

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social

Marluce Aparecida Souza e Silva

Nem déficit, nem superávit na Seguridade Social:
Contra-reforma com retenções, renúncias e
suplementações orçamentárias

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Política Social sob a orientação da professora Doutora Ivanete Salete Boschetti.

Brasília
2008

Banca Examinadora

Profa. Doutora Ivanete Salete Boschetti
(orientadora)

Profa. Doutora Elaine Rossetti Behring

Profa. Doutora Liliane Charbell Novais Capilé

Profa. Doutora Marlene Teixeira Rodrigues

Profa. Doutora Rosa Stein

Dedicatória

*Às pessoas
aposentadas, aqui
representadas pela
minha mamãe Alice
Souza e Silva, mulher
de paz, sabedoria e
prudência invejável.*

Agradecimentos

A Deus que me concedeu saúde, sabedoria e fé para concluir este trabalho;

A minha orientadora Ivanete Boschetti que mesmo na complexidade da luta cotidiana e imensidão das atividades docentes, orientou-me com sabedoria;

A Minha filha amada Narana Souza Alves que sofreu minha ausência e chorou comigo as minhas dores;

Ao meu filho Neemias Souza Alves, jovem profissional de design que produziu todos os demonstrativos gráficos desta tese, e que me fez sentir amada e protegida durante todo esse percurso produtivo;

Ao meu sobrinho Wilson e minha sobrinha Angélica que supriram algumas das minhas deficiências tecnológicas;

A minha sobrinha Alessandra, seu esposo Paulo e suas crianças, que acalmaram minha alma nos momentos difíceis em Brasília;

As minhas irmãs Maria Helena, Maria Alice, Marlice e Márcia que oraram a Deus por mim e se mantiveram vigilantes à minha pessoa;

Ao meu irmão Joãozinho e sua esposa Cida que, sem entenderem a dimensão da minha causa, amaram-me e colaboraram para que este trabalho fosse materializado;

A Domingas e Rafael, servidores da Universidade de Brasília, que colaboraram no encaminhamento de todas as questões administrativas e burocráticas do meu doutorado;

À ANFIP, na pessoa de Juliano Sader Musse, que dedicou parte de seu tempo de trabalho para separar materiais, analisar alguns dados e trocar informações;

As professoras que compõem a Banca de Defesa desta Tese, e que estão nominados na respectiva página de examinadores;

Ao grupo de docentes do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso que demonstrou confiança e solidariedade em momentos difíceis desta trajetória. Carinho especial às colegas, Madalena R. S. Vieira, Tânia Maria Santana, Isabel Cristina Lira, Leana Oliveira Freitas, Erivã Velasco e Liliane Charbel Novais;

À pequena cidade de Prata, minha terra natal, local de reflexão, refúgio e paz.

Lista de gráficos, quadros e ilustrações

Gráficos:

- 01 - Ranking de lucros no sistema bancário - Brasil
- 02 - Taxa de juros - mundo
- 03 - Índice de GINI – Evolução anual entre ocupados, 2002 – 2010
- 04 - CTBB - Evolução da carga tributária
- 05 - Evolução do saldo da Seguridade Social
- 06 - Arrecadação União – 2006 e 2007

Quadros:

- 01 – Percentual de admissões e saldo de postos de trabalho - por faixa salarial e por período;
- 02 - Evolução da remuneração habitual e nível ocupação regiões metropolitanas: 2002 a 2007;
- 03 – Brasil - Indicadores Macroeconômicos
- 04 – Medidas Provisórias de 1988 a 2001
- 05 – Questões levantadas em 2002 – anteriores à aprovação da EC-41
- 06 – Governo Lula – Medidas Provisórias – 2002 a 2008
- 07 – Tabela - Alíquotas de contribuição para o RGPS
- 08 - Seguridade Social - Receitas, Despesas e Saldos – 2002 a 2007
- 09 – RGPS + RPPS - Receitas e Despesas 2002
- 10 – Recurso Retido – COFINS – 2002
- 11 – Recurso Retido - CSLL – 2002
- 12 – Recurso Retido - CPMF – 2002
- 13 – Recurso Retido - Fundo de Pobreza – 2002
- 14 – RGPS + RPPS - Receitas e Despesas 2003
- 15 – RGPS + RPPS - Receitas e Despesas 2004
- 16 – RGPS + RPPS - Receitas e Despesas 2005
- 17 – Crescimento - Geração de emprego formal e registros em ação fiscal
- 18 – Taxa de variação da ocupação e do rendimento
- 19 – Variação - Valor médio concessão aposentadoria por tempo contribuição – 2002 a 2005
- 20 – Concessão - Aposentadoria por tempo de contribuição
- 21 – Saldo - Disponibilidade ao final do exercício na Conta Única do Tesouro 2004 – 2005
- 22 – RGPS + RPPS - Receitas e Despesas 2006
- 23 – RGPS + RPPS - Receitas e Despesas 2007
- 24 – Contribuições de servidores ativos, aposentados e pensionistas – 2003 a 2007
- 25 – RGPS - receitas e despesas líquidas – 2002 a 2007
- 26 – RPPS - receitas e despesas líquidas – 2002 a 2007
- 27 – Outras - receitas e despesas da Seguridade Social
- 28 – Desvios da receita - De contribuições sociais via DRU – 2007
- 29 – Estimativa de renúncias das receitas previdenciárias – 2000 a 2008
- 30 – Suplementações - Com os recursos da Seguridade Social – 2003
- 31 – Suplementações - Com os recursos da Seguridade Social – 1999 – 2002
- 32 - CPMF – Arrecadação – 2002 a 2007

Ilustrações:

- 01 – Notícia – Patrimônio dos 300 maiores fundos de pensão do mundo
- 02 – Notícia – Fundos de Pensão no Brasil
- 03 – Notícia – Fusão - Clientes de Itaú e Unibanco vão compartilhar caixas eletrônicos
- 04 – Notícia – Reservas Brasileiras – PERIGO A VISTA!
- 05 – Exemplo: Fator previdenciário – Aposentadorias
- 06 – Notícia – INSS identifica quadrilhas que roubaram R\$ 1 bilhão no Rio
- 07 – Notícia – Recupera-se bens da quadrilha Georgina
- 08 - Notícia - MP pede afastamento de Jairo Cabral e Carlos Bezerra do INSS
- 09 - Notícia - PF prende 6 por fraude contra a Previdência Social
- 10 - Notícia – Fraudes na Previdência podem ultrapassar R\$ 1 bilhão por ano
- 11 - Notícia – Tarso sobre cartões
- 12 – Notícia – TCU denuncia irregularidades no governo
- 13 – Notícia - Abin no encalço da Dataprev
- 14 – Notícia – PF prende 16 suspeitos de fraudes na Previdência Social
- 15 – Notícia – Rombo da Previdência equivale a dez PC Farias
- 16 – Notícia - PF desmonta quadrilha que fraudou Previdência em R\$ 10 milhões
- 17 – Notícia - Operação Gerião prende 7 por fraudes à Previdência na Paraíba
- 18 – Exemplo: Aposentadoria (idade + contribuição) – rural e urbana
- 19 – Notícia – Brasil tem 5 entre as 500 maiores empresas do mundo
- 20 – Notícia – Últimas notícias sobre Fator Previdenciário
- 21 – Notícia – Deputados e aposentados cobram o fim do fator previdenciário
- 22 – Notícia – Fator previdenciário não é um produto tipicamente nacional
- 23 – Notícia - Lula e a esquerda

Lista de abreviaturas, siglas e termos utilizados nesta obra

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
AIDS - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADUFMAT – Associação dos Docentes da Universidade Federal de Mato Grosso
ANASPS - Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social
ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social
APS – Agência da Previdência Social
BACEN – Banco Central
BC - Banco Central
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - Banco Mundial
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAP - Caixas de Aposentadoria e Pensão
CDP - Certificado da Dívida Ativa
CEAS – Certificados de Entidade de Assistência Social
CEUB - [Centro Universitário de Brasília](#)
CF - Constituição Federal
CIDE - Contribuição por Intervenção no Domínio Econômico
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNPS - Conselho Nacional de Previdência Social
CODIP - Coordenação Geral de Administração da Dívida Pública
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF - Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CPSS – Cobrança de Inativos
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTBB - Carga Tributária Bruta Brasileira
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DEM - Democratas
DIP - Departamento de Imprensa e Propaganda
DLSP - Dívida Líquida do Setor Público
DPMF - Dívida Pública Monetária Financeira
DRU - Desvinculação de Recursos da União
EC - Emenda Constitucional
EFU - Encargos Financeiros da União
EMBRAER - [Empresa Brasileira de Aeronáutica](#)
EPU - Encargos Previdenciários da União
ESV – Expectativa de Sobrevida
EUA – Estados Unidos da América
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF - Fundo de estabilização Fiscal
FENAFISCO - Federação Nacional do Fisco Estadual

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNS – Fundo Nacional de Saúde
FSE - Fundo Social de Emergência
FTP – Força-Tarefa Previdenciária
FUNDO DE POBREZA - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
GSI – Gabinete de Segurança Institucional
IAP - Institutos Públicos de Aposentadoria e Pensão
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços
ID – Idade atual do Trabalhador/a
IGPM - Índice Geral de Preços do Mercado
INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS - Instituto Nacional da Previdência Social
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ISSB - Instituto de Serviços Sociais do Brasil
IVA-F – Impostos sobre Valor Agregado-Federal
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social – Lei no 8.742/93
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
MEC - [Ministério da Educação](#)
MP – Medidas Provisórias
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
MPF – Ministério Público Federal
MPS - Ministério da Previdência Social
MS - Ministério da Saúde
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PC Farias – Paulo César Farias
PEC – Proposta de Emenda a Constituição
PETROBRAS - Petróleo Brasileiro
PF – Polícia Federal

PIS/PASEP - Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB - Produto Interno Bruto
PL – Patrimônio Líquido
PLS – Projeto de Lei do Senado
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND - Plano de Desenvolvimento
PPA - Plano Plurianual
PPP - Parcerias Público-Privadas
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROUNI - [Programa Universidade para Todos](#)
PRP - [Partido Republicano Paulista](#)
PSDB - [Partido da Social Democracia Brasileira](#)
PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RAF - Resultado da Ação Fiscal
RFB – Receita Federal do Brasil
REFIS - Programa de Recuperação Fiscal
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
RMV - Renda Mensal Vitalícia
RPC - Regime de Previdência Complementar
RPPS – Regime Próprio de Previdência dos Servidores
SALÁRIO-DE-BENEFÍCIO - É o valor básico utilizado para o cálculo da renda mensal dos benefícios de prestação continuada
SB – Salário Base
SIDOR - Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira
SIMPLES - Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
SINDIFISP-RJ – Sindicato dos Auditores Fiscais da Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro
SRF - Secretaria da Receita Federal
SRP - Secretaria da Receita Previdenciária
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SUS - Sistema Único de Saúde
TC – Tempo de Contribuição
TCU – Tribunal de Contas da União
TJLP - Taxa de juros de longo prazo
TP – Tempo Previdenciário
TRF - Tribunal Regional Federal
UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNAFISCO – Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
UnB – Universidade de Brasília

Sumário

Dedicatória.....	III
Agradecimentos.....	IV
Lista de gráficos, quadros e ilustrações.....	V
Lista de abreviaturas, siglas e termos utilizados nesta obra.....	VII
Sumário.....	X
Resumo.....	XI
Abstrat.....	XII
Résumé.....	XIII
Epigrafe.....	XIV
Introdução.....	15
Capítulo 1 – Capitalismo contemporâneo: a mundialização financeira.....	25
1.1 – A mundialização financeira e seus impactos sobre o sistema produtivo.....	30
1.2 – A mundialização financeira e seus impactos sobre a produção e as políticas sociais no Brasil.....	38
Capítulo 2 – História da Previdência Social.....	63
2.1 – Previdência Social no Brasil: proteção social pública.....	65
2.2 - Seguridade Social: reforma com imprecisão formal e material.....	75
2.3 – Contra-reforma da Previdência Social na conveniência do capital.....	84
Capítulo 3 – Nem déficit, nem superávit na Seguridade Social: Contra-reforma com retenções, renúncias e suplementações orçamentárias.....	120
3.1 – Receitas, despesas e retenções de recursos da Seguridade Social - 2002 a 2007.....	124
3.1.1 – Receitas e Despesas da Seguridade Social – 2002.....	127
3.1.2 – Receitas e Despesas da Seguridade Social – 2003.....	133
3.1.3 – Receitas e Despesas da Seguridade Social – 2004.....	141
3.1.4 – Receitas e Despesas da Seguridade Social – 2005.....	147
3.1.5 – Receitas e Despesas da Seguridade Social – 2006.....	156
3.1.6 – Receitas e Despesas da Seguridade Social – 2007.....	160
3.2 – Renúncias e suplementações fiscais com ativos da Seguridade Social.....	167
Capítulo 4 – Estado Contemporâneo: (In)previdência e (In)dignidade.....	174
4.1 - Estado contemporâneo: (In)previdência social.....	174
4.2 – Estado contemporâneo: (In)dignidade humana	188
Conclusão.....	193
Referências Bibliográficas.....	208
Obras Consultadas.....	221

Resumo

Esse trabalho apresenta uma avaliação contextualizada dos fluxos financeiros da Seguridade Social do período de 2002 a 2007. Temporalidade assim delimitada em razão de permitir a análise de orçamentos pós Emenda Constitucional no. 20/1998, assim como dos fluxos financeiros anteriores e posteriores à Emenda Constitucional 41/2003, que são peças fundamentais para analisar a contra-reforma e demonstrar que não há nem déficit e nem superávit na base de financiamento da Seguridade Social. Mas, a investida capitalista na extração de seus recursos é real, o que impede a universalização das políticas de seguridade social e, sobretudo, o atendimento às demandas da população brasileira, em especial da Previdência Social. A racionalidade e a deturpação interpretativa das peças orçamentárias se constitui, na conveniência do Estado, em bandeira política para justificar a contra-reforma, dando margens para que forças políticas, contrárias à sua universalização e materialização, aleguem a existência de déficit na previdência social, e defendam reformas no sentido de restrição de direitos, como forma de superação do suposto desequilíbrio financeiro. As EC-20/1998 e a 41/2003 produziram na Previdência Social uma contra-reforma, pois legislaram contra a lógica de cidadania com a qual o poder constituinte deu vida à Seguridade Social. Assim a gestão dos recursos arrecadados e distribuídos no período em foco, revela uma conduta estatal de desrespeito ao conceito de Seguridade Social, o que invoca uma análise/denúncia sobre a responsabilidade civil do Estado pela corrosão financeira que vai reduzindo a sua qualidade e a materialidade. Para além do esforço de compreender a complexidade financeira orçamentária, há também o de construir uma análise política, refletindo a seguridade social como direito do trabalhador, mas também como antimercadoria. Diante disso, lançamos mão da perspectiva marxista como método de análise, visto que o materialismo histórico oportuniza uma abordagem onde os seres humanos são sujeitos e produtores da história. O que chamamos de concepção materialista da história. A contribuição do marxismo na elaboração desta análise, permite considerar que as políticas sociais foram instrumentos valiosos do capitalismo, mas na contemporaneidade, o capitalismo mundial, retira delas o seu último fôlego. Não negamos a eficiência da Previdência Social, enquanto distribuidora de recursos mínimos. Pela primazia da perspectiva econômica é que os argumentos governamentais buscaram legitimidade, e realizaram a contra reforma. Mas, sua gestão não produziu nem déficit e tampouco superávit, visto ser uma política social e não uma organização capitalista.

Abstract

This paper presents a contextualized evaluation of the financial flows of Social Security from 2002 to 2007. Temporality thus delimited to permit the budget analysis post Constitutional Act no. 20/1998, as well as the financial flows before and after Constitutional Act 41/2003, which are key factors to analyze the counter-reform and demonstrate that there is neither deficit nor surplus on the basis of funding of Social Security. But, the capitalist attack in the extraction of its resources is real, which hinders the globalization of social security policies, and mainly the attendance to the demands of the Brazilian population, especially that of the Social Welfare. The rationality and the interpretative deterioration of the budget parts is, for the state convenience, in political weapon to justify the counter-reform, giving space for the political forces opposite to its globalization and materialization to state the deficit existent in the social welfare, and defend reforms, in relation to restriction of rights, as a way of overcoming the supposed financial imbalance. The EC-20/1998 and the 41/2003 produced a counter-reform in the Social Welfare, for they legislated against the logic of citizenship with which the constituent power brought life to Social Security. Thus the management resources collected and distributed in that period, reveals a state conduct of disrespect to the concept of Social Security, which calls for an analysis/denouncement about the civil responsibility of the State for financial corrosion that will reduce its quality and materiality. Besides the effort to understand the financial budget complexity, there is also that of building a political analysis, reflecting the social security as a right of the worker, but also as non merchandize. Based on this, we used the Marxist perspective as method of analysis, since the historical materialism favors an approach where the human beings are subjects and producers of history and this is what we call materialistic conception of history. The contribution of Marxism in the elaboration of this analysis allows us to consider that the social policies were valuable tools of the capitalism, but in the contemporariness, the world capitalism, draws from them its last breath. We do not deny the efficiency of the Social Welfare as a distributor of minimum resources. To be first in the economic perspective is that the governmental arguments sought for legitimacy and consequently, performed the counter-reform. But, its management produced neither deficit nor surplus, since it is a social policy and not a capitalist organization.

Résumen

Este trabajo presenta una evaluación contextualizada de los flujos financieros de la Seguridad Social, del periodo de 2002 a 2007. Interinidad delimitada en razón de permitir el análisis de presupuestos pos *Emenda Constitucional* n°. 20/1998, así como de los flujos financieros anteriores y posteriores a la *Emenda Constitucional* 41/2003, que son piezas fundamentales para analizar la contrarreforma y demostrar que no hay ningún déficit y tampoco superávit en la base de finanzas de la Seguridad Social. Sin embargo, la investidura capitalista en la extracción de sus recursos es real, lo que impide la universalización de las políticas de seguridad social y, sobretodo, el acogimiento a las demandas de la población brasileña, en especial de la Previdencia Social. La racionalidad y la alteración interpretativa de las piezas presupuestas se constituyen, en la conveniencia del Estado, en bandera política para justificar la contrarreforma, dando márgenes a que fuerzas políticas, contrarias a su universalización y materialización, aleguen la existencia de déficit en la previdencia social, y defiendan reformas en el sentido de restricción de derechos, como modo de superación del supuesto desequilibrio financiero. Las ECs 20/1998 y 41/2003 produjeron en la previdencia social una contrarreforma, pues legislaron contra la lógica de la ciudadanía, con la cual el poder constituyente dio vida a la Seguridad Social. Así, la gestión de los recursos arrecados y distribuidos en el periodo en foco, revela una conducta estatal de desrespeto al concepto de Seguridad Social, lo que invoca un análisis/denuncia sobre la responsabilidad civil del Estado por la corrosión financiera que va reduciendo a su cualidad y materialidad. Además del esfuerzo para comprender la complejidad financiera presupuesta, hay también lo de construir un análisis político reflejando la seguridad social como derecho del trabajador y, también, como antimercedería. Frente a eso, utilizamos de la perspectiva marxista como método de análisis, puesto que el materialismo histórico da oportunidad a un abordaje en que los seres humanos son sujetos y productores de la historia. A lo que decimos concepción materialista de la historia. La contribución del marxismo en la elaboración de este análisis, permite considerar que las políticas sociales fueron instrumentos valiosos del capitalismo, pero en la contemporaneidad, el capitalismo mundial quita de ellas su último huelgo. No negamos la eficiencia de la Previdencia Social como distribuidora de recursos mínimos. Por la primacía de la perspectiva económica es que los argumentos gubernamentales buscaron legitimidad y realizaron la contrarreforma. Pero su gestión no produjo déficit y tampoco superávit, pues se trata de una política social y no una organización capitalista.

A preocupação em desvelar os processos societários atuais, por meio da análise da contra-reforma do Estado, está intimamente articulada a uma direção: a de pensar as possibilidades de que o Brasil “moderno” deixe de sê-lo apenas para uns poucos, passando a ser acessível e usufruto de todos – o que seria a direção estratégica de uma efetiva reforma, se não utilizamos o termo de acordo com sua apreensão ressemantificada e ideológica, mas com referência no debate clássico sobre reforma e revolução.

Behring, 2003, 282-3 p.

Introdução

Este estudo dá continuidade à pesquisa iniciada na dissertação de mestrado¹, ao abordar a Seguridade Social e, mais especificamente, as tendências de seu financiamento no Brasil. É fruto da atividade docente junto à Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, onde ministrei as disciplinas de Política Social I e II, e Seguridade Social.

Divido o meu despertar para a problemática orçamentária e financeira do sistema previdenciário brasileiro com minha orientadora Professora Doutora Ivanete Boschetti, a quem apresentei um pré-projeto, cujo objetivo era o de olhar, numa perspectiva política, a base de financiamento da Seguridade Social. Cremos ter alcançado o objetivo, e os resultados estão aqui sistematizados.

Esta não é apenas uma pesquisa com perspectiva metodologicamente experimental. Na verdade, ousa avaliar a gestão dos recursos, denunciando estratégias no mínimo suspeitas, sem que isto seja fim em si mesmo. O objeto é basicamente técnico-contábil, visto que se trata de valores monetários sobre receitas e despesas constantes nos Fluxos de Caixa da Seguridade Social. Mas, ainda assim, a análise supera a interpretação restritivamente financeira imposta pelas diretrizes de elaboração do orçamento público e adentra uma abordagem onde os benefícios previdenciários, assim como todo o arcabouço de proteção social são compreendidos como valor de troca, cuja conformação e materialização manifestam-se, diferenciadamente em função das relações antagônicas estabelecidas entre trabalho e capital.

É este antagonismo que modifica, portanto, a seguridade social e configura os benefícios sociais como antimercomodias. Sendo *aquilo que os* “economistas chamam de salário indireto, composto geralmente de gastos sociais, que vão desde os elementares, como educação e saúde públicas, até os gastos com lazer, diversão, que compõem a cesta de consumo de qualquer trabalhador. (...) isso que mudou o estatuto da mercadoria força de trabalho, chamei de antivalor”.²

Assim a Seguridade Social, desde as caixas e institutos de pensão, tem sua trajetória, o que aqui é valorizado, visto que em cada fase desta construção e desconstrução, os benefícios

¹ SILVA, Marluce A. Souza e. *Dilemas da aposentadoria proporcional em um contexto de reforma da previdência social e instabilidade sócio-profissional*. SER Social n.5, Brasília: UnB, 2001.

² OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes 1998. 64 p.

previdenciários apresentam materialialidade maior ou menor, tendo como base de confronto a capacidade de luta dos trabalhadores e a capacidade de fortalecimento do capital.

A partir da perspectiva de que a Seguridade, em especial, a Previdência Social tem determinantes de interesse de classes, realizamos uma avaliação, sistemática, planejada e dirigida, pois a “proposta metodológica da avaliação exige uma tomada de decisões racional e inteligente (...) para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados”,³ o que dá um caráter de denúncia a esta avaliação.

Para que os dados viessem a ter a confiabilidade necessária e o rigor de uma avaliação, recorremos, com maior constância, aos documentos e técnicos da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – Anfip. Mas, ainda assim, esse trabalho exigiu redobrada compreensão do contexto sociopolítico, e sobre os princípios gerais de elaboração dos orçamentos, visto que os fluxos financeiros da Seguridade Social do período de 2002 a 2007 são peças técnicas fundamentais.

A temporalidade ficou assim delimitada em razão de permitir a análise de orçamentos pós Emenda Constitucional no. 20/1998, assim como dos fluxos financeiros anteriores e posteriores à Emenda Constitucional 41/2003, considerando que são peças fundamentais para analisar a contra-reforma e demonstrar que não há nem déficit e nem superávit na base de financiamento da Seguridade Social.

No entanto, a investida capitalista na extração de recursos das políticas públicas é real, o que impede maior universalidade das políticas de seguridade social e, sobretudo, o atendimento às demandas da população brasileira, em especial da Previdência Social, a partir da Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988.

Revisitamos a história da Previdência Social, entendendo que os elementos determinantes da sua configuração atual germinaram no seu percurso. Essa abordagem não se fez com tranquilidade. É difícil transformar a caminhada histórica da proteção social numa síntese. Mas, foi o caminho possível, considerando que a história presente carece de rápida avaliação, tendo em vista a ameaça de que o passado se faça presente.

Três elementos são fundamentais nesta retrospectiva: o contexto socioeconômico das constantes reformas e contra-reformas; a pouca eficácia no que tange à gestão de seus

³ AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de Serviços e Programas Sociais*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 31-2.

orçamentos; e a utilização de recursos da sua base de financiamento para o adimplemento de obrigações atípicas e questionáveis.

A racionalidade contábil e a deturpação na interpretação das peças orçamentárias da Seguridade Social se tornaram convenientes desde a Constituição Federal de 1988. Déficit é bandeira política para justificar a contra-reforma, dando margens para que forças políticas contrárias à sua universalização e materialização aleguem desequilíbrio contábil na previdência social, e defendam reformas no sentido de restrição de direitos, como forma de superação da suposta vulnerabilidade financeira.

Ressaltamos, a priori, que não são as normas técnicas que escamoteiam a leitura correta dos recursos orçamentários, mas a ignorância diante dos fundamentos da seguridade social. No entanto, pesam sobre os orçamentos algumas incógnitas que os próprios fluxos de caixa vão denunciando, e que em certa medida, são corrigidas nos exercícios seguintes.

Neste trabalho assumimos a perspectiva de que as EC-20/1998 e a 41/2003 produziram na Previdência Social uma contra-reforma, já que legislaram contra a lógica de cidadania com a qual o poder constituinte deu vida à Seguridade Social.

Dados disponibilizados pela *home page* e boletins da Seguridade Social, somados às informações obtidas na Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – Anfip, no Sindicato dos Auditores da Receita Federal – Unafisco, e na Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social – Anasps denunciam que a Previdência Social tanto dos servidores públicos, como dos trabalhadores do setor privado, não se consolidou como política social universal, e que as referidas emendas constitucionais, que reduziram direitos, deixam sob suspeição o fundamento e fim da “reforma”.

O contexto político, cenário de aprovação das emendas constitucionais, revela que o Estado endossa uma frágil gestão da coisa pública, deixando vulnerável a Seguridade Social.

Assim, a destinação dos recursos arrecadados e distribuídos no período em foco, revela uma conduta estatal de desrespeito ao conceito de Seguridade Social conquistado na Constituição Federal/88 – CF/88, o que conduz, obrigatoriamente, à elaboração de análise sobre a responsabilidade civil do Estado pela corrosão financeira que vai reduzindo a qualidade e a materialidade da política previdenciária.

O Estado, diante de um projeto neoliberal⁴, se reduz e aparta as políticas de previdência, saúde e assistência, instigando a produção, em separado, de análise que foque as receitas e despesas do sistema público de previdência. O que simulamos, mas não tornamos central, visto que a base de financiamento da Seguridade Social é una e indivisível a partir da CF/88.

Para além do esforço de compreender a complexidade financeira orçamentária, há também o de construir uma avaliação política que ultrapasse a interpretação pura e racional dos recursos, refletindo a seguridade social como direito do trabalhador que, contraditoriamente, também assegura condições de fortalecimento do capital.

Diante disso, lançamos mão da perspectiva marxista como método de análise, visto que o materialismo histórico oportuniza uma abordagem onde os seres humanos são sujeitos e produtores da história. O que chamamos de concepção materialista da história.

Não negamos a eficiência de alguns programas sociais da seguridade e nem mesmo a ampliação de atendimento previdenciário pós CF/88. São, inegavelmente, distribuidores de recursos mínimos, mesmo que realizados com pouca equidade, justiça e transparência. Mas, apontamos suspeita relação do Estado com os interesses do capital que mina a expectativa de materialização de uma Previdência Social mais extensiva, e inibe o aprofundamento de um Estado brasileiro democrático e provedor.

Assim, o problema da previdência pública e, conseqüentemente, da Seguridade Social deixa de ser analisado como crise para ser entendido como instrumento de mutação ideológica, e de sujeição aos interesses de um Estado atrelado ao capital.

Pela primazia da perspectiva econômica é que os argumentos governamentais buscaram legitimidade e realizaram a contra-reforma. As peças orçamentárias apontam, dentro da estreita compreensão de seguridade, déficit financeiro do Regime Geral da Previdência Social – RGPS e do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, a partir de uma operação contábil simples: receita líquida menos despesas com aposentadorias, pensões,

⁴ LESBAUPIN, Ivo. *O governo Lula: O governo neoliberal que deu certo?* Disponível em: <http://www.gritodosexcluidos.com.br/documentos/20_governoLula_reeleicao.pdf> Acesso em: 24 jan.2007. “Neoliberalismo é uma corrente de pensamento que reatualiza, no final do século XX, o velho liberalismo econômico do século XVIII. Onde a idéia mais importante pode ser resumida numa frase: tudo para o mercado, nada para o Estado - entendido este último como o conjunto de instituições governamentais de um país. É caracterizado por redução do déficit fiscal, política monetária restritiva, exportações como motor do crescimento, liberalização do comércio exterior, desregulamentação, privatização e estabilização dos preços”.

benefícios rurais, e mesmo benefícios considerados assistenciais, a exemplo dos que são concedidos às vítimas da talidomida e do acidente com o Césio 137 de Goiânia.

Há na elaboração dos orçamentos uma incompreensão proposital do que seja Seguridade Social e, conseqüentemente, uma “desconsideração” com a totalidade das fontes de recursos que constituem a sua base de financiamento. Portanto, torna-se imprescindível uma reflexão da Seguridade Social como categoria fundante e central da análise, retirando de vez a ambigüidade que as coloca no mesmo “cesto”.

Inicialmente, sabemos que a Seguridade Social está positivada como um conjunto de ações dos poderes públicos e da sociedade destinada a assegurar o direito à saúde, à previdência social e à assistência social. No Brasil, como veremos no capítulo II, ela surgiu com a Constituição de 1988. Para a manutenção de seu sistema de proteção, a Carta Magna 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.

Importa, portanto, que esse conjunto de objetivos sociais de altíssima relevância, inerente a qualquer verdadeiro projeto social e democrático, seja garantido, principalmente, quando os gastos da Seguridade Social estão reunidos num orçamento único específico, destacado do orçamento geral da União, como estatuído na Constituição.

Esta avaliação poderá contribuir para equacionar tanto o problema do déficit, quanto do superávit previdenciário, pois é na elaboração e gestão desses recursos que o Estado apresenta peças contábeis onde o passivo é maior que o ativo.

Mesmo que este “arranjo contábil” não revelasse a impropriedade da falência previdenciária, restaria o argumento de que o caráter social, que garante o sistema de seguridade, extrapola a existência de qualquer déficit, principalmente quando ele é obtido apenas a partir da contribuição compulsória direta dos trabalhadores e empregadores. Pois, desta forma ele perde seu fundamento e cidadania.

A situação política, mais do que a questão financeira da Seguridade Social é agravada com a criação da DRU – Desvinculação de Recursos da União, pois ela é o instrumento que legitima a transferência dos ativos da seguridade para destinos e rubricas que favorecem o ajuste fiscal.⁵

Esse instrumento subtrai recursos da poupança dos trabalhadores, fragilizando o sistema previdenciário público e abrindo portas e condições econômico-financeiras e político-ideológicas para que o capital crie e apresente aos trabalhadores outro produto, outro fetiche: a Previdência Complementar ou Previdência Privada.⁶

Esse produto, apesar de não ser objeto de nossa análise, perpassará pelas nossas considerações, enquanto resultante do processo, visto que instrumentos normativos aqui analisados, tais como Emenda Constitucional - EC-20/98, Leis Complementares 108 e 109/2001 e a EC-41/2003 asseguram sua existência e implementam a contra-reforma da Previdência Social destituindo-a dos traços de política social universal e cidadã.

Organizamos e sistematizamos este trabalho priorizando, inicialmente, uma análise sobre a mundialização financeira e seus impactos sobre o sistema produtivo e as políticas

⁵ SERRANO, F. *Cinco dúvidas sobre o ajuste fiscal*. Disponível em: <http://www.desempregozero.org.br/artigos/cinco_duvidas_sobre_o_ajuste_fiscal.php> Acesso em: 10 jan. 2008. “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”.

⁶ GRANEMANN, Sara. *Para uma interpretação marxista da Previdência privada*. Tese (Doutorado em Serviço Social). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006. 10 p. “O suposto é o de que a ‘previdência privada’ é apenas uma mediação para a realização do capital portador de juros em uma época em que o crédito para o financiamento do capital produtivo se torna cada vez mais caro e, simultaneamente, uma força mobilizadora, sem precedentes, de recursos para ‘investimentos’ em mercados de capitais e capitais fictícios especialmente na sua ‘dimensão’ especulativa. Esta é a dimensão econômico-financeira da previdência privada. Outra função é a que se realiza conexas à destruição – ou às tentativas de – da previdência pública e faz erigir uma confiança desmesurada na iniciativa privada e nas instituições típicas da forma capital portador de juros como o lugar eficiente para a garantia das aposentadorias. (...) Dito de modo diverso, o eventual sucesso da ‘previdência privada’ somente se constitui se existir a ‘solidariedade’ da previdência pública: a previdência privada em si mesma não tem como produzir aposentadorias na média muito mais elevada do que o faz a previdência social”.

sociais no Brasil. A contemporaneidade do capital é, assim, ponto de partida e, provavelmente, de chegada.

O comportamento do Estado brasileiro no desmonte das políticas sociais e na situação de (in) previdência dos indivíduos desempregados, inativos e subempregados, frente à conjuntura de superávit primário merece, também, atenção especial, pois a contra-reforma “liga o sistema de seguridade de novo ao mercado, (...). Construída pelos trabalhadores como um movimento de resistência, mas, na medida em que se tornou estruturante do próprio capitalismo, a Seguridade Social passou a ser um componente importante da reprodução do sistema e ela não opera contra ele, ao contrário, opera a seu favor”.⁷

O Capítulo I faz um reconhecimento do que é a economia mundializada, demonstrando, desde logo, que ela proporciona aos países capitalistas desenvolvidos alta concentração de capital, que resulta em maior poder político econômico frente a outros Estados. Isto faz com que nossa análise ocorra nos planos político e econômico ao mesmo tempo, pois a gênese do regime de acumulação predominantemente financeiro concerne tanto à política como à economia. O capitalismo contemporâneo enquanto força que estagna o sistema produtivo provoca a residualidade das políticas sociais no Brasil.

A mundialização é uma mediação imprescindível para reprodução da sociedade burguesa, evidenciando que tal fenômeno produz efeitos sobre o Estado brasileiro, e acirra a crise⁸ no sistema produtivo, que reflete negativamente na base de financiamento da Previdência Social. A partir de então, apontamos evidência de que o déficit é uma manobra do capital, que hierarquiza e subordina o Estado aos seus interesses. Essa evidência abre espaço para discutir o sistema previdenciário brasileiro, a sua base de financiamento e a repartição de seus recursos. Permitindo compreender, ao final do estudo, que a liberalização financeira, que se traduz em uma multiplicação de produtos, entre eles a aposentadoria privada, está sedenta por apropriar-se, via contra-reforma, dos volumosos recursos da previdência pública.

O Capítulo II traz em memória o processo de institucionalização da Previdência Social no Brasil, e enfatiza, na história recente do país, a conquista da Seguridade Social em

⁷ OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003. 17 p.

⁸ KUJAWSKI, G. *A crise do século XX*. São Paulo: Ática, 1988. 248 p. “Crise e experimentada vivencialmente na ruptura das normas do cotidiano, na dificuldade global de viver, na insegurança, no mal-estar que acompanha nosso dia-a-dia”.

contexto de crescentes investidas e contra-reformas que intencionam restringir sua abrangência como sistema público de proteção social. Ignorando que o Brasil instituiu explicitamente o seu sistema de seguridade social caracterizado como proteção social.

(...) a sociedade deve proporcionar a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que, de outra maneira provocariam desaparecimento ou forte redução dos seus rendimentos em consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, enfermidade profissional, emprego, invalidez, velhice e morte, bem como de assistência médica e de apoio à família com filhos.⁹

Dirigimos um olhar sobre o cenário político-ideológico da contra-reforma previdenciária, quando os governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva insistem no desequilíbrio contábil como fundamento para restringir direitos previdenciários.

O Capítulo III apresenta os fluxos de caixa da Seguridade Social referentes aos exercícios de 2002 a 2007, que correspondem a duas peças orçamentárias de responsabilidade do governo de Fernando Henrique Cardoso e quatro do atual Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Esses fluxos revelam freqüentes retenções de valores da Seguridade Social nos cofres da União.

São peças técnicas que “arranjam” a contabilidade pública, e que, sob olhar desatento, comprovam o déficit e, arregimentam o consentimento popular para a extinção de direitos sociais. Estas peças, desprovidas de análise política, nada mais são do que receitas líquidas menos despesas, tanto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS como do Regime de Previdência Própria dos Servidores – RPPS.

Os dados aqui analisados foram disponibilizados pela Anfip, Unafisco, Anasp, Receita Federal do Brasil, e Tesouro Nacional. O relatório sobre suplementações orçamentárias com ativos da Seguridade Social, elaborado pela Assessoria do Senador Paulo Paim também fortaleceu a análise deste capítulo. Esses dados encontraram respaldo nos relatórios, textos e boletins produzidos pelo IPEA.

⁹ OIT - Convenção 102 de 1952. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/prot_soc.php> Acesso em: 05 out. 2008.

O Capítulo IV demonstra que o Estado, ao criar mecanismos legais, que permitam a utilização de recursos previdenciários para adimplir obrigações financeiras atípicas, ou seja, para garantir o ajuste fiscal, expropria a poupança dos trabalhadores. Assim, há uma denúncia declarada de que o Estado, responsável por gerir os recursos da Seguridade Social, na perspectiva de materializar direitos sociais, está, em nome do ajuste fiscal, realocando recursos para garantir superávit primário. Não obstante a legalidade desses atos pesará, historicamente, sobre os governos de FHC e Lula uma suspeição, senão ilegal, imoral pela subtração de recursos das políticas sociais que deveriam estar sendo aplicados para proteger os trabalhadores do desemprego e da miséria produzidos pela mundialização financeira que se agiganta e faz tremer sua própria base.

É paradoxal e indefensável a permanente suplementação de recursos previdenciários para atender outras obrigações fiscais, em especial o pagamento da dívida pública, enquanto persiste o discurso do déficit.

Fieis ao conceito de Seguridade Social argumentamos a favor da responsabilização civil do Estado, entendendo que ele causa danos às políticas sociais e aos trabalhadores ativos e aposentados. Assim sendo, concluímos que recursos existem, mas que há uma desvinculação de receitas, amparadas pela legislação, que tributa o trabalho e beneficia o capital.

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 (in) previdência social.

Portanto, se não há, efetivamente, um Sistema de Seguridade Social no Brasil é pela inoperância do Estado e não por ausência de financiamento.

Para estabelecer uma aproximação comprometida com esta análise é imprescindível aceitar a idéia de que o Estado administra recursos previdenciários que não lhe pertencem. E que, sendo mero gerenciador deveria preservá-los e não negligenciá-los. Enfatizamos que a gestão dos recursos previdenciários dos trabalhadores/as brasileiros/as 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”.¹⁰

¹⁰ CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. 4. ed. Campinas: Papirus, 1994. 98 p.

Toda a reflexão foi permeada pela lógica de que a Previdência Social é parte integrante da Seguridade Social, e que a sua contabilidade deve considerar o custo benefício da cidadania e da emancipação dos seus usuários. Desta forma, toda a problemática é remetida à Constituição Federal, parágrafo único do art. 194 e seus incisos:

Parágrafo único – Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a Seguridade Social, com base nos seguintes objetivos:

- I – universalização da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

Questão presente e preocupante é a incapacidade do sistema capitalista de garantir emprego e renda à demanda colocada pela própria sociedade de consumo. Assim, a força de trabalho humano determinante na produção da riqueza, cresce marginalizada e precarizada, resultando em total estado de (in)dignidade humana.

Reafirmamos que a natureza desta pesquisa é qualitativa, apesar da racionalidade exigida na quantificação dos dados. Estes foram coletados a partir de fontes bibliográficas e documentais, tais como leis, emendas constitucionais, decretos, normas, portarias, relatórios e resoluções do Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS; e base de dados já informatizada, como o AEFS/Infologos e o sistema SIAFI/Sidor da execução orçamentária do Governo Federal.

Capítulo 1

Capitalismo contemporâneo: a mundialização financeira

Para desmistificar os propósitos da contra-reforma e justificar a lógica cidadã da Seguridade Social faz-se necessário entender o sistema capitalista enquanto locus de demanda das políticas sociais, tornando inteligível a relação capital/trabalho com a proteção social do/a trabalhador/a.

Isto exige um retorno à gênese do capital e do trabalho para, em seguida, alcançarmos um entendimento, mesmo que reduzido, de contra-reforma, diante da complexidade da mundialização financeira, expressão atual do capitalismo contemporâneo. O esforço é no sentido de produzir uma análise política do fenômeno econômico, a partir da concepção materialista da história, “entendida agora estritamente como o quadro político e institucional que permitiu a emersão, sob a égide dos EUA, de um modo de funcionamento específico do capitalismo, predominantemente financeiro e rentista, situado no [...] prolongamento direto do estágio do imperialismo”.¹¹

Esta fase do capitalismo, como veremos, é o cenário da contra-reforma da Previdência Social, do desmonte da Seguridade Social e do Estado.

Nas suas origens já buscava o lucro, o uso de mão-de-obra assalariada, a moeda substituindo o sistema de trocas, o fortalecimento do poder da burguesia, as desigualdades sociais e a apropriação da mais-valia. Esta civilização mercantil pode ser definida como a civilização na qual a moeda se torna o principal termo da troca: “não mais o ciclo mercadoria-dinheiro-mercadoria, mas sim dinheiro-mercadoria-dinheiro, no qual a segunda quantidade de dinheiro é superior à primeira”.¹²

Com a comercialização as terras começam a ser arrendadas e a mão-de-obra a ser remunerada com um salário. Surge uma classe de comerciantes e artesãos numa região denominada de burgo, o que deu origem, identidade e nomenclatura à burguesia.

¹¹ NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia Política uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006. 211 p.

¹² CHÂTELET, François; HUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. *História das Idéias Políticas*. Carlos Nelson Coutinho (Tradução), Rio de Janeiro: Zahar, 1985. 12 p.

Essa burguesia medieval implanta uma nova configuração à economia européia onde a busca pelo lucro e a circulação de bens a serem comercializados em diferentes regiões ganham maior espaço. A prática comercial substitui o valor-de-uso das mercadorias pelo seu valor-de-troca. O comerciante deixa de julgar o valor das mercadorias a partir de sua utilidade e passa a calcular custos e lucros a serem convertidos em uma determinada quantia monetária, tendo como fim máximo a obtenção de lucros e o acúmulo de capitais. Prática que exige uma constante demanda pela expansão do comércio.

No final da Idade Média a crescente classe comerciante burguesa apóia a formação de Estados nacionais e, aliada ao poder militar da nobreza, passam a contar com o poder político para dominar novos mercados, regular impostos e padronizar moedas.

A partir das numerosas burguesias locais de diferentes cidades nasceu lentamente a classe burguesa. As condições de vida dos diferentes burgueses, em decorrência da oposição às relações sociais existentes e do tipo de trabalho que isto impunha, tornaram-se simultaneamente condições comuns a todos eles e independentes de cada indivíduo. (...). Com o surgimento do vínculo entre as diferentes cidades, essas condições comuns se transformaram em condições de classe.¹³

Essas transformações marcaram a passagem da Idade Média para a Idade Moderna e incentivaram o nascimento do chamado capitalismo mercantil. Nesse contexto, os Estados nacionais incentivaram a descoberta e o domínio de novas áreas de exploração econômica por meio do processo de colonização. Nessa época o capitalismo mercantil cria uma economia de aspecto concorrencial onde as potências econômicas fazem acordos, implantam tarifas e promovem guerras com o objetivo de ampliar suas perspectivas comerciais.

No entanto, a relação harmônica entre a burguesia e os monarcas ganha uma nova feição, na medida em que a manutenção dos privilégios da nobreza se transforma em empecilho ao desenvolvimento burguês.

Nesse momento, os princípios da filosofia iluminista defendem maior autonomia das instituições políticas e criticam a ação autoritária da realeza. Nesse contexto de valores as

¹³ MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. 9. ed., São Paulo: Hucitec, 1993. 83 p.

revoluções liberais foram iniciadas pela convulsão sócio-política que ganhou espaço na Inglaterra do século XVII. Na ilha britânica tem-se a primeira experiência de limitação do poder real em favor de maior autonomia da economia durante o processo da Revolução Inglesa. As autoridades monárquicas ficaram submetidas ao interesse de outro poder com forte capacidade de intervenção política. Essa mudança na Inglaterra beneficiou diretamente a burguesia nacional ao conceder maiores liberdades para empreender acordos diplomáticos e articular os diversos setores da economia britânica ao interesse das atividades comerciais.

É também na Inglaterra que o capitalismo ganha novas forças com a Revolução Industrial, quando os trabalhadores perdem o controle do processo produtivo, e passam a trabalhar para um patrão, na qualidade de empregados ou operários, perdendo a posse da matéria-prima, do produto final e do lucro. Esses trabalhadores passam a controlar máquinas que pertenciam aos donos dos meios de produção os quais passam a receber todos os lucros. A industrialização introduz o trabalho assalariado, onde não importa apenas o atendimento das necessidades particulares e imediatas dos indivíduos, que passa a ser mera peça de uma engrenagem. Ele é despojando do poder e da vontade de intervir no processo produtivo. O trabalhador é parte de uma organização regulada de fora, sem nenhum sentido para ele. Segundo Marx (1978) o trabalho não vale em absoluto por si mesmo: válido é apenas o salário que se obtém em troca. É um trabalho alienante onde os trabalhadores deixam de pertencer a si próprios, porque são compelidos a vender-se para subsistir.

A experiência da revolução imprime um novo ritmo de progresso tecnológico e integração da economia onde visualizamos feições próximas à economia do mundo contemporâneo, visto que o capitalismo viveu diversos momentos de crise, e ainda assim, novas formas de rearticulação das políticas econômicas e o progresso tecnológico conseguiram dar suporte para que ele alcançasse novas fronteiras.

O excedente econômico passa a ser o elemento central de toda a produção capitalista. É assim que o capital se recria. Produz mais do que o necessário e subtrai valores do trabalhador. É a realização da mais-valia. É o persistente e alienante sistema de produção e reprodução do capital. É um sistema de produção em uma massa crescente de mais-valia, através do sobretrabalho, “em que a apropriação real dessa mais-valia subordina-se à possibilidade de vender realmente “as mercadorias que contêm tal mais-valia, pelo menos, ao

seu preço de produção (incluindo o lucro médio), ou a preços que permitam realizar superlucros”.¹⁴

Por um lado, a produção em massa traz benefícios como a queda nos preços das mercadorias, mas também o desemprego, baixos salários, péssimas condições de trabalho, poluição do ar e rios, bem como acidentes de trabalho para os operários das máquinas. Problemas enfrentados ainda nos dias atuais.

O lucro obtido nesta relação de produção, evidentemente, permanece com o capitalista, proprietário dos meios de produção, que pouco remunera a força de trabalho assalariada.

No século XIX a Ásia e a África são incluídas neste sistema. “Continentes explorados pelos europeus, em um contexto conhecido como neo-colonialismo, e suas populações foram dominadas à força e tiveram suas matérias-primas e riquezas exploradas pelos europeus”.¹⁵ Assim estas pessoas foram forçadas a trabalhar em jazidas de minérios e a consumirem os produtos industrializados das fábricas européias.

Com o crescimento da produtividade surge a divisão do trabalho e a preocupação com o Estado e a sociedade. E, conseqüentemente, surgem teorias revolucionárias que explicam o capitalismo e a sociedade que o conforma, entre as quais encontramos o pensamento de Marx e Engels.

Assim entendemos que o sistema de proteção social, que se consolida após a segunda Grande Guerra, e quando ocorre a expansão do capital e se ergue, em diferentes formatos, o Estado Social, é resultado desta conformação capitalista. E o próprio Keynes (1988) defendeu a intervenção estatal objetivando fortalecer a economia. “O Estado, com o Keynesianismo, tornou-se produtor e regulador, o que não significava o abandono do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção. Keynes defendeu a liberdade individual e a economia de mercado, mas dentro de uma lógica que rompia com a dogmática liberal-conservadora da época”.¹⁶

É assim que, na realização da produção e reprodução do capital surgem as instituições sociais, mas também os banqueiros, os cambistas, os investidores, o capital transnacional e os

¹⁴ MANDEL, E. *A crise do capital*. Campinas: Unicamp/Ensaio, 1990. 209 p.

¹⁵ HOBBSBAWM, Eric J. *Da revolução industrial inglesa ao imperialismo*. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. 164 p.

¹⁶ BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social, fundamentos e história*. 2. ed., São Paulo: Cortez: 2007. 84 p.

ganhos relacionados não apenas à exploração do trabalho, mas ao dinheiro em circulação e à poupança dos trabalhadores. A “estrutura da sociedade deixa de fundar-se em laços naturais para pautar-se por laços propriamente sociais, isto é, produzidos pelos próprios homens¹⁷.” No século XX, tem-se o Capitalismo Monopolista Financeiro, fase que vai ter no sistema bancário, nas grandes corporações financeiras e no mercado globalizado o seu grande desenvolvimento. Este fenômeno está em pleno funcionamento nos dias atuais, quando grande parte dos lucros e do capital em circulação no mundo passa pelo sistema financeiro. É a mundialização, processo que permite que as grandes corporações produzam em diversas partes do mundo, buscando a redução de seus custos.

O capitalismo é, portanto, força preponderante para explicar as relações sociais passadas e presentes. A fome de lucro, agora, no seu estágio mais avançado, a financeirização, aguça seu apetite e expande-se por todo o planeta. A exploração da força de trabalho, ainda submetida aos ditames do capital, enquanto forma produtiva de mais valor permanece central à acumulação.

As empresas, dentro de uma economia de mercado, vendem seus produtos para vários países, mantendo um comércio de grandes proporções. Os sistemas informatizados ampliam e possibilitam a circulação e a transferência de valores em tempo quase real. É a expressão do mercado mundial.

A necessidade de um mercado em constante expansão para os seus produtos persegue a burguesia por todo o globo terrestre. Tem de se fixar em toda a parte, estabelecer-se em toda a parte, criar ligações em toda a parte. A burguesia, pela sua exploração do mercado mundial, deu uma forma cosmopolita à produção e ao consumo de todos os países.¹⁸

Nesse contexto, registra-se também um “crescente envolvimento social e econômico do governo nas economias modernas e industriais, incluindo as democracias capitalistas ocidentais, um envolvimento que permeia os serviços sociais, o emprego, os meios de comunicação e mesmo a própria produção”.¹⁹ As relações do capital, segundo Marx, passam a

¹⁷ SAVIANI, Dermeval. *Trabalho e Educação: Fundamentos ontológicos e históricos*. Revista Brasileira de Educação n. 34, São Paulo: Anped, 2007. 158 p.

¹⁸ MARX, K; ENGELS, F. *Obras escolhidas Marx e Engels*. MOURA, Eduardo (org.), tomo I, Lisboa: Edições Avante, 1982. 110 p.

¹⁹ CARNOY, M. (*op. cit.*, 63 p.).

ser compreendidas através da premissa de que cada época histórica, marcada pelo modo de produção nela dominante, tem suas próprias leis de desenvolvimento. A consciência humana que determina as relações individuais é fruto das condições materiais, ou seja, da relação estabelecida na produção, distribuição e consumo das mercadorias.

Assim a estratégia de mundialização do capital parece trazer consigo a idéia de integração das riquezas e dos bens socialmente produzidos, no entanto, ocorre justamente o contrário. “Esta estratégia é global para ela, mas é integradora ou excludente para os demais atores, quer sejam países, outras empresas ou trabalhadores”.²⁰ A mundialização tem como característica um duplo movimento de polarização. A primeira é interna a cada país, e a segunda é internacional que distancia países ricos de países pobres. Estes já não são considerados nem como subordinados, pois não apresentam interesse econômico e nem estratégico para aqueles que estão no centro do oligopólio.

São pesos mortos (...). O sistema mundial “começa a se tornar integrado quanto às mercadorias; (...) tende igualmente a se integrar no que diz respeito às tecnologias e às novas técnicas financeiras (...). Mas não está integrado quanto ao trabalho”. Ora, um mercado não-integrado nessa terceira dimensão permite que as companhias explorem a seu bel-prazer as diferenças de remuneração do trabalho, entre diversas regiões (depois de mandar pelos ares a legislação trabalhista e as convenções salariais nacionais), entre diferentes países (como no seio da CEE), entre continentes.²¹

Portanto, se o sistema mundial não está integrado em relação ao trabalho, não está também em relação ao preço de venda da força de trabalho, tampouco está preocupado com a proteção social do trabalhador. A mundialização caracteriza-se, sobremaneira, pela sua busca de lucros.

1.1 – A mundialização financeira e seus impactos sobre o sistema produtivo

A mundialização é uma expressão carregada de sentido ideológico, pois aparece não somente no âmbito das relações econômico-financeiras, mas também na luta de classes. Ela

²⁰ CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996. 37 p.

²¹ *Ibid.*, 40 p.

designa, de forma geral, o discurso de classe dominante, “os fenômenos de interdependência em escala mundial das sociedades contemporâneas”.²²

Com a mundialização financeira o capital estabelece, definitivamente, uma força e domínio sobre o Estado. Ambos combatem toda e qualquer força contrária a seus interesses, a exemplo do que ocorre com o socialismo.

Na “última década do século XX, a ruína do “marxismo-leninismo” é apontada como causa para eliminar-se o socialismo enquanto alternativa à ordem capitalista, comprometendo a idéia mesma da proposta de transição socialista”.²³ Mas, o capitalismo tem dado provas de não ser a melhor alternativa para a sociedade, visto produzir concentração demasiada da renda, miséria, destruição, violência, abandono e divisão enorme entre proprietários dos meios de produção e a força de trabalho. Sem contar que está totalmente fora do controle institucional, principalmente porque o ideário neoliberal²⁴ propõe que o Estado não interfira na economia.

No capitalismo moderno, a classe dos grandes proprietários do capital é relativamente unida, possuiu partes de todos os setores da economia (por meio de seus títulos) e os controla (através de suas instituições financeiras). Isto não impede que as atividades propriamente financeiras e o setor financeiro tenham adquirido, no neoliberalismo, uma maior importância. Por um lado, tais atividades tornaram-se muito mais rentáveis e, por outro, o controle da economia nacional e mundial pelas instituições financeiras é crucial na manutenção e perpetuação da ordem neoliberal.

Por tais razões é que falamos de bom grado em financeirização e em mundialização financeira.²⁵

Na década de 70 o capital registra certo esgotamento, apresentando significativa queda das taxas de lucros e a exigência de uma reestruturação no seu modo de produção. É neste período que ele volta-se fortalecido contra a classe trabalhadora, como forma de impedir seu

²² AMIN, Samir. Capitalismo, imperialismo e mundialização. In: SEOANE, J; TADDEI, E. (orgs). *Resistências mundiais: de Seattle a Porto Alegre*. Petrópolis: Vozes, 2001. 15 p.

²³ SIMIONATTO, Ivete. *Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 3. ed. Cortez, São Paulo: 2004. 246 p.

²⁴ DUMENIL, Gerard; LÉVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. in: BOSCHETTI, Ivanete, PEREIRA, Potyara, CÉSAR, Maria Auxiliadora, CARVALHO, Denise Bomtempo Birche (org.) *Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo*. Brasília: Kaco, 2004. 17 p. “Sua razão de existir é a restauração da renda e do patrimônio das frações superiores das classes dominantes”.

²⁵ *Ibid.*, 13 p.

esgotamento. Para imprimir fortalecimento do capital os países imperialistas recorrem ao projeto neoliberal e à privatização do próprio Estado, que entrega patrimônios públicos aos investidores privados e mundializados. A revolução das tecnologias da comunicação e informação, em conjugação com a liberalização dos movimentos de capitais a nível mundial, a expansão do crédito e a criação de novos instrumentos financeiros, aumentam a especulação e a volatilidade dos mercados financeiros.

A crescente financeirização do capital e o seu processo de concentração e centralização aceleram as fusões de grandes empresas. Assim o capital cria-se, transforma-se e reforça-se mesmo diante de suas inúmeras crises.

A história, real e concreta, do desenvolvimento do capitalismo (...) é a história de uma sucessão de crises econômicas – de 1825 até as vésperas da Segunda Guerra Mundial, as fases de prosperidade econômica foram catorze vezes acompanhadas por crises (...). Em pouco mais de um século, como se constata, a dinâmica capitalista revelou-se profundamente instável, com períodos de expansão e crescimento da produção sendo bruscamente cortados por depressões, caracterizadas por falências, quebraadeiras e, no que toca aos trabalhadores, desemprego e miséria.²⁶

Ainda assim, o capital recompõe monopólios e oligopólios em praticamente todos os setores da economia, com as grandes empresas controlando extensas redes subsidiárias e subordinando as empresas subcontratadas.

As medidas tomadas no contexto interno dos países mais ricos, na tentativa de superar a crise, voltam-se para a reanimação monetária, ou seja, há uma injeção de recursos por parte do Estado, o que aumenta o déficit dos países imperialistas, mas ameniza a crise do capital e também a especulação.

De fato essas análises modernas não fazem mais do que retomar as idéias que Keynes já havia adiantado (...) que em face da incerteza no futuro, os agentes econômicos têm que escolher entre duas atitudes: “empreender”, o que consiste em prever o rendimento descontado dos investimentos produtivos; ou “especular”, o que volta a prever a “psicologia do mercado”. A especulação é

²⁶ NETTO, J.P.; BRAZ, M. (op. cit., 156 p.).

definida como um comportamento de preferência pela liquidez e de proteção contra a incerteza.²⁷

Isto confirma a atualidade do pensamento de Lênin sobre o imperialismo, pois já em 1916 ele apontava a transição do capitalismo para uma fase superior. Marx e Engels afirmam que a “democracia burguesa é uma democracia para uma minoria insignificante, uma democracia para os ricos, onde os capitalistas não somente controlam as instituições políticas da sociedade capitalista, mas estruturam as instituições de um modo que garanta aquele controle²⁸

Tendo em conta esta premissa, fica evidente que o capital controla o Estado, para, através dele se glorificar. A intervenção estatal nas transações financeiras se limita ao estritamente necessário, enquanto que, sem controle, o capital vai se concentrando de uma forma altamente perigosa para si e para a sociedade, visto que a “camada composta pelo 1% que possui renda mais alta recebeu mais de 16% do total da renda dos EUA antes da crise de 1929 e da II Guerra Mundial (...). Com o fim da guerra, este índice caiu subitamente para 8% e continuou aí até começo dos anos 1980. (...). A restauração da condição destas classes continua, entretanto, incompleta”.²⁹

Marx e Lênin apontam essa contradição, visto que uma das características do capitalismo é a tendência para a concentração da produção. Esta por sua vez acompanha o desenvolvimento das forças produtivas, utilizando a concorrência que germina o capitalismo monopolista.

Assim o processo de centralização do capital aprofunda-se. Por outro lado, o capital financeiro assume, num primeiro tempo, através dos bancos, a arrecadação de capital-dinheiro para a sua transformação em capital ativo, com a captação de depósitos e de seu empréstimo à classe capitalista.

As dificuldades para obtenção de lucros satisfatórios, na esfera produtiva, para a acumulação de capital, em paralelo com as facilidades de obtenção de elevados lucros em curto prazo na esfera financeira, contribuem para o predomínio e o desenvolvimento do

²⁷ PLIHON, Dominique. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista Keynesiano, In: CHENAIS, François, *A mundialização financeira. Gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998. 125 p.

²⁸ CARNOY, M. (op.cit., 82 p.).

²⁹ DUMENIL, G; LÉVY, D. (op. cit., p.17,18).

capital financeiro em detrimento do sistema produtivo e, conseqüentemente, do trabalho assalariado.

O problema que enfrentamos atualmente é que o regime do pós-guerra, de moeda de crédito gerida pelo Estado, foi abalado durante a crise de estagflação da década de 70, e que, até hoje, não apareceu outro sistema viável para substituí-lo. Quando os governos fizeram a concessão de liberalizar as taxas de câmbio (em 1973) e as taxas de juros (em 1979-1980), desencadearam, ao mesmo tempo, fortes tensões desestabilizadoras nos mercados. Novas formas de moeda bancária privada proliferaram, afetando a eficácia das políticas monetárias e das regulamentações bancárias.³⁰

Sem regulamentação eficaz há uma expansão econômica que aumenta os lucros do capital financeiro, enquanto os períodos de depressão ajudam no saneamento e reorganização das empresas mais fracas, e a sua aquisição a baixo preço, arrastando consigo os pequenos investidores. É a exportação do capital e sua efetiva transferência para outros países onde o sistema ainda se encontra incipiente, garantindo, assim, a extração de mais-valias e maiores taxas de lucro através de países com menores custos de produção, como é o caso do Brasil.

A promoção da troca em nível nacional e internacional em que assenta o sistema capitalista, a transformação do bem econômico em mercadoria, incluindo o próprio trabalho, dá lugar à exportação do capital. Este processo acelera o desenvolvimento do capitalismo nos países recipientes destes fluxos, e torna-se um meio de promover a exportação de mercadorias.

A mundialização do capital e das economias mais desenvolvidas aumenta as aglomerações e a cartelização dos ramos da indústria internacional, como também do ramo financeiro, desenvolvendo-se os mercados de capitais financeiros nos países subdesenvolvidos e/ou em desenvolvimento.

No entanto, o capital-dinheiro acumula-se num número reduzido de países exportadores de capital, e cresce a importância das receitas provenientes dos juros e dividendos, assim como da especulação. O volume de capital financeiro cresce irracionalmente também em comparação ao valor do trabalho.

³⁰ GUTTMANN, Robert. As mutações do capital financeiro. In: *A mundialização Financeira gênese, custos e riscos*. CHESNAIS, François (coordenador), São Paulo: Xamã, 1998. 85 p.

Os elevados volumes dos fluxos financeiros assumem um papel crucial na crescente volatilidade e instabilidade dos mercados financeiros internacionais, assim como na inflação dos mercados bolsistas, no despontar de crises financeiras e na sua tradução na esfera real, com efeito direto no investimento, consumo e emprego.

O impacto das crises financeiras sobre a esfera real é o maior grau de contágio financeiro das recessões, que chega afrontando o trabalho em diversas regiões do mundo. O contágio pode ser observado nas últimas crises econômicas, como a crise do México de 1995, a crise asiática em 1997/1998, com o seu contágio à Rússia em 1998 e ao Brasil em 1999. E agora (2008) a crise americana e o seu contágio tanto aos países do primeiro mundo, como àqueles que se colocam na posição de estarem “em desenvolvimento”. O reflexo desta última crise no Brasil será abordado no item seguinte.

Retomando, temos que, a força do capital financeiro pode também ser apreendida pelo peso dos seus intermediários, que são as instituições de crédito e as empresas de seguros.

Assim, assume papel de relevo a abertura dos sistemas nacionais de pensões à lógica de rentabilização privada, de onde se destaca o peso dos fundos de pensões no investimento mundial.

ILUSTRAÇÃO 01



FONTE: Disponível em: <<http://web.infomoney.com.br/templates/news/view.asp?codigo=816283&path=/investimentos/noticias/fundos/>> Acesso em: 13 set. 2007.

Os resultados financeiros destes Fundos mostram a ferocidade do capital e seu desenvolvimento autônomo, enquanto, em ritmo mais lento, seguem as forças produtivas.

Sua importância nos Estados Unidos deriva do papel central que desempenham nas sociedades por ações e por serem os principais responsáveis pelas transações realizadas no mercado: 80% de tais transações são controladas por eles. Dentre os Investidores Institucionais os fundos de pensão detêm 25% do capital do conjunto das firmas americanas e cerca de metade do capital das vinte e cinco maiores grandes sociedades em 1997.³¹

Nesta complexidade de produtos, as grandes potências concorrem entre elas ou aglomeram-se formando assim duas frentes que impedem o desenvolvimento do sistema

³¹ LAVIGNE, Stéphanie. *L'industrie des fonds de pension – les investisseurs institutionnels américains*. Série Économie et Innovation. Collection L'esprit économique. Paris/Dunkerque. L'Harmattan/Innoval, 2004. e NIKONOFF, Jacques. *La comédie des fonds de pension – une faillite intellectuelle*. 2. ed. Paris: Arléa, 2000. (apud Granemann, S. op. cit., 34 p.).

produtivo. O grau de financeirização da economia mundial potencia a instabilidade e, de alguma forma, a imprevisibilidade das crises do sistema.

A financeirização e a concentração do capital acentuam, também, as desigualdades entre países e povos, pois à “medida que se acumula capital, a situação do trabalhador, qualquer que seja o seu pagamento, alto ou baixo, tem de piorar”.³²

No pico da concentração de riquezas nos países de primeiro mundo, há, no outro lado da “moeda” um contingente de 50% dos trabalhadores do Planeta vivendo com menos de 2 (dois) dólares por dia.

Considerando la cantidad total de personas sobreviviendo con menos de 2 dólares diarios en 1990 (2.653 millones) las previsiones para 2015 estiman que esta cifra sea de 2.144 millones. En este caso, la composición es levemente diferente ya que al importante aumento de personas por debajo de los 2 dólares diarios en África Subsahariana se agrega un leve aumento de su magnitud en el sur de Asia. Estas estimaciones dan cuenta de que el buen desempeño esperado para los países del sur de Asia en referencia a la pobreza por 1 dólar diario, no alcanzaría para mejorar la situación de las personas que vivirían con menos de 2 dólares AL día ya que un gran contingente de población apenas rebasaría el umbral de 1 dólar diario manteniéndose por debajo de los 2 dólares. Considerando la evolución en las últimas décadas de la pobreza medida a través de 1 dólar diario puede observarse que hacia el año 2000 se redujo en más de 30 millones la cantidad de personas que vivían con menos de 1 dólar diario.³³

A miséria e a riqueza crescem, a primeira espalha-se, e a segunda concentra-se entre um pequeno grupo de “privilegiados”. Assim a liberalização e a mundialização caminham juntas, uma reforça a outra e os governos tornam-se colaboradores da força que desencadeia o desemprego e a miséria.

O trabalho, central na forma de organização da sociedade, tanto no provento do trabalhador como de sua família e no financiamento das políticas públicas, passa, com a mundialização financeira, a desintegrar-se. O trabalho, enquanto emprego e assalariamento já não é mais referência para pensar a organização e a sustentação da vida humana contemporânea. “O grau de predominância do capital sem território, e o seu controle sobre as

³² MARX, Karl . O Capital. t.I,v.2, São Paulo: Abril Cultural, 1984. 210 p.

³³ BATTYÁNY, Karina; CABRERA, Mariana; MACADAR, Daniel. *La pobreza y la desigualdad em América Latina*. Ocasiales n. 4, Uruguai: Soledad Bervejillo, 2004. 09 p.

instituições políticas e o sistema produtivo desvaloriza o trabalho, subordina as relações sociais ao mercado e mercantiliza a vida”.³⁴

Incompreensivelmente, a crise que alcança o capital financeiro, assusta tanto o capitalista como o trabalhador/a, visto que resultado positivo ou negativo para o capital, pouco reflete na sua qualidade de vida e/ou beneficia seu próprio orçamento. O que se traduz em outro grande conflito. O colapso do capital ameaça e é visto como possibilidade real, pois o conjunto dos capitalistas mundiais não obedece a nenhum planejamento global.³⁵

“A contradição insuportável no mundo capitalista é que o trabalho, antes entendido como essencial, visto que a riqueza das nações passou a ser definida como o trabalho de seus habitantes e os meios disponíveis para realizá-lo melhor (...) se converteu no fundamento ético – e não apenas econômico – do capitalista, e a marca por excelência da civilização”,³⁶ embora sendo forma de produzir valor, depara-se com uma estrutura contraditória que embasa o modo de vida e de pensar dos trabalhadores/as, que não perceberam, concretamente, outra forma de prover, senão pelo salário, as suas necessidades humanas elementares.

O mundo carece de uma nova forma de economia, de forma que as estruturas não tenham organizações tão opressoras.

1.2 – A mundialização financeira e seus impactos sobre a produção e as políticas sociais no Brasil

A evolução do capitalismo mundial, como percebemos, é também dialética. O capital tem a sua história. Seus grandes milagres econômicos são reais e, suas crises também. Agora, há uma mudança no processo de acumulação do capital em escala mundial, que passa da expansão produtiva para a expansão financeira. Nas décadas de 50 e 60 do século XX, o capitalismo mundial viveu sua “Era Ouro”. No entanto, vale considerar “que si Marx nos enseñó algo esto era, seguramente, que el mundo de las apariencias nos engaña y que la tarea

³⁴ POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999. 29 p.

³⁵ NETTO, J. P; Braz, M. (op. cit. p.156-161).

³⁶ NUM, J. El Futuro Del empleo y La tesis de La masa marginal. In: *Desarrollo Económico*, Ciências Sociales, n.152, Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico e Social, 1999. 992 p.

de la ciência es penetrar detrás de las apariencias e identificar lãs fuerzas que allí se encuentran”.³⁷

O que se verifica ao constatar que, no final da década de 70 e início dos anos 80, os industriais descontentes com o baixo lucro de suas corporações e com os empecilhos gerados pelos movimentos operários passam a canalizar o lucro de suas corporações, mais no capital financeiro do que no setor produtivo.

As atividades são concentradas na expansão financeira gerada pelos altos lucros do fluxo de capital especulativo. “O setor financeiro parece, então, se autonomizar do setor produtivo. A relação que existe entre esses dois setores torna-se mais e mais misteriosa e pouco transparente”.³⁸ E, pela mesma forma, os Fundos de Pensão ganham relevância, também no Brasil.

ILUSTRAÇÃO 02



FONTE: Disponível em: <<http://web.infomoney.com.br/templates/news/view.asp?codigo=816283&path=/investimentos/noticias/fundos/>> Acesso em: 13 set. 2007.

³⁷ HARVEY, David. Los limites del capitalismo y la teoria marxista. México: Fondo de Cultura Económica, 1990. 145 p.

³⁸ SALAMA, Pierre. A financeirização excludente: as lições das economias latino-americanas. In: CHESNAIS, François (coord.) *A mundialização financeira: Gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998. 239 p.

Os Fundos de Pensão, mesmo estando no ranking das maiores organizações do mundo, começam a sentir os sintomas da crise financeira atual. O mal-estar da mundialização reflete sobre as instituições nacionais, causando perdas financeiras significativas:

(...) prejuízo de R\$ 10 bilhões ao fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil (Previ), revelou o presidente da entidade, Sérgio Rosa, em evento na Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). A carteira de renda variável da Previ, antes da crise, estava em R\$ 90 bilhões e, agora, caiu para R\$ 80 bilhões. (...) “Nós achamos que o valor das ações vai voltar, essencialmente”. Ele admitiu que, no curto prazo, a perda terá impacto no resultado do fundo. “Mas nada que afete o pagamento de benefícios, liquidez. Nada disso. Terá impacto no valor da carteira. Mas nós acreditamos que as empresas em geral, como Petrobras, Vale, Perdigão, Embraer, CPFL, tudo isso, eu acho que vai recuperar o valor no médio prazo”.³⁹

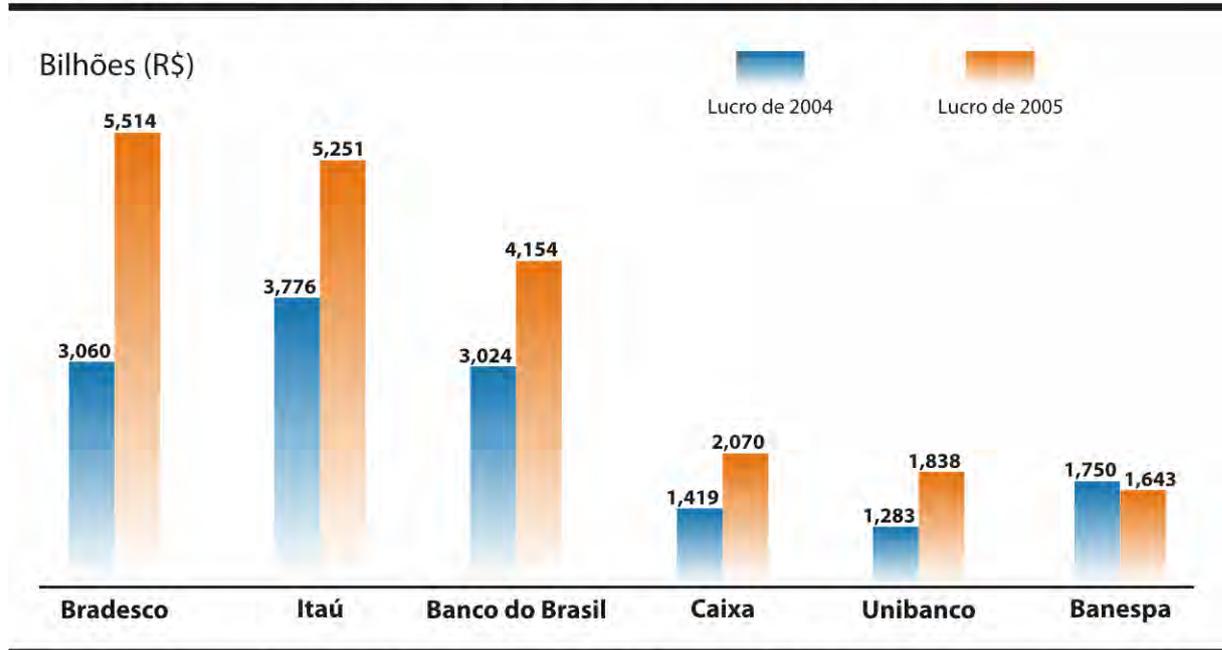
Isso prova que as oscilações inerentes ao mercado internacional manifestam-se em todo o mundo capitalista, e que poderá haver repercussões negativas no Brasil. Portanto, o Brasil, a sua economia e, conseqüentemente, os investimentos em políticas sociais estão mais ameaçados do que nunca. É a ciranda do mal-estar.

A Folha de São Paulo de 12 de março de 2007 trouxe uma matéria que demonstra um dos aspectos mais significativos da mundialização financeira no Brasil: a rentabilidade dos bancos nacionais. O artigo afirma que em 2006, as 104 instituições que atuam no país lucraram R\$33,4 bilhões, o que representa um retorno de 22,9% sobre o patrimônio líquido destas instituições, dando ênfase ao fato de que enquanto a receita com tarifas e com juros impulsiona resultados positivos para os bancos, estas instituições paralisam seus gastos com funcionários, o que traz impacto direto sobre o emprego, a renda e o financiamento da Seguridade Social.

Em 2005 e 2006, ainda com quedas de juros, os Bancos instalados no Brasil bateram recorde de rentabilidade pelo segundo ano consecutivo. O que demonstra o potencial de retorno destas instituições diante de um crescimento insignificante da economia brasileira e da pouca expressividade das políticas sociais.

³⁹ JORNAL DA MÍDIA. *Fundo de Pensão do Banco do Brasil*. Disponível em: <http://www.jornaldamidia.com.br/noticias/2008/09/26/Brasil/Fundo_de_pensao_do_Banco_do_Brasi.shtml> Acesso em: 26 set. 2008.

GRÁFICO 01. Ranking de lucros no sistema bancário - Brasil



FONTE: Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u105488.shtml>> Acesso em: 13 set. 2007.

O Banco Central, através de dados, declara que apenas nos anos de 2002, 2005 e 2006 o retorno sobre o patrimônio líquido do setor bancário, como um todo, ultrapassou 20%. Em 2007 a rentabilidade destas instituições foi recorde novamente.

O Bradesco foi o primeiro a divulgar o seu balanço, demonstrando que seu lucro líquido no primeiro semestre foi de R\$ 4,007 bilhões - um novo recorde histórico, 27,9% a mais do que o obtido no mesmo período do ano passado. Na seqüência, o Itaú superou seu concorrente no pódio dos especuladores, declarando lucro no semestre de R\$ 4,016 bilhões, resultado 35,8% superior a 2006. O Banco do Brasil, que embora seja público e opere de forma similar ao das instituições privadas, ficou em terceiro lugar com R\$ 2,477 bilhões, uma estranha queda de 36% no lucro. Os dois bancos privados concentram as maiores operações financeiras, num processo de acelerada e perigosa monopolização deste setor.⁴⁰

⁴⁰ BORGES, A. *Lula e o lucro recorde dos bancos*. Disponível in: <<http://www.fazendomedia.com/novas/politica160807.htm>> Acesso em: 16 ago. 2007.

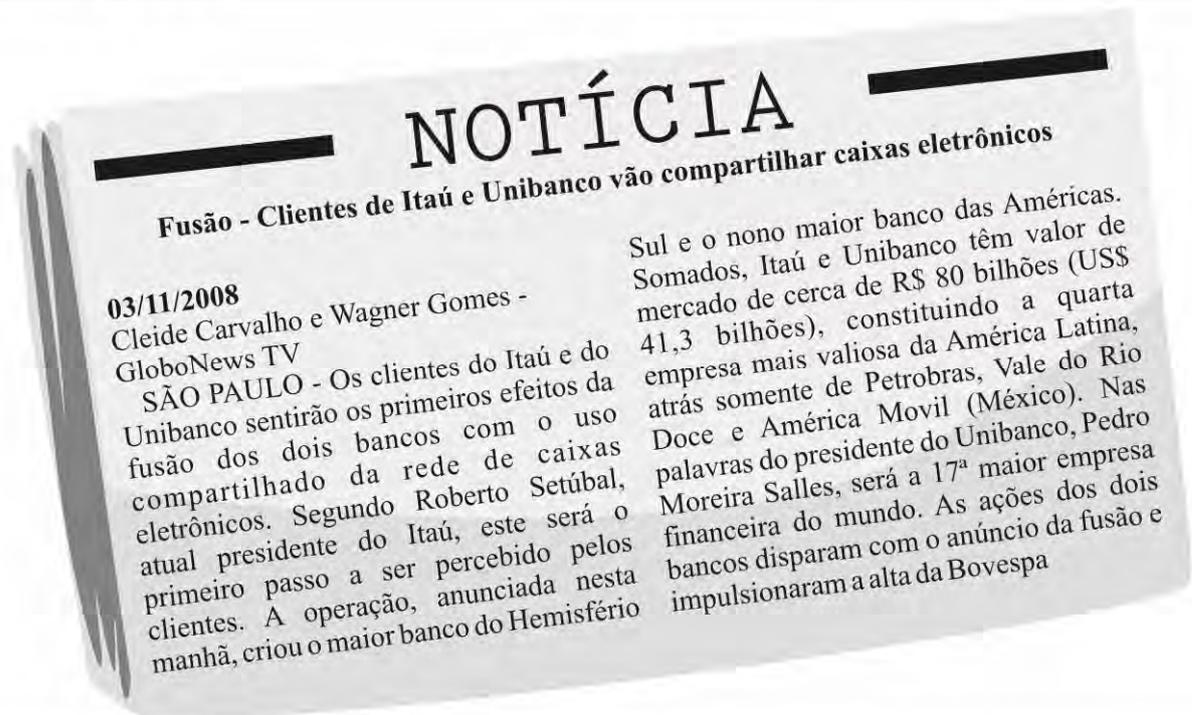
Esse dinheiro que gera dinheiro impossibilita o financiamento dos demais setores da economia, gerando desemprego e refletindo, negativamente, no financiamento das políticas sociais. Produzindo a espetacularização da miséria.

No extremo oposto dos lucros recordes dos banqueiros, parte da população vive na miséria. O governo ainda está atolado na imensa dívida pública que já supera R\$ 1,198 trilhão, e é forçado a desembolsar cerca de R\$ 150 bilhões ao ano para pagar somente os juros. A taxa Selic do Banco Central, que regula os pagamentos dos depósitos compulsórios e da dívida pública é de 11,25%, a segunda maior taxa do planeta. Já as empresas privadas e os cidadãos comuns permanecem dominados por estes agiotas, pois a taxa de juros cobrada pelos bancos nos empréstimos para pessoas jurídicas é de 25,3% e a taxa para as pessoas físicas é, em média, de 49,1% ao ano. No caso das operadoras de cartão de crédito, ela atinge, em média, 122% ao ano.⁴¹

Economistas, consultores e executivos dos próprios bancos atribuem esta rentabilidade ao aquecimento da economia brasileira, que, indubitavelmente não reflete na vida cotidiana da população. Há quem aponte a falta de concorrência no setor como um dos fatores que mais tem gerado ganhos para os bancos. Há uma cartelização do sistema financeiro privado. O próprio Fundo Monetário Internacional – FMI reconhece que os bancos brasileiros são pouco competitivos e funcionam como um oligopólio, pois poucas instituições controlam o mercado. As fusões acontecem com a rapidez necessária à manutenção do controle. Como a fusão que Itaú e Unibanco acabam de anunciar.

⁴¹ Ibid.

ILUSTRAÇÃO 03

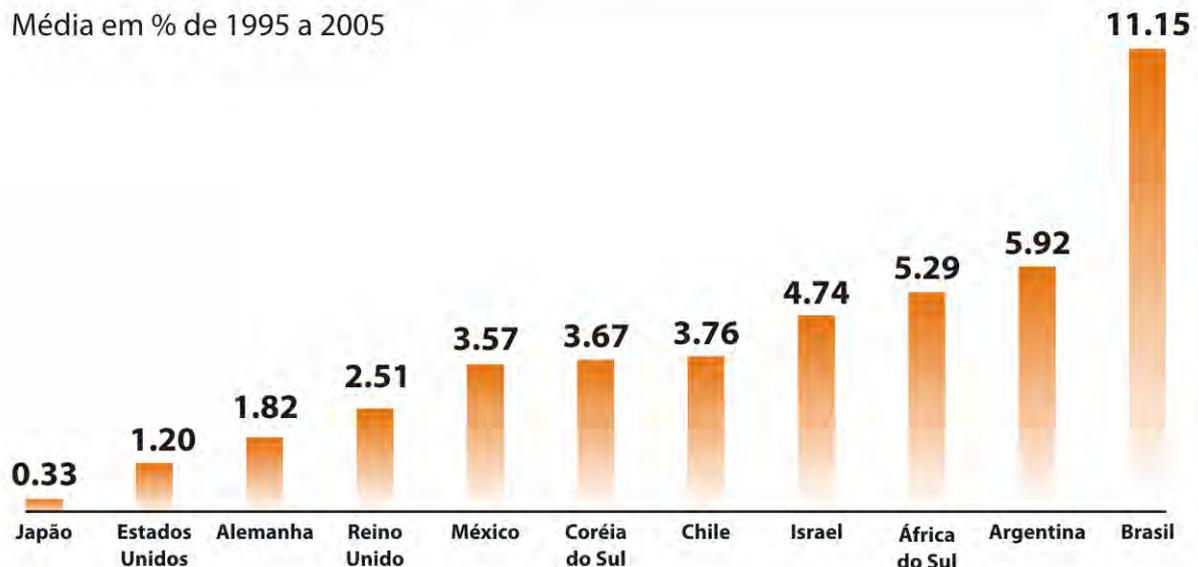


FONTE: Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/mat/2008/11/03/clientes_de_itaú_unibanco_vao_compartilhar_caixas_eletronicos-586235701.asp> Acesso em: 3 nov. 2008.

As fusões entre empresas é também aspecto importante da mundialização. São operações, como dizem os investidores de “grande envergadura”. As instituições financeiras se tornam fortes e fazem fortes também os seus clientes de primeira linha, entre eles os grandes grupos industriais. Aspecto danoso ao sistema produtivo é que, o juro médio bancário brasileiro é o maior do mundo.

GRÁFICO 02. Taxa de Juros - mundo

Média em % de 1995 a 2005



FONTE: Elaboração própria com dados disponíveis em: <<http://desempregozero.org/2007/07/31/campeoes-mundiais-da-alta-taxa-de-juros/>> Acesso em: 20 dez. 2007.

O problema não está somente na enorme lucratividade destas organizações, mas também na concentração cada vez maior do sistema financeiro, que se torna prejudicial ao mundo do trabalho, que, por sua vez, responde efetivamente, através de contribuições, pelas ações das políticas sociais, e que automatizados, desempregam. “Segundo uma posição antiga e forte de Marx, a burguesia, tentando superar continuamente os limites da exploração da força de trabalho, usa a ciência e a tecnologia para baratear o custo de produção”.⁴² O Sistema Único de Saúde – SUS – por exemplo, permanece sendo um paradoxo, pois mesmo fundado nos princípios de universalidade, equidade, integralidade das ações, regionalização, hierarquização, descentralização, participação dos cidadãos e complementaridade do setor privado, está minado pela péssima qualidade dos serviços, pela falta de recursos e ampliação dos esquemas privados que sugam os recursos públicos.

A Saúde tornou-se um pacote básico de serviços clínicos, e de baixa qualidade, “ficando a cargo do Estado apenas a atenção primária, e ao mercado, a oferta dos serviços de alto custo, àqueles que podem comprá-los”.⁴³

⁴² OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes 1998. 65 p.

⁴³ SIMIONATTO, Ivete. *Reforma do estado ou modernização conservadora? O retrocesso das políticas sócias públicas nos países do Mercosul*. SER Social n.77, Brasília: 2000. 17 p.

Noronha e Soares⁴⁴ revelam que na década de 90 houve não apenas uma interrupção, mas um retrocesso no processo de construção da Proteção Social, mesmo estando garantida na perspectiva de seguridade social pública, universal, garantidora de direitos de cidadania, conforme art. 194 da CF/88. No entanto, a política de saúde também tem sido sensível às condições econômicas de restrição financeira impostas pelas políticas de ajuste econômico em nosso país.

Da mesma forma, na assistência social, o sistema descentralizado e participativo vem sendo desrespeitado, pois os projetos, programas e serviços são elaborados na esfera federal, e, mesmo que observem as necessidades, estas são tratadas às margens de suas especificidades. A lógica da assistência é a focalização, mesmo admitindo que ela tenha, após a CF/88, um lugar privilegiado no âmbito das políticas sociais. Com o Presidente Fernando Henrique Cardoso o Brasil apresentou um programa de assistência através do Programa Comunidade Solidária e agora, com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem-se o Programa Fome Zero. Ambos alicerçados no princípio da focalização de famílias em situação de miserabilidade.

O teólogo Frei Betto⁴⁵, que durante dois anos coordenou o Programa Fome Zero, intensificou suas críticas à atual política macroeconômica, declarando que “em 2006, o Bolsa Família distribuiu R\$ 15 milhões para 11 milhões de famílias, enquanto o 'bolsa especulador' doou R\$ 150 bilhões para 20 mil famílias de credores da dívida pública. E finalizou com um desabafo: Não há futuro para um país que beneficia dessa maneira sua camada mais rica”.

A observação do teólogo ganhou repercussão tanto no meio político como na mídia nacional e internacional, mas o Programa Bolsa Família⁴⁶ é considerado para o governo

⁴⁴ NORONHA, José Carvalho, SOARES, Laura Tavares. *A política de saúde no Brasil nos anos 90*. Revista de Ciência e Saúde Coletiva, v.6, n.2, São Paulo: 2001.

⁴⁵ FREI BETO. *Lula e o lucro recorde dos bancos*. In: BORGES, A. Disponível em: <<http://www.fazendomedia.com/novas/politica160807.htm>> Acesso em 16 ago. 2007.

⁴⁶ NADER, Alceu. The Economist elogia o Bolsa Família, mas, no Brasil, nenhum jornal repercute. Disponível em: <http://66.102.1.104/scholar?hl=pt-BR&lr=lang_pt&client=firefox-a&q=cache:klonrNqJcEAJ:www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/conj_planejamento/pdf/c%26p157/10_conceitos_e_prec.pdf+O+Programa+Bolsa+Fam%C3%ADlia+%C3%A9+elogiado+pelo+Banc+Mundial> Acesso em 03 mar. 2008.

“Segundo matéria da revista britânica *The Economist*, “Os governos democráticos da América Latina começaram a produzir grandes e inovadores esforços para tratar da pobreza”. Entre os exemplos de sucesso está o programa brasileiro, que unificou cadastros e benefícios em 2003.”

federal e para a América Latina uma grande política de distribuição de renda na história do Brasil Democrático.

Fator agravante desta situação é que os recursos destinados às políticas sociais sempre foram percebidos pelos governos brasileiros como despesas e não como investimentos. Elas foram oferecidas como forma de tutelar os trabalhadores, sem favorecer o “processo, por meio do qual o necessitado gesta consciência política de sua necessidade, e, em conseqüência, emerge como sujeito de seu próprio destino, aparecendo como condição essencial de enfrentamento da desigualdade sua própria atuação organizada”.⁴⁷

Por sua vez, a política de Previdência Social, afora os trabalhadores rurais que foram incluídos no sistema pela CF/88 e os Benefícios da Prestação Continuada – BPC permanece voltada para as pessoas trabalhadoras que recolhem aos cofres públicos as suas contribuições. Assim a Seguridade Social, que contém a previdência do trabalhador brasileiro, deixa de atender a expectativa de justiça social para a qual foi criada. “Seguridade virou previdência. E previdência é seguro, conforme informa a home-page do Ministério da Previdência e Assistência Social na Internet, intitulada – A Seguradora dos Trabalhadores”.⁴⁸ Os elementos relativos à política social de previdência social serão tratados no próximo capítulo.

Pelo exposto, percebe-se que as políticas sociais abandonam de vez o princípio da universalidade. É a naturalização da pobreza, do abandono, e da ausência do Estado, enquanto intensifica o capital financeiro no Brasil. O padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro permanece, apesar da fragilidade das políticas sociais, transferindo renda mínima, bens e serviços públicos apenas a dois grandes contingentes populacionais de trabalhadores: um no campo, que permanece voltado à mera economia de subsistência, outro nas cidades, submetido a trabalhos degradantes e precários do ponto de vista do vínculo empregatício, da remuneração e da jornada.

Por sua vez, a política social de reforma agrária também não resolve o problema das pessoas assentadas, e muito menos daquelas que aguardam o direito a um pedaço de terra. O modelo agrícola adotado pelo Brasil dá prioridade a agro-exportação e favorece as grandes empresas nacionais e internacionais ligadas ao capital financeiro.

⁴⁷ DEMO, Pedro. *Política Social, educação e Cidadania*. 2. ed. Campinas: 1996. 25 p.

⁴⁸ VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. *Seguridade social: três mitos e uma mentira*. Universidade e Sociedade n. 19. Brasília: Andes, 1999. 46 p.

A reforma agrária está parada em todo o país. Foi por este motivo que no mês de julho trabalhadores e trabalhadoras do MST de 12 estados do país ocuparam as ruas, sedes do Incra e fazendas, exigindo o assentamento das 140 mil famílias acampadas e investimentos públicos nos já existentes. Acampados e assentados passam por situações difíceis. Existem famílias esperando pela desapropriação de áreas há mais cinco anos. E muitas daquelas que já conquistaram um pedaço de chão não têm acesso a crédito rural e infra-estrutura que garanta boas casas, saneamento básico, escola e hospital (...). A produção familiar e cooperativada estão sendo atendidos pelo governo, mas com incentivos irrisórios, enquanto a produção das grandes empresas estrangeiras e nacionais ligadas ao capital financeiro como Cargil, Bunge, Votorantim, Aracruz, Veracel, Suzano, Vale e Bayer receberam, apenas no ano de 2007, valores próximos a R\$7 bilhões do Banco do Brasil.⁴⁹

As terras improdutivas, que deveriam ser usadas para a reforma, estão sendo destinadas a empresas estrangeiras que investem na produção de eucalipto, soja, gado e agrocombustíveis, em vez de alimentos.

A política de emprego está absolutamente dominada pela classe patronal e o preço do trabalho, quando há, é aviltado.

QUADRO 01. Percentual de admissões e saldo de postos de trabalho - por faixa salarial e por período

	1995 - 2002	2003 - 2006	2007
% admissões até 2,0 SM	53,8	74,5	82,0
% admissões mais de 3 SM	20,3	9,2	6,9
Saldo de postos de até 2,0 SM (milhares)	4.799,4	5.978,2	1.822,6
Saldo de postos de 2,01 a 5,0	-950,9	-169,3	-85,7
Saldo de postos de mais de 5,01 SM (milhares)	-1.884,9	-469,8	-77,4

FONTE: Análise da Seguridade Social em 2007, p.40 - Elaboração ANFIP.

⁴⁹ DINIZ, B. Lutar pela reforma agrária e pela livre manifestação. Disponível em: <<http://desempregozero.org/2008/08/12/lutar-pela-reforma-agraria-e-pela-livre-manifestacao/>> Acesso em: 20 ago. 2008.

Verdade é que os registros formais de trabalho cresceram durante o atual governo, ainda assim, esta demanda está mais afeta aos trabalhadores com baixos rendimentos, isto é, com ganho de até dois salários mínimos, enquanto a oferta de trabalho com salários superiores a três mínimos reduziu. O quadro acima revela que há uma demanda positiva de trabalho no mercado brasileiro para trabalhadores/as de até dois salários mínimos. O número de vagas ofertadas é pouco, assim o próprio desemprego e a informalidade determinam a remuneração do trabalho, pois no projeto de oligopólio financeiro, as políticas salariais devem ser reduzidas ao mínimo.

O drama social brasileiro é o desemprego e o subemprego. O desemprego não causa infortúnios apenas a suas vítimas, mas também aos que se sentem ameaçados de perder o emprego, aos que são forçados a aceitar remuneração degradante por seu trabalho, assim como a centenas de milhares de jovens que estão sem perspectiva de vida, (...) o desemprego é, sobretudo, uma violação dos direitos de cidadania. O primeiro desses direitos, diz ele, é o direito à sobrevivência. Para os que não são ricos ou não têm herança, a sobrevivência só pode ser garantida pelo trabalho remunerado. Por isso é obrigação do Estado, diante da cidadania ampliada, assegurar condições de pleno emprego no mercado de trabalho.⁵⁰

Mesmo considerando a informação governamental de que, o ano de 2007 registrou recuperação formal de emprego, o IPEA destaca que a taxa de desemprego ainda atinge patamares elevados para os padrões internacionais, significando que o capitalismo contemporâneo transformou o “desemprego maciço em fenômeno permanente (...) Nem mesmo os ideólogos da burguesia escamoteiam esse fenômeno – Tratam de naturalizá-lo, como se não houvesse outra alternativa que a de conviver com ele”.⁵¹

⁵⁰ ASSIS, J. C. In: COSTA, G. H. da. *Um passo decisivo para a conquista da democracia social no Brasil*. Disponível em: <<http://desempregozero.org/2007/07/24/campanha-pelo-pleno-emprego/>> Acesso em: 24 jul. 2007.

⁵¹ NETTO, J. P; BRAZ, M. (op. cit., 220 p.).

QUADRO 02. Evolução da remuneração habitual e do nível de ocupação nas regiões metropolitanas - 2002 a 2007

REMUNERAÇÃO HABITUAL (valores atualizados em dezembro de 2007 pelo INPC)						
PERÍODO	SETOR PRIVADO			SETOR PÚBLICO	CONTA PRÓPRIA	TOTAL
	Com carteira	Sem carteira	Total			
2002 ¹	1.167	737	1.053	1.680	1.035	1.205
2003	1.080	677	967	1.561	839	1.062
2004	1.077	673	961	1.528	834	1.049
2005	1.068	703	966	1.586	851	1.066
2006	1.105	725	1.005	1.672	891	1.108
2007	1.115	761	1.029	1.775	950	1.144
2007/2006(%)	1,0	5,0	2,3	6,2	6,6	3,2
2007/2004(%)	3,6	13,0	7,1	16,2	14,0	9,0
2007/2002(%)	-4,4	3,3	-2,3	5,7	-8,2	-5,1

OCUPAÇÃO MÉDIA MENSAL (em milhares de postos)						
PERÍODO	SETOR PRIVADO			SETOR PÚBLICO	CONTA PRÓPRIA	TOTAL ²
	Com carteira	Sem carteira	Total			
2002 ¹	7.761	3.524	11.285	2.008	4.360	17.881
2003	7.910	3.816	11.726	1.727	4.754	18.670
2004	8.081	4.047	12.128	1.741	4.922	19.259
2005	8.563	4.149	12.712	1.809	4.864	19.832
2006	9.000	4.084	13.084	1.870	4.886	20.305
2007	9.475	4.015	13.490	1.898	5.036	20.882
2007/2006(%)	5,3	-1,7	3,1	1,5	3,1	2,8
2007/2004(%)	17,3	-0,8	11,2	9,0	2,3	8,4
2007/2002(%)	-22,1	13,9	19,5	-5,5	15,5	16,8

FONTE: Análise da Seguridade Social em 2007 - Elaboração ANFIP

NOTAS: (1) 2002 = média de março de dezembro. (2) Total inclui ainda ocupados sem remuneração. Conta própria inclui empregadores.

Observa-se que as remunerações tanto dos trabalhadores/as da iniciativa privada, quanto do setor público foram, literalmente, achatadas. O setor privado pagou, em média, no ano de 2002, ao trabalhador sem carteira, valor superior ao que se pagou em 2007. Isto se

torna ainda mais degradante quando conferimos que persiste, na informalidade, 509 milhões de trabalhadores a maior se compararmos 2002 com 2007.

Assim é que a financeirização marginaliza o trabalho e dá primazia ao jogo de especulações, o que reduz a capacidade de renda dos indivíduos e, conseqüentemente, da receita destinada ao financiamento das políticas sociais.

Vale lembrar que em contexto anterior a 2002, a situação de desemprego foi pior. A década de 90 trouxe consigo as privatizações das empresas estatais e o desemprego, que ainda hoje refletem na capacidade de sobrevivência dos/as trabalhadores e aposentados/as.

Houve a entrega de parcela significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não-obrigatoriedade das empresas privatizadas de comprarem insumos no Brasil, o que levou ao desmonte de parcela do parque industrial nacional e a uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial.⁵²

Evidente está que o Estado amplia sua presença na defesa dos interesses do capital. O que compromete a sobrevivência das políticas sociais, e afasta a oportunidade de vida digna dos trabalhadores/as e do sistema produtivo nacional. A meta, desde Fernando Collor foi a de enxugar a máquina pública. Empresas estatais foram privatizadas, e aquelas que ainda permanecem, funcionam com precariedade. As privatizações representam um Estado ineficiente, pois a máquina pública nacional, se comparada a outros países é significativamente reduzida. “O país tem um Estado raquítico. Apenas 8% da mão de obra ocupada pertence ao Estado. Nos Estados Unidos, são 18%. Na Europa, 25%. Na Escandinávia, 40%. Espanha e Portugal tem cerca de 20%. E os setores neoliberais ainda insistem em dizer que o Estado brasileiro é o que impede nosso crescimento. São os mesmos que elogiam o modo de vida na Suécia”.⁵³

O Estado brasileiro entrega aos interesses do capital, empresas que foram construídas com recursos dos trabalhadores, conforme veremos no próximo capítulo. Assim, contradições

⁵² BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social, fundamentos e história*. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2007. 153 p.

⁵³ POCHMANN, M. *O Estado brasileiro é raquítico*. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14581> Acesso em: 30 jul. 2008.

entre trabalho e capital permanecem e tendem a crescer na medida em que há concentração de renda.

Tem-se, concomitante, com a mundialização financeira e o imperialismo americano, um número crescente de empobrecimento, de proletarização, de lumpem e de sub-emprego. “Dessa forma o Estado Neoliberal ou de “mal-estar” inclui, por definição, uma feição assistencialista (...), o trabalho, o salário perdem sua condição de direitos – constitutivos de sujeitos coletivos – e passam a ser recursos (ou mercadorias) regulados unicamente pelo mercado”.⁵⁴

Os grupos familiares, inclusive os trabalhadores, estão entregues às redes de serviços de assistência, fazendo parte destas a filantropia empresarial e os seguros de saúde e de previdência privados. Aos desempregados e impossibilitados para o trabalho, o Estado mantém um serviço de assistência pobre e pronto para atender situações emergenciais e de baixa complexidade.

Com a mundialização e os ditames do Fundo Monetário Internacional- FMI as políticas sociais brasileiras aproximaram-se mais do modelo residual, distanciando-se da expectativa de ampliação e efetivação da cidadania que implica a “incorporação progressiva de direitos civis, políticos e sociais”.⁵⁵

A financeirização brasileira concentrou a renda e refletiu, drasticamente, nos valores dos benefícios da Previdência Social. Os registros da *home page* da Previdência Social informam que 70,11% da população beneficiada recebe salário mínimo, enquanto o rendimento da classe alta brasileira alcança cifras inimagináveis.

Segundo o IPEA, alguns índices determinam o perfil da distribuição de renda, ou seja, como a riqueza produzida é distribuída no país. O resultado pode ser obtido através da fórmula P90/P10, ou seja, verifica-se os rendimentos dos 10% mais ricos e dos 10% mais pobres, que, ao serem comparados entre si, revelam as desigualdades entre os dois grupos. No Brasil, a alta concentração de renda, no topo da pirâmide, quando busca medição através desta fórmula, escandaliza, pois resulta em uma anormalidade: a metade pobre da população

⁵⁴ SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000. 73 p.

⁵⁵ MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 76 p.

brasileira ganha em soma quase o mesmo valor (12,5% da renda nacional) que os 1% mais ricos (13.3%).

(...) um estudo, com fins mercadológicos, feito pela consultoria Escopo Geomarketing, cruzando dados do IBGE para a cidade de São Paulo, revela que os paulistanos gastam 4 bilhões de reais por ano em produtos de alto luxo. O cruzamento de dados do Instituto Brasileiro de geografia e Estatística (IBGE), constatou que um pequeno grupo de 24.700 paulistanos, que representam 0,24% da população da cidade de São Paulo, residem em domicílios cujo rendimento familiar médio mensal está acima de 50.000 reais. Desses, 7.880 têm renda disponível de 1 milhão de reais por ano, e, no topo deste grupo, noventa domicílios paulistanos têm renda de 1 milhão de reais por mês.⁵⁶

O Coeficiente de Gini^{*}, é outro índice que também mensura a desigualdade de renda, cuja lógica consiste em obter um número entre 0 e 1. Onde 0 (zero) corresponde à completa igualdade de renda, ou seja, onde todos têm a mesma renda; e 1 (um) corresponde à completa desigualdade, onde uma pessoa tem toda a renda e as demais nada têm. Esse índice é usado para mensurar a desigualdade de renda, assim como para mensurar a riqueza.

A distribuição de renda no Brasil é uma das mais desiguais do mundo. O Gini em 2001 foi de 0,594, melhor apenas que a Guatemala, Suazilândia, República Centro-Africana, Serra Leoa, Botsuana, Lesoto e Namíbia. E, em 2006 ele apresenta uma redução de 0,094 pontos. No período de 2002 a 2008, esse mesmo coeficiente aplicado na renda do trabalho, revela que o intervalo entre a média dos 10% mais pobres da população e a média dos 10% mais ricos, caiu de 0,543 para 0,505.

Esse resultado, apesar de menor, ainda não é considerado satisfatório. Para um país não ser primitivo, esse índice precisa estar abaixo de 0,45, afirmou o presidente do IPEA em entrevista à BBC. Assim é que, no Brasil, grande parcela da população demanda a atenção do Estado e as ações das políticas sociais.

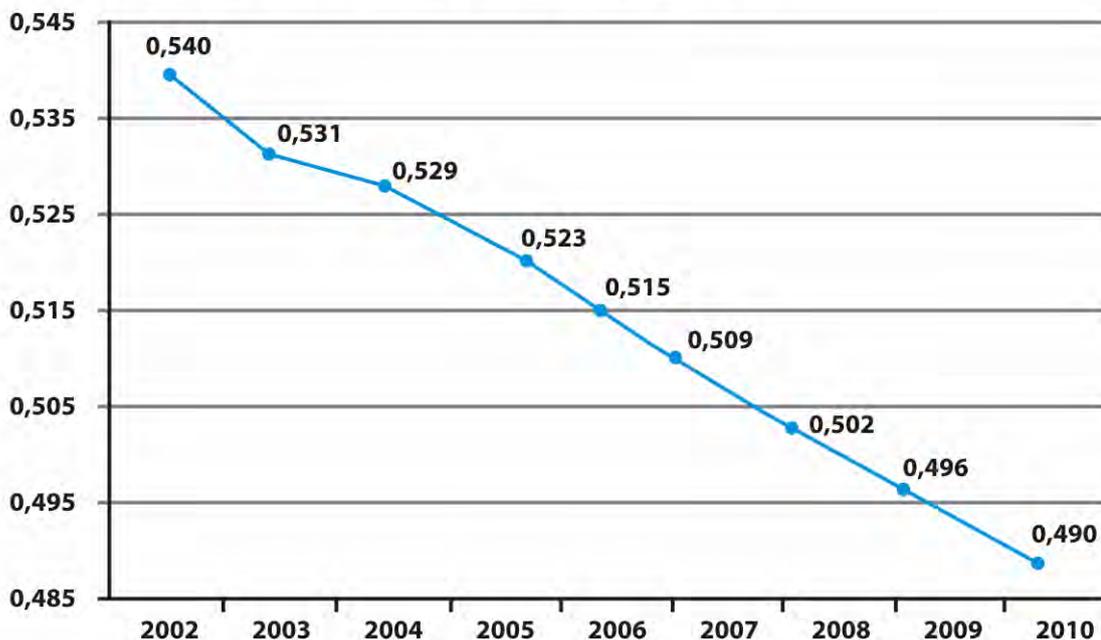
⁵⁶ URSAIA, R. *A roda da Fortuna*. Revista Veja, abril, 2005. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/vejaspecial_luxo/p_012.shtml> acesso em 25 jan. 2008.

* O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, e publicada no documento "*Variabilità e mutabilità*": "*variabilidade e mutabilidade*", em 1912. É uma medida utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda.

No entanto, o Índice de Gini melhorou, declarou Pochmann⁵⁷ “porque a recuperação da renda dos mais pobres é quase cinco vezes maior que a recuperação da dos mais ricos. Em outras palavras, os trabalhadores mais pobres tiveram aumentos salariais maiores de 2002 a 2008”.

GRÁFICO 03. Índice de GINI

Evolução anual entre ocupados, 2002 - 2010



FONTE: Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE. Disponível em: <http://www.cebes.org.br/default.asp?site_Acao=MostraPagina&paginald=108&mNoti_Acao=mostraNoticia¬iciald=542> Acesso em: 17 dez. 2007.

O IPEA aponta como positivo os efeitos dos programas de transferência de renda para a redução da desigualdade, bem como seu impacto sobre a pobreza. O Benefício de Prestação Continuada - BPC e o Programa Bolsa-Família, que são benefícios destinados às famílias que estão abaixo da linha de pobreza, contribuíram para o resultado acima apresentado.

O instituto chama a atenção também para a contribuição das pensões e aposentadorias públicas, oriundas ou não de contributividade, tais como as aposentadorias rurais no valor de

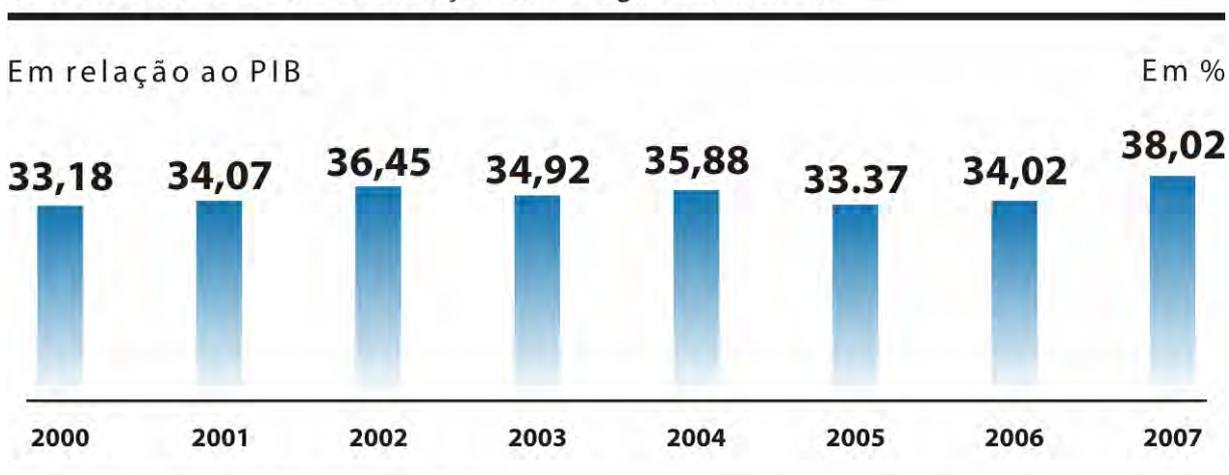
⁵⁷ POCHMANN, M. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=5141> Acesso em: 28 out.2008.

um salário mínimo, pois elas “contribuíram em 32% para a redução do Gini, mas esse melhor desempenho é em grande parte devido ao fato de esta fonte de renda representar 4,6% da renda total declarada pelos domicílios na Pnad”.⁵⁸

Os programas sociais de transferência simples de renda, com o objetivo de garantir uma renda mínima às famílias mais pobres, representaram modestos 1,5% do total das transferências governamentais. Contudo, há que se afirmar o Estado brasileiro como grande arrecadador, cobrando impostos de todos, inclusive dos pobres, visto que a tributação indireta incide sobre os bens de consumo das classes popular e média, que são fortemente tributadas.

Conforme gráfico abaixo, após o governo do Presidente Lula, a Carga Tributária bruta Brasileira – CTBB cresceu quase 4 pontos percentuais.

GRÁFICO 04. CTBB - Evolução da carga tributária



FONTE: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/EstTributarios/Estatisticas/default.htm>> Acesso em: 18 dez 2007.

⁵⁸ SOARES, F. V. et al. *Programas de Transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=2704> Acesso em: 19 set.2008.

A Carga Tributária Bruta Brasileira* saltou de 26% para 33,7% do PIB entre 1995 e 2005; e em 2006 atingiu 34,0% do PIB; e chegou à marca de 38,0% em 2007.

A CTBB é constituída por tributos diretos, que incidem sobre a renda e o patrimônio e por tributos indiretos, que incidem sobre o consumo. Esta tem características regressivas, isto é, incide pesadamente sobre os pobres, enquanto que a tributação direta possui efeitos mais progressivos, incidindo sobre os ricos.

Mas, no Brasil o peso da tributação indireta é muito maior do que o da tributação direta, tornando regressivo o efeito final do sistema tributário. E, mesmo o grau de progressividade da tributação direta, ainda é baixo no Brasil. O décimo país mais pobre do mundo sofre uma carga total equivalente a 32,8% da sua renda, enquanto o décimo mais rico, apenas 22,7%. Isso provoca a perpetuação do efeito concentrador de renda, inaceitável num país com acentuada desigualdade de renda como o Brasil.

A estrutura tributária brasileira vem sendo apontada como desfavorável ao desenvolvimento do País, por gerar grandes distorções na formação de preços e por onerar o setor produtivo. Além disso, a estrutura de arrecadação tributária brasileira apresenta-se, predominantemente, na forma de tributos indiretos. Embora considerada economicamente mais eficiente, essa estrutura de arrecadação com imposto incidindo sobre o consumo, não atende ao princípio da equidade, o que resulta em maior desigualdade da distribuição pessoal e regional da renda. Entendemos, portanto, que a redução dos impostos indiretos, se não elimina, certamente reduziria as distorções causadas e tornaria a escala de produção mais eficiente. Fator importante ao objetivo desta tese poderia, com a implantação de um sistema tributário mais justo, ser modificado, visto que adiante demonstraremos haver muitas sonegações e renúncias, quase sempre justificadas pela pouca eficácia e justiça da política tributária. Com uma tributação menos onerosa ao trabalho pode haver a mudança de status dos agentes sonegadores para o de contribuintes do sistema. Evitando assim as evasões prejudiciais à materialidade das políticas sociais

O Sindicato dos Auditores - Fiscais da Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro produziu um documento e distribuiu a todas as entidades representativas de categorias

* A Carga tributária Bruta Brasileira - CTBB pode ser definida como o total de impostos, taxas e contribuições compulsoriamente pagos pelo setor privado ao governo (mesmo aquelas destinadas a financiar a poupança do próprio setor privado, como as contribuições previdenciárias e para o FGTS). O adjetivo "bruta" é adicionado para enfatizar que (ao contrário da carga tributária "líquida") esse número não leva em conta os recursos fiscais que o governo "devolve" ao setor privado na forma de "transferências", como o pagamento de aposentadorias, pensões, seguros-desemprego, bolsas de distintas naturezas etc.

profissionais, “afirmando que a tributação por herança nos EUA, chega a 70%, dependendo do patrimônio”,⁵⁹ enquanto no Brasil o projeto de lei, proposto por Fernando Henrique Cardoso, com igual objeto, permanece perdido no Congresso Nacional.

Estes são dados anteriores à posse do governo Lula, e hoje 2008, seis anos após, o governo apresenta a PEC-233/2008, que é uma proposta de reforma tributária, tendo, inicialmente, os dados abaixo, como sustentação para seus fundamentos:

QUADRO 03. Brasil - Indicadores Macroeconômicos

	2003	2007
Crescimento do PIB(%)	1,1	5,4
Inflação(IPCA)-(%)	9,3	4,5
Exportações(US\$bilhões)	73,2	160,7
Saldo Comercial(US\$bilhões)	24,9	40,0
Reservas Internacionais (US\$bilhões)	49,3	180,3
Superávit Primário(%doPIB)	3,9	4,0
Déficit Nominal(%doPIB)	4,7	2,3
Dívida Líquida do Setor Público (%doPIB)	52,4	42,8

FONTE: Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/cartilha-reforma-tributaria.pdf>> Acesso em: 2 mar. 2008.

Os dados demonstram uma situação econômica menos desconfortável para a economia nacional. O PIB cresceu cinco vezes em quatro anos, e colocado ao lado dos valores relativos à exportação, parecem indicar pouca vulnerabilidade para as contas públicas. No entanto, é apenas o retrato maquiado de “reformas” estruturais que compõem a concepção hegemônica de desenvolvimento. O Estado atenua as imperfeições do mercado demonstrando indicadores que reforçam a tese da estabilização. Mas, as informações possuem um caráter de incompletude, e trazem em si ameaça e risco, visto que a “hipertrofia e complexidade do sistema financeiro constituem, em si mesmas, uma nova fonte de ‘fragilidade sistêmica’ – idéia que se manifesta nos comportamentos dos operadores financeiros”⁶⁰, o que corrobora

⁵⁹ FENAFISCO. *Só os trabalhadores pagam impostos no Brasil*. Caderno Especial, Brasília: janeiro de 2003.

⁶⁰ CHESNAIS, François. *A mundialização Financeira*. São Paulo: Xamã, 1999. 256 p.

para a idéia de que os dados contidos no quadro 03 são produzidos para afastar a idéia, ainda que certa, de que há vulnerabilidade conjuntural e estrutural na economia brasileira.

Ainda assim, os dados são “suficientes” para que os agentes financeiros e o Estado tomem decisões nos mercados financeiros, e não em algo intrínseco à própria natureza destes mercados, pois a existência de informações assimétricas, em um processo de abertura financeira, geraria alguns problemas para a eficiência desses mercados:

Assim é que as reservas internacionais, declaradas pelo Presidente Lula, é o argumento e a garantia de que o Brasil atual está “pronto” para atravessar a nova crise financeira mundial.

O setor produtivo parece ser o mais alarmado e ansioso.

A necessidade de uma revisão geral no complexo sistema tributário brasileiro é conhecida por todos os segmentos da sociedade. A Reforma Tributária eliminará os obstáculos para uma produção mais eficiente e menos custosa, reduzirá a carga fiscal que incide sobre produtores e consumidores, estimulará a formalização e permitirá o desenvolvimento mais equilibrado de Estados e Municípios.⁶¹

Este argumento está sendo contestado pelos setores organizados da sociedade que demonstram que o Estado tributa em demasia a renda e se afrouxa na cobrança de tributação patrimonial, e que a carga de impostos no Brasil (1998), embora alta, é inferior à praticada na maioria dos países desenvolvidos. A Federação Nacional do Fisco Estadual - Fenafisco também divulgou, em Caderno Especial⁶², material informativo comparando a carga tributária do Brasil com outros países, revelando que a “maior carga tributária em relação do PIB é da Dinamarca com 56,1%; em seguida vem a França com 50,9%, a Itália com 46,4%; e a Alemanha com 44,8 (...) o Brasil se coloca na 11ª posição com 29,3 %”. O objetivo de tal divulgação é combater a idéia de que a CTBB está em níveis insuportáveis, conforme entendem as entidades patronais.

Neste embate de forças o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva apresenta um projeto de reforma tributária, que deverá proporcionar:

⁶¹ CARTILHA REFORMA TRIBUTÁRIA. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/Cartilha-Reforma-Tributaria.pdf>> Acesso em: 02 mar.2008.

⁶² FENAFISCO (op. cit. p. 28)

- a simplificação e desburocratização do sistema tributário, reduzindo significativamente o número de tributos e o custo de cumprimento das obrigações tributárias acessórias pelas empresas;
- o aumento da formalidade, distribuindo mais equitativamente a carga tributária: os que hoje pagam impostos pagarão menos, e aqueles que não cumprem suas obrigações tributárias passarão a contribuir;
- a eliminação das distorções da estrutura tributária, diminuindo o custo dos investimentos e das exportações;
- a eliminação da guerra fiscal, resultando em aumento dos investimentos e da eficiência econômica;
- o avanço importante na política de desoneração, reduzindo o custo tributário para as empresas formais, para os consumidores e ampliando a competitividade do País;
- o aperfeiçoamento da política de desenvolvimento regional, introduzindo mecanismos mais eficientes de desenvolvimento das regiões mais pobres.

Mas a Fenafisco apresenta uma severa crítica ao projeto, afirmando que ele afronta o federalismo e será mais danosa do que a proposta de reforma tributária encaminhada ao Congresso Nacional em 2003 e 2004, pois é incompatível com um dos mais caros princípios constitucionais: a forma federativa de Estado brasileiro (art. 60, parágrafo 4º, inc. I, da CF/88). “O projeto condena os Estados e Municípios a continuarem tendo como principais fontes arrecadatórias o ICMS e ISS, tributos que se tornarão obsoletos, com a entrada em vigor do IVA-F – amplo federal”.⁶³

Esta análise ganha sustentação, quando o Presidente Lula declara, via satélite, de viva voz à população brasileira que: “temos 175 bilhões de reservas para melhorar o país”.⁶⁴ E, pelo contexto, pode-se prever que tais reservas são resultantes de recursos dos trabalhadores, da redução das políticas sociais e do desemprego de milhares de trabalhadores.

A dificuldade brasileira, ano após ano, inicia-se com a aprovação, pelo Congresso Nacional, do Orçamento da União. Em 2008 o atraso foi de 3 meses, ignorando instrumento legal que determina sua apreciação até o décimo quinto dia de dezembro do ano anterior.

⁶³ PEC-233/2008 (folder). Disponível em:
<<http://www.fenafisco.org.br/arquivos/FOLDERPEC233.pdf>> Acesso em 19 set. 2008.

⁶⁴ LULA, Luiz Inácio. *Jornal Nacional, Rede Globo, 26 de novembro de 2007.*

(...). Tradicionalmente, o orçamento é votado até o dia 15 de dezembro do ano anterior. O orçamento aprovado pelos deputados e senadores prevê que o governo federal terá neste ano uma arrecadação primária de impostos e contribuições de R\$ 687,5 bilhões. Esses recursos bancarão os gastos da União, como pessoal e encargos sociais (R\$ 137,5 bilhões), benefícios do INSS (R\$ 199,4 bilhões), juros e encargos da dívida pública (R\$ 152,2 bilhões) e outros. A saúde ficará com R\$ 48,4 bilhões, a educação, com R\$ 24,7 bilhões e os programas de seguro-desemprego e abono, com outros R\$ 19,3 bilhões. A proposta orçamentária sai do Congresso com quase 30% a mais de investimentos diretos do governo federal. O Ministério do Planejamento havia proposto que os investimentos ficassem em R\$ 28,8 bilhões e agora o valor sobe para R\$ 37,3 bilhões, incluindo todas as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os deputados e senadores apresentaram mais de 10 mil emendas ao orçamento, a maioria beneficiando programas e projetos nas áreas de saúde, infra-estrutura, turismo e educação.⁶⁵

Observa-se que a maior despesa permanecerá com o pagamento de juros nominais líquidos do Governo Federal, previsto em 152,2 bilhões, montante maior do que os 122,4 bilhões que foram utilizados, para este mesmo fim, no ano de 2007.

O pagamento da dívida pública cresceu a partir de 2003, o esforço do Presidente Lula passou a ser sempre superior a 4,25% do PIB com prejuízos significativos para a população brasileira. Nos primeiros quatro anos do atual governo – de 2003 a 2006 –, os números da execução orçamentária indicam que na área da Assistência Social foram gastos R\$ 59,6 bilhões; na Saúde, R\$ 136,3 bilhões; na Educação, R\$ 62,2 bilhões; na Segurança Pública, R\$ 11,6 bilhões; na rubrica da Organização Agrária, R\$ 11,8 bilhões; e no pagamento de despesas com juros o valor foi de R\$ 594,2 bilhões.⁶⁶

O Tesouro Nacional poderá buscar, em 2008, recursos onde quer que eles estejam. E daí as políticas sociais podem ser, mais uma vez, o caminho mais curto para promover ajustes fiscais. Importa registrar que, apesar de todo o sacrifício nacional, não está havendo um pagamento efetivo da dívida, e que não há redução do endividamento total. As operações

⁶⁵ TEIXEIRA, E. Congresso termina votação do orçamento 2008. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Noticias?codigo=169> Acesso em: 13 mar. 2008.

⁶⁶ Ibid.

contratadas para rolagem da dívida não se convertem em variações do estoque, não amortizam a dívida. As receitas e as despesas com refinanciamento não resultam em variação do estoque da dívida, visto que são operações casadas de entrada e saída de recursos e não significam amortização da dívida.

A dificuldade permanece, os arranjos financeiros escondem, através de uma metodologia complicada, o tamanho do sacrifício da população brasileira para que se possa adimplir a dívida pública. O certo é que o seu pagamento subordina as políticas sociais, marginaliza os/as trabalhadores/as e precariza os rendimentos do trabalho.

Kucinski* demonstra como funciona este “novo sistema de dominação” baseado no endividamento, igualmente registrado no balanço de pagamentos e consolidado em grandes tábuas mundiais da dívida externa, compiladas pelo Banco Mundial: “Essas tábuas mostram que, entre 1980 e 1991, os países da periferia pagaram US\$ 607 bilhões de juros, mais do que o valor original da dívida, que, no entanto, nesse mesmo período saltou de US\$ 573 bilhões para US\$ 1281 bilhões”. Em outras palavras: quanto mais estes países pagam, mais devem. No Brasil, o pagamento dos juros é a rubrica que consome a maior quantidade de recursos públicos. Só nos primeiros meses de 2008, o governo gastou com juros R\$ 106,8 bilhões, ou 6,7% do PIB. É possível imaginar, diante de tão obscuros números, que nem todo o dinheiro da “ajuda” financeira que os EUA deram e pretendem dar às instituições financeiras são de contribuintes americanos. Há também brasileiros, argentinos, bolivianos, venezuelanos, chilenos.⁶⁷

A mundialização financeira, que delega aos países capitalistas em desenvolvimento, mais obrigações do que direitos, exige redução dos investimentos públicos em políticas sociais, penalizando o setor produtivo, inibindo o crédito e gerando desemprego. “(...) a principal consequência para os trabalhadores é a constituição do que Engels, inspirado pelos cartistas ingleses, designou como exército industrial de reserva – ou seja, um grande contingente de trabalhadores desempregados, que não encontra compradores para a sua força de trabalho”.⁶⁸ Assim o desemprego coloca em situação de risco um número cada vez maior de brasileiros/as que demandam ações efetivas das políticas sociais. E estas, esgotadas pelos

* KUCINSKI, B. *Jornalismo Econômico*. SP: Edusp, 2000

⁶⁷ BARRETO, G. *A farra financeira consensuada pelas elites*. Disponível em: <<http://www.fazendomedia.com/2008/internacional20081003.htm>> Acesso em: 05 out. 2008.

⁶⁸ NETTO, J. P.; BRAZ, M. (op. cit., 132 p.).

interesses econômicos de uma oligarquia mundial, não respondem com benefícios mínimos e condizentes com o mundo globalizado.

A inexpressiva materialidade das políticas sociais brasileiras, quando analisada neste contexto, aponta indícios fortes de que é resultante de uma estreita ligação com o projeto de um oligopólio mundial, que se revela cada vez mais usurpador.

Refere-se igualmente ao atual modo principal de organização das relações entre as maiores firmas mundiais. Preferimos defini-lo, não tanto como uma “forma de mercado” ou uma “estrutura de oferta”, e sim como um “espaço de rivalidade” industrial. Esse espaço forma-se sobre a base de expansão mundial dos grandes grupos, de seus investimentos cruzados intra-triádicos e da concentração internacional resultante das aquisições e fusões que efetuam para esse fim. (...) Esse espaço é um lugar de concorrência encarniçada, mas também de colaboração entre os grupos.⁶⁹

Diante da recente crise financeira mundial nos Estados Unidos, ouve-se um pronunciamento, direto da Casa Branca, onde o presidente americano pede a aprovação urgente de empréstimo no valor de US\$ 700 bilhões para as instituições financeiras, visando solucionar as dificuldades do país e do mundo globalizado. E, mais uma vez, em ato de solidariedade ao capitalismo desumano, os recursos do trabalho são tomados, para salvar os investidores financistas. E, novamente, o capital se recria.

Bush afirmou: “sou obrigado a intervir para evitar o pânico financeiro e a recessão”. Disse que, se a ajuda não for aprovada, poupanças serão perdidas, os despejos aumentarão, empregos serão perdidos, empresas vão fechar e o país irá mergulhar em uma longa e dolorosa recessão. Esse discurso rebate, propositadamente, sobre as demais economias, inclusive sobre a economia brasileira. E, num gesto apressado, o governo brasileiro manifesta que a crise não afetará a economia nacional, pois há um socorro bem presente.

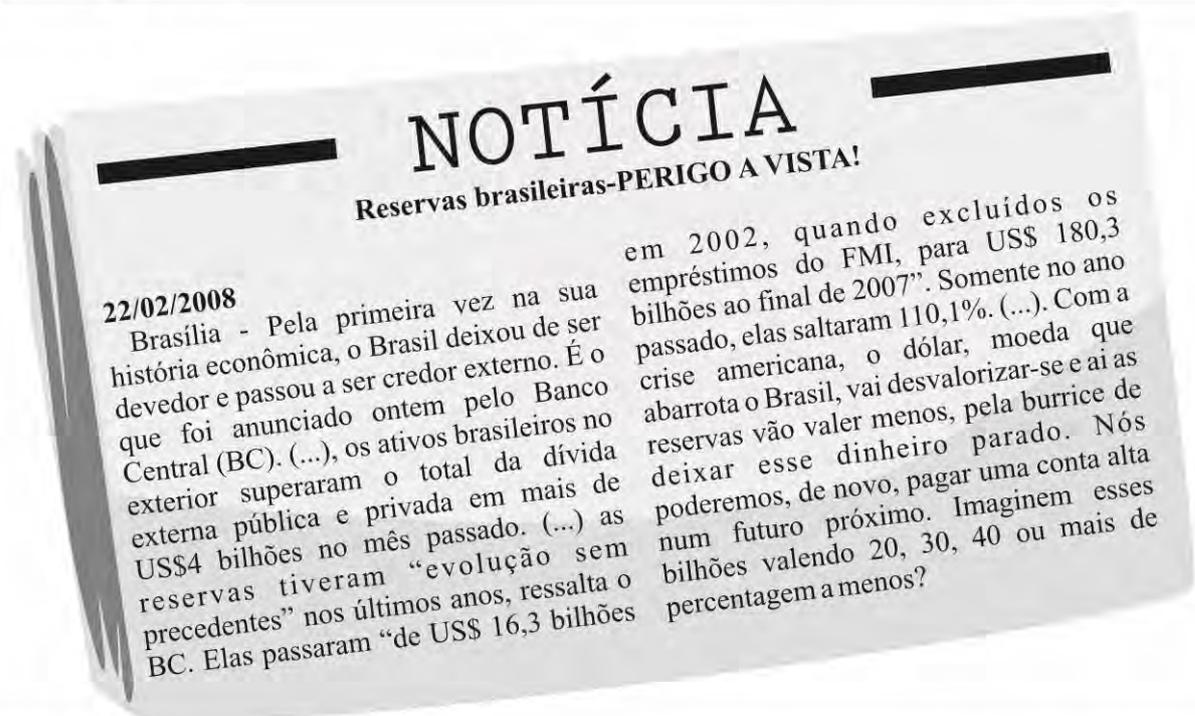
Hoje, a dívida externa do setor público está em torno dos US\$90 bilhões. Se o dólar vai de R\$1,60 a R\$2, por exemplo, a dívida vai de R\$144 bilhões para R\$190 bilhões. Mas o governo tem hoje reservas de US\$208 bilhões. Se o dólar se valoriza, o valor das reservas em reais também aumenta. Como as reservas são superiores à dívida, hoje o governo ganha dinheiro, em reais, com a valorização do dólar⁷⁰.

⁶⁹ CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996. 37 p.

⁷⁰ SARDENBERG, C. A. *A crise por aqui*. Disponível em: <<http://arquivoetc.blogspot.com/2008/09/crise-por-aqui-artigo-carlos-alberto.html>> Acesso em: 18 set. 2008.

Contudo, devemos considerar que as crises não são focalizadas, e que a mundialização financeira apresenta sérios riscos ao Brasil. É prudente lembrar que, mesmo na expansão do capitalismo mundial, os países periféricos sofrem, portanto, fica difícil compreender e aceitar que o “Ornitórrinco”, que emprestamos de Francisco de Oliveira (2003a), possa ser agora um furacão em repouso. Mesmo porque, não há como negar que a economia brasileira acompanha a lógica da capitalização mundializada, e que a instabilidade presente numa crise macroeconômica não afete o sistema produtivo e o crescimento econômico do Brasil. As ameaças já estão às portas.

ILUSTRAÇÃO 04



FONTE: Disponível em: <<http://pt.shvoong.com/law-and-politics/politics/political-economy/1770491-reservas-brasileiras-perigo-vista/>> Acesso em: 22 fev. 2008.

Certo é que temos um planeta predominantemente regido pela ordem do capital, e tanto as forças produtivas e financeiras como as políticas sociais dão sinais de apodrecimento

Capítulo 2

História da Previdência Social

O caminho da proteção social, enquanto instituição formal, é aqui revisitada a partir de Otto Von Bismarck e Beveridge.

Na Alemanha, em 1883 é instituído o seguro-doença obrigatório para os trabalhadores da indústria, sob a tríplice contribuição do Estado, dos trabalhadores e das empresas, durante o governo de Bismarck, resultante da reivindicação da classe trabalhadora, em uma sociedade que se industrializava rapidamente, e quando o clamor popular exigia uma nova postura do Estado. Crescia, concomitante, o movimento socialista, que ameaçavam interesses do capital.

O período do liberalismo absoluto cedia tímido espaço ao período intervencionista. Assim, o nascimento do seguro social obrigatório dá-se por força da preocupação dos governantes com a condução de suas administrações e não com os interesses do proletariado. Isso fica claro quando se verifica o surgimento de seguros na Alemanha de Bismarck, que elaborou e lançou o seu plano com o intuito de unificar o Estado alemão. O mérito da instituição dos *seguros sociais*, de caráter geral e obrigatório, é atribuído ao Chanceler Bismarck, no entanto, esse sistema não possui característica de solidarismo. Mas, é a partir daqui que realmente desenvolve-se a Previdência Social e, por conseguinte, inicia-se o seu efetivo processo de evolução.

Registra-se importante reformulação no sistema inglês de seguro social, por Lord Beveridge em 1941/1946 e, neste sentido veio também a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948.

Neste contexto a força de trabalho, considerada como qualquer mercadoria, estava sujeita à regra da oferta e da procura. Mulheres, crianças, velhos e enfermos submetiam-se a grandes jornadas de trabalho, sem proteção e em condições de penúria.

O modelo de Bismarck “veio garantir segurança ao trabalhador assalariado e à sua família, em situações de inatividade, numa sociedade urbana na qual não era mais possível manter os vínculos de solidariedade que existiam na estrutura econômica rural”.⁷¹ Esse modelo traz muita semelhança com os seguros privados, visto que exige contribuições diretas dos

⁷¹ SALVADOR, Evilásio da Silva. *As implicações da Reforma da Previdência Social de 1998 sobre o Mercado de trabalho no Brasil*. Dissertação (mestrado em Serviço Social), Instituto de Ciência Humanas, Universidade de Brasília. Brasília: 2003. 72 p.

empregados e empregadores, sendo dependente quase que exclusivamente da folha de salários.

Beveridge apresenta outra lógica. Tem por objetivo principal o combate à pobreza e se pauta por direitos universais a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, porém são garantidos mínimos a todos os cidadãos que necessitam. Trata-se de um modelo baseado na unificação institucional e na uniformização dos benefícios.⁷²

A magnitude de seu esforço de guerra e sua vulnerabilidade ao ataque exigiram sacrifícios de todos e, igualmente, assistência concedida, de bom grado e sem discriminação, a todos os que passavam necessidade. (...) E a estabilidade política do país, combinada com sua confiança inabalável na vitória, explicam a característica mais notável da história, a saber, a maneira pela qual o povo e seu Governo, no decorrer da guerra, meteram mãos à obra de elaborar o projeto de uma nova sociedade (...) orientada pelos mesmos princípios de reunião e da partilha que orientaram as medidas de emergência da guerra. Desse modo, a idéia do Estado de Bem-Estar Social* veio a identificar-se com os objetivos de guerra de uma nação que lutava por sua sobrevivência.⁷³

Bismarck e Beveridge representam, portanto, o marco teórico e evolutivo, a título global, do que se tornou a Previdência Social e a Seguridade Social. Antes, o Estado era um mero espectador das relações familiares e, em seguida dos contratos firmados entre os particulares.

A industrialização dá os primeiros sinais em direção à proteção dos trabalhadores, e traz na sua própria estrutura econômica, fatores que empobrecem as famílias, tais como a superexploração e os baixos salários da classe trabalhadora. Isso aniquila de vez a tradicional solidariedade familiar, atingindo inclusive a solidariedade profissional em virtude da extinção de ofícios antes considerados tradicionais. Até então, o Estado compreendia que os problemas sociais decorrentes das novas relações econômicas deveriam ser resolvidos pela própria classe trabalhadora e seus empregadores. Idéia preconizada pelo liberalismo do século XIX, onde os homens eram concebidos como livres e iguais, devendo eles próprios se proteger dos infortúnios, inclusive os decorrentes das relações de trabalho. A indústria, a liberdade

⁷² Ibid., 73 p.

* Na edição original, de 1965, o termo utilizado é *welfare state*. A publicação brasileira, de 1967, traduz o termo para Estado de Bem-Estar Social.

⁷³ MARSHALL, T. H. (op. cit., 95 p.).

econômica, o *laissez-faire-laissez-passer*, e o liberalismo significavam, no plano jurídico-formal, que os homens eram livres e iguais.

Assim, a Previdência Social, regida pela lógica do seguro de Bismarck, passa a garantir um mínimo de segurança social aos trabalhadores no interior do sistema capitalista, exigindo que eles estejam inseridos em relações formais e estáveis de trabalho.

A proteção social toma forma de salário indireto, sendo difundida e aceita pelo Estado. Assim ela é inerente ao processo capitalista e se faz produto. A intervenção do Estado na economia impõe-lhe uma responsabilidade diante do capital, e da força de trabalho que produz a riqueza. O Estado passa a fornecer uma cesta básica de benefícios aos trabalhadores, como se tal mérito fosse do Capital. Há uma “mudança de estatuto da força de trabalho, o que chama de *antivalor*”,⁷⁴ pois a responsabilidade com a proteção pública desloca-se do setor da produção para o Estado. Direitos sociais, previdenciários e trabalhistas encontram sustentação no fundo público.

2.1 – Previdência Social no Brasil: proteção social pública

As primeiras preocupações brasileiras com a necessidade de implantação de seguro social deram-se através das Santas Casas de Misericórdia, como a de Santos (1543), de cunho mutualista e particular. “Também se registra a instituição de Montepio para a Guarda Pessoal de D. João VI em 1808 e, em 1835 foi criado o Montepio Geral dos Servidores do Estado - Mongeral, primeira entidade privada a funcionar no país”,⁷⁵ concebidas, portanto, como ajuda e/ou filantropia, ainda que as causas das questões sociais, que reclamavam proteção, tivessem origem no trabalho.

A previdência, enquanto responsabilidade estatal, ganha expressão com a Constituição Brasileira de 1824 que trouxe a norma do art. 179, XXXI, sobre os socorros públicos. A Carta de 1891 aludiu, pela primeira vez, sobre o direito de “aposentadoria” para funcionários públicos, num sistema totalmente custeado pela nação. Contudo, na origem do sistema há uma forte contradição: direito imaterializado, pois prevalece no período de 1888 a 1930 uma

⁷⁴ OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998. 64 p.

⁷⁵ TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito Previdenciário Regime Geral da Previdência Social e Regime próprio de Previdência Social*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. 42 p.

ausência total de normas de regulamentação do mercado de trabalho. Inexistiam leis trabalhistas e contratos coletivos de trabalhos reconhecidos pelo patronato.

Em 1888 é criada a Caixa de Socorro para os empregados da Estrada de Ferro do Estado, que garantia pequena ajuda aos trabalhadores em casos de doença e morte; e em 1904 o jurista Medeiros de Albuquerque dá um primeiro passo rumo à legislação previdenciária, apresentando Projeto de Lei ao Congresso Nacional dispendo sobre os acidentes ocorridos com operários no exercício de suas profissões e respectivas indenizações, mas teve seu projeto barrado pelos interesses das oligarquias cafeeiras.

A segunda tentativa, também rejeitada no *Congresso em 1908 veio do Deputado Graccho Cardoso*, que tentou estabelecer a obrigatoriedade de indenização de todo acidente de trabalho em benefício das vítimas ou de seus representantes.

No começo do século XX acontecem dois episódios no mundo que marcam profundamente a vida social brasileira. O primeiro foi a Revolução Russa, que propugnava por uma transformação radical na sociedade, de caráter socialista, com forte influência em muitos países, inclusive no Brasil. O segundo episódio foi o Tratado de Versalhes, em 1919, patrocinado pelas principais nações capitalistas, que influenciou muito a política brasileira. O Brasil foi levado a subscrever, assumindo, assim, compromissos com uma maior regulamentação do trabalho e associando-se à recém criada Organização Internacional do Trabalho - OIT.

Neste contexto as iniciativas legislativas crescem; e os pouquíssimos parlamentares comprometidos com os trabalhadores passaram a contar com maior audiência. Pressionada por tremendas agitações internas e por uma conjuntura internacional marcada por revoluções sociais, a burguesia brasileira, a contragosto, aceita realizar algumas mudanças no liberalismo econômico então vigente.

Até então inexistiam, materialidade de políticas de saúde e previdência públicas e a situação dos trabalhadores, nos momentos de impossibilidade para o trabalho, era desesperadora.

A chegada dos imigrantes no Brasil resulta em fator político positivo, pois trazem consigo experiências vividas em seus países, em particular a Itália.

Entre 1875 e 1935, entrou no Brasil cerca de 1,5 milhões de italianos. (...) o anarquismo e o anarco-sindicalismo eram tendências majoritárias entre o operariado, culminando com as grandes greves operárias de 1917, em São Paulo, e 1918-1919, no Rio de Janeiro. Durante o mesmo período, escolas modernas

foram abertas em várias cidades brasileiras, muitas delas a partir da iniciativa de agremiações operárias de inclinação anarquista. (...) a classe trabalhadora brasileira recuperou muito a sua capacidade de luta e de sua motivação a partir de 1918, tanto que o 1º de maio daquele ano, no Rio de Janeiro, foi completamente diferente. De data tradicional de protestos, transformou-se em dia festivo de solidariedade internacional. (...), o período que vai de 1917 até 1920 foi marcado pela retomada do ânimo trabalhista, com mobilizações, protestos e greves. Estes movimentos eram muito influenciados pelas correntes libertárias.⁷⁶

Desta forma, as legislações trabalhistas e previdenciárias não são compreendidas a partir de simples outorga do Estado brasileiro, pois desde o final do século XIX, e particularmente no início do século XX, os trabalhadores brasileiros resistiram e conquistaram melhores condições de trabalho. Foram greves por categoria, greves gerais estaduais e interestaduais, com destaque para a que aconteceu em São Paulo, em 1917. Portanto, a origem legislativa da previdência pode ser compreendida como “produto da pressão operária interna; reforçada pela ameaça que esta mesma classe colocava no ar com sua ação no plano internacional; e num contexto de início da crise da própria forma de dominação burguesa até então vigente no país”.⁷⁷

Assim é que a república velha aprova leis trabalhistas que versaram sobre o trabalho de menores e das mulheres. Verdade é que tinham alcance limitado e viravam letra morta na medida em que eram descumpridas amplamente pelos patrões. Assim as respostas à questão social, no âmbito do estado desenvolveram-se de forma dispersa e pontual, “sem a existência de um sistema nacional de intervenção política definido e estruturado. A proteção social era conquistada pelas categorias profissionais mais organizadas politicamente e importantes do ponto de vista econômico”.⁷⁸

Em suma, ao Congresso Nacional, após Emenda à Constituição de 1891 competia legislar sobre o trabalho e sobre licenças e aposentadorias, encerrando pelo menos, em termos jurídico-legais, o longo período de liberalismo econômico puro, onde o trabalho, a saúde e a previdência social eram tratados como fatores de um mercado.

⁷⁶ GENNI, Franco. *Italianos no Brasil: “Adiano in Merica”*. São Paulo: Edusp, 2003. p. 21-3.

⁷⁷ OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo, TEIXEIRA, Sônia M. Fleury, (IM) *Previdência Social*. Petrópolis: Vozes, 1989. 49 p.

⁷⁸ SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Previdência Social um direito conquistado*. 2. ed., Brasília: Editora do Autor, 1997. 31 p.

A década de 20 fica caracterizada pela proliferação das Caixas de Aposentadoria e Pensão - CAPs, vinculadas às empresas, portanto de natureza privada, quando, também, são as greves que explicam o nascimento da legislação trabalhista e previdenciária. Com toda essa luta, o Decreto Legislativo no. 4.682/1923, conhecido como lei Eloy Chaves, é reconhecido como o marco da Previdência Social no Brasil, pois determinou a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão - CAP para os empregados das empresas ferroviárias. A “lei de 1923, especificamente, estabeleceu a base para a elaboração de um sistema geral de previdência social”.⁷⁹

Malloy acrescenta que o deputado paulista Eloy Chaves* coordenou a repressão à greve geral em São Paulo, em 1917, e que, em 1923, na exposição de motivos de sua lei de previdência, deixou claro que a luta de classes era oriunda de espíritos extremados por estranhas paixões. E que, em função destas forças ele se antepunha em benefício da pátria e da ordem.

Ainda em 1919 registrava-se uma grande conquista dos trabalhadores, que veio através do Decreto 3.724 que responsabilizava o empregador pelos acidentes ocorridos no trabalho, cabendo às empresas privadas ou seguradoras a cobertura dos gastos.

A resistência do Estado em assumir a proteção social dos trabalhadores fica claramente manifesta, quando o próprio Getúlio Vargas, ao sancionar a legislação trabalhista e previdenciária, o fez com nítidos propósitos anticomunistas. Num de seus pronunciamentos mais famosos, chegou a afirmar que o individualismo excessivo que caracterizou o século passado precisava encontrar limites e corretivo na preocupação predominante do interesse social. E reafirmou que não havia nessa atitude nenhum indício de hostilidade ao capital que, ao contrário, precisa ser atraído, amparado e garantido pelo poder público. Mas, o melhor

⁷⁹ MALLOY, James. *Política de Previdência Social no Brasil*. São Paulo: Graal, 1976. 57 p.

* Os primeiros investimentos de Elóy Chaves na indústria ocorreram a partir de 1910, com a criação da S.A. Industrial Jundiáense, grande tecelagem do interior paulista. Em 1912, em associação com o empresário português Antônio Cintra Gordinho e o engenheiro alemão Hermman Braune, constituiu a Cia. Ermida de Papel e Celulose, também em Jundiá. Elói Chaves foi o fundador e principal acionista do Banco Comind, maior instituição financeira privada do Brasil na primeira metade do século XX e maior operador brasileiro no comércio internacional de café. Foi um dos maiores produtores de café brasileiros, manteve algumas das maiores fazendas do mundo, destacando-se a Fazenda Ermida, em Jundiá. Além do café, eram notórias as vastas regiões de plantio de eucalipto, cana-de-açúcar e laranja mantidas por ele e sua família em todo o interior do estado de São Paulo. Foi vereador em Jundiá e depois Deputado Federal pelo Partido republicano Paulista (PRP). No executivo foi secretário estadual de Justiça e Segurança Pública de São Paulo durante os governos de Rodrigues Alves (1912-1916) e Altino Arantes (1916-1920). Tornou-se conhecido por ser o proponente da legislação precursora da Previdência Social.

meio de garanti-lo está, justamente em transformar o proletariado numa força orgânica de cooperação com o Estado e não o deixar, pelo abandono da lei, entregue às ações dissolventes de elementos perturbadores, destituídos dos sentimentos de pátria e de família

Portanto, pode-se compreender toda a legislação trabalhista e previdenciária dentro do princípio que norteou a Revolução de 1930: “façamos a revolução antes que o povo a faça”.

Em 1931, por meio de Decreto, ocorre a obrigatoriedade de uma contribuição por parte do Estado para o financiamento da previdência, na mesma proporção que estava obrigada a empresa e o trabalhador. Antes deste decreto a contribuição do estado ocorria por meio das alíquotas (quotas previdenciárias) pagas pelos consumidores de bens e serviços de empresas vinculadas aos IAPs. Mas, a arrecadação que anteriormente era repassada diretamente aos cofres das CAPs, passa a ser centralizada pelo Estado. Ao contrário das CAPs, os IAPs foram instituídos sob a forma de autarquias, possibilitando maior controle do Estado sobre o sistema

A marca do período de 1930 a 1945 é a reafirmação da lógica do seguro privado e o apogeu do regime financeiro, isto é, dos modelos de custeio ou financiamento da previdência social: regime financeiro de repartição simples, baseado no crescimento das despesas de acordo com o aumento das receitas. É também conhecido como pacto de gerações.

Com a Constituição de 1934 fica estabelecida a tríplice forma de custeio para a política previdenciária (ente público, trabalhador e empregador) no art. 121. Mas, o volume de recursos arrecadados e o montante de reservas investidas transformam a previdência social em uma grande sócia da União, e o “início do processo de assalariamento no Brasil permitiu o desenvolvimento da previdência social, ao mesmo tempo em que o recolhimento das contribuições previdenciárias era administrado sob o regime financeiro de capitalização servindo de funding para o financiamento da indústria nascente”.⁸⁰ A expressão seguro social, é empregada pela primeira vez pela Carta Magna de 1937, e, desde o início, teve sua receita baseada basicamente em impostos. “É o auge do processo de custeio ou financiamento da previdência social, que se traduz na maneira de conseguir recursos para o cumprimento do plano de benefícios e cobertura das demais despesas”.⁸¹

⁸⁰ Salvador, E. da S. (op.cit., 79 p.).

⁸¹ LEITE, Celso Barroso. *A crise da previdência social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996. 138 p.

Um grupo de especialistas do Ministério do Trabalho, a partir de 1943, se dedicou a analisar o sistema previdenciário da época, e a elaborar “um projeto de reforma da previdência social. O relatório final do grupo apresentava um diagnóstico do sistema existente, enfatizando seus aspectos negativos. As críticas se dirigiam tanto à natureza do sistema quanto à sua ineficiência”.⁸² O documento apontava que a cobertura do sistema era restrita a um grupo da população economicamente ativa, e que havia diferenças questionáveis à limitada cobertura de direitos e, também, sobre os valores dos benefícios dos institutos. Em função deste relatório, o governo Getúlio Vargas chega a criar o Instituto de Serviços Sociais do Brasil – ISSB em 07 de maio de 1945, através do Decreto 7.526, mas sua destituição do poder pelas forças armadas, em 29 de outubro de 1945 impediu a implementação do Instituto.

Com o movimento de redemocratização do país após 1945, os trabalhadores pressionam o Estado a fim de garantir patamares mínimos de contribuição para a previdência e exigem a valorização dos planos de benefícios e serviços.

A Carta Magna de 1946 apresenta a expressão Previdência Social, elencando como riscos sociais a doença, a velhice, a invalidez e a morte. Aqui tem início o chamado período da democracia populista⁸³ em que a previdência social é fortemente influenciada. Em 1947, o Deputado Aluísio Alves apresenta o projeto que dá origem à Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, lei no. 3.807/60, marco de unificação dos critérios de concessão dos benefícios entre os diversos institutos. A partir da LOPS, mesmo com a permanência dos IAPs, todos passaram a ser norteados pelas mesmas regras. Em 1948 o sistema de previdência já contava com 30 Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, seis institutos e cerca de três milhões de segurados, e a inadimplência do governo para com o sistema já se registrava. A “dívida do Estado com os IAPs correspondia a 85% das despesas totais do conjunto do sistema no mesmo ano, pois além das cotas das taxas de previdência ficarem retidas pela União, as reservas do Sistema eram repassadas ao Estado através de investimentos em títulos

⁸² BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho. Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*, Brasília: Letras Livres, 2006. 36 p.

⁸³ INCISA, L. Populismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.) *Dicionário de política*. Brasília: Edunb, 1999. 981 p.
“o populismo exclui a luta de classes: é fundamentalmente conciliador e espera transformar o *establishment*; é raramente revolucionário”.

da dívida pública ou ações de empresas estatais”.⁸⁴ É o início da cultura de retenção e apropriação indevida dos recursos dos trabalhadores.

Outra questão intrigante, e que parece se repetir nos dias atuais é a concessão de anistia aos empresários em débito com a Previdência Social. O Decreto Legislativo 9/54 suspendeu as cobranças judiciais em curso, perdoadando multas e juros, na condição de os devedores quitarem os débitos até 60 dias após a publicação do referido decreto.

No final do governo de Juscelino Kubitschek, mais exatamente em 1960, quando é aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social, há uma tentativa de uniformizar as contribuições e as prestações dos diferentes institutos. Momento em que há uma ampliação dos benefícios e serviços prestados à população, entre eles a reafirmação do direito de aposentadoria por tempo de serviço a todas as categorias, e aposentadorias especiais por atividades insalubres, penosas e perigosas. Em paralelo, a crise financeira da Previdência é acirrada e passa a ser justificada pela ampliação dos benefícios. Mas, na verdade, já era oriunda da má administração do governo com o dinheiro dos/as trabalhadores/as.

A solução adotada foi o aumento das alíquotas de contribuição dos trabalhadores e dos empregadores, que evoluíram de 3% em 1945 para 8% em 1960, época da promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS. É nesse período que a Previdência Social passa a funcionar no sistema de repartição simples, ou seja, num regime de financiamento em que as contribuições pagas pelos trabalhadores e as contribuições patronais, em determinado período, são suficientes apenas para cobrir as despesas estimadas no mesmo período.

A LOPS deu início à unificação da Previdência Social, uniformizando procedimentos, normas, critérios de concessão de benefícios e prestação de serviços. Incorporou várias reivindicações do sindicalismo da época, como “a reafirmação do direito à aposentadoria por tempo de serviço a todas as categorias, aposentadoria especial, por atividades insalubres, penosas e perigosas; cálculo de benefícios pelas 12 últimas prestações, dentre outras. Porém continuaram excluindo os trabalhadores domésticos, rurais e autônomos, e o sistema permaneceu sob a forma de IAPs”.⁸⁵ A unificação dos Institutos somente veio ocorrer em 21/11/1966 através do Decreto-Lei no. 72, que criou o Instituto Nacional da Previdência Social – INPS, e a Lei Complementar no. 11 que veio instituir o Pró-Rural. Durante o período

⁸⁴ PRATA, Jose de Araújo. *Previdência Social ameaçada e a contra-reforma neoliberal*. Inscrita n. 1, CFESS, Brasília: 1997. p. 14 e 15.

⁸⁵ SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Previdência Social um direito conquistado*. 2. ed., Brasília: Editora do Autor, 1997. 41 p.

da ditadura militar, a intervenção do Estado garante maior acumulação do capital. Há, a partir de então, um grande crescimento econômico e, concomitante, o crescimento das desigualdades sociais.

Com a posse do Presidente Arthur da Costa e Silva, assume o Ministério da Fazenda Delfim Netto, que muda a orientação da política econômica do governo. Esse período fica caracterizado pelo crescimento médio do PIB de 11% ao ano. Assim o período de 1967-73 fica conhecido como “milagre econômico”, o se tornou possível com o endividamento externo, facilitado pela expansão da economia mundial, visto que havia um excesso de liquidez no mercado internacional de crédito. Há, assim, um grande endividamento do país e também uma elevada concentração da renda.

Em 1979, apenas 4% da população economicamente ativa do Rio de Janeiro e São Paulo ganha acima de dez salários mínimos. A maioria, 40%, recebe até três salários mínimos. (...). Em 1959, um trabalhador que ganhasse salário mínimo precisava trabalhar 65 horas para comprar os alimentos necessários à sua família. No final da década de 70 o número de horas necessárias passa para 153. No campo, a maior parte dos trabalhadores não recebe sequer o salário mínimo. (...). Os indicadores de qualidade de vida da população despencam. A mortalidade infantil no Estado de São Paulo, o mais rico do país, salta de 70 por mil nascidos vivos em 1964 para 91,7 por mil em 1971. No mesmo ano, registra-se a existência de 600 mil menores abandonados na Grande São Paulo. Em 1972, de 3.950 municípios do país, apenas 2.638 têm abastecimento de água. Três anos depois um relatório do Banco Mundial mostra que 70 milhões de brasileiros são desnutridos, o equivalente a 65,4% da população, na época de 107 milhões de pessoas.⁸⁶

Em 1974 Ernesto Geisel chega à Presidência da República quando há uma desaceleração do crescimento econômico, com aumento da taxa de inflação, efeitos danosos* dos choques do petróleo. Isso gera maior endividamento externo. O Regime Militar, buscando legitimação popular, lança ao final de 1974 o II Plano de Desenvolvimento – II PND, com o objetivo de promover um ajuste na estrutura de oferta de longo prazo, simultaneamente à manutenção do crescimento. Enquanto isso a dívida externa, que nasceu no Brasil Império, contraída com bancos ingleses pela monarquia, crescia.

⁸⁶ GUEDES, F. *Economia na ditadura militar*. Disponível em: <<http://www.colegiosaofrancisco.com.br/alfa/ditaduramilitar/economia-na-ditadura-militar.php>> Acesso em: 23 dez. 2007.

* Os países da OPEP quadruplicaram o preço do barril de petróleo entre 1973 a 1979.

Nesse contexto o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, criado pela Lei 6.439/1977 passa a integrar as atividades da previdência social, assistência social, assistência médica e da gestão financeira e patrimonial das diversas entidades ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Esta estrutura deixou fora do sistema de atendimento e de acesso à saúde cerca de 40 milhões de brasileiros. O sistema, na verdade, era um atendimento voltado às classes favorecidas e a grupo de trabalhadores assalariados; o seguro público garantido apenas para aqueles que contribuíam para o sistema. Aos pobres coube o modelo adotado pela ditadura militar, que sem legitimidade política garantiu apoio da população via adoção de um serviço que “foi sendo implantado como um complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar”.⁸⁷

Ainda que o governo reafirme a crise institucional do sistema, os recursos da Previdência Social passam a financiar a expansão do capital privado industrial, mediante investimentos na infra-estrutura básica, como construção de rodovias e pontes. A década de 70 é considerada um período nítido de capitalização da Medicina no país.

Assim é que o modelo econômico dos anos 70 foi centrado no crescimento das grandes empresas de capital intensivo, o que produziu expansão dos benefícios, mas manteve a sua lógica de seguro.

A expansão da cobertura, tanto dos benefícios quanto da assistência, não rompeu o modelo estreito de financiamento baseado nos padrões do seguro, desde que a incorporação de categorias e benefícios não-contributivos não foi acompanhada de uma inovação em termos das fontes de financiamento e mesmo da garantia de maior aporte estatal. Ao contrário, observou-se uma retração dos recursos que caberia à União aportar, ao mesmo tempo em que os novos mecanismos de concessão de benefícios na área rural tornaram-se cativos dos políticos e de sua clientela, enquanto que a prestação da assistência médica passava a orientar-se em função da lucratividade dos prestadores privados de serviços.⁸⁸

O Presidente João Baptista Figueiredo (1979 a 1985), com Mário Henrique Simonsen no Comando da Economia e Jarbas Passarinho como Ministro da Previdência Social enfrenta momento de profundas mudanças no cenário internacional. Há aumento das taxas de juros,

⁸⁷ FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da reforma da previdência social no Brasil. SER Social n. 7, Brasília: UnB, 2000. 48 p.

⁸⁸ FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: Seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. 200 p.

dificuldades para captação de novos empréstimos, deterioração da situação fiscal do governo brasileiro, com redução da carga tributária bruta, aumento do pagamento de juros da dívida interna, aumento do déficit das estatais, desequilíbrio externo e aceleração da inflação. Com as reservas negativas, o governo informa aos credores que passará a pagar apenas os juros: não mais o principal de sua dívida externa. Durante o período de 1984 a 1985, o Brasil assinou vários acordos com o FMI, mas nunca cumpriu as metas fixadas nas cartas de intenção.

Diante da imensa crise, Delfim Netto é convocado pelo General Figueiredo em 1979 para substituir Simonsen no comando da economia. Traz consigo ânimo para combater a inflação e garantir crescimento econômico, nos mesmos moldes do milagre econômico. Promove a max desvalorização do cruzeiro em 30%, na tentativa de aumentar as exportações. Mas, em 1980 a inflação chega a 110% e o aumento dos juros internacionais dificultavam novas captações de recursos externos.

Neste contexto ocorrem as greves do ABC paulista em 1979, o Movimento pela Anistia aos presos políticos da Ditadura Militar e a Reforma Partidária; em 1982 ocorrem as primeiras eleições sob o pluripartidarismo; em 1983 a criação da Central Única dos Trabalhadores - CUT; em 1984 a campanha nacional pelas eleições “diretas já” para Presidente da República. Tudo frutos da luta dos trabalhadores, diante da priorização do governo pela estabilização econômica em detrimento das políticas sociais.

Figueiredo implementa o ajuste fiscal em 1983-4, e produz uma queda real do salário. O Brasil volta a crescer em 1984, mas a inflação aumenta vertiginosamente, chegando a 223% neste ano. O início da década de 80 também trouxe à tona a crise que a Previdência vinha enfrentando “ao longo das últimas décadas. No aspecto financeiro pelos altos valores dos déficits divulgados, nem sempre confiáveis e, sobretudo, pelos baixos valores dos benefícios, atraso nos pagamentos, grande número de ações de contestação na justiça. Morosidades intencionais para concessão de novos benefícios, etc”.⁸⁹

Em 1985, com inflação alta, crises e endividamento externo e interno os militares entregam o governo ao Presidente Civil José Sarney. Instala-se o Congresso Constituinte e a elaboração da atual Carta Constitucional, promulgada em 08 de outubro de 1988. Fatos estes que apontam para o aprofundamento da democracia brasileira.

⁸⁹ Silva, M. L. L. da, (op. cit., 49 p.).

Mas, a política econômica brasileira, mesmo com Sarney (1985-90); Fernando Collor (1990-92) e Itamar Franco (1992-94) restringe-se à política de combate a inflação. Diversos planos de estabilização são lançados: Cruzeiro I e II (1986); Bresser (1987); Verão (1989); Collor I (1990); Collor II (1991) e Real em 1994.

A Previdência Social permanece com sua conformação securitária pública e compulsória, destinado a oferecer proteção social, mediante contribuição, com objetivo de proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e a sua família, em casos de contingências previstas em lei.

É com a Constituição Federal de 1988 que o Estado brasileiro realiza o que entendemos por reforma, visto que a Previdência Social ganha status de Seguridade Social. No entanto, como veremos no item 2.2, ela não se consolida como tal, e acaba sendo alvo de contra-reformas estruturais.

2.2 - Seguridade Social: reforma com imprecisão formal e material

A Constituição Federal do Brasil - CFB, promulgada em 05 de outubro de 1988 institucionalizou o conceito de Seguridade Social no seu Capítulo II, Título VII, mas ela trouxe em si uma imprecisão, pois “inexistente na língua portuguesa, este termo é utilizado desde 1935 nos Estados Unidos e desde a década de 1940 nos países capitalistas da Europa, para designar um conjunto variável de programas e serviços sociais”⁹⁰ e, pela vontade do poder constituinte e da sociedade organizada, a Seguridade Social brasileira está resumida em saúde, assistência e previdência social, com a agravante de não serem universalizadas. Contudo, resta reconhecer que a Seguridade reformou o padrão clássico de proteção social do país. Dentro de outra concepção temos que:

(...) seguridade social é um termo cujo uso se tornou corrente a partir dos anos 40, no mundo desenvolvido e particularmente na Europa, para exprimir a idéia de superação do conceito de seguro social no que diz respeito à garantia de segurança das pessoas em situações adversas. Significa que a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Ou seja,

⁹⁰ BOSCHETTI, Ivanete. *A Seguridade Social dilapidada: elementos determinantes de sua fragmentação no Brasil*. (Projeto CNPq.) UnB. Brasília: 2002. 02 p.

significa que o risco a que qualquer um, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social, pública.⁹¹

Com base no entendimento de Boschetti e Vianna temos a considerar que algumas características impedem que se tenha tal representação da seguridade social brasileira. A idéia de conjunto variáveis de programas e serviços, como concebida na Europa, tem pouca correspondência com a congregação de saúde, assistência e previdência, principalmente porque cada uma está materializada em princípios diferentes. A saúde, mesmo com a garantia de universalidade está totalmente sucateada, portanto não universaliza serviços e nem congrega a sociedade em torno de sua política; a assistência é política social focalizada na extrema miserabilidade, escamoteando inclusive a pobreza; e a previdência é contributiva, portanto, é seguro. Vianna acrescenta que seguridade social significa solidariedade a qualquer sujeito, não importando idade, sexo ou tempo de contribuição. Basta que o mercado coloque-o em dificuldades para que a responsabilidade social pública se apresente. Considerando, que não há nesta concepção nenhuma menção de critérios, fica premente a incompatibilidade com a Seguridade Social brasileira. Mas, ainda que divergente, em nome da cautela, vamos avaliar outros elementos, inclusive o contexto em que se dá a promulgação da Carta Magna.

No Brasil os Constituintes insculpiram no Texto Constitucional, nos artigos 194 a 204, um imperativo para a ampliação e a democratização no acesso às políticas acima referidas e, depositaram na legislação a esperança de maior justiça social, bem-estar e melhoria da qualidade de vida dos brasileiros.

A Previdência Social 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”.⁹²

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

⁹¹ VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil: o papel dos benefícios contributivos. In: VIANA, A. L. P. P.; ELIAS, E. M.; IBÁÑEZ, N. (orgs). *Proteção Social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2001. 173 p.

⁹² BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho. Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*, Brasília: Letras Livres 2006. 155 p.

princípio da universalidade não tinha, na verdade, aceitação necessária à produção do consenso. Pelo menos enquanto princípio norteador para saúde e previdência.

A Saúde passou a ser destinada a todos, independente de contribuições, sendo, portanto, uma obrigação do Estado. A Assistência Social mesmo dispondo de uma política nacional se tornou direito social dos pobres (idosos) e das pessoas portadoras de deficiência, e a Previdência Social manteve o princípio da contributividade direta dos trabalhadores/as, com desconto compulsório aos cofres da União. “A universalidade, nesse caso, significou a passagem do direito derivado do exercício de um trabalho assalariado para o direito decorrente de uma contribuição efetuada”.⁹³ Previdência Social, mesmo na Constituição Federal de 1988 significou benefício restrito àqueles/as que podiam contribuir. Nasce, assim, a figura dos trabalhadores autônomos e segurados especiais.

Apesar da inclusão legítima dos trabalhadores rurais ao sistema previdenciário, que veio tardiamente, entendemos que a Previdência Social não apresentou significativo avanço com a CF/88, a não ser o de integrá-la à Seguridade Social e autorizar a inclusão de segurados para outras categorias de contribuintes que não os assalariados. E quanto à sua organização, o art. 201 da CF/88 dispõe que ela seja organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos da lei, atendendo a:

I - cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiros e dependentes.

Portanto, persistiu a figura do segurado, do seguro social e da contributividade. Nem com a Constituição Federal há um projeto de Seguridade Social como conjunto de ampla proteção social.

Apenas a política de saúde passa a ser direito de todos, mediante ações que visem reduzir os riscos de doença e seus agravamentos, e o seu acesso segue os princípios da

⁹³ Ibid., p. 160

igualdade e universalidade no atendimento. Mas o serviço de medicina liberal não desaparece, pelo contrário, avoluma-se nos dias atuais.

A Assistência Social por sua vez, tendo como regra o princípio da gratuidade da prestação e a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como aos deficientes e a reintegração ao mercado de trabalho daqueles que necessitarem, vem garantido programas de subsistência às pessoas impossibilitadas, permanente ou temporariamente, de garantir o próprio sustento, dando especial atenção às crianças, idosos e deficientes, independentemente de contribuição à seguridade social.

A Previdência Social, por sua vez, assegura aos seus beneficiários/contribuintes meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família, reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Entre os princípios e diretrizes da Previdência Social também está o da universalidade, não significando, para o Estado, universalidade de atendimento, mas de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição correspondente a uma das alíquotas determinadas pelo sistema tributário sobre o valor da renda mensal do trabalhador ou contribuinte.

(...) ela possui natureza de seguro e, como tal, cria um vínculo jurídico especial entre o Estado e o segurado. Por isso, alguns lhe negam a característica de universalidade. Isso pode ser uma realidade em países em que o sistema de previdência é limitado a determinadas categorias profissionais ou econômicas. Mas não no Brasil. Aqui existe um Regime Geral de Previdência que abrange todas as categorias profissionais (excetuando os servidores efetivos dos entes da Federação que possuem sistema securitário próprio, sendo a filiação possível até mesmo de forma facultativa para aqueles que não exerçam atividade laboral). Sendo assim, o sistema de previdência no Brasil é universal. A universalidade, além do aspecto subjetivo, também possui um viés objetivo e serve como princípio: a organização das prestações de seguridade deve procurar, na medida do possível, abranger ao máximo os riscos sociais.⁹⁴

A Seguridade Social traz em si dificuldades conceituais complexas, o que se agrava com a proposta de contra-reforma. Enquanto a CF/88 congrega as três políticas, citadas, na Seguridade Social, o Estado, no interesse do capital, imediatamente após, aparta a Previdência Social.

⁹⁴ TAVARES, M. L. op. cit., 03 p.

Assim a Seguridade Social do Brasil nasce com uma política previdenciária pouco inovadora. Entre a expectativa de Seguridade Social e a sua materialidade há, precocemente, um descompasso.

E, agora, 20 anos após a sua promulgação, há de reconhecer que a Previdência Social nunca deixou de ser um seguro moldado, mais do que nunca na CF/88, nos princípios prussianos de Bismarck.

A Previdência Social, mesmo inserida na Seguridade tem identidade com o passado. O que pode, em parte, ser compreendido pela história da Constituinte Originária.

Nosso entendimento fortalece a idéia de que a Carta Magna imprimiu caráter de universalidade apenas à política de saúde, e manteve a previdência dentro da lógica neoliberal, refém de um Estado reduzido e de um direito subordinado.

O Congresso Constituinte iniciou os seus trabalhos, mais precisamente no início de 1987 com tensos debates entre os constituintes a respeito dos poderes de que se achavam investidos, e sobre a organização a ser adotada nos trabalhos. Predominou, ao final, uma organização fortemente descentralizada: subcomissões e comissões temáticas fizeram os estudos iniciais, ouvindo a sociedade e votando relatórios preliminares. O contexto político e econômico desse período poderia ter produzido um modelo de Seguridade Social mais elevado e permeado de cidadania, pois “o gasto social federal que em 81 correspondia a 10,04% do PIB reduz-se para 8,90% em 86 e em 90 volta aos níveis do início da década (10,43%, quando os benefícios assegurados pela Constituição não existiam”,⁹⁵ portanto a questão da pouca universalidade previdenciária não pode ser sustentada em dificuldades financeiras.

Naquele contexto a previdência urbana era “superavitária”, tanto que passou a suportar o peso financeiro da “previdência rural, que não tem receita, além da renda mensal vitalícia paga a idosos e inválidos – visto que sobravam recursos criados pela Constituinte”.⁹⁶ A CUT apresentou documento elaborado pela Comissão de Previdência e Saúde, que continha uma proposta de Seguridade Social onde a saúde pedia um orçamento à parte, e a Assistência Social não se apresentava.

⁹⁵ VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. *A americanização da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1998. 142 p.

⁹⁶ MUNHOZ, Dércio Garcia. *A improcedência dos argumentos da nova reforma da previdência*. ADunicamp n.1, Campinas:2003. p. 35-6.

Quando o documento caracterizava a seguridade social, parecia claro que se defendia um sistema amplo de proteção a todos os cidadãos, que cobrisse tanto os principais riscos da existência como as situações de necessidade e dificuldade de subsistência. Mas como articulador de um sistema que deseja, ao mesmo tempo, proteger os trabalhadores (nesse caso, financiado majoritariamente por trabalhadores e empregadores) e suprir as necessidades de toda a população (nesse caso financiado pelo Estado. (...). A intenção do documento apresentado era a de manter os direitos que eles já tinham adquirido na previdência e avançar no estabelecimento de uma proteção social ampla ‘a todos os cidadãos’.⁹⁷ (grifo nosso)

As conquistas da Constituição de 1988, palco de intenso jogo de pressões e contrapressões, acabaram por incorporar demandas corporativas que “mantiveram sua natureza híbrida, não rompendo definitivamente com o conceito de previdência enquanto seguro nem eliminando, nem mesmo no plano da lei, com as práticas atrasadas nele introjetadas”.⁹⁸

Este processo descentralizado, o quorum de maioria simples e a ausência de um projeto-base do qual o trabalho dos constituintes pudesse partir constituíram-se em fatores favoráveis à introdução, no texto, dos mais variados dispositivos, o que permitiu a institucionalização de uma conservadora Previdência Social.

Considerando que a CF/88 incluiu proteção aos trabalhadores rurais e garantiu piso para as aposentadorias, entendíamos que a conformação da Seguridade Social seria a de ampliar constantes e permanentes direitos, visto ter nascido sob o signo da reforma. No entanto, recém-nascida, é alvo da contra reforma que retira inclusive a expectativa de cidadania criada pela Carta Magna.

(...) os princípios que animaram os setores progressistas da constituinte foram: ampliação da cobertura para segmentos até então desprotegidos; eliminação das diferenças de tratamento entre trabalhadores rurais e urbanos; implementação da gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência; participação dos setores interessados no processo decisório e no controle da execução das políticas; definição de mecanismos de financiamento mais seguros e estáveis; e garantia de um volume suficiente de recursos para a implementação das políticas contempladas pela proteção social, entre outros objetivos. No campo da

⁹⁷ BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho. Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*, Brasília: Letras Livres 2006. 151 p.

⁹⁸ TEIXEIRA, Aloísio. *Do seguro à seguridade: a metamorfose do sistema previdenciário brasileiro*. texto 249. Rio de Janeiro: UFRJ, 1990. 26 p.

previdência social, esses princípios resultaram principalmente na criação de um piso de valor correspondente ao do salário mínimo e na eliminação das diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos referentes aos tipos e valores de benefícios concedidos.⁹⁹

A Seguridade Social poderia ter albergado outras políticas sociais, com atenção especial à educação e ter garantido renda mínima a todos os indivíduos em estado de necessidade. Cremos que a renda mínima, garantida através de programas sociais, instituída por lei subordinada, não condizem com a expectativa de cidadania criada pela Carta Maior. A rigor, os princípios regentes, em especial, o da universalização, não alcançaram a política previdenciária, ainda que as disposições relativas sejam imperativas a um conjunto de políticas.

O postulado fundamental da solidariedade social, contido no inciso I do artigo. 3º da CF/88 baliza o sistema, mas não rompe com a lógica econômica do seguro, ou seja, com a correlação entre prêmio e benefício. Assim a Seguridade Social, não é, na sua totalidade, um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Portanto, enquanto um conjunto de princípios, o sistema ainda não está estabelecido como Seguridade Social. O que nos leva a entendê-la, analogicamente, como norma limitada¹⁰⁰, portanto sem eficácia plena, visto que o texto aponta a sua vigência como uma meta a ser cumprida ao longo do tempo. A interpretação literal do texto revela uma seguridade destinada a ´estabelecer` um sistema de proteção. Não sendo ela própria esse sistema.

⁹⁹ MARQUES, Rosa Maria, MENDES, Áquilas. *O governo Lula e a contra-reforma previdenciária*. Perspectiva, vol. 18, n. 3, São Paulo: 2004. 22 p.

¹⁰⁰ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2003. “São normas que quando da elaboração da *Lex Mater* têm apenas eficácia jurídica, ou seja, não possuem aplicabilidade na seara fática. Os autores asseveram que a norma de eficácia limitada têm aplicabilidade mediata ou reduzida, pois é cediço que no caso das normas de eficácia limitada, as normas constitucionais *dependem* de norma infraconstitucional para produzir efeito. A eficácia jurídica das regras de efeito limitado está em impedir que o legislador ordinário elabore leis que contrariem o disposto em corpo, mesmo que este corpo dependa de regra ordinária”.

Outra questão que levantamos é que a CF/88 afirma ter a União competência privativa para legislar sobre a seguridade social, entretanto ela não definiu como seria a participação dos entes federados no seu financiamento. Apenas em 1997 é que a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF é instituída, cujos recursos vieram se somar àqueles definidos na Constituição, e em 13 de setembro de 2000 a Emenda Constitucional n. 29 é aprovada, estipulando a forma da inserção da União, dos estados e dos municípios no financiamento do Sistema Único de Saúde. Cremos serem estas lacunas as responsáveis pela imprecisão do que seja Seguridade Social no Brasil.

A maioria das produções teórico-acadêmicas sobre a temática, e mesmo os planos e relatórios governamentais, restringe a seguridade social ao seguro previdenciário, ou analisa cada uma das políticas que a compõe isolada e autonomamente, tentando relacioná-las a uma suposta seguridade social que, efetivamente, está longe de materializar-se no Brasil.¹⁰¹

Previdência social permanece sendo um seguro social e Seguridade Social uma possibilidade em construção. Desta forma, não nos importa aqui discutir a variedade de teorias sobre a Seguridade Social em diferentes contextos históricos e espaços geográficos. Cremos que mesmo diante da Constituição Cidadã, a Seguridade Social do Brasil se manteve cercada de polêmicas e divergências conservadoras, acompanhando uma tendência quase mundial. Visto que a imprecisão material e formal de proteção social, de bem-estar, ou de seguridade social, numa medida maior ou menor, vem sendo reduzida em diferentes países.

Examinando a reforma inglesa de 1986, vários autores assinalam o facciosismo do diagnóstico oficialmente divulgado, bem como o disparate entre as medidas implantadas e os objetivos então propostos. Para Taylor-Gooby (1991) o discurso contencionista dos anos 80 teve modificações políticas e não econômicas, uma vez que se manteve inalterado o volume do gasto. (...) A argumentação de MacGregor (1992) abre espaço para uma indagação de natureza mais global. Por que – se é que isso realmente ocorreu – na Inglaterra, e não nos demais países do velho continente, o sistema de proteção social afastou-se da “concepção européia”? As dificuldades econômicas do período sem dúvida acentuaram a polarização política e facilitaram desafios ao consenso em torno do Estado de bem-estar Keynesiano do pós guerra. King (1988) observa que Suécia e Dinamarca experimentaram importantes greves nos anos 80, a Alemanha

¹⁰¹ BOSCHETTI, Ivanete. *Previdência e assistência: uma unidade de contrários na seguridade social*. Universidade e Sociedade n. 22, Brasília: Andes, 2000. 03 p.

moveu-se em termos eleitorais para a direita, e na França as políticas orçamentárias do presidente socialista Mitterrand passaram longe do radicalismo; mas – corroborando a afirmação de MacGregor (1992) – embora o grupo dos que procuraram controlar o crescimento do setor público característico do estado de bem-estar “inclua países como Dinamarca e Holanda, é nos Estados Unidos e na Inglaterra que esta tendência tem sido mais pronunciada”¹⁰².

A Seguridade Social brasileira, ainda que formal, foi o produto possível de um Estado fraco, recém saído de uma ditadura e demasiadamente permeado de particularismo de grupos, pois o *período de 1988 tem um regime presidencialista marcado pelas cicatrizes do arbítrio (ibidem:114)*. É também um momento de forte influência das idéias neoliberais que impõe um capitalismo livre de regulação e de um pluralismo de bem-estar residual.

O que aconteceu foi que, no bojo da reestruturação produtiva, também houve a reestruturação do Estado Social (...). Ou, em termos simples o Estado Social de pós-guerra, de perfil social-democrata, sofreu uma forte guinada para a direita. Assim, de um padrão de proteção social nascido na Europa e que, na expressão de Mishra (1995), mantinha compromisso com o pleno emprego (se bem que masculino), com a oferta de políticas sociais universais e com a garantia extensiva de mínimos de bem-estar, caminhou-se para um padrão residual, copiado em maior ou menor grau, dos Estados Unidos, por quase todos os países, incluindo os europeus.¹⁰³

Certo é que a seguridade brasileira aproxima-se do modelo americano, que aos olhos dos governantes caminha ao encontro da modernização do país, mas para um país de desempregados e subempregados esta tendência é desastrosa. E, independente do conteúdo de políticas governamentais específicas, levadas pela esquerda ou pela direita, por progressistas ou conservadores, a atividade de governo no Brasil permanece sendo degenerada por uma dinâmica de contra-reforma permanente, incapaz de qualificar a Seguridade Social.

Portanto, reafirmamos a existência de imprecisão conceitual e material na Seguridade Social e, denunciemos uma contra-gestão histórica e fraudulenta.

¹⁰² VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. *A americanização da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1998, 71 p.

¹⁰³ PEREIRA, Potyara A. P. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo. In: *Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo*. BOSCHETTI, Ivanete et al (organizadoras), Brasília: UnB, 2004. 142 p.

2.3 – Contra-reforma da Previdência Social na conveniência do capital

A contra-reforma não é apenas um fato histórico, mas uma força fenomênica que destrói o Estado a partir de seu próprio movimento, pois desconstrói as conquistas históricas dos trabalhadores, e abre, definitivamente, as portas principais do Estado para a instalação dos interesses do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do capital financeiro. Behring e Boschetti afirmam que a “rigor a contra reforma é um contra-senso, já que o desenvolvimento das políticas sociais esteve imbuído historicamente de um forte espírito reformista”.¹⁰⁴

Dessa maneira, compreendemos a contra-reforma através da idéia de luta de classes, com características perigosas, pois a dialética conservação-inovação pode gerar uma espécie de “derrotismo histórico” e, portanto, “o desaparecimento de uma antítese importante como a Seguridade Social, mesmo estando imprecisa e imaterial.

A história de toda a sociedade até hoje tem sido a história das lutas de classe. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, senhor e servo, mestre de corporação e companheiro, numa palavra, opressor e oprimido permaneceram em constante oposição um ao outro, levada a efeito numa guerra ininterrupta, ´ora disfarçada, ora aberta`, que terminou, cada vez, ou pela reconstituição revolucionária de toda sociedade ou pela destruição das classes em conflito.¹⁰⁵ (grifo nosso)

As conquistas dos trabalhadores/as, ainda que incipientes e positivadas na CF/88, instabilizam o projeto de concentração e acumulação do capital, mesmo entre os capitalistas nacionais. Mas, diante de uma proposta de mundialização financeira a burguesia, através do Estado, opõe-se aos direitos constitucionais e responde com flexibilização das leis trabalhistas e previdenciárias, com pouca eficácia na gestão das políticas sociais e privatização das instituições públicas nacionais. Portanto, contra-reforma “previdenciária” brasileira é o fenômeno complexo de escassez de recursos públicos para o público, ao mesmo tempo em

¹⁰⁴ BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social, fundamentos e história*. 2. Ed., São Paulo: Cortez, 2007. p. 148 - 9.

¹⁰⁵ MARX, K. *O Pensamento vivo de Marx*, In: SIMÕES JUNIOR, Jose Geraldo (pesquisa e tradução). São Paulo: Martin Claret Editores, 1985, 74 p.

que permanece a evasão de recursos da Seguridade Social para outras pastas, onde o Estado concede renúncias fiscais ao capital, achata proventos e salários de servidores e aposentados, em nome da ordem financeira mundializada. O capital internacional impõe e é imperativo na determinação de que o Estado encolha e ceda espaço inclusive sobre os recursos do fundo público, o que “concretiza-se em alguns aspectos: na perda da soberania”.¹⁰⁶

Vivenciamos naquela década, e principalmente a partir da instituição do Plano Real, em 1994, algo bastante diferente desse crescimento mal dividido do tão criticado desenvolvimentismo. Houve o desmonte (Lesbaupin, 1999) e a destruição (Tavares, 1999), numa espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital. Revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras. (...). Houve, portanto, uma abrangente contra-reforma do Estado no país, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e pela disposição política da coalizão de centro-direita protagonizada por Fernando Henrique Cardoso.¹⁰⁷

Pós CF/88 os Presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003) desconstroem a Seguridade Social, e a torna divisível, pois o mundo moderno e a mundialização financeira permanecem exigindo novos e maiores sacrifícios dos países em desenvolvimento. Os direitos que ainda persistem estão sendo exigidos por atores sociais, que embora fragilizados, ainda acreditam numa sociedade melhor. Direitos sociais que a burguesia sempre os negou, mesmo quando tiveram que ceder, “(...), além de impedirem os homens de se libertar da tutela de um poder estatal autoritário e paternalista. Não é assim casual que esses direitos voltem a ser negados hoje, teórica e praticamente, pelos expoentes do chamado neoliberalismo”.¹⁰⁸

Nesta perspectiva, caracteriza-se a contra-reforma e a Previdência Social volta a ser alvo de proposições “reformistas” isoladas, como se nada ou pouco tivesse em comum com a Seguridade Social.

Proposta que já constava “na agenda de 1992, quando inúmeros lobbies começaram a se mobilizar visando à revisão da Constituição, prevista pelo artigo 3^o do Ato das Disposições

¹⁰⁶ BEHRING, Elaine, Rosseti. *Brasil em contra-reforma. Desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

¹⁰⁷ BEHRING, Elaine Rosseti, BOSCHETTI, Ivanete. op. cit., p. 151-2.

¹⁰⁸ COUTINHO. Carlos Nelson. *Notas sobre cidadania e modernidade*. Praia Vermelha no. 1. Rio de Janeiro: 1997. p. 155-6.

Constitucionais Transitórias para outubro de 1993”.¹⁰⁹ Estas proposições impõem um novo contorno para a política de previdência, e a crise do Estado passa a ser seu fundamento. A ênfase incide no argumento de que a máquina estatal precisa ser enxugada e as privatizações de empresas públicas agilizadas. Sendo necessário combater o desperdício público e tornar a máquina administrativa eficiente.

Com Fernando Henrique Cardoso a classe política e os tecnocratas passam a crer que há incompatibilidade substancial entre a Carta Magna e os novos desafios na gestão do Estado. Evidencia-se uma ampla coalizão de governo que, diferentemente do pouco sucesso de seus antecessores, consegue implementar um conjunto importante de alterações na Constituição Federal de 1988.

As duas gestões deste governo são marcadas pelo tema da contra-reforma e apontam para a construção de uma ordem nacional mais “adequada” ao cenário internacional.

Assim a contra-reforma é norteada pela busca da estabilidade monetária; anseio de inserção internacional do país; decisão de reformar a Constituição Federal para implementar as propostas governamentais; e, ainda, para modificar as relações do governo com a sociedade, objetivando, na lógica capitalista, aprofundar o processo de democratização no país.

Sob este cenário FHC realiza várias mudanças destacando-se: a redefinição do papel governamental na área econômica, com ampliação das privatizações, o fim de monopólios com a criação das agências regulatórias; e a introdução de novos mecanismos de accountability¹¹⁰.

Em paralelo FHC realiza mudanças nas relações financeiras intergovernamentais e na gestão fiscal, que são apontadas como centro nevrálgico de todo o período. O governo consegue impor, a seu modo, o reordenamento legal de boa parte do Estado, especialmente

¹⁰⁹ VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. *Seguridade social: três mitos e uma mentira*. Universidade e Sociedade n. 19. Brasília: Andes, 1999, 41 p.

¹¹⁰ ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo. Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: MP/SEGES, 2002. p. 25-6.

Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/OEstadonumaeradereformasOsanosFHCparte1.pdf> Acesso 20 jan.2007.

“Accountability é um atributo da democracia que implica o controle dos governantes pelos governados. O’Donnell (1998) propôs a diferenciação entre os mecanismos de accountability vertical, relativos às relações entre os cidadãos e seus representantes e que são, classicamente, as eleições, e aqueles de accountability horizontal, referentes às relações entre os poderes constituídos, consagrados pela literatura como os “checks and balances” ou freios e contrapesos institucionais, através dos quais um Poder controla e fiscaliza os atos e as omissões do outro”.

pela via das Emendas Constitucionais. Ficando caracterizada então, uma reforma implementada de forma autoritária e pouco transparente.

As mudanças chegam acompanhadas de uma forte tendência de desregulamentação e privatização das políticas públicas, e apesar dos recursos tecnológicos e da existência do sistema DATAPREV os dados oficiais reafirmavam o *déficit* na Seguridade Social.

Ao final de 1998 é aprovada a Emenda Constitucional n. 20 que altera a aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social - RGPS e do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS.

No RGPS, os dispositivos constitucionais levados à revisão e aprovados pela EC 20 produzem:

- supressão do teto de dez salários mínimos para o pagamento da aposentadoria por tempo de serviço e de sua regra de cálculo, que era a média aritmética dos últimos 36 meses de contribuição;
- a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição e a criação de um sistema público de previdência que tenha como parâmetro o equilíbrio financeiro e atuarial.

Após aprovação destes dispositivos o governo passa a elaborar leis ordinárias e Portarias do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS para definir as regras de transição.

Entre outras medidas, o projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional visou para o RGPS a ampliação do período de contribuição para o cálculo do benefício; a introdução de fórmula de cálculo desse benefício levando em consideração a idade daquele que requisita a aposentadoria e a sua expectativa de vida, segundo cálculos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Essa proposta corresponde à Lei n. 9.876/99 que, a partir de sua vigência, determinou que o valor da aposentadoria não deveria ser calculado com base na média aritmética dos últimos 36 meses de contribuição ou, no máximo, num período de 48 meses, mas sim pela média aritmética dos maiores salários de contribuição, corrigidos monetariamente em, no mínimo, 80% do período contributivo do segurado. Sobre esse cálculo deveria ser aplicado um fator redutor variável de acordo com a idade do segurado, ou seja, o quanto de vida ele terá depois de aposentado, segundo estimativas do IBGE. Esse fator foi denominado Fator Previdenciário.

Para aqueles inscritos no RGPS, até a véspera da publicação da EC 20, foi mantida a aposentadoria proporcional aos 25 e 30 anos de contribuição, se do sexo feminino ou masculino, desde que atingida a idade de 48 e 53 anos de idade, respectivamente. Nesse caso o valor do benefício passou a corresponder a 70% do salário de benefício, acrescido de 5% por grupo de 12 contribuições adicionais, até o limite de 100%.

Dada a resistência à introdução da idade como critério para a concessão da aposentadoria de 60 anos para mulheres e 65 anos para homens, como anteriormente proposto e não aprovado na EC 20, o fator previdenciário foi a forma encontrada pelo governo FHC de adotá-la, desestimulando, através de um cálculo, a chamada aposentadoria precoce, e estimulando a permanência na atividade. Nesse sentido, o governo FHC foi vitorioso, conseguindo, de uma maneira ou de outra, aprovar sua proposta para o RGPS.

A introdução do fator previdenciário levou em consideração a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado no momento da aposentadoria. Neste sentido os §§ 7º, 8º e 9º do art. 29 da Lei 8.212/93, com a redação introduzida pela Lei 9.876/99 determinou:

"Art. 29. O salário-de-benefício consiste:

§ 7º O fator previdenciário será calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo a fórmula constante do Anexo desta Lei.

§ 8º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a expectativa de sobrevida do segurado na idade da aposentadoria será obtida a partir da tábua Brasileira de Geografia e Estatística, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos.

§ 9º Para efeito da aplicação do fator previdenciário, ao tempo de contribuição do segurado serão adicionados:

I – cinco anos, quando se tratar de mulher;

II – cinco anos, quando se tratar de professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio;

III – dez anos, quando se tratar de professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Assim é que o fator previdenciário passa a significar, na cobertura do risco-velhice, um grau de iniquidade jamais existente. Isso porque, para trabalhadores com a mesma idade, aqueles que começaram mais cedo foram duplamente penalizados.

ILUSTRAÇÃO 05. Exemplo - Fator previdenciário

Aposentadorias

Será pago ao segurado/a que completar o tempo de:



Homem

53 anos de idade no mínimo + **35** anos de contribuição



Mulher

48 anos de idade no mínimo + **30** anos de contribuição

Deve-se levar em conta:

tc = tempo de contribuição
Id = idade atual do trabalhador/a
esv = expectativa de sobrevida

$$\frac{Tc \cdot 0,31}{Esv} \times 1 + \frac{(id + tc \cdot 0,31)}{100}$$

Assim temos que:



1 - João, com salário base de **920 reais**, com tempo de contribuição de **16 anos**, com idade igual a **61 anos** e expectativa de vida (segundo tabela do IBGE) igual a **19,7** não receberá proventos de aposentadoria, pois não possui tempo de contribuição



2 - Pedro, com salário base de **870 reais**, com tempo de contribuição de **35 anos**, idade igual a **55 anos** e expectativa de vida (segundo tabela do IBGE) igual **40,6**.

$$\begin{array}{rcl} 35 \cdot 0,31 & \times & 1 + (55 + 35 \cdot 0,31) = \\ 0,2672413 & \times & 1,6585 = \\ 0,4432196 & \times & 870,00 = \\ \mathbf{40,6} & & \mathbf{100} \end{array}$$

Receberá = **R\$385,60**, o que corresponde a cinco reais e sessenta centavos acima do salário mínimo e metade de seu último salário.

FONTE: Elaboração própria a partir da Lei 9.676/99.

Do ponto de vista do governo, tratou-se de um grande avanço em favor do equilíbrio atuarial entre os benefícios e as contribuições. Enquanto que para as organizações representativas de trabalhadores, o fator representou um confisco parcial do valor da aposentadoria, impondo perdas aos segurados, no caso do setor privado.

Ainda assim, há uma predominância de vozes dissonantes. O Subprocurador-Geral do Trabalho, Dr. Otávio Brito argumenta que com a supressão das regras de cálculo anteriormente estampadas no texto constitucional, que era a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição avança-se com a democracia, e garante-se espaço para disciplinar a questão, através de legislação infraconstitucional com o fator previdenciário trazido ao campo das discussões pelo Projeto de Lei nº 1.527-C/99, e consagrado na Lei nº 9.876/99 alegando que:

(...) da década de 40 para os dias atuais a expectativa de vida do brasileiro aumentou de 42 anos para 68 anos, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE projeta para o ano de 2020 uma expectativa de vida de 76 anos; em contrapartida a média de filhos por mulher em idade fértil decresceu de 6,2, na década de 60, para 2,3, em 1996, com previsão de cair para 2,2 nos anos 2000. Insofismavelmente, a população brasileira está envelhecendo, e esse fato reflete de forma direta na previdência social atual que depende da contribuição dos trabalhadores ativos para sustentar os benefícios devidos aos inativos. Se na década de 50 o benefício pago a um trabalhador inativo era garantido pela contribuição de 8 trabalhadores, em média, em 1997 esse número caiu para 1,7 trabalhador ativo contribuindo para o benefício de um inativo.¹¹¹

Já para o RPPS o governo FHC, embora tenha conseguido aprovar modificações, não obteve sucesso naquilo que considerava fundamental: a supressão do direito à integralidade, isto é, aposentadoria de valor igual ao do provento da ativa e do direito à paridade nos reajustes da aposentadoria; e a exigência de contribuição dos aposentados. Esse resultado se deve à mobilização ativa dos servidores, assim como à votação dos deputados de esquerda, com destaque para a atuação do Partido dos Trabalhadores naquele momento.

As principais modificações obtidas por FHC no regime dos servidores foram: a incorporação do conceito de "tempo de contribuição" em substituição ao de "tempo de serviço"; a extinção da aposentadoria proporcional, conforme regras de transição idênticas às do RGPS; e a introdução do limite de idade para a aposentadoria.

Diferentemente do ocorrido em relação ao RGPS, foram aprovados limites de idade para a aposentadoria por tempo de serviço, de 55 anos para as mulheres, e de 60 anos para os homens. A regra de transição permitia, porém, que a mulher se aposentasse após completar 48

¹¹¹ BRITO, O. *A reforma da Previdência Social. Lei no. 9.876/99 – A Constitucionalidade do fator Previdenciário*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_06/refor_prev_Otavio.htm> Acesso em: 03 mar. 2008.

anos de idade e os homens 53 anos, desde que cumprido um tempo adicional de 20% aplicado sobre o tempo que faltava em 15/12/98 para que o servidor fizesse jus ao referido benefício.

Foram unificadas as regras aplicadas aos servidores de todos os níveis, isto é, federal, estadual e municipal, e permitida a adoção do teto do RGPS para a aposentadoria dos novos servidores, desde que criada a previdência complementar.

Cabe enfatizar que os dois mandatos de FHC registram o uso demasiado de Medidas Provisórias. Mesmo diante da Emenda Constitucional 32, instituída em 2001, que disciplinou, e restringiu o uso das Medidas Provisórias, o governo fez deste instrumento uma forma de governar.

QUADRO 04. Medidas Provisórias de 1988 a 2001

	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1+2	Total
Submetidas (*)	147	159	505	5.299	6.110
Texto Original	125	89	142	263	619
Reedições	22	70	363	5.036	5.491
Aprovadas	96	74	71	228	469
Rejeitadas	9	11	0	2	22
Revogadas	2	5	5	16	28
Sem Eficácia	6	8	15	5	56

FONTE: Senado Federal. Elaboração Pessanha, Charles disponível em <<http://www.ces.fe.uc.pt/lab2004/pdfs/CharlesPessanha.pdf>>.

(*) - Dados atualizados até 11 de Setembro de 2001.

O poder constitucional de decreto, consubstanciado na possibilidade de editar medidas provisórias com força de lei, constituiu, sem dúvida, o instrumento que mais concentrou poderes nas mãos do presidente.

Após a EC 32/2001, o governo de Fernando Henrique, em seu segundo mandato ainda colocou em tramitação 26 Medidas Provisórias; duas foram prejudicadas; 14 foram rejeitadas; uma ficou sem eficácia e 103 foram editadas.

(...) la concentración de los poderes legislativos y ejecutivos en las mismas manos es pernicioso para el ejercicio del control parlamentario (...) por lo tanto, bajo un régimen presidencialista con multipartidismo, los arreglos institucionales

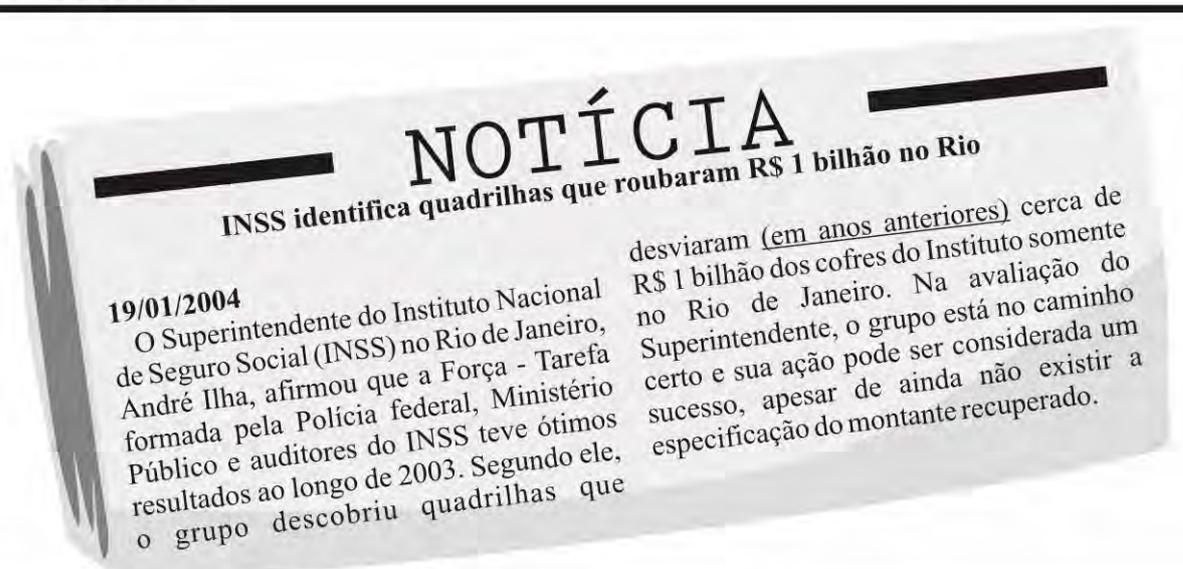
que propician mayor estabilidad y maior capacidad de gobierno son también los que resultan en una menor capacidad de control parlamentario de los actos y de las omisiones de los gobernantes.¹¹²

Esse fator, somado a todas as análises anteriores, demonstra que o contexto pós CF/88 foi convulsionado, e que os governantes foram significativamente autoritários, no sentido de fortalecerem, a qualquer custo, o projeto da burguesia.

Em que pese o fortalecimento do Poder Legislativo, verificado desde a vigência da Constituição de 1988, observa-se, nesse período, uma preponderância legislativa do Presidente da República, fenômeno que teve origem no regime autoritário, quando os poderes legislativos obtidos pela presidência não foram retirados. Assim o Executivo vem comandando o processo legislativo, minando o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo.

Todo esse processo de contra-reforma de FHC foi sustentado na afirmação de que a Previdência Social era deficitária mas, paradoxalmente, o período de aprovação da Emenda Constitucional 20/1998 foi de escândalos envolvendo desvios e sonegação de recursos previdenciários. As manchetes envolvendo a má gestão do sistema foram diárias nos jornais escritos e televisivos.

ILUSTRAÇÃO 06

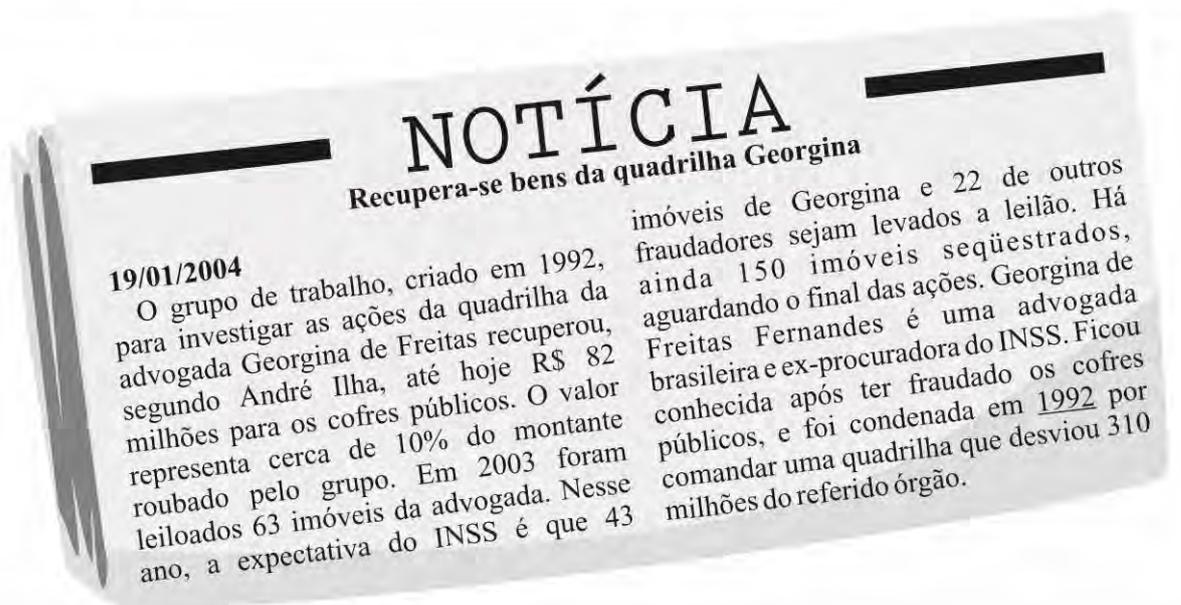


FONTE: Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/especiais/fraude_inss/fraudeinss_mat2.htm>
Acesso em: 19 jan. 2006.

¹¹² ANASTASIA, Fátima; MELO, C. R. op. cit. 27 p.

No Brasil os casos de desvio de dinheiro público e de uso de critérios políticos para a habilitação de beneficiários em programas sociais é recorrente. No entanto, pouco se vê de concreto no sentido de que tais práticas sejam inibidas. Quadrilhas são descobertas, mas a mesma fraude é tentada com sucesso por posteriores quadrilhas.

ILUSTRAÇÃO 07



FONTE: Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/especiais/fraude_inss/fraudeinss_mat2.htm>
 Acesso em: 19 jan. 2006.

Ainda que haja condenação do fraudador pela justiça, os instrumentos de recuperação de valores subtraídos dos fundos públicos são inoperantes. Não há um ressarcimento do prejuízo ao erário e o sistema prisional que deveria promover a recuperação do indivíduo em benefício do próprio sistema burguês, torna a detenção e condenação do fraudador em mais um problema social relevante. Há, portanto, um prejuízo para a instituição, que não recupera seus recursos, e prejuízos para a sociedade e o próprio Estado.

ILUSTRAÇÃO 08

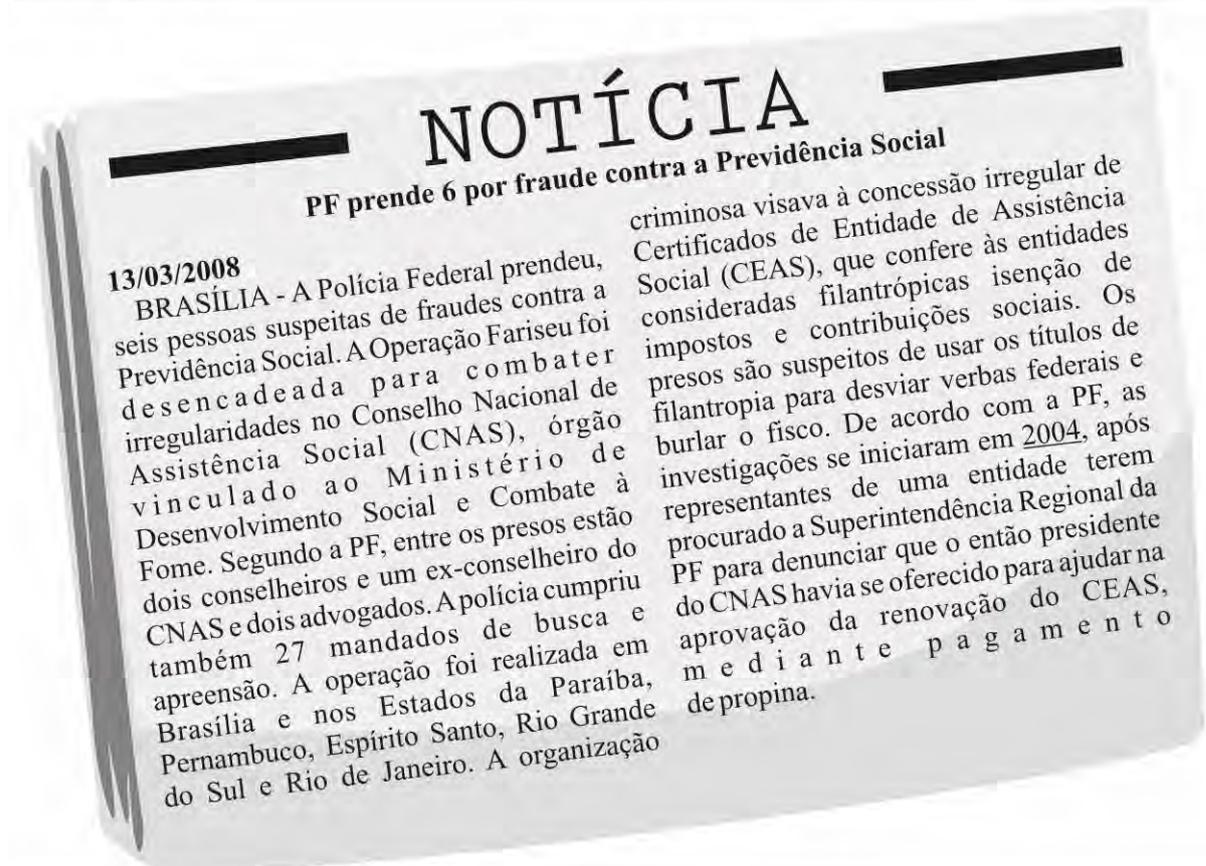


FONTE: Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoe/1841/brasil/1841_pane_nos_sistemas.htm> Acesso em: 26 jan. 2005.

O Ministério Público, ainda que vigilante sobre a questão da improbidade administrativa tem deparado com grandes dificuldades, principalmente pelas relações políticas promiscuas entre os gestores públicos e as instituições administradas. O caso acima citado revela a fragilização da Seguridade Social. O ato de improbidade administrativa cometidos contra os recursos da Seguridade Social, que os meios de comunicação e o próprio Estado insistem em denominar de recursos previdenciários, tornaram-se frequentes, permanentes e declarados. De acordo com a Lei 8.429/92, tais atos se verificam quando servidores públicos ensejam enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário ou atentam contra os princípios da administração, definidos no artigo 37, § 4º, da CF, entre os quais está incluída a moralidade, ao lado da legalidade, da impessoalidade e da publicidade, além de outros que, mesmo não apontados, explicitamente, no citado dispositivo, mas distribuídos por todo o texto constitucional, também se aplicam à condução dos negócios públicos. A questão

da imoralidade afronta a honestidade, a boa fé, o respeito à igualdade, as normas de conduta aceitas pelos administrados, o dever de lealdade, a dignidade humana e outros postulados éticos e morais.

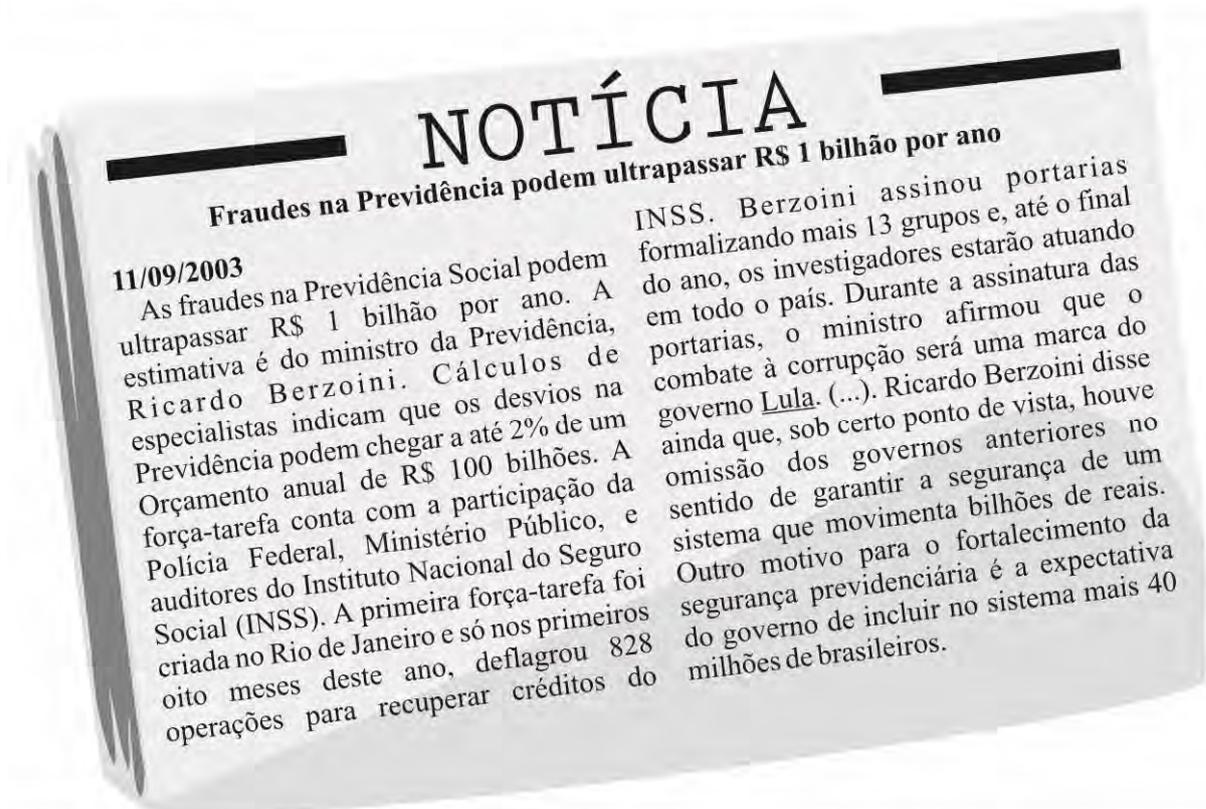
ILUSTRAÇÃO 09



FONTE: Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2008/03/13/pf_prende_7_por_fraude_contra_assistencia_social_1227649.html> Acesso em: 13 mar. 2008.

Assim, mesmo que as manchetes relativas aos atos de improbidade administrativa sejam sensacionalistas, significam má qualidade de uma administração, pela prática de atos que implicam em enriquecimento ilícito de agentes e de violação aos princípios que orientam a administração pública. As fraudes retiram da sociedade a expectativa de materialidade de uma Seguridade Social comprometida com os princípios que a regem. A contra-reforma, no entanto, não passou por esse caminho. O Estado burguês abandonou seus próprios instrumentos de controle. Visto que são incontroláveis.

ILUSTRAÇÃO 10



FONTE: Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG59920-6009,00-FRAUDES+NA+PREVIDENCIA+PODEM+ULTRAPASSAR+R+BILHAO+POR+ANO.html>> Acesso em: 2 jan. 2006.

Assim a Seguridade Social é saqueada por todas as formas. Há uma verdadeira investida contra os seus recursos, visto pertencer a ela o segundo maior orçamento do Brasil.

No entanto, a sonegação tem sido um dos maiores males do fundo público e, por conseguinte, um dos principais focos de sangria de recursos do sistema previdenciário. A Anfip estima que em 1998 a sonegação na área rural tenha sido de R\$ 577,17 milhões e na área urbana (autônomos e empregadores) de R\$ 4,72 bilhões. Em relação às contribuições de empregados a sonegação foi estimada em R\$ 5,82 bilhões e no âmbito do empregado doméstico de R\$1,13 bilhões. Isto resulta em evasão previdenciária de R\$ 12,26 bilhões no referido exercício fiscal.

Existem dois tipos de sonegação: a primeira é derivada da evasão de vínculos ao emprego formal; e a segunda provém das empresas que recolhem normalmente os valores do FGTS e contribuições previdenciárias, porém se furtam dos recolhimentos aos cofres da União. Delito que só pode ser identificado por meio de severo controle e confronto de dados.

Há, irremediavelmente, uma ofensiva imoral na contra-reforma que retira direito dos trabalhadores sem que haja efetivamente um sistema que iniba sonegações, concessões irregulares e fraudes. Identificar a real situação do sistema previdenciário é uma exigência que deve ser observada, principalmente para que o discurso do suposto déficit tenha eco. Uma efetiva reforma atacaria problemas reais, antes de retirar direitos, ampliar exigências para obtenção de benefícios, reduzir valores de benefícios e aumentar alíquotas de contribuição.

Apesar das evidências e investigações em curso, não se encontram registros e dados precisos e unívocos sobre os níveis de evasão e sonegação das contribuições. O que favorece os “argumentos governistas”, que, alicerçados na desinformação, arregimentam o consentimento popular e reduzem direitos sociais, fazendo uso de um discurso que responsabiliza os servidores públicos pela ineficácia do sistema. “Em 1977 17% dos segurados (2,87 milhões de servidores públicos federais, estaduais e municipais) ficavam com mais da metade do que se gastava com Previdência Social no país. Os restantes 83% (16,6 milhões de trabalhadores, a maioria do setor privado), ficavam com o resto, menos da metade dos gastos”.¹¹³

Registra-se ainda uma grande contradição entre trabalhadores/as e o Estado, quando o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, adjetiva, publicamente, de vagabundos aqueles que se aposentam com menos de cinquenta anos. Isso produziu uma enorme indisposição entre governantes e governados.

Contudo, esse governo reafirmou não existir outra opção para os países em desenvolvimento, senão a de perseguir o equilíbrio das contas externas e internas buscando, principalmente, o equilíbrio dos gastos e orçamentos públicos.

Além da proposta de “reforma” do Estado e do Sistema Previdenciário brasileiro, registra-se, em 1999, uma busca acirrada para gerar o superávit primário, que passa a ser um novo instrumento de controle das despesas públicas, articulado à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF que, diante do abuso do dinheiro público, chega como instrumento de restrição aos gastos. “O fantasioso é que ele cria a falsa impressão de que as despesas públicas encontrar-se-ão sob rigoroso controle e que a situação fiscal estará, doravante, em fase de

¹¹³ EMEDIATO, Luiz Fernando. Previdência Social no Brasil. Pelo fim dos privilégios. In: BELTRÃO, Kaizo Iwakami et al. *Revolução na Previdência. Argentina, Chile, Peru e Brasil*. São Paulo: Geração, 1998. 271 p.

melhora”, declarou Theodoro.* Esse pensamento também faz eco entre representantes do legislativo.

(...) com a preciosa “colaboração” da imprensa, os marqueteiros do governo federal vendem uma falsa imagem da Lei de Responsabilidade Fiscal, manipulando a opinião pública com ostensivas campanhas sobre os “esforços” para combater a corrupção e sanear as finanças públicas. Na verdade, foi montada uma farsa pela equipe de FHC para cumprir à risca a agenda de compromissos com os credores internacionais e o capital financeiro. Aos que não leram a lei, ou se deixaram iludir com a propaganda do governo, uma iniciativa louvável e necessária à maturidade administrativa do país. Mas, aos olhos atentos, uma perigosa peça que desvia a atenção do verdadeiro propósito de serviço irrestrito ao pagamento de juros e amortização da dívida e o decorrente congelamento dos gastos sociais. O governo federal insiste no discurso de que a lei está a serviço da austeridade fiscal e da moralidade pública. No entanto, a lei não dispõe sequer de um artigo que combata a corrupção. Não se busca a eficiência e a eficácia dos gastos públicos, mas sim o combate ao déficit e a manutenção da relação entre dívida pública e Produto Interno Bruto (PIB), conforme está textualmente explicitado na mensagem que encaminhou o projeto de lei ao Congresso Nacional.¹¹⁴

Assim, adoção do superávit primário, como meta, impulsiona o apetite tributário, aumentando continuamente a carga fiscal.

Numa perspectiva mais ampla, a política econômica do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique pode ser descrita como forma de inaugurar um regime baseado, quase que absolutamente, nas forças do mercado. No seu segundo governo a contra-reforma previdenciária mantém-se na pauta do dia, criando a expectativa de que viria solucionar os problemas nacionais.

Com o grande apoio popular alcançado, os neoliberais criam uma âncora política fortíssima para implementar a contra-reforma no Estado.

Tratou-se (...) “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos

* THEODORO, Mário é Doutor em Economia pela Université Paris, professor no Curso de Mestrado e Doutorado em Política Social da UnB. Apresentou tal consideração enquanto membro da banca de qualificação do projeto desta tese.

¹¹⁴ MIRANDA, Sérgio. *A verdadeira face da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Câmara dos Deputados, Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=61&cod_not=97> Acesso em: 03 mar. 2008.

1980. Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada -, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”.¹¹⁵

As medidas encaminhadas para aprovação no Congresso Nacional, segundo os tecnocratas, seriam pré-condições para garantir a estabilidade econômica e a inflação baixa. Assim, a contra-reforma, neste formato e contexto, foi fundamento da burguesia e um instrumento forte do ideário neoliberal.

A próxima grande investida contra a Previdência Social veio com a aprovação da Emenda Constitucional 41/2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que chega ao poder, organizando suas ações com semelhança ao seu antecessor.

A população e os movimentos sociais organizados não conseguem estabelecer uma relação lógica entre o discurso de campanha e os atos governamentais de um grupo político que, há pouco, era oposição e que chega ao poder adotando uma política de intensificação da contra-reforma previdenciária.

Entre os aspectos que caracterizam esta reinvestida contra os direitos previdenciários, chama especial atenção o uso de meias verdades, de preconceitos e mesmo de informações distorcidas.

¹¹⁵ BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social, fundamentos e história*. 2. Ed., São Paulo: Cortez: 2007. 148 p.

O Presidente do Brasil e seus assessores políticos analisam a Previdência Social e investem sobre ela, tendo como parâmetro as seguintes questões:

QUADRO 05. Questões levantadas em 2002 - anteriores à aprovação da EC-41

Interrogações	Setor Público (União, Estados e municípios)	Setor privado (INSS)
Quantos são os aposentados e pensionistas?	R\$ 3,2 milhões	R\$ 17,5 milhões
Quanto custou a previdência em 2002? Antes da EC-41	R\$ 61 bilhões	R\$ 88 bilhões
Os trabalhadores e empregadores contribuíram com quanto?	R\$ 22 bilhões (36% do total)	R\$ 71 bilhões (81% do total)
Quanto o Poder público gastou para complementar o pagamento?	R\$ 39 bilhões (64% do total)	R\$ 17 bilhões (19% do total)
Qual o gasto médio mensal do governo por trabalhador?	R\$ 938,00	R\$ 69,00
Qual a média dos benefícios?	R\$ 2.272,00 (civis do Exec. Federal); R\$ 7.900,00 (Legisl. Federal); R\$ 12.751,00 (M.P. Federal)	R\$ 374,89
Com quanto os empregadores contribuem?	R\$ 2 para cada R\$ 1 dado pelos servidores	22%, em média, sobre a folha de pagamento
Com quanto do seu salário os trabalhadores contribuem?	11% (trabalhadores civis federais) sobre a totalidade dos vencimentos	de 7,5 a 11% sobre o teto do RGPS

FONTE: Ministério da Previdência Social, publicado na revista: Em Questão, edição especial nº 2, de 28 de abril de 2003.

NOTA: Cálculos feitos com base em dados de dezembro de 2001 a novembro de 2002.

A esta tática soma-se a truculência e a perseguição em relação a toda e qualquer oposição inclusive e, principalmente, de companheiros políticos. O que dá a “cor” do recém empossado governo de “esquerda”.

Na luta por adesão à sua proposta, Lula empresta de FHC, no plano da retórica, tudo que foi construído no imaginário do povo brasileiro, principalmente, a crença de que há um grande déficit orçamentário da Previdência Social.

A semelhança entre esse governo e o anterior vai se firmando até mesmo no uso de medidas provisórias, que permanecem numa média de 2,5 edições ao mês. Lula faz uso das mesmas armas, alegando que durante a elaboração da Constituição de 1988, os advogados responsáveis pela inclusão da Medida Provisória no texto constitucional, entenderam com preciosismo que o Executivo não poderia prescindir de um instrumento semelhante ao decreto-lei, para fazer face à dinâmica necessária à Administração Pública, diante de determinados fatos que exigem pronta ação desta.

QUADRO 06. Governo Lula - Medidas Provisórias - 2002 a 2008

							* até 07/10/2008
Ano	Convertida em Lei	Rejeitada	Sem eficácia	Revogada	Prejudicada	Em tramitação	Total
2003	57	---	---	1	---	---	58
2004	64	4	3	---	---	---	71
2005	36	2	2	---	2	---	42
2006	60	3	4	—	—	—	67
2007	62	4	1	3	---	---	70
2008	21	2	---	1	---	7	31
Total	300	15	10	5	2	7	339

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados oferecidos pela Casa Civil. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpu/principal.htm> Acesso em: 18 set. 2008.

Lula, como chefe da Nação, passa a ver como legítimo o instrumento que antes era considerado ofensivo ao poder legislativo. Abusa da utilização de MP e produz, logo de início, fortes indícios de corrupção, especialmente de compra de apoio político, o que desorganiza seu governo e reduz, drasticamente, sua sustentação política.

Verdade é que Lula inicia seu governo com fraca sustentação política nas duas Casas de Lei, o que impõe, através de acordos, que busque parceiros e apoio necessário para governar, principalmente pela transferência de parlamentares eleitos por partidos derrotados na eleição presidencial.

Tais partidos associam-se aos vitoriosos petistas. Há adesões declaradas ou silenciosas de parlamentares opositores às propostas do governante. Tudo conduzido

através da distribuição de cargos, prática antiga e criticada pelo Partido dos Trabalhadores quando estava na oposição.

Portanto, a chegada de Lula e do Partido dos Trabalhadores – PT ao núcleo do poder pouco muda os caminhos da política social brasileira, em especial da Seguridade Social, mesmo porque, as lutas presentes no interior dos movimentos sociais, sindicatos e órgãos representativos da sociedade civil foram sendo minadas, divididas e fragilizadas. O PT que nasceu e se desenvolveu de forma articulada com atores coletivos parece distanciar-se dos mesmos.

Em 28 de maio de 2003, um mês após o envio do projeto de reforma previdenciária ao Congresso Nacional, em carta dirigida a Horst Köhler, diretor-gerente do FMI, o ministro da Fazenda, Antonio Palocci, subscreveu:

O governo tem avançado rapidamente no cumprimento de sua agenda para a recuperação econômica e implantação das reformas. Depois de um importante esforço para a construção de consensos, uma proposta ambiciosa de reforma tributária e previdenciária foi enviada ao Congresso antes do previsto. A política fiscal tem se concentrado na redução da dívida pública: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, enviada ao Congresso, aumenta a meta de superávit primário de médio prazo para 4,25% do PIB. Além disso, a emenda constitucional que facilita a regulação do setor financeiro – um passo necessário à formalização da autonomia operacional do Banco Central – foi aprovada. (Ministério da Fazenda, 2003: 1,§ 1º).¹¹⁶

O documento evidencia o objetivo da reforma e seu importante papel de colaborar na permanência de obtenção de superávits primários expressivos¹¹⁷. Assim Lula vai revelando uma preocupação mais acentuada com a capacidade econômica da Previdência do que com sua função social, ao mesmo tempo em que o Congresso Nacional permanece como espaço de disputa entre a oposição e a base aliada do PT. Base que se afasta de sua posição de esquerda, mas que marcou as manifestações e ações do partido até a campanha presidencial de 2002.

¹¹⁶ ÉPOCA NOTÍCIAS. *Íntegra da Carta de Palocci enviada ao FMI*. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG59849-6012,00-INTEGRA+DA+CARTA+DE+PALOCCI+ENVIADA+AO+FMI.html>> Acesso em: 05 set. 2006.

¹¹⁷ LESBAUPIN, Ivo. *O governo Lula: O governo neoliberal que deu certo?* Disponível em: <http://www.gritosexcluidos.com.br/documentos/20_governoLula_reeleicao.pdf> Acesso em: 24 jan.2007. “O superávit primário é bem maior que os 3,75% do PIB – do tempo de FHC -: ele é, em princípio, de 4,25% mas, de fato, chega a quase 5% (em 2005, chegou a 4,84%). Esta política exige que os investimentos em saúde, em educação fiquem no mínimo permitido pela lei e que os investimentos em habitação, em saneamento básico sejam baixos, porque o fundamental do que o país arrecada deve ir para o pagamento da dívida (superávit, etc.)”

A continuidade da contra-reforma, nos mesmos moldes do governo anterior, caracteriza-se agora por desconsiderar completamente a necessidade de materialização das políticas sociais universais, tão defendidas no período de militância sindical. Lula abraça a agenda do FMI, do Banco Mundial e do capital financeiro.

Além do conteúdo da contra-reforma proposta pelo governo, chama a atenção o uso de práticas passadas, restando evidente o desprezo aos princípios da Seguridade Social, a argumentação falaciosa, a truculência com que o debate é administrado e a rapidez com que a reforma é aprovada.

A exposição de motivos e justificativas para aprovar a Emenda Constitucional 41, assim como as intervenções públicas dos representantes do governo Lula, constitui-se numa verdadeira peça de retórica, com o fim de defender a reforma.

Assim a EC-41 é aprovada em 31 de dezembro de 2003 e modifica a aposentadoria integral que possibilitava aos servidores, quando na sua inatividade, perceberem proventos integrais, ou seja, valores correspondentes à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se dava a aposentadoria. Regra que vigia no ordenamento jurídico até a aprovação da emenda supracitada.

Entretanto, com a alteração constitucional, entra em cena uma norma de transição, ou seja, apenas aqueles que ingressaram no serviço público, em data anterior à publicação da emenda, farão jus ao direito da aposentadoria integral, conforme determina o art. 6º da Emenda Constitucional 41, de 31 de dezembro de 2003, *in verbis*:

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas, conforme este artigo, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Esta Emenda chega com a finalidade de, gradativamente, acabar com o regime integral e instituir o regime proporcional de aposentadoria. Neste caso, o servidor que ingressar no serviço público, em cargo efetivo, após 31 de dezembro de 2003 contribuirá para o regime próprio com base na totalidade de sua remuneração, a qual servirá de base de cálculo para sua futura aposentadoria, devendo a mesma ser estabelecida através de uma média das contribuições vertidas para o sistema previdenciário.

A Constituição passa a estabelecer que o servidor, para aposentar-se pelo regime proporcional deverá obedecer aos requisitos estabelecidos no art. 40 § 1º, 2º e 17, quais sejam:

- Idade mínima de 60 anos para homem e 55 para mulher;
- Tempo de contribuição de 35 e 30 anos respectivamente para homens e mulheres,
- Dez anos no serviço público e cinco no cargo em que se der a aposentadoria, regra válida para ambos os sexos;
- O provento não poderá ser maior que a última remuneração recebida;
- Cálculo da aposentadoria será estabelecido pela média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de 1994, atualizadas mês a mês com base na variação integral do índice fixado para atualização dos salários de contribuição considerado no cálculo dos benefícios do INSS.

Assim, a geração de servidores que ingressaram no serviço público após a EC-41 e antes da Previdência Complementar, desde que não faça opção por esta, não terá direito à aposentadoria integral nem à paridade assegurada às gerações anteriores.

Isto ocorrerá mesmo que o servidor seja obrigado a contribuir sobre a totalidade da sua remuneração. O governo ofereceu a garantia de que os valores considerados no cálculo serão atualizados mês a mês com base nos mesmos índices fixados para a correção dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Assim, quem trouxe pouco ou não trouxe nenhum

tempo do setor privado averbado pelo INSS para o RPPS terá assegurada uma aposentadoria em valor equivalente ou muito próximo da última remuneração.

A Emenda Constitucional nº. 41, de 19 de dezembro de 2003, trouxe diversas modificações aos regimes de aposentadoria, em especial no que se refere ao cálculo dos proventos dos servidores abrangidos pela norma. Dentre as modificações há uma que retira dos servidores aposentados a paridade de reajuste com os servidores da ativa. Uma vez enquadrado em tal regra o aposentado terá seus proventos calculados de acordo com a média das 80% maiores remunerações de contribuição e fará jus a reajustes anuais para preservá-los o valor real, de acordo com critérios definidos em lei.

Apesar desta garantia, a Associação dos Docentes da Universidade de Mato Grosso – Adufmat, declara que no período de 2004 a 2007, os proventos dos servidores que se aposentaram, na forma acima referida, não foram reajustados, contrariando a regulamentação da EC - 41/2003. A falta de reajuste acabou por acarretar “perdas de até 6,35% em 2005, 3,21% em 2006 e 3,30%, em 2007, prejuízos esses que podem seguir ocorrendo caso, novamente, ante a ausência de índice específico, não seja utilizado índice algum”.¹¹⁸

A Constituição Federal, ainda, em seu art. 40 § 14 determina que os entes da Federação, desde que instituíam Regime de Previdência Complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargos efetivos, poderão fixar para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo RPPS o limite máximo* fixado para os benefícios do RGPS de que trata o art. 201 da Constituição Federal. No entanto, este valor não está vinculado ao reajuste do salário mínimo, o que leva à conclusão lógica de que, gradativamente, perderá seu valor de compra.

É importante observar que, conforme previsto no § 16 do mesmo artigo, aquele que já tiver ingressado no serviço público, antes da Emenda Constitucional 41, somente mediante a sua expressa e prévia opção, poderá ser submetido a este regime de aposentadoria limitada ao valor máximo pago pelo Regime Geral de Previdência Social.

Assim, a partir desta contra-reforma, passam a coexistir três modalidades de aposentadorias, vinculadas ao Regime Próprio de Previdência Social:

¹¹⁸ ADUFMAT – Boletim Informativo - *Ação Judicial correção valores aposentadoria*. Disponível em: < www.adufmat.org.br > Acesso em: 19 set.2008.

* Valor correspondente em 2008 a R\$ 3.038,99 (três mil, trinta e oito reais e noventa e nove centavos), o que representa 7,3 salários mínimos.

- Aposentadoria integral, para aqueles que ingressaram no serviço público antes da emenda constitucional 41 de 31 de dezembro 2003;
- Aposentadoria proporcional não limitada ao valor máximo pago pelo Regime Geral de Previdência Social, para aqueles servidores que ingressarem no serviço público antes da instituição de eventual regime de previdência complementar;
- Aposentadoria proporcional limitada ao valor máximo pago pelo Regime Geral de Previdência Social, para aqueles que vierem a ingressar no serviço público em data posterior à instituição do Regime de Previdência Complementar.

Para combater possíveis alterações nos textos produzidos pelo governo, foi urdida uma verdadeira frente de guerra para impedir quaisquer discussões, e assim, promover sua aprovação em tempo recorde.

A resistência dos servidores, da intelectualidade, e até mesmo de militantes e de representantes do Partido dos Trabalhadores no Congresso Nacional, foi insuficiente. O chamado governo democrático e popular completou, em apenas um ano, a agenda do Banco Mundial e do FMI em relação às exigências da reforma previdenciária.

Assim, a verdadeira dimensão da contra-reforma desse governo somente é compreendida se analisada como parte integrante de um projeto do capital mundial, herdado de seu antecessor. Uma, entre outras razões desse empenho governamental, mais ainda a serviço do capital financeiro, é a realização de superávits primários expressivos. Lula, por força de acordo estabelecido com o FMI, exige dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiras um esforço sobre-humano para gerar um excedente ainda maior, cuja finalidade é garantir o fluxo de pagamento da dívida pública.

O Partido Político que havia apontado, corretamente, no documento “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil”, a necessidade de denunciar do ponto de vista político e jurídico os acordos estabelecidos entre Brasil e FMI, para liberar a política econômica das restrições impostas ao crescimento e à defesa comercial do país, passou desde seus primeiros dias de governo a defender e a priorizar o ajuste fiscal, elevando o superávit primário, voluntariamente, para 4,25%.

Surpreendente também, no governo de Lula para a aprovação do seu projeto, é o fato de o partido, em suas diferentes instâncias, não ter efetiva participação no governo, pois todo e qualquer encaminhamento contrário ou com caráter de emenda por parte dos deputados e senadores do PT, foi impedido de ir adiante, tendo sido definida a adesão ao texto dos relatores, com as modificações negociadas pela direção do partido.

A contra-reforma de Lula adotou pulso firme e “tolerância zero”. Na primeira votação realizada na Câmara de Deputados, 24 parlamentares votaram com o partido, mas fizeram declaração de voto criticando a proposta e explicando que estavam votando devido à disciplina partidária; três votaram contra e oito optaram pela abstenção. Os que votaram contra, junto com a senadora Heloísa Helena, do Estado de Alagoas, foram expulsos do partido e os que se abstiveram foram suspensos.

Ainda, em nome da justiça social, o governo Lula aprova a contribuição previdenciária de 11% (sobre valor acima do teto estabelecido) para os aposentados e pensionistas e o abono de 11% sobre os vencimentos de servidores públicos que permanecerem trabalhando depois de completos os requisitos para a inatividade. A primeira proposta já havia sido derrotada em três oportunidades durante o governo FHC, e contou sempre com o voto contrário do Partido dos Trabalhadores.

O abono é um instrumento que visa incentivar o servidor/a, mesmo com direito adquirido à aposentadoria, a permanecer na ativa.

O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecida no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para a aposentadoria compulsória contida no § 1º, II. (art. 40, inc. II, § 19, da CF/88).

Embora o servidor optante receba 11% a mais, sabe-se que, na verdade, o que ocorre é que ele não irá ter esse desconto em seu holerite. O que provoca a desproporcionalidade da Emenda Constitucional nº 41. Pois um dos princípios norteadores da Previdência Social é o da solidariedade, segundo o qual os ativos de hoje, contribuem para os inativos de amanhã. A respeito de tal princípio a solidariedade consistiria na contribuição da maioria em benefício da minoria.

Os ativos sustentam os inativos, mas a EC nº 41 inverteu as posições, fazendo com que o inativo sustente o ativo, já que é o primeiro quem irá contribuir, mesmo após tê-lo feito durante todo o tempo de serviço. Há, portanto, uma contradição jurídica e política nesta legislativa, que em nada é coerente também com o princípio constitucional da proporcionalidade. “Através de standards jurisprudenciais como o da proporcionalidade, razoabilidade, proibição de excesso, é possível hoje recolocar a administração (e, de um modo

geral, os poderes públicos) num plano menos sobranceiro e incontestado relativamente ao cidadão”.¹¹⁹ Isso resultou também na decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello no julgamento da ADIN nº 2010, ao referir-se ao princípio da razoabilidade:

(...) O regime contributivo é, por essência, um regime de caráter eminentemente retributivo. (...) Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição. (...) O Poder Público, especialmente em sede de tributação (as contribuições de seguridade social revestem-se de caráter tributário), não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade.¹²⁰

A bi-tributação dos aposentados, justificada e aprovada em prol do equilíbrio do sistema, está a serviço de superávits primários com vistas ao pagamento da dívida, como demonstra o capítulo seguinte. Dívida que se constitui em verdadeira sangria dos cofres da União e do produto do trabalho.

Entendemos esta estratégia como um confisco. Pouco importa que o art. 40 da CF tenha sido alterado para incluir a idéia da solidariedade no sistema. Ou mesmo que o aposentado ou pensionista tenha supostamente contribuído em valores inferiores que o necessário ao custeio do benefício. Essa tese não constituiria causa legítima para a imposição, a eles, de contribuição. (...) Todos os trabalhadores que participam dessa solidariedade o fazem com a finalidade de auferir os benefícios daí decorrentes. A finalidade justificada pelo governo Lula não satisfaz os princípios constitucionais da tributação. Isso resulta numa contribuição sem causa, um tributo sem causa, incidente somente sobre a idéia de manter o superávit primário.

O pagamento desta dívida seiva a dignidade e até a própria vida de muitos cidadãos e cidadãs brasileiros, visto que tais recursos resultam do esforço desumano dos trabalhadores/as e do sistema produtivo. A reeleição de Lula é considerada coroação desse projeto, e a

¹¹⁹ CANOTILHO, J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed., Coimbra: Almedina, 1999. 263 p.

¹²⁰ BRASIL, ADIN 2010 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 12.04.02.

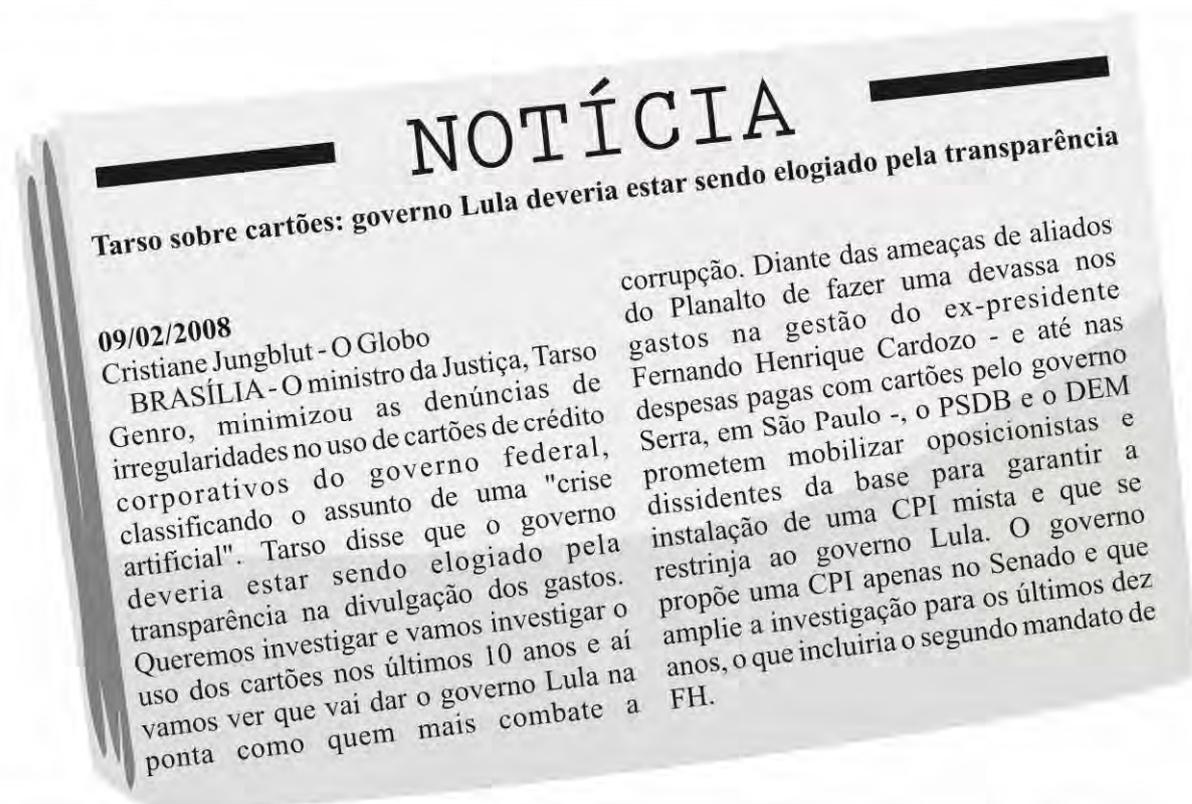
permanência do governante parece ser a garantia de que não haverá mudanças na política econômica, aos olhos das instituições internacionais

Havia uma grande dúvida se o PT era um partido de esquerda, e o governo Lula acabou sendo um governo extremamente conservador (...). A visão era que o Lula iria levar o país para uma linha socialista. O sistema financeiro estava tensionado, mas, como ele [Lula] ficou conservador, está para ganhar novamente a eleição e o mercado está tranqüilo. Não tem diferença do ponto de vistas do modelo econômico. Eu acho que a eleição do Lula ou do Alckmin é igual. Os dois são conservadores. Cada presidente tem suas prioridades, mas dentro do mesmo leque de premissas econômicas. Acho que o Lula vai conservar a premissa do superávit primário, de metas de inflação e tudo o mais. São evoluções que estão consolidadas no Brasil e serão mantidas por qualquer presidente.¹²¹

Os efeitos resultantes da “reforma” desse governo, justamente por ter se posicionado contrário ao governo de FHC, são mais cruéis. Sua reeleição ocorre em contexto de graves denúncias e suspeição. Mesmo, sabendo que os meios de comunicação são instituições hegemônicas, portanto burguês, há que reconhecer que o contexto político do governo Lula, caminha perigosamente por entre as tranças do poder.

¹²¹ SETUBAL, Olavo, *Jornal Folha São Paulo* (entrevista), 13 de ago. de 2006.

ILUSTRAÇÃO 11



FONTE: Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/02/09/tarso_sobre_cartoes_governo_lula_deveria_estar_sendo_elogiado_pela_transparencia-42553536.asp> Acesso em: 9 fev. 2008.

