

A POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL:

Análise de seu Dimensionamento frente a um novo Cenário
Institucional

Julianne Alvim Milward de Azevedo

Tese submetida ao Instituto de Economia da
Universidade Federal do Rio de Janeiro, como
parte dos requisitos necessários à obtenção do
título de Doutora em Economia.

Orientadora: Professora Dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Rio de Janeiro
Novembro de 2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

A POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL:

Análise de seu Dimensionamento frente a um novo Cenário
Institucional

Julianne Alvim Milward de Azevedo

Tese submetida ao Instituto de Economia da
Universidade Federal do Rio de Janeiro, como
parte dos requisitos necessários à obtenção do
título de Doutora em Economia.

Aprovada por

Orientadora: Profa. Dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Professora Dra: Amélia Cohn

Professor Dr: Beatriz Azeredo

Professor Dr: Denise Lobato

Professor Dr: Ronaldo Fiani

Rio de Janeiro
Novembro de 2008

*A minha querida mãe, por
sua generosidade e afeto.*

AGRADECIMENTOS

A elaboração dessa tese de doutorado foi uma tarefa árdua, bem como, a realização do curso, que dediquei tempo e esforço para a sua efetivação. Foi uma longa jornada para a concretização de um sonho, que muitos julgavam ser impossível dada a minha formação acadêmica inicial: arquiteta e urbanista.

A construção do conhecimento foi dada aos poucos, com grande perseverança. São muitas as pessoas e instituições a agradecer, que tiