Nacional. No dia 06/12/16, por nova Mensagem, agora a de nº 635, o texto foi apensado. No dia 07.12.16 por nova Mensagem de nº 638, o texto da PEC 287/16 foi mais uma vez substituído. Cumpre notar que ao relator, deputado Alceu Moreira (PMDB-RS), as várias

não foge ao programa de desconstrução da Previdência Social, em decidido curso no Brasil, ao menos, desde 1994, apenas seis anos após sua aprovação.

A ofensiva de desconstrução da Previdência Social orienta-se, como já o afirmei há mais de 15 anos, por uma determinação: converter a parte da vida que trabalhadores renunciam no presente com o objetivo de tê-la (a esta mesma vida) protegida na velhice (no futuro) em riqueza transmutada em capital. Vale dizer: as contribuições à Previdência Social e à “previdência privada” são frações monetarizadas do salário (trabalho necessário), apartadas do consumo e do provimento de melhores condições de vida aos trabalhadores e suas famílias, no tempo presente, para que os próprios trabalhadores viabilizem suas vidas na velhice ou na doença, no tempo futuro, quando já não mais puderem vender a única mercadoria que possuem, as suas energias físico-espirituais encarnadas em sua força de trabalho em ação. Mas, se ambas são frações monetarizadas do trabalho necessário, qual a diferença entre uma e outra?

No que concerne à “previdência privada” o uso das aspas quer indicar: a “previdência”, na sua forma privada, não é previdência. Chamá-la “previdência complementar” constitui uma importante campanha de venda para o envolvimento dos trabalhadores com o mercado de capitais que, se o seu nome real usasse teria de dizê-la uma não previdência, mas investimento bancário-financeiro, de risco! Dito assim, sua natureza essencial revelar-se-ia e, certamente, boa parte das ilusões propagadas não seriam realizadas e a tal mercadoria “previdência privada” não seria consumida, comprada, por trabalhadores. Como as demais mercadorias, para que um negócio alcance êxito, há que se comercializá-las, vendê-las: revelada sua essencialidade, cresceriam as possibilidades de esta mercadoria restar “encalhada” nas carteiras de aplicações das instituições bancário-financeiras.

substituições do texto da PEC 287/16 não lhe causaram nenhum embaraço: em 24 horas, seu parecer de tão importante matéria foi exarado pela admissibilidade porque, segundo o relator, “*foram atendidos os pressupostos constitucionais e regimentais para sua apreciação*”. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1515547&filename=PRL+1+CC-JC+%3D%3E+PEC+287/2016>. Acesso em: 20/12/16.

O risco desta não previdência existe desde sua natureza, mas, isto não é tudo. Em uma Previdência Social, pública, é o compromisso de todos que sustenta a vida daqueles que já produziram a riqueza social, no tempo pretérito e em cada momento de uma sociedade (e, por isto, não deve ser a contribuição do trabalhador a “condicionalidade”, como querem alguns, a determinação a arbitrar se dado trabalhador pode ter o direito ou não à proteção na velhice e nos eventos de doença e de reprodução biológica). É o compromisso solidário e por repartição que faz com que a proteção previdenciária seja a matéria resultante do trabalho de todos os que conseguiram trabalhar, entre aqueles que conseguiram empregos ao longo de suas vidas. Sob o capitalismo, podem gozar do ócio os donos dos meios de produção, os capitalistas; os trabalhadores que não trabalham, não o fazem por desfrute do ócio e por “direito à preguiça”; senão por não conseguirem postos para venderem sua força de trabalho, ou o que é o mesmo, para serem explorados.

Como produtora de todo o trabalho, a classe trabalhadora, ao construir todas as coisas que existem nos diferentes países, contribui para a previdência de múltiplas formas: ao pagar impostos sobre o consumo de seus alimentos, roupas, transportes, telefone, energia etc.; ao pagar sua aposentadoria/cotizar todos os meses para alcançar proteção na velhice e ao trabalhar e gerar toda a riqueza que se lhe expropria o dono dos meios de produção.

Sob o modo de produção capitalista, a instituição que historicamente tem sido a depositária desta massa de riqueza de propriedade dos trabalhadores, é o Estado.

Ao longo de décadas, a União, os estados e os municípios são os receptores desta importante massa de riqueza que constitui o fundo público e a partir do qual os diferentes segmentos do Estado, por meio de seus governos, realizam suas políticas. Ocorre que tais recursos dos trabalhadores são, não de forma infrequente, utilizados contra os trabalhadores.

Para dizê-lo de um modo direto e simples: foi isto que as sucessivas contrarreformas já realizadas almejavam. Igualmente, é o que aspira o governo de Michel Temer com a formulação da PEC 287/16.

Na direção de respaldar minhas hipóteses, entre elas a da existência de continuidade e similitude nos objetivos de desconstrução da política social previdenciária pelos vários governos mencionados, há que se indicar:

1º) o presente e catastrofista diagnóstico para os Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) foi formulado no Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social.⁵ Seus participantes, suas atribuições e o período de vigência do Fórum foram estabelecidos por dois Atos Normativos:

1.1) Decreto nº 8.443, de 30 de abril de 2015;

1.2) Portaria nº 21, de 1º de setembro de 2015.

2º) O relatório do trabalho do Fórum foi apresentado sob a forma de 194 *slides*, em maio de 2016, no governo da presidente Dilma Rousseff; e, deve-se, à partida, mencionar: sua lógica intrínseca afirma a existência de déficits e oferece os argumentos para as contrarreformas do grande capital, inclusive porque tais capitais constituíram o Fórum com sindicatos, centrais sindicais, governo, aposentados e entidades técnicas.

Os superávits do orçamento da seguridade social, largamente demonstrados em vários estudos acadêmicos, técnicos, sindicais, já sobejamente conhecidos, parece-me, não foram considerados pelo Grupo Técnico de Previdência, posto que seu ponto de partida foi – para nós – a suposta existência de déficit como balizador do debate ali formulado.

Não há que se surpreender que um presidente alçado ao cargo por golpe jurídico-parlamentar tenha por programa para a previdência, exatamente o diagnóstico construído no governo anterior, do qual ele mesmo já fazia parte: lhe é útil porque opera o programa previdenciário de interesse do grande capital!

Desconhecemos a existência de manifestações públicas contrárias ao diagnóstico da parte de algum dos participantes do Fórum e, por isto, acompanhamos, com curiosidade e ceticismo, os movimentos

5 MTPS divulga relatório de Fórum sobre emprego, renda e previdência. Anfip, 12/05/2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2gbXYhF>>.

daqueles que tendo participado da feitura dos estudos, hoje se dizem contra a PEC 287/16. Certamente, os caminhos pelos quais se precipitaram os arranjos governamentais, em dias recentes, podem ter-lhes feito ver – aos representantes dos trabalhadores no Fórum – que havia conteúdos ideológicos a atravessar o tão importante, “científico e isento” diagnóstico.

A tomada de consciência, se tiver havido, poderá explicar posturas tão diversas em tão pouco tempo? As posições críticas à contrarreforma de Temer, excluirão, apagarão, a sustentação hipotecada ao diagnóstico do Fórum, assim como também a constatação de que estão ali os alicerces da PEC 287/16? As evidências de que a PEC 287/16 tomou tal estudo como base para sua construção são visíveis na correspondência na qual o ministro da Fazenda, Henrique de Campos Meirelles, apresenta ao presidente da República, Michel Temer, as razões para propor a PEC 287/16; ali, repetem-se gráficos, argumentos e conclusões presentes e articulados no Fórum constituído no governo da presidente Dilma Rousseff. Em pequeno artigo publicado no blog <<http://blogjunho.com.br>>, em junho, antes de a PEC 287/16 ter sido encaminhada ao Congresso Nacional, já indicávamos o enfeixamento e a continuidade entre as propostas de contrarreforma da previdência de ambos os governos, o deposto e o admitido. As similitudes e continuidades não devem ser tomadas por motivações apenas ético-morais. Mais do que isto, elas existem por determinações histórico-econômicas, de um momento particular do evoluir do modo capitalista de produção.

Para responder às necessidades do grande capital, o governo de Michel Temer apresenta a PEC 287/16, como um dos elementos para contrarrestar a baixa de seus lucros. Na sofisticada campanha da Confederação Nacional da Indústria (CNI), a contrarreforma da Previdência Social constitui parte essencial de “sua agenda para sair da crise”.⁶

6 Como sinalizado em texto recente, Contrarreforma da previdência: essencial para quem?, o governo Temer articula seu projeto de consolidação de poder por meio de diferentes projetos, em curso no Congresso Nacional, como uma medida de conjunto na direção de subtrair direitos aos trabalhadores. “Também por este motivo, separar a contrarreforma da previdência da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241, no Senado PEC 55 e do Projeto de Lei da Câmara Comple-

A desconstrução de direitos das trabalhadoras e dos trabalhadores, materializada na PEC 287/16, de um modo geral, inova e conserva a forma política de conduzir o ataque aos direitos da classe trabalhadora. Inova porque sua pedagogia desferiu, ao mesmo tempo, igual ataque aos direitos previdenciários da classe trabalhadora, em ambos os regimes previdenciários: no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)⁷ e, nisto, o governo de Michel Temer procede com diferenças em relação às contrarreformas de seus antecessores que, central, mas não exclusivamente, dirigiram suas Emendas Constitucionais prioritariamente contra um dos Regimes Previdenciários, a cada vez.

Assim, a EC 29/98 do governo de Fernando Henrique Cardoso devotou-se, centralmente, em destruir os direitos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); a EC 41/03 do governo de Luiz Inácio Lula da Silva resultou no desmonte prioritário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da força de trabalho empregada pela União. O governo de Dilma Rousseff, por sua vez, empenhou-se, pela via infraconstitucional, em promover subterrâneas alterações nos direitos como se apenas os estivesse regulamentando. Destas ações resultaram a instituição da Funpresp contra os trabalhadores do RPPS; e a aprovação da Lei nº 13.135/15 contra, especialmente, as mulheres do RGPS.

mentar (PLP) 257 agora no Senado como Projeto de Lei do Senado 54 e de tantos outros projetos e leis que a cada dia são anunciados, seria agir em conformidade e ao modo do Estado: fragmentar o ataque aos direitos dos trabalhadores para que tenhamos de escolher contra o que lutaremos, para dividir-nos sobre o que é mais importante e para garantir, por meio de variadas alternativas de legislação, que o objetivo esteja protegido e sem risco de ter sua aprovação obstaculizada.

Consoante à contrarreforma da Previdência Social, a PEC 55, sem realizar a alteração no direito, se aprovada já estabelece o congelamento do orçamento que garante o pagamento dos benefícios do Sistema de seguridade social. Congela os gastos sem congelar a arrecadação; de fato, como demonstramos a seguir, a arrecadação da quota parte, que no plano imediato diz respeito aos trabalhadores, pretende-se aumentá-la” Conferir em: <<http://blogjunho.com.br/category/sara-granemann/>>.

7 Conforme o diagnóstico do Fórum, existem no Brasil, atualmente, cerca de 2.080 RPPS, assim distribuídos: 01 para a força de trabalho empregada pela União; 27 para a força de trabalho empregada nas Unidades Federativas e Distrito Federal; 2.052 para a força de trabalho empregada nos municípios.

A efetivação da quebra dos direitos apresenta-se, na contrarreforma de Michel Temer, como necessidade urgente – de todo o país –, sob pena de todos perderem a proteção previdenciária em futuro próximo – como se todos dela precisassem para viver e não somente os trabalhadores – e, por isto, para “salvá-la”, a PEC 287/16 pretende alterar os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 201, 203 da Constituição Federal. Esta é a particularidade de sua PEC 287/16, em relação às contrarreformas dos governos anteriores.

Conserva, na tática política de difusão e de propaganda, a incontornável realidade de se ter de aprovar a PEC 287/16. Como nos governos anteriores, a contrarreforma previdenciária é apresentada como necessidade urgente para preservar a vida e os direitos das trabalhadoras e dos trabalhadores no futuro.

As contrarreformas, na sua essencialidade, são necessidades urgentes dos capitais, muito embora não possam ser assim apresentadas. Por esta razão, no plano tático, as contrarreformas são propagandeadas aos trabalhadores e às trabalhadoras como medidas duras, mas que objetivam resolver problemas decorrentes de privilégios de uns trabalhadores sobre os outros trabalhadores. A tentativa de fragmentação dos interesses da classe trabalhadora pelos capitais e seus governantes os leva a uma pedagogia que, no plano da construção das referências simbólicas, culturais e políticas dos trabalhadores, procura convencê-los a aderirem a programas políticos contrários e colidentes com seus próprios interesses.

No que diz respeito à contrarreforma previdenciária, tal influência burguesa é articulada por uma educação em sentido largo, da consciência do sujeito coletivo contra si; isto é, o esforço da propaganda da PEC consiste em fomentar a divisão no interior da classe trabalhadora, pela noção de que qualquer outra fração da classe opera de modo a prejudicar o outro trabalhador na sua vida individual, porque defende seus privilégios contra os direitos dos demais. À construção da noção de privilégio entre os trabalhadores articula-se a quebra da luta organizada da classe para si.

A forma do ataque, entretanto, para ocultar seu caráter de classe – do capital contra o trabalho – se processa pelo fomento da oposição de todos contra todos no interior da própria classe trabalhadora. Dito

de modo diverso, as premissas da contrarreforma da previdência objetivam induzir trabalhadoras e trabalhadores a perceberem, sempre, na outra e no outro, a responsabilidade (melhor seria dizer a culpa) pela ameaça aos seus direitos. Nesta direção, a PEC 287/16 estimula as disputas no interior mesmo da classe trabalhadora, pelo fomento ao conflito entre:

- diferentes categorias de trabalhadoras/es (empregados/as) diretamente pelos capitais *versus* empregados/as pelo Estado em seus diferentes momentos – União, Unidades Federativas e municípios.
- diferentes gerações: jovens *versus* idosos;
- diferentes gêneros: homens *versus* mulheres; (no texto não há o reconhecimento aos demais gêneros);
- divisão social do trabalho: trabalhadores/as no campo *versus* trabalhadores /as urbanos;
- os/as trabalhadores/as que contribuíram *versus* os/as que não contribuíram;
- os/as trabalhadores/as aptos/as *versus* deficientes;⁸
- as diferentes políticas sociais, Previdência Social *versus* assistência social *versus* saúde;
- trabalhadores/as empregados/as *versus* trabalhadores/as desempregados/as.

Duas mensagens subterrâneas são sublinhadas pela PEC 287/16: a) todos terão de suportar quota parte de sacrifícios porque não haverá dinheiro para honrar todos os direitos; mas, b) a responsabilidade por seu padecimento reside nos privilégios de outrem. O outrem que é um seu igual deve ser tomado como o responsável por sua insegurança previdenciária. Opor os trabalhadores entre si para preservar os capitais tem sido uma recorrência constante na luta de classes sob o capitalismo e preserva-se, assim, a propriedade privada. As conquistas das forças produtivas – por exemplo, a da longevidade – são, pela mistificação burguesa, transformadas em problemas a serem equacionados pela restrição de direitos. A catástrofe reside, no limite, no seguinte: se

8 A caracterização aqui apresentada foi recolhida da própria PEC 287/16. Observamos: o texto, também do ponto de vista da forma, processa um recuo nas denominações e compreensão dos fenômenos, sofrimentos e direitos que envolvem trabalhadoras e trabalhadores.

a PEC for aprovada, se a contrarreforma for capaz de se impor, em pouco tempo tais conquistas poderão ser, sem dúvidas, gravemente revertidas. Explico-me: a reversão da expectativa de vida encontra na PEC 287/16 uma possibilidade bastante exequível, caso a contrarreforma seja aprovada porque nela estão propostos os aumentos da idade mínima e do tempo de contribuição para se ter acesso à aposentadoria. No caso dos idosos e dos “deficientes” (conforme a caracterização assumida na PEC 287/16) amparados pela política de assistência social, projeta-se a redução dos valores do benefício assistencial, hoje viabilizados pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) no valor de 01 salário mínimo.

A política social de Previdência Social (RGPS e RPPS), com todas as limitações nela contidas, sem dúvidas, tem sido o maior programa de enfrentamento da miséria de que padece a classe trabalhadora no Brasil e constitui-se importante instrumento (combinada a outras escassas medidas) para a melhoria das condições de vida e da garantia mesma da reprodução social, indiretamente, de mais de 120 milhões de trabalhadores brasileiros, a própria classe trabalhadora.

Na PEC 287/16 estão consignadas as respostas dos grandes capitais às suas mistificações, pacientemente construídas pelos próprios e por seus diferentes governantes, ao longo dos últimos trinta anos, com o fito de desconstruir as limitadas, mas importantes conquistas, efetivadas pela classe trabalhadora brasileira no ciclo posterior ao da ditadura do grande capital. É urgente insistir: a PEC 287/16, se aprovada, realizará a desconstrução de direitos previdenciários frutos de lutas de longas décadas da classe trabalhadora brasileira. Não há que se ter dúvidas sobre seus resultados.

Cumpre, todavia, enfatizar: a determinação para sua desconstrução habita na urgência de os capitais encontrarem novos espaços para a realização de seus negócios. No que diz respeito à política social de Previdência Social, há um duplo e articulado interesse a comandar a contrarreforma:

- 1) liberar o orçamento da seguridade social para outros usos do próprio Estado: o orçamento da seguridade social responde por uma substantiva fração de arrecadação do fundo público do Estado brasileiro. No interior deste orçamento, a Previ-

dência Social contribui com sua maior parte, tanto na arrecadação quanto no gasto para a realização de direitos. As políticas consignadas nas distintas contrarreformas dos diferentes governos, já antes mencionadas, direcionaram-se também por duplo movimento: redução de direitos e aumento das contribuições. A cada aprovação de exigências como estas cresceu a arrecadação da massa de riqueza mobilizada pela política previdenciária. Como a arrecadação não foi acompanhada por um conseqüente aumento no plano dos gastos com os direitos previdenciários, a cada contrarreforma havida, mais dinheiro sobrou para ser utilizado em outros âmbitos da política e das ações dos governos no comando do Estado brasileiro. O resultado: cada vez mais recursos da seguridade social tornaram-se disponíveis, por diferentes medidas, entre as quais o superávit e a Desvinculação das Receitas da União (DRU), guardando enorme importância.

- 2) propiciar novas frentes de inversões para os capitais: uma das importantes funções do Estado é intervir na vida social para garantir-lhe a reprodução das relações gerais do modo capitalista de produção. São múltiplas as formas de sua intervenção: i) ideo-política e cultural; ii) pelo controle da força policial-militar e jurídico-legal; e, iii) a econômica. A função econômica, apresentada por último, não é menos importante e, por articulações que efetiva, está entre as de maior relevo. O destaque que se deve, a meu juízo, atribuir atualmente à função econômica do Estado decorre: especialmente em períodos de crises dos capitais, torna-se, ainda mais urgente encontrar novos campos para os negócios. Nos dias que correm, reveste-se de enorme importância para a produção e realização dos lucros que as políticas sociais sejam diminuídas para que o espaço que ocupam libere-se e converta-se em uma frente para a venda da mercadoria não previdência. Ao capital, insisto, só lhe será possível prosperar na conversão dos direitos sociais dos trabalhadores e trabalhadoras em mercadorias tão somente se destruir as conquistas dos trabalhadores, na forma como hoje as conhecemos. As políticas sociais, como os instrumentos de viabilização dos direitos

dos trabalhadores sob a forma de equipamentos sociais públicos e universais, como a Previdência Social (RGPS e RPPS) e as universidades públicas (registre-se o ataque brutal à Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ), demonstram claramente como o projeto da classe trabalhadora de obstaculizar, por direitos sociais e trabalhistas, sua exploração pelo capital, colide frontalmente com as necessidades de expansão dos lucros. E, na conversão das políticas sociais em novos espaços de negócios residem importantes “oportunidades”. A forma “previdência privada”, – uma não previdência – só poderá resultar importante como mercadoria, capaz de acumular massas extraordinárias de riquezas (decorrentes de renovadas contribuições mensais de trabalhadores e trabalhadoras), se a Previdência Social for insuficiente e apenas dirigida ao combate da indigência. O destino privado de uma está, em um abraço de morte, condicionado ao destino público da outra. A PEC 287/16 é, na matéria previdenciária, o instrumento jurídico-formal que atribui materialidade a esta necessidade de novos espaços de lucro para o capital contrarrestar suas crises e impulsionar seus movimentos de acumulação. Presume-se, aqui: a realização desta medida, recomendação explícita do Banco Mundial, em documento de 1994, antes citado, cristaliza-se na PEC 287/16, do seguinte modo: o salário de indigência para as trabalhadoras e trabalhadores deve ser forçado para baixo por meio de múltiplas exigências – para muitos, inalcançáveis – para que o valor máximo da Previdência Social seja, em curto tempo, o de um salário mínimo como referência geral para os trabalhadores que contribuem para a Previdência Social. Um salário mínimo como a referência média para o RGPS em muito contribui para que as ditas “previdências complementares” – aberta e fechada – possam fomentar importantes massas de capital portador de juros e de capital fictício.

A PEC 287/16 assemelha-se a uma declaração de guerra dos grandes capitais e de seus governos à classe trabalhadora brasileira. Se aprovada, imporá um novo patamar de exploração do trabalho no país. A quebra de direitos, conforme já referido anteriormente, alcançará todas as frações da classe trabalhadora.

Ao meu juízo, o argumento central em torno do qual os propositores da PEC 287/16 articulam seus argumentos justificadores de sua contrarreforma é o financiamento.

Financiamento da Previdência Social: os termos do debate

O diagnóstico mistificador dos capitais e de seus governos: as receitas da seguridade social têm sido absorvidas para o pagamento dos direitos da Previdência Social. Esta política social, baseada em privilégios e precoces aposentadorias e baixa exigência de tempo de contribuição no RGPS, principalmente por trabalhadores rurais e mulheres que vivem mais e trabalham menos, tem gerado elevados déficits e impõe a transferência de valores arrecadados pelo conjunto do sistema de seguridade social para saldar os déficits previdenciários. No RPPS, a aposentadoria integral seria a responsável por déficits cada vez maiores dos estados nos seus três momentos. Estas duas situações, incontornáveis, a cada ano obrigariam governos e capitais a aumentarem as suas já altas contribuições e sacrifícios. Como decorrência de tais sacrifícios reduzem-se os investimentos e são produzidos resultados tais como o desemprego. Com o aumento das obrigações empresariais eleva-se a insegurança para os capitais, os investidores estrangeiros “fogem” e os “nacionais” quebram e crescem as críticas ao denominado custo Brasil. Os capitais tratam de sua obrigação em pagar impostos como uma imposição que lhes impede crescerem e gerarem empregos.

Como a realização completa de suas exigências, qual seja, não submeter-se a qualquer imposto, não se tornou possível até o presente, estados e governos criam artifícios para livrar os mais importantes e influentes capitais do recolhimento de impostos ao isentar-lhes com argumentos os mais diferenciados e que impactam no recolhimento do fundo público, especialmente sobre aquele destinado às políticas sociais que, por sua vez, efetivam os direitos dos trabalhadores.

As políticas sociais para os capitais e seus governos representam óbices à realização de seus interesses frente ao fundo público porque sequestram uma parte da riqueza que os capitais reivindicam para si, por exemplo, para remunerar-lhes como credores da dívida, como portadores dos títulos públicos pelos quais receberão juros. A aritmética é clara: para adicionar para os capitais é preciso subtrair aos trabalhadores.

PEC 287/16: subtração universal?

Para “melhorar” o financiamento da Previdência Social brasileira, a PEC 287/16 propõe medidas tais como elevar as exigências da idade mínima para a aposentadoria para 65 anos, para homens e mulheres, e combiná-la com o aumento do tempo de contribuição mínimo de 25 anos; acabar com o direito das trabalhadoras e trabalhadores receberem pensão por morte das/os cônjuges e impor-lhes a escolha para recebimento de um único direito como cônjuge sobrevivente.

Tais medidas aumentarão o tempo de contribuição dos trabalhadores e diminuirão suas possibilidades, em anos, de usufruto de suas aposentadorias já que a exigência da idade mínima combinada com tempo mínimo de contribuição fará as trabalhadoras e trabalhadores alcançarem muito próximo (se e quando o alcançarem) do limite dos anos de vida apontados pela expectativa média de vida no país. Na prática, o tempo de usufruto da aposentadoria poderá chegar para as trabalhadoras e os trabalhadores, em média e consoante ao gênero, 5 e 7 anos antes que a vida se lhes interrompa, mesmo que tenham contribuído, no mínimo, por 25 anos para a Previdência Social.

No que diz respeito às mulheres, com expectativas de vida mais largas do que as dos homens, seremos muito penalizadas e por variados modos: a) pelo aumento da idade para 65 anos. As argumentações na defesa da PEC 287/16, pelo governo e por seus aliados na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, articulam falsos argumentos, quais sejam: i) o de que as mulheres estão muito rapidamente a alcançar níveis salariais e postos de trabalho muito próximos aos dos homens e que em futuro nada distante estas diferenças salariais serão superadas; ii) pelo aumento do tempo de contribuição para, no mínimo, 25 anos. Estabelecem como demonstração de civilidade a defesa da igualdade entre homens e mulheres já que com o avanço das tecnologias o trabalho doméstico teria sido simplificado e com isto liberado a mulher da realização de tarefas demasiado exaustivas como o cuidado da habitação por longas horas. Os nobres parlamentares e ministro esqueceram ou desconhecem, como vivem as mulheres trabalhadoras deste país?

Apresentam, ainda, a redução do número de filhos como fator que tem liberado a mulher dos cuidados reprodutivos das crianças e

não esquecem de mencionar o desenvolvimento das creches e escolas como parte da redução das atividades e afazeres domésticos das mulheres. Talvez, a pergunta mais importante a estes parlamentares fosse a bastante singela, “em que país vivem os senhores”, num em que não faltam vagas e qualidade nas escolas e creches?

Os argumentos utilizados pelos parlamentares e pelo ministro colidem em tudo com os estudos e as lutas das mulheres no Brasil. Na contramão de tantas mistificações, estudos e lutas, indicam a existência de salários muito inferiores para o desenvolvimento de iguais tarefas e jornadas de trabalho e demonstram que as mulheres não somente dão conta de duas jornadas (cuidados da casa e trabalho profissional, o que já seria demasiado) apontam: a realidade da maioria das mulheres da classe trabalhadora contém de três a cinco jornadas de trabalho diárias (às duas já mencionadas agregam-se o prolongado cuidado das crianças, dada as ausências e insuficiências de creches e escolas infantis; o estudo, em geral noturno, para permanecer e conquistar postos de trabalho; e, o amparo aos idosos e doentes da família em razão dos precários ou inexistentes equipamentos de saúde e de cuidado assistencial aos idosos).

Ademais de suportarmos todas estas demandas, nós, as mulheres da classe trabalhadora deste país, sem que “explicação definitiva” tenha sido oferecida pela ciência, na média, vivemos mais do que os homens.

Tão importante conquista humana, a longevidade, para ser transmutada em reservas para os capitais, deve ser modulada pelas mesmas exigências entre homens e mulheres – e a isto, no texto, os redatores da proposta dizem ser a busca da igualdade entre os gêneros; na verdade, parece-me, não conseguem senão evidenciar a enorme misoginia ali contida.

Como as mulheres logram ter expectativa de vida superior à dos homens, claro está que a medida impeditiva para que se acumulem aposentadorias e pensões tem uma intencionalidade claramente dirigida às mulheres.

Tais medidas para aumento do financiamento, um dos problemas apresentados pelo estudo governamental, aplicar-se-ão, igualmente, aos dois regimes de Previdência Social: o RGPS e o RPPS.

Se o financiamento da Previdência Social, nos seus diferentes regimes, fosse mesmo central, haveria medidas a ser tomadas que teriam repercussão imediata no aumento da massa de riqueza mobilizada por esta política social. Renúncias fiscais, recuperação de créditos, combate à sonegação de impostos teriam capacidade arrecadatória imediata, para as quais seria bastante ter vontade política para não responder exclusivamente às demandas do capital, mesmo sendo este o seu Estado. Um diagnóstico que não tenha por preceito fazer crescer os valores dos benefícios e a massa de trabalhadoras e trabalhadores atendidos por direitos previdenciários, deve ter da classe trabalhadora toda a resistência à implementação de uma tal contrarreforma. Nada diferente disto, poderão trabalhadoras e trabalhadores e as suas organizações de classe, aceitar que se estabeleça como lei.

A (ultra)precarização do trabalho como condição de acesso à Previdência Social¹ / *The (ultra)precarisation of work as a condotion of access to Social Security*

LAUDICENA MARIA PEREIRA BARRETO²

Resumo: Este ensaio discute a Lei nº 12.470/11, que trata sobre os contribuintes facultativos da Previdência Social, na condição de donos e donas de casa de baixa renda, com redução da alíquota de contribuição. Consideramos que a criação destes novos segurados da previdência são uma conquista, especialmente para as mulheres que são donas de casa de baixa renda. Todavia, ponderamos sobre as exigências estabelecidas na lei, pois desconsideram as condições reais de vida e de trabalho das mulheres das classes subalternas e pauperizadas. Estas mulheres são chefes de família e necessitam trabalhar para obter renda e sustentar as suas famílias, além de realizarem as tarefas domésticas como donas de casa. Em decorrência, levantamos a hipótese de que para se tornarem seguradas, as mulheres se submetem à (ultra)precarização do trabalho, o que torna o acesso à renda um caminho obscuro e aberto a todas as formas de trabalho precário, desumano e degradante.

Palavras-chave: proteção social; Previdência Social; trabalho; contribuintes facultativos; donas de casa de baixa renda.

-
- 1 Este ensaio é produto de reflexões construídas na disciplina Seminário de Tese 1, do Doutorado em Serviço Social da UFPE, conduzida pela Prof^a Dra. Ana Elizabete Mota. A partir das discussões expostas no trabalho final da disciplina, optamos por sistematizá-las no presente texto, como parte do objeto de estudo da nossa tese de doutorado. À professora Ana Elizabete Mota, agradecemos as contribuições.
 - 2 Assistente Social, Professora Assistente A (Dedicação Exclusiva) do Departamento de Serviço Social da UFPE. Doutoranda e mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (UFPE). Especialista em Políticas Públicas e Gestão de Serviços Sociais pela UFPE e Direitos Humanos pela UCB. Atuação, pesquisas e estudos na área de Serviço Social, Política Social, Seguridade Social, Previdência Social, Direitos Humanos e Gênero.

Abstract: This essay discusses about Law 12.470/11, which deals with the voluntary contributors of Social Security, as owners and low-income housewives, with a reduction in the contribution rate. We believe that the creation of these new Social Security insurers are an achievement, especially for women who are low-income housewives. However, we considered the conditionalities established in Law 12.470 because they disregard the real conditions of life and work of women of the subaltern and impoverished classes. Especially because these women are heads of household and need to work to earn some income to support their families, as well as doing housework as housewives. As a result, we hypothesize that in order to become insured, women are submitted to (ultra) precariousness of work, which makes access to income a dark and open path to all forms of precarious, inhuman and degrading work.

Keywords: social protection; Social Security; work; optional contributors; low income housewives.

Discutir os paradoxos e as contradições da Lei nº 12.470, que legisla sobre a contribuição facultativa³ de donos e donas de casa de baixa renda à Previdência Social, é o propósito deste texto. Seu objetivo é problematizar o que é considerado uma conquista das mulheres donas de casa de baixa renda, em face da existência de um conjunto de mediações que terminam por tornar as exigências da Lei nº 12.470 um mecanismo potencializador da (ultra)precarização do trabalho dessas mulheres. Para ter direito à contribuição reduzida, a legislação exige que essas donas de casa se dediquem *exclusivamente* às tarefas domésticas. Supomos que para se tornarem seguradas, tais mulheres se submetem à (ultra)precarização do trabalho, o que torna o acesso à renda um caminho obscuro e aberto a todas as formas de trabalho precário, desumano e degradante.

3 Contribuinte facultativo é a pessoa maior de 16 anos de idade que não exerça atividade remunerada que a enquadre como segurada obrigatório da Previdência Social. Disponível em: <www.dataprev.gov.br/serviços/cadint/definicoesBindividual.htm>. Acessado em: 11/12/2016.

Em agosto de 2011, foi aprovada, no âmbito da Previdência Social brasileira, a Lei nº 12.470,⁴ a fim de admitir e regulamentar a contribuição facultativa previdenciária de donos e donas de casa *sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes à família de baixa renda*.

A Lei Orgânica da Seguridade Social já previa que donos e donas de casa pudessem contribuir com a Previdência Social, na condição de contribuintes facultativos. O que de novo apresenta a Lei de 2011, voltada para os donos e donas de casa, diferenciando-os dos demais contribuintes, é tanto a sua condição de baixa renda como a redução da alíquota de contribuição, desde que preencham os seguintes requisitos: 1. inexistência de renda pessoal;⁵ 2. renda familiar mensal de até dois salários mínimos; 3. inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

De acordo com os dados de Cordeiro (2014, p. 345), em 2013, a Previdência Social já contava com mais de 560.000 contribuintes facultativos, donos e donas de casa, na condição de baixa renda, sendo 16.650 homens e 552.524 mulheres. Além de revelar o volume significativo destes contribuintes que surgem em 2011, constata-se que são majoritariamente as mulheres, as contribuintes que se dedicariam exclusivamente ao trabalho doméstico – ou *afazeres domésticos*, como posto na letra da lei. O Estado brasileiro, ao ampliar o acesso à Previdência Social para mulheres e homens de baixa renda na condição de donos e donas de casa, instituiu um novo contribuinte e um novo beneficiário da Previdência Social, de acordo com as condições materiais de vida desses e dessas contribuintes.

4 A Lei nº 12.470/2011 altera os arts. 21 e 24 da Lei nº 8.212/1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social), que tratam na seção II da Contribuição dos Segurados Individual e Facultativo. A partir de 2011, a Lei nº 12.470 dispôs sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e o segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda. Portanto, a referida Lei passa a tratar de desconto de 11% para 5% para os chamados contribuintes facultativos, donos e donas de casa, na condição de baixa renda (Lei 12.470/2011, art. 21, alínea b, § 4º).

5 Vide Lei nº 12.470/2011, art. 1, alínea II-b

Não restariam dúvidas de que estaríamos diante de uma situação singular em que segmentos das classes subalternas e pauperizadas têm a possibilidade objetiva de ter acesso aos benefícios previdenciários. Para este segmento da classe trabalhadora, historicamente sem direito à cobertura das legislações trabalhista e previdenciária, o acesso à previdência possibilita que tais sujeitos possam lograr uma relativa “segurança social” em situações de doença, invalidez e renda na inatividade, ainda que na condição de um seguro social, de caráter contributivo.

Contudo, a lei expõe um paradoxo, sobretudo, quando analisamos a condição da mulher de baixa renda no mercado de trabalho. Ora, diante da dedicação *exclusiva* de mulheres e homens ao trabalho doméstico, portanto sem possuir renda oriunda de trabalho remunerado, perguntamo-nos como e sob quais condições essas e esses segurados facultativos, na condição de donas e donos de casa de baixa renda, podem pagar as contribuições à Previdência Social?

Os estudos do Ipea (2010) já revelam que “a cada ano, quando os dados da Pnad/IBGE são divulgados, percebe-se um novo crescimento das famílias ‘chefiadas’ por mulheres”, razão pela qual, o acesso à renda do trabalho é imperioso; e, mesmo que seus rendimentos não alcancem o teto da renda familiar estabelecido pela Lei nº 12.470 (dois salários mínimos), nessa condição de pobreza, é muito pouco provável que as mulheres chefes de família possam se dedicar exclusivamente ao trabalho doméstico como estipulado na legislação, tornando-se, em consequência, desabilitadas para contribuir para a previdência com a alíquota reduzida e, obviamente, comprometendo o direito aos benefícios previdenciários. Como, aliás, já constatado nos estudos de Cordeiro (2014),⁶ quando indica que a principal causa dos indeferimentos nas análises dos pedidos de validação das contribuições, é *a existência de renda pessoal* no CadÚnico,

Nestes termos, entendemos estar frente a um paradoxo que consiste em:

6 O estudo de Cordeiro (2014), salvo engano, foi pioneiro neste debate e problematizou as conquistas e limites no acesso das mulheres à Previdência Social após a Constituição Federal de 1988, particularmente, analisando a proteção social para donas de casa de baixa renda.

- 1) subordinar a condição real de vida das mulheres a uma suposição ideal (que se pretende legal), cancelando, na prática, o que poderia ser uma conquista;
- 2) essa situação/condição de chefes de família exige que essas mulheres tenham alguma ocupação/trabalho para obter renda e sustentar suas famílias;
- 3) o fato de *não* realizarem *exclusivamente* as tarefas domésticas lhes impede o enquadramento nas exigências da Lei nº 12.470 e, portanto, de efetivar o direito à previdência;
- 4) nesse caso, a realidade não contemplaria a existência dessa contribuinte facultativa referida na Lei nº 12.470 e se voltaria para um inexpressivo⁷ contingente de mulheres que integram arranjos familiares tradicionais, realizando exclusivamente o trabalho doméstico e possuindo algum tipo de provedor(a);
- 5) ou, como seria nossa hipótese, a exigência legal determina que tais mulheres assumam os trabalhos mais precários, eventuais, penosos e desprotegidos e clandestinos para serem seguradas da Previdência Social.

Expostas estas questões, pretendemos fundamentá-las e aprofundá-las numa primeira aproximação à realidade das contribuintes facultativas, cuja imediatez do fenômeno nos leva a privilegiar a relação entre mulheres pobres chefes de família e sua vinculação à Previdência Social. Porém, ao que tudo indica, e numa perspectiva de totalidade, subjaz a esta relação tanto a questão da precarização e desproteção do trabalho da mulher quanto a inexistência de unidade entre assistência e previdência no âmbito da seguridade social brasileira.

Este ensaio foi estruturado em duas partes, além desta Introdução e das Considerações Finais. Inicialmente, pontuamos o esgotamento do social-liberalismo à brasileira e as tendências contemporâneas da seguridade social que se inclinam à transição entre a

7 De acordo com o extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), “o público potencial de donas de casa de baixa renda no país é de 6 milhões”. (MDS apud IPEA, 2013, p. 20).

assistencialização da seguridade social e a emergência da proteção social contributiva e focalizada nos de baixa renda; no segundo momento, discorreremos sobre elementos que vão norteando a nossa hipótese de trabalho: o acesso à condição de contribuinte facultativa da previdência, supõe que as mulheres donas de casa de baixa renda se submetam a trabalhos (ultra)precários, desprotegidos e clandestinos, para usufruir dos benefícios previdenciários, pela sua condição de chefes de família.

Por se tratar de um estudo em andamento, neste ensaio exporemos algumas sínteses e hipóteses de trabalho que podem contribuir para identificar as contradições entre a conquista do direito das mulheres donas de casa de baixa renda à Previdência Social e a negação do exercício deste direito em face dos impedimentos estruturais e conjunturais relacionados à condição de vida e trabalho das mulheres das classes subalternas e pauperizadas, a quem se destinaria o facultado na Lei 12.470.

Século XXI: emergência da proteção social contributiva e focalizada

Numa perspectiva de totalidade, seria insuficiente analisar as legislações e seus critérios de acesso à Previdência Social sem vinculá-los às discussões das *novas morfologias do trabalho* frente aos processos de crise do capital e às particularidades da realidade brasileira contemporânea, periférica e dependente, marcada pelas injunções neoliberais desde os anos 1990 do século XX.

Isto posto, iniciaremos estas breves reflexões situando alguns aspectos que se apresentam na trajetória da seguridade social como componente central do tardio Estado social brasileiro e em compasso com as diversas conjunturas históricas, determinadas pela emergência da crise do capital, desde o final dos anos 1970.

O Estado brasileiro, ao longo do século XX, sob tensões e lutas sociais, construiu as bases sociais e legais que permitiram a criação de um sistema de proteção social, por meio de legislações trabalhistas e sociais cujos destaques ficam por conta dos governos de Getúlio Vargas, a exemplo da CLT, e vão se consolidar com a promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada cidadã por garantir, ampliar e

universalizar direitos sociais e trabalhistas, instituindo, pela primeira vez, um sistema de seguridade social, formado pelas políticas de assistência social, saúde e previdência que, na verdade, desde a sua instituição, não foram amparados por uma dinâmica de unidade, nem tampouco por um orçamento único.

Assim, a partir da segunda metade do século XX o direito à Previdência Social passa a constituir-se em um direito social afeto ao âmbito da seguridade social. Contudo, pode-se considerar que, de 1988 até os dias atuais, a materialização da Previdência Social, como direito social vinculado à seguridade social, vem sendo alvo de intensos ataques por meio de contrarreformas orientadas por princípios do neoliberalismo.

A seguridade social no Brasil está inserida em um amplo e formal sistema de proteção social cujos direitos sociais tensionam, contraditoriamente, a disputa pelo fundo público para atender aos interesses do trabalho e do capital. As estratégias neoliberais de ataque à Previdência Social brasileira buscam fragilizá-la e desmontá-la sob o discurso do déficit e das iniquidades no âmbito do que Mota definiu como a *cultura da crise*. (MOTA, 2008a).

Nesta direção, emergem as estratégias de liberação do fundo público por meio da mercantilização, privatização e assistencialização da seguridade social que, no contexto brasileiro, tem início no pós-1964. De acordo com Mota (2008a), no pós-64, sob a batuta da *modernização conservadora*, tem início um amplo e perverso processo de mercantilização e privatização das políticas de Previdência Social e saúde, além da educação.

Nestes termos, Mota aponta a *expansão seletiva* das políticas de seguridade social em que, diferentemente da Constituição de 1988, não se configuram como uma estratégia de universalização da proteção social. Pelo contrário, o que o Estado, sob os preceitos neoliberais vai intensificar é a *assistencialização, mercantilização e privatização* da proteção social, na medida em que a assistência social se expande, a saúde se mercantiliza e a previdência passa a ser alvo de reformas que dificultam e restringem cada vez mais o acesso aos seus benefícios, também impulsionando a ampliação da previdência privada complementar (fundos de pensão) para os que podem contribuir.

Em relação à Previdência Social, Mota (2008a,) destaca que, além da mercantilização, os processos iniciados nos anos 1980 já revelavam a direção dos organismos internacionais acerca do acesso dos segmentos de baixa renda. De acordo com o destacado pela autora, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em relatório sobre a seguridade social na América Latina dizia que se podiam “estabelecer sistemas de previdência para atender à população em idade avançada e de poucos recursos, [...] de tal forma que contribuam para a sua própria seguridade social” (MOTA, 2008a, p. 146). Isto se evidenciou ao longo dos governos do PT, nos anos 2000, conforme já referenciamos ao apresentar a Lei nº 12.470/2011.

Partindo para fazer uma consideração sócio-histórica da constituição da seguridade social no Brasil, é mister referenciar um dos aspectos, quiçá o mais relevante nos estudos da Previdência Social, que é o grande paradoxo do Estado social brasileiro (BOSCHETTI, 2008), qual seja: o acesso à Previdência Social se dá pela via do trabalho assalariado, numa *sociedade não salarial ou com frágil assalariamento*. (BOSCHETTI, 2008).

Os dados disponíveis revelam o baixo grau de formalização das relações de trabalho, assim como os baixos níveis de rendimento da população sem carteira assinada, expondo os *paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil* (BOSCHETTI, 2008). As pesquisas feministas destacam que, em 2013, havia 40 milhões de pessoas ocupadas em trabalhos informais, significando 42% da população ocupada no país e, neste universo, 42,7% eram mulheres que estavam na informalidade. (SOS CORPO, 2015).

Neste sentido, de acordo com Boschetti (2008), “atribui-se à assistência social o papel complementar de proteção limitada às pessoas pobres incapazes de trabalhar”. E, por sua vez, à Previdência Social, “a obrigação de trabalhar e a contribuição direta asseguram o direito aos benefícios previdenciários”. (BOSCHETTI, 2008).

Conforme nos revela Mauriel (2012), o quadro institucional que se apresenta no Brasil, no final da primeira década dos anos 2000, sob a batuta dos governos do PT, “apresenta uma estranha aproximação entre combate à pobreza e assistência social”. E como nos diz Mota (2008b, p. 134), “transformando-se [a assistência social] num novo

fetichismo de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social [...]”.

A partir de 2011, com a desaceleração do crescimento econômico, o social-liberalismo dos governos Lula começa a dar sinais de esgotamento, não mais atendendo interesses da acumulação do capital e fazendo com que o *combate à pobreza*, tão propagado no contexto dos governos do PT, não seja mais a palavra de ordem, e sim, a austeridade e o corte de benefícios sociais.

Na conjuntura global, pós-crise de 2007, a segunda década dos anos 2000 aponta o retorno da ortodoxia (ultra)neoliberal, da (ultra) direita e do (ultra)conservadorismo fazendo emergir um caldo cultural necessário para implementar “novos” processos – sob velhas estratégias contrarreformistas, presentes na direção econômica e política dos últimos mandatos dos governos do PT.

Com efeito, o acirramento dos preceitos neoliberais se amplia e vai constituindo novas tendências para o acesso à proteção social no Brasil, apesar dos marcos da “assistencialização” estarem vigentes no âmbito das políticas de seguridade social – a exemplo da obrigação de a população de baixa renda estar inscrita no CadSua –, como uma espécie de “passaporte” legal-formal para a proteção social, não sob a perspectiva do direito, mas do acesso.

Em outros termos, o Estado brasileiro, desde 2011, em face da informalidade do trabalho e das inúmeras modalidades de precarização do trabalho, parece adequar-se a esta realidade, criando um sem número de novos contribuintes, compatíveis com os novos estatutos do trabalho precarizado.

Nesse sentido, o acesso das donas de casa de baixa renda à Previdência Social se constitui num “avanço” no campo dos direitos sociais, mas ele não prescinde do pressuposto que funda a condição de segurado da previdência: *a obrigação de trabalhar*, embora suponha na lei que existem mulheres que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico, mas pertençam a famílias que têm rendimentos de até 2 salários mínimos.

Sem perder a dimensão das contradições, refletimos que a ampliação dos mecanismos de acesso à Previdência Social para os trabalhado-

res de baixa renda, em um país majoritariamente constituído pela informalidade, que subordina a classe trabalhadora a condições (ultra) precárias, pode conter avanços. Contudo, eles se processam em meio à reprodução das condições de exploração e miséria dos trabalhadores em geral, e, em particular, das mulheres trabalhadoras de baixa renda.

Contribuinte facultativa de baixa renda e trabalho (ultra)precário

No Brasil, pesquisas do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2014), revelam que, de maneira geral, as mulheres enfrentam grandes dificuldades no mercado de trabalho, representam mais da metade da população desempregada e, quando ocupadas, percebem menores rendimentos que os homens. E reforçam: o emprego doméstico, ocupação tipicamente feminina, permanece como uma das principais possibilidades de inserção das mulheres, em especial as negras e as mais pobres, com menor escolaridade.⁸

Com efeito, observa-se que a inserção das mulheres no mercado de trabalho não está alterando significativamente a sua relação com o trabalho doméstico, o que redundará, na sobrecarga de trabalho das mulheres (ÁVILA; FERREIRA, 2014). De acordo com o documento *Panorama do trabalho das mulheres no Brasil* (SOS CORPO, 2015), as mulheres ampliaram sua participação no trabalho remunerado, carregando consigo as tarefas domésticas e *de cuidados*. Dito de outra forma, em termos do acesso das mulheres ao trabalho remunerado, há importantes avanços no Brasil, mas isso não significa uma transformação da sua relação com o trabalho doméstico, ou afazeres domésticos não remunerados, ainda que desenvolvam as mesmas ocupações que os homens nos mais diversos postos de trabalho. E essa tendência se agrava quando se trata da mulher negra. (SOS CORPO, 2015).

A partir das *contemporâneas morfologias do trabalho* (ANTUNES, 2013), sob a lógica da acumulação flexível e da reestruturação produtiva, emergiram novos vínculos precários e fragilizados no âmbito do

8 Ver: DIEESE, PED. **A inserção da mulher no mercado de trabalho na RMR do Recife**, mar./2014.

trabalho assalariado, criando condições adversas para as classes trabalhadoras.⁹ Estas condições se estendem às mulheres, sobretudo, àquelas vinculadas às classes subalternas que estão expostas a qualquer tipo de atividade remunerada para obter renda e garantir a sua sobrevivência, de seus filhos e demais dependentes.

Na realidade brasileira, como já anunciado anteriormente (IPEA, 2010), as mulheres que assumem a manutenção da sua família são chefes de família em *arranjos monoparentais femininos* – mulheres com filhos –, tornando ainda mais difícil a inserção e a manutenção destas em trabalhos protegidos e deixando evidente a necessidade de obter renda e dar conta, também, do trabalho doméstico não remunerado, como sistematiza a pesquisa do SOS Corpo:

São as mulheres, nesses arranjos monoparentais, as responsáveis pelo provimento de renda e pelo trabalho doméstico, o que prejudica e limita suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho ou as submete, sobretudo as mais pobres, a inserirem-se nos postos mais precários e de mais baixos rendimentos. (SOS CORPO, 2015, p. 17).

Nas análises do IPEA (2010, p. 4-7), a maior parte das famílias chefiadas por mulheres é de mães com seus filhos; o que representa mais uma sobrecarga – no sentido da necessidade de recursos e de tempo – num cenário de escassez. Para essas mulheres, a chefia familiar está relacionada não apenas à manutenção econômica, mas também à responsabilidade com a educação e cuidados com os filhos, o que gera intensas jornadas tanto de trabalhos remunerados, como de trabalhos domésticos, não remunerados.

Conforme dados do instituto feminista, em 38,8% dos domicílios brasileiros, sendo a sua maioria localizada no Nordeste (40%) e no Norte (38,8%), observa-se que 46,3% dos domicílios são chefiados por mulheres brancas e a maioria, 53,6%, por mulheres negras que sobrevivem com até um salário mínimo. (SOS CORPO, 2015).

9 Destaca-se aqui a terceirização e precarização do trabalho, desemprego estrutural, trabalho temporário, parcial, aumento da miserabilidade; todas as prerrogativas da barbárie neoliberal e de sua reestruturação produtiva passaram a caracterizar o cotidiano do mundo do trabalho. (ANTUNES, 2008).

De acordo com o documento da OIT “Trabalho Decente nas Américas: uma agenda hemisférica – 2006-2015”, publicado em 2006 [...] a região conta com cerca de 551 milhões de habitantes, dos quais pelo menos 39% são pobres. Há 239 milhões de pessoas economicamente ativas (PEA), mais de 23 milhões (10%) em desemprego aberto, e em torno de 103 milhões (43%) na informalidade. Para a OIT, “pode-se dizer que hoje há um déficit de emprego formal na América Latina que atinge 126 milhões de trabalhadores, o que representa 53% da PEA. Esse déficit é mais acentuado no caso das mulheres e dos jovens”. (OIT apud DRUCK, 2013, p. 53-60).

O estudo de Ludmila Abílio sobre as revendedoras de cosméticos auxilia nossa argumentação, ao revelar a tendência da informalidade no trabalho de mulheres e apontar aspectos que explicitam o que estamos denominando de (ultra)precarização, como é o caso do trabalho da mulher como uma espécie de “viração”. (ABÍLIO, 2014).

A pesquisadora aponta chaves interessantes para se compreender a contraditória “valorização” da mulher no mercado de trabalho. Um primeiro aspecto é a “disponibilidade” deste segmento para ampliar os tempos de trabalho em que ocorre uma *indistinção entre tempo de trabalho e tempo de não trabalho*, ou seja, a transformação de *todo o seu tempo em potencial tempo de trabalho*. (ABÍLIO, 2014).

Com esta assertiva, Abílio (2014) constrói a categoria *a plena atividade* que nos auxiliou a compreender os processos de exploração e de (ultra)precarização do trabalho das mulheres:

[...] *A plena atividade* [...] indica sua permeabilidade com outros trabalhos. Trata-se de uma adesão ao trabalho para além do trabalho, ainda que sem formas definidas e de difícil remuneração. Tal adesão foi considerada por uma dupla perspectiva. A primeira, mais imediata, das dificuldades materiais que vêm junto com a precarização do trabalho, ou seja, queda de rendimentos do trabalhador e necessidade de um complemento de renda. A segunda envolve questões mais complexas, que combinam as *motivações subjetivas* do trabalho com a ameaça do desemprego. (ABÍLIO, 2014, p. 224, grifos da autora).

Outro aspecto a ser considerado é o fenômeno de *feminização do trabalho* como expressão da (ultra)precarização que, segundo Antu-

nes (2008), tanto em países centrais como na América Latina, são marcados por um cenário no qual os níveis de remuneração das mulheres são em média inferiores àqueles recebidos pelos trabalhadores, o mesmo ocorrendo em relação aos direitos sociais e do trabalho, que também são desiguais.

De acordo com Dias (2007), os processos da *feminização do trabalho* expõem a mulher a contratos temporários, pagamento por hora de trabalho e informalidade em geral. Em termos gerais, a *feminização do trabalho* passa a se constituir “uma nova modalidade de acumulação do capital em que as mulheres podem estar se configurando como um alvo estratégico, mercadorias eficientes que possuem um baixo custo” (DIAS, 2007, p. 2). E, pela necessidade de sobrevivência, passam a construir estratégias “autônomas”, independente da proteção social do Estado, para conciliar a concretização do trabalho produtivo com o trabalho doméstico.

Por certo que a *feminização precária do trabalho* se revela de diversas formas relacionadas com processos e relações de trabalho que emergem por determinação da reestruturação produtiva. Dentre elas podemos destacar o *trabalho em domicílio* ou o *trabalho produtivo doméstico*, que se mescla, segundo Antunes (2008), com o trabalho reprodutivo doméstico não remunerado, aumentando os meios de exploração do contingente feminino.

Ante o exposto, entendemos que a *feminização* do trabalho analisada sob a referência da *plena atividade* e como expressão da (*ultra*) *precarização* revela as condições sob as quais as mulheres de baixa renda estão realizando trabalhos que lhes geram renda para subsidiar a sua manutenção e de sua família, na condição de chefes de família.

Os estudos de Ludmila Abílio (2014), ao identificar a *plena atividade* como uma tendência presente no trabalho das mulheres, contribuem para aprofundarmos as pesquisas em torno da condição das donas de casa de baixa renda. Nesta perspectiva, os conceitos de *feminização do trabalho* e de *plena atividade*, estudados na sua expressão concreta do cotidiano de mulheres donas de casa de baixa renda, podem se constituir em categorias que permitam examinar a dimensão *claro-escuro* da nossa hipótese: a de que as mulheres podem estar assumindo a realização de trabalhos, os mais precários, eventuais,

penosos e desprotegidos para permanecerem seguradas da Previdência Social na condição de baixa renda.

Considerações finais

Pelo exposto, estamos afirmando que as mulheres chefes de família das classes subalternas, pauperizadas e expostas a relações informais de trabalho e a trabalhos de “viração”, integram o contingente das contribuintes facultativas de baixa renda. Todavia, em face dos critérios da Lei nº 12.470, elas estariam excluídas da condição de contribuinte facultativa de baixa renda com direito à contribuição reduzida por não atenderem aos critérios da legislação. Endossa nossa suposição o estudo de Cordeiro (2014), segundo o qual 80% dos indeferimentos de inscrições das donas e donos de casa no INSS se dão pela existência de alguma renda e estão no Nordeste, região “onde se situa um grande número de mulheres em situação de pobreza e que têm se *esforçado* para contribuir sobre alíquota reduzida”. (p. 299).

O *esforço* apontado pela pesquisadora contém inúmeros aspectos que devem ser considerados ao problematizar a condição de acesso à renda da mulher dona de casa de baixa renda, conforme já discutimos nos itens anteriores. Neste sentido, a Lei nº 12.470 estaria tratando abstratamente a condição de *dona de casa*, supondo uma exclusividade do trabalho doméstico em relação ao remunerado, fato que a realidade parece contrariar.

As mulheres de baixa renda precisam conciliar a dupla e, às vezes, tripla jornada de trabalho, na qual os *afazeres domésticos* tomam boa parte do seu tempo e limitam o seu acesso aos trabalhos melhor remunerados e protegidos, a exemplo das atividades remuneradas na área de serviços que absorvem jovens e mulheres, mas exigem uma dedicação média/dia de 12 horas de trabalho – como são exemplos os postos de trabalho em Shopping Center, farmácias e drogarias, supermercados, centros comerciais, hospitais, consultórios e atividades de turismo.

Igualmente, a Lei nº 12.470 admite como critério para a contribuição reduzida das mulheres donas de casa, a existência de uma renda familiar resultante de rendimentos de familiares e/ou terceiros (nos termos do CadÚnico). Tudo nos leva a crer que a legislação estaria incorporando, em alguma medida, a concepção tradicional de família, na qual a mulher vive para o *lar*, não possui renda própria, cuida dos

dependentes e, sobretudo no Nordeste, está vulnerável aos domínios da cultura machista e patriarcal.

Finalizando as reflexões apresentadas neste ensaio, cabe retomar as observações de Boschetti (2016, p. 26), no que se refere ao fato de que a Previdência Social deve estar vinculada a um amplo sistema de proteção social, com caráter de universalização e de atendimento às necessidades dos trabalhadores brasileiros, sobretudo levando em conta as particularidades das condições de vida e trabalho das mulheres das classes subalternas:

[...] organizado, coerente, sistemático, planejado em diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência social, educação, transporte, entre outros bens e serviços públicos. Tem como premissa o reconhecimento legal de direitos e a garantia de condições necessárias ao exercício do dever estatal para garanti-los.

Entendemos que o direito à Previdência Social não pode ser compatível com a existência de trabalhos precários e degradantes. Trata-se de uma conquista civilizatória dos trabalhadores brasileiros e que contribui para a sua emancipação política, ainda que nos limites da sociedade do capital.

A defesa do acesso e usufruto dos benefícios da Previdência Social deve estar amparada na existência de uma seguridade social universal que não legitime a exploração e precarização do trabalho de homens e mulheres, mas promova a sua proteção social.

Referências

ABÍLIO, Ludmila C. **Sem maquiagem**: o trabalho de um milhão de revendedoras de cosméticos. São Paulo: Boitempo, 2014.

ANTUNES, Ricardo. Século XXI: nova era da precarização estrutural do trabalho? SEMINÁRIO NACIONAL DE SAÚDE MENTAL E TRABALHO. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.fundacentro.gov.br/Arquivos/sis/EventoPortal/AnexoPalestraEvento/Mesa%201%20-%20Ricardo%20Antunes%20texto.pdf>> Acesso em: 10 dez.2016.

_____. A nova morfologia do trabalho e suas principais tendências. In: ANTUNES, R. (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. [Coleção Mundo do Trabalho]

ÁVILA, M. Betânia; FERREIRA, Verônica (Orgs.). **Trabalho remunerado e trabalho doméstico no cotidiano das mulheres**. Recife: SOS Corpo; Instituto Feminista para a Democracia, 2014.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil**. Brasília: Letras Livres; UnB, 2008. _____. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo, Cortez, 2016.

BRASIL, IPEA. Instituto de Pesquisas e Estudos Aplicados. **PNAD 2009-Primeiras análises: investigando a chefa feminina de família**. Brasília, 2010. [Comunicado N° 65]

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, v. 21. Brasília, 2013.

CORDEIRO, Talita T. C. **Conquistas e limites no acesso das mulheres à Previdência Social após a Constituição Federal de 1988: análise da proteção social para donas de casa de baixa renda**. (Dissertação de Mestrado). Brasília: UnB, 2014.

DIAS, Marly de Jesus, S. Feminização do trabalho X reestruturação produtiva: a mulher como uma nova modalidade de enriquecimento do capital? JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3, 2007. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoB/eeab858c197624dc16a8MARLY%20DE%20JESUS%20S%C3%81%20DIAS.pdf>>. Acesso em: 15 dez.2016.

DRUCK, Graça. A precarização social do trabalho no Brasil. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. [Coleção Mundo do Trabalho, v. II.]

MAURIEL, Ana P. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: MOTA, Ana E. **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008b.

SOS CORPO. Panorama do trabalho das mulheres no Brasil. In: ÁVILA, Maria B. [et al.] (Orgs.). **Desenvolvimento, trabalho e autonomia econômica na perspectiva das mulheres brasileiras**. Recife-PE: SOS Corpo, 2015. [PDF]

A PEC nº 287 e a redução do valor dos benefícios previdenciários / *The constitutional amendment proposition n. 287 and the reduction of the value of the pension benefits*

LUCIANO FAZIO¹

Resumo: A Proposta de Emenda Constitucional nº 287-2016 traz grandes alterações ao Regime Geral de Previdência Social, relativas aos benefícios oferecidos ao segurado, às regras de acesso e ao valor dos mesmos. A divulgação da proposta tem enfatizado as novas condições de concessão de aposentadorias e pensões, não dando destaque às novas regras de cálculo do valor, que provocarão uma expressiva redução do custo dos benefícios previdenciários, em detrimento da proteção dos segurados na hora da necessidade. O artigo analisa tal redução, mostrando que ela já iniciou com as alterações do cálculo das aposentadorias e pensões introduzidas pela Lei nº 9.786/1999 e avaliando-a com base na taxa de reposição e no salário mínimo. Conclui-se que o principal objetivo da PEC nº 287 é diminuir o custo do sistema e isentar o Estado de sua responsabilidade no custeio, em sintonia com a Emenda Constitucional nº 95/2016.

Palavras-chave: Previdência Social; aposentadoria; benefício; regra de cálculo.

Abstract: The constitutional amendment proposition n. 287-2016 (PEC 287) will lead to large changes to the Brazilian General Social Security System in what regards the advantages offered to the beneficiaries, the retirement requirements, and the value of the benefit payments. News about this proposal has emphasized the new requirements to be eligible for retirement, but it did not focus on the reduction of the value of the pension benefits. This reduction will lead to an

1 Matemático pela Università degli Studi di Milão-Itália. Especialista em Previdência Social e Gestão de Fundos de Pensão pela Fundação Getúlio Vargas – Núcleo de Brasília. Autor do livro *O que é Previdência Social*. Loyola, 2016.

extensive reduction in the cost of these pension benefits to the detriment of the beneficiary's security in times of need. This article analyses this reduction, showing that some changes have already been introduced by law n. 9786/1999, and comparing them with respect to the reposition rate and the minimum wage. This article concludes that the main objective of PEC 287 is to reduce the overall cost of the pension system and relieve the Brazilian State from its social security funding responsibility, similar to the recent constitutional amendment n. 95/2016.

Keywords: Security System; retirement; benefit; calculation rule.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 287-2016 (PEC 287) contempla relevantes alterações no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Sua apresentação tem enfatizado as novas regras de concessão dos benefícios: a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) e a alteração da aposentadoria por idade (AI), com a “idade mínima única” de 65 anos, como pré-requisito para a concessão da aposentadoria, independentemente de o segurado ser homem ou mulher, assalariado ou pequeno agricultor, entre outras diferenças. E o aumento da carência contributiva de 15 para 25 anos, para ambos os sexos.

Trata-se de aspectos significativos. De acordo com dados governamentais (MTPS, 2016), no Brasil atual, em média, os homens e as mulheres iniciam a trabalhar aos 23 anos de idade. E se aposentam aos 58 anos, por tempo de contribuição ou por idade.² Na data da aposentadoria, o segurado tem a expectativa de viver até os 84 anos de idade, em média, de modo que o período de recebimento do benefício é de 26 anos. Eis que a PEC eleva repentinamente em 7 anos a fase contributiva, reduzindo a fase de benefício para 19 anos (equivalentes a 21% do total).

A aposentadoria integral será concedida a quem atingir 49 anos de contribuição. Eis que para obtê-la, em média, os atuais segurados deveriam trabalhar até os 72 anos de idade ($72=23+49$), desde que

2 Para o conjunto dos segurados, sem fazer distinção entre homens e mulheres, para a ATC a idade média de concessão do benefício é de 54,7 anos, enquanto para a AI é de 60,8 anos.

tenham contribuído ininterruptamente em sua vida laboral. Em geral, ao longo do período de atividade, o trabalhador brasileiro passa 4 a 5 anos sem contribuições previdenciárias e, por consequência, o benefício integral seria conseguido por volta dos 76 ou 77 anos de idade. Não se trata de uma exigência razoável, que sequer existe nos países com a população mais longeva do mundo, sinalizando que o objetivo da proposta é que as aposentadorias, via de regra, não paguem o valor integral, pois a maioria dos segurados cessará de trabalhar antes de completar 49 anos de contribuição.

Há, ainda, a proposta de “idade mínima única”. Em nome do conceito abstrato de igualdade, a PEC 287 desconsidera inserções diferenciadas no mundo do trabalho. Como se, ao não reconhecê-las, elas desaparecessem.

No entanto, além das regras de acesso aos benefícios, a proteção previdenciária do trabalhador e de sua família é caracterizada também pelo valor dos mesmos, aspecto pouco divulgado e analisado da PEC 287.

O enfoque deste artigo são as fortes reduções de valor dos benefícios a conceder, que a aprovação da PEC 287 provocaria. E a consequente diminuição da necessidade de financiamento público, no médio e longo prazos, em sintonia com o objetivo geral do governo Temer de reduzir as despesas da União. Ou seja, a compreensão da PEC 287 deve se dar de forma complementar à Emenda Constitucional nº 95/2016, também conhecida como “teto do gasto público”, que não alcança os benefícios previdenciários, principal despesa primária da União.³

Este texto se divide em quatro seções. A 1ª explica o critério remunerativo utilizado para definir o valor dos benefícios do RGPS. A 2ª e 3ª seções fazem memória das reduções de valor de aposentadorias e pensões do fim dos anos 1990, viabilizadas pela Emenda Constitucional nº 20/1998 (EC 20). A 4ª seção trata da nova redução de valor causada pela PEC 287. Há, ainda, uma breve conclusão.

3 A PEC 287 também não afeta as despesas financeiras da União com juros e amortização (25% do orçamento).

Os dois parâmetros de análise do valor dos benefícios previdenciários

No desenho do RGPS, o valor inicial de aposentadorias e pensões não segue o ‘critério contributivo’, em que o cálculo é realizado com base nas contribuições realizadas pelo segurado, como se o montante delas fosse depositado em uma conta individual garantidora do pagamento do benefício dele.

Ao contrário, a Previdência Social utiliza o “critério remunerativo”, em que os benefícios são garantidos por um fundo mutualista e calculados a partir da remuneração perdida pelo trabalhador, visando substituí-la. O critério remunerativo visa assegurar coletivamente ao aposentado determinado percentual do poder aquisitivo do período de atividade.

Fazio (2016) explica que há dois parâmetros fundamentais para analisar e avaliar o valor dos benefícios que substituam a remuneração laboral. O 1º parâmetro que define o valor de aposentadorias e pensões é a *remuneração perdida do trabalhador*. A substituição de rendimentos é internacionalmente avaliada por meio da chamada ‘taxa de reposição’, dada pela razão entre o valor inicial do benefício e a última remuneração do trabalhador em atividade. A lei brasileira não determina o percentual dessa taxa. Contudo, até hoje, o paradigma previdenciário compreendido e desejado pelo trabalhador brasileiro, *grosso-modo*, é que a taxa de reposição seja de 100% em relação ao salário sobre o qual vinha contribuindo, o chamado ‘salário de contribuição’.⁴

O 2º parâmetro é constituído pelo *piso previdenciário*. O sistema não admite pagar prestações insuficientes à satisfação das necessidades básicas vitais do segurado e de sua família, de acordo com princípios de cidadania. Eis que, no Brasil, o art. 201 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) dispõe o salário mínimo como piso dos benefícios do RGPS.

4 O salário de contribuição é constituído pela remuneração mensal do trabalhador, limitada ao teto dos benefícios do sistema. Como o próprio termo indica, ele constitui a base das contribuições para o RGPS.

A imprensa nacional tem divulgado a avaliação de que a taxa de reposição média das aposentadorias brasileiras (incluindo o regime geral, os regimes próprios e a previdência privada) seria passível de redução. Reportagem de 1ª página da *Folha de S. Paulo*, de jan./2017, informa: *Ao se aposentar, o brasileiro consegue manter em média 82,5% do salário que recebia na ativa.*⁵ Há também manchetes explícitas: *Pesquisa aponta aposentadoria brasileira como uma das mais generosas do mundo.*⁶ De acordo com essas matérias, a redução seria justificada pela comparação com a média mundial dessa taxa, de 60% conforme pesquisas da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Afora questionamentos metodológicos,⁷ a avaliação acima é questionável, por dois motivos principais:

- Pressupõe que a taxa média mundial deva ser a meta da política previdenciária brasileira, esquecendo que há países no mundo sem programas previdenciários de qualidade e que, em nível planetário, 48% das pessoas em idade de se aposentar não recebem provento previdenciário algum, como informa a Organização Internacional do Trabalho (OIT).⁸

- Desconsidera a avaliação do valor dos benefícios em relação ao patamar mínimo que garanta o sustento e a dignidade do segurado e sua família. A este respeito, vale o comentário do economista Milko Matijascic, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), na matéria mencionada da *Folha de S. Paulo*: “É natural que benefício e salário se aproximem de remunerações mais baixas”. Com efeito, dos

5 Ver a matéria: Aposentadoria de brasileiros equivale a 82,5% do salário. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/01/1849966-aposentadoria-de-brasileiros-equivale-a-825-do-salario.shtml>>. Acesso em: 16/01/2017.

6 Ver a matéria: Pesquisa aponta aposentadoria brasileira como uma das mais generosas do mundo. Disponível em: <<http://www.previdenciatotal.com.br/integra.php?noticia=802>>. Acesso em: 01/12/2015.

7 A taxa de reposição informada para o Brasil não é aquela do Regime Geral, mas do conjunto de iniciativas previdenciárias públicas e privadas.

8 Ver a matéria: OIT: Quase metade dos idosos no mundo não recebe aposentadoria. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-10/OIT-quase-metade-dos%20idosos-no-mundo-n%C3%A3o-recebe-aposentadoria>>.

28 milhões de aposentadorias e pensões em manutenção no RGPS, 18 milhões, ou 64% do total, pagam o salário mínimo.

A taxa de reposição e o período de cálculo

Desde a CF/88, o valor inicial de aposentadorias e pensões é calculado com base no salário de benefício (SB), que teve definições diferentes, a saber:

1ª definição: a média dos últimos 36 salários de contribuição anteriores à concessão (até 1999);

2ª definição: a média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição de todo o período contributivo, a partir de 01/07/1994, limitados ao teto e corrigidos pela inflação (desde a Lei nº 9.876/99 até hoje).

Os elementos determinantes na passagem da 1ª para a 2ª definição podem subsidiar a análise da PEC 287.

No âmbito do Legislativo e do Executivo federal, tem sido comum a avaliação da 1ª definição como inadequada. Baars (2011) a critica nos seguintes termos:

No entanto, tal regra não refletia a trajetória salarial do trabalhador, pois estabelecia o valor do benefício baseado em um curto período de tempo que, no caso de um trabalhador do sexo masculino, correspondia a 8,57% do tempo de contribuição exigido para aposentadoria. Ademais, propiciava distorções, em que o trabalhador passava a contribuir sobre o teto previdenciário, por exemplo, apenas nos últimos três anos antes da aposentadoria.

O cerne desta crítica está na premissa de que o valor do benefício deva guardar relação com a média salarial de todo o período contributivo. Tal premissa carece de justificativas, que não são fornecidas. De fato, além de alterar o critério remunerativo historicamente adotado pela Previdência Social brasileira, não atende às necessidades e aos anseios do trabalhador, a quem interessa a taxa de reposição relativa às últimas remunerações, que definem o padrão de vida que ele almeja preservar.

Quanto às distorções mencionadas por Baars, não foram apresentadas evidências de que elas constituam prática generalizada. Desta forma, elas funcionam como pretexto para justificar uma correção que penaliza a maioria dos segurados que não as tem praticado.

A EC nº 20 retirou do texto constitucional a fórmula de cálculo do valor das aposentadorias e pensões, permitindo que a Lei nº 9.786/99 ampliasse o período de cálculo (a 2ª definição).

Observe-se que a referida lei se estende gradualmente a esse período que, em 1999, era inferior aos seis anos e, desde então, vem aumentando a todo mês. Por isso, o impacto da nova definição, além de variar de segurado em segurado, aumenta também com o passar do tempo.

Conforme análise realizada em janeiro de 2017, a 2ª definição implica uma redução de cerca de 20% da aposentadoria a conceder ao trabalhador com rendimentos crescentes ao longo da vida laboral. Veja-se:

Exemplo 1: José contribuiu por 30 anos para o RGPS e se aposentou, em janeiro de 2017, aos 65 anos de idade. Em julho de 1994, o salário de José foi de R\$ 550 e, após sucessivos reajustes anuais pela variação do INPC acrescidos de 2% de aumento real a cada ano, o último salário foi de R\$ 4.988. Pela 1ª definição, a aposentadoria de José teria sido de R\$ 4.597. O benefício inicial calculado com base na 2ª definição resultou em R\$ 4.024. A redução foi de 12,5%.

Em 1999, a Secretaria da Previdência Social alegou que a nova definição corrigiria “uma regra de caráter regressivo que favorece os trabalhadores de nível de instrução mais alto e inserção mais favorável no mercado de trabalho, em detrimento dos trabalhadores de baixo nível de instrução e, conseqüentemente, inserção mais favorável no mercado de trabalho”.

A regressividade ou progressividade das políticas públicas diz respeito ao caráter concentrador ou redistributivo da ação do Estado, respectivamente. Eis que a justificativa ministerial do novo período de cálculo do salário de benefício contém alguns elementos corretos, mas é parcial.

De um lado, a trajetória da remuneração dos trabalhadores mais qualificados é crescente. E a dos trabalhadores braçais decrescente após os 55 anos de idade, o que reduz a média dos últimos 36 meses de trabalho. Assim, a 1ª definição era vantajosa apenas para os primeiros.

Por outro lado, quase todos os trabalhadores braçais se aposentam recebendo o piso do RGPS, constituído pelo salário mínimo (SM). Ou seja, mesmo sem a alteração do período de cálculo, a valorização do SM, nas últimas décadas, teria evitado maiores prejuízos ao trabalhador de baixa instrução.

Por fim, faltou explicar para a sociedade que o novo critério diminuiu o custo dos benefícios a conceder e, por consequência, a necessidade de financiamento público. De fato, o RGPS tem financiamento tripartite: de um lado, as contribuições do segurado e do empregador e, de outro lado, recursos oriundos de impostos (receitas estatais específicas do orçamento da seguridade social), utilizados quando de eventual insuficiência das outras fontes de receita.

A taxa de reposição e o fator previdenciário

A Lei nº 9.876/99 alterou também o cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC). Como falhou, em 1998, a tentativa de introduzir no texto constitucional a idade mínima como pré-requisito de concessão da ATC, o governo adotou outra estratégia. Em lugar de proibir a ATC em idades “precoces”, ela foi desincentivada por meio do ‘fator previdenciário’ (FP), que reduz o benefício do requerente com idade inferior à mínima desejável. Esta idade, inclusive, é alterada a cada ano, pois é definida com base na expectativa de vida do brasileiro, estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Via de regra, o fator previdenciário diminui ano a ano, por meio do aumento da expectativa de vida.

Desde 1999, o valor inicial da ATC é dado pela fórmula:

$$ATC = SB \times FP$$

sendo SB é o salário de benefício e FP o fator previdenciário.

Em 2017, todos os homens e as mulheres que alcançam o direito à concessão da ATC e com menos de 65 e 60 anos de idade, respectivamente, recebem uma ATC inferior à média dos 80% maiores salários de contribuição, por terem o FP inferior a 1:

Exemplo 2: Considere-se Paulo que se aposenta por tempo de contribuição, aos 56 anos (atual idade média de concessão da ATC aos homens) e 35 anos de contribuição, com salário de R\$ 300, em julho de 1994, e salário final de R\$ 2.721, em janeiro de 2017 (após sucessivos reajustes anuais pela variação do INPC acrescidos de 2% de aumento real a cada ano). A aposentadoria de Paulo é reduzida pelo FP em 28,2%.⁹ Se ainda vigorasse a 1ª definição de salário-de-benefício (SB), Paulo teria uma ATC inicial de R\$ 2.507 (taxa de reposição de 92%). Com a 2ª definição de SB e o FP, o benefício inicial é de R\$ 1.577 e a taxa de reposição de 58%.

Em 2015, transcorridos 16 anos de vigência da Lei nº 9.876/99, por meio da Lei nº 13.183/15, foi criada a “regra 85/95 progressiva”, que permite o cálculo da ATC sem a incidência do FP, quando a soma da idade e do tempo de contribuição do segurado, em anos completos, atingir os 95 pontos, se homem, ou os 85 pontos, se mulher. Essa alternativa de cálculo da ATC beneficia os segurados que iniciaram a trabalhar na adolescência e são os mais penalizados pelo FP.

A proposta de nova redução do valor dos benefícios

Com a aprovação da PEC 287 não mais existirá a aposentadoria por tempo de contribuição, permanecendo apenas a aposentadoria por idade (AI) com uma taxa de reposição novamente reduzida, sem que haja quaisquer justificativas na exposição de motivos da PEC. A redução dar-se-á em razão de duas inovações:

a) Utilizando a média de todos os salários de contribuição do segurado como base de cálculo. Ao deixar de ignorar os 20% menores salários de contribuição, a média fica menor.

Exemplo 3: Hoje, o SB de José do exemplo 1 é de R\$ 4.024 na

9 Já uma segurada, com 53 anos (atual idade média de ATC das mulheres) e 30 anos de contribuição exatos, tem a ATC reduzida em 35,8%.

data da aposentadoria. Se já vigorassem as regras da PEC 287, o SB seria de R\$ 3.840, com perda de 4,5%.

b) Prevendo o valor inicial do benefício de 76% da média dos salários de contribuição. De acordo com a regra atual, o segurado tem direito a AI ao completar 65 anos de idade, se homem, e 60 anos, se mulher, e ao ter realizado 180 contribuições mensais e o valor do benefício sendo igual a 70% do SB, acrescidos de 1% a cada 12 contribuições mensais. Aprovada a PEC 287, o direito ao benefício dar-se-á tendo completado a 'idade mínima única' de 65 anos de idade para ambos os sexos e 25 anos de contribuição. Ainda, o valor da AI será de 51% do SB, acrescidos de 1% a cada 12 contribuições mensais. Ou seja, na data em que conseguir o direito, a AI será de apenas 76% do SB, enquanto atualmente é de 95% do SB. Ou seja, a aprovação da PEC trará ao segurado uma perda de 19% do valor do benefício.

O impacto combinado das duas inovações é apresentado no exemplo a seguir:

Exemplo 4: Hoje, a AI de José do exemplo 1 é de R\$ 4.024. Pela PEC 287 seria de R\$ 3.110, ou 81% (=51+30) do novo SB (R\$ 3.840). A taxa de reposição passaria de 80% para 62%.

A aprovação da PEC implicará uma perda de 23% na AI de José, o que equivale à retirada do pagamento de 7 dos 30 dias do mês.

Mais graves são as perdas nos benefícios por invalidez e por morte, cuja data de concessão é imprevisível, impedindo que o segurado adote a postergação do requerimento do benefício para mitigar a redução do valor.

Atualmente, a aposentadoria por invalidez é de 100% do salário de benefício, pois a invalidez não diminui a necessidade econômica do trabalhador.¹⁰ Conforme a PEC 287, será de 51% do novo salário de benefício, acrescidos de 1% por cada 12 meses de contribuição, quando a incapacidade não for causada por acidente de trabalho. A PEC 287 penalizará o segurado que se torne incapaz ao trabalho fora do local de

10 Repare-se que o inválido é comprovadamente incapaz de realizar não somente o serviço anterior, mas também qualquer outra atividade laboral e é indefeso contra a redução da aposentadoria.

serviço, como se o acidente constituísse motivo de punição da vítima ou alterasse o valor da cesta de produtos e serviços mensais necessários ao sustento do trabalhador e sua família. Significativamente, o novo cálculo do benefício não tem justificativa alguma na exposição de motivos da PEC.

Exemplo 5: Suponha-se que, em março de 1999, com 12 anos de tempo de contribuição, o José do exemplo 1 tivesse ficado incapacitado ao trabalho por via de acidente ocorrido fora do horário de serviço. Ele teria perdido o salário de R\$ 1.035 e passado a receber a aposentadoria de R\$ 977 (de valor igual o SB na data do sinistro). Se já estivessem em vigor as regras ora propostas pela PEC 287, ele teria recebido R\$ 595, com perda de 39% de poder aquisitivo. E a taxa de reposição teria diminuído de 94%, para 57%.

A pensão por morte será ainda mais afetada pela PEC 287.

Hoje, o valor do benefício é de 100% do SB do falecido em atividade ou do benefício do aposentado, repartido em cotas iguais entre os dependentes. E passará a ser de 60% desse valor, no caso de haver apenas um dependente, acrescidos de 10% por cada dependente adicional, observado o limite de 100%. No caso de morte de segurado em atividade, o novo cálculo da pensão por morte prevê o valor inicial de 51% do novo SB do segurado, acrescidos de 1% por cada 12 meses de efetiva contribuição.

Exemplo 6: Suponha-se que, em março de 1999, com 12 anos completos de tempo de contribuição, o José do exemplo 1 tivesse falecido, tendo como dependente apenas Maria, cônjuge sem filhos. Pela regra atual, ela teria recebido uma pensão por morte de R\$ 977, iguais aos 100% do salário de benefício de José na data do óbito. Se já estivessem em vigor as regras da PEC 287, o benefício teria sido de R\$ 357, iguais a 60% de R\$ 595 (novo SB do falecido), ou seja, 1/3 do último salário de José. A taxa de reposição da pensão teria diminuído de 94% para 34%.

Ainda no entendimento dos autores da PEC 287,¹¹ a pensão por morte poderá ser inferior ao salário mínimo (SM), em prejuízo do nível mínimo de proteção previdenciária constitucionalmente estabelecido.

Observe-se que o SM, mesmo com a significativa valorização dos últimos anos,¹² ainda é insuficiente para cumprir com a finalidade definida na CF/88:

Art. 7º – São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV – Salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e Previdência Social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), em dezembro de 2016, o valor do SM (R\$ 880) representou apenas 23% do SM necessário, de R\$ 3.856,23.

O art. 201 da CF/88 define os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, tanto para o segurado (aposentadorias, salário-maternidade, auxílio-acidente), quanto para os dependentes (salário-família, auxílio reclusão e pensão por morte). Ainda, em parágrafo do mesmo artigo, é definido o piso dos benefícios, que não é objeto de alterações da PEC 287. Veja-se:

Art. 201

(...)

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

11 Ver artigo Reforma da Previdência permite pensão por morte abaixo do salário mínimo, Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/reforma-da-previdencia-permite-pensao-por-morte-abaixo-do-salario-minimo.ghtml>>. Acesso em: 12/12/2016.

12 Entre 2003 e 2017, o salário mínimo acumulou ganho real (acima da inflação), de 77,01%, conforme o Dieese.

A Constituição Federal permite que o salário-família tenha valor inferior ao piso, pois este benefício não substitui os rendimentos do segurado, mas apenas complementa a renda da família com filhos. Entretanto, proíbe que a pensão por morte e o auxílio reclusão sejam inferiores ao salário mínimo.

Com efeito, o termo “dependente” refere-se à dependência econômica. De acordo com Michel Martins de Moraes,¹³ com base no art. 16 da Lei nº 8.213/91, tal dependência é expressamente presumida para o cônjuge e o filho menor de vinte e um anos ou inválido. Já para os pais e o irmão do segurado, ela exige comprovação.

Em resumo, para a pensão por morte e o auxílio-reclusão, a pensão por morte substitui a renda do trabalho do segurado no tocante à garantia de sustento do dependente e, conseqüentemente, o valor do benefício deve ser, pelo menos, igual ao salário mínimo, conforme o disposto na CF/88.

Conclusão

Apresentada como resposta à alteração do perfil demográfico da população, com cada vez mais aposentados em relação aos segurados em atividade, a PEC 287 extingue a aposentadoria por tempo de contribuição e introduz a ‘idade mínima única’ de 65 anos para a aposentadoria por idade.

Entretanto, esta proposta de reforma reduz também, de forma substancial, o valor dos benefícios a conceder, tanto para a aposentadoria por idade, que passará a ser o único benefício programado de prestação continuada,¹⁴ quanto para os benefícios de risco. Os autores da PEC 287 não destacam tal redução, que tende a ser pouco analisada.

13 Ver artigo Presunção de dependência econômica na pensão por morte: uma análise da jurisprudência. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/subs/santoanastacio/institucional/artigos/presuncao-de-dependencia-economica-na-pensao-por>>. Acesso em: 19/01/2017.

14 Entende-se por benefício programado aquele em que o segurado pode prever a data da concessão. Atualmente no RGPS, são benefícios programados a Aposentadoria por Idade e a Aposentadoria por Tempo de Contribuição.

Com a reforma proposta, a aposentadoria por idade (AI) perderá por volta de 20% a 25% de seu valor.

Nos benefícios de risco, em geral, a perda será mais expressiva, podendo chegar a mais de 60% na pensão por morte, como mostrado nos exemplos deste texto.

Calculando o impacto da combinação das várias alterações das regras previdenciárias, estimativas preliminares apontam uma redução de despesas do RGPS de quase 50%. Veja-se:

- 1) A introdução da “idade mínima única” reduz em 7 anos a fase de recebimento da aposentadoria programada, pois dos 58 anos de idade se passará aos 65 anos. Como o segurado, ao se aposentar, tem a expectativa de viver até os 84 anos de idade, o período de aposentadoria é de 26 anos e será de 19 anos, com redução de 21%.
- 2) As novas regras reduzem a aposentadoria por idade em percentual que pode chegar a quase 25% e da pensão por morte em percentual de mais de 40%, respectivamente, sem apresentar justificativas das novas fórmulas de cálculo.

O impacto dos novos critérios de elegibilidade à aposentadoria no custo do RGPS será gradual no tempo. De um lado, represarà o número de concessões nos primeiros anos de vigência das novas regras, mesmo considerando a regra de transição proposta. De outro lado, paulatinamente, diminuirá o número de aposentados, em razão da postergação da data de concessão do benefício, comparativamente à manutenção da regra atual.

Já a redução do valor de aposentadorias e pensões, na forma proposta, terá efeitos imediatos e expressivos. Isso porque a PEC 287 não prevê a aplicação das novas regras de cálculo dos benefícios de forma proporcional, ou seja, não prevê a utilização das regras hoje vigentes para o período anterior à aprovação da reforma constitucional e as novas apenas para o período posterior à sua aprovação. Ainda, a PEC 287 não dispõe regras de transição no tocante ao valor dos benefícios. Simplesmente, todos os benefícios serão calculados com base nas fórmulas introduzidas pela PEC, desrespeitando o planejamento previdenciário do segurado que vem se preparando para a

aposentadoria, acreditando no cumprimento dessa espécie de contrato social por parte do Estado.

Considerando o que governo chama de ‘déficit’ do RGPS (e que, na verdade, é tão somente a necessidade de financiamento público da Previdência Social), a redução do valor dos benefícios, sem o concurso de outras medidas previstas na PEC 287, seria capaz de zerar um déficit da ordem de grandeza daquele apurado em 2015, inferior aos 20% do total das despesas.

É evidente que a PEC 287, longe de ter como principal objetivo o equilíbrio do sistema previdenciário, integra a estratégia maior da qual faz parte a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como “teto do gasto público”, em que as despesas decorrentes das políticas de cidadania são diminuídas e o cumprimento dos compromissos com o sistema financeiro e os setores mais abastados da sociedade é mantido e fortalecido.

**Artigo submetido em 15/12/2016 e aceito
para publicação em 25 de janeiro de 2017.**

Referências

BAARS, Renata. **Nota técnica:** divisor mínimo para cálculo do salário de benefício da Previdência Social. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema15/2009_18767.pdf>. Acesso em: 09/01/2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC95.pdf>. Acesso em: 15/01/2017.

_____. MF. Ministério da Fazenda. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 287-2016.** Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PEC-287-2016.pdf>>. Acesso em: 11/12/2016.

_____. MTPS. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Apresentação do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social** (em PowerPoint). Brasília, 2016.

_____. MPAS. Secretaria da Previdência Social. **Informe de Previdência Social**, Jun./1999, v. 11, n. 06. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-104622-659.pdf>. Acesso em: 18/01/2017.

DIEESE. Departamento de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Política de Valorização do Salário Mínimo**: depois de 20 anos, reajuste fica abaixo da inflação (INPC). Disponível em <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTecsalariminimo2017.pdf>>. Acesso em: 20/01/2017.

_____. **Salário Mínimo nominal e necessário**. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 17/01/2017.

FAZIO, Luciano. **O que é Previdência Social**. São Paulo: Loyola, 2016.

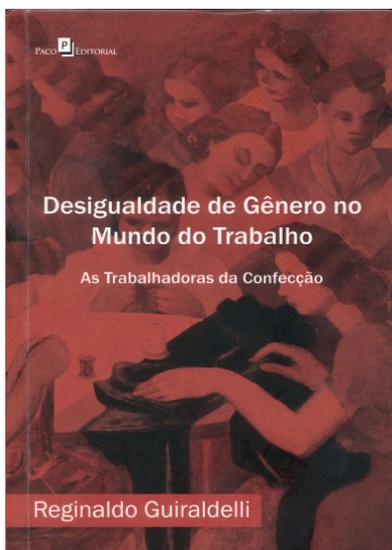
MARTELLO, Alexandre; AMARAL, Luciana. **Reforma da Previdência permite pensão por morte abaixo do salário mínimo**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/reforma-da-previdencia-permite-pensao-por-morte-abaixo-do-salario-minimo.ghtml>>. Acesso em: 20/01/2017.

Desigualdade de gênero no mundo do trabalho: as trabalhadoras da confecção / *Gender inequality in the world of work: the working of the confection*

MIRIAM DE SOUZA LEÃO ALBUQUERQUE¹

GUIRALDELLI, REGINALDO. **Desigualdade de gênero no mundo do trabalho: as trabalhadoras da confecção.** Jundiaí-SP: Paco, 2016-292p.

Reginaldo Guiraldelli é um intelectual da nova geração do Serviço Social que, assim como outras pesquisadoras assistentes sociais que discutem a reestruturação produtiva à luz da divisão sexual do trabalho contribui, de forma crítica e consistente para a compreensão das transformações do mundo do trabalho na atualidade brasileira (CISNE, 2012; CYRINO, 2012; DIAS, 2010; NOGUEIRA, 2006; TEIXEIRA; ALVES, 2015).



1 Assistente Social pela UFPE. Mestra em Educação pela Unicamp e doutora pela UFPE. Atualmente é professora efetiva da Universidade de Brasília no Departamento de Serviço Social-SER. E-mail: miriamsla@unb.br

A abordagem do livro “Desigualdade de gênero no mundo do trabalho: as trabalhadoras da confecção” fez parte de doutorado do autor, sugestivamente intitulada *Mulheres que tecem a vida*, que analisou, de 2007 a 2010, a inserção das trabalhadoras formais e domiciliares na indústria da confecção em Divinópolis (MG).

O livro oferece importante contribuição para a comunidade acadêmica das ciências sociais e humanas interessada no debate sobre trabalho e relações de gênero, tendo como pano de fundo as contradições e expressões da questão social nos tempos atuais. Para o autor, “o trabalho, compreendido em sua dimensão concreta, como atividade essencialmente humana e núcleo efetivo do ser social, é responsável pela criação da realidade de homens e mulheres, contribuindo como elemento organizador da vida societária, para atender às necessidades fundamentais da reprodução humana”. (GUIRALDELLI, 2016, p. 33).

A convergência entre os estudos de gênero e os estudos do trabalho se iniciou no final do século XX ao fragor da reestruturação produtiva e seus efeitos perversos sobre trabalhadores e trabalhadoras, e se intensificou no início do século XXI, com o frutífero debate sobre as particularidades da inserção feminina no mundo do trabalho capitalista (YANNOULAS, 2013). Este livro nos apresenta, de forma sistematizada e didática, a intrínseca relação entre a feminização e precarização do trabalho no atual contexto da indústria têxtil.

A discussão acerca do mundo do trabalho na contemporaneidade deflagra um contexto temeroso de grave e intensa acumulação capitalista, em que a mão de obra feminina é alvo de expressões violentas, instáveis, temporárias e inseguras de exploração. As mulheres trabalhadoras das confecções da cidade de Divinópolis, em Minas Gerais, padecem das vicissitudes do trabalho precarizado: “essa *precarização sexuada do trabalho* se dá no espaço da produção e da reprodução, considerando as desigualdades ocupacionais e salariais no mundo produtivo entre homens e mulheres, como é o caso do setor da confecção/vestuário e também na distribuição desigual das atividades domésticas não remuneradas” (GUIRALDELLI, 2016, p. 113, grifo do autor). Desse modo, não apenas o trabalho, mas também a vida das mulheres é precarizada.

Ao partir do pensamento marxiano e da tradição marxista, o autor insere o leitor no debate crítico da questão social² tão relevante para o Serviço Social nos dias de hoje. Seu fundamento – a profunda reflexão teórica das pensadoras da Sociologia do Trabalho e as relações de gênero já consideradas clássicas na literatura sobre o tema (HIRATA, 2002; KERGOAT, 2009; SAFFIOTI, 2004; SOUZA-LOBO, 2011) instiga o leitor à reflexão sobre o tema gênero/sexo buscando romper com a abordagem biologista, que passa a ser apreendida como “constructo social, histórico e cultural no cerne de uma realidade contraditória e marcada por interesses antagônicos” (GUIRALDELLI, 2016, p. 96-97) dos dias atuais. O objeto de trabalho de Guiraldelli, portanto, fica delimitado nas relações de gênero/sexo sob a ótica da divisão sexual do trabalho.

O livro se encontra dividido em duas partes. Na primeira, são postas as questões teóricas, dialogando com autores que se dedicam ao estudo da nova morfologia do trabalho e sua centralidade na sociabilidade humana. É abrangida a configuração e os desdobramentos deste novo formato, com suas desregulações nas mais distintas esferas do mundo produtivo, cuja reestruturação acarreta assimetria nas relações sociais – estas tangenciadas pelas desigualdades de gênero/sexo e todas as repercussões nas vidas das categorias profissionais da classe trabalhadora diante da nova divisão sociotécnica da produção. E, na segunda parte, é analisada a inserção, formal e informal, do trabalho feminino da confecção da indústria têxtil, bem como as estratégias de sobrevivência das mulheres tanto nos espaços dessa indústria, como na atividade laboral exercida em domicílio no mencionado município mineiro.

Guiraldelli se utiliza da metodologia da História Oral. A partir das histórias narradas por dez entrevistadas (cinco trabalhadoras formais e cinco domiciliares da indústria da confecção), alguns aspectos relevantes e recorrentes na vida dessas mulheres foram evidenciados: por exemplo, o fenômeno migratório, as dificuldades financeiras, a inserção precoce no mundo do trabalho, o abandono escolar, a existência da hierarquia nas relações de gênero/sexo. Observou-se, ainda,

2 Para o autor, a questão social é compreendida no processo de acumulação e reprodução ampliada do capital, na dinâmica da luta de classes que envolve sujeitos que vivenciam as desigualdades sociais e a ela resistem e se opõem.

que estas mulheres tecem suas vidas, projetam sonhos, criam e recriam estratégias de sobrevivência em um contexto marcado pela extrema intensificação capitalista do trabalho e, paralelamente, pela *precarização sexuada do trabalho*, que tem efeitos objetivos e subjetivos na vida destas trabalhadoras: desgastes e adoecimentos, entre outros.

Consideração final

Sem a pretensão de esgotamento, o livro problematiza a incorporação da força de trabalho feminina na confecção têxtil sob a ótica da divisão sexual do trabalho no neoliberalismo tendo, como pano de fundo, o agravamento da questão social nos dias atuais e as complexas engrenagens do capital. Ao dizer de Giovanni Alves na contracapa: o livro contribui para desfetichizar o mundo social vivido no trabalho, agindo contrário aos ocultamentos e às manipulações das pessoas, especialmente, das mulheres trabalhadoras.

Referências

CISNE, Mirla. **Gênero, divisão sexual do trabalho e serviço social**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

CYRINO, Rafaela. **Mulheres executivas**: a divisão do trabalho doméstico à luz dos estereótipos de gênero. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

DIAS, Marly de J. S. D. **Feminização do trabalho no contexto da reestruturação produtiva**: rebatimentos na saúde pública. São Luis: Edufma, 2010.

KERGOAT, Daniéle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In; HIRATA, Helena et al. **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: Unesp, 2009, p. 67-75.

NOGUEIRA, Cláudia M. **O trabalho duplicado**: a divisão sexual no trabalho e na reprodução. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SAFFIOTI, Heleieth Iara B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

SOUZA-LOBO, Elisabeth. **A classe operária tem dois sexos**: trabalho, dominação e resistência. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

TEIXEIRA, Marlene; ALVES, Maria E. R. (Orgs.). **Feminismo e gênero: desafios para o Serviço Social**. Brasília: Abaré, 2015.

YANNOULAS, Sílvia C. (Coord.). **Trabalhadoras**. Brasília: Abaré, 2013.

‘Essa proposta é um verdadeiro tornado antissocial’

Entrevistada – Ivanete Boschetti¹

CÁTIA GUIMARÃES ²

O governo de Michel Temer apresentou ao Congresso esta semana uma Proposta de Emenda Constitucional que institui uma nova reforma da previdência. Sob o argumento de um déficit nas contas públicas que inviabilizaria o sistema em poucos anos, a reforma, se aprovada, dificultará muito o acesso à aposentadoria. Uma das principais e mais comentadas mudanças é a instituição de uma idade mínima para aposentadoria associada ao tempo de contribuição ampliado. Pelas novas regras, ninguém poderá se aposentar antes dos 65 anos. A questão é que, para receber o teto do INSS, será preciso também contribuir por 25 anos. Para se aposentar com a idade mínima, portanto, o brasileiro terá que começar a trabalhar aos 16 e contribuir por 49 anos seguidos. É por isso que especialistas alertam que, na maioria esmagadora dos casos, essa idade provavelmente será muito maior. Nesta entrevista, a professora e pesquisadora do tema **Ivanete Salete Boschetti**, da UnB, comenta essa e outras mudanças, como o fim das especificidades da aposentadoria rural e a extinção do regime próprio dos servidores públicos. Desmentindo os argumentos do governo, ela aponta saídas para equilibrar as contas públicas sem retirar direitos e não tem dúvida em afirmar que esse é o maior ataque que o direito à aposentadoria já sofreu no Brasil.

1 Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Social e Trabalho (GESST).

2 Do Portal da FioCRuz.

P. Cátia Guimarães: Há tempos se fala em uma nova reforma da previdência. No ano passado, a presidente Dilma Rousseff chegou a criar um fórum que deveria fazer diagnóstico e apresentar propostas. A senhora vê diferença entre o que se apresentava como questões, problemas e soluções principais naquela ocasião e agora?

R. Prof. Ivanete: Sim, eu acho que tem muita diferença. Dilma não apresentou a proposta, mas tinha discussões. No ano passado, ela fez também algumas modificações no seguro desemprego e nas pensões, mudanças que reduziram o escopo desses benefícios na previdência. Mas essa proposta que chegou ao Congresso concretamente esta semana é um verdadeiro tornado antissocial. E não é só uma alteração na previdência. Na minha avaliação, ela destrói completamente a seguridade social que foi aprovada na Constituição de 1988.

Por quê?

Porque essa proposta não mexe só nos direitos da Previdência, ela vai ter impacto em todos os direitos previstos na seguridade social: na assistência, na saúde e na previdência. E destrói uma coisa que foi muito importante naquele momento da Constituição, que foi essa ideia de seguridade social como um amplo sistema de proteção social no Brasil. Então, o que está sendo destruído agora é aquela perspectiva que a seguridade colocou de instituir no Brasil um Estado social, que introduziu a saúde como política universal, e que incluiu a assistência social como direito daqueles que nunca estiveram vinculados à Previdência Social: pessoas idosas que nunca tiveram um trabalho formal, que nunca contribuíram, e pessoas com deficiência. Essa proposta desmonta essa ideia de seguridade social. Por quê? Por um lado, porque destrói aquela perspectiva de um sistema de seguridade integrado, que deveria ter um financiamento, um fundo público, que não seja baseado só nas contribuições previdenciárias. Naquele momento da Constituição, do ponto de vista orçamentário, a ideia de seguridade foi acoplada com um sistema de financiamento muito amplo, que envolvia as contribuições de trabalhadores e empregadores sobre folha de salário, mas também outras formas de financiamento que foram a Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido). E também estava prevista a contribuição do próprio Estado, para financiar justamente essas políticas que não são contributivas diretas, como a saúde e a assistência

social. Mas aquela perspectiva orçamentária, absolutamente necessária para manter esse sistema de seguridade social, não foi implementada. A gente diz que na verdade o Estado nunca implementou completamente o orçamento da seguridade social conforme previsto na Constituição. O governo federal não só não aporta recursos como está previsto lá, como também anualmente foi retirando 20% do orçamento da seguridade por meio da Desvinculação de Receitas da União, a DRU. O que acontece com essa reforma agora? Primeiro, ela não só não retoma aquele orçamento, como agudiza quando junta com a PEC que vai congelar o orçamento público por 20 anos. O discurso de que a previdência é deficitária é falso. Porque aquele orçamento previsto na Constituição na verdade nunca se efetivou e ainda se subtrai dele 20% do que a seguridade social recebe. Então, se a gente somar todas as fontes de financiamento de fato previstas na Constituição Federal, vários estudos vêm mostrando que na verdade a seguridade social é superavitária. Em 2015, ela seria superavitária em torno de R\$ 11 bilhões, se não se tivesse retirado dinheiro por meio da DRU que, só no ano passado, se não me falha a memória, foram R\$ 63 bilhões. E também se o Estado aportasse recursos que são do imposto fiscal, como está previsto na Constituição Federal.

Mas o grande argumento da reforma nesse momento é que o Estado não tem mais dinheiro. Como é possível manter o sistema de previdência diante dessa crise?

Olha, eu falaria de pelo menos três coisas. A primeira é o Estado não implementar renúncias fiscais às empresas, porque isso faz com que se deixe de arrecadar bilhões anualmente. Só no ano passado, 2015, foram R\$ 69 bilhões que o Estado deixou de receber. Então, um primeiro elemento é que haveria recursos se o Estado não instituisse uma política de renúncias fiscais para as empresas, como aconteceu com a Copa, com os megaeventos. E essa é uma política que não atinge só o governo federal, mas também os estados – a gente vê o que está acontecendo, por exemplo, no Rio de Janeiro. O Estado está quebrado porque não cobra de uma parcela da sociedade, que são as empresas, que deveriam pagar os seus impostos. Um outro elemento é que o Estado deveria investir em relações formais de trabalho. A gente tem hoje no Brasil em torno de 44% da população economicamente ativa com relações absolutamente precarizadas de trabalho, segundo dados

do Dieese. Significa que praticamente metade da classe trabalhadora que exerce alguma atividade não tem uma relação formal de trabalho e com isso não contribui para a seguridade social. Se o Estado investisse na formalização das relações de trabalho e não na sua precarização, a gente teria um aporte de recursos ainda maior. Um terceiro elemento que eu chamaria a atenção, porque acho que tem uma falsidade no discurso de que o Estado não tem recurso, é o dinheiro que é utilizado pelo governo federal para pagar os juros da dívida pública. A gente tem hoje uma dívida pública que cresce anualmente, e que na verdade extirpa do orçamento público uma parcela muito mais significativa do que o investimento em todas as políticas sociais, correspondendo a mais de 60% do PIB. A Auditoria Cidadã da Dívida vem demonstrando isso diariamente. Se essas medidas fossem tomadas, não haveria necessidade nenhuma de reforma da previdência nem da DRU, que extirpa 20% da seguridade social anualmente.

E nos próximos anos vai passar para 30%...

Vai piorar. Você vai reduzir a fonte e ampliar a extração de recursos. Ou seja, a gente vai ter uma destruição total de um sistema de proteção social como foi pensado na Constituição.

Sem falar nessas medidas todas que eu aponte, a contribuição dos trabalhadores e dos empregadores já seria acrescida em muito se houvesse uma fiscalização, por exemplo, das relações de trabalho informais. Porque existe uma coisa que é a renúncia fiscal e outra que são os trabalhadores sem contrato, situação que faz com que nem empregador nem o trabalhador contribuam. E só uma fiscalização sobre essa ilegalidade já aportaria maior recursos. Já Cofins e CSLL não são contribuições sobre a folha de pagamento mas sim sobre o faturamento e o lucro. É muito difícil a gente ter acesso às informações, mas o que os estudos vêm mostrando é que essas contribuições são subfaturadas. Porque, na verdade, as empresas declaram um valor muito aquém do que de fato foi o seu faturamento e lucro. Então, se houvesse uma fiscalização certamente essas contribuições seriam maiores. E outra coisa é o aporte do estado sobre impostos fiscais que não envolvem nem Cofins, nem CSLL nem a contribuição sobre a folha de pagamento. Os impostos fiscais são todos aqueles arrecadados pelo estado. É preciso mexer na estrutura fiscal para torná-la mais progressiva, ou seja, fazer com que quem recebe mais recurso pague mais. A gente tem uma

estrutura fiscal de pagamento de impostos muito regressiva. Quem paga mais imposto hoje é a classe trabalhadora que ganha menos de dois salários mínimos. Além de existir uma parcela enorme de grandes fortunas que não são nem taxadas, porque o imposto sobre grandes fortunas está previsto na Constituição mas nunca foi regulamentado. Isso poderia ser um outro aporte de recursos. Há vários mecanismos que poderiam gerar uma ampliação do orçamento na sua fonte sem precisar mexer no gasto, sem reduzir direitos.

Você disse que essa reforma é um desmonte de toda a política de seguridade social, e não só da previdência. Como ela atinge particularmente a saúde?

Na PEC não há nenhum corte de benefício da saúde, como a gente visualiza imediatamente na previdência e na assistência. Mas, primeiro, tem a questão do recurso, que a gente acabou de falar, e que vai ter um impacto na redução do orçamento da política de saúde. Além disso, na medida em que você reduz benefícios monetários, como a previdência e o Benefício de Prestação Continuada [BPC], incluindo ainda toda a parte de reabilitação, haverá muito mais demandas para a área da saúde. Eu vou dar um exemplo bem concreto. Vários estudos já mostram o que mudou na vida das pessoas que têm acesso ao Benefício de Prestação Continuada. No caso dos idosos e pessoas com deficiência, o principal gasto que elas têm com o benefício é com a saúde: compra de medicamento, compra de aparelhos de órtese e prótese, deslocamento para consulta e internação, enfim, tudo o que envolve a saúde. Com a redução desse recurso, o que acontece? As pessoas terão muito mais problemas de saúde. E isso significa uma demanda também muito maior para a área da saúde. A saúde hoje já agoniza do ponto de vista da falta de recursos, de leitos etc. Isso tudo vai se agravar. As pessoas vão demorar muito mais tempo para se aposentar e com salários muito mais rebaixados. A gente vai ter uma demanda ainda maior para a área da saúde e também para a assistência social.

A PEC prevê 25 anos de contribuição e idade mínima de 65 anos. Mas as contas mostram que, para se aposentar com valor integral aos 65, o brasileiro precisa começar a trabalhar aos 16 e contribuir durante 49 anos. Queria que você comentasse essa medida proposta.

Primeiro é importante esclarecer que, concretamente, a aposentadoria integral – que significa se aposentar com o valor do último salário – já não existe. Mas, com essa nova proposta, os trabalhadores, que já não teriam aposentadoria integral, vão ter sua aposentadoria rebaixada mesmo no valor do teto. Vai haver uma redução do valor nominal e do significado do valor da aposentadoria, considerando-se o custo de vida.

Por quê?

Hoje as únicas aposentadorias que têm o seu reajuste vinculado ao reajuste do salário mínimo são aquelas no valor de um salário e as do BPC, que é um benefício assistencial. As demais, acima de dois salários mínimos, já tiveram seu reajuste desvinculado do salário mínimo desde a reforma do Fernando Henrique Cardoso. O que essa reforma do Temer agora faz? Ela desvincula todas do salário mínimo. Assim, do ponto de vista do poder aquisitivo, o valor vai perdendo o seu significado ano a ano. Daqui a dois anos, o salário mínimo já pode estar num valor acima da aposentadoria que você recebe. Porque a gente não pode nunca esquecer que essa reforma está vinculada à PEC 55 [que institui um teto de gastos]. Trata-se de um conjunto de medidas que se articulam.

Junto com isso a gente tem uma ampliação estrondosa da idade. Na verdade, essa ideia da contribuição vinculada ao teto se dava antes por meio do fator previdenciário, que foi alterado no ano passado e substituído pela fórmula 85/95. O que essa reforma de agora faz? Retira aquela fórmula e cria uma espécie de outro fator previdenciário. Porque vai conjugar tempo de contribuição, que aumentou para 25 anos, com a idade mínima de 65. Então, você tem que conjugar tempo mínimo de contribuição de 25 anos com idade mínima de 65 para conseguir se aposentar pelo teto. Porque eles fizeram um escalonamento. Então, por exemplo, para você chegar a esse teto, tem que começar a trabalhar com 16 anos para, aos 65, atingir os 100%. Por quê? Porque além de estabelecer o tempo mínimo de contribuição de 25 e idade mínima de 65, eles criaram um escalonamento no valor da aposentadoria, que é uma espécie de fator previdenciário. O fator previdenciário antes era um cálculo matemático que computava quanto tempo a pessoa trabalhou, sua idade, sua expectativa de vida e sua contribuição. Agora eles estão conjugando tudo isso e dizem que depois disso vai ser regulamentado. Só que esse escalonamento mostra que você só vai chegar a 100%

quando contribuir muito mais do que os 25 anos, que é o mínimo estabelecido. Por isso que se está falando que aos 16 anos você tem que começar a contribuir e seguir durante 49 anos para chegar ao teto nesse escalonamento que eles fizeram. Na prática, aos 65 você não consegue já ter contribuído a quantidade necessária para ter os 100%.

Alguns analistas têm defendido que, como as populações mais pobres começam a trabalhar mais cedo, essa reforma atingirá principalmente os mais ricos. Como você avalia esse argumento?

Eles podem até se aposentar mais cedo, mas não com um valor de aposentadoria que vá chegar ao teto. Essa coisa de dizer que a classe trabalhadora ou quem ganha menos vai conseguir se aposentar é um argumento falacioso. Por quê? A expectativa de vida no Brasil é muito diferente de um estado para outro. Alguns estados têm uma expectativa de vida muito abaixo da média, que é 72 anos. Há estados em que, pelas condições de vida, pela dureza do trabalho, a expectativa de vida é de 60 anos, abaixo dos 65 estabelecidos como idade mínima. Então, essa faixa já vai ficar descoberta. Mas vamos falar daqueles estados que têm expectativa acima disso. Mesmo que a pessoa consiga se aposentar aos 65 anos, o valor da aposentadoria vai ser baixo. E, mesmo considerando a expectativa média de 72 anos, se aposentando aos 65, ela vai receber aposentadoria por sete anos. Sete anos e com um valor de aposentadoria baixo! Ou seja, ela contribuiu 30 ou 35 anos, mas vai usufruir do benefício por sete. Para onde vai essa contribuição?

Para onde vai?

Na nossa avaliação, isso está sendo conjugado com uma forma de privatização da previdência pública para fortalecer os sistemas de previdência privado. Porque aqueles que têm um emprego estável, que podem ter um salário um pouco melhor, vão complementar esse mínimo de aposentadoria pública com uma aposentadoria privada. É uma forma de transferência do fundo público para o capital, uma forma de transferência daquilo que é investido no benefício social público. Essa reforma vai redirecionar a classe trabalhadora para o privado, como vem acontecendo na área da saúde. E a previdência privada não tem segurança nenhuma, o risco é enorme porque depende de investimentos financeiros. Em contexto de crise, a gente fica ao sabor dos investimentos. Você não tem um valor definido de aposentadoria, como é o sistema por repartição

público. O sistema por capitalização, que é o privado, vai depender sempre da seguradora financeira, dos juros de mercado e das aplicações que as seguradoras desses planos vão fazer. Então, você pode pagar por um seguro privado, ajudar a enriquecer o capital e no final receber muito pouco de benefício, em função das flutuações das taxas de juros, por exemplo. É completamente diferente do sistema público. Na nossa avaliação, o que está acontecendo é uma forma de destruição do sistema público para utilização do fundo público em favorecimento do capital financeiro privado.

A propaganda que o governo publicou nos jornais defendendo a reforma diz, entre outras coisas, que, no Brasil, “tem muita gente que vive mais tempo recebendo aposentadoria do que trabalhando”. Isso é verdade?

Vamos fazer um cálculo muito simples. Vamos pegar um professor, com aposentadoria especial, que conseguiu se aposentar aos 48 anos. Essa condição não existe mais, estamos supondo regras anteriores às mudanças feitas ainda pela contrarreforma do Fernando Henrique Cardoso. A expectativa de vida dela é de 72 anos, na média. De 48 para 72, sobram 24 anos, não é isso? Ninguém se aposenta hoje com menos de 30 anos de contribuição – isso para falar das mulheres. Estou usando um exemplo extremo, de aposentadoria com menor tempo de contribuição e menor idade. E que não existe mais, só foi possível antes da primeira reforma, no governo FHC. Então, é claro que você contribuiu muito mais do que vai usufruir do benefício.

Outra coisa que a PEC propõe mudar é a aposentadoria rural. Por que a Constituição previu um modelo diferente para a aposentadoria rural? E quais são as consequências esperáveis dessa mudança? No Brasil as relações mais precarizadas, mais instáveis e com menores rendimentos são do trabalhador rural. Porque eles trabalham muito, não têm carteira de trabalho ou um outro contrato, como no setor urbano. É muito raro um trabalhador rural que tenha a carteira de trabalho assinada. O nosso sistema de previdência é baseado nessa lógica bismarquiiana do seguro, ou seja, só tem direito ao benefício quem contribuiu diretamente e o benefício é proporcional ao que você contribuiu. Se você tem uma informalização muito elevada, se não tem uma contribuição mensal regular e perene, não há como calcular o valor do benefício nessa lógica. Hoje calcula-se que menos de 20% dos

trabalhadores na área rural têm algum contrato assinado, ou seja, têm condições de fato de contribuir regularmente para a previdência. Em função disso, desde a década de 1960, desde a criação do Funrural, o benefício para o trabalhador rural sempre foi um misto de previdência e assistência, eu diria. Porque ele nunca conseguiu seguir essa lógica do seguro, da contribuição e do benefício proporcional à contribuição. Dentro dessa lógica de seguridade de que eu falei no início, a Constituição cria um amplo programa, cria essa ideia de uma proteção social que não depende totalmente dessa lógica do seguro. Agora, com essas novas regras, e sem a formalização das relações de trabalho no campo, o que eu penso que vai acontecer é uma redução da possibilidade de o trabalhador rural ter acesso a esse benefício. É um outro público que ganha muito pouco, outro segmento da classe trabalhadora que ganha muito pouco, o trabalho é super explorado, não tem relações formais de trabalho e, tendo piores condições de acesso à previdência, eles vão recorrer a quem? À assistência social. Na minha avaliação, é falsa essa ideia de que na área rural tem que estabelecer a mesma lógica do setor privado, por uma questão simples: a organização de trabalho no campo no Brasil não é a mesma organização de trabalho do setor urbano.

Você disse que essa população vai ter que recorrer à assistência social, mas a proposta de reforma do governo Temer altera também o principal benefício assistencial, que é o BPC [Benefício de Prestação Continuada], não é?

Sim. Vai ser uma dificuldade.

O que muda no BPC com essa reforma e quais são as consequências disso?

As principais mudanças indicadas são o aumento do acesso de 65 para 70 anos. Hoje acesso ao BPC ocorre aos 65 para as pessoas idosas e que tenham renda per capita abaixo de um quarto de salário mínimo. Temos que ver como isso vai ser feito, mas há uma indicação de que naquele lugar onde a expectativa de vida for superior a 70 anos, a idade para acesso ao benefício poderá ser vinculada a essa expectativa de vida. Isso significa que num determinado estado o acesso a esse benefício pode ser aos 70 anos e em outro aos 75. Vai cair o número de acesso ao BPC, porque vai aumentar a idade. E isso certamente vai agudizar ainda mais a condição de pobreza, de desigualdade. Porque quem tem

acesso ao BPC hoje são aquelas pessoas que estão na faixa de um quarto de salário mínimo mensal per capita. São aquelas estão na faixa de pobreza absoluta.

Essa é uma primeira mudança, a ampliação da idade. A outra mudança é que a proposta desvincula o valor do benefício do salário mínimo. Hoje o benefício de um salário mínimo é constitucional, não pode ser inferior a isso. E o reajuste segue o valor do reajuste do salário mínimo. O que vai acontecer com a desvinculação? O mesmo das aposentadorias cujo valor é de um salário mínimo: daqui a dois anos elas já vão estar abaixo e certamente, dependendo do índice da inflação e do índice do reajuste que vai ser aplicado, elas podem perder de 50% a 60% do seu valor de poder aquisitivo.

Do ponto de vista da assistência social, pensando isso junto com a PEC do teto dos gastos e com um pente fino que vem sendo feito no Bolsa Família, com uma diminuição importante no número de benefícios, já existe uma análise de cenários futuros?

Sim, já tem até um estudo do Ipea [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada] que, antes mesmo dessa proposta de reforma da previdência, já apontava perdas do recurso para assistência social e para a saúde. Vários estudos já mostraram isso. Agora, depois dessa PEC, eu acho que está todo mundo ainda muito impactado porque trata-se não só de uma destruição do que está na Constituição Federal, mas de uma perspectiva completamente desumana para o segmento mais espoliado da classe trabalhadora, que são as pessoas idosas, de baixíssima renda, as pessoas com deficiências. Porque outra indicação dessa PEC é que vão se tornar mais rígidos os critérios para acesso da pessoa com deficiência. Hoje já se instituiu, no âmbito do INSS, todo um mecanismo de avaliação para saber se a pessoa com deficiência tem um grau de deficiência que realmente a torne independente para o trabalho, que é um dos critérios para ter acesso ao benefício, além do critério de renda de um quarto de salário mínimo per capita. Então, o que a gente observa é que essa proposta destrói uma perspectiva de se constituir no Brasil de fato um compromisso social com a classe trabalhadora, que tem condições de trabalho de absoluta superexploração, condições de miséria e pobreza estrutural. Entra e sai década e continuamos no mesmo patamar em relação a isso. Tivemos uma pequena queda no período do governo Lula, mas foi muito pequena, e já está se rever-

tendo. Esse é um projeto que tem sentido absolutamente dizer: o nosso governo não está preocupado com a população da baixa renda, nosso governo não está preocupado em garantir proteção social, as pessoas têm que se virar, têm que ir individualmente buscar garantir a reprodução das suas condições de vida. É uma perspectiva institucionalmente liberal. É um pente fino sim, mas um pente fino que tem um valor moral muito conservador, muito liberal. Aquela perspectiva mais social que a Constituição apontou foi jogada completamente no lixo com essa proposta de reforma. E que eu espero que a gente consiga resistir e barrar, enquanto ainda é uma proposta.

Outra mudança é a extinção do regime próprio dos servidores públicos. O que justifica que o serviço público tenha um regime próprio? Qual o problema em unificar os regimes?

Historicamente, a gente nunca foi contra ter um regime que fosse igualitário para o trabalhador do serviço público e do setor privado. Do ponto de vista de princípio, a igualdade nos regimes é importante. Agora, isso precisa estar ancorado e sustentado numa igualdade que seja substantiva, uma igualdade que de fato garanta condições de reprodução do trabalhador e da trabalhadora, qualquer que seja o seu campo de trabalho, no momento em que há uma interrupção da sua possibilidade de reproduzir a vida pelo trabalho. A gente não é contra uma igualdade substantiva no acesso aos direitos e benefícios. Ao contrário, a gente defende que esses benefícios sejam universais, sejam iguais para todos. Qual é a questão da unificação agora? Já se tentou fazer unificação anteriormente, mas desde a nossa história a gente sempre teve três regimes: o regime geral do setor privado, e no setor público a distinção entre civis e militares. Acontecem dois problemas. O primeiro problema é unificar os servidores públicos civis e os trabalhadores do setor privado de forma absolutamente rebaixada. Se a unificação fosse pelo sistema de previdência do servidor público, seria uma unificação muito mais substantiva, no sentido da qualidade, porque você teria de fato um acesso ao benefício mais compatível com o tempo e as condições de trabalho. Mas não é isso. É uma unificação não para ampliar direitos, é para extirpar, para destruir direitos que foram conquistados. Agora, mundialmente existe todo um debate de que o servidor público deve ter sistemas de previdência diferenciados do setor privado, por conta da natureza do trabalho. E é esse o argu-

mento técnico que os militares estão usando agora para justificar e defender que eles fiquem de fora dessa reforma. Os militares dizem que o que eles recebem não é uma previdência, porque na verdade eles continuam à disposição do Estado, apenas estão na reserva, e que por isso, ao se aposentarem, eles não podem ter outro emprego, não podem ter sindicato, não podem se filiar ao partido... Dizem que têm determinadas peculiaridades no exercício da função que é como se eles continuassem trabalhando. Na verdade, isso não é exatamente uma verdade, porque tem muito militar que trabalha, que está na reserva mas exerce outras atividades, abre empresas, enfim. Eu acho que esse argumento técnico é bem questionável. Mas no caso dos servidores públicos, sem especificar os militares, uma questão que é utilizada para justificar uma aposentadoria diferenciada é justamente o fato de o servidor público ter uma relação de prestação de serviço para toda a sociedade. E, ao ser investido dessa função pública ele teria esse direito de ter algumas prerrogativas para ter uma aposentadoria diferenciada. Esse é um argumento que se usa. Eu sou defensora de igualdade de condições no acesso aos direitos. Então, eu não sou contra uma unificação dos regimes. Mas não essa unificação, que é para rebaixar direitos que foram conquistados pelos servidores públicos com muita luta, com muita greve...

O Brasil precisa de uma reforma da previdência?

Olha, desde que a Constituição Federal foi aprovada, com a perspectiva de defesa de um sistema de proteção social ampliado, a gente sempre disse que essa seguridade social que foi aprovada era tímida. A gente sempre defendeu que aquela seguridade social aprovada na Constituição foi importante, foi necessária, foi um avanço em relação ao que havia antes, mas tinha que ser muito mais ampla e universal. Porque embora tenha estabelecido uma saúde pública universal, ela não garantiu de fato condições concretas para esse sistema público se espalhar para todas as cidades, para todo o Brasil, e com qualidade de atendimento. No caso da previdência, manteve não só os regimes diferenciados, que eram uma questão que a gente já questionava lá atrás, mas também a lógica do seguro, segundo a qual só tem benefício quem contribui e o benefício é proporcional ao que foi contribuído. E isso se deu num contexto de organização do trabalho que já deixava de fora muitos trabalhadores: metade da população economicamente ativa que

nunca contribuiu. Já lá atrás a gente dizia que aquela seguridade social era limitada e que precisava se tornar mais ampla. Eu não diria uma reforma de uma previdência. Mas o Brasil, pelas suas condições de trabalho, pelo seu histórico de desigualdade e discriminação, por deixar fora do acesso à previdência os trabalhadores pobres que não têm emprego estável, precisaria ter um sistema de seguridade social muito mais amplo, muito mais universal e financiado com fundo público, onde todos tivessem acesso. Então, se você me pergunta: o Brasil precisa de uma reforma da previdência? Eu te respondo, o Brasil precisa de uma ampliação da seguridade social, que está na Constituição Federal. Qualquer reforma que venha a reduzir essa seguridade social é uma reforma para destruir coisas conquistadas. Mas aquilo que foi conquistado também não é suficiente. Isso precisaria ser reformado, mas no sentido de ampliar e não de reduzir. Por isso que a gente chama essas reformas, essa e outras que a gente já teve nos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma, de contrarreforma. Porque contraria aquilo que já foi a reforma da Constituição.

De todas que já foram feitas, como você classifica essa proposta de contrarreforma?

Essa é a pior contrarreforma, é a mais destrutiva, é a que retrocede em relação ao que a gente tinha antes da Constituição de 1988. Ela retrocede muito. Para mim, de fato, é a liberalização das poucas conquistas que a gente conseguiu garantir na Constituição.

Da seletividade penal ao percurso punitivo:
a precariedade da vida das adolescentes em
atendimento socioeducativo / *From the
criminal selectivity to the punitive route: the
precarious life of the adolescents in justice
juvenile*

CECILIA NUNES FROEMMING

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da Defesa: 09/09/2016

Orientadora: Debora Diniz

Palavras-chave: política de socioeducação; precariedade; adolescentes; gênero; justiça juvenil.

Keywords: social and educational policies; vulnerability; adolescents; gender; juvenile justice.

Esta é uma pesquisa sobre adolescentes em atendimento socioeducativo que foi realizada por meio de análise documental. Foram consultados 297 documentos relativos ao percurso no sistema socioeducativo do Distrito Federal de 41 adolescentes (meninas), com idades entre 12 e 18 anos, que tiveram passagens por tráfico de drogas. A mudança normativa em torno das práticas correcionais repressivas para o Estatuto da Criança e do Adolescente e o modelo pedagógico da política de socioeducação não acompanha as peças analisadas. Uma das considerações trata-se da pedagogia social produzida pelos documentos: emergem a pacificação dos conflitos sociais por meio da adequação das adolescentes às regras do capitalismo e a subordinação ao gênero, no contexto do Estado patriarcal. A esfera de proteção estatal dos direitos sociais é vinculada ao Estado social, portanto, os processos de reconhecimento de direitos coletivos e difusos são diversos da matriz liberal

e neoliberal em voga. Neste sentido, a efetivação de políticas sociais públicas pressupõe investimentos que o Estado liberal não comporta. Soma-se a isto a profunda valoração das práticas punitivas destinadas ao crime em nossa sociedade. A tentativa de compreender a lógica disciplinar nas descrições das ocorrências e na produção de comportamentos, bem como na punição das descrições das adolescentes, demonstrou a ótica moralista por meio das quais as adolescentes são descritas, o que exalta a política de produção de verdades que é base para a constante vigilância do gênero feminino. Além disso, o discurso tem efeito, expresso pela narrativa das situações, em especial as que tratam de sexualidade, família, escola; enfim; as instituições sociais que são dimensões da vida cotidiana, mas que para muitas destas meninas são também dimensões de violência pelo abandono e pela precariedade da vida. Elas sofrem as consequências desse abandono sendo punidas pelo atendimento socioeducativo. O fato é que o atendimento socioeducativo, na forma como vem sendo executado, consiste na aplicação do controle social seletivo dos pobres, fundamental no sistema de dominação do capital. Neste contexto, a criminalização da juventude é o plano de fundo da discussão rasa sobre a autonomia jurídica do sistema de justiça juvenil. Não se trata de pensar um novo sistema, mas de defender a radicalidade da proteção social considerando a centralidade do gênero e da classe.

This research is about adolescent in social educational care regimen, and it was carried on by means of documentation analysis. We have studied two hundred and ninety-seven (297) documents with the history of forty-one (41) female adolescents, with ages between 12 and 18, with arrests for selling illegal drugs. The changes on repressive correctional practices with the new Statute for Children and Adolescents, and the pedagogical model on the social and educational agenda were not presented along with the documents we analyzed. One of our considerations is about the social pedagogy produced by the documents: the pacification of social conflicts by the conformation, on part of the adolescents, to the rules of capitalism and the subordination to their gender, on a context of a patriarchic State. The reach of the State protection of social rights is attached to the Social State, so the processes of recognition of collective and diffuse rights are different from the ultra-capitalist matrix in vogue. In this sense, the fulfillment of social

public policies presupposes investments that the minimal State does not include. Added to this, we can observe the preference for punitive practices against crime in our society. The attempt to understand the disciplinary logic on the descriptions of the complaints and on the punitive measures has demonstrated the moralistic view of the female adolescents, which makes evident the constant vigilance of the females. In addition to that, the discourse expressed on the narratives, specially of those concerning sexuality, family and school – the social institutions that are present on our daily lives, but which, for most of these girls are also an expression of violence by abandonment, and a cruel portrait of their lives. They suffer the consequences of this abandonment when they receive punishment on the social and educational care system. The point is that, social and educational care, the way it has been carried out, consists purely on the enforcement of selective social control of poor people, which is a cornerstone of the capitalistic domination strategy. In this context, the criminalization of youth is the background for the shallow discussion on the juridical autonomy of the juvenile court system. Our intention is not to build a new system, but to radically defend the social protection with gender and class at its center.

Lutas sociais e resistências na área de
influência da Usina Hidrelétrica de
Belo Monte: a Amazônia no cenário da
mundialização do capital / *Social struggles
and resistances in the Belo Monte Hydroelectric
plant impact area: the Amazon under the
globalization of capital scenario*

KÁTIA MARIA DOS SANTOS MELO

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da Defesa: 08/08/2016.

Orientadora: Maria Lúcia Pinto Leal

Palavras-chave: lutas sociais e resistências; forças sociais; movimentos sociais; Estado; mercado.

Keywords: social struggles and resistances; social forces; social movements; State; market

O objeto desta tese, são as lutas sociais e resistência dos movimentos sociais na área de influência da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHEBM), na Amazônia paraense. As mobilizações políticas dos movimentos sociais tencionam o Estado brasileiro, todavia, não eliminam de sua base conservadora a perspectiva de integração ao grande capital. Verdum (2007) reforça que os investimentos governamentais centram-se nas obras de infraestruturas as quais induzem à expansão fronteira do capitalismo às regiões, impondo uma dinâmica diferenciada aos seus habitantes. Tal lógica balizou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a política energética brasileira que sintoniza-se com a integração econômica dos países da América do Sul, com vistas à formação de um bloco econômico do sul. É esse contexto que se situa a UHEBM, projeto do governo militar, resgatado após 30 anos pelo governo de coalizão do Partido dos Trabalhadores. A pesquisa abraça o método materialista histórico-dialético cujas categorias ontológicas são apreendidas a partir de sucessivas aproximações (NETTO, 2011), que nesse contexto percorre as relações sociais que expressam as lutas sociais dos movimentos sociais de resistência que dão vida ao objeto. O recorte temporal da Tese foi de 2011 a 2015. Realizou-se entrevistas com representantes dos movimentos sociais, cujos dados foram interpretados à luz da análise de conteúdo (TRIVINOS, 1987). A tese conclui que a resistência das lutas e forças sociais se expressam a partir da pluralidade de sujeitos e grupos sociais, que contornam o desenho social aproximado desses movimentos de resistência. Conforme suas práticas políticas, uns segmentos assumem lutas mais específicas, emergenciais e outros desenvolvem ações concernentes as demandas objetivas, mas que também articulam demandas universais, ainda que seja no marco legal do Estado. Neste campo de forças heterogêneas, a resistência é estruturante, pois forja o agendamento público da questão, denunciando para a sociedade o projeto energético brasileiro, que representa uma das facetas de mundialização do capital sobre os territórios, que ameaça o projeto civilizatório de humanidade.

Social struggles and the social movements' resistance in the city of Altamira, state of Para, in the Brazilian Amazon, to the Belo Monte Hydroelectric Plant (UHEBM, Portuguese acronym) are the object of study in this dissertation. Even if social political mobilizations have put the Brazilian state under scrutiny and up to public opinion questioning, they were not able to eliminated of the very State conservative basis its burgeoning integration to the capitalist companies, actors and system. On that note, Verdum (2007) stresses that governmental investments concentrate on infrastructural projects that have been leading to the expansion of the capitalist frontiers onto localities and communities, impinging an external dynamics on its inhabitants. Such logics is tangential to the Growth Acceleration Program (Programa de Aceleração do Crescimento) and is central to the Brazilian Energy Policy that aims at the South America regional economic integration. Although the UHEBM is a project created during the Military Government, recovered by the Workers' Party coalition government, it stands within the economic and infrastructural integration context. The research relied on the historical materialism methodology which ontological categories are provided by successive approximations to the object (NETTO, 2011) that in the studied context relates to the social relations pervasive to what materializes as the social movements resistance. The research was conducted between 2011 and 2015 through interviews with social movements activists. The data was interpreted in light of the social content (TRIVINOS, 1987). The dissertation concludes that resistance present in social forces and struggles are expressed by a variety of social subjects and groups that end up showing what we can call an approximate social design of the social resistance movements. This means that according to their political practices, some groups take up specific and emergent agendas, whereas others, while still looking at more objective demands, also articulate around universal demands, even with the State representing the legal benchmark of reference. Within a field of heterogeneous social forces, resistance is structural as it puts the matter on the public agenda by denouncing the Brazilian energetic project as representing one of the many faces of capitalism world expansion on the territories, a movement that threatens humanity as a civilizational project.

Meninas de Santa Maria: a precarização da vida na medida socioeducativa de internação

/ Girls from Santa Maria: the precarity of the lives in socio-education internment centers

NATÁLIA PEREIRA GONÇALVES VILARINS

Curso: Doutorado em Política Social

Data da Defesa: 02/12/2016

Orientadora: Debora Diniz Rodrigues

Palavras-chave: medida socioeducativa de internação; garantias de direitos; precarização da vida.

Keywords: socio-education internment centers; rights-oriented legislation; social precarity.

A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelecem um conjunto de garantias de direitos voltado para a proteção integral das crianças e adolescentes. Esse sistema reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos que se encontram em condição especial de desenvolvimento. A medida socioeducativa é um método de responsabilização especial fundamentado nesse sistema garantista, é uma resposta ao ato infracional (conduta descrita como crime ou contravenção penal) cometido por adolescentes. A medida socioeducativa de internação é uma medida de privação de liberdade que reproduz a estrutura física e organizacional de um presídio. Este estudo foi realizado na Unidade de Internação de Santa Maria, a única unidade socioeducativa de internação no Distrito Federal que atende meninas. Através de pesquisa documental, entrevistas e rotina compartilhada com as meninas dessa unidade de internação, foi possível conhecer quem elas são. As meninas de Santa Maria são negras, pobres, moradoras de regiões afastadas do centro de Brasília, com registros de passagens anteriores no sistema socioeducativo e sentenciadas a cumprirem a medida de internação por tráfico de drogas e outros atos infracionais relacionados à sua participação no mercado da droga. Foi realizado um estudo aprofundado na biografia de duas dessas meninas. Uma delas possui uma história comum à das outras meninas de Santa Maria, enquanto a outra representa uma exceção. Este estudo buscou analisar como se dá a materialização da proposta de garantia de direi-

tos na medida socioeducativa de internação. Essa medida promove a precarização da vida das meninas e não cumpre sua proposta garantista, transformando as meninas em perigosas pelo ato infracional que cometeram e por aquilo que caracteriza suas vidas. Elas não são reconhecidas como vidas que importam e que merecem ser vividas devido à ameaça de perigo que representam. Como uma população de perigosas, seus direitos são suspensos. Ainda que existam garantias de direitos em legislações, eles não conseguem atravessar os muros e grades da medida socioeducativa, que simula a prisão.

Brazil's Federal Constitution as well as the Child and Adolescent Statute establish a system of rights-oriented legislation concerning the protection of children and adolescents. This system establishes children and adolescents as subjects with specific rights given their particular developmental stage of life. Based on this legislation, socio-education is the primary institutional response to adolescents charged with legal infractions, defined as behavior that constitutes a crime or misdemeanor. Socio-education is a form of internment that reproduces the physical and organizational structure of a prison. The present study was conducted in the Internment Facility of Santa Maria (Unidade de Internação de Santa Maria), the only socio-education center that specifically confines adolescent girls in Brazil's Federal District. Through document analysis, interviews with girls confined in the center and participant observation, I identify the social characteristics of the adolescents behind bars in Santa Maria. The girls are poor, black and from the peripheral regions of the city of Brasília. Many have a prior history of confinement in socio-education centers for drug trafficking or other infractions related to participation in the illicit drug market. I conduct an in-depth analysis of the biographies of two specific girls in Santa Maria. The first biography characterizes that of the majority of adolescents in Santa Maria. The second biography is of a girl whose story deviates from the more common social trajectory of those confined in the center. This study examines how rights-oriented legislation is realized in practice through socio-educative internment. The institutional order of socio-education exacerbates the precarity of the lives of these girls rather than protecting their rights as adolescents. Socio-educative internment converts acts of legal infraction and social characteristics into the status of a "dangerous girl." Given the threat of danger that they represent, their lives are not recognized as significant or as deserving to be lived. As a population of "dangerous girls," their rights are suspended in socio-education

centers. Therefore, although they are guaranteed rights through formal legislation, in practice they are unable to overcome the walls and bars that so closely simulate the barriers of a prison.

Assistência social no contexto do workfare:
 uma análise do Programa Nacional de Acesso
 ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem
 Miséria (Pronatec – BSM) / *Social assistance
 in the context of workfare: an analysis of the
 Program National of Access to Technical
 Education and Employment – Brazil Without
 Misery (Pronatec – BSM)*

CAMILA GUIMARÃES TORRES

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)

Data da Defesa: 30/09/2016

Orientadora: Rosa Helena Stein

Palavras-chave: Assistência social. Workfare. Ativação. Pronatec. Trabalho. Estado.

Keywords: Social assistance. Workfare. Activation. Pronatec. Work. State.

Constitui objeto de estudo desta dissertação a análise das condições, concepções e tendências presentes na política de assistência social brasileira, relacionadas à lógica do workfare (bem-estar em troca de trabalho) e a mecanismos de ativação de seus demandantes, a partir da análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec – BSM). A expansão do workfare na atualidade traduz-se como a obrigatoriedade do trabalho ou de fornecimento de uma contrapartida em troca de proteção social, resultando em mudanças na forma de regulação do Estado capitalista, que passa a ter um viés schumpeteriano, e, concomitantemente,

influenciando na configuração dada às políticas sociais, que se tornam cada vez mais mercadorizáveis e deixam de se guiar pelo imperativo da satisfação das necessidades humanas. Uma das políticas sociais que vem incorporando com mais nitidez essa tendência é a assistência social, por meio de sua relação com as medidas de ativação, haja vista sua contradição histórica com o trabalho. A pesquisa realizada possui caráter documental, se guiou pelo método do materialismo dialético e utilizou o estudo de caso do Pronatec – BSM. O programa foi escolhido por ser paradigmático, ao expressar a relação entre assistência social e ativação no contexto brasileiro, uma vez que é operacionalizado pelas unidades de assistência social e possui como objetivo a oferta de qualificação profissional a beneficiários de transferência de renda e a pessoas inscritas ou em processo de inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Os resultados encontrados demonstram que, apesar das especificidades do desenvolvimento do Estado social no Brasil, há uma tendência crescente de incorporação dos princípios do *workfare*, principalmente por meio da mediação da política de assistência social, que tem apresentado caráter tecnicista e burocrático, ao basear cada vez mais suas ações em procedimentos relacionados ao Programa Bolsa Família. Nesse sentido, o Pronatec – BSM constitui o principal programa que permite a ativação de usuários da assistência social atualmente, além de reforçar mecanismos de focalização, possuir pouca abrangência e eficácia, demonstrando que sua continuidade pode ser atribuída ao apelo político que possui e ao aspecto subjetivo, o que, por sua vez, ratifica as ideias correntes ventiladas de promoção da autonomia, emancipação e empoderamento.

It is object of this dissertation study the analysis of contradictions, concepts and tendencies in the Brazilian social welfare policy, related to the logic of workfare (welfare in exchange of work) and its plaintiffs activation mechanisms. The expansion of workfare today is translated as the obligation to work or to provide something in exchange for social protection, resulting in changes in the regulation of the capitalist state which happens to have a Schumpeterian bias, and, concomitantly, influencing in the given configuration of social policies, which become increasingly tradeable and cease to be guided by the imperative of satisfaction of human needs. One of the social policies that has been incorporating more clearly this trend is social assistance, through its relationship with the activation measures, given its historical contradiction with the

work. The research made has documentary characterization, it was guided by dialectical materialism method and used the case study of the National Program for Access to Technical Education and Employment (Pronatec– BSM). This program was chosen because it is paradigmatic as it express the relationship between social assistance and activation in the Brazilian context, since it is operated by social assistance units and has aimed to offer professional training to beneficiaries of income transference and to people enrolled or in registration process in the Single Registry for Social Programs of the Federal Government. The results found show that, despite the specifics of the welfare state development in Brazil, there is a growing trend of incorporating workfare principles, mainly through the mediation of social welfare policy, which has shown technicality and bureaucratic character, basing increasingly its actions in procedures related to the Bolsa Família Program. In this sense, Pronatec – BSM is the main program that allows the activation of current users of social assistance, in addition to strengthening targeting mechanisms, having little scope and effectiveness, demonstrating that its continuity can be attributed to political appeal to features and subjective appearance, which, in turn, confirms the current ideas ventilated of promotion of autonomy, emancipation and empowerment.

Mulheres invisíveis, mas necessárias: a negação da feminização no trabalho da mineração / *Invisible women, but necessary: denying the feminization in the mining labor*

ANABELLE CARRILHO

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da Defesa: 04/11/2016

Orientador: Marlene Teixeira

Palavras-chave: divisão sexual do trabalho; feminização; precarização; ocupações profissionais masculinizadas; mineração.

Keywords: sexual division of labor; feminization; precariousness; masculinized professional occupations; mining.

O atual processo de feminização quantitativa e qualitativa do mercado de trabalho é inegável. Entretanto, as mulheres vivem um tipo específico de inserção precarizada no espaço laboral, especialmente diante da recente reestruturação produtiva do capitalismo. Também persiste a existência de ocupações e atividades socialmente feminizadas ou masculinizadas, corroborando os princípios da divisão sexual do trabalho. Neste contexto, a presente pesquisa analisou o fenômeno de feminização do mercado de trabalho, mais especificamente em profissões e áreas do conhecimento historicamente masculinas, tendo como cenário empírico a Mineração. Foi realizado estudo de casos múltiplos em duas grandes empresas privadas (mina a céu aberto e subterrânea) e uma empresa pública, do setor mineral formal. As técnicas de investigação consistiram em observação, análise de documentos e 27 entrevistas com trabalhadoras e trabalhadores das organizações, analisadas qualitativamente. Os resultados apontaram para a reafirmação de que a precarização do trabalho das mulheres é diferenciada. Envolveu na Mineração principalmente a desvalorização velada, exigências técnicas e emocionais constantes, sabotagens, assédios, invisibilidade, entre outros mecanismos de expulsão individuais ou institucionais. Desse modo, a divisão sexual do trabalho é reproduzida e apropriada, em um setor fundamental ao funcionamento e desenvolvimento das sociedades capitalistas. Por outro lado, também possibilitou identificar a lenta ocorrência de desregramentos e ameaças às hierarquias e relações de dominação e opressão baseadas em gênero. Além disso, identificou-se que os principais obstáculos para a feminização da Mineração são atualmente mais simbólicos do que objetivos, advindos da reprodução de contraditórios discursos associados às masculinidades. Portanto, a feminização (ou não) ocorre a partir de uma série de fatores sociais, culturais, históricos, políticos e econômicos, nem sempre lógicos ou racionalmente subservientes apenas à lucratividade. Em relação às políticas sociais e empresariais, as medidas identificadas caracterizavam-se como ações afirmativas de inserção, mas não garantiram a permanência perene e bem-sucedida das mulheres em espaços tradicionalmente masculinizados. Os benefícios concedidos, assegurados ou não pela legislação, reafirmavam o lugar das mulheres como mães e únicas responsáveis pelos cuidados, priorizando

necessidades práticas em detrimento de interesses estratégicos. Concluiu-se que compreender a feminização de espaços tradicionalmente masculinizados é importante para a compreensão dos desafios gerais colocados ao labor das mulheres e às políticas sociais nas atuais relações de trabalho capitalistas. Porém, é necessário também questionar o setor mineral e o capitalismo como um todo. A centralidade material e simbólica da Mineração para o nível de desenvolvimento das sociedades capitalistas atuais, constituídas sobre a exploração humana e a degradação ambiental, são temas que questionam também aos feminismos acerca de um projeto societário mais amplo.