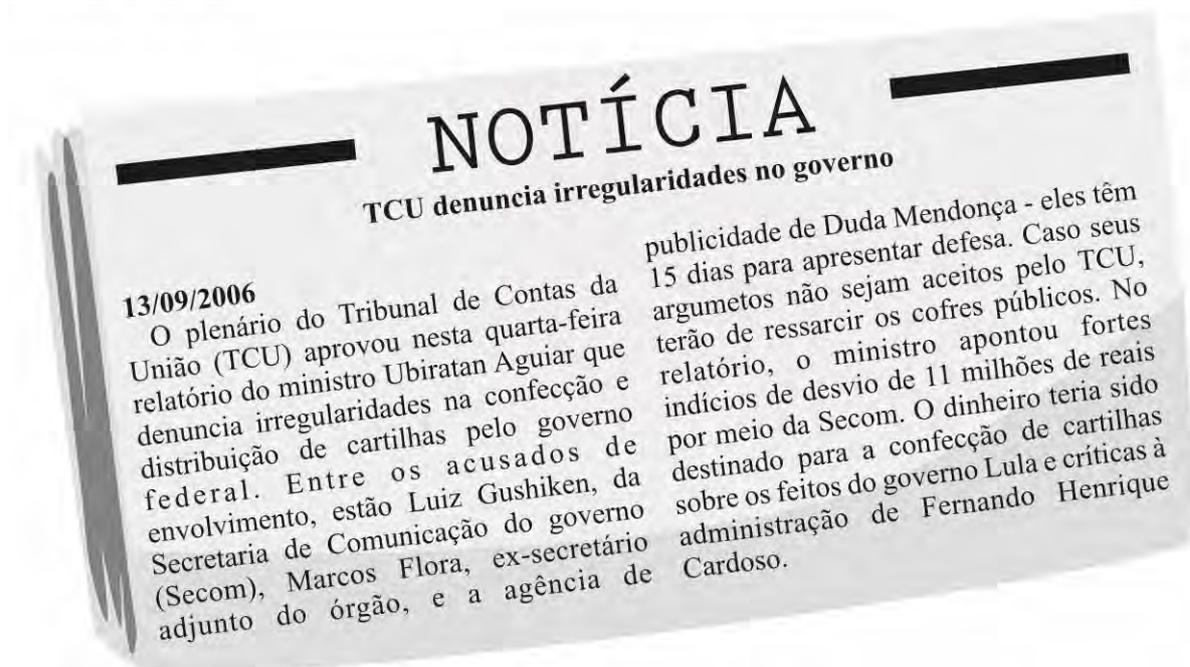
A questão das despesas feitas com cartões corporativos do Governo Federal mereceria análise mais serena e sem paixões. No entanto, o fato é debatido como instrumento de política partidária ou como questão de segurança nacional. Na verdade, falar sobre os cartões não é interessante a nenhum governo.

Apesar de alguns setores respeitáveis da sociedade sustentarem que a Constituição Federal não permite quaisquer despesas sem observância dos princípios da publicidade e da transparência, e que tudo deve ser mostrado ao público, a Carta Maior permite tal imoralidade. Fato lamentável.

art. 5º, XXXIII - "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado". (grifo nosso).

Escândalo como o do Cartão Corporativo dá sinal de que o anormal já se incorporou na rotina da administração pública. É preciso que a sociedade vigie e examine as despesas públicas, mesmo que instrumentos legais proteja seus usuários.

ILUSTRAÇÃO 12



FONTE: Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/arquivo-2006/tcu-denuncia-irregularidades-governo-311339.shtml>> Acesso em: 13 set. 2006.

Além de estar no foco das denúncias, assim como esteve o presidente anterior, o Presidente Lula expõe-se desnecessariamente, deixando evidente sua identidade com FHC, ao comparar, numa exposição de motivos, a média dos benefícios do RGPS de R\$ 362,00, ao benefício de R\$50 mil de um servidor público. Comparação infeliz diante do Congresso Nacional e da Sociedade.

Esses dados foram exaustivamente repetidos na mídia, como um arroubo de ingenuidade do Presidente. Sua análise foi ridicularizada, principalmente, por comparar um valor médio a um valor absoluto de pouquíssimos servidores, e por apresentar dados estranhos ao MPAS, visto que média de aposentadoria por tempo de contribuição está em torno de R\$ 812,30, bastante acima dos R\$ 362,00 utilizados para respaldar a retórica do Presidente. Já a média de aposentadoria dos servidores públicos federais está na ordem de R\$ 1.038,00, conforme divulgado pela CUT.

Com base nesta comparação equivocada o governo defendeu a adoção do teto para os servidores e trabalhadores do RGPS e, por conseqüência, a extinção da integralidade para os servidores e o início da unificação dos regimes.

A reforma de Lula não incluiu os militares que, provavelmente, resistiriam. Esse também é um fato questionável, pois o próprio presidente, em artigo publicado na *Gazeta Mercantil*, em 5 de setembro de 2000 criticou FHC, e defendeu uma reforma que incluísse os militares. Contudo, mesmo num contexto conturbado e violento de atos praticados por militares contra cidadãos comuns, a categoria não sofre nenhuma retaliação, pelo contrário, é premiada através EC-41, quando o governo “cancela a igualdade entre servidores civis e militares. O que facilita a manutenção do arrocho salarial sobre o funcionalismo civil, enquanto o governo livra a cara reajustando os militares”.¹²²

O pronunciamento do Presidente Lula e as insistentes divulgações sobre altos salários de parques servidores são comparados com o salário mínimo, tentando arregimentar aprovação governamental e combater a força sensacionalista da mídia.

Assim o presidente brasileiro vai recuperando o apoio da massa, e a contra-reforma é apresentada como grande “realização”, principalmente porque consegue estabelecer estreita ligação com a miséria e os baixos salários dos trabalhadores. Outros fatores também foram importantes tais como a ausência acentuada de debate e uma forte campanha publicitária que vendeu a idéia de falência da instituição previdenciária.

Lula somou-se à idéia construída desde o governo Collor, de que o funcionário público é marajá, ganhando sem trabalhar ou trabalhando pouco. Curiosamente, a promoção dessa “justiça social” foi defendida a partir do nivelamento por baixo, e nada foi dito quanto a melhorar a situação dos que ganham pouco. E isso, não por acaso, pois significaria o enfrentamento dos determinantes da má-distribuição de renda existente inclusive entre os trabalhadores, tanto no setor privado como no setor público.

Concomitante, Lula também promove a recentralização dos tributos da União em prejuízo dos Municípios e Estados, impondo a fusão das contribuições sociais que financiam a previdência, a saúde, assistência social, o seguro-desemprego e outros programas sociais, com a Receita Federal. Soma-se a isto a proposta de prorrogação da CPMF, que acabou sendo derrotado, apesar do esforço empreendido junto aos parlamentares.

¹²² OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes 1998. 218 p.

Nesse contexto há, também, um reclame geral sobre a carga tributária bruta, que ultrapassa o limite do suportável. Os investimentos públicos desaparecem, a infra-estrutura do país está toda sucateada, mas a dívida líquida total do setor público cai no final de agosto de 2007.

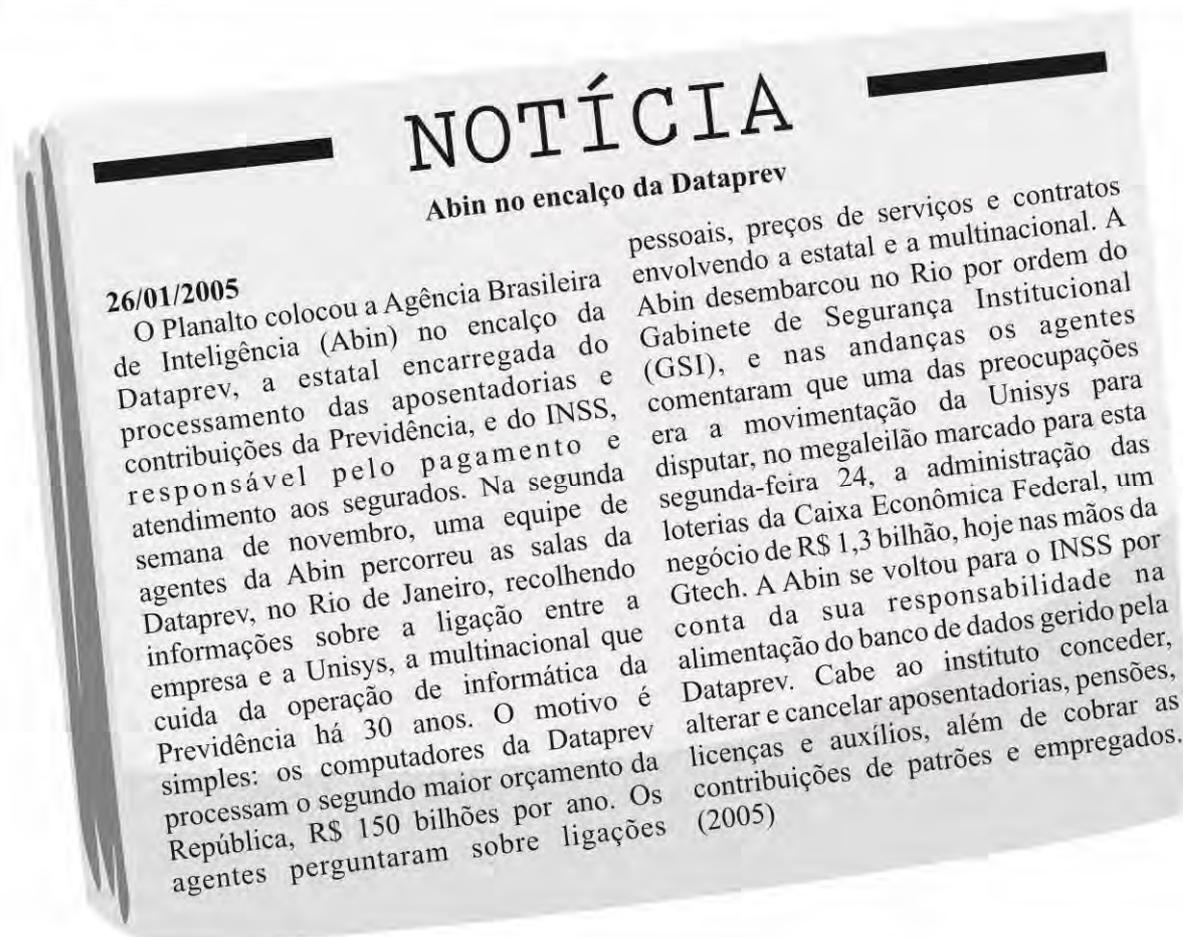
O endividamento líquido total era de R\$ 1,104 trilhão, equivalente a 44% do PIB, de acordo com os dados divulgados há instantes pelo Banco Central (BC). Para fazer a comparação com a dívida, o BC considerou o PIB dos últimos 12 meses, a preços de agosto, estimado em R\$ 2,541 trilhões. A maior influência sobre a redução da dívida até julho foi a desvalorização do real no mês, que respondeu por um abatimento de R\$ 8,6 bilhões no total do endividamento líquido. Em relação a dezembro (44,9% do PIB), a dívida líquida caiu 1,8 ponto percentual do PIB. Contribuíram para a queda o superávit primário acumulado em R\$ 87,669 bilhões de janeiro a agosto e o crescimento do PIB valorizado. Em sentido contrário, os juros nominais responderam por alta de 4,1 pontos percentuais do PIB, enquanto a apreciação do real acumulada aumentou em 0,3 ponto percentual. O ajuste da paridade da cesta de moedas que compõem a dívida externa líquida entrou com mais 0,2 ponto percentual do PIB. A dívida bruta do governo federal, Previdência Social e governos regionais - que, ao contrário da dívida líquida, não contabiliza ativos - avançou para R\$ 1,646 trilhão, ou 64,8% do PIB em agosto, ante os R\$ 1,617 trilhão, ou 64,4% do PIB, verificados em julho/2007.¹²³

Esses dados demonstram que há diferentes interpretações sobre a dívida bruta do governo federal, pela mesma forma que há também sobre a Previdência Social. O que resulta numa quase inversão do posicionamento do governo federal, em início de 2007, quando declara não haver déficit na Previdência Social. O argumento do déficit deixa de ser usado pelos governistas e se faz ausente do relatório encaminhado pelo Deputado José Pimentel ao Congresso Nacional.

Segundo Reinaldo Gonçalves (2007) a eleição de Lula à Presidência da República foi a operação política conservadora mais bem sucedida da história brasileira, mas, ainda assim, seu governo permaneceu nas páginas dos jornais de todo o Brasil, com denúncias de sonegação, improbidade administrativa e tráfico de influências. A Dataprev, criada para dar transparência a arrecadação e distribuição dos recursos previdenciários, também é notícia

¹²³ RODRIGUES, A., *Correção: Dívida líquida pública cai para R\$1,096 trilhão em agosto, ou 43,1% do PIB*. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/09/26/ult1913u76563.jhtm>> Acesso em: 27 set. 2007.

ILUSTRAÇÃO 13

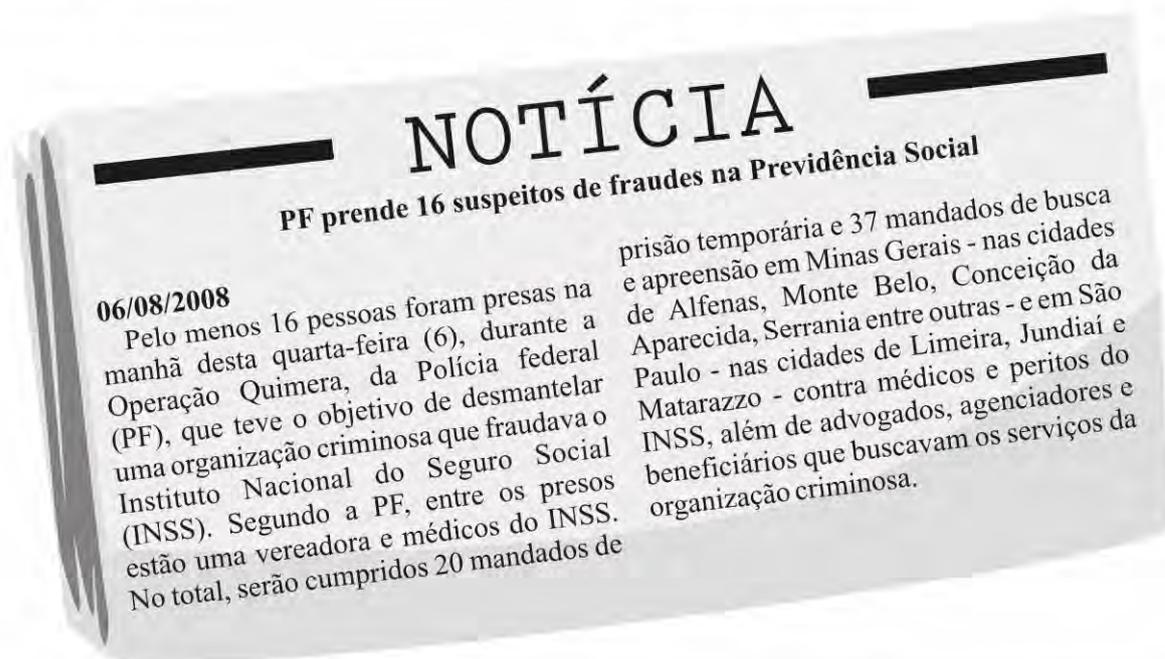


FONTE: Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoe/1841/brasil/1841_pane_nos_sistemas.htm>
Acesso em: 26 jan. 2005.

A Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social ganha páginas nos jornais, e coloca o governo diante de novas contradições. A Previdência Social, em plena “reforma” não conta com estrutura humana e tecnológica confiável e capaz de coibir o crime fiscal. Ela passa a ser mais uma peça de suspeição. O que revela uma estrutura incompatível com um Estado que se esforça por garantir um equilíbrio contábil das contas públicas.

As denúncias sobre desvios de recursos previdenciários e efetivas ações policiais permanecem sendo registradas pela imprensa.

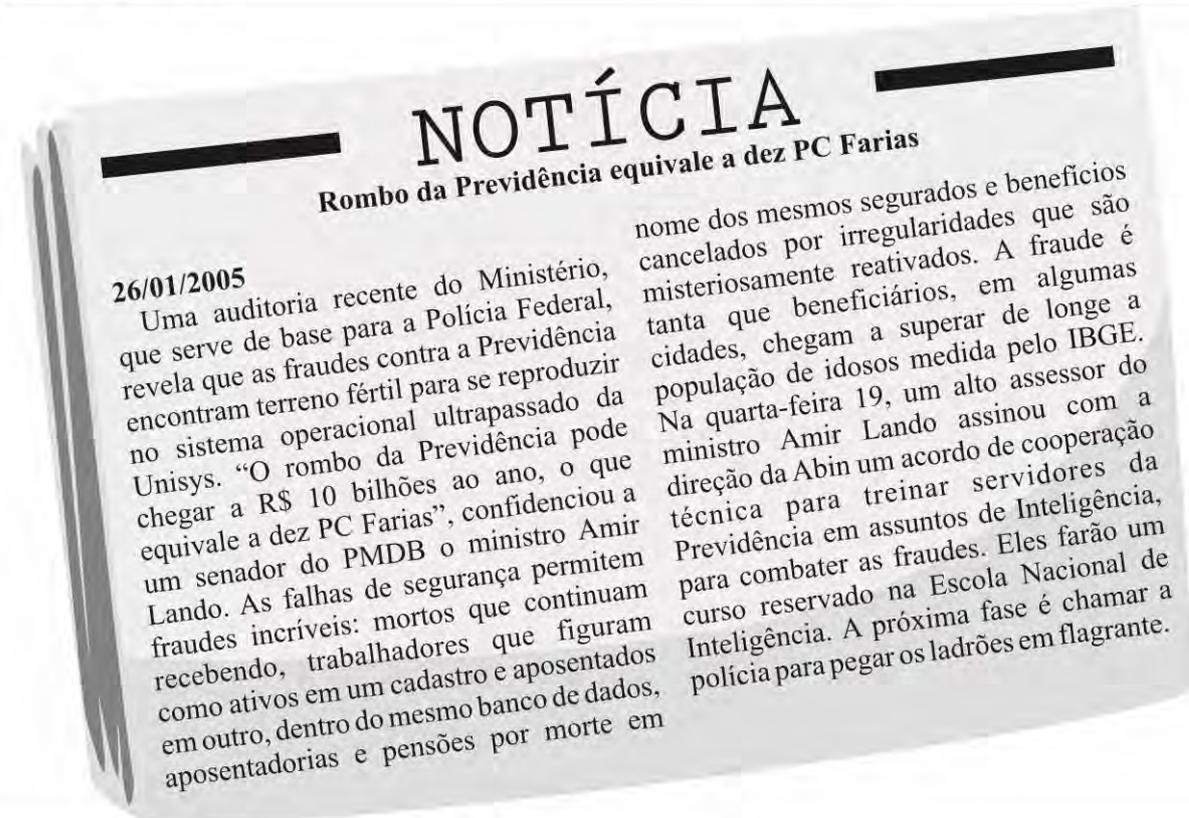
ILUSTRAÇÃO 14



FONTE: Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/policia/news/316105/>> Acesso em: 6 ago. 2008.

Em período eleitoral registra-se uma verdadeira investida sobre os recursos da Seguridade Social. Benefícios previdenciários tornam-se moedas de trocas entre candidatos e eleitores. E a população, carente de proteção social, é levada a percorrer caminhos ilegais para garantir socorro e recursos.

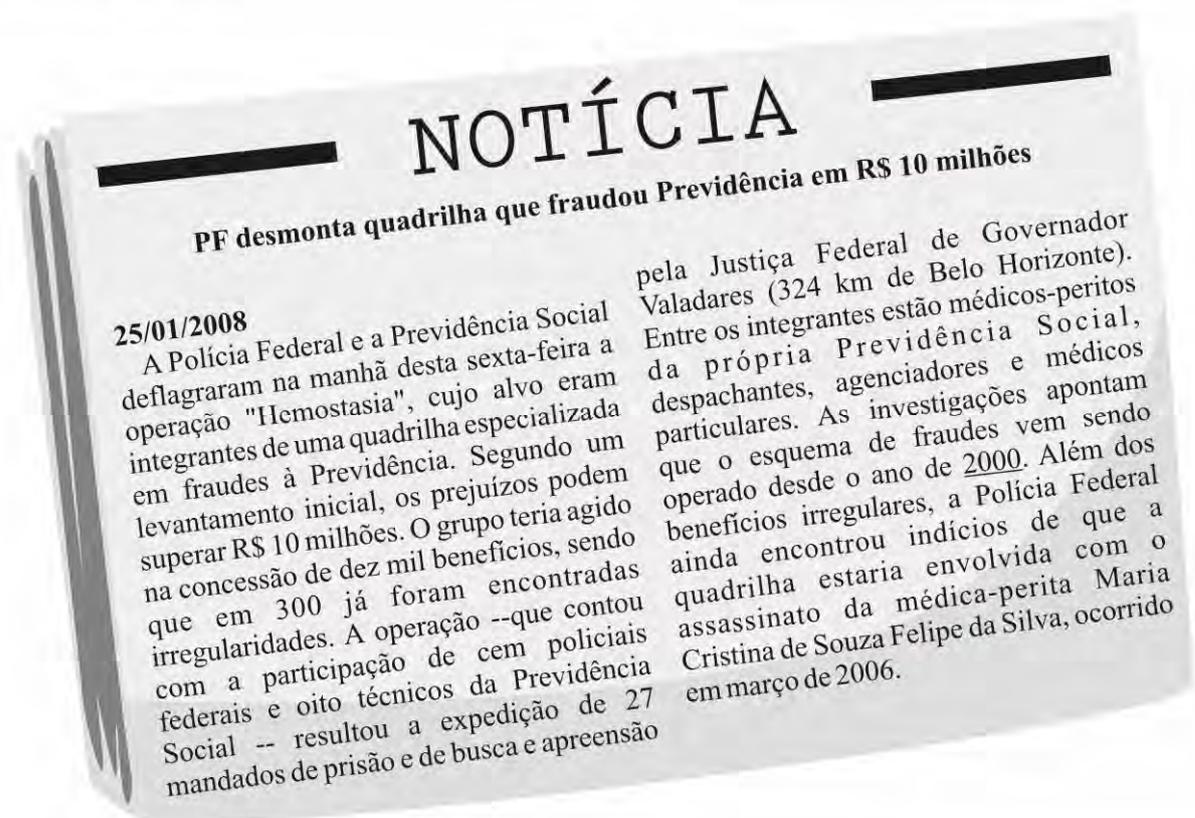
ILUSTRAÇÃO 15



FONTE: Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoe/1841/brasil/1841_pane_nos_sistemas.htm>
Acesso em: 26 jan. 2005.

As fraudes, mesmo após a modernização da Agência de Inteligência Nacional – ABIN permanecem. Ora tem-se a ação da Polícia Federal em casos ocorridos em período anterior a 2003, ora em casos atuais.

ILUSTRAÇÃO 16



FONTE: Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u366915.shtml>> Acesso em: 25 jan. 2008.

Esta matéria divulga prisões de servidores públicos que fraudam a Seguridade Social e praticam homicídios com o objetivo de apropriarem-se de recursos públicos. É o resultado de uma estrutura favorecedora do crime e a demonstração de que o Estado permanece inerte diante de delitos graves e recorrentes.

ILUSTRAÇÃO 17



FONTE: Disponível em: <<http://www.paraiba.com.br/noticia.shtml?79035>> Acesso em: 17 set. 2008.

Ignorando a vulnerabilidade de seu governo, pelo menos aparentemente, o Presidente Lula e seu corpo técnico passam a argumentar que embora haja um sensacionalismo da imprensa nacional, o seu governo exige apuração rigorosa dos fatos e que, ao Poder Judiciário, cabe tomar as devidas providências.

Lula afasta-se das questões polêmicas que possam apontar ingerência e retoma posição e discurso sobre a economia. Insiste no fato de que os atuais indicadores econômicos nacionais estão melhores do que no governo anterior, mas a cautela exige que se mantenha vigente a recessão, até que as condições macroeconômicas e as incertezas do cenário internacional desapareçam. Por cautela ele chama o expediente da DRU para engrossar o superávit primário exigido pelo FMI para pagamento da dívida pública. Isto reforça as estimativas do então ministro da Previdência Social, Ricardo Berzoini, de que em 20 anos as mudanças aprovadas pelo governo Lula, neste setor, irão resultar em uma economia de R\$ 52 bilhões. Além disso, também a cobrança de inativos e o aumento do teto do RGPS deverão gerar aumento na arrecadação.

Diante de tantas contradições, a vitória de um presidente petista não significou a ascensão ao poder de um partido que se apresentava como expressão orgânica do processo de

democratização do país. Com estes governantes o neoliberalismo “conseguiu muito de seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria”.¹²⁴

A expectativa de fortalecimento da Seguridade Social foi minada, e a contra-reforma de Lula é aprovada deixando sob estado de (in)previdência milhões de trabalhadores e suas famílias. Em contrapartida oferece programas sociais que podem sucumbir a qualquer tempo, pois tem como princípio a discricionariedade do governante.

¹²⁴ ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILLI, P. (orgs.), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. 23 p.

Capítulo 3

Nem déficit, nem superávit na Seguridade Social: Contra-reforma com retenções, renúncias e suplementações orçamentárias

O quadro político e econômico do Brasil contemporâneo, como vimos, é o resultado de uma explosão das relações sociais, principalmente das relações globalizadas de produção.

Isso reflete na qualidade de vida dos trabalhadores e trabalhadoras que sobrevivem da venda da sua força de trabalho, e que carecem da proteção social do Estado, mesmo com seu cunho de antivalor, que “é algo que, na verdade, funciona dentro do sistema capitalista, mas negando-o e já anunciando um dos limites da forma mercadoria. (...) uma forma de socialização do excedente que, por realizar-se mediada pelo fundo público (e não pelo mercado), eu chamei de antivalor”.¹²⁵

Esta proteção social é necessária, a não ser que se queira queimar etapas na evolução da sociedade. O que não é nosso posicionamento, mas contraditoriamente, as peças orçamentárias e os incansáveis pronunciamentos políticos realçam os custos sociais das políticas sociais, criando resistência das classes médias pela política de assistência social, e desprezo pela manutenção de vida das pessoas que estão excluídas do mundo do trabalho, por diversos motivos, como vimos no Capítulo I.

A burguesia vende a idéia de que o referido custo previdenciário e assistencial é um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Assim os desempregados, aposentados e a pobreza são transformados em grupos de pouco ou nenhum interesse para o capital, enquanto, outras instituições privadas, tais como os Fundos de Pensão, insistem em gerir recursos dos trabalhadores e oferecer proteção social. O capital retoma, objetivando lucro, a proteção social que emerge da contribuição compulsória.

O trabalho informal amplia a acumulação de capital, que acontece com a extração da mais-valia por meio de diversas formas de relações precarizadas de trabalho: terceirizações, trabalho temporário e redução de jornada de trabalho. O trabalhador, formal ou informal, passa a viver para o trabalho. Duplas jornadas, diferentes atividades e um eterno “jeitinho brasileiro” de complementar a renda orçamentária. Tudo se transforma em trabalho.

¹²⁵ OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998. 64 p.

Teoricamente, trata-se de transformar todo o tempo de trabalho em trabalho não pago; parece coisa de feitiçaria, e é o fetiche em sua máxima expressão. Aqui, fundem-se mais valia absoluta e relativa: na forma absoluta, o trabalho informal não produz mais do que uma reposição constante, por produto, do que seria o salário; e o capital usa o trabalhador somente quando necessita dele; na forma relativa, é o avanço da produtividade do trabalho nos setores hard da acumulação molecular digital que permite a utilização do trabalho informal. A contradição: a jornada da mais-valia relativa deveria ser de diminuição do trabalho não-pago, mas é o seu contrário, pela combinação das duas formas. Então, graças à produtividade do trabalho, desaparecem os tempos de não-trabalho: todo o tempo de trabalho é tempo de produção.¹²⁶

Ainda que precarizado o trabalho gera recursos para o fundo público. E aparece nas receitas indiretas, como veremos a seguir. Porém, cabe esclarecer que o orçamento é uma peça de planejamento, na qual as políticas públicas setoriais são analisadas, ordenadas segundo suas prioridades e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, nos limites de recursos passíveis de serem mobilizados para financiar tais gastos.

A partir de 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal fica estabelecido no art. 165, §5º que a lei orçamentária anual compreenderia um conjunto formado por três orçamentos — o fiscal, o de investimentos e o da seguridade social. Deve-se destacar que a CF, em seu art. 167, proíbe a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Assim a Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborada em consonância com os novos parâmetros estabelecidos pela Constituição, ou seja, compreendendo todas as receitas e despesas. Em particular, são também incluídos no orçamento os juros e outros encargos da Dívida Pública Monetária Financeira - DPMF, bem como as despesas referentes à sua rolagem.

O orçamento fiscal refere-se aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. A parcela de dívida pública constante nos orçamentos é analisada juntamente com os orçamentos da Seguridade Social, no entanto, é preciso entender que o processo orçamentário inicia-se com a fixação das despesas, que são os investimentos dos recursos públicos destinados a atender às necessidades da coletividade, e com a estimativa das receitas.

¹²⁶ Ibid. p. 135-6.

Atualmente, o processo orçamentário está regulamentado por diversas normas jurídicas, as quais estabelecem as premissas básicas para elaboração e execução do orçamento.

A Constituição Federal, seção II — Dos Orçamentos, contempla os fundamentos do processo orçamentário brasileiro e, no art. 165, determina que leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que auxilia o Ministério da Fazenda na execução de um orçamento unificado, orienta o Plano Plurianual, e esclarece que ele vigora por quatro anos, onde ficam estabelecidos os objetivos, diretrizes e metas da administração federal para as despesas de capital e os programas de duração continuada, veiculando, portanto, um planejamento de médio prazo. Já a LDO é elaborada anualmente e objetiva detalhar as metas e prioridades da administração para o ano subsequente e orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

A partir dos parâmetros definidos pela LDO e em consonância com a programação do PPA, a LOA estima as receitas e fixa as despesas de toda a administração pública federal para o ano subsequente. A LOA compreende o orçamento fiscal, o de investimentos e o da Seguridade Social, e as operações de administração da Dívida Pública Monetária Financeira estão contempladas no orçamento fiscal.

A estimativa da receita por emissão de títulos públicos compõe o montante das Operações de Crédito Internas, dentro do grupo Receita de Capital. A fixação da despesa, por outro lado, consta da Distribuição da Despesa por Órgãos, como parte integrante da unidade intitulada Encargos Financeiros da União - EFU, que reúne os recursos para saldar compromissos assumidos pelo governo relativos à dívida interna e externa. A proposta orçamentária segue algumas formalidades que, enquanto não for aprovada nova lei complementar, estão definidas na Lei nº. 4.320, de 17.03.1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

O orçamento público visa atender várias finalidades de interesse administrativo, econômico, político, financeiro e contábil que são expressas sob as mais diversas formas de classificação. Um dos principais objetivos do sistema de classificação orçamentária é possibilitar a análise e a avaliação dos ônus e dos benefícios dos programas de governo, bem como estudar o impacto dos gastos públicos na economia, facilitando, assim, a tomada de decisões governamentais.

Sob a ótica contábil da Lei nº. 4.320/64 as receitas e as despesas são desdobradas segundo sua categoria econômica, e a lei de orçamento deverá conter a discriminação de receita e despesa classificando-as de modo a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.

Este sistema estabelece três importantes dimensões, todas de interesse direto para a sociedade.

A primeira é a dimensão jurídica, visto que o orçamento público tem caráter e força de lei, e, enquanto tal, define limites a ser respeitados pelos governantes e agentes públicos, no tocante à realização de despesas e à arrecadação de receitas, assim a elaboração e a aprovação do orçamento público seguem o processo legislativo de discussão, emenda, votação e sanção presidencial como qualquer outra lei.

A segunda dimensão é a dimensão econômica, pois o orçamento público não é neutro do ponto de vista da eficiência econômica e da trajetória de desenvolvimento de longo prazo. Tanto os incentivos microeconômicos e setoriais, quanto as variáveis macroeconômicas relativas ao nível de inflação, endividamento e emprego na economia são diretamente afetados pela gestão orçamentária.

A terceira dimensão é a política, que é o corolário da dimensão econômica. O orçamento público deve ter caráter redistributivo, portanto, seu processo de elaboração, aprovação e gestão do orçamento embute, necessariamente, perspectivas e interesses conflitantes que se resolvem, em última instância, no âmbito da ação política dos agentes públicos e dos inúmeros segmentos sociais.

Essas três dimensões revelam que, em sentido amplo, o sistema orçamentário brasileiro compõe-se não apenas de leis, mas de todo um arcabouço institucional composto de vários elementos: sujeitos políticos individuais e coletivos e entidades dos três poderes; as relações entre esses sujeitos e os eleitores e segmentos organizados da sociedade; e as regras formais e informais, que disciplinam essas relações e normatizam o processo decisório em torno do orçamento público.

O orçamento é, a nosso ver, instrumento das políticas públicas onde a qualidade da democracia revela-se, pois é através dele que a distribuição dos recursos deve ser questionada.

3.1 – Receitas, despesas e retenções de recursos da Seguridade Social - 2002 a 2007

O Sistema Previdenciário brasileiro está organizado em três regimes distintos: Regime Geral de Previdência Social - RGPS, Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, e Regime de Previdência Complementar - RPC.

O RGPS está disciplinado nos artigos. 201 e 202; e o RPPS – Regime Próprio de Previdência Social está disciplinado no art. 40 da Constituição Federal de 1988 — subdividido em regime do servidor público civil e regime próprio dos militares. Em ambos a filiação é obrigatória, segundo regra geral, e possui caráter contributivo, funcionando como um seguro para utilização nas situações de risco social; e o RPC - Regime de Previdência Complementar que não está revestido da obrigatoriedade contida nos demais regimes, pois tem caráter facultativo e não é objeto desta tese.

O Instituto Nacional do Seguro Social, ou simplesmente INSS, é a autarquia competente para o recebimento de contribuições para a manutenção do Regime Geral da Previdência Social - RGPS, sendo responsável pelo pagamento da aposentadoria, pensão por morte, auxílio doença, auxílio acidente, entre outros benefícios previstos em lei. Parte das contribuições destinadas ao INSS é efetivada por desconto na folha de pagamento dos trabalhadores. Neste regime há um desconto progressivo e limite para a contribuição previdenciária.

QUADRO 07. Tabela - Alíquotas de contribuição para o RGPS

Faixa Salarial	Alíquota
até R\$ 840,55	7,65%
de R\$ 840,56 a R\$ 1.050,00	8,65%
de R\$ 1.050,01 a R\$ 1.400,91	9,00%
de R\$ 1.400,92 a R\$ 2.801,82	11,00%

FONTE: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo Ministério da Previdência Social.

Observa-se que há uma correspondência entre o valor auferido pelo trabalhador/a e o percentual de desconto compulsório. A tabela é progressiva, e quando o salário superar o teto de R\$2.801,82 sofrerá desconto de 11% sobre esse valor, que é a maior alíquota de contribuição do RGPS. Isso diferencia a contribuição do trabalhador da iniciativa privada com

a contribuição do servidor público, que é calculada sobre a totalidade de seus vencimentos. Inexistindo, portanto, progressividade.

O RPPS é aplicável aos servidores públicos, titulares de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Abrange o servidor titular de cargo efetivo, ativo e inativo, e o pensionista. Ele assegura, ao servidor público, os benefícios de aposentadoria e pensão, como prevê o art. 40 da Constituição Federal. E é administrado por uma unidade gestora responsável por seu gerenciamento e operacionalização.

Enquanto parte integrante da administração direta ou indireta do ente público que o instituiu (União, Estado, Distrito Federal ou Município), o RPPS possui, de acordo com as normas contábeis, diferenças fundamentais para construir e analisar os seus resultados, tais como:

- visão de longo prazo – a preocupação é que a entidade se perpetue, para que seja possível o cumprimento do seu objeto social;
- foco no patrimônio – diferentemente da maioria dos órgãos públicos, a preocupação dos RPPS não é voltada exclusivamente para a execução orçamentária e financeira, mas também para o fortalecimento de seu patrimônio, objetivando garantir as condições de honrar os compromissos previdenciários sob sua responsabilidade;
- trazer as provisões para o balanço – na Contabilidade Pública, não é muito comum trazer em seus balanços compromissos futuros, com valores estimados, que se tornarão obrigações para a entidade, mas nos RPPS, essa informação é fundamental para aferir sua capacidade de garantir a cobertura dos compromissos assumidos no momento do ingresso do servidor ao regime;
- carteira de investimentos – objetiva garantir a segurança, a rentabilidade, a solvência e a liquidez dos ativos. Os recursos disponíveis dos RPPS devem ser aplicados conforme as condições preestabelecidas pela Resolução CMN 3.244/2004;
- constituição de reservas – outra preocupação do RPPS é constituir reservas com o objetivo de manter a integridade do seu patrimônio¹²⁷.

Tecnicamente, a administração dos RPPS demanda procedimentos contábeis que observem os Princípios Fundamentais e as Normas Brasileiras de Contabilidade, como as

¹²⁷ LIMA, Diana Vaz de. *Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social*. Brasília: MPS, 2005. 23 p.

provisões, as depreciações, as amortizações e as reavaliações. Os critérios normativos de cada um dos regimes previdenciários públicos foram habilmente utilizados pelo governo para aprovar as Emendas Constitucionais 19, 20 e 41, que “reformaram” a Previdência Social.

Nossa análise sobre os fluxos de receitas e despesas da Seguridade Social firma convicção de que há no Brasil, a partir de CF/88 um sistema de seguridade social, portanto, parte do pressuposto de que não deve haver distinção na aplicação dos recursos que financiam suas políticas sociais, quais sejam: Saúde, Assistência Social e Previdência Social.

Para introduzir as questões inerentes ao orçamento apresentamos, inicialmente, uma demonstração gráfica das receitas e despesas da Seguridade Social do período de 2002 a 2007, entendendo que elas facilitarão a compreensão das particularidades de cada exercício. Tais valores correspondem às fontes de recursos, garantidos constitucionalmente, para a Seguridade Social. É, portanto, uma síntese dos Fluxos Orçamentários, que incluem receitas e despesas do RGPS e do RPPS:

**QUADRO 08. Seguridade Social - Receitas, despesas e saldos -
2002 a 2007**

valores em bilhões

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receitas	171,66	187,47	232,91	292,15	319,58	366,19
Despesas	156,57	182,92	215,49	260,38	302,15	339,40
SalDOS	15,09	4,55	14,54	31,77	17,43	26,78

FONTE: Elaboração própria a partir dos Fluxos de Caixa da Seguridade Social - Análises da Seguridade Social - 2002 a 2007 - ANFIP.

Nota-se que desde o primeiro exercício fiscal, ainda sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso nenhum saldo negativo foi registrado.

Em respeito à vontade dos constituintes originários, afirmamos que as receitas são introduzidas em favor da Seguridade Social como um todo, mesmo que, na contra-reforma, o governo as tenha separado.

A idéia de déficit é uma idéia tão ardilosa e estratégica do Estado a favor do capital, como é antagônica a idéia de que tais saldos possam representar um superávit no orçamento da Seguridade Social. Na verdade o período de 2002 a 2007 produziu crescimento significativo dos ativos e passivos, mas também registrou desvio de parte desses recursos. Isto, como veremos, é reflexo da contra-reforma da Previdência Social, que criou mecanismos

de apropriação de recursos e modificou normas de tributação do salário dos trabalhadores e proventos das pessoas em situação de aposentadoria. Nossa tese se torna mais clara e evidente na medida em que examinamos ano-a-ano o Fluxo de Receitas e Despesas da Seguridade Social.

3.1.1 – Receitas e Despesas da Seguridade Social – 2002

As despesas da Seguridade Social são, constitucionalmente, as ações, serviços e benefícios da área de saúde, previdência e assistência social. E as receitas são as contribuições sociais cobradas diretamente das pessoas, sobre o rendimento do trabalho e das empresas, assim como sobre o lucro, o faturamento e a folha de salários. Soma-se a essas receitas a CPMF¹²⁸ extinta no final de 2007.

São também da Seguridade os recursos diretamente arrecadados pelos seus órgãos e entidades e as contribuições sobre concursos de prognósticos. A Constituição Federal prevê, ainda, a possibilidade de transferências de recursos do Orçamento Fiscal para garantir as obrigações da Seguridade Social. Ocorre, no entanto, conforme Fluxo de Caixa (quadro 09) o contrário.

¹²⁸ Folha Online. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u320356.shtm>> Acesso em: 3 jan. 2008. “Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF. Foi instituída em 1993 e passou a vigorar no ano seguinte com o nome de Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF. À época, a alíquota era de 0,25% e durou até dezembro de 1994. Dois anos depois, em 1996, o governo voltou a discutir o assunto, com a intenção de direcionar a arrecadação desse tributo para a área da saúde. Foi então criada de fato a CPMF, que passou a vigorar em 1997, através da Lei n. 9.311, de 24 de outubro de 1996, com alíquota de 0,20%. Em junho de 1999 a CPMF foi prorrogada até 2002, sendo que a alíquota passou a ser de 0,38% com o objetivo de elevar a receita da Previdência Social. Em 2001, a alíquota caiu para 0,30% mas, em março do mesmo ano, voltou a 0,38%. Em 2002 a CPMF foi prorrogada, o que ocorreu novamente em 2004, e na madrugada do dia 13 de dezembro de 2007, o Senado rejeitou a proposta de sua prorrogação”.

QUADRO 09. Fluxo de caixa 2002 - RGPS + RPPS

bilhões

RECEITAS (1)	VALORES	DESPESAS	VALORES
Receita Previdenciária Líquida	71,03	Pagamento total de benefícios	92,11
Outras receitas do INSS	0,36	Benefícios previdenciários	86,37
COFINS	51,03	Urbanos	69,30
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	12,46	Rurais	17,07
Concursos de Prognósticos	1,05	Benefícios assistenciais	5,08
Contribuição dos servidores civil	4,42	Renda Mensal Vitalícia (RMV)	1,66
Contribuição para pensões dos militares	0,99	Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS	3,42
Contribuição da União	8,85	EPU – Legislação Especial	0,66
CPMF	20,26	Saúde	24,53
Receitas próprias do Ministério da Saúde	0,89	EPU – Servidores inativos/pensionistas	32,28
Outras contribuições sociais	0,32	Civis	20,14
Total das receitas	171,66	Militares	12,14
		Assistência Social Geral	0,35
		Custeio e Pessoal do INSS	2,36
		Outras ações da Seguridade	2,28
		Ações do Fundo de Combate à pobreza	2,66
		Total das despesas	156,57
SALDO FINAL		15,09	
	RGPS		RPPS
	Outras receitas e despesas		

FONTE: Análise da Seguridade Social 2002 - ANFIP.

Perceberemos, neste item, e ao longo do capítulo, que a Desvinculação de Receitas da União – DRU¹²⁹ autoriza a retenção de 20% do montante de impostos e contribuições da seguridade social para pagar juros da dívida pública e gerar o superávit primário.

Constatamos que as fontes de recursos da base de financiamento da Seguridade Social, como descrito no fluxo são expressivas diante de suas obrigações. Pelo menos diante daquelas que estão programadas. Mas a gestão desses recursos apresenta distorções graves.

QUADRO 10. Recurso retido - COFINS - 2002

Saúde	R\$ 4,97 bilhões
Previdência Social	R\$ 17,00 bilhões
Subtotal (áreas fins)	R\$ 21,97 bilhões
Outras áreas	R\$ 18,82 bilhões
Retido no Tesouro	R\$ 10,24 bilhões
TOTAL ARRECADADO	R\$ 51,03 bilhões

FONTE: Análise da Seguridade Social 2002 - ANFIP.

Em 2002, a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, conforme (quadro 10) obteve recursos na ordem de R\$51,03 bilhões, no entanto R\$10,24 bilhões ficaram retidos no Tesouro Nacional.

Pela mesma forma ocorre com os recursos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL (quadro 11), quando R\$2,65 bilhões do montante de R\$12,46 bilhões ficam retidos.

¹²⁹ HARPO, A. O que há por trás da reforma tributária? Disponível em: <<http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=555>> Acesso em: 05 jun. 2006. Desvinculação dos Recursos da União (DRU), um mecanismo criado pelo governo Fernando Henrique Cardoso para tirar dinheiro que estava "amarrado" - normalmente com gastos sociais - para ser utilizado para outros fins - normalmente aumentar o superávit fiscal para pagar os serviços da dívida pública. A DRU foi criado em 1994 pelo governo FHC com o nome cínico de Fundo Social de Emergência e depois reeditado com o nome mais honesto de Fundo de Estabilização Fiscal e, finalmente, reeditado com o nome "técnico" de Desvinculação dos Recursos da União. A DRU permite desvincular 20% de todo o orçamento da união para o governo gastar como quiser. 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. Hoje, o governo desvia por ano 16 bilhões de reais do sistema de seguridade social.

QUADRO 11. Recurso retido - CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido 2002

Saúde	R\$ 5,89 bilhões
Previdência Social	R\$ 2,90 bilhões
Subtotal (áreas fins)	R\$ 8,79 bilhões
Outras áreas	R\$ 1,02 bilhões
Retido no Tesouro	R\$ 2,65 bilhões
TOTAL ARRECADADO	R\$ 12,46 bilhões

FONTE: Análise da Seguridade Social 2002 - ANFIP.

Estes dados foram fornecidos pela Anfip, contudo, quando diante de contradições, buscamos confrontá-los com informações fornecidas por outras fontes, o que ocorreu por diversas vezes. A exemplo disso, tem-se o fato da Secretaria do Tesouro Nacional divulgar repasse para a Previdência Social de R\$2,90 bilhões no ano de 2002, conforme demonstrativo anterior, enquanto o Fluxo de Caixa do INSS registrava recebimento de apenas R\$1,43 bilhão. Há, portanto, uma diferença de R\$1,47 bilhão que a Secretaria do Tesouro não explica destinação.

A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF (quadro 12) arrecadou R\$15,99 bilhões de reais, montante superior à CSLL, mas R\$3,12 permaneceram na União para adimplir obrigações de natureza fiscal, conforme quadro abaixo.

QUADRO 12. Recurso retido - CPMF Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - 2002

Saúde	R\$ 10,49 bilhões
Previdência Social	R\$ 2,38 bilhões
Subtotal (áreas fins)	R\$ 12,87 bilhões
Retido no Tesouro	R\$ 3,12 bilhões
TOTAL ARRECADADO	R\$ 15,99 bilhões

FONTE: Análise da Seguridade Social 2002 - ANFIP.

A CPMF, enquanto fonte financiadora da Seguridade Social foi criada para financiar exclusivamente os gastos com a área de saúde, tendo como fato gerador toda a movimentação financeira, exceto sobre negociação de ações na Bolsa de Valores, saques de aposentadorias, seguro-desemprego, salários e transferências entre contas-correntes de mesma titularidade.

Foram arrecadados 4,26 bilhões de reais para o Fundo de Pobreza (quadro 13), o que corresponde a 0,08% da arrecadação da CPMF, ou seja, 0,08% sobre R\$15,99 bilhões, mas apenas R\$2,21 foram alocados para áreas relativas ao fundo.

QUADRO 13. Recurso retido - Fundo de Pobreza 2002

Saúde	R\$ 0,12 bilhões
Previdência Social	R\$ 0,63 bilhões
Outros órgãos (Fundo de Pobreza)	R\$ 1,46 bilhões
Retido no Tesouro	R\$ 2,05 bilhões
TOTAL ARRECADADO	R\$ 4,26 bilhões

FONTE: Análise da Seguridade Social 2002 - ANFIP.

Conseqüentemente, há a presunção de que R\$2,05 bilhões ficaram retidos no Tesouro Nacional.

A Receita Previdenciária líquida alcançou a cifra de 71,03 bilhões de reais contando com arrecadação do Refis, FNS, CDP, FIES e quitação de débitos. A título de esclarecimento, registramos que o Programa de Recuperação Fiscal - Refis foi uma concessão, se não ilegal, imoral de dívidas do capital para com o INSS, pois em função dos prazos e valores do parcelamento, o pagamento integral do refinanciamento sequer alcançou o valor inicial da dívida. Esse programa foi instituído pelo governo através da Medida Provisória 2.004-3-3, de 14 de dezembro de 1999, objetivando a regularização de créditos da União, e beneficiou pessoas jurídicas em débito com a União, referente a tributos e contribuições administradas pela Secretaria da Receita Federal - SRF e Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. A opção pelo Refis foi a confissão irrevogável e irretratável dos débitos mencionados, ficando a Secretaria da Receita Federal autorizada ao acesso irrestrito às informações relativas à sua movimentação financeira, ocorrida a partir da data de opção pelo Programa.

A homologação do acordo ficou condicionada à prestação de garantias ou, a critério da pessoa jurídica, ao arrolamento dos bens integrantes do seu patrimônio, ficando dispensadas da referida garantia as pessoas jurídicas optantes pelo SIMPLES, e aquelas cujo débito consolidado fosse inferior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Este acordo, ainda hoje, é altamente questionável, pois premiou os maus pagadores.

Importa acrescentar ainda que na somatória das receitas da Seguridade Social/2002 estão agregados 8,85 bilhões de receitas que deveriam ter sido depositadas pela União em função da folha de salários de seus servidores, conforme Lei no. 9.917/98, numa relação de 2 por 1, mas na verdade o valor desta contribuição é virtual, visto que o governo não realizou tal operação.

Neste orçamento há também transferências de recursos para outras ações do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, porém, sem a necessária transparência. E que nas peças orçamentárias seguintes são melhores explicitadas.

“Todos esses recursos foram contemplados no Orçamento da Seguridade Social, portanto, legitimamente constituídos, porém, na prática, desviados para atividades fora da Seguridade Social”.¹³⁰

A despesa da Seguridade Social com pagamento de benefícios, programas e projetos no ano de 2002 atingiu 156,57 bilhões de reais, que subtraído da receita de 171,66 deixa saldo positivo de 15,09 bilhões de reais.

Portanto, a afirmação, por parte do governo de que a Previdência Social apresenta déficit é contestada mesmo antes da aprovação da Emenda Constitucional 41. Não podemos deixar de ressaltar que já em 2000, as despesas com benefícios rurais, no valor 10,42 bilhões eram inferiores as suas obrigações, e que as contribuições desta categoria de trabalhadores somavam apenas 649 milhões. A Seguridade Social suportou tais benefícios. Portanto, não há que se falar em déficit previdenciário sem antes analisar a destinação dos recursos previstos para compor o Orçamento da Seguridade Social.

Se os dados do RGPS e do RPPS de 2002 forem analisados apenas a partir das receitas diretas veremos que eles apresentam saldos negativos de 32,28 milhões, e de 18,02 milhões, respectivamente. Mas, se a análise caminhar nesta lógica e desconsiderar as demais receitas da Seguridade Social, retira-se do Estado seu melhor papel: de garantidor mínimo de um sistema visto como maior instrumento de distribuição de renda do mundo.

Portanto, só se pode afirmar a existência do déficit se o sistema tiver sua sobrevivência estruturada basicamente no comportamento das folhas de pagamento, principalmente em 2002, quando se registrou uma política econômica recessiva. Momento em que o país acabara de passar por vários planos e pacotes, e quando as taxas de desemprego, subemprego e

¹³⁰ ANFIP - *Análise da Seguridade Social. 2002.* 7 p. Disponível em <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007

informalidade eram significativas e refletiam, sobremaneira, na fonte de custeio da Previdência Social.

Evidente que apenas a folha de salários em 2002 seria insuficiente para cobrir todas as despesas com benefícios assistenciais, rurais e previdenciários, pois a renda dos trabalhadores e a inclusão ao sistema, ainda reflete a imagem de uma sociedade desigual.

3.1.2 – Receitas e Despesas da Seguridade Social - 2003

O ano de 2003 chega apresentando crescimento na arrecadação da Seguridade Social (quadro 14). Apenas a receita líquida do RGPS sai de 71,03 para 80,73 bilhões, ficando acima dos indicadores econômicos do país.

QUADRO 14. Fluxo de caixa 2003 - RGPS + RPPS

bilhões

RECEITAS	VALORES	DESPESAS	VALORES
Receita Previdenciária Líquida	80,73	Pagamento total de benefícios	112,20
Outras Receitas do INSS	0,60	Benefícios previdenciários	105,36
COFINS	57,78	Urbanos	84,45
Contribuição Social sobre o Lucro líquido	16,14	Rurais	20,91
Concurso de Prognósticos	1,27	Benefícios assistenciais	6,22
Contribuição dos servidores civis	2,09	RMV	1,77
Contribuição para pensões dos militares	0,76	LOAS	4,45
Contribuição da União	4,18	EPU – Legislação Especial	0,62
CPMF	22,99	Saúde	26,71
Receitas próprias do Ministério da Saúde	0,76	EPU – Servidores inativos/ pensionistas	34,21
Contribuições sociais	0,17	Civis	21,94
Total das Receitas	187,47	Militares	12,27
		Assistência Social Geral	0,48
		Custeio e Pessoal do INSS	2,92
		Outras ações da Seguridade	2,23
		Ações do Fundo de Combate à Pobreza	4,17
		Total de despesas	182,92
SALDO FINAL		4,55	

■ RGPS

■ RPPS

■ Outras receitas e despesas

FONTE: Análise da Seguridade Social 2003 - ANFIP.

Mesmo com a chegada do grupo de oposição ao poder, a contra-reforma permanece. Os Projetos de Lei encaminhados pelo governo Lula, e aprovados na Câmara dos Deputados em 07 de agosto de 2003 e no Senado em 19 de dezembro de 2003 retomam as mudanças atinentes ao regime dos servidores, e retiram direitos que foram derrotados durante a reforma promovida por FHC.

Nesse contexto, alguns poucos senadores e deputados, conforme mencionado anteriormente rebelaram-se contra a posição do partido, expressando descontentamento e discordância. Caso esta discordância não tivesse ocorrido, mesmo que por parte de poucos, ficaria a impressão de que as manifestações anteriores do PT não haviam existido.

Mas, a bem da verdade, afora algumas surpresas, como propor a cobrança de contribuição dos inativos e manifestar um grande desprezo pela aplicação de regras de transição, o programa deste governo já apontava elementos que estariam presentes tanto na proposta, como em sua exposição de motivos para governar.

Entretanto, na medida em que se constituíam apenas elementos, o governo não revelava a totalidade de suas implicações, principalmente para os leigos. O item sobre a Reforma da Previdência, a partir do parágrafo 47 do Programa de Governo 2002, desvela propostas governamentais importantes:

Um dos maiores desafios políticos e administrativos do futuro governo é o equacionamento da questão previdenciária. Para dar conta desse desafio, é necessário um conjunto de iniciativas de curto, médio e longo prazo, a fim de construir soluções estruturais capazes de permitir que a presente e as futuras gerações de brasileiros possam estar, plenamente, conscientes e relativamente tranqüilas quanto aos direitos que poderão usufruir após o término de uma longa dedicação de vida laboral. Essa profunda reformulação deve ter como objetivo a criação de um sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado. O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definido.¹³¹

E como instrumento de desafio e equacionamento dos problemas da previdência pública o governo fortalece a previdência complementar, que está sendo exercida por Fundos de Pensão patrocinados por empresas ou instituídas por sindicatos, conforme determina a Lei Complementar 109.

Novamente o orçamento de 2003 registra contribuições diretas inferiores às despesas. Isso acontece porque no interior destas despesas há benefícios que deveriam ser caracterizados, passivos da Seguridade Social. São 6,9 milhões de trabalhadores rurais que passam a receber, com legitimidade, um salário mínimo. São 5,9 milhões de pessoas aposentadas por idade que igualmente devem receber proventos com recursos do Tesouro. São benefícios que devem estar na conta da União e não apenas na conta dos trabalhadores.

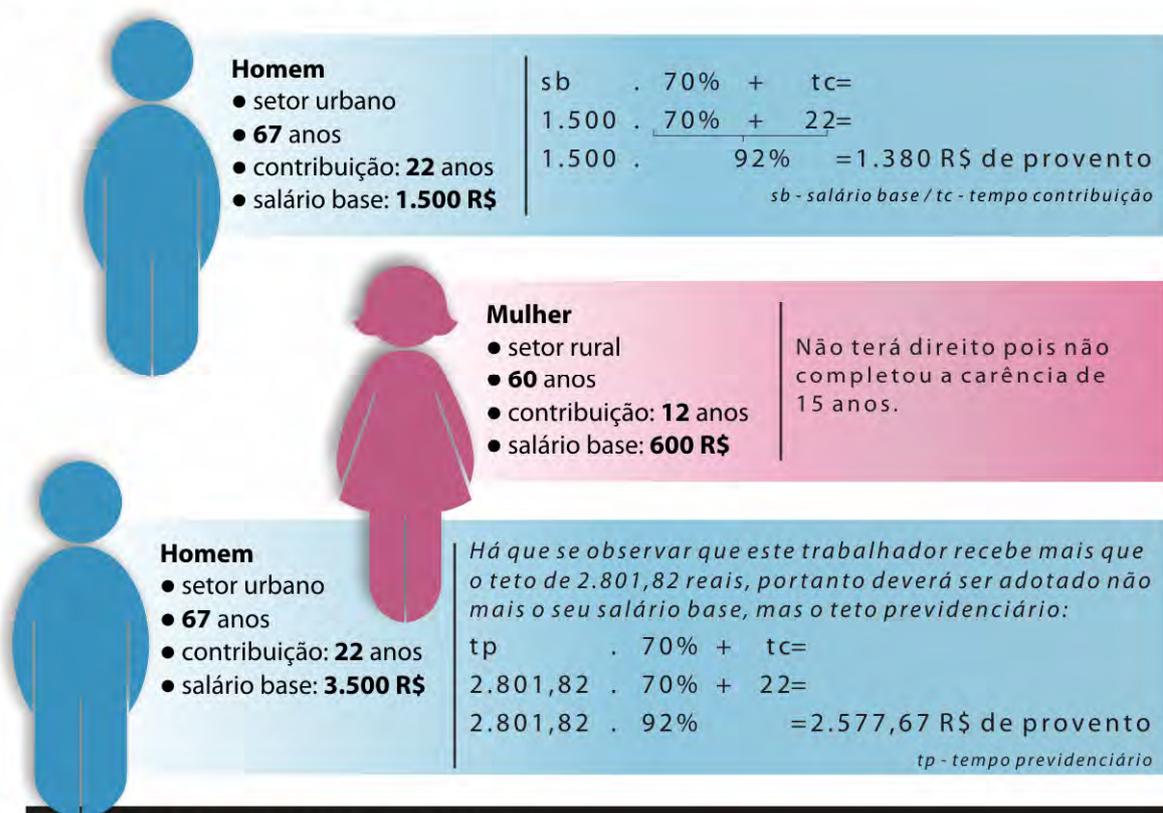
A partir da Instrução Normativa/INSS/DC n.96 de 23 de outubro de 2003 a Previdência Social apresenta um caminho difícil para que os trabalhadores aposentem-se por idade. Aos trabalhadores da área urbana e rural a aposentadoria exige carência específica e idade mínima de:

¹³¹ Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores, 2002, § 47

- trabalhador rural: homem 60 anos e a mulher 55;
- O trabalhador urbano: homem 65 anos e a mulher 60;
- tempo mínimo de contribuição 15 anos;
- 180 contribuições (mensal).

Isto implica na observação de três elementos, tais como, idade, carência e lugar da atividade, se urbana ou rural.

ILUSTRAÇÃO 18. Aposentadoria (idade + contribuição) - Rural e urbana



FONTE: Elaboração própria a partir da Lei 8.213/91.

Após a carência o trabalhador/a terá direito a receber proventos iguais a 70% do valor de sua última contribuição. E, para cada ano trabalhado, receberá mais um ponto percentual.

A fórmula é eficaz na redução do valor da aposentadoria por idade. Ficando evidente a opção governamental por um sistema previdenciário onde os direitos são reduzidos e não ampliados, e onde o fator previdenciário dificulta a aposentadoria.

O governo, ainda assim, insiste no argumento de que há déficit na política previdenciária. E a grande massa permanece silenciosa, pois a peça orçamentária é de difícil compreensão. O certo é que a arrecadação da Previdência Social atende necessidades da Seguridade Social, mas quando as suas obrigações superam a receita líquida, a Previdência Social é apontada como deficitária. É outra grande e estratégica contradição.

Esta é a bandeira hasteada pelos setores capitalistas, interessados na aposentadoria complementar, e que sabem ser ela um bom negócio para o mercado nacional e internacional.

As distorções presentes no orçamento de 2003 podem ser atribuídas a FHC, visto ter sido elaborado em seu governo, no entanto, como veremos, as informações contidas nos fluxos de caixa dos próximos anos demonstram haver entre os dois governos o mesmo propósito de retenção de recursos da Seguridade Social, elemento que também caracteriza a contra-reforma.

A arrecadação em 2003 (quadro 14) cresceu 13,7% em relação a 2002, mas cresceram também as suas despesas. O saldo, ainda que menor, permanece positivo e demonstra o quanto a receita tributária da Seguridade Social é significativa para o ajuste fiscal do governo. Mas, neste período, há maior alocação de recursos para as ações de combate à pobreza.

O orçamento de 2003 permanece com graves contradições, pois a Secretaria do Tesouro Nacional afirma que:

- repassou 20,40 bilhões da COFINS para a Previdência Social, enquanto que o Fluxo de Caixa do INSS registra um repasse de 19,75 bilhões;
- sobre o Lucro Líquido também há uma retenção pelo Tesouro de 3,84 bilhões;
- e quanto à arrecadação da CPMF fica evidente o ajustamento de alíquotas e repasse de acordo com as necessidades de Caixa da União. Pela execução orçamentária verifica-se que o Ministério da Previdência Social deveria ter sido contemplado com um montante de 5,0 bilhões de reais da CPMF, mas o Tesouro reteve 3,34 bilhões dessa rubrica para serem utilizados em outros gastos de natureza fiscal durante o ano de 2003;
- as transferências de recursos permanecem, no entanto, recaem sobre elas algumas suspeitas, principalmente porque o Fundo de Pobreza deveria receber 4,84 bilhões, mas foram alocados apenas 3,44 bilhões, ficando retido no governo valores na ordem de 1,4 bilhão. A situação agrava-se quando constatamos que os valores alocados, 920 milhões foram para programas do Ministério da

Assistência Social e 2,52 bilhões para o Fome Zero, que são programas de transferência de renda.¹³²

Os gastos com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e com a Renda Mensal Vitalícia – RMV crescem em relação ao ano anterior.

Analisando as receitas legítimas da Seguridade Social, mesmo excluindo os recursos da Desvinculação das Receitas da União – DRU pode-se afirmar que houve, nesse ano, um saldo positivo de 12,35 bilhões de reais, recursos que poderiam expandir as ações da Seguridade Social, desde que fossem eliminadas as alocações para outros fins.

Há que se reconhecer que os gastos com benefícios em 2003 superam os de 2002, mesmo registrando um universo de mais de 21 milhões de benefícios, que somam 112,20 bilhões de reais, enquanto que o gasto em 2002 foi de 92,11 bilhões de reais com 21,12 milhões de benefícios.

Estes benefícios foram suportados pela contribuição dos trabalhadores, o que é altamente injusto, pois tais obrigações precisam ser compreendidas a partir da lógica da Seguridade Social e não da Previdência Social. Também permanece, neste orçamento, a virtualidade da receita da União enquanto empregadora.

Assim a contra-reforma da Seguridade Social seguiu. Sendo realizada sem que a própria classe política, principalmente o Legislativo, compreendesse o seu caráter de solidariedade.

Os parlamentares realizaram apenas uma interpretação literal das propostas, pois a linguagem do legislador é técnica e muitas leituras e proposições são realizadas e interpretadas pelo senso-comum. Os membros das Casas Legislativas representam vários segmentos da sociedade.

Alguns são médicos, outros bancários, industriais, agricultores, engenheiros, advogados, dentistas, comerciantes, operários, o que confere um forte caráter de heterogeneidade, peculiar aos regimes que se queiram representativos. (...) Ponderações desse jaez nos permitem compreender o porquê dos erros, impropriedades, atecnias, deficiências e ambigüidades que os textos legais cursivamente apresentam. Não é, de forma alguma, o resultado de um trabalho sistematizado cientificamente. Aliás, no campo tributário, os diplomas têm se

¹³² ANFIP - *Análises da Seguridade Social – 2003*. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007

sucedido em velocidade espantosa, sem que a cronologia corresponda a um plano ordenado e com a racionalidade que o intérprete almejaria encontrar.¹³³

Ainda que as Assembléias nomeiem comissões encarregadas de cuidar dos aspectos formais e jurídico-constitucionais dos diversos estatutos, inclusive das emendas à Constituição Federal que reformam a Previdência Social ou qualquer outra instituição, ainda resta uma confusão generalizada, inclusive sobre a Seguridade Social, que ora é vista como política social, ora como seguro.

Portanto, pode-se afirmar que a mencionada heterogeneidade do nosso Parlamento influi, sobremaneira, na construção dos textos do direito posto. O que caracteriza mais um fator negativo na realização da contra-reforma.

Nota-se que nem sempre um texto de lei é suficientemente claro para transmitir a integridade existencial de uma norma jurídica que busca aprofundar ou reduzir o grau de democracia de determinado território. Prova é que o maior contra-senso sobre o discurso de déficit da Previdência Social se dá quando o governo insiste em mostrar que a economia brasileira está saudável. Resultado que contradiz o desequilíbrio contábil e financeiro do sistema, mesmo compreendendo que se trata de peças orçamentárias separadas. Importa sim, o fato de que o orçamento da União vai bem e de que o orçamento da Seguridade Social vai mal. São avaliações elaboradas dentro da conveniência do Estado, pois se bem olharmos os dados do Capítulo II, que registra baixo crescimento econômico, dívida externa e juros que demandam grande parte dos recursos da União, resta contestar: O Estado vai muito mal. Mas, contradição e conveniência não faltam aos argumentos governistas.

O próprio Antônio Palocci, primeiro Ministro da Fazenda do governo de Lula, ao apresentar o Caderno oficial sobre o Resultado Fiscal do Governo Central, declarou, em julho de 2003, que o resultado primário do Governo Central foi superavitário em R\$ 1,7 bilhão, mas, ainda assim, empurrou para a Previdência todos os efeitos negativos do desequilíbrio financeiro e contábil do Brasil.

O governo alega que houve, neste ano, aumento dos gastos previdenciários em decorrência do reajuste de 19,71% concedidos aos benefícios com valores superiores ao salário-mínimo, e que a arrecadação cresceu devido ao pagamento sazonal referente ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, e à

¹³³ CARVALHO, *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2007. 5 p.

parcela de contribuição relativa à participação especial pela exploração de petróleo e gás natural, com efeito sobre a receita da cota-parte de compensações financeiras.

O resultado primário do Governo foi R\$ 9,2 bilhões superior ao obtido em igual período de 2002. De um lado, houve, conforme demonstra fluxo de caixa de 2003, expansão da receita líquida em R\$ 21,0 bilhões (14,4%), e, de outro, o comportamento menos dinâmico da despesa. Como proporção do PIB, deu-se o aumento do resultado primário no ano (0,56% ponto percentual), apesar da redução da carga tributária, isto é, a retração na receita líquida em 0,82 ponto percentual do PIB.

As receitas líquidas de restituições e incentivos fiscais cresceram R\$ 20 bilhões (14,8%) no ano, espelhando parte do crescimento do PIB em termos nominais e a depreciação da taxa de câmbio.

Em relação ao PIB, no entanto, a participação desse agregado sofreu redução de 0,77 ponto percentual, explicada, em boa medida, pela ausência de receitas atípicas, expressivas, relativas a 2002. Ademais, outros fatores afetaram negativamente o nível de arrecadação de 2003, tais como: decisões judiciais desfavoráveis no âmbito da Contribuição por Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); a redução de alíquotas do IPI e do Imposto de Importação.

Embora tenha sido constatada aceleração dos gastos discricionários do Tesouro Nacional - indicando que os órgãos gestores despenderam um percentual maior dos recursos disponibilizados pelo Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, o desembolso pelos órgãos até final de 2003 encontra-se abaixo do limite autorizado.

Neste período os Ministérios diretamente ligados a ações sociais, como Saúde, Educação, Assistência e Previdência Social utilizaram a quase totalidade dos recursos disponibilizados, ou seja, 94,2% de seus limites de pagamento, ao passo que os demais Ministérios, onde há maior grau de discricionariedade, a utilização foi menor, pouco acima de 70%.¹³⁴

¹³⁴ ANFIP - *Análise da Seguridade Social - 2003*. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007

O próprio José Dirceu* reconheceu que a Seguridade Social é superavitária. Mesmo assim, a contra-informação consolida a teoria do déficit, principalmente, entre a massa de menor capacidade analítica. Para isso contribuiu a atitude da grande mídia.

Há uma verdadeira confusão entre os próprios representantes do governo. Os documentos apontam como causa do aumento do déficit previdenciário, neste ano de 2003 o dinamismo dos gastos com benefícios, que cresceram 17,5% no ano, impulsionados pelos reajustes do salário-mínimo acima da inflação e reajuste dos demais benefícios, bem como pela ampliação do contingente de beneficiários.

Os gastos com custeio e capital aumentaram em R\$ 1,7 bilhão, concentrando-se este crescimento na rubrica “outras despesas de custeio e capital”, no valor de R\$ 961,7 milhões e na despesa com Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT em R\$ 567,5 milhões. Em termos nominais, a rubrica pessoal e encargos sociais aumentou em R\$ 3,1 bilhões, devido ao crescimento vegetativo da folha salarial no período, à reestruturação de carreiras estratégicas do funcionalismo ocorrida no segundo semestre de 2002 e, como mencionado, à revisão geral de 1,0% na remuneração e subsídios dos servidores públicos federais e a vantagem pecuniária individual de R\$ 59,87.¹³⁵

Há, ao longo de 2003, um avanço significativo nas deliberações para diminuir o custo e o risco da dívida pública, principalmente contando com retenções e recursos dos trabalhadores.

3.1.3 – Receitas e Despesas da Seguridade Social – 2004

Os orçamentos de 2004, 2005, 2006 e 2007 delineiam melhor a condução política e econômica do governo Lula. E confirmam que o grupo de oposição ao governo de FHC, com notável entendimento sobre a dívida do Estado para com o sistema previdenciário, não chega ao poder promovendo uma política previdenciária cidadã e tampouco questionando a lógica do déficit.

* Ex-ministro da Casa Civil do governo de Lula, em palestra proferida no Seminário organizado pela Fundação Perseu Abramo, no dia 23 de maio de 2003, na cidade de São Paulo.

¹³⁵ ANFIP op. cit.

O governo Lula, ao elaborar seus orçamentos, ignora o conceito cidadão de Seguridade Social e insiste na argumentação da incapacidade financeira da previdência. O discurso permanece sendo a privatização da previdência social e a promoção da previdência complementar.

Vejamos o Fluxo de Caixa da Seguridade Social de 2004:

QUADRO 15. Fluxo de caixa 2004 - RGPS + RPPS

bilhões			
RECEITAS	VALORES	DESPESAS	VALORES
Receita Previdenciária líquida	93,77	Pagamento total de benefícios	134,07
Outras Receitas do INSS	1,24	Benefícios previdenciários	125,75
COFINS	77,29	Urbanos	102,99
Contribuição Social s/ lucro líquido	19,31	Rurais	22,76
Concurso de Prognóstico	1,45	Benefícios assistenciais	7,58
Receita dos Regimes Próprios	12,58	RMV	1,89
Contribuição dos servidores civis	2,89	LOAS	5,73
Ativos	2,48	EPU – Encargos Previdenciários da União	37,69
Inativos e pensionistas	0,41	Legislação especial	0,74
Contribuição dos Militares	1,02	Saúde	32,15
Contribuição da União	5,78	EPU – servidores Inativos e pensionistas	37,69
CPMF	26,39	Civis	24,73
Receitas Próprias do Ministério da Saúde	0,81	Militares	12,96
Outras Contribuições Sociais	0,07	Assistência Social Geral	5,67
Total das Receitas	232,91	Custeio e Pessoal ativo do MPS e do MAS	4,07
		Outras ações da Seguridade	1,84
		Total das despesas	215,49
SALDO FINAL		14,54	
■ RGPS	■ RPPS	■ Outras receitas e despesas	

FONTE: Análise da Seguridade Social 2004 - ANFIP.

Nesse orçamento (quadro 15) podemos verificar que volta a crescer o saldo final da Seguridade Social. No entanto, o governo insiste em propagar que o RGPS permanece com déficit de 32 bilhões. “Não se divulga que, pelo contrário, a receita previdenciária cresce em

termos nominais 16% em relação a 2003, registrando um aumento de 93,77 bilhões de reais frente aos 80,73 do ano anterior”.¹³⁶

Assim, a lógica do déficit permanece, pois a análise técnica sem contextualização permite uma interpretação viciada e distorcida.

Ao reafirmar o déficit previdenciário e não admitir que algumas das obrigações delegadas à Previdência são de responsabilidade da União e da sociedade em geral, e não apenas dos trabalhadores, o Brasil perde em sua natureza democrática.

O mais grave é que as retenções permanecem em 2004. A COFINS, de acordo com dados do SIAFI alcançou recursos na ordem de 77,29 bilhões, mas a União persistiu na mesma prática do governo anterior, e reteve deste valor um montante de 15,08 bilhões.

Neste ano, o Ministério da Fazenda torna a contradizer a Previdência, afirmando que repassou 27,42 bilhões da COFINS para a Previdência Social, mas no Fluxo de Caixa do INSS consta que o repasse foi de 37,76 bilhões. Mesmo sendo um valor superior, há uma contradição permanente. Parece haver uma confusão proposital nestas transferências;

Sobre o valor arrecadado da CSLL de 19,31 bilhões o Tesouro Nacional torna a reter 2,86 bilhões. E, pela mesma forma, há discordância sobre o valor repassado pela Secretaria do Tesouro para a Previdência, enquanto a primeira afirma ser de 2,51 bilhões o Fluxo de Caixa da Previdência registra repasse de 1,54 bilhão. A receita da CPMF destinou corretamente 0,10% de seus recursos para a Previdência Social e 0,08% para o Fundo de Combate à Pobreza.

Nesse orçamento há um dado a mais a ser analisado. O Resultado da Ação Fiscal - RAF “totalizou 18,18 bilhões em 2004, o que significa um aumento de 8,7% se comparado a 2003. A ANFIP explica que isto se deve ao aumento da fiscalização em empresas de grande porte e ao aprimoramento de sistemas informatizados”.¹³⁷

As despesas previdenciárias com pagamento de benefício alcançaram a soma de 134,07 bilhões e o da Seguridade Social de 215,49 bilhões, e mesmo quando se exclui deste valor o recurso da DRU, comprova-se um saldo positivo de 17,63 bilhões.

Os gastos com benefícios em 2004 totalizaram 134,07 bilhões para um universo de 23 milhões de beneficiários, sendo 15.956.081 milhões de benefícios urbanos

¹³⁶ ANFIP - *Análises da Seguridade Social - 2004*. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007.

¹³⁷ Ibid.

e 7.190.890 milhões de benefícios rurais. Do total de mais de 23 milhões de benefícios, 19.749.723 são benefícios previdenciários a um valor médio de 475,02 reais; os benefícios acidentários foram garantidos a 756.926 pessoas a um valor médio de 427,34 reais; e 2.629.196 são benefícios assistenciais a um valor médio de 262,88 reais.¹³⁸

As receitas agregadas da Seguridade Social em 2004 somaram 230,02 bilhões, enquanto as despesas ficaram em 215,49 bilhões. Mais uma vez, importa dizer que nesta receita deveria estar incluído o valor de 5,78 bilhões, que apesar de estar representada no quadro orçamentário é apenas figurativo, pois, novamente, a União não depositou a parte correspondente aos salários de seus servidores.

Constata-se, mais uma vez, que a despesa com pessoal e encargos da União em relação ao PIB diminuiu de 5,27% para 5,16% em 2004. O que encontra explicação na contra-reforma da previdência, que no governo de FHC enxugou o quadro de servidores das instituições públicas federais, reduzindo as despesas de natureza salarial decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança; do pagamento dos proventos de aposentadorias; reformas e pensões; das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários; contribuição a entidades fechadas de previdência, bem como soldo, gratificações e adicionais, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado; com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público; e despesas com a substituição de mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, quando se trata de categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal.

Segundo informações do Ministério da Previdência e Assistência Social, o ano de 2004 apresenta aumento dos gastos com benefícios sociais acima das demais despesas, notadamente com a LOAS de 48,8% devido à redução da idade para acesso ao BPC, por determinação do Estatuto do Idoso; com subsídios aos agricultores familiares, como o Pronaf de 72,6%; e com a habitação – PSH de 126,9%.

O resultado primário do Governo Central cresce para R\$ 6,9 bilhões, ou seja, 19,9% superior ao obtido em igual período de 2003. De um lado, as despesas cresceram R\$ 28,4 bilhões, o que corresponde a 18,2%. Os maiores destaques para estas despesas são os benefícios sociais e demais despesas de custeio e capital – totalizando R\$ 184,1 bilhões no ano.

¹³⁸ Ibid. 17 p.

O resultado, em proporção ao PIB, no mesmo período, foi superior em 0,26 pontos percentual ao obtido em 2003, mas segundo o governo, o resultado do Tesouro Nacional cresceu 0,34 ponto percentual, compensando o déficit do RGPS em 0,08 ponto percentual, ocorrido não obstante o crescimento na arrecadação de contribuições, correspondente a 0,33 ponto percentual do PIB.

Nas receitas totais do Tesouro Nacional há crescimento de R\$ 29,0 bilhões em termos nominais e de 15,9 em termos percentuais, atingindo o montante de R\$ 211,8 bilhões no ano.

As despesas do Tesouro Nacional atingiram R\$ 108,2 bilhões, crescendo R\$ 16,5 bilhões em relação a igual período do ano anterior. Esse comportamento está associado ao aumento de R\$ 3,4 bilhões nos gastos com pessoal, refletindo o crescimento vegetativo da folha de pagamentos e a reestruturação de carreiras estratégicas; aumento de R\$ 13,1 bilhões nas despesas de custeio e capital, e em alguma medida explicado pelo maior volume de benefícios da LOAS, RMV, subsídios à agricultura familiar e à habitação.

A execução do orçamento demonstra uma dinâmica bastante positiva nos investimentos públicos de 2004. As despesas do Tesouro Nacional corresponderam a 9,89% do PIB, sendo 0,53 ponto percentual superior à verificada em igual período de 2003. O valor médio dos benefícios da Previdência passou de R\$ 378,4 no período janeiro-agosto de 2004, para R\$ 430,2 no mesmo período deste ano (crescimento de 13,7%). Ao mesmo tempo, a quantidade passou de 21,3 milhões para 22,2 milhões (crescimento de 4,3%). Destaque para os benefícios associados ao auxílio-doença, que cresceram 31,7% no período.¹³⁹

Apesar do avanço na distribuição dos recursos, o governo torna a reafirmar que o RGPS apresenta déficit de R\$ 17,1 bilhões neste ano, contra R\$ 14,6 bilhões no mesmo período de 2003 e ainda justifica o déficit pela ampliação do contingente de beneficiários e pelo fato de as despesas com benefícios terem crescido em ritmo maior do que as contribuições. Afirma, ainda, que o pagamento de ações judiciais, cujas decisões dos tribunais de pequenas causas deram reajustes às aposentadorias, também contribuiu para o dinamismo da despesa previdenciária.

¹³⁹ MINISTÉRIO FAZENDA. *Resultado do Tesouro Nacional - 2004*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/2004/Nimago2004.pdf>> Acesso em: 04 out. 2007.

O crescimento da receita em 2004 associa-se, em parte, ao desempenho da arrecadação da COFINS que teve sua alíquota, para as entidades financeiras, ampliada de 3% para 4%, a partir de setembro de 2003; retenção na fonte de COFINS referente a pagamentos efetuados a empresas prestadoras de serviços, conforme Lei no 10.833/2003, com reflexos positivos no aumento da eficiência da arrecadação e combate à sonegação, e incorporação na base de cálculo da COFINS dos insumos importados.

Verifica-se, também, que houve um recolhimento adicional do IPI de 0,06 pontos percentuais acima dos valores do ano de 2003 que decorreu do aumento da produção industrial, e da CSLL de 0,11%.

O aumento da CSLL está ligado à retenção na fonte do tributo relativo a pagamentos efetuados pelas empresas prestadoras de serviço e alteração da base de cálculo paga por estas empresas, que passou de 12% para 32% da receita bruta, a partir de 2003. Verifica-se o incremento de R\$ 1,0 bilhão na rubrica Refis e Paes, com destaque para o Parcelamento Especial do Paes, que entrou em vigor em junho de 2003, conforme Lei nº. 10.684/2003.

No acumulado do ano, as despesas de pessoal e encargos sociais elevaram-se, comparativamente ao mesmo período do ano anterior, em R\$ 3,4 bilhões (6,7%), em função, pela mesma forma do ano anterior, do crescimento vegetativo da folha e do reajuste de salário dos servidores públicos federais.

Os dispêndios com custeio e capital apresentaram crescimento nominal de R\$ 13,1 bilhões (31,9%), explicado, principalmente, pelo aumento das despesas discricionárias de R\$ 9,1 bilhões, com LOAS de R\$ 1,4 bilhão e pelo efeito da inclusão, em 2004 da despesa com a RMV de R\$ 1,2 bilhão. “No ano, o percentual de execução do limite de pagamento dos ministérios ligados a áreas sociais atingiu 96,4%, representando aumento de 4,4 pontos percentuais em relação ao mesmo período do ano anterior”.¹⁴⁰

As despesas com benefícios previdenciários totalizaram R\$ 74,7 bilhões no acumulado do ano, superando em R\$ 11,8 bilhões o montante observado no mesmo período de 2003. Em relação ao PIB, essas despesas apresentaram aumento da ordem de 0,41 pontos percentual.

Esse comportamento decorre dos efeitos da inflação de 2002, refletida nos aumentos dos valores dos benefícios em 2003 e, crescentemente, no aumento da quantidade de benefícios pagos. Tal aumento tem sido da ordem de 4,3% anual, representando acréscimo de 920,8 mil benefícios na quantidade média mensal.

¹⁴⁰ Ibid.

Registra-se queda no número de benefícios identificados de salário maternidade, sendo 100,9 mil benefícios a menos, explicada pela mudança na legislação previdenciária introduzida pela Lei no 10.710/2003.

Considerando apenas as receitas líquidas o RGPS registrou saldo negativo de cerca de R\$ 17,1 bilhões, apresentando elevação nominal de 17,3% em relação a idêntico período de 2003.

Há uma redução do estoque da dívida líquida total no ano de 2004 que está associada, principalmente, à apreciação cambial de 3,07% frente ao dólar, observada no mês de agosto. A apreciação cambial reduz o valor da dívida externa, expressa em moeda nacional, e o montante da apropriação dos juros nominais sobre os títulos da dívida interna atrelados ao dólar.

A dívida interna líquida, por seu lado, apresentou aumento na ordem de 0,24 pontos percentual do PIB, resultante em parte da redução dos haveres do Tesouro representados pela dívida contratual interna como proporção do PIB e da acumulação de juros sobre a dívida mobiliária. As despesas com principal, juros e encargos da dívida externa foram de R\$ 1,3 bilhão em agosto/2004.

3.1.4 – Receitas e Despesas da Seguridade Social - 2005

No orçamento da Seguridade Social de 2005 o saldo final “apresenta resultado maior que o dobro do valor apurado em 2004, e mais uma vez fica demonstrado que este valor é a principal fonte de superávit do governo federal”.¹⁴¹

¹⁴¹ ANFIP - *Análise da Seguridade Social - 2005*. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007

QUADRO 16. Fluxo de caixa 2005 - RGPS + RPPS

bilhões

RECEITAS	VALORES	DESPESAS	VALORES
Receita de Contribuições Sociais	275.170,0	Benefícios Previdenciários	146.839,7
Receita Previdenciária Líquida	108.434,0	Benefícios assistenciais - LOAS e RMV	9.335,1
COFINS	86.855,4	Ações e serviços de saúde e demais despesas do MS	34.517,4
CPMF	29.001,2	Ações de assistência social e demais despesas do MDS	1.715,8
CSLL	25.048,5	Benefício de Transferência de renda	6.768,9
PIS/PASEP	21.382,5	Outras ações (executadas na Educação, Justiça, Agricultura, Integração, Defesa e outros órgãos)	2.489,4
Concursos de Prognósticos	1.564,3	Benefícios e outras ações do FAT	11.921,6
Contribuições para correção do FGTS	2.884,1	Complementação do FGTS	3.178,0
Recursos Próprios dos Órgãos da Seguridade	1.882,4	EPU – Encargos Previdenciários da União	1.052,0
Ministério da Previdência Social	797,6	Benefício de Legislação Especial	1.052,0
Ministério da Saúde	987,4	(+) Despesa dos Regimes Próprios	42.562,7
Ministério do Desenvolvimento Social	97,4	EPU – Servidores Civis	26.116,0
Contrapartida devida do Orçamento Fiscal para EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052,0	EPU – Militares	14.745,8
(+) Receita dos Regimes Próprios	14.048,6	EPU – Transferências (DF, RJ e ex-territórios)	1.700,9
Contribuições servidores ativos, inativos e pensionistas	4.188,9	Despesa total	260.380,6
Contribuição da União – relativa aos servidores	8.377,9		
Contribuição dos militares (pensões)	1.061,4		
Saúde Militar	420,4		
Receita total	292.153,0		
RESULTADO (RECEITA TOTAL – DESPESA TOTAL)		31.772,4	

 RGPS

 RPPS

 Outras receitas e despesas

FONTE: Análise da Seguridade Social 2005 - ANFIP.

Neste ano o Fluxo de Caixa da Seguridade Social (quadro 16) apresenta uma contenção de despesas correspondentes aos serviços públicos de saúde, assistência e previdência social, se comparado ao crescimento da receita, e anunciam novas perdas sociais.

É nítido o anúncio de nova reforma da previdência social, via alteração constitucional, buscando aprofundar a supressão de direitos e acrescer requisitos para obtenção dos benefícios. Outra pretensão é retirar do texto constitucional a garantia de recursos mínimos para a área de saúde, estabelecida pela EC no. 29.¹⁴²

É justamente neste período que aumenta a pressão do capital para que as empresas de seguros e saúde tenham espaço para crescer. E o discurso governamental permanece sendo o de minorar os gastos públicos.

Há um aumento mais acentuado nas receitas e despesas do RGPS, mas, em contrapartida a receita do RPPS de 2005 mantém-se no mesmo patamar que estava em 2002. Em relação às despesas do RPPS verifica-se que em 2005, depois da aprovação da Emenda 41, há redução de gastos na ordem de 1/3 (um terço) do que se gastava em 2002.

No entanto, mesmo com o baixo crescimento econômico a União destina 157 bilhões de reais para pagar juros da dívida pública. A arrecadação da Seguridade Social alcança 292.153 bilhões de reais, mas apenas 260.380 bilhões foram gastos em despesas típicas de previdência, saúde e assistência.

A cada ano a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO estabelece qual é o conjunto de despesas que deve ser considerado para fins de averiguação do mandamento constitucional. Atualmente, essas despesas estão limitadas às do Ministério da Saúde. Não podem ser computadas despesas com encargos previdenciários da União e nem as financiadas com recursos do Fundo de Pobreza. Há muita controvérsia sobre se essa obrigação constitucional vem sendo cumprida. Especialmente, em razão de o governo pagar benefícios do Bolsa Família financiados com contribuições sociais no Ministério da Saúde, contabilizando estas pendências para que seja atingido o limite mínimo constitucional.¹⁴³

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid. 12 p.

Vê-se que em 2005 mais de 2 bilhões de reais de recursos do Ministério da Saúde foram utilizados nessas ações e computados para fins do mínimo constitucional. Necessário ou não, o que importa é que estes valores foram utilizados em prejuízo das ações específicas da saúde.

A previdência social distribuiu 146,8 bilhões em benefícios previdenciários, num quantitativo médio mensal de 20,8 milhões. O INSS foi responsável pela distribuição mensal de 2,7 milhões de benefícios assistenciais da LOAS e da RMV.

Registra-se também que uma maior dificuldade foi imposta aos trabalhadores pelo Estado, no momento de usufruírem o benefício da aposentadoria. Isto fica evidente quando se verifica que o número médio de aposentadorias por tempo de contribuição variou apenas 1,8%, passando de 3.607 mil em 2004 para 3.671 mil em 2005.

A aposentadoria por tempo de contribuição não participa da Teoria da Imprevisibilidade, isto é, não possui efeito infortunistico que determine o seu pagamento. Mas leva em conta o fator previdenciário, que vem atender o interesse do Estado em dificultar o acesso ao direito.

Esses dados demonstram que a contra-reforma, ao exigir idade mínima e tempo de contribuição para fruição do direito, atingiu seu objetivo.

Do ponto de vista das receitas realizadas no exercício, nota-se que houve grande avanço em 2005 em função da evolução do emprego formal e da massa salarial, contrariando o comportamento iniciado na década de 90.

Um fator positivo é que o emprego formal cresce a partir do ano de 2004, após grave redução em 2003, conforme demonstra quadro 17.

QUADRO 17. Crescimento - Geração de emprego formal e registros em ação fiscal - 2005

Ano	Varição de empregos formais	Empregos registrados pela ação fiscalizadora
2002	752.361	555.454
2003	632.450	534.125
2004	1.507.963	708.957
2005	1.253.798	746.272

FONTE: Elaboração própria a partir de dados contidos na Análise da Seguridade Social em 2005 - ANFIP.

O crescimento do emprego reflete positivamente na arrecadação da Seguridade Social, mesmo que se tenha um achatamento na renda dos trabalhadores/as (quadro 18).

QUADRO 18. Taxa de variação da ocupação e do rendimento**VARIAÇÃO DA OCUPAÇÃO**

Ano	Total	Setor Público	Setor Privado		Conta Própria
			Com Carteira	Sem Carteira	
2003	4,7	- 0,1	1,9	10,8	8,4
2004	3,2	1,6	2,0	5,4	5,0
2005	3,0	2,9	5,6	1,5	- 1,7

VARIAÇÃO DO RENDIMENTO

Ano	Total	Setor Público	Setor Privado		Conta Própria
			Com Carteira	Sem Carteira	
2003	- 12,9	- 7,2	- 7,9	- 7,5	- 20,4
2004	- 0,7	- 1,9	0,3	- 0,2	- 0,1
2005	2,0	4,0	- 0,8	5,0	1,8

FONTE: IPEA em: Análise da Seguridade Social em 2005 - ANFIP.

Registra-se um recorde em geração de emprego formal, mas o crescimento da taxa de ocupação dos empregados com carteira foi 2,0%, menor que o do emprego informal de 5,4%.

Em 2003 pode-se verificar uma corrosão do salário dos trabalhadores que chegou a 7,9% e a renda das pessoas que trabalhavam por conta própria caiu em mais de 20,4%.

Mas, há que se considerar também, pela mesma forma que ocorreu em 2004, que a ação fiscal foi importante para que o resultado viesse a ser produzido. Isso implica em reafirmar que a arrecadação previdenciária líquida teve um crescimento real de 26% no período de 2000 a 2005, o que comprova a evolução do emprego formal.

A concessão das aposentadorias por tempo de contribuição, conforme demonstrativo abaixo (quadro 19), no entanto, sofreu queda, demonstrando que a contra-reforma reduziu gastos com os trabalhadores e fragilizou o conceito de Seguridade Social.

QUADRO 19. Variação - Valor médio de concessão das aposentadorias por tempo de contribuição

Ano	Qtde de benefícios (Milhões)	Valor Médio Nominal – R\$	Valor Médio Real – R\$	Variação (%)
2002	3.500	717,44	882,90	- 4,14
2003	3.556	849,06	946,61	7,22
2004	3.662	909,26	955,18	0,90
2005	3.702	925,70	925,70	- 3,09

FONTE: Elaboração própria a partir de dados do MPS em Análise da Seguridade Social 2005 - ANFIP

Os proventos das aposentadorias em 2002 sofreram queda superior a 4% no valor médio real, havendo no período seguinte forte recuperação, mas nova queda foi observada de 2003 para 2005.

Estas oscilações são reflexos da situação do mercado de trabalho e das constantes mudanças na legislação previdenciária que privilegiam o enfoque fiscal da previdência social, e buscam subtrair direitos, postergar a concessão de benefícios ou reduzir os seus valores.

Não se deve menosprezar o peso que tem a expectativa de sobrevida do trabalhador, no momento em que esse dado passa a ser critério determinante para garantir o direito. Comparando-se a tabela do IBGE de 1998 com a de 2004, pode-se verificar que a expectativa de sobrevida do brasileiro que completa 60 anos teve acréscimo de 3,1 anos, pois variou de 17,6 para 20,7 anos em média.

E o fator previdenciário observa a referida tabela, e impõe o retardamento do direito de aposentadoria com redução também do valor de seus proventos.

Tanto a queda no valor da aposentadoria por tempo de contribuição quanto a redução na concessão do benefício devem ser creditada ao Fator Previdenciário (quadro 20), pois 2005 foi o primeiro ano de aplicação integral desse redutor.

QUADRO 20. Concessão - Aposentadorias por tempo de contribuição

Médias	Antes do Fator Previdenciário	Depois do Fator Previdenciário
Concessão anual	339,8 mil	136,2 mil
Idade (homens)	54,3 anos	56,9 anos
Idade (mulheres)	49,7 anos	52,2 anos
Tempo de contribuição (homens)	32,7 anos	33,8 anos
Tempo de contribuição (mulheres)	27,5 anos	28,7 anos

FONTE: IPEA em Análise da Seguridade Social 2005 - ANFIP.

Para o governo o resultado orçamentário de 2005 foi excelente. Atingiu arrecadação em contribuições previdenciárias de 15,6% maior que no ano anterior. E o aumento com as despesas de benefícios previdenciários foi de 13,1%, portanto inferior ao percentual de arrecadação.

Dá se confirma que a reforma foi pensada para reduzir direitos, e que a retenção dos valores na conta única do Tesouro é também um elemento importante para a política fiscal. Para isto basta analisar as retenções de recursos da Seguridade Social que ocorreram em 2004 e 2005:

QUADRO 21. Saldo - Disponibilidades existentes ao final do exercício na Conta Única do Tesouro

Saldo da conta única	Saldo ao final dos exercícios		Acumulado em 2005 - R\$
	2004 - R\$	2005 - R\$	
Contribuições Previdenciárias	407,4	3.941,4	3.533,9
COFINS	464,2	2.285,1	1.821,0
CPMF	645,6	1.335,3	689,7
CSLL	627,1	2.212,9	1.585,8
Concursos de Prognósticos	1.328,2	1.544,0	215,8
Fundo de combate e erradicação da pobreza	2.186,4	2.822,7	636,3
Subtotal de contribuições sociais	5.658,9	14.141,4	8.482,5
Recursos ordinários (uso livre)	27.434,9	40.593,5	13.158,7
Outros recursos	144.969,1	187.854,3	42.885,2
Saldo total da Conta Única	178.062,9	242.589,2	64.526,4

FONTE: SIAFI em Análise da Seguridade Social 2005 - ANFIP.

NOTA: o saldo de disponibilidades já desconta todos os valores que estão associados a despesas realizadas ou indicadas para pagamento futuro. É acumulado ao final de cada exercício, e diminui com o empenho da despesa. A disponibilidade cresce com a realização da receita ou cancelamento da despesa.

Essas retenções avolumam-se para a formação do superávit, pois ao final de 2005 estavam retidos na Conta Única do Tesouro mais de 242 bilhões de reais, dos quais 14,1 são relativos a contribuições sociais (quadro 21). Os números são significativos e deveriam estar na educação, no transporte, na segurança, no entanto, permanecem sendo utilizados como instrumento da política monetária.

Fica evidente que o modelo econômico em curso progride quanto mais se contém os gastos do setor público, ou se faça novas “reformas” restritivas de direito. É impossível permanecer indiferente aos efeitos desta gestão, e assistir passivamente a um discurso que oprime ainda mais os trabalhadores e trabalhadoras, maiores contribuintes do sistema previdenciário.

Há um limite suportável para toda e qualquer argumentação governamental sobre o déficit, principalmente, porque cresce o descrédito nas instituições e nas autoridades políticas. Mas, parece que esse limite ainda não se impõe em 2005, pois com todo esse acúmulo de recursos o ex-ministro Antônio Palocci ainda apresentou, em dezembro do referido ano, o Resultado Fiscal do Governo Central, revelando que, naquele mês, foi registrado um déficit primário da ordem de R\$ R\$ 4,1 bilhões, o que elevou o resultado acumulado para o exercício de 2005 a R\$ 52,5 bilhões.

Como proporção do PIB, o superávit primário do Governo Central correspondeu a 2,72% do PIB estimado, contra 2,79% no exercício de 2004. Apesar de não haver registro de elevação de alíquotas e/ou ampliação de base tributada, houve crescimento de 16,6% na receita do Tesouro. Tal comportamento reflete, principalmente, o aumento de arrecadação sobre o lucro das empresas, com o crescimento de 33,5% na arrecadação da CSLL e do IRPJ, enquanto a arrecadação da COFINS, CPMF e outras contribuições mantiveram-se estáveis em proporção ao PIB. O governo alega que tal resultado se deve à melhora no sistema de arrecadação e ao aperfeiçoamento dos meios legais disponibilizados.

Outros fatores foram determinantes para o desempenho da arrecadação, além do crescimento da atividade econômica, registra-se também o aperfeiçoamento das normas que regulam a recuperação de créditos públicos e a defesa da União em litígios fiscais, proporcionando meios para a ação eficaz da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. A arrecadação elevou-se em 50% no triênio 2003-2005 em relação ao triênio anterior, alcançando R\$ 9,0 bilhões.

As despesas do Tesouro Nacional cresceram 16,5%, tendo os gastos de custeio e capital crescidos em 22,3%, alcançando R\$ 111,4 bilhões, frente a R\$ 91,1 bilhões em 2004.

Houve acréscimo de R\$2,0 bilhões nos gastos com benefícios assistenciais: os relativos à LOAS e à RMV tiveram incremento de 23,3%, perfazendo R\$ 9,3 bilhões no ano, e os decorrentes de abono salarial, seguro desemprego e demais despesas do FAT apresentaram aumento de 20,4%, totalizando R\$ 11,9 bilhões. O crescimento desses benefícios foi afetado pelo aumento real do salário mínimo em 2005.¹⁴⁴

Também contribuiu para o aumento das despesas com os benefícios da LOAS a redução da idade mínima e a mudança na regra de cálculo da renda *per capita* para percepção do benefício, a partir da entrada em vigor do Estatuto do Idoso em 2004.

Por seu turno, as despesas com abono salarial também refletiram o crescimento do número de empregos formais gerados desde 2004, uma vez que parte dos empregos criados encontra-se na faixa de renda passível de recebimento do benefício.

As demais despesas de custeio e capital cresceram R\$ 11,8 bilhões que, em parte, é explicado pelos gastos na saúde e educação, cujos incrementos foram de R\$ 3,5 bilhões e R\$ 1,7 bilhão, respectivamente.

As despesas com pessoal e encargos sociais apresentaram incremento de R\$ 8,6 bilhões, algo em torno de 10,3%, excedendo o crescimento do PIB nominal. Ele se verificou, mais uma vez, em função do crescimento vegetativo da folha salarial, da concessão de reajustes diferenciados para diversas carreiras do setor público federal, e da admissão de 11 mil novos servidores públicos via concurso público. O crescimento desses gastos, embora inferiores em R\$ 2,0 bilhões à previsão do decreto 5.655/2005 relativo à programação orçamentária e financeira, representam um aumento real de 4,3% frente à inflação medida pelo IPCA em 2005.

O governo Lula, através de dados oficiais da Secretaria de Planejamento, permanece reafirmando que a Previdência Social apresentou déficit mas, ocorreu justamente o contrário. O resultado do ano beneficiou-se da criação de um milhão de vagas no setor formal e pelas ações da Secretaria da Receita Previdenciária na recuperação de créditos previdenciários.

A taxa de crescimento do número de benefícios pagos cresce significativamente, não obstante indícios de sucesso em desacelerar o crescimento da emissão de benefícios, por

¹⁴⁴ ANFIP - *Análises da Seguridade Social - 2005*. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007

exemplo, de auxílio-doença, cujo ritmo diminuiu em 45,7%, passando de 31,8% ao ano em 2004, para 17,3% em 2005.

Em 2005, as ações de responsabilidade da Procuradoria da União também foram responsáveis pela arrecadação de R\$ 8,8 bilhões. As demais receitas do Tesouro Nacional totalizaram R\$ 44,3 bilhões em 2005, contra R\$ 36,7 bilhões no ano anterior.

A receita diretamente arrecadada apresentou incremento de R\$ 2,5 bilhões. A receita imputada da CPSS (cobrança de inativos) aumentou em R\$ 1,4 bilhão, em decorrência da Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004, que elevou a contribuição do servidor público para 11%.

Art. 5º - Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 40 da Constituição Federal e nos artigos. 2º e 6º da Emenda Constitucional 41/2003, que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.

Elevando também a alíquota de contribuição patronal para 22% como custeio do regime de previdência do servidor público federal da União, de suas autarquias e fundações.

Art. 2º - A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

Por último, tem-se o recolhimento dos dividendos pagos ao Tesouro Nacional correspondente a R\$ 545,0 milhões, ou seja, 12,6% superior ao registrado no acumulado do mesmo período de 2004, reflexo da elevação na lucratividade das empresas nas quais a União mantém participação acionária.

3.1.5 – Receitas e Despesas da Seguridade Social - 2006

Em 2006 foram arrecadados 319,5 bilhões de reais em contribuições sociais e em receitas próprias do Orçamento da Seguridade Social, e as despesas alcançaram 302,2 bilhões de reais, tendo um resultado superavitário de 17,4 bilhões de reais.

QUADRO 22. Fluxo de caixa 2006 - RGPS + RPPS

bilhões			
RECEITAS	VALORES	DESPESAS	VALORES
Receita de Contribuições Sociais	299.859,9	Benefícios Previdenciários	165.585,3
Receita Previdenciária Líquida	123.520,2	Benefícios assistenciais - LOAS e RMV	11.570,7
COFINS	90.105,1	Ações e serviços de saúde e demais despesas do MS	40.746,2
CPMF	31.935,2	Ações de assistência social e demais despesas do MDS	2.183,0
CSLL	26.547,2	Benefício de Transferência de renda	7.800,9
PIS/PASEP	23.387,9	Outras ações (executadas na Educação, Justiça, Agricultura, Integração, Defesa e outros órgãos)	2.922,9
Concursos de Prognósticos	1.533,0	Benefícios e outras ações do FAT	15.587,5
Contribuições para correção do FGTS	2.831,3	Complementação do FGTS	3.011,7
Recursos Próprios dos Órgãos da Seguridade	1.947,2	Pessoal ativo e demais despesas do MPS	4.542,0
Ministério da Previdência Social	374,3	EPU – Encargos Previdenciários da União Benefício de Legislação Especial	1.220,8
Ministério da Saúde	1.463,4	(+) Despesa dos Regimes Próprios	46.987,4
Ministério do Desenvolvimento Social	109,6	EPU – Servidores Civis	28.605,0
Contrapartida devida do Orçamento Fiscal para EPU – Benefícios de Legislação Especial	1.220,8	EPU – Militares	16.315,8
(+) Receita dos Regimes Próprios	16.561,8	EPU – Transferências (DF, RJ e ex-territórios)	2.066,6
Contribuições servidores ativos, inativos e pensionistas	4.907,9	Despesa total	302.158,5
Contribuição da União – relativa aos servidores	9.815,8		
Contribuição dos militares (pensões)	1.276,5		
Saúde Militar	561,6		
Receita total	319.589,9		
RESULTADO (RECEITA TOTAL – DESPESA TOTAL)		17.431,3	
■ RGPS	■ RPPS	■ Outras receitas e despesas	

FONTE: Análise da Seguridade Social 2006 - ANFIP.

Verifica-se que há neste orçamento (quadro 22) uma parcela de 1,9 bilhão de reais que são recursos advindos de outros órgãos e entidades encarregadas das ações e programas vinculados à saúde, à previdência e assistência social. O restante de 1,2 bilhão representa a contrapartida do Orçamento Fiscal para pagamento do EPU relativo a benefícios como anistia e outros titulados por leis específicas, e que não deveriam ser pagos com recursos da Seguridade Social.

A Receita Previdenciária cresceu 13,9%. Este resultado se deve: à melhoria dos resultados das ações fiscais; aumento no número de pessoas ocupadas com carteira assinada, com a criação de 4,6 milhões de postos de trabalho nos últimos 4 anos; ampliação da renda do trabalho, melhoria do quadro econômico e alterações na legislação do SIMPLES. Portanto, há um aumento da contribuição do segurado assalariado em 21% e da receita relativa ao Simples em 61%. A CPMF cresceu 10,1%; o PIS e PASEP cresceram 9,4% e a COFINS apresentou o menor crescimento, mas foi ainda de 3,7% em função da desoneração fiscal que foi efetivada ao longo de 2006.¹⁴⁵

As despesas liquidadas, associadas às ações e programas típicos da Seguridade Social totalizaram 255,2 bilhões em 2006, sendo 34,8 bilhões a mais que 2005. Os benefícios previdenciários, principalmente os rurais, cresceram em 18,2%; os assistenciais em 23,9% com destaque para a LOAS; os benefícios do FAT – Seguro Desemprego e Abono Salarial em 31%; com a Saúde ocorreu um aumento de 18%; e na Programação a cargo do Ministério Desenvolvimento Social registrou-se um crescimento na ordem de 33,4%.

Antes de 2006, parte dos recursos da saúde destinava-se a cobrir despesas do Programa Fome Zero. Fato que não se repetiu. Com isso a saúde ganhou recursos na ordem de 6,2 bilhões. Também estão aqui as contribuições substitutivas que incidem sobre a receita bruta dos Clubes de Futebol, do valor de comercialização da produção rural e da receita bruta das micro e pequenas empresas enquadradas no regime tributário do Simples.

Na programação a cargo do MDS o ponto importante é a elevação das despesas do Programa Fome Zero. São 10,9 milhões de famílias beneficiadas com esses recursos, sem contar outras 650 mil que recebem ainda o Vale Gás.

Mas as retenções e desvinculações de receitas permanecem.

¹⁴⁵ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Dívida Pública: *Plano Anual de Financiamento de 2006*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/PAF_2006.pdf> Acesso em: 04 out. 2007.

A DRU permanece sendo uma grande estratégia. É o maior instrumento para retirar recursos de diversas áreas e programação, principalmente Seguridade, educação e infra-estrutura de transportes. Ao contrário do que é usualmente afirmado a DRU não é uma resposta ao engessamento causado pelo conjunto de vinculações orçamentárias. Ela afeta a vinculação existente para as despesas financeiras, a maior de todas. Somente para os pagamentos do valor principal e dos encargos da dívida, foram executados no orçamento, em 2006, mais de 600 bilhões. Isto é, mais do dobro do que se gastou com a Seguridade Social, por exemplo. O valor da DRU sempre foi a desvinculação de obrigação do Estado para com as diversas despesas sociais e de infra-estrutura.¹⁴⁶

Consta ainda, como agravante para reduzir os recursos da Seguridade Social, em especial da Previdência, que os benefícios pagos pelo INSS, designados por lei, tais como aos anistiados, seringueiros, pessoas atingidas pelo problema do Césio 137 em Goiânia, estatutários da Rede Ferroviária Federal, vítimas da talidomida, do acidente da Base Espacial de Alcântara e da hemodiálise de Caruaru vinham, até 2005, sendo suportados pela Seguridade. Ainda permanecem, mas há agora, por parte da União, uma destinação de recursos do Orçamento Fiscal para atender estas despesas, o que prova que o próprio governo reconhece a impropriedade que estava sendo cometida com os recursos da Seguridade Social.

No entanto, permanecem as variáveis que têm contribuído para a redução dessas receitas quer sejam econômicas, tais como a grande informalidade do mercado de trabalho e a queda dos rendimentos; variáveis financeiras como renúncias, subsídios fiscais, fraudes, eternos e sucessivos parcelamentos das dívidas; ou a repercussão das múltiplas opções governamentais em remodelar as relações de trabalho, privilegiando e ampliando a terceirização, a informalidade e outras formas de contratação, em prejuízo do emprego e dos direitos dos trabalhadores.

Contudo, a peça orçamentária de 2006 apresenta visão governamental menos turva sobre o uso devido dos recursos da CPMF, reconhecendo que:

(...) uma parcela do CPMF estava constitucionalmente vinculada ao financiamento do regime geral. De fato, desde 1999, quando a CPMF foi ampliada de 0,20% para 0,30%, ficou estabelecido que o resultado do aumento da arrecadação, decorrente da alteração de alíquota (...) será destinado ao financiamento da previdência social. Posteriormente, em 2000, com a prorrogação da CPMF, ficou estabelecido no art.84, do ADCT, que do produto da arrecadação “dez centésimos por cento será destinado ao custeio da

¹⁴⁶ ANFIP - *Análises da Seguridade Social - 2006*. 12 p. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007

previdência social”. Essa disposição foi novamente mantida em 2003. Nada mais justo, portanto, que computar essa fração da CPMF como contribuição vinculada ao custeio da previdência social, conforme dispositivo constitucional.¹⁴⁷

Neste orçamento o governo computa as renúncias, mas nos anos anteriores os segurados pagaram por isso e, ainda, eram vistos como responsáveis pela redução das receitas. Há agora um reconhecimento real da dívida do Estado para com a Seguridade Social.

Assim, cabe ao Tesouro fazer um levantamento e cobrir receitas que foram suprimidas nos anos anteriores. Dentro da perspectiva analítica adotada isso é um aceno positivo, visto que a “negação constitui o movimento ou transformação das coisas (...) a negação é a forma mais geral do reflexo do movimento ou da transformação das coisas no cérebro do homem”,¹⁴⁸ e esperamos que a negação de equívocos e as correções se tornem uma constante na elaboração dos futuros orçamentos.

Verificamos que as despesas do RPPS corresponderam a quase 47 bilhões de reais em 2006, lembrando que com a EC-41 os militares passaram a integrar um regime previdenciário separado dos servidores civis, e que já no orçamento de 2004 e 2005 este encargo já se encontrava apartado.

Portanto, o total de despesas, somando-se às típicas da Seguridade Social, alcança 302,2 bilhões, que subtraídas da receita de 319,5 bilhões resulta em saldo de 17,4 bilhões de reais. Há indícios de que a peça orçamentária começa a corrigir os equívocos anteriores.

3.1.6 – Receitas e Despesas da Seguridade Social – 2007

Na execução orçamentária da Seguridade Social de 2007 (quadro 23) há um saldo final de R\$26,7 bilhões. Apenas as receitas de contribuições sociais chegaram a R\$342,3 bilhões, o que significa R\$41 bilhões a mais do que em 2006. As contribuições previdenciárias atingiram 140,4 bilhões.

¹⁴⁷ Ibid. 24 p.

¹⁴⁸ THALHEIMER, August. *Introdução ao materialismo dialético*. São Paulo: Editora Ciências Humanas Ltda., 1979. 92 p.

Quadro 23. Fluxo de caixa 2007 - RGPS + RPPS

bilhões			
RECEITAS	VALORES	DESPESAS	VALORES
Contribuições Sociais	342.298,8	Benefícios Previdenciários	185.293,5
Previdenciária Líquida	140.411,8	Previdenciários urbanos	143.478,8
COFINS	101.835,1	Previdenciários rurais	36.682,9
CPMF	36.382,2	Previdenciários, precatórios e requisições	5.131,8
CSLL	33.638,6	Benefícios Assistenciais	13.468,3
PIS/PASEP	26.121,0	Assistenciais - LOAS	11.566,5
Concursos de Prognósticos	1.904,3	Assistenciais - RMV	1.901,8
Contrib. correção FGTS	2.005,7	Outros Benefícios Assistenciais - Transferência de renda	8.943,1
Próprias dos Órgãos e entidades da Seguridade	3.374,9	EPU - Benefício de Legislação Especial	1.613,1
Ministério da Previdência Social	963,2	Regimes Próprios	53.047,3
Ministério da Saúde	2.043,0	EPU – Poderes e Cíveis	30.782,2
Ministério do Desenvolvimento Social	64,5	EPU – Militares	18.143,0
Taxas de Órgãos e entidades	304,2	EPU – Transferências (DF, RJ e ex-territórios)	2.285,2
Contrapartida devida do Orçamento Fiscal para EPU – Benefícios de Legislação Especial	1.613,1	Com assistência ao Servidor	932,1
Receitas dos Regimes Próprios	18.906,1	Com assistência ao Militar	904,7
Contrib. dos militares (pensões)	1.304,3	Ações de Saúde, pessoal ativo e demais despesas do MS	45.797,2
Saúde Militar	656,3	Assistência social, pessoal ativo e outras despesas do MDS	2.302,3
Regime próprio servidor	16.945,5	Pessoal ativo e demais despesas do MPS	4.792,1
Contrib. de ativos	4.224,6	Outras ações da Seguridade Social	3.525,1
Contrib. de inativos	1.059,9	Benefícios FAT	17.951,4
Contrib. de pensionistas	364,0	Outras ações do FAT	685,0
Contrib. patronal da União	11.297,0	Complementação do FGTS e outras ações	1.988,0
Receita total	366.192,9	Despesa total	339.406,5
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL (RGPS+RPPS)		26.786,4	
 RGPS	 RPPS	 Outras receitas e despesas	

FONTE: Análise da Seguridade Social 2007 - ANFIP.

A COFINS apresentou uma arrecadação de 36,4 bilhões; a CPMF de 36,4 bilhões; a CSLL cresceu 6,3 bilhões em comparação a 2006, atingindo um resultado de 33,6 bilhões; o PIS/PASEP arrecadou 26,1 bilhões; as Contribuições para correção do FGTS garantiu 2,0 bilhões ao orçamento; e as Contribuições sobre prognósticos e outras contribuições somaram o valor de 1,9 bilhão.

As receitas próprias dos órgãos que integram exclusivamente o orçamento da Seguridade Social chegaram a R\$3,42 bilhões com destaque para as do MPS (Ministério da Previdência Social) equivalente a R\$963 milhões e as do MS (Ministério da Saúde) que correspondem a R\$2bilhões. Em ambos os casos, o crescimento frente a 2006 superou a casa dos 30%.¹⁴⁹

A receita, de acordo com o fluxo de caixa/2007 alcançou 366,1 bilhões, o que significa um aumento de 13,8% a mais do que em 2006. As despesas foram de 339,4 bilhões, constituídas por benefícios previdenciários na ordem de 185,2 bilhões; Saúde no valor de 45,8 bilhões; Benefícios Assistenciais (RMV, LOAS e Bolsa Família) resultou em um montante de 22,4 bilhões e os benefícios com o FAT (seguro desemprego e abono salarial) em 17,9 bilhões.

As despesas cresceram 12,6%, mas as receitas superaram em mais de um ponto percentual, chegando a 13,8% em relação a 2006.

O crescimento das despesas resulta, em parte, do aumento do salário mínimo, que em abril de 2007 passou de 350 para 380 reais. Ocorreu também em dezembro de 2007 uma antecipação de benefícios previdenciários para os segurados que recebem até um salário mínimo. Esse recurso deveria ser repassado apenas em janeiro de 2008, mas em função de negociação com as entidades representativas da categoria ele foi antecipado. Isto fez crescer as despesas, mas isso é um aumento meramente contábil, pois não envolveu a concessão de um novo benefício ou a majoração de qualquer um deles. O Programa Bolsa Família ampliou suas despesas, destinando 8,9 bilhões a 11 milhões de famílias brasileiras.

Verifica-se mais transparência no orçamento de 2007, pois apresentou despesas até com assistência ao servidor público (auxílio creche, alimentação, moradia e transporte) e, também, com a saúde dos militares. Cabe aqui outra observação: poucas categorias de servidores públicos contam com esse benefício da saúde. O custeio das unidades de saúde das

¹⁴⁹ ANFIP - *Análise da Seguridade Social - 2007*. 13 p. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 10 jul. 2008

Forças Armadas não deveria ser realizado com recursos da Seguridade Social, visto não estar vinculado ao SUS e não ter caráter universal.

As receitas do RPPS contaram com contribuições de ativos, inativos, pensionistas e do Estado patronal. As despesas do RPPS somaram R\$53 bilhões que, somadas às demais despesas, alcançou valor de R\$339,4 bilhões (quadro 23), permanecendo positivo o saldo final. Parte desse resultado se deve à questionável contribuição de aposentados e pensionistas (quadro 24).

QUADRO 24. Contribuições de servidores ativos, aposentados e pensionistas – 2003 a 2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Contrib. de ativos	2.087,1	2.483,1	3.199,2	3.668,0	4.224,6
Contrib. de inativos	0,0	58,8	769,4	928,6	1.059,9
Contrib. de pensionistas	0,0	17,7	220,6	311,4	364,0
Soma contrib. dos segurados	2.087,1	2.559,6	4.189,3	4.098,0	5.648,5
Contrib. patronal da União	2.226,7	4.016,1	97,9	0,0	184,7
Contrib. patronal da União devida (dobro da dos segurados)	4.174,2	5.119,3	8.378,6	9.815,9	11.297,0

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional - em Análise da Seguridade Social 2007 - ANFIP.

Podemos caracterizar que o ano de 2007 foi de luta contra novas ofensivas da contra-reforma, mas tememos que o capital, que neste momento sofre nova crise, invista contra os trabalhadores a qualquer hora, enquanto isso as grandes fortunas se multiplicam.

Cabe, ainda, registrar que despesas, relativas à rubrica da Assistência Social, pessoal ativo e demais despesas do MDS está incluindo pagamento de pessoal de carreira da Receita Federal, que entendemos ser de responsabilidade do Ministério da Fazenda.

Em “Previdência Social, pessoal ativo e demais despesas do MDS” estão despesas com os diversos programas e ações da Previdência Social, (...), inclusive o pagamento de pessoal ativo. Vale ressaltar que, com a criação da Receita Federal do Brasil (RFB), esperava-se uma transferência de despesas da Previdência para o Ministério da Fazenda, relativa ao pagamento de pessoal da carreira de auditores da RFB. Não é admissível que recursos da Seguridade continuem a pagar servidores de outros órgãos.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Ibid.

O Orçamento da Seguridade Social abriga, contraditoriamente, gastos com ações executadas em outros Ministérios, tais como, Justiça, Educação, Reforma Agrária e Defesa Civil. A merenda escolar, por exemplo, tem natureza assistencial e tomou para si 1,5 bilhões neste ano. Da mesma forma as ações de saneamento do Programa Aceleração do Crescimento – PAC, que utilizou 1,6 bilhões da Seguridade Social.

Tais despesas absorvem recursos e são priorizados em detrimento da própria seguridade, reforçando a lógica do déficit. Que somente se torna possível se a base de financiamento constituísse apenas de receitas e despesas diretas, tanto do RGPS quanto do RPPS, conforme quadros 25 e 26.

QUADRO 25. RGPS - Receitas e despesas líquidas - 2002 a 2007

Ano	Receitas(bilhões-R\$)	Despesas(bilhões-R\$)	Déficit
2002	71,03	86,37	(-15,34)
2003	80,73	105,36	(-24,63)
2004	93,77	125,75	(-31,98)
2005	108,43	146,83	(-38,40)
2006	123,52	165,58	(-42,00)
2007	140,41	185,29	(-44,88)

FONTE: Elaboração própria com dados dos Fluxos de Caixa - Análise da Seguridade Social 2002-2007 - ANFIP.

QUADRO 26. RPPS - Receitas e despesas líquidas

Ano	Receitas(bilhões)	Despesas(bilhões)	Déficit
2002	14,26	32,28	-18,02
2003	7,03	34,21	-27,18
2004	12,58	38,43	-25,85
2005	14,04	43,61	-29,57
2006	16,56	46,98	-30,42
2007	35,85	53,04	-17,19

FONTE: Elaboração própria com dados dos Fluxos de Caixa - Análise da Seguridade Social 2002-2007 - ANFIP.

No entanto, é constitucional que a Seguridade Social tenha uma pluralidade de fontes de financiamento, o que resulta na adição de recursos da COFINS, CPMF, CSLL, PIS/PASEP, Concursos prognósticos, conforme demonstra quadro 27:

QUADRO 27. OUTRAS - Receitas e despesas da Seguridade Social

Ano	Receitas(bilhões)	Despesas(bilhões)	Superávit
2002	86,37	37,92	+48,45
2003	99,71	43,35	+56,36
2004	126,55	51,31	+75,24
2005	169,67	69,92	+99,75
2006	179,50	89,58	+89,92
2007	189,92	101,06	+88,86

FONTE: Elaboração própria com dados dos Fluxos de Caixa - Análise da Seguridade Social 2002-2007 - ANFIP.

NOTAS: **Receitas** : COFINS; CPMF; CSLL; PIS/PASEP; Concursos prognósticos; contribuições para correção do FGTS; Receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade Social; Ministério da Previdência Social; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social; Taxas de Órgãos e entidades; e Contrapartida devida do Orçamento Fiscal para EPU.

Despesas : LOAS; RMV; Outros benefícios assistenciais – transferência de renda; EPU – benefício da legislação especial; Ações da Saúde, pessoal ativo e demais despesas do MS; Assistência Social, pessoal ativo e demais despesas do MDS; Pessoal ativo e demais despesas do MPS; Outras ações da Seguridade Social; Benefícios do FAT; Outras ações do FAT; e Complementações do FGTS e outras ações.