The current process of quantitative and qualitative feminization of the labor market is undeniable. However, women live a specific type of precarious insertion in the labor space, especially in light of the recent productive restructuring in capitalism. It also persists the existence of occupations and activities socially feminized or masculinized, supporting the principles of the sexual division of labor. In this context, the present study examined the feminization phenomenon in the labor market, specifically in professions and knowledge areas of historically male dominance, using Mining as the empirical setting. Multiple case studies were conducted in two large private companies (open pit and underground mining) and a public company of the formal mining sector. The research techniques consisted of observation, analysis of documentation and 27 interviews with organizations' workers, male and female, qualitatively analyzed. The results pointed to the reaffirmation that the precariousness of women's work is differentiated. In mining, it showed mainly veiled devaluation, constant technical and emotional demands, sabotage, harassment, invisibility, among other individual or institutional expulsion mechanisms. Thus, the sexual division of labor is reproduced and appropriate, in a key sector for the operation and development of capitalist societies. On the other hand, it was also possible to identify the slow occurrence of excesses and threats to hierarchies and relations of domination and oppression based on gender. In addition, it was found that the main obstacles to the feminization of Mining are currently more symbolic than material, arising from the reproduction of contradictory speeches associated with masculinity. Therefore, the feminization (or not) occurs from a range of social, cultural, historical, political and economic factors, not always logical or rational, subservient only to profitability. With regard to business and social policies, the measures identified were characterized as affirmative insertion actions, but did

not guaranteed the lasting and successful permanence of women in traditionally masculinized spaces. The given benefits, guaranteed or not by law, reaffirmed the role of women as mothers and caregivers only, prioritizing practical needs rather than strategic interests. The conclusion was that the understanding of the feminization of traditionally masculinized spaces is important for the understanding of the general challenges to the women's work and social policies in the current capitalist labor relations. However, it is also necessary to question the mineral sector and capitalism as a whole. The material and symbolic centrality of mining to the level of development of current capitalist societies, built over human exploitation and environmental degradation are issues that also question the feminism about a broader societal project.

O “novo” desenvolvimentismo da Cepal: contrarreforma do Estado, empregabilidade e redução de direitos no século XXI / “New” *developmentalism of Cepal: counter-reform of the State, employability and reduction of rights in the 21st century*

VANDA MICHELI BURGINSKI

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da Defesa: 08/2016

Orientadora: Ivanete Salete Boschetti

Palavras-chave: desenvolvimentismo; novo desenvolvimentismo; neoliberalismo; Estado; emprego; Cepal.

Keywords: developmentism; new developmentism; neo-liberalism; State; employment; Cepal.

Esta tese de doutorado constitui um estudo do marco analítico conceitual do “novo” desenvolvimentismo latino-americano da Cepal, enquanto projeto societário da burguesia, com vistas à renovação e garantia da supremacia neoliberal na América Latina e Caribe, contex-

tualizando-o nos limites da crise estrutural do capital (1970). As propostas em torno do novo desenvolvimentismo tem como eixo central a retomada do papel do Estado no processo de desenvolvimento capitalista. Entretanto, o Estado que tanto os novo-desenvolvimentistas cepalinos, quanto os neoliberais reivindicam é um Estado forte para garantir intervenções eficientes nas “falhas do mercado”, com vistas a retomar as velhas promessas de crescimento econômico e empregabilidade. O reconhecimento do Estado enquanto agente central para o desenvolvimento capitalista não se constitui em nenhuma novidade, pois o Estado nunca saiu de cena, apenas mudou de agenda para tornar os preceitos neoliberais mais próximos à realidade, com o intuito de fazer com que as relações sociais sejam cada vez mais desregulamentadas e mediadas pelo mercado. Para empreender o estudo foram realizadas aproximações teóricas à concepção marxista de Estado, desenvolvimento capitalista e política social. Teve por objetivo trazer os elementos centrais do desenvolvimentismo da Cepal dos anos 1950-64 e a revisão da nova Cepal em torno do novo desenvolvimentismo nos anos 1990, tendo como pano de fundo as profundas transformações do sistema capitalista em curso e as requisições postas ao Estado. Realizou-se estudos dos documentos e recomendações do Banco Mundial sobre o desenvolvimento, principalmente a partir da segunda metade dos anos 1990, momento em que o Banco também passa a veicular uma proposta “desenvolvimentista”. A ideia força da tese é que se trata de um novo desenvolvimento para o neoliberalismo e, portanto, suas construções ideó-políticas sobre o Estado, desenvolvimento e empregabilidade não se constitui em uma alternativa, senão apenas uma sofisticação da contrarreforma. Trata-se de uma ideologia que visa “recompôr” as velhas promessas neoliberais como crescimento econômico, aumentar a empregabilidade, mas com perda de direitos.

This doctorate thesis is a study of the “new” latin-american developmentism of Cepal’s analytical and conceptual framework, while being a bourgeois perception of the world built to guarantee supremacy of neo-liberalism in Latin America and the Caribbean, contextualizing it in the limits of capital’s structural crisis (1970). Proposals concerning the new developmentism has as central axis the returning of State’s role in capitalist’s development process. However, the State that both new-developmentalists cepalines and neo-liberals claim is a strong State, in order to guarantee efficient interventions in “market failure” and hold early promises of

economic growth and employability. State's recognition while central agent for capitalist's development is not a novelty, since the State never ceased to exist. It just changed its agenda to make neo-liberal precepts closer to reality, so that social relations can gradually become more deregulated and mediated by market. To undertake this thesis' study, theoretical approaches were made to the marxist conception of State, capitalist development and social politics. As a goal, it brings central elements of Cepal's development in the years 1950-64, with the objective of comparing theoretical elements of the new developmentism of Cepal in the 90's and the ongoing profound transformations in capitalist system as a background. Studies of World Bank's documents and recommendations about development were conducted specially since late 90's, when the Bank also starts to propagate a "developmentist" proposal. The main idea of this thesis is that there is a convergence to neo-liberalism and, therefore, to its ideological and political constructions about the State, development and job generation, which does not constitute itself in an alternative, but rather in a counter-reformation's sophistication. It is about an ideology that intends to "reset" early neo-liberal promises such as economic growth and raise of employability, but with loss of rights.

NORMAS EDITORIAIS

A revista *SER Social* destina-se à publicação de trabalhos científicos sobre assuntos atuais e relevantes no âmbito do Serviço Social, da Política Social, áreas afins e suas relações interdisciplinares. Cada edição focaliza uma unidade temática, previamente definida pelo Colegiado da Pós-Graduação em Política Social do SER/IH/UnB, tendo em vista sua importância dentro do contexto social contemporâneo.

Os trabalhos submetidos à publicação deverão ser inéditos, não sendo permitida sua apresentação simultânea a outro periódico, tanto do texto, quanto de figuras e tabelas.

Todos os direitos editoriais são reservados à revista *SER Social*. Nenhuma parte das publicações pode ser reproduzida, estocada por qualquer sistema ou transmitida por quaisquer meios ou formas existentes ou que venham a ser criados, sem prévia permissão por escrito da Comissão Editorial, ou sem constar o crédito de referência, de acordo com as leis de direitos autorais vigentes no Brasil.

Quando do encaminhamento do artigo, o/s autor/es deverá/ão assinar e enviar a Declaração de Responsabilidade e a Transferência de Direitos Autorais (ver modelos em <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social> ou <<http://www.unb.br/ih/dss>>).

Os trabalhos submetidos à publicação serão analisados por pares, membros do Conselho Editorial Científico, ou pareceristas *ad hoc*, os quais arbitrarão sobre a conveniência, ou não, de sua aceitação, e poderão sugerir ao/s autor/es reformulações, ou adaptações às normas editoriais. A decisão final sobre a publicação dos trabalhos recebidos será da Comissão Editorial, com base no programa editorial da revista. Durante a análise serão verificados rigor, clareza e precisão quanto à produção científica, à redação, ao conteúdo e à probidade ético-teórica. As eventuais modificações de estrutura e conteúdo serão acordadas com o/s autor/es. Não serão admitidos acréscimos ou alterações ao texto, após sua avaliação e aceitação final. A Comissão Editorial assegura o anonimato para o/s autor/es no processo de avaliação, como também assegura aos avaliadores o sigilo de sua participação, permitindo liberdade para julgamentos e avaliações.

Todos os trabalhos resultantes de pesquisa ou relato de experiência, que envolverem sujeitos humanos terão sua publicação condicionada ao cumprimento dos princípios éticos, que deverá ser claramente descrito no último parágrafo da seção Metodologia do artigo. Deverão indicar se os procedimentos respeitaram o constante na Declaração de Helsinki (1975, revisada em 1983). Os trabalhos de autores brasileiros deverão, ainda, indicar respeito às Resoluções do Conselho Nacional de Saúde n. 196, de 10/10/96 e n. 251, de 07/08/97, e apresentar o parecer do Comitê de Ética da instituição de origem do/s autor/es.

Os autores devem informar a existência de conflitos de interesses (financeiros ou de outra ordem) que possam ter influenciado o seu trabalho. Portanto, precisam registrar no manuscrito todo o apoio institucional recebido e outras colaborações (financeiras ou pessoais) relacionadas ao estudo e/ou pesquisa realizados. O parecerista, por sua vez, deve comunicar à Comissão Editorial quaisquer conflitos de interesses que, em sua opinião, possam influenciar a sua avaliação do manuscrito (caso o identifique) e, quando couber, declarar-se impedido de analisá-lo.

Se os autores tiverem dúvida sobre o que pode constituir um potencial conflito de interesses, devem entrar em contato com a Comissão Editorial.

Excepcionalmente serão aceitos trabalhos já publicados (seja em versão impressa, seja virtual) desde que devidamente acompanhados da autorização escrita e assinada pelo autor e pelo Conselho Diretor do veículo no qual o trabalho tenha sido originalmente publicado.

A revista *SER Social* publica trabalhos nos idiomas Português, Espanhol, Inglês e Francês (estes dois últimos com versão simultânea em Português).

As opiniões e os conceitos emitidos nos trabalhos, assim como a exatidão, adequação e procedência das citações e referências, são de exclusiva responsabilidade do/s autor/es, não refletindo necessariamente a posição da Comissão Editorial.

O encaminhamento de trabalhos à revista implicará aceitação, por parte do/s autor/es, das normas aqui expressas.

A revista *SER Social* não remunera o autor que tenha seu trabalho nela publicado, porém lhe enviará cinco exemplares da edição com seu texto publicado e, no caso de coautoria, seis exemplares.

Seções da publicação

Editorial: de responsabilidade do(s) editor(es). Este texto deve ter, no máximo, 3.500 caracteres.

Debate: encomendado pelo(s) editor(es). Trata-se de artigo pertinente ao tema central da revista, que receberá críticas/comentários assinados de até seis especialistas, também convidados, e poderá ter uma réplica do autor principal. O artigo deverá ter, no máximo, 40.000 caracteres e os textos dos debatedores e a réplica, no máximo, 10.000 caracteres cada um.

Artigos Temáticos: revisão crítica ou resultado de pesquisa de natureza empírica ou conceitual sobre o assunto do número temático. Os textos de pesquisa de natureza empírica não deverão ultrapassar 40.000 caracteres e, os de revisão, 50.000 caracteres.

Artigos de Temas Livres: produção intelectual não incluída no tema central da revista, mas pertinente ou afim à área da política social. O número máximo de caracteres é o mesmo dos artigos temáticos, ou seja, 40.000 caracteres.

*Ensaio*s: constituem matéria de caráter opinativo e/ou análise que contribua com a reflexão e o aprofundamento de questões relacionadas ao tema desenvolvido na edição, com, no máximo, 30.000 caracteres.

Resenhas: análise crítica de livro relacionado ao campo temático da revista, publicado nos últimos dois anos, com, no máximo, 10.000 caracteres. O/S autor/es deve/m encaminhar à Secretaria da Revista uma reprodução de alta definição da capa do livro resenhado.

Entrevistas: diálogos com pesquisadores/as de referência com, no máximo, 20.000 caracteres.

Notas prévias: registros com indicação de resultados parciais ou desenhos metodológicos de pesquisas empíricas com, no máximo, 7.000 caracteres.

Cartas: crítica a artigo publicado em número anterior da revista, ou nota curta tratando criticamente de situações emergentes no campo temático da revista (máximo de 7.000 caracteres).

Resumos de Teses / Dissertações: *Dissertações:* defendidas no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB no semestre anterior à sua publicação na revista, com, no máximo, 5.000 caracteres.

Observação: o limite máximo de caracteres especificado em cada seção inclui texto e bibliografia (com espaços). O resumo/abstract e as ilustrações (figuras e quadros) são considerados à parte.

Mais informações sobre a apresentação dos manuscritos devem ser consultadas em <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social>.

Apresentação de manuscritos

O processo editorial só terá início se o encaminhamento do manuscrito obedecer às condições abaixo. Caso contrário, o manuscrito será devolvido para adequação às normas, inclusão de carta ou outros documentos.

Todo e qualquer encaminhamento à revista deverá ser precedida de uma carta do autor principal, na qual explicita a intenção de submissão ou resubmissão do trabalho para publicação.

Esta carta deverá vir antes da folha de rosto identificada.

– A contagem dos caracteres inclui desenhos, figuras, tabelas, fotos e referências. Se forem utilizadas fotos de pessoas, mesmo não identificadas, devem vir acompanhadas da permissão por escrito dessas pessoas e da cessão de direitos autorais do autor da fotografia. Para utilização de fotos de populações em situação de vulnerabilidade, deve, ainda, ser respeitada a legislação vigente.

– Deverão ser entregues no original, com cabeçalho (se for o caso), créditos e legendas, figuras, tabelas e fotos bem nítidas, em alta definição e somente em preto e branco. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, mencionar a fonte e apresentar a permissão para reprodução.

Os trabalhos deverão ser entregues rigorosamente revisados, conforme as normas ortográficas e gramaticais vigentes.

Os trabalhos devem seguir os critérios da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

– Para o envio de trabalhos, é necessário:

- 1) Carta de Encaminhamento;
- 2) Declaração de Responsabilidade;
- 3) Transferência de Direitos Autorais.

OBS: Os arquivos com os trabalhos podem ser enviados por correio eletrônico, sendo que os três primeiros itens (carta de encaminhamento, declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais) devem ser enviados assinados e em PDF para o email da revista. Em caso de impossibilidade de envio em PDF, o(a) autor(a) poderá remeter os três itens por correio postal ou por fax, assinados, e em CD/DVD com arquivos de imagens e ilustrações.

Deve ser utilizado o Editor Word for Windows, seguindo a configuração: fonte Times New Roman, tamanho 12, papel tamanho A-4, espaço interlinear de 1,5 cm, todas as margens com 2,5 cm.

Ordem de apresentação

Nome completo do(s) autor(es), formação profissional, títulos acadêmicos, cargos e nome da instituição a qual está(ão) vinculado(s), endereço profissional completo, telefone e e-mail, em folha separada do corpo do artigo.

– Título e resumo no idioma do respectivo artigo.

- 1) O título deverá ter, no máximo, 12 palavras.
- 2) O resumo deverá ser informativo, com 140-150 palavras e com três a cinco palavras-chave, descritivas do foco do trabalho.
- 3) Título, resumo e palavras-chave em inglês.

Padronização bibliográfica

Citações conforme a NBR-10520, de agosto de 2002, com especial atenção para:

– As citações devem ser indicadas no texto pelo sistema de chamada autor-data.

Citação de até três linhas: dentro do corpo do texto, entre aspas, fonte igual à do texto.

Citação de mais de três linhas: fora do corpo do texto, fonte 10, recuada para a linha do parágrafo, sem aspas (ou qualquer outro destaque), espaçamento interlinear simples, margem direita igual à do texto.

Nome do autor da obra, para os dois casos acima:

1º) no corpo do texto (grafia normal para nomes próprios). Exemplo: Segundo Mota (1997, p. 87), “O conhecimento acadêmico [...]”;

2º) entre parênteses, em caixa alta. Exemplo: “O conhecimento acadêmico [...]” (MOTA, 1997, p. 87).

Referências: conforme a NBR 6023, de agosto de 2002, indicando-se somente os documentos efetivamente citados no trabalho.

Envio dos textos:

Pelo correio eletrônico: sersocial@unb.br

Pelo sítio: <http://seetbce.unb.br/index.php/SER_Social>

Pelo correio postal:

Programa de Pós-Graduação em Política Social

Endereço: Departamento de Serviço Social – Gleba A – ICC
Centro Mezanino – B1-432 – Campus Universitário Darcy Ribeiro
Brasília – DF – Brasil CEP: 70.910-900

CONSULTORES *AD HOC*

Andreia de Oliveira – UnB

Beatriz Paiva – UFSC

Daniela Neves – UFRN

Elaine Behring – UERJ

Ivanete Boschetti – UnB

Jaime Hillesheim – UFSC

Jeanne Ferraz – UFES

Juliane Peruzzo – UFPE

Luana Siqueira – UFRJ

Maria Lúcia Lopes – UnB

Marileia Goin – UnB

Miriam Albuquerque – UnB

Rodriane Souza – UERJ

Rosa Trindade – UFAL

Sara Granemann – UFRJ

Tatiana Brettas – UFRJ

Temas dos números anteriores:

- 2 Violência e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes
- 3 Exclusão Social e Situações de Risco
- 4 Globalização e Política Social
- 5 Trabalho e Cidadania
- 6 Questão Social e Serviço Social
- 7 Seguridade Social
- 8 Direitos Humanos e Política Social
- 9 Pesquisa em Serviço Social e Política Social
- 10 Política Social - Saúde
- 11 Política Social - Previdência
- 12 Política de Assistência Social
- 13 Propostas Alternativas ao Neoliberalismo
- 14 Metodologias de Análise e de Intervenção em Políticas Sociais
- 15 Democracia e Participação Sociopolítica
- 16 Direitos e Política Social
- 17 Gestão Urbana e Políticas Públicas
- 18 Política e Desigualdade Social na América Latina
- 19 Desemprego, Desigualdade e Violência
- 20 Direitos, Política Social e Participação: 20 anos da Constituição Federal
- 21 Política Social, envelhecimento e família
- 22 Gênero e Política Social
- 23 Mulheres e Trabalho
- 24 Política Social: Segurança pública e Execução penal
- 25 Política de Saúde: universalidade e equidade
- 26 Crise Capitalista e Política e Social
- 27 Políticas e Programas Específicos
- 28 Política Social no Governo Lula em Perspectiva
- 29 Política Social e Direito à Educação
- 30 Serviço Social e Educação
- 31 Política Social - Crianças e Adolescente
- 32 Política Social e Deficiência
- 33 Desafios da Política Social na Contemporaneidade
- 34 Política Social: Debates Contemporâneos
- 35 Política Social e o Desenvolvimento
- 36 Democracia e Participação
- 37 Política Social e Emancipação
- 38 Lutas Sociais e Emancipação

SER Social

Revista do Programa de Pós-Graduação
em Política Social – Mestrado e Doutorado

Departamento de Serviço Social
ICC Ala Norte Mezanino
Universidade de Brasília

CEP: 70910-970 – Brasília-DF

Telefone: (61) 3107-7487

E-mail: rev.sersocial@gmail.com / Site: http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social

Apoio:

Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP)

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

Departamento de Serviço Social (SER)

Universidade de Brasília (UnB)

ISSN 2178-8987



2178 8987