Se o sistema estivesse estruturado apenas nas receitas de impostos diretos ele teria maiores e graves turbulências econômico-financeiras, mas a Seguridade Social, de acordo com o art.194 da Constituição Federal é um conjunto de ações que deve ser financiado de acordo com o art. 195 por toda a sociedade de forma direta e indireta.

Com estas receitas, tem-se um saldo positivo, conforme demonstraram os orçamentos ano a ano, mas o governo enfatiza somente a diferença entre contribuições diretas e o valor total de benefícios, tanto para o RGPS quanto para o RPPS. Daí ele encontra o que deseja: déficit.

No entanto, considerando as informações do fluxo/2007 veremos que o déficit desaparece e que a contra-reforma, imposta pelos governos de FHC e Lula, rasgou os preceitos constitucionais da Seguridade Social ancorados em falsa premissa.

Há, ao contrário do que se apregoa, um crescimento real das receitas, cuja responsabilidade maior advém das contribuições diretas dos trabalhadores.

Assim reafirmamos que o crescimento da receita não combina nem com a lógica do déficit e nem do superávit, pois a Seguridade Social não é uma organização privada, devendo o saldo ser transformado em benefício e cidadania. Não há que se reafirmar também o superávit, pois tanto este como o déficit deformam os preceitos estabelecidos pela

Constituição Federal de 1988, que concebe a Seguridade Social como sistema para proteção de direitos e garantia de serviços de responsabilidade estatal, relativos à saúde, previdência e assistência social.

A Seguridade Social, conforme demonstramos, está sendo utilizada como instrumento de ajuste fiscal das contas públicas, principalmente após a Desvinculação de Recursos da União – DRU (gráfico 05), quando há uma subtração de mais de 32 bilhões de receitas das contribuições sociais.

GRÁFICO 05. Evolução do saldo da Seguridade Social - 2000 a 2007



FONTE: MPS e SIAF. Análise da Seguridade Social 2007 - ANFIP.

Mesmo diante desta subtração “autorizada” de recursos da saúde, assistência e previdência social, ainda sobram bilhões de reais todos os anos, demonstrando que nem mesmo a DRU consegue maquiagem a Seguridade Social, fazendo com que seu retrato seja de déficit.

Os saldos mantiveram-se positivos durante todo o período analisado. Restando em caixa R\$31,7 bilhões em 2005, ficando evidente que há na Previdência Social interesses econômicos explícitos, que fazem dela uma instituição idêntica a qualquer outro seguro social de iniciativa privada. Ela está a serviço de uma captação organizada de recursos. Esta é a sua competência.

3.2 – Renúncias e suplementações fiscais com ativos da Seguridade Social

Reza entre os doutrinadores de direito tributário que a peça orçamentária precisa ser interpretada, visto que interpretar é atribuir valores aos símbolos e adjudicar-lhes significações.

Restou evidente que a retenção de recursos é uma estratégia para acantonar na União, recursos dos trabalhadores. É uma improbidade administrativa, se confrontada com a própria EC-41/2003 e sua posterior regulamentação, feita pela Lei 10.887/2004, visto que enfatizam, sobretudo, o caráter contributivo e a imprescindibilidade do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, enquanto os recursos escoam por entre retenções, renúncias e suplementações.

O Estado brasileiro está gerindo a coisa pública, como se privada fosse. Permanecendo esta gestão, certamente alcançarão seu intento e decretarão a inviabilidade da seguridade social brasileira, em face de um enquadramento fiscal incompetente que, nos últimos anos, centrou-se na apropriação de recursos e na redução de direitos.

Cresce um sentimento de desprezo pelo sistema de arrecadação vigente e, conseqüentemente, repulsa pelas contribuições previdenciárias compulsórias. Há uma percepção de que as estratégias adotadas pelo Estado nada mais são do que caminhos para garantir a apropriação dos recursos poupados pelos trabalhadores durante o tempo de trabalho.

O Estado alardeia a idéia de que a Seguridade Social e a sua política previdenciária estão no vermelho, e ainda assim, estimula a adesão dos trabalhadores informais. O confuso desta estratégia é que quando há crise no capital, a orientação é para que a sociedade não apavore, pois isso afugenta os investidores, no entanto, quando dizem ter crise na Previdência Social há grande exposição pública. A mídia sensacionaliza o fato, mas nos minutos seguintes faz inserção publicitária de cunho solidarista, convidando os trabalhadores a ingressarem na Previdência Social. E a estratégia dá certo.

Outra contradição.

O número de contribuintes para a Previdência Social subiu para 40,1 milhões em 2007, contra 37,4 milhões no ano anterior. Os dados dizem respeito aos trabalhadores com carteira assinada e fazem parte do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2007, divulgado nesta quinta-feira, 2, pelo ministro da Previdência Social, José Pimentel. O aumento do número de contribuintes foi de 11,7% se comparado ao de 2005, que era de 35,9 milhões. O universo de

contribuintes sobe para 51,2 milhões se forem consideradas as pessoas que pagam individualmente o INSS, como os profissionais liberais.¹⁵¹

Mas nem todos os procedimentos adotados para garantir a base de financiamento da Seguridade Social resultam em mecanismos para garantir que os recursos cresçam e não se desviem.

Isso produz a certeza de que as normas foram criadas para proteger as finanças públicas e não os trabalhadores. Desta forma, permanecem os desvios de recursos da Seguridade Social (quadro 28) alicerçados pela Desvinculação da Receita da União – DRU.

QUADRO 28. Desvios da receita - De contribuições sociais via DRU - 2007

R\$ milhões correntes			
Fontes Selecionadas	Arrecadação	DRU	%
Receita de contribuições sociais	342.298,8	38.845,5	11,3
Receita Previdenciária Líquida (RGPS)	140.411,8	0,0	0,0
Cofins	101.835,1	20.367,0	20,0
CPMF	36.382,2	5.744,6	15,8
CSLL	33.638,6	6.727,7	20,0
PIS / PASEP	26.121,0	5.224,2	20,0
Correção do FGTS	2.005,7	401,1	20,0
Concursos de prognósticos e outras contribuições	1.904,3	380,9	20,0

FONTE: Para receitas e despesas previdenciárias, SPS/MPS; para os demais SIAFI - Análise da Seguridade Social 2007 - ANFIP.
NOTA: (1) Receita Previdenciária Líquida corresponde a Receitas Previdenciárias Próprias deduzidas as transferências a terceiros.

As renúncias fiscais (quadro 29) também revelam a qualidade da gestão da Seguridade Social. São benefícios concedidos a determinadas atividades econômicas e não coadunam com a lógica do déficit, pois renúncia significa que os recursos que poderiam advir das relações comerciais estabelecidas não são, necessariamente, prioritários.

¹⁵¹ MARQUES, G. *Contribuintes da Previdência atingem 40 milhões em 2007*. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/economia/not_econo252238,0.htm> Acesso em: 03 out. 2008.

QUADRO 29. Estimativas de renúncias das receitas previdenciárias, segundo as programações orçamentárias - 2002 a 2008

valores em bilhões

Segmento	SIMPLES	Ent. Filantrópicas	Exp. Produção Rural EC n.º. 33	CPMF	Total Renúncias
2002	4.036,2	2.517,4	1.340,1	208,3	8.102,0
2003	4.639,8	2.937,5	1.777,6	221,0	9.575,9
2004	5.605,2	3.393,0	1.860,6	224,9	11.083,7
2005	6.467,8	3.915,2	2.146,9	259,5	12.789,3
2006	7.104,5	4.300,6	2.358,3	285,0	14.048,4
2007	4.939,7	4.751,3	1.970,1	476,8	12.137,9
2008	8.152,0	4.797,2	2.293,1		15.242,3
2007 MÉDIA	7.628,3	4.548,9	2.325,7	431,5	14.934,4

FONTES: Lei Orçamentária de 2006 (valores de 2002 a 2006), 2007 e 2008 - informações complementares. Em Análise da Seguridade Social 2007.

NOTA: Para o SIMPLES, os valores não consideram os efeitos da LC n.º 123 (SuperSimples); Para as entidades filantrópicas, o efeito do ProUni.

Um dos exemplos mais aviltantes de renúncia fiscal é a EC-33 de 2001 que concede isenção ao setor agrícola exportador. Portanto, o segmento com maior renda e capacidade econômica está dispensado de contribuir com a Previdência Social. E, neste sentido, percebe-se que quanto mais se exporta, mais renúncia há de recursos.

Em 2006 as renúncias previdenciárias chegaram aos R\$ 14,0 bilhões, com crescimento de quase 20% sobre 2005, quando foram estimadas em R\$ 12,7 bilhões, representando 11,82% da arrecadação líquida e 0,66 do PIB previsto para o próximo exercício.

Este fato é absolutamente desconfortável para uma Previdência Social, que se diz em déficit permanente.

As renúncias previdenciárias, dinheiro que deixa de entrar no Caixa do INSS para reduzir seu déficit, passaram de R\$ 4,5 bilhões em 2000, para R\$ 14,0 bilhões, em 2006, crescendo mais de três vezes, enquanto que as do SIMPLES serão multiplicadas por três, passando de R\$ 2,5 bilhões em 2000, para R\$ 7,1 bilhões, em 2006. Paulo César de Souza lamentou que o descaso com a Previdência tenha descido a níveis críticos no governo do Presidente Lula, já que jamais foi cobrada a dívida histórica, de mais de R\$ 230 bilhões, a sonogação continua em torno de 30% da receita, devendo chegar aos R\$ 100 bilhões em

quatro anos de Lula, enquanto o déficit baterá os R\$ 100 bilhões e as renúncias chegarão a R\$ 47,0 bilhões.¹⁵²

No ano de 2004, um grande conglomerado financeiro obteve uma renúncia fiscal de R\$ 251,68 milhões do governo brasileiro, relativa ao Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro. Tal concessão tem fundamento jurídico no artigo 9º, da Lei 9.249/95, mecanismo chamado de “Crédito de Juros sobre o Capital Próprio”, considerado como despesa financeira dedutível.

Há, ainda, os casos polêmicos das entidades filantrópicas. Em tese, trata-se de instituições que substituem o Estado, prestando serviços de assistência social. O que causa conflitos e contradições, além de apresentarem-se, em alguns casos, como ato forjado para burlar o fisco

Após décadas de isenções fiscais e da contribuição patronal para a Previdência Social (superior a 20% do custo da folha de pagamentos), benefícios que correspondem a um subsídio público de 25% em seus gastos totais, aporte que equivale à cerca de R\$ 840 milhões ao ano, as instituições filantrópicas, que reúnem grande parte das maiores instituições de ensino superior do país, poderão fazer associações com empresas estrangeiras – a exemplo do que ocorre hoje entre o Pitágoras do ministro Walfrido Mares Guia e a Apollo International – e vender patrimônio adquirido com isenções fiscais, como aviões, prédios, terrenos, (...) tudo isso sem deixar de continuar a receber magnânimo apoio do Estado: mesmo na condição de instituições empresariais, gozarão de completa isenção de impostos, o que reduz em cerca de 15% os seus gastos em troca de modestíssimas vagas. Somente após cinco anos os empresários, agora não apenas de fato, mas também de direito, estarão pagando a integralidade da contribuição patronal para a Previdência Social. A opção por favorecer os que vêm se beneficiando do estatuto da filantropia não pára nessas isenções e na referida possibilidade de transformação da natureza do empreendimento. Nos termos do parágrafo 2º do artigo 11 da MP 213, aderindo ao PROUNI, as instituições “filantrópicas” cassadas nos últimos seis anos poderão “solicitar ao ministro da Previdência o reexame de seus processos, com eventual restauração do certificado de entidade beneficente de assistência social e restabelecimento da isenção de contribuições sociais (...)”, jogando no lixo todos os autos milionários realizados pelos fiscais da Previdência, desde que provem ao MEC e não à Previdência (muito mais aparelhada para a fiscalização) que: 1) não remuneraram os diretores; 2) reaplicam os lucros na própria entidade; 3) realizam algum tipo de benemerência. O problema, conforme assinala Josias de Souza (2004) na Folha de S. Paulo, é que essas exigências são “triviais” e não impedem a

¹⁵² SOUZA, P. C.; LISBOA A. In: *Anasps revela que renúncias previdenciárias em 2006 chegarão a R\$14,0 bilhões – No governo Lula baterão os 47,0 bilhões*. Disponível em: <<http://www.anasps.org.br/index.asp?id=1456&categoria=29&subcategoria=50>> Acesso em: 25 jan. 2008.

recorrência de fraudes. “Distribuição de lucros e desvios de finalidade não passeiam pelo mundo dos papéis oficiais” e o problema fundamental: a comprovação da aplicação de 20% de seu faturamento em benemerência “não foi incluída no rol de pré-requisitos para a reanálise de processos”. Caso todas as instituições privadas venham a aderir ao PROUNI, haverá um subsídio superior a R\$ 2,0 bilhões/ano aos empresários, isso sem contar os cerca de R\$ 1 bilhão do FIES.¹⁵³

Além disso, há subsídios a instituições de saúde e educação que atendem à classe média e a ricos. As regras especiais para incentivar a formalização do trabalho também causam distorções, fraudes e desigualdades no tratamento, pois esta despesa não deveria ir para a Previdência. Se a decisão é subsidiar setores sociais, o recurso deveria constar do Orçamento Fiscal da União e não da Seguridade Social.

Mas o governo e seus especialistas, com certa conveniência, entendem que tanto faz o dinheiro sair da Seguridade Social ou do Orçamento da União, pois, de qualquer forma, a conta é paga pelo governo, financiada pelos impostos. Isto se caracteriza como grande despropósito, visto que a Seguridade Social tem seu próprio orçamento, e tem sua base de financiamento suportada, basicamente, pelas contribuições dos trabalhadores. Além de ser reconhecida e declarada como deficitária pelos próprios técnicos que elaboram a peça.

Além das retenções e renúncias há também suplementações orçamentárias com recursos da Seguridade Social para outras pastas. Em 2004 o Senador Paulo Paim* defendeu aumento real para o salário mínimo. E, para sustentar sua posição e convencer seus opositores, elaborou um documento que demonstrava as constantes transferências de recursos da Seguridade para outros Ministérios (quadro 30). O fato não mereceu grande atenção da mídia, mas foi colocado para a sociedade.

O argumento utilizado pelos parlamentares contrários ao aumento do salário mínimo, acima da inflação, era de que a Previdência não suportaria tais obrigações, enquanto o senador defendia posição contrária.

Entendendo que tais informações seriam importantes para a presente análise, solicitamos uma cópia do documento, e aqui transcrevemos na íntegra:

¹⁵³ LEHER, Roberto. *Para silenciar os campi*. Educação e Sociedade, v. 25, n. 88, Campinas: Unicamp, 2004. p. 877-8.

* Senador pelo Partido dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul; Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

QUADRO 30. Suplementações com recursos da Seguridade Social - 2003

Lei no.	Data	Valor - R\$	Destinação
10.720	19/08/03	604.926.830,00	Órgãos Poder executivo
10.722	19/08/03	95.109.031,00	Min. Planejamento e das Cidades.
10.723	19/08/03	1.165.967.527,00	Min.Trabalho e Emprego
10.726	02/09/03	30.057.172,00	Min. Educ. Desenv.Transp e Defesa
10.730	03/09/03	24.770.920,00	Min. das Cidades
10.733	11/09/03	52.878.297,00	Presid. da Rep. e Min. Rel. Exteriores
10.749	24/10/03	269.086.568,00	Min. da Educação
10.756	02/11/03	120.858.000,00	Min. da Educação
10.758	06/11/03	597.388.770,00	Órgãos do Legisl, Jud, Executivo e MP
10.760	11/11/03	1.354.254.055,00	Org. Pod. Legisl, Judiciário e Execut.
10.761	11/11/03	252.405.153,00	Min. Educação
10.785	13/11/03	19.876.096,00	Min. Ciênc.Tecnol.Cultura e Turismo
10.778	21/11/03	647.299.099,00	Min. Justiça e da Defesa
10.786	25/11/03	98.007.454,00	Min. Minas Energ.Transp e Comunicação
10.802	10/12/03	148.716.251,00	Min. Fazenda, estados, DF e municípios.
10.806	12/12/03	50.000,00	Min. Cultura e Educação
10.808	12/12/03	17.068.001,00	Min. Educação, Transp. e Cultura
10.809	12/12/03	65.007.000,00	Min. Planej.Orçamento e Gestão
10.810	12/12/03	69.588.987,00	Min. Meio Ambiente e Inst.Nacional
10.811	12/12/03	230.475.440,00	Min. Trabalho e Emprego
10.815	16/12/03	36.828.218,00	Min. Agricultura. e Desenv. Agrário
10.816	16/12/03	186.450.000,00	Min.Transportes
10.817	16/12/03	129.109.557,00	Min. da Ciência e da Cultura
TOTAL		6.690.550.245,00	

FONTE: Elaboração própria com dados fornecidos pela Assessoria do Senador Paulo Paim.

Essas suplementações reforçam a tese de que há uma manobra política para que a Seguridade Social seja inviabilizada, e de que o governo de Lula comporta-se, frente a esta questão, semelhantemente ao governo anterior, que também transferiu, durante sua gestão, valores significativos da Seguridade Social (quadro 31). Vejamos:

QUADRO 31. Suplementações com recursos da Seguridade Social - 1999 a 2002

Ano	valor
1999	3764.596.688,00
2000	2.689.872.336,00
2001	13.205.946.849,00
2002	13.620.861.400,00

FONTE: Elaboração própria com dados fornecidos pela Assessoria do Senador Paulo Paim.

Estas suplementações colaboram para que haja uma grande imprecisão sobre o que se tem de recursos arrecadados e distribuídos pela Seguridade Social. E as políticas sociais são as maiores vítimas desta estratégia.

Desta forma, paira sobre a gestão dos recursos da Seguridade Social, uma forte suspeição, e a certeza de que não há no Brasil, uma seguridade que reconheça a expectativa de direito dos trabalhadores.

Capítulo 4

Estado Contemporâneo: (In) previdência e (In) dignidade

Os Estados Contemporâneos estão em crise, e toda a sua estrutura em conflito. Contudo, e mais enfaticamente, estão priorizando o desenvolvimento da economia capitalista num contexto de mundialização financeira. “Na verdade, desde pelo menos o segundo pós-guerra, a noção de crise, no sentido de um processo contínuo de conflito, esgotamento e transformação, é constitutiva do próprio conceito de Estado Contemporâneo”.¹⁵⁴

As Emendas 20/1998 e 41/2003 e posteriores regulamentações, introduziram um novo modelo previdenciário no Brasil, e enfatizaram, sobretudo, o caráter contributivo e a imprescindibilidade do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, enquanto parte do processo de contra-reforma, em que há declarada retenção de recursos e confusão deliberada na destinação do dinheiro público.

A Seguridade Social tornou-se praticamente inviável em face de um enquadramento fiscal deliberadamente ineficiente. A contra-reforma não produziu uma Seguridade Social para gerar regimes de credibilidade, sobretudo porque não apresentou soluções para resolver sequer o “suposto” desequilíbrio financeiro do sistema. Caso ele fosse real, não restaria nenhuma medida eficaz para combatê-lo.

A contra-reforma fere gravemente a dignidade dos trabalhadores/as e aposentados, pois com ela as forças econômicas determinaram o rumo da proteção social brasileira, esquecendo que a dignidade humana é o mais relevante postulado ético e jurídico da humanidade.

4.1 - Estado contemporâneo: (In) previdência social

O Estado brasileiro foi, por tradição, constantemente “reformado”. No entanto, frente à ideologia neoliberal, que é uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar social, fez o caminho inverso. Avançou num propósito cruel de contra-reformas,

¹⁵⁴ COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *O Novo enfoque do Banco Mundial sobre o estado*. Lua Nova n. 44, São Paulo: Cedec, 1998. 10 p.

obedecendo aos neoliberais que entendem ser excessivo o poder dos sindicatos e dos movimentos operários, e que apontam os altos gastos sociais do Estado como responsáveis pelo desencadeamento das crises financeiras.

Isso foi suficiente para dar ao Estado brasileiro, e a tantos outros, uma configuração de Estado mínimo para o social e máximo para o capital, e tornar residuais e focalizadas as políticas da Seguridade Social.

No Brasil, o modelo neoliberal teve seu início com o Governo de Fernando Collor de Mello em 1990 seguindo-se pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e prosseguindo, desde 2003 até o presente momento, com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mas, “economicamente o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muito dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria”.¹⁵⁵

A contra-reforma está garantindo vitória para o bloco hegemônico nacional e internacional, sempre integrado por intelectuais, profissionais e especialistas que agem sobre o conjunto dos trabalhadores, e sobre as demais classes em busca de sua fidelidade.

De uma ou de outra forma, todos eles ajudam-nos - para usar a terminologia de Roland Barthes (1987), - a desdobrar a forma como o neoliberalismo se tem vindo a impor como bloco hegemônico dominante. Atente-se aqui ao uso do vocábulo bloco, crucial para entendermos como, na verdade, se constroi e desconstroi constantemente o modelo neoliberal, com o intuito de se manter como força hegemônica que transpira um triunfo deveras avassalador. Michael Apple, por exemplo, profundamente influenciado pelos estudos culturais de Stuart Hall (1988), destaca que a compreensão do modelo neoliberal passa, entre outras coisas, por uma análise cuidada em torno das políticas instrumentalizadas quer por Ronald Reagan, nos Estados Unidos, quer por Margaret Thatcher, no Reino Unido decorria então os inícios da década de 80 do século passado. Usufruindo de um contexto internacional e nacional, privilegiado a um e a outro se deve a gradual implementação das políticas económicas e culturais teorizadas, entre outros, por Milton Friedman (1990). É este um dos colchões conceptuais em que muitos estudiosos ancoram toda a sua análise crítica em torno do movimento neo-liberal e socorrendo-se do pensamento de Gramsci desdobram a perspectiva neo-liberal como congemina e contaminada como um poderoso bloco de [no] poder, que muito tem contribuído, não propriamente para a crise

¹⁵⁵ ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILLI, P. (org.), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. 23 p.

em vários sectores da sociedade, (...), mas sobretudo para a colocação do estado como réu.¹⁵⁶

Assim também o Estado brasileiro faz o jogo das forças dominantes, num espaço que entendemos ser de condensação de forças. No entanto, na contra-reforma da Previdência Social e desmantelamento da Seguridade Social, o poder de negociação dos trabalhadores foi débil diante do poderio econômico, pois “(...) desde que a burguesia amealhou dinheiro, o Estado deve vir mendigar aos seus pés e termina por ser francamente comprado por ela. Isso se produz em um momento em que a burguesia tem ainda uma outra classe em face dela e em que o Estado pode então conservar um ar de independência entre todas elas”.¹⁵⁷

No fordismo os sindicatos e partidos políticos exerciam grande influência sobre os operários, e por isso, no contexto atual, a preocupação do capital também foi de reduzir a capacidade organizativa dos trabalhadores/as. E o resultado foi favorável à despolitização e à capacidade de enfrentamento dos trabalhadores/as. A história se repete.

O Estado brasileiro realizou a contra-reforma controlando e modificando a super-estrutura* de acordo com os interesses da mundialização financeira, ocorrendo justamente o que apregoa o neoliberalismo: o encolhimento da estrutura do Estado, enquanto a burguesia financeira e industrial segue concentrando riquezas, recolhendo poucos impostos, ora pela renúncia, ora pela sonegação, ou de múltiplas estratégias de fuga a essas obrigações.

Em relação às políticas da Seguridade Social, o que vimos é que a gestão privada tomou conta da saúde e da previdência.

O Estado manietta, controla, regulamenta, vigia e tutela a sociedade civil, desde as suas manifestações mais amplas de vida até às suas vibrações mais insignificantes, desde as suas modalidades mais gerais de existência até à existência privada dos indivíduos, onde este corpo parasitário adquire, pela mais extraordinária centralização, uma onnipresença, uma onisciência, uma capacidade acelerada de movimento e uma elasticidade que só encontram

¹⁵⁶ PARASKEVA, João M. *O nome, a coisa... e o currículo. Perversos motes da perigosa glosa neo-centrista radical*. Psicologia e Sociedade, n.16, Portugal: 2004. 102 p.

¹⁵⁷ MARX, Karl. *Oeuvres Philosophiques*. In: MOLITOR, J. (Tradução), Paris: Alfred Costes Editeur, 1953. 125 p.

* A estrutura social, para Marx, é constituída por dois níveis: a infra-estrutura ou base econômica e a superestrutura, que comporta duas instâncias: a jurídica (o direito e o Estado) e a ideologia (religião, moral, política etc.)

correspondência na dependência desamparada, na disformidade incoerente do corpo social efectivo.¹⁵⁸

A contradição maior é que o Estado brasileiro está, no referido contexto de contra-reforma, sendo governado por políticos, com tendências neoliberais, tanto de centro-direita como de “esquerda”, e ambos apontam para a redução da máquina estatal.

Desta forma, o cotidiano dos brasileiros que já era carente de políticas públicas, passa a apresentar enormes desigualdades sociais, enquanto, instituições financeiras e empresas nacionais estão no pódio das mais lucrativas do mundo.

ILUSTRAÇÃO 19



FONTE: Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG78040-5856,00-BRASIL+TEM+CINCO+ENTRE+AS+MAIORES+EMPRESAS+DO+MUNDO.html>> Acesso em: 12 jul. 2007.

Há, portanto, um Estado com aparato mínimo na área social e zeloso defensor dos interesses de classe da burguesia. Logo, é um Estado vital para o modo de produção

¹⁵⁸ Ibid. 454 p.

capitalista, deixando transparente a frase do Manifesto Comunista de que o “executivo do Estado moderno não é mais do que uma comissão para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa”.¹⁵⁹

Esta relação de produção, que também é social, está amparada por um direito burguês que, de acordo com a Constituição Federal de 1988 institui princípio de igualdade jurídica formal entre a classe produtora e a classe dominante, mas é uma igualdade de cunho liberal, que não se materializa.

O direito burguês substituiu a figura do servo pela do trabalhador, procurando ocultar a existência de relações de exploração e opressão, confirmando que a república democrática é o melhor invólucro político para o capitalismo.

Mas, ainda nesta linha de argumentação, temos que o Estado capitalista contemporâneo tem feições mais próximas às teorias de Gramsci e não está impermeável à luta de classes.

É certo que a estrutura estatal é poderosa, no entanto, face à luta e organização dos trabalhadores, a configuração interna do Estado pode ser modificada ou inviabilizada como aconteceu com parte da contra reforma de FHC, quando não conseguiu aprovar o limite de idade para aposentadoria na EC-20. Para conseguir seu intento teve que mostrar seu perfil autoritário e, estrategicamente, através de lei subordinada, instituir o fator previdenciário. Que hoje está sendo revisto pelo Congresso Nacional.

¹⁵⁹ MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *Manifesto do partido comunista*. São Paulo: Cortez. 1975. 62 p.

ILUSTRAÇÃO 20



FONTE: Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG78040-5856,00-BRASIL+TEM+CINCO+ENTRE+AS+MAIORES+EMPRESAS+DO+MUNDO.html>> Acesso em: 12 abr. 2008.

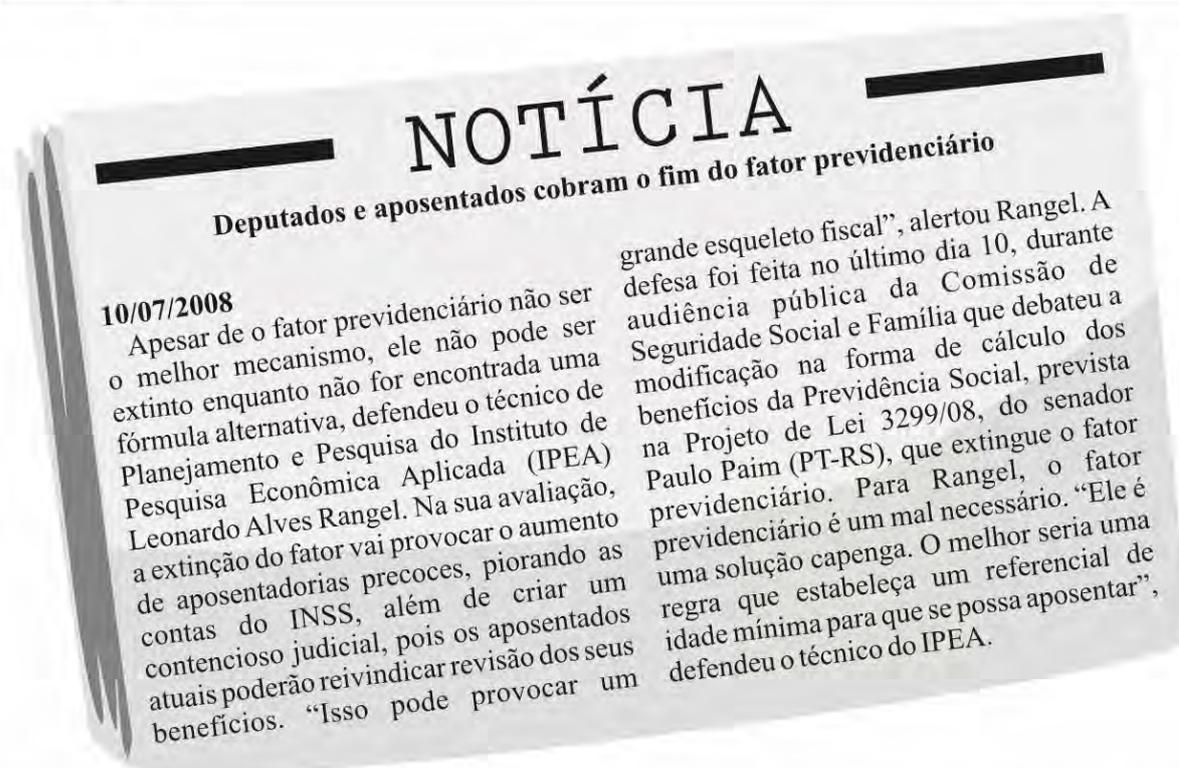
Assim entendemos que o Estado capitalista não é imutável. Ele vai adquirindo diferentes formas conforme o arranjo dinâmico do modo de produção capitalista e da capacidade de resistência da sociedade. É, portanto, fruto das condições políticas e organizativas da classe trabalhadora e igualmente das diferentes relações que se estabelecem entre as diversas frações da burguesia, dentro do bloco no poder.

Este é um conceito que emprestamos de Poulantzas, visto que um bloco no poder é sempre liderado por uma fração hegemônica da burguesia e que puxa as restantes frações para debaixo da sua égide.

O bloco no poder da República, longe de representar uma repartição em partes iguais do poder entre as frações que o constituem, assenta na hegemonia da fração financeira. Esta hegemonia reveste, em relação à forma republicana de Estado, uma forma diferente de hegemonia da mesma fração do bloco no poder (...) o bloco no poder constitui uma unidade contraditória de classes e frações politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica. (...). A própria hegemonia, no interior deste bloco, de uma classe ou fração, não é devida ao

acaso: ela tornou-se possível, como veremos, através da unidade própria do poder institucionalizado do Estado capitalista.¹⁶⁰

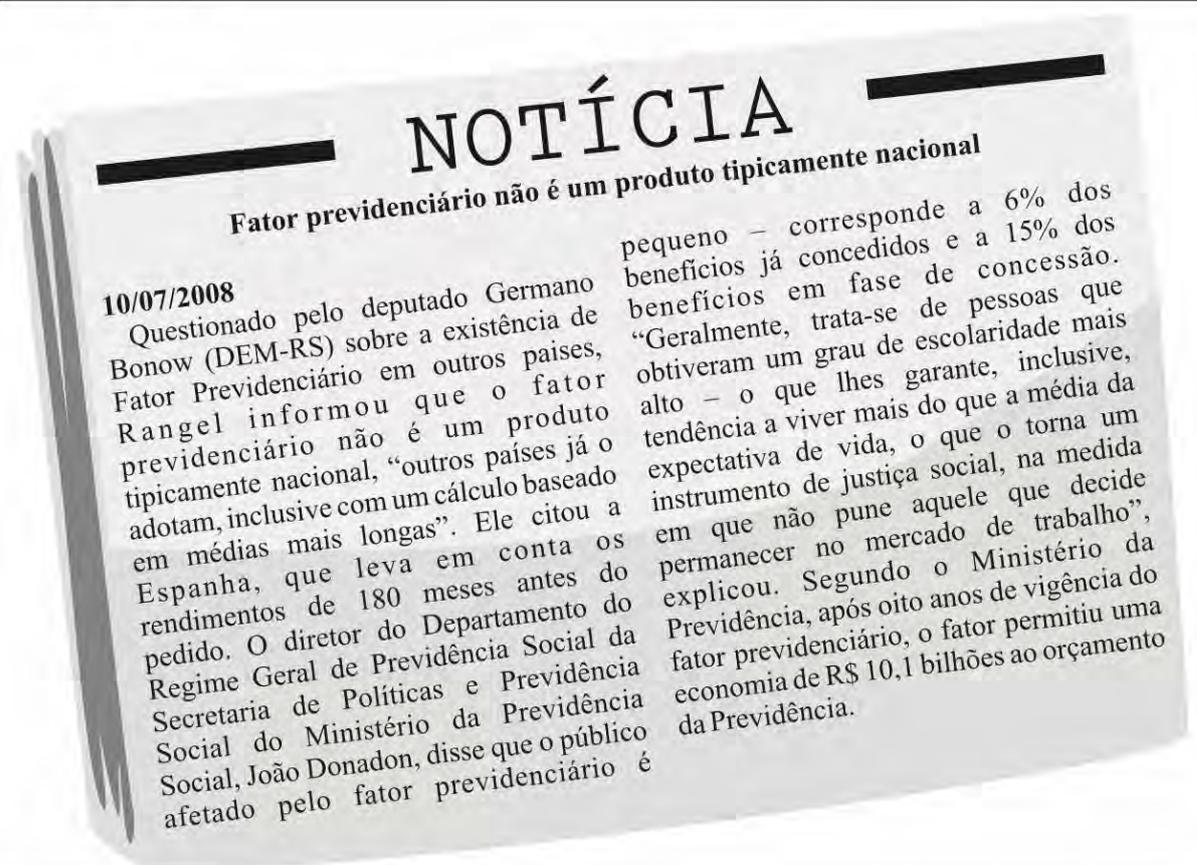
ILUSTRAÇÃO 21



FONTE: Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/noticias/deputados-e-aposentados-cobram-o-fim-do-fator/?searchterm=fator%20previdenci%C3%A1rio>> Acesso em: 10 jul. 2008.

¹⁶⁰ POULANTZAS, Nicos. *Poder Político e Classes Sociais*. In: SILVA, Francisco (Trad.), 2. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1986. p. 233-4.

ILUSTRAÇÃO 22



FONTE: Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/noticias/deputados-e-aposentados-cobram-o-fim-do-fator/?searchterm=fator%20previdenci%C3%A1rio>> Acesso em: 10 jul. 2008.

Assim o Estado brasileiro, com suas instituições, é cenário de um jogo de forças dentro do bloco de poder, pois a ele compete elaborar o desenho estrutural do tecido econômico que, lamentavelmente, é assediado pelos interesses do capital.

Os serviços sociais, anteriormente oferecidos e controlados pelo Estado, tornam-se atrativos para um capital desejoso de combater a tendência estrutural de enfraquecimento do lucro, e do sistema capitalista.

Instituições, organizações e serviços que o Estado instituiu, tais como sistema de transportes, vias de comunicação, infra-estruturas fornecedoras de energia, escolas, universidades, hospitais e indústrias, são privatizados e entregues à burguesia, inclusive e, principalmente, internacional. Sob a ideologia neoliberal o Estado brasileiro passa a ser um grande parceiro na acumulação de capital, em especial para os grandes conglomerados capitalistas e mercado financeiro.

Daí que a desregulamentação de leis e o projeto de contra-reforma são impulsionados no sentido de favorecer as atividades econômicas, não importando que haja o estrangulamento de importantes direitos sociais dos trabalhadores/as, pois “tanto as relações jurídicas quanto as formas do estado não podem ser compreendidas nem por si mesmas nem pela chamada evolução geral do espírito humano, mas antes têm suas raízes nas relações materiais de existência”.¹⁶¹

Assim o Estado contra reforma a reforma social dos direitos previdenciários e trabalhistas. Tudo em favor do capital, que é força hegemônica neste momento. Grave é o fato de permanecer desresponsabilizando-se pela proteção social daqueles que estão às margens do processo produtivo. Todo o processo da contra-reforma reproduziu a coesão e a unidade da estrutura social a partir da lei, dispensando o debate de idéias. O controle, como vimos, é impositivo, com o uso demasiado de Medidas Provisórias.

O Estado com o propósito de fortalecer o controle político mescla a demanda de proteção social do povo com critérios capitalistas complexos, de eficácia empresarial tipicamente neoliberal, transformando progressivamente os rumos das políticas sociais, e endossando proteção privada como direito social e conquista dos trabalhadores. Portanto, desarticula a luta dos movimentos organizados, ao mesmo tempo em que organiza politicamente o bloco no poder.

Ainda hoje ele prossegue numa dinâmica política de acordo com a fração hegemônica, que comporta uma elasticidade capaz de manter o compromisso político entre as várias frações do grande capital, visto ser o Estado capitalista a vanguarda política das ofensivas da burguesia contra os trabalhadores.

No que diz respeito à organização política da burguesia, o governo atual não se diferencia, no fundamental, de outros governantes. Lula governa um Estado capitalista mundializado e neoliberal. Entendendo que a “mundialização não diz respeito apenas às atividades dos grupos empresariais e aos fluxos comerciais que elas provocam. Inclui também a globalização financeira, que não pode ser abstraída da lista das forças às quais deve ser imposta a adaptação (irmã gêmea do ajuste estrutural) dos mais fracos e desguarnecidos”.¹⁶²

Reafirmamos que a sua marca está na desorganização política do proletariado e de seus aliados. Se no fordismo existia um amplo desenvolvimento de sindicatos de grande

¹⁶¹ MARX, Karl. *Per la critica dell'economia politica*. Roma: Rinascita, 1957. 10 p.

¹⁶² CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996. 29 p.

influência de massas bem como de partidos que agrupavam vastos contingentes de operários, tal não se passa no governo atual, pois “frente aos riscos de séria crise de governabilidade, o governo Lula tenta controlar politicamente os movimentos sociais e o sindical(...). Também influencia o comportamento da massa pauperizada e desorganizada, por meio de políticas sociais focalizadas e de caráter assistencialista”.¹⁶³

A preocupação do capital passa por reduzir a capacidade de contestação dos trabalhadores, e o Estado neoliberal opera uma recomposição da social-democracia, retirando-lhe o caráter de massas, com conseqüências óbvias no desligar de inúmeros trabalhadores da luta sindical. Portanto, dispersa grandes massas de trabalhadores, despolitizando e atomizando-as.

Importa ainda, reafirmar que o Estado está fortemente condicionado pela tributação fiscal que recolhe dos seus cidadãos, e ainda assim, nas últimas três décadas o grande capital, isto é, a burguesia financeira, bancária e industrial tem, progressivamente, pago menos impostos e contribuições. E, marginalizando o próprio Estado parceiro, buscam realizar funções sociais fora dele. É o que revela a pesquisa realizada pelo IPEA.

Os resultados finais (...) pela segunda vez em todo o Brasil, apontam um crescimento significativo, entre 2000 e 2004, na proporção de empresas privadas brasileiras que realizaram ações sociais em benefício das comunidades. Neste período, a participação empresarial na área social aumentou 10 pontos percentuais, passando de 59% para 69%. São aproximadamente 600 mil empresas que atuam voluntariamente. Em 2004, elas aplicaram cerca de R\$ 4,7 bilhões, o que correspondia a 0,27% do PIB brasileiro naquele ano. (...) O montante deste investimento social privado, porém, é pouco influenciado pela política de benefícios tributários, uma vez que apenas 2% das empresas que atuaram no social fizeram uso de incentivos fiscais para tanto. (...) Foi no Sul que se observou o maior incremento na proporção de empresas atuantes, que passou de 46%, em 2000, para 67%, em 2004, (...) O Nordeste, que aumentou sua atuação em 19 pontos (de 55% para 74%), ultrapassou, ligeiramente, o Sudeste que, em 2004, contava com 71% de participação. Finalmente, a região Norte apresentou uma expansão de 15 pontos percentuais (de 49% para 64%), seguida do Centro-Oeste, com um crescimento de 11 pontos no período (de 50% para 61%). Levando-se em conta o porte, observa-se que foram as grandes empresas que apresentaram a maior taxa de participação em ações comunitárias (94%),

¹⁶³ FILGUEIRAS, Luiz, GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007. 175 p.

apesar de terem tido um crescimento de apenas 6 pontos percentuais entre 2000 e 2004.¹⁶⁴

Os serviços públicos estão sendo transferidos para a iniciativa privada, principalmente hospitais, empresas, educação, e agora a Previdência Complementar. Esta situação impede a existência de políticas sociais democráticas amplas, duradouras e propícias ao combate à pobreza e à redução das desigualdades sociais.

Na maioria dos países o Estado neoliberal já não é proprietário de parte significativa de unidades empresariais, mas, ainda assim, não se pode deduzir que ele esteja desprovido de qualquer funcionalidade econômica. Neste momento de 2008, em plena crise dos EUA isto fica evidente. O Estado ressurgiu das cinzas, literalmente, e salva a iniciativa privada.

É assim no mundo inteiro. A Enron e a WorldCom nos EUA ou os caminhos-de-ferro no Reino Unido quando, por diversas razões, estavam prestes a falir, foi o Estado que injetou volumosos capitais, permitindo a sua sobrevivência.

Aliás, o Estado neoliberal, mesmo quando desprovido de importantes serviços públicos, é muitas vezes um financiador privilegiado das funções entregues ao capital privado. No Brasil as parcerias público-privadas - PPP são exemplos incontestes. Desta forma, o Estado cumpre grandes funções do lado do capital e abandona suas atividades típicas,

Num outro âmbito, o Estado desempenha papel essencial aos mercados financeiros: o de emissor de títulos da dívida pública. Constantemente há um significativo transacionamento de capital fictício do resto do mundo. “Transacionando títulos do Tesouro americano em troca da transformação das riquezas nacionais em dólares, a economia dos EUA sobrevive em boa medida graças a este papel do Estado no que se refere à dívida pública”.¹⁶⁵

Tais acontecimentos nos fazem refletir sobre a filosofia da história, a partir dos escritores anteriores a Hegel, onde há um caminho para o aperfeiçoamento sempre no estado, enquanto que a filosofia da história de Marx caminha, ao contrário, para a extinção do Estado.

¹⁶⁴ IPEA. Ação social das empresas no Brasil. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/acaosocial/IME/pdf/doc-28.pdf>> Acesso em: 24 jul. 2008.

¹⁶⁵ DUMENIL, Gerard; LÉVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. in: BOSCHETTI, Ivanete, PEREIRA, Potyara, CÉSAR, Maria Auxiliadora, CARVALHO, Denise Bomtempo Birche (org.) Política Social: *Alternativas ao Neoliberalismo*. Brasília: Kaco, 2004. 36 p.

A vida material dos indivíduos, que não depende efetivamente da sua pura “vontade”, o seu modo de produção e a forma de relações, que se condicionam reciprocamente são a base real do Estado e continuam a sê-lo em todos os estágios em que ainda são necessárias a divisão do trabalho e a propriedade privada, independentemente da vontade dos indivíduos. Estas relações reais não são absolutamente criadas pelo poder do Estado; elas são o poder que cria o Estado.¹⁶⁶

Marx, na ideologia alemã, afirma que o estado nada mais é do que a forma de organização que os burgueses se dão por necessidade, tanto interna, como externamente, a fim de garantir reciprocamente sua propriedade e seus interesses.

Pode haver ocasiões e assuntos onde os interesses de todas as classes possam coincidir. Mas na maior parte das vezes e em essência, esses interesses estão fundamental e irrevogavelmente em divergência, de modo que o Estado não pode ser seu curador comum; a idéia de que tal possa acontecer faz parte do véu ideológico que uma classe, a fim de legitimar essa dominação aos próprios olhos e também perante as classes subordinadas.¹⁶⁷

Isso explica, em parte, porque a história brasileira se repetir, pois o Estado capitalista mesmo numa perspectiva de espaço ampliado* negligencia demandas dos trabalhadores. E, com o ideário neoliberal, ele parece alheio e incapaz de incorporar, mesmo parcialmente, as demandas mais significativas das classes trabalhadoras. O espaço de condensação de forças parece ser diante da mundialização do capital, uma ilusão.

O Estado brasileiro, desde 2003 com a eleição de Lula, parece estar sendo governado por um ‘salvador da pátria’. Há uma crença popular nos atos e propostas do presidente e não em seu partido. Isso fica demonstrado pelas freqüentes pesquisas de opinião pública, e para tecer algumas considerações a respeito, buscamos fundamentos em Gramsci.

¹⁶⁶ MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*: Feuerbach, a oposição entre as concepções materialistas e idealistas. São Paulo: Martin Claret, 2006. 324 p.

¹⁶⁷ MILIBAND, R. *Marxism and Politics*. London: Oxford University Press, 1977. 66 p.

* A concepção marxista de Estado será tanto mais ampla quanto maior for o número de determinações do fenômeno estatal por ela mediatizados/sintetizados na construção do conceito de Estado

ILUSTRAÇÃO 23



FONTE: Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2211200608.htm>> Acesso em: 6 nov. 2006.

O Presidente Lula vem sendo considerado um grande líder, como também um grande populista. O que está distante do que Gramsci chama de nexos relacionais entre o intelectual e o povo.

O modo do novo intelectual “não pode mais consistir na eloquência, força motriz exterior e momentânea dos afetos e das paixões, mas numa inserção ativa na vida prática, como construtor, organizador, ´persuasor permanente`”.¹⁶⁸

Para Gramsci o elemento equilibrador dos diversos interesses em luta contra o interesse predominante, mas não exclusivo num sentido absoluto, é exatamente o partido político; mas de tal modo que se entrelace de fato com a sociedade política, tendo por objetivo o fim do Estado burguês.

Gramsci dá ênfase aos problemas de direção cultural e política, assim cada atitude, cada movimento, opção pessoal ou grupal são elementos de debates e construções. É nesta realidade contraditória que atua o partido e não um líder populista. É assim que se deve buscar a superação da ideologia dominante cultuada, enraizada e mantida através do Estado.

Ocorre que os partidos políticos brasileiros só fazem lutas políticas, não são lutas antagônicas, são iguais na sua essência. Isso faz parte da “essência” dos partidos. A visão de uma sociedade sem classes não é almejada propriamente por nenhum partido. Somente um partido, o revolucionário, terá essa função.

O chamamento que aqui fazemos de Marx e Gramsci é para pensar o concreto e interpretá-lo, pois, diante de tantas contradições, se faz fundamental a presença de algumas categorias, tais como luta de classe, hegemonia e dominação. A “corrida ao gramscismo, que foi e é utilíssimo não só para nos livrar do pensamento monolítico marxista-leninista, como para impulsionar o pluralismo com o qual não estávamos acostumados, obrigando-nos a pensar questões mais concretas da política nacional”.¹⁶⁹

Esse legado teórico de Gramsci está presente em nossa análise do Estado porque colabora com as nossas considerações finais, visto que o Estado neoliberal, que aprofunda as crises institucionais, deve ser superado, pois a partir de sua lógica os bens sociais permanecerão submetidos à lógica do lucro.

¹⁶⁸ GRAMSCI, A. In: SIMIONATTO, Ivete. *Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 3. ed., São Paulo: Cortez, 2004. 64 p.

¹⁶⁹ SIMIONATTO, Ivete. *Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 3. ed., São Paulo: Cortez, 2004. 109 p.

4.2 – Estado contemporâneo: (In)dignidade humana

A linha teórica e conclusiva desta tese se sustenta no fato de que a mesma Constituição Federal que instituiu a Seguridade Social, também recepcionou a dignidade da pessoa humana, no artigo 1º, inciso III, como fundamento na República. Mas, ainda que a CF não acolhesse esse princípio, ele deveria, na contemporaneidade, ser afirmado, visto estar acima da Constituição Federal e das leis.

Contudo, há uma especial relevância ao tratamento dos direitos humanos na Constituição da República Federativa do Brasil, logo é possível verificar que a dignidade da pessoa humana constitui-se num dos fundamentos do Estado Brasileiro. Ela confere unidade de sentido, de valor e de concordância prática do sistema dos direitos fundamentais, uma vez que repousa na dignidade da pessoa, ou seja, na concepção que faz da pessoa, fundamento e fim da sociedade e do Estado. Os ensinamentos doutrinários são de clara aplicação no sistema brasileiro, em que o princípio do respeito ao ser humano norteia a compreensão dos direitos fundamentais.

Também no artigo 5º da CF os direitos e garantias fundamentais foram consagrados em nada menos que setenta e sete incisos. Não apenas esses, mas também os que se encontram positivados em outras partes do texto constitucional atribuindo-se a esse conjunto de direitos a nota da imutabilidade. Portanto, eles ganharam caráter pétreo no art. 60, § 4º, da CF, não podendo ser modificados, a não ser que nova Assembléia Nacional Constituinte o faça.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos assim sintetiza o Princípio da Dignidade Humana:

- a) A dignidade da pessoa humana reporta-se a todas e a cada uma das pessoas, e é a dignidade da pessoa individual e coletiva;
- b) Cada pessoa vive em relação comunitária, mas a dignidade que possui é dela mesma, e não da situação em si;
- c) O primado da pessoa é o do ser, não o do ter; a liberdade prevalece sobre a propriedade;
- d) Só a dignidade justifica a procura da qualidade de vida;

e) A proteção da dignidade das pessoas está para além da cidadania e postula uma visão universalista da atribuição dos direitos;

f) A dignidade pressupõe a autonomia vital da pessoa, a sua autodeterminação relativamente ao Estado, às demais entidades públicas e às outras pessoas.

Posto está que a contra reforma da Previdência Social não trouxe dignidade individual e nem coletiva, conforme reza a alínea “a”, pois acarretou precarização na autonomia dos sujeitos em situação de aposentadoria, e a cidadania, quando não reduzida foi ameaçada.

Segundo Ronald Dworkin^{*}, os princípios são exigências de justiça, de equidade ou de qualquer outra dimensão da moral. Deste conceito decorre que – “o texto constitucional - não importa se brasileiro ou americano - faz com que a validade de um direito dependa não de uma determinada regra positiva, mas de complexos problemas morais”.¹⁷⁰

O Estado brasileiro não conseguiu responder ao valor dos princípios atinentes à Seguridade Social, e sua primazia diante das regras. Um princípio não determina as condições que tornam sua aplicação necessária, ao contrário, estabelece uma razão que impele o intérprete numa direção, mas que não reclama uma decisão específica, única. Daí acontecer que um princípio, numa determinada situação, e frente a outro princípio, não prevaleça, o que não significa que ele perca a sua condição de princípio, que deixe de pertencer ao sistema jurídico, como ocorreu durante a reforma com a polêmica do direito adquirido.

Por conseguinte, as regras, ao contrário dos princípios, são aplicáveis na forma do tudo ou nada. Sendo a regra válida em determinado caso, deve-se aceitar a consequência que ela fornece; ou sendo inválida não influi sobre a decisão.

Os princípios, portanto, possuem uma dimensão de peso ou de importância que as regras não têm. Quando os princípios conflitam, como no caso em questão, onde o Estado utiliza Medidas Provisórias e leis para fazer a reforma, e os servidores alegam a prevalência de direitos conquistados, baseados em princípio da dignidade humana, haveria que se reconsiderar. Mas a justiça, diante de toda uma estrutura marcada pela pouca história democrática do país, considerou maior o peso da regra.

^{*} Jus filósofo norte-americano, sucessor de Herbert Hart na Cátedra de Jurisprudence, na Universidade de Oxford.

¹⁷⁰ DWORKIN, Ronald. *I Diritti Presi sul Serio*. ORIANA, Frederico (tradução), Espanha: Il Mulino, 1982. 90 p.

A contra-reforma resultou na dominação do Senhor (capital) sobre o escravo (trabalhador), o que nos remete à concepção dialética de Hegel.

A pessoa é um *minimum* invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, e que a dignidade é um princípio absoluto; porquanto, ainda que se opte, em determinada situação, por valor coletivo, por exemplo, esta opção não pode nunca sacrificar ou ferir o valor da pessoa.

É assim que a dignidade pressupõe a autonomia vital da pessoa, a sua autodeterminação relativamente ao Estado, às demais entidades públicas e às outras pessoas. Impõe-se, por conseguinte, a afirmação da integridade física e espiritual do ser humano como:

(...) dimensão irrenunciável da sua individualidade autonomamente responsável; a garantia da identidade e integridade da pessoa através do livre desenvolvimento da personalidade; a libertação da angústia da existência da pessoa mediante mecanismos de socialidade, dentre os quais se incluem a possibilidade de trabalho e a garantia de condições existenciais mínimas.¹⁷¹

A proclamação do valor distinto da pessoa humana teve como consequência lógica, a afirmação de direitos específicos de cada ser humano. A dignidade é, por conseguinte, o núcleo essencial dos direitos fundamentais, a fonte jurídico-positiva dos direitos fundamentais, a fonte ética, que confere unidade de sentido, de valor e de concordância prática ao sistema dos direitos fundamentais, o valor que atrai a realização dos direitos fundamentais, é o valor básico fundamentador dos direitos humanos. É a expressão imediata da dignidade humana.

Dessa maneira o contexto atual deveria ser de reforma para a cidadania, sendo realizada à luz dos direitos fundamentais, conforme palavras de Pérez Luño.

(...) para cumplir sus funciones los derechos fundamentales están dotados de una especial fuerza expansiva, o sea, de una capacidad de proyectar-se, a través de los consecuentes métodos o técnicas, a la interpretación de todas las normas del ordenamiento jurídico. Así, nuestro Tribunal Constitucional há reconocido, de forma expressiva, que los derechos fundamentales son el parámetro ‘de

¹⁷¹ CANOTILHO, J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed., Coimbra: Almedina, 1999. 363 p.

conformidad con el cual deben ser interpretadas todas las normas que componen nuestro ordenamiento`.¹⁷²

Os direitos dos trabalhadores/as ativos e aposentados não foram analisados à luz da doutrina de Pérez Luño, para quem o “Estado (Leviatã) é uma agressão às liberdades, visto que concorre com grupos econômicos nacionais, mas especialmente multinacionais detentores de uma hegemonia fática sobre o resto dos cidadãos”.¹⁷³ Assim as dificuldades dos cidadãos e cidadãs aposentados tornaram-se agudas pela ausência do Estado e a presente imposição do capital que estimula o consumo e o modo de vida burguês. A aposentadoria sem direitos sociais não é tempo nem de ócio e, menos ainda, de lazer e saúde¹⁷⁴.

O Estado, ao levantar a bandeira de que o envelhecimento da população passou a acarretar ao sistema, um número de benefícios cada vez maior, superando a arrecadação, deu à longevidade uma conotação de “prejuízo” e não de “qualidade de vida”, questão altamente constrangedora e de afronta a dignidade humana.

Vimos que após as contra-reformas as taxas de contribuição aumentaram, o Estado suprimiu direitos e, conseqüentemente, corroe a dignidade das pessoas em condições de aposentadoria. Daí entender que o *modus operandi* da “reforma” implementada no período de 2002 a 2006 beirou a ilegalidade, e extinguiu direitos conquistados pelos trabalhadores/as da iniciativa privada e de servidores públicos. Conquistas que cumpriam funções sociais, e que eram *conditio sine qua non* do Estado Democrático de Direito foram banidas da legislação.

A contra-reforma realçou a perda de dignidade das pessoas em situação de trabalho e, também, de aposentadoria. Esta perda não se traduz somente pela redução do poder aquisitivo, mas também pela ausência de um debate aberto, transparente e respeitoso com os trabalhadores e servidores que ingressaram na inatividade.

A contra-reforma não produziu uma Previdência Social para gerar regimes de credibilidade, sobretudo porque não há interesse em mudar a atual representação financeira do

¹⁷² BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005. 214 p.

¹⁷³ PÉREZ LUNO, Antonio-Enrique. *Los derechos fundamentales*. 7. ed., Madrid: Tecnos, 1998. 28 p.

¹⁷⁴ SILVA, Marluce A. S. *Dilemas da aposentadoria proporcional em um contexto de reforma da Previdência Social*. Dissertação (mestrado em Serviço Social) Instituto de Ciência Humanas. Universidade de Brasília, Brasília: 2001. “Pesquisa revela que a aposentadoria, no contexto da contra reforma, significou indignidade, injustiça e fator usurpador de cidadania. “Há, no tempo da aposentadoria, uma punição e não uma premiação pelos anos de serviços prestados”.

sistema. Não condiz com a lógica do capital e do Estado a garantia de melhor qualidade de vida com menor custo para os trabalhadores.

(...) em um ano de trabalho de um cidadão brasileiro, o valor recebido entre 1º de janeiro e 26 de maio, ou em 146 dias, será destinado totalmente ao pagamento de impostos, taxas e contribuições. De acordo com o instituto, o contribuinte brasileiro comprometeu 36,98% de sua renda com impostos em 2003 – o cálculo leva em conta tributos sobre rendimentos, consumo e patrimônio.¹⁷⁵

Com a contra-reforma o Brasil não conheceu nenhum instrumento legal para modificar essa situação. A arrecadação direta, descontada em folha de salário é, incontestavelmente, um exímio instrumento de desequilíbrio. Não apenas do sistema de Seguridade Social, mas da dignidade dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiros.

¹⁷⁵ CAUDURO, M. *Brasileiro trabalha quase 5 meses do ano para pagar impostos*. Disponível em: <<http://acertodecontas.blog.br/economia/brasileiro-trabalha-quase-5-meses-do-ano-para-pagar-imposto/>> Acesso em: 23 jan. 2007.

Conclusão

Resta evidente que a pretensão de avaliar a política da previdência a partir da base de financiamento da Seguridade Social foi uma missão árdua, mas acreditamos que as questões centrais e inerentes ao projeto inicial estão postas.

Esta conclusão apresenta resultados em duas perspectivas: a primeira de natureza basicamente técnica, portanto, oriunda de um contexto real e não ideal, analisando o processo de movimentação financeira orçamentária como ele é; e a segunda de natureza política, que resulta da somatória dos elementos empíricos contextualizados, da nossa visão de mundo, enquanto estudiosa, cidadã e agente de transformação da história.

Em princípio, cabe afirmar que o movimento da reforma e da contra-reforma, num contexto de mundialização financeira, quando impera a ordem econômica internacional, os recursos da Seguridade Social fizeram um percurso nacional interno para, em seguida, juntar-se à mobilidade do capital internacional através do instrumento do superávit primário.

A materialidade da Seguridade Social, mesmo que se considere sua ampliação, torna-se escandalosa e ganha relevo diante da progressiva arrecadação fiscal no Brasil, pois não há, na mesma proporção, proteção social e dignidade para os trabalhadores ativos, aposentados e pensionistas. Segundo Gilberto Luiz de Amaral, presidente do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário o PIB se revela, gradativamente, melhor.

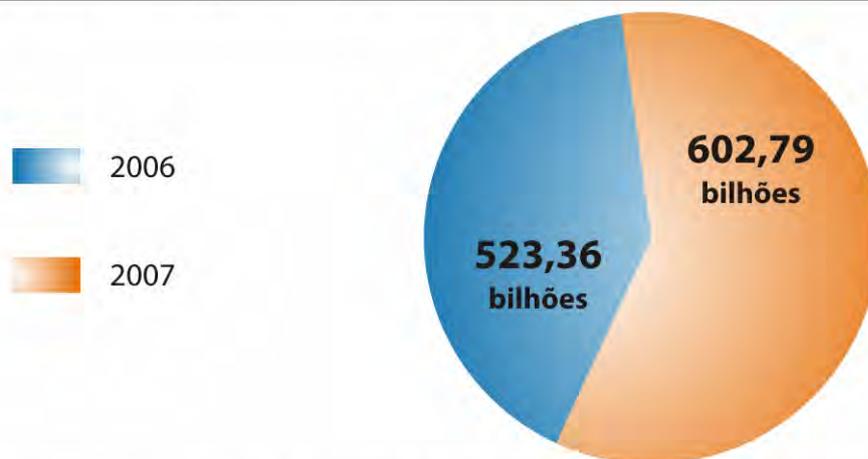
O PIB cresceu em 5,4% no ano de 2007 (...), mas enquanto o PIB per capita cresceu 4% em termos reais em 2007, o brasileiro pagou 7,2% a mais de tributos no mesmo ano. Segundo as contas da entidade, foram arrecadados R\$ 1,053 trilhão em impostos no ano passado (2007) - sendo R\$ 801,9 bilhões de impostos federais, R\$ 214,7 bilhões de estaduais e R\$ 36,3 bilhões de municipais.¹⁷⁶

Pela mesma forma, cresce também a arrecadação primária de impostos e contribuições administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, recolhidos do trabalho e dos trabalhadores. Em 2007 ocorreu a unificação entre a Secretaria da Receita Federal e Secretaria da Receita Previdenciária, dando origem à RFB - Secretaria da Receita Federal do Brasil. E na contabilidade deste órgão, após adimplemento das obrigações/despesas (típicas e atípicas)

¹⁷⁶ RABONI, A. *Carga Tributária aumentou em 2007*. Disponível em: <<http://acertodecontas.blog.br/clipagem/carga-tributaria-aumentou-em-2007/>> Acesso em: 13 mar. 2008.

(legais e imorais), há um volume de recursos consideráveis, que ora são transformados em déficit, ora em superávit, criando uma polêmica pouco favorecedora à consolidação da Seguridade Social. Importa que dinheiro há.

GRÁFICO 06. Arrecadação União - 2006 e 2007



FONTE: Elaboração própria a partir de dados da Análise da Receita Federal. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2007/AnalismensalDez07.pdf>> Acesso em: 3 set. 2008.

NOTAS: **Impostos:** ICM, IPI, ISS e IR. **Contribuições:** COFINS, PIS/PASEP, CSLL, Previdenciárias, FGTS e outras.

O montante de recursos arrecadados tem surpreendido o próprio governo federal. O gráfico acima demonstra o resultado advindo de impostos* e contribuições**. O valor de 602,79 bilhões de reais em arrecadação durante o ano de 2007 equivale ao dobro do que o governo esperava. Em valores também corrigidos pelo IPCA, a arrecadação da RFB alcançou, em 2006, a soma de 523,36 bilhões de reais, mas excluídas as contribuições previdenciárias o valor corresponderia a R\$392,54 milhões.

Dos 602,79 bilhões de reais de receita da União em 2007, a Seguridade Social contribuiu com 366,19 bilhões de reais, portanto mais de 50% do total arrecadado, e adimpliu com obrigações relativas a 339,40 bilhões de reais. Resta, portanto, um saldo positivo. Contudo, não afirmamos haver nesta operação um superávit na Seguridade Social. Acrescentamos diferentemente de outras análises e estudos já realizados, que déficit e superávit são representações das quais discordamos e negamos, pois a Seguridade Social é

* É a forma clássica de tributo que serve de fonte de receita do Estado, ser gasta conforme previsão orçamentária.

** É um tributo que tem destino de aplicação pré-fixado, como é o caso das contribuições previdenciárias

uma política social, cujos resultados financeiros não devem ser contabilizados como lucros ou perdas, sequer como déficit ou superávit, pois tais recursos devem ser transformados em ações sociais numa proporcionalidade equivalente ao crescimento da receita.

O discurso econômico é a chave da polêmica estatal, pois a idéia de desequilíbrio contábil previdenciário somente se firma a partir da idéia de perdas, o que desperta interesse nacional. Os últimos dias do ano de 2007 deixaram o governo em verdadeiro pavor. A não continuidade da CPMF foi a grande ameaça, pois sua arrecadação, segundo seus defensores, seria extremamente necessária à execução de políticas sociais no exercício seguinte, visto que sua participação foi determinante e valiosa para as receitas da União, conforme demonstra o quadro 32.

QUADRO 32. CPMF - Arrecadação - 2002 a 2007

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Valor em bilhões	20,2	22,9	26,3	29,0	31,9	36,4	166,7

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados constantes nas Análises da Seguridade Social 2002 a 2007 - ANFIP.

No entanto, apenas parte desses recursos seguiu destino certo, outra foi subtraída da Seguridade Social para garantir o ajuste fiscal.

E apesar do esforço e da gestão governamental junto ao Congresso Nacional, a CPMF, em janeiro de 2008, chega ao fim. Ocupa seu lugar o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros – IOF.¹⁷⁷

Assim, temos como razoável o fim da CPMF e acreditamos que sua extinção não afetará a arrecadação de impostos nacionais, portanto, tal fato não poderá ser utilizado com o propósito de justificar ausência de equidade, de autonomia ou de qualquer outra dimensão de bem-estar para os trabalhadores e servidores públicos ativos e aposentados, já que estes, mesmo em tempos de CPMF perderam direitos previdenciários e estão sem reajuste salarial real.

¹⁷⁷ RODRIGUES, A. *Arrecadação de impostos bate recorde para meses de janeiro mesmo sem CPMF integral*. Disponível em:

<http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2008/02/26/arrecadacao_de_impostos_bate_recorde_para_meses_de_janeiro_mesmo_sem_cpmf_integral_1206334.html> Acesso em: 26 fev. 2008.

“Com alíquota ampliada de 1,5% para 3,38%. A nova alíquota, vigente desde 02 de janeiro, para compensar parte das perdas da CPMF, já contribuiu para uma arrecadação de R\$ 1,162 bilhão”.

O salário real dos servidores federais representa hoje, 61,10% do valor de janeiro de 1995, o que representa uma perda do poder de compra na ordem de 38,90%, necessitando, assim, de uma reposição na ordem de 63,68%. (...) este quadro de perda do poder aquisitivo dos servidores é agravado, se verificado que a maior parte dos funcionários públicos ativos e inativos figura em faixas salariais inferiores a R\$ 1.250,00, ou seja, correspondem a 58,4 % do conjunto dos servidores da União.¹⁷⁸

A CPMF, mesmo sendo uma tributação, cujo fato gerador era a movimentação financeira interna, percorreu, pela mesma forma, caminhos da mundialização do capital, visto ter colaborado, regularmente, na formação do superávit primário através das retenções.

E isto, por si só, torna-a pouco relevante para as políticas sociais. Portanto, sem primazia para o destino ao qual foi instituída, e bi-tributando* também rendimentos do salário do trabalhador, foi acertadamente encerrada.

A contra-reforma, inegavelmente se mostrou como estratégia para fragilizar a Seguridade Social: retirou direitos trabalhistas e previdenciários; reteve recursos orçamentários através da DRU para criar condições de crescimento do superávit primário; instituiu o fator previdenciário, visto que o Projeto de Lei 296/03 (que revoga) encontra-se tramitando nas Comissões da Câmara dos Deputados; mantém a Dataprev sem estrutura administrativa e débil enquanto órgão de controle; e a definição, em escala progressiva, das contribuições responsáveis pelo custeio do sistema não se fez presente.

Creemos que as metas de crescimento do país, conforme propugna o governo central não poderão ser alcançadas com a redução de salários, achatamento dos proventos dos aposentados e exclusão funcional de milhares de trabalhadores. Muito menos com instrumentos que prolongam o tempo de trabalho e dificultam aposentadorias de trabalhadores sofridos, cansados e humilhados pela precariedade do trabalho realizado. A alegação do Estado de que os trabalhadores brasileiros se aposentam cedo demais é extremamente inoportuna para as condições reais do sistema de produção nacional, que muitas vezes beira a escravidão.

¹⁷⁸ DIEESE, *A questão salarial dos servidores públicos federais*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/esp/servidores.pdf>> Acesso em: 05 jan. 2007.

* A CPMF é considerada um tributo cumulativo, e acaba incidindo sobre ele mesmo, ou seja, é aplicado sobre impostos nas diversas fases, por onde o produto agrega valor. Exemplo: A indústria produz uma mercadoria e já embute no seu custo o CPMF; da mesma forma fará o atacadista, cujo procedimento será repetido pelo lojista e encerrará sua cumulatividade de arrecadação com o consumidor final.

A atual pirâmide etária brasileira é a melhor do mundo para o sistema previdenciário. A população idosa (acima de 65 anos) é apenas 9% daquela em idade de trabalhar (15 a 64 anos). Na Bélgica, França, Alemanha, Finlândia e Suécia, esta proporção é de 27%. Seus sistemas de Previdência pagam benefícios muito mais altos que os do INSS e cobrem um leque mais amplo de situações.

O que é de fato preocupante é a baixa proporção da população coberta pela Previdência. Em 2005, de uma população economicamente ativa de 96 milhões de pessoas, 9 milhões estavam desempregadas. Dos 87 milhões que exerciam alguma forma de atividade remunerada, apenas 31 milhões contribuía para o INSS. O problema da baixa proporção entre ativos e inativos não está na pirâmide etária, mas na política econômica que faz grassar o desemprego. A idade média de aposentadoria no Brasil é de 61 anos, contra 58 na Bélgica e 60 na Itália, Argentina e China. Entre os países ricos, a idade média de aposentadoria mais alta é a do Japão: 67 anos. Acontece que a expectativa de vida lá é de 80 anos, ou seja, o trabalhador japonês recebe seu benefício por mais tempo que o brasileiro. Há países que adotam idade mínima, mas nem por isso deixam de ter gastos previdenciários expressivos com adultos em idade produtiva. Na Alemanha, o salário-família é de 154 euros por filho e pode ser pago até que a “criança” complete 27 anos. Impedir o trabalhador de se aposentar não melhora as contas da Previdência. A relação gasto do INSS/PIB saltou de 5 para 7,3% no período 1995/2004, justamente quando mais se restringiu o acesso aos benefícios previdenciários no Brasil. A explosão do desemprego – que atingiu principalmente os maiores de 50 anos – e a insegurança gerada pelas sucessivas restrições de direitos levaram quem já podia se aposentar a fazê-lo, mesmo nas piores condições possíveis, por falta de opção ou medo de não conseguir fazê-lo depois.¹⁷⁹

O fundamento do trabalho, com o uso crescente da tecnologia, deve ser o de formar uma sociedade onde o/a trabalhador/a conquiste tempo de ócio. A relação de exploração, no entanto, não se desenvolve nesta direção, mesmo reconhecendo que em alguns países capitalistas avançados já existem instrumentos formais e materiais para a redução da hora de trabalho, e até algumas experiências de pré-aposentadorias, que visam garantir postos de trabalhos para jovens ingressantes no mercado, o trabalhador permanece sendo expropriado e explorado.

Ao trabalhador resta uma aposentadoria tardia, que é apenas enfado, principalmente quando a idade avançada e seus males se conjugam com a pouca materialidade de proventos e proteção. “Não existe termo de comparação entre a nossa previdência e as dos países

¹⁷⁹ CAETANO, Marcelo; ABI Ramia, *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*. texto n. 1226, Brasília: IPEA, outubro de 2006. 02 p.

desenvolvidos, nem nos gastos nominais e nem nos gastos reais, estes medidos pela participação no PIB”¹⁸⁰.

A contra-reforma produziu lógica contrária ao instituir o fator previdenciário e o abono previdenciário, onde o primeiro dificulta a entrada do trabalhador na aposentadoria, e o segundo mantém o servidor público em atividade, mesmo com direito adquirido à aposentadoria. Manobras que estão mantendo trabalhadores na ativa. Portanto, ela é um ato camaleônico do capital, no sentido de manter seu exercito de mão de obra na miserabilidade e, portanto, subjugado.

Desta forma, entendemos ser extremamente importante que haja disposição do Estado em dar transparência à utilização dos recursos previdenciários, e que a sonegação e os desvios sejam, no mínimo, questionados pela sociedade e combatidos pela justiça. Fundamental, ainda, é que o custeio da Seguridade Social seja cada vez menos proporcional ao trabalho e mais proporcional ao capital.

Reconhecemos que esse mesmo processo, avaliado numa perspectiva financeira e tributária, pode, eventualmente, parecer forte em nome de variáveis da economia, mas desmerece e apequena o cidadão e a cidadã brasileira.

A contra-reforma em nada fortaleceu a base de financiamento da seguridade social durante todo o período aqui considerado. Se o desempenho na arrecadação de recursos foi positivo, não resultada do esforço em manter na Seguridade Social as suas contribuições, pelo contrário, elas foram sendo amealhadas. Portanto, não há como negar, que problemas existem, mas não são como afirmamos, de déficit.

A análise dos orçamentos demonstra, desde a primeira peça, o claro interesse na liquidação do orçamento da Previdência Social que albergou obrigações financeiras atípicas, inclusive com gastos de pessoal da Receita Federal, subsídios à agricultura e habitação; e por ultimo despesas com merenda escolar e obras do PAC. A implantação do caixa único através da fusão dos Orçamentos da Seguridade Social com o da Receita Federal, é também, altamente suspeita.

O Estado, apesar da sua positividade, está contraditoriamente ignorando disposição legal contrária a que contribuições previdenciárias se juntem aos recursos de impostos, pois ambas possuem natureza diversa. Nesta proposital ignorância, o Estado impõe meta na

¹⁸⁰ PRATA, Jose de Araújo. *Previdência Social ameaçada e a contra-reforma neoliberal*. Inscrita n. I, CFESS, Brasília: 1997. 35 p.

elaboração do orçamento que prima pelo desempenho fiscal e ignora que as políticas da Seguridade Social têm poder de vida e morte sobre as pessoas.

Os recursos que deveriam garantir o adimplemento das obrigações da Seguridade Social e ampliá-las estão retidos na União. Suplementações, com recursos de uma rubrica, que segundo o governo é deficitária, acontecem, sem que haja nenhum constrangimento político ou jurídico que os iniba.

Assim sendo, há que se condenar a contra-reforma da Previdência Social, tendo em vista que seu fundamento, mesmo pautado no aspecto contábil financeiro é inconsistente.

Em que pese a contra-reforma da Previdência Social ter sido amparada por instrumentos legais, tais como Emendas Constitucionais e Projetos de Lei, não há como negar que ela trouxe danos aos trabalhadores ativos e aposentados, em decorrência ora de ação, ora de omissão do poder público. Daí entender que a pouca virtuosidade do direito positivo reside no fato de permanecer válido mesmo sendo contrário à justiça, “mesmo porque a lei constitucionalmente perfeita pode causar um dano injusto aos particulares ou a certa categoria de particulares”.¹⁸¹

Ainda, dentro da visão técnica e do direito positivo, cremos que o sistema de Previdência Social, mesmo anterior à contra-reforma, já vinha tratando desigualmente os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos. Os primeiros sempre contribuíram até um determinado teto e, ao serem desvinculados do emprego, são beneficiados com Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Salário Desemprego, ao passo que os servidores públicos contribuem sobre a totalidade de seus rendimentos e, ao serem exonerados não recebem nenhuma verba indenizatória. E assim permanece.

Imprescindível, para a solução desta controvérsia da retenção, renúncia, suplementação e demais evasões de recursos, é ter em vista que o Estado administra recursos que não lhe pertencem. Desta forma, sendo mero gerenciador, tem o dever de preservá-los, devendo ser responsabilizado por qualquer eventualidade. Assim cabe ao Estado reparar os danos oriundos da contra-reforma, tais como redução de proventos, bi-tributação dos aposentados, congelamento salarial de servidores públicos federais e desvios de recursos dos trabalhadores para outros fins. Mas, temos convicção de que socorrer-se da lei não é o que basta. Posição política organizada é necessária, pois pior do que reconhecer as perdas financeiras da contra-reforma é permanecer consentindo que os recursos da base de

¹⁸¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2003. 220 p.

financiamento da Seguridade Social permaneçam sendo chamados para servir o capital. E a tendência parece ser esta, principalmente quando há uma verdadeira orquestração para divulgar resultados positivos em relação ao pagamento da dívida brasileira, “em 2007, o governo federal gastou R\$ 237 bilhões com juros e amortizações da dívida interna e externa (sem contar o refinanciamento, ou seja, a chamada “rolagem” da dívida), enquanto apenas gastou R\$ 40 bilhões com a saúde, R\$ 20 bilhões com a educação e R\$ 3,5 bilhões com a Reforma Agrária”.¹⁸²

Mesmo considerando a lei positiva como reprodutora da ordem estabelecida, temos que reconhecer que o ordenamento jurídico brasileiro abraçou a tese da responsabilidade civil do Estado na Constituição Federal, artigo 37, § 6º. Isto exige que a má gestão da Seguridade Social se torne explícita, pois o contribuinte não se dá conta de que pode “opor-se à cobrança de contribuição que não seja afetada aos fins constitucionalmente admitidos; e que igualmente poderá reclamar a repetição do tributo pago, se, apesar da lei, houver desvio quanto à aplicação dos recursos arrecadados”.¹⁸³ Isto é o que ocorre com os recursos da Seguridade Social no Brasil: não afetação aos fins constitucionalmente vinculados, desvios através das suplementações e bi-tributação dos proventos da aposentadoria.

A adoção da responsabilidade do Estado se coaduna com os princípios constitucionais da República, e com os princípios da solidariedade social e da justiça distributiva, capitulados no art. 3º., incisos I e III, da Constituição Federal. Estes se constituem fundamentos da República para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como para a erradicação da pobreza e da marginalização.

Os instrumentos normativos, cuja função é coibir os desvios da Seguridade Social não se fizeram eficazes, pelo contrário, demonstraram que a característica do capitalismo é a opacidade dos seus fenômenos. Nada é verdadeiramente claro ou escuro, ou seja, não há um traço que identifica, prontamente, os seus ilícitos tributários. Mesmo diante da constatação clara de que os resultados da contra-reforma materializam-se para proteger os interesses do capital e não dos trabalhadores e beneficiários do sistema.

Em seu conjunto, a contra-reforma é resultado de atos administrativos duvidosos. O Estado reduziu benefícios de uma população empobrecida e desempregada, ao mesmo tempo

¹⁸² ÁVILA, R. V. de. *A dívida pública não acabou*. Disponível em: <www.fazendomedia.com/2008/politica20080305.htm> Acesso em: 10 mar. 2008.

¹⁸³ BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005. 81 p.

em que permitiu renúncias, sonegações e fraudes financeiras. Ainda que a contra-reforma propusesse reduzir direitos individuais em nome do interesse público, deveria haver uma travessia mais digna para trabalhadores e servidores públicos em situação de pré e pós aposentadoria.

O poder constituinte, ao traçar a objetividade da responsabilidade dos entes estatais advogou a favor dos membros da sociedade, pois não cabe interpretação restritiva em normas garantidoras de direitos, como é a da responsabilidade civil estatal em face de prejuízos ocasionados aos cidadãos no contexto da aprovação das EC-20 e 41.

No entanto, esta avaliação não se encerra na teoria do direito positivo, mas em Marx, que explicita que o Estado não representa o bem-comum, pois emerge das relações de produção, e é a expressão política da estrutura de classes inerente à produção capitalista. O papel do Estado não se encerra no cumprimento de uma lei positiva burguesa.

Na perspectiva política não há outra forma de compreender a Previdência Social, que não sob a mesma ótica anterior à contra-reforma: a residualidade. Portanto, todo o processo se traduz em ato danoso aos trabalhadores/as brasileiros/as.

A contra-reforma da Previdência Social aprofundou seu cunho de política residual, e mantém a política previdenciária distanciada dos princípios da Seguridade Social. A cidadania dos sujeitos em situação de aposentadoria permanece sendo tutelada, e o Estado reinventa seus conceitos e funções na conveniência do Capital.

Os trabalhadores/as brasileiros sofreram, literalmente, com as constantes contra-reformas em nome de ajustes fiscais à nova configuração do mercado. O destino dado aos recursos da Previdência Social espelha o caráter pouco democrático e de total ausência de respeito a compromissos e acordos coletivos, realizados ao longo do processo histórico de negociação entre os diferentes atores sociais, setores organizados da sociedade e o Estado. Oliveira¹⁸⁴ chama atenção para o fato de que os trabalhadores estão perdendo mais salário direto do que indireto (benefícios sociais). Assim, duplamente, o sentimento de instabilidade e insegurança ameaça a qualidade de vida dos trabalhadores, e aponta a mundialização financeira neoliberal, como destruidora não apenas de benefícios, mas de vida humana.

Temos que a proteção social é inalienável, e que ao Estado, ainda que sob suspeição, cabe administrar os recursos da Seguridade Social, pois se o bem-estar do/a trabalhador for

¹⁸⁴ OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes 1998. 71 p.

regulado e gerido pelo capital, corre-se o risco de voltarmos ao completo desamparo, pois sua meta é o lucro incessante.

O Estado, enquanto de pé estiver, deve garantir proteção social aos membros da sociedade, mesmo que no embate de forças haja conquistas e perdas para o trabalho e capital.

Os problemas relativos à evasão de recursos revelaram-se históricos e fazem-se atuais porque foram sempre atacados de modo semelhante àqueles do calombo citado por Senge, em "A Quinta Disciplina".

(...) um mercador de tapetes que viu que em seu melhor e belo tapete tinha um calombo no centro. Ele pisou no calombo a fim de achatá-lo - e conseguiu. Mas o calombo reapareceu em outro lugar. O mercador pisou-o mais uma vez, e o calombo desapareceu - apenas por um momento, pois logo reapareceu em outro lugar. O mercador continuou a pular sobre o tapete pisoteando-o com raiva, até que finalmente levantou a ponta do tapete e viu uma cobra sair debaixo dele.¹⁸⁵

Assim parece ser a Previdência Social, que sendo a segunda maior receita da União pode ser comparada a um dos melhores e belos tapetes do mercador, sendo pisoteada e contra reformada por apresentar inúmeros calombos/crises que sequer fere a cobra que insiste em deformar o sistema previdenciário, e, por conseguinte, a Seguridade Social.

Assim se traduz a contra-reforma, pois o Estado segue criando, através delas, eternas expectativas de que as práticas ilegítimas serão substituídas por valores éticos que conduzam ao bom uso do bem público com respeito aos direitos sociais. O que não ocorre. Assim, o dilema sobre a distribuição dos recursos da base de financiamento da seguridade Social é um só, ou seja, o preciosismo com o pagamento da dívida pública, o que se comprovou na história.

A revisitação às origens do sistema de proteção social brasileiro ofereceu um rico instrumental analítico sobre os avanços das estruturas sociais, e sobre as modulações das mudanças como práticas sociais e políticas que se solidificaram no tempo.

Esta preocupação está mediada por duas exigências, de um lado a inevitabilidade de submetê-las ao crivo ético social e, de outro, evitar o equívoco de confundir eficácia administrativa com redução de direitos sociais. Ainda que estivéssemos defendendo a teoria reformista, onde indivíduos e classes sociais "digladiam entre uma atitude de suspeita perante

¹⁸⁵ SENGE, Peter. *A Quinta disciplina*. São Paulo: Best Seller, 1990. 63 p.

a autoridade centralizada e o reconhecimento da necessidade de planejamento econômico e das reformas sociais, como Beveridge, Keynes e Galbraith”,¹⁸⁶ argumentaríamos que uma coisa é a instauração de uma reforma como registro da adequação a novas exigências sociais, outra, bem distinta, é negligenciar antigas práticas de agentes e grupos privados que se beneficiam de favores e acordos políticos comprometidos com a vontade do capital.

Assim, o principal protagonista do sistema previdenciário, o trabalhador em desvantagem socioeconômica permanece penalizado pelo tipo de inserção no mercado de trabalho e pelo sistema e qualidade dos serviços sociais prestados. A universalidade tem identidade, ainda que fragilizada pela baixa qualidade, apenas com a saúde. E todas as políticas da Seguridade Social negligenciam-se no cumprimento de seus objetivos, com destaque para a equidade na forma de participação no custeio; irredutibilidade do valor de benefícios; e uniformidade e prevalência dos benefícios com a qualidade.

As mudanças afetaram os padrões de concessão de direitos, e estão interferindo, sobremaneira, na subjetividade dos trabalhadores. As notícias de corrupção e malversação de verba pública, que dificilmente retornam aos cofres públicos, desorganizam a incipiente credibilidade da população nas instituições, e perpetuam a atitude anti-ética dos administradores públicos. Assim a contra-reforma da Previdência Social é justificada como exigência da globalização e não como uma revisão e ampliação dos conceitos de direitos sociais, cidadania e democracia.

O Estado se fundamenta em uma razão econômica para retirar direitos, e isto não basta. O Estado deve ser a esfera de desenvolvimento dos conflitos sociais, sendo as políticas sociais o resultado da correlação de forças e de interesses divergentes entre grupos e classes.

O problema com que depara a classe trabalhadora é que, face às mudanças em processo, o efeito mais perverso atacou o trabalho organizado reduzindo sua capacidade de embate político e, portanto, de conquistas de direitos sociais e trabalhistas. O que se presencia é o enfraquecimento das lutas sociais. Não podemos permitir que medidas estatais desconsiderem o percurso já realizado pelos/as trabalhadores/as. O Brasil tem um palco de longas lutas políticas, e por mais que elas sejam conhecidas é preciso, em momentos de crise, dar a elas vigor e evidência.

¹⁸⁶ COIMBRA, Marcos Antonio. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANGES. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987. 69 p.

Passar a imagem de que o contexto atual da Previdência é inovador, é querer apagar uma memória que precisa estar viva na lembrança da sociedade brasileira. É lembrando os erros que podemos superar e construir uma proposta que restabeleça a credibilidade do sistema, e reafirme o Estado (enquanto de pé estiver) como um espaço de condensação de forças, onde os/as trabalhadores possam, no conflito de interesses, resistirem ao domínio, à exploração e à subordinação aos interesses de uma classe opositora. É necessário que a história seja sempre colocada, pois é nela que podemos constatar o esgarçamento dos ideários sociais dos/as trabalhadores/as brasileiros/as.

O que está saliente na história da Previdência Social no Brasil é a eterna alocação de recursos para dinamizar a economia nacional ao custo do/a trabalhador/a. Getúlio Vargas, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva assim o fizeram.

Assim, a realidade atual não se compatibilizava com a expectativa de justiça social empunhada pela CF/88, pois ela não rompe com as práticas de má administração dos recursos públicos. Estes desvios obrigam a Previdência Social a manter-se em crise financeira, mas não em déficit.

Tem-se, na verdade, uma estrutura corporativa de inserção dos interesses empresariais no aparelho estatal. A interseção dos interesses privados e públicos na esfera do poder público é devidamente analisada por Oliveira e Teixeira ao afirmar que “nas sociedades onde o modo de produção capitalista desenvolve-se tardiamente encontramos um corporativismo gestado na base de regimes autoritários, e que apresentam dupla característica: um lado estatizante – avanço do Estado para dentro da sociedade civil; e outro lado privatista – por onde elementos da sociedade civil penetram o Estado”.¹⁸⁷

(...) a grande questão está em não termos uma ampliação e consolidação da democracia, mas uma reforma implementada de forma autoritária e, onde o respeito pelas instituições democráticas é, no mínimo, duvidoso. Isto, comprovadamente são sinais dos novos tempos em que os ventos sopram numa direção determinada pela conjuntura internacional e pela crise econômica que ora rói até as mais estáveis estruturas sociais.¹⁸⁸

¹⁸⁷ OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo, TEIXEIRA, Sônia M. Fleury, *(IM) Previdência Social*. Petrópolis: Vozes, 1989. 202 p.

¹⁸⁸ DANTAS, Antonio, *Rumo das Universidades*. Universidade e Sociedade n. 17, Brasília: Andes-SN, 1998. 27 p.

As atuais denúncias de apropriações indevidas de recursos públicos são um bom sinal da ação do Estado, mas insuficientes se não houver uma política séria que rompa com a impunidade do colarinho branco*. O que salta aos olhos, além da impunidade, é a inadequação da utilização dos recursos públicos, o que, reafirmamos, cria apenas polêmica entre déficit e superávit previdenciário.

Se o déficit viesse a ser confirmado, o chamamento aqui seria para que os trabalhadores/as fossem, novamente, solidários e restabelecessem o equilíbrio da Seguridade Social, mas que o Estado não só reconhecesse, mas se responsabilizasse pelos danos, historicamente causados ao sistema, aproveitando inclusive a declaração de Emediato de que os governos anteriores deram sumiço aos recursos previdenciários.

Atitude que talvez coibisse a repetição dos atos, pois também agora os governantes fazem o jogo do “esconde-esconde”, enquanto discursam que “fundo público, constituído através de complexos mecanismos de captação, arrecadação, gestão e alocação representa a parcela do excedente econômico apropriada pelo estado na forma de contribuições e impostos e que retorna para a sociedade na forma de programas e serviços sociais”.¹⁸⁹ Com isso querem dizer à sociedade que fazem gestão responsável para que a Seguridade Social tenha existência longa e mantenha-se a partir de critérios mais justos.

Para nós o empenho do Estado é outro: abrir as portas do mercado interno, mesmo ao custo das empresas nacionais, que enfraquecidas rendem-se ou fundem-se aos investidores mundializados. Importa que o “mercado nacional” torne-se mais competitivo no mercado internacional, sem que isto signifique a inserção de novos segmentos no mercado de trabalho e sem que parcela da população compartilhe da riqueza gerada.

A contra-reforma da Previdência Social traduz a fragilização institucional, o que vem confirmar o desvio do princípio ético que orientava a constituição da previdência, deixando evidente que a estratégia do Estado neoliberal é inegavelmente a redução da proteção social a partir do fundo público. O Estado brasileiro nunca conseguiu estabelecer normas realmente claras como aparato das garantias sociais. O sistema social e político brasileiro estão combalidos das promessas históricas não realizadas face às mudanças na estrutura produtiva e no processo de trabalho, bem como dos inúmeros escândalos políticos do qual a previdência social é um dos principais pivôs, como instituição saqueada.

* Servidores, políticos e parceiros do Estado em atos comprovadamente de corrupção

¹⁸⁹ SILVA, Ademir Alves da. *A gestão da Seguridade Social brasileira*. São Paulo: Cortez, 2004. 138 p.

O princípio de avançar na definição da cidadania tem sido historicamente substituído pelo princípio do mercado, a previdência se reduziu a uma fonte de arrecadação de recursos para financiar outros setores da economia. Assim, nossa tese encerra a idéia, ainda que passível de discordâncias, de que a contra reforma da Previdência Social, consubstanciada em evasões fiscais legais e/ou imorais desmantelou o discurso de déficit previdenciário e refuta a idéia de que os saldos positivos, demonstrados nas peças orçamentárias, possam ser festejados como superávit.

Entendemos e explicamos essa avaliação através da “pseudoconcreticidade, onde o fenômeno é um claro-escuro de verdade e engano. O seu elemento próprio é o duplo sentido”,¹⁹⁰ portanto, afirmar a existência de déficit ou superávit é afirmar algo que não é ele mesmo, e que vive apenas graças a seu contrário.

Esse “ativo financeiro” nada mais é do que o elemento revelador de que há uma lacuna a ser coberta no sistema de proteção social. É vergonhoso ter saldo enquanto trabalhadores/as amargam salários mínimos incapazes de garantir subsistência, milhares de pessoas aguardando liberação de suas aposentadorias, e a política de saúde deixando nas filas enormidade de homens, mulheres e crianças sem socorro.

Os elementos determinantes desse modelo, pouco cidadão, de Seguridade Social não são o desequilíbrio contábil ou o crescimento demográfico, como fez crer a contra-reforma, mas a gestão estatal danosa, cujo resultado traduz-se na (in)previdência e (in)dignidade humana dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiras, que acompanham silenciosos as eternas apropriações de seus recursos, confirmando que “os indivíduos constroem coletivamente todos os bens sociais, toda a riqueza material e cultural e todas as instituições sociais e políticas, mas não são capazes – dada a divisão da sociedade em classes antagônicas – de se reapropriarem efetivamente desses bens por eles mesmos criados”.¹⁹¹

Ainda que indignada com a atual conformação das políticas sociais, quero crer que este antagonismo é histórico, portanto transitório e superável.

¹⁹⁰ KOSIK, K. *Dialética do Concreto*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 11 p.

¹⁹¹ COUTINHO, Carlos Nelson. *Notas sobre cidadania e modernidade*. Praia Vermelha n. 1. Rio de Janeiro: 1997. 146 p.

*A desintegração do
capitalismo, que
engendra um agudo
descontentamento na
pequena-burguesia e
que empurra à
esquerda as suas
camadas mais
baixas, abre
possibilidades, mas
também contém
graves perigos.*

*Leon Trotsky
Coyoacán (México)
07 de janeiro de 1940*

Referências Bibliográficas

- ¹ SILVA, Marluce A. Souza e. *Dilemas da aposentadoria proporcional em um contexto de reforma da previdência social e instabilidade sócio-profissional*. SER Social n.5, Brasília: UnB, 2001.
- ² OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- ³ AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de Serviços e Programas Sociais*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- ⁴ LESBAUPIN, Ivo. *O governo Lula: O governo neoliberal que deu certo?* Disponível em: <http://www.gritodosexcluidos.com.br/documentos/20_governoLula_reeleicao.pdf> Acesso em: 24 jan.2007.
- ⁵ SERRANO, F. *Cinco dúvidas sobre o ajuste fiscal*. Disponível em: <http://www.desempregozero.org.br/artigos/cinco_duvidas_sobre_o_ajuste_fiscal.php> Acesso em: 10 jan. 2008.
- ⁶ GRANEMANN, Sara. *Para uma interpretação marxista da Previdência privada*. Tese (Doutorado em Serviço Social). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006.
- ⁷ OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- ⁸ KUJAWSKI, G. *A crise do século XX*. São Paulo: Ática, 1988.
- ⁹ OIT - Convenção 102 de 1952. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/prot_soc.php> Acesso em: 05 out. 2008.
- ¹⁰ CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. 4. ed. Campinas: Papyrus, 1994.
- ¹¹ NETTO, José Paulo, BRAZ, Marcelo. *Economia Política uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.
- ¹² CHÂTELET, François; HUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. *História das Idéias Políticas*. Carlos Nelson Coutinho (Tradução), Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- ¹³ MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. 9. ed., São Paulo: Hucitec, 1993.
- ¹⁴ MANDEL, E. *A crise do capital*. Campinas: Unicamp/Ensaio, 1990.
- ¹⁵ HOBBSBAWM, Eric J. *Da revolução industrial inglesa ao imperialismo*. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- ¹⁶ BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social, fundamentos e história*. 2. ed., São Paulo: Cortez: 2007.

- ¹⁷ SAVIANI, Dermeval. *Trabalho e Educação: Fundamentos ontológicos e históricos*. Revista Brasileira de Educação n. 34, São Paulo: Anped, 2007.
- ¹⁸ MARX, K; ENGELS, F. *Obras escolhidas Marx e Engels*. MOURA, Eduardo (org.), tomo I, Lisboa: Edições Avante, 1982.
- ¹⁹ CARNOY, M. (*op. cit.*)
- ²⁰ CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- ²¹ Ibid.
- ²² AMIN, Samir. Capitalismo, imperialismo e mundialização. In: SEOANE, J; TADDEI, E. (orgs). *Resistências mundiais: de Seattle a Porto Alegre*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- ²³ SIMIONATTO, Ivete. *Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 3. ed. Cortez, São Paulo: 2004.
- ²⁴ DUMENIL, Gerard; LÉVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. in: BOSCHETTI, Ivanete, PEREIRA, Potyara, CÉSAR, Maria Auxiliadora, CARVALHO, Denise Bomtempo Birche (org.) *Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo*. Brasília: Kaco, 2004.
- ²⁵ Ibid.
- ²⁶ NETTO, J.P; BRAZ, M. (*op.cit.*)
- ²⁷ PLIHON, Dominique. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista Keynesiano, In: CHENAIS, François, *A mundialização financeira. Gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998.
- ²⁸ CARNOY, M. (*op.cit.*)
- ²⁹ DUMENIL, G; LÉVY, D. (*op. cit.*)
- ³⁰ GUTTMANN, Robert. As mutações do capital financeiro. In: *A mundialização Financeira gênese, custos e riscos*. CHESNAIS, François (coordenador), São Paulo: Xamã, 1998.
- ³¹ LAVIGNE, Stéphanie. *L' industrie des fonds de pension – lês investisseurs institutionnels américains*. Série Économie et Innovation. Collection L'esprit économique. Paris/Dunkerque. L'Harmattan/Innoval, 2004. e NIKONOFF, Jacques. *La comédie des fonds de pension – une faillite intellectuelle*. 2. ed. Paris: Arléa, 2000. (In: Granemann, S. *op. cit.*)
- ³² MARX, Karl . *O Capital*. t.I,v.2, São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- ³³ BATTHYÁNY, Karina; CABRERA, Mariana; MACADAR, Daniel. *La pobreza y la desigualdad em América Latina*. Ocasionales n. 4, Uruguai: Soledad Bervejillo, 2004.

- ³⁴ POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.
- ³⁵ NETTO, J. P.; Braz, M. (op. cit.)
- ³⁶ NUM, J. El Futuro Del empleo y La tesis de La masa marginal. In: *Desarrollo Económico*, Ciências Sociais, n.152, Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico e Social, 1999.
- ³⁷ HARVEY, David. Los limites del capitalismo y la teoria marxista. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- ³⁸ SALAMA, Pierre. A financeirização excludente: as lições das economias latino-americanas. In: CHESNAIS, François (coord.) *A mundialização financeira: Gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998.
- ³⁹ JORNAL DA MÍDIA. *Fundo de Pensão do Banco do Brasil*. Disponível em: <http://www.jornaldamidia.com.br/noticias/2008/09/26/Brasil/Fundo_de_pensao_do_Banco_do_Brasi.shtml> Acesso em: 26 set. 2008.
- ⁴⁰ BORGES, A. *Lula e o lucro recorde dos bancos*. Disponível in: <<http://www.fazendomedia.com/novas/politica160807.htm>> Acesso em: 16 ago. 2007.
- ⁴¹ Ibid.
- ⁴² OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- ⁴³ SIMIONATTO, Ivete. *Reforma do estado ou modernização conservadora? O retrocesso das políticas sócias públicas nos países do Mercosul*. SER Social n.77, Brasília: 2000.
- ⁴⁴ NORONHA, José Carvalho, SOARES, Laura Tavares. *A política de saúde no Brasil nos anos 90*. Revista de Ciência e Saúde Coletiva, v.6, n.2, São Paulo: 2001.
- ⁴⁵ FREI BETO. *Lula e o lucro recorde dos bancos*. In: BORGES, A. Disponível em: <<http://www.fazendomedia.com/novas/politica160807.htm>> Acesso em 16 ago. 2007.
- ⁴⁶ NADER, Alceu. The Economist elogia o Bolsa Família, mas, no Brasil, nenhum jornal repercute. Disponível em: <http://66.102.1.104/scholar?hl=pt-BR&lr=lang_pt&client=firefox-a&q=cache:klonrNqJcEAJ:www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/conj_planejamento/pdf/c%26p157/10_conceitos_e_prec.pdf+O+Programa+Bolsa+Fam%C3%A9Dlia+%C3%A9+elogiado+pelo+Banco+Mundial> Acesso em 03 mar. 2008.
- ⁴⁷ DEMO, Pedro. *Política Social, educação e Cidadania*. 2. ed. Campinas: 1996.
- ⁴⁸ VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. *Seguridade social: três mitos e uma mentira*. Universidade e Sociedade n. 19. Brasília: Andes, 1999.
- ⁴⁹ DINIZ, B. Lutar pela reforma agrária e pela livre manifestação. Disponível em: <<http://desempregozero.org/2008/08/12/lutar-pela-reforma-agraria-e-pela-livre-manifestacao/>> Acesso em: 20 ago. 2008.

- ⁵⁰ ASSIS, J. C. In: COSTA, G. H. da. *Um passo decisivo para a conquista da democracia social no Brasil*. Disponível em: <<http://desempregozero.org/2007/07/24/campanha-pelo-pleno-emprego/>> Acesso em: 24 jul. 2007.
- ⁵¹ NETTO, J. P; BRAZ, M. (op. cit.)
- ⁵² BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social, fundamentos e história*. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2007.
- ⁵³ POCHMANN, M. *O Estado brasileiro é raquítico*. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14581> Acesso em: 30 jul. 2008.
- ⁵⁴ SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.
- ⁵⁵ MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- ⁵⁶ URSAIA, R. *A roda da Fortuna*. Revista Veja, abril, 2005. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/vejasp/especial_luxo/p_012.shtml> acesso em 25 jan. 2008.
- ⁵⁷ POCHMANN, M. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=5141> Acesso em: 28 out.2008.
- ⁵⁸ SOARES, F. V. et al. *Programas de Transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=2704> Acesso em: 19 set.2008.
- ⁵⁹ FENAFISCO. *Só os trabalhadores pagam impostos no Brasil*. Caderno Especial, Brasília: janeiro de 2003.
- ⁶⁰ CHESNAIS, François. *A mundialização Financeira*. São Paulo: Xamã, 1999.
- ⁶¹ CARTILHA REFORMA TRIBUTÁRIA. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/Cartilha-Reforma-Tributaria.pdf>> Acesso em: 02 mar.2008.
- ⁶² FENAFISCO, (op cit.)
- ⁶³ PEC-233/2008 (folder). Disponível em: <<http://www.fenafisco.org.br/arquivos/FOLDERPEC233.pdf>> Acesso em 19 set. 2008.
- ⁶⁴ LULA, Luiz Inácio. *Jornal Nacional, Rede Globo, 26 de novembro de 2007*.
- ⁶⁵ TEIXEIRA, E. Congresso termina votação do orçamento 2008. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Noticias?codigo=169> Acesso em: 13 mar. 2008.
- ⁶⁶ Ibid.

- ⁶⁷ BARRETO, G. *A farra financeira consensuada pelas elites*. Disponível em: <<http://www.fazendomedia.com/2008/internacional20081003.htm>> Acesso em: 05 out. 2008.
- ⁶⁸ NETTO, J. P; BRAZ, M. (op.cit.)
- ⁶⁹ CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- ⁷⁰ SARDENBERG, C. A. *A crise por aqui*. Disponível em: <<http://arquivoetc.blogspot.com/2008/09/crise-por-aqui-artigo-carlos-alberto.html>> Acesso em: 18 set. 2008.
- ⁷¹ SALVADOR, Evilásio da Silva. *As implicações da Reforma da Previdência Social de 1998 sobre o Mercado de trabalho no Brasil*. Dissertação (mestrado em Serviço Social), Instituto de Ciência Humanas, Universidade de Brasília. Brasília: 2003.
- ⁷² Ibid.
- ⁷³ MARSHALL, T. H. (op. cit.)
- ⁷⁴ OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- ⁷⁵ TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito Previdenciário Regime Geral da Previdência Social e Regime próprio de Previdência Social*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.
- ⁷⁶ GENNI, Franco. *Italianos no Brasil: “Adiano in Merica”*. São Paulo: Edusp, 2003.
- ⁷⁷ OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo, TEIXEIRA, Sônia M. Fleury, (IM) *Previdência Social*. Petrópolis: Vozes, 1989.
- ⁷⁸ SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Previdência Social um direito conquistado*. 2. ed., Brasília: Editora do Autor, 1997.
- ⁷⁹ MALLOY, James. *Política de Previdência Social no Brasil*. São Paulo: Graal, 1976.
- ⁸⁰ Salvador, E. da S. (op.cit.)
- ⁸¹ LEITE, Celso Barroso. *A crise da previdência social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- ⁸² BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho. Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*, Brasília: Letras Livres, 2006.
- ⁸³ INCISA, L.. Populismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.) *Dicionário de política*. Brasília: Edunb,1999.
- ⁸⁴ PRATA, Jose de Araújo. *Previdência Social ameaçada e a contra-reforma neoliberal*. Inscrita n. 1, CFESS, Brasília: 1997.

⁸⁵ SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Previdência Social um direito conquistado*. 2. ed., Brasília: Editora do Autor, 1997.

⁸⁶ GUEDES, F. *Economia na ditadura militar*. Disponível em: <<http://www.colegiosaofrancisco.com.br/alfa/ditaduramilitar/economia-na-ditadura-militar.php>> Acesso em: 23 dez. 2007.

⁸⁷ FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da reforma da previdência social no Brasil. SER Social n. 7, Brasília: UnB, 2000.

⁸⁸ FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: Seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

⁸⁹ Silva, M. L. L. da, (op. cit.)

⁹⁰ BOSCHETTI, Ivanete. *A Seguridade Social dilapidada: elementos determinantes de sua fragmentação no Brasil*. (Projeto CNPq.) UnB. Brasília: 2002.

⁹¹ VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil: o papel dos benefícios contributivos. In: VIANA, A. L. P. P.; ELIAS, E. M.; IBAÑEZ, N. (orgs). *Proteção Social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2001.

⁹² BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho. Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*, Brasília: Letras Livres 2006.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ TAVARES, M. L. (op. cit.)

⁹⁵ VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. *A americanização da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

⁹⁶ MUNHOZ, Dércio Garcia. *A improcedência dos argumentos da nova reforma da previdência*. ADunicamp n.1, Campinas: 2003.

⁹⁷ BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho. Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*, Brasília: Letras Livres 2006.

⁹⁸ TEIXEIRA, Aloísio. *Do seguro à seguridade: a metamorfose do sistema previdenciário brasileiro*. texto 249. Rio de Janeiro: UFRJ, 1990.

⁹⁹ MARQUES, Rosa Maria, MENDES, Áquilas. *O governo Lula e a contra-reforma previdenciária*. Perspectiva, vol. 18, n. 3, São Paulo: 2004.

¹⁰⁰ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

¹⁰¹ BOSCHETTI, Ivanete. *Previdência e assistência: uma unidade de contrários na seguridade social*. Universidade e Sociedade n. 22, Brasília: Andes, 2000.

- ¹⁰² VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. *A americanização da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- ¹⁰³ PEREIRA, Potyara A. P. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo. In: *Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo*. BOSCHETTI, Ivanete et al (organizadoras), Brasília: UnB, 2004.
- ¹⁰⁴ BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social, fundamentos e história*. 2. Ed., São Paulo: Cortez, 2007.
- ¹⁰⁵ MARX, K. *O Pensamento vivo de Marx*, In: SIMÕES JUNIOR, Jose Geraldo (pesquisa e tradução). São Paulo: Martin Claret Editores, 1985.
- ¹⁰⁶ BEHRING, Elaine, Rosseti. *Brasil em contra-reforma. Desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- ¹⁰⁷ BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. (op. cit.)
- ¹⁰⁸ COUTINHO. Carlos Nelson. *Notas sobre cidadania e modernidade*. Praia Vermelha no. 1. Rio de Janeiro: 1997.
- ¹⁰⁹ VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. *Seguridade social: três mitos e uma mentira*. Universidade e Sociedade n. 19. Brasília: Andes, 1999.
- ¹¹⁰ ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo. Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: MP/SEGES, 2002. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/OEstadonumaeradereformasOsanosFHCparte1.pdf> Acesso 20 jan.2007.
- ¹¹¹ BRITO, O. *A reforma da Previdência Social. Lei no. 9.876/99 – A Constitucionalidade do fator Previdenciário*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_06/refor_prev_Otavio.htm> Acesso em: 03 mar. 2008.
- ¹¹² ANASTÁSIA, Fátima; MELO, Carlos R. (op. cit.)
- ¹¹³ EMEDIATO, Luiz Fernando. Previdência Social no Brasil. Pelo fim dos privilégios. In: BELTRÃO, Kaizo Iwakami et al. *Revolução na Previdência. Argentina, Chile, Peru e Brasil*. São Paulo: Geração, 1998.
- ¹¹⁴ MIRANDA, Sérgio. *A verdadeira face da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Câmara dos Deputados, Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=61&cod_not=9> Acesso em: 03 mar. 2008.
- ¹¹⁵ BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social, fundamentos e história*. 2. Ed., São Paulo: Cortez, 2007.

- ¹¹⁶ ÉPOCA NOTÍCIAS. *Íntegra da Carta de Palocci enviada ao FMI*. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG59849-6012,00-INTEGRA+DA+CARTA+DE+PALOCCI+ENVIADA+AO+FMI.html>> Acesso em: 05 set. 2006.
- ¹¹⁷ LESBAUPIN, Ivo. *O governo Lula: O governo neoliberal que deu certo?* Disponível em: <http://www.gritodosexcluidos.com.br/documentos/20_governoLula_reeleicao.pdf> Acesso em: 24 jan.2007.
- ¹¹⁸ ADUFMAT – Boletim Informativo - *Ação Judicial correção valores aposentadoria*. Disponível em: <www.adufmat.org.br> Acesso em: 19 set.2008.
- ¹¹⁹ CANOTILHO, J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed., Coimbra: Almedina, 1999.
- ¹²⁰ BRASIL, ADIN 2010 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 12.04.02.
- ¹²¹ SETUBAL, Olavo, *Jornal Folha São Paulo* (entrevista), 13 de ago. de 2006.
- ¹²² OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- ¹²³ RODRIGUES, A., *Correção: Dívida líquida pública cai para R\$1,096 trilhão em agosto, ou 43,1% do PIB*. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/09/26/ult1913u76563.jhtm>> Acesso em: 27 set. 2007.
- ¹²⁴ ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILLI, P. (orgs.), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- ¹²⁵ OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- ¹²⁶ Ibid.
- ¹²⁷ LIMA, Diana Vaz de. *Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social*. Brasília: MPS, 2005.
- ¹²⁸ Folha Online. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u320356.shtm>> Acesso em: 03 jan. 2008.
- ¹²⁹ HARPO, A. *O que há por trás da reforma tributária?* Disponível em: <<http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=555>> Acesso em: 05 jun. 2006.
- ¹³⁰ ANFIP - *Análise da Seguridade Social*. 2002. Disponível em <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007

- ¹³¹ Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores, 2002, § 47
- ¹³² ANFIP - *Análises da Seguridade Social – 2003*. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007
- ¹³³ CARVALHO, *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- ¹³⁴ ANFIP - *Análise da Seguridade Social - 2003*. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007
- ¹³⁵ ANFIP (op. cit.)
- ¹³⁶ ANFIP - *Análises da Seguridade Social - 2004*. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007
- ¹³⁷ Ibid.
- ¹³⁸ Ibid.
- ¹³⁹ MINISTÉRIO FAZENDA. *Resultado do Tesouro Nacional - 2004*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/2004/Nimago2004.pdf>> Acesso em: 04 out. 2007.
- ¹⁴⁰ Ibid.
- ¹⁴¹ ANFIP - *Análise da Seguridade Social - 2005*. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007
- ¹⁴² Ibid.
- ¹⁴³ Ibid.
- ¹⁴⁴ ANFIP - *Análises da Seguridade Social - 2005*. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007
- ¹⁴⁵ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Dívida Pública: *Plano Anual de Financiamento de 2006*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/PAF_2006.pdf> Acesso em: 04 out. 2007.
- ¹⁴⁶ ANFIP - *Análises da Seguridade Social - 2006*. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 03 abr. 2007
- ¹⁴⁷ Ibid.
- ¹⁴⁸ THALHEIMER, August. *Introdução ao materialismo dialético*. São Paulo: Editora Ciências Humanas Ltda., 1979.
- ¹⁴⁹ ANFIP - *Análise da Seguridade Social - 2007*. 13 p. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>> Acesso em: 10 jul. 2008

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ MARQUES, G. *Contribuintes da Previdência atingem 40 milhões em 2007*. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/economia/not_eco252238,0.htm> Acesso em: 03 out. 2008.

¹⁵² SOUZA, P. C.; LISBOA A. In: *Anasps revela que renúncias previdenciárias em 2006 chegarão a R\$14,0 bilhões – No governo Lula baterão os 47,0 bilhões*. Disponível em: <<http://www.anasps.org.br/index.asp?id=1456&categoria=29&subcategoria=50>> Acesso em: 25 jan. 2008.

¹⁵³ LEHER, Roberto. *Para silenciar os campi*. Educação e Sociedade, v. 25, n. 88, Campinas: Unicamp, 2004.

¹⁵⁴ COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *O Novo enfoque do Banco Mundial sobre o estado*. Lua Nova n. 44, São Paulo: Cedec, 1998.

¹⁵⁵ ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILLI, P. (org.), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

¹⁵⁶ PARASKEVA, João M. *O nome, a coisa... e o currículo. Perversos motes da perigosa glosa neo-centrista radical*. Psicologia e Sociedade, n.16, Portugal: 2004.

¹⁵⁷ MARX, Karl. *Oeuvres Philosophiques*. In: MOLITOR, J. (Tradução), Paris: Alfred Costes Editeur, 1953.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *Manifesto do partido comunista*. São Paulo: Cortez. 1975.

¹⁶⁰ POULANTZAS, Nicos. *Poder Político e Classes Sociais*. In: SILVA, Francisco (Trad.), 2. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1986.

¹⁶¹ MARX, Karl. *Per la critica dell'economia politica*. Roma: Rinascita, 1957.

¹⁶² CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

¹⁶³ FILGUEIRAS, Luiz, GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

¹⁶⁴ IPEA. Ação social das empresas no Brasil. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/acaosocial/IME/pdf/doc-28.pdf>> Acesso em: 24 jul. 2008.

¹⁶⁵ DUMENIL, Gerard; LÉVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. in: BOSCHETTI, Ivanete, PEREIRA, Potyara, CÉSAR, Maria Auxiliadora, CARVALHO, Denise Bomtempo Birche (org.) *Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo*. Brasília: Kaco, 2004.

- ¹⁶⁶ MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã: Feuerbach, a oposição entre as concepções materialistas e idealistas*. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- ¹⁶⁷ MILIBAND, R. *Marxism and Politics*. London: Oxford University Press, 1977.
- ¹⁶⁸ GRAMSCI, A. In: SIMIONATTO, Ivete. *Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- ¹⁶⁹ SIMIONATTO, Ivete. *Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- ¹⁷⁰ DWORKIN, Ronald. *I Diritti Presi sul Serio*. ORIANA, Frederico (tradução), Espanha: Il Mulino, 1982.
- ¹⁷¹ CANOTILHO, J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed., Coimbra: Almedina, 1999.
- ¹⁷² BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- ¹⁷³ PÉREZ LUNO, Antonio-Enrique. *Los derechos fundamentales*. 7. ed., Madrid: Tecnos, 1998.
- ¹⁷⁴ SILVA, Marluce A. S. *Dilemas da aposentadoria proporcional em um contexto de reforma da Previdência Social*. Dissertação (mestrado em Serviço Social) Instituto de Ciência Humanas. Universidade de Brasília, Brasília: 2001.
- ¹⁷⁵ CAUDURO, M. *Brasileiro trabalha quase 5 meses do ano para pagar impostos*. Disponível em: <<http://acertodecontas.blog.br/economia/brasileiro-trabalha-quase-5-meses-do-ano-para-pagar-imposto/>> Acesso em: 23 jan. 2007.
- ¹⁷⁶ RABONI, A. *Carga Tributaria aumentou em 2007*. Disponível em: <<http://acertodecontas.blog.br/clipagem/carga-tributaria-aumentou-em-2007/>> Acesso em: 13 mar. 2008.
- ¹⁷⁷ RODRIGUES, A. *Arrecadação de impostos bate recorde para meses de janeiro mesmo sem CPMF integral*. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2008/02/26/arrecadacao_de_impostos_bate_recorde_para_meses_de_janeiro_mesmo_sem_cpmf_integral_1206334.html> Acesso em: 26 fev. 2008.
- ¹⁷⁸ DIEESE, *A questão salarial dos servidores públicos federais*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/esp/servidores.pdf>> Acesso em: 05 jan. 2007.
- ¹⁷⁹ CAETANO, Marcelo; ABI Ramia, *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*. texto n. 1226, Brasília: IPEA, outubro de 2006.

¹⁸⁰ PRATA, Jose de Araújo. *Previdência Social ameaçada e a contra-reforma neoliberal*. Inscrita n. I, CFESS, Brasília: 1997.

¹⁸¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

¹⁸² ÁVILA, R. V. de. *A dívida pública não acabou*. Disponível em: www.fazendomedia.com/2008/politica20080305.htm Acesso em: 10 mar. 2008.

¹⁸³ BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005.

¹⁸⁴ OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes 1998.

¹⁸⁵ SENGE, Peter. *A Quinta disciplina*. São Paulo: Best Seller, 1990.

¹⁸⁶ COIMBRA, Marcos Antonio. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANGES. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

¹⁸⁷ OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo, TEIXEIRA, Sônia M. Fleury, (IM) *Previdência Social*. Petrópolis: Vozes, 1989.

¹⁸⁸ DANTAS, Antonio, *Rumo das Universidades*. Universidade e Sociedade n. 17, Brasília: Andes-SN, 1998.

¹⁸⁹ SILVA, Ademir Alves da. *A gestão da Seguridade Social brasileira*. São Paulo: Cortez, 2004.

¹⁹⁰ KOSIK, K. *Dialética do Concreto*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

¹⁹¹ COUTINHO, Carlos Nelson. *Notas sobre cidadania e modernidade*. Praia Vermelha n. 1. Rio de Janeiro: 1997.

Documentos

BRASIL. Lei nº. 4.320/64

BRASIL, Presidência da República. Lei orgânica da assistência social, no. 8.742/93, publicada no DOU em 8/12/93.

BRASIL, Presidência da república. Lei orgânica da saúde no. 8.142/90 e lei 8.080/90.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1990.

BRASIL. Lei 8213/91

BRASIL. Lei n. 9.876/99

BRASIL, Presidência da República. Lei orgânica da previdência social no. 8.213/91, atualizada e publicada no DOU em 11/04/96.

BRASIL, Presidência da República. Lei orgânica da Seguridade Social no. 8.212/91, atualizada e publicada no DOU em 11/04/96.

BRASIL - ADIN 2010 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 12.04.02

BRASIL. Emendas Constitucionais: 20/1998 e 41/2003.

BRASIL. Plano Plurianual de Financiamento, 2006.

BRASIL. PEC-233/2008

BRASIL. Ministério da Fazenda – Cartilha Reforma Tributária - 2008

BRASIL. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

Obras consultadas

- ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- BELLOFIORE, Ricardo. *O capitalismo dos fundos de pensão*. Cadernos Adunesp, n. 3. São Paulo: 2003.
- CADERNO ADunicamp. *Análise jurídica da proposta da reforma da previdência*. São Paulo: 2003.
- COELHO, Vera Schattan P. *A reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- DINIZ, Eli, AZEVEDO, Sérgio de. *Reforma do estado e democracia no Brasil*. Brasília: ENAP, 1997.
- DRAIBE, Sônia. *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. In: Para a década de 90 - prioridades e perspectivas de políticas públicas. n. 4, IPEA. Brasília, 1989.
- DREIFUSS, René Armand. *1964: A Conquista do Estado – Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 1987.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias políticas do Welfare State*. Revista Lua Nova n. 24. São Paulo: CEDEC/Marco Zero, 1991.
- GIACOMINI, James. *Orçamento público*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1977.
- GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*. 8 ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- IPEA. Texto para discussão 1350, *A evolução da Carga Tributária Bruta Brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas*. Brasília: 2007.
- LAURELL, Ana Cristina (org.). *Estado e políticas sociais no capitalismo*. São Paulo: Cortez/CEDEC, 1995.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. *A seguridade social na Constituição Federal*. 2. ed. São Paulo: LTR, 1992.
- MARX, K. *Trabalho Assalariado e Capital*, In MARX, K e ENGELS, F., texto 3., São Paulo, 1977.
- MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

- MORHY, Lauro (org.). *Reforma da Previdência em questão*. Brasília: UnB, 2003.
- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade Social*. São Paulo: Cortez, 1995.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal e novas poliarquias*. In: Revista Luz Nova n.44, São Paulo: Cedec, 1998.
- ORNELAS, Waldeck, VIEIRA, Solange P. *Novo rumo para a previdência brasileira*. Conjuntura Social n. 4. Brasília: 1999.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Serviço Social frente ao projeto neoliberal: em defesa das políticas públicas e da democracia*. Debate Social n. 1. Brasília: UnB, 1995.
- _____. *Por uma nova concepção de seguridade social*. SER Social n.7, Brasília: UnB, 2000.
- PISCITELLI, Roberto B. *A Previdência Social no Brasil – balanço e perspectivas*. In: Universidade e Sociedade n.19. Brasília: Andes, 1999.
- RICO. Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.
- ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat Providence*. Paris: Éditions du Seuil, 1981.
- SANTOS, Fernando Ferreira dos Santos. *Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.
- TEIXEIRA, Sandra Oliveira. *Implicações das Condicionalidades do Acordo firmado entre o governo FHC e o FMI no gasto das políticas sociais*. Dissertação (Mestrado em Política Social), Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília: 2005.
- TSUTIYA, Augusto Massayuki. *Mitos e falácias: a verdade sobre a Previdência Social brasileira*. Caderno Adunesp n. 3., São Paulo: 2003.
- VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck. *Perspectivas da seguridade social nas economias centrais: subsídios para discutir a reforma brasileira*. In: MPS/CEPAS. A Previdência social e a revisão constitucional. Pesquisas: volume IV. Brasília: 1994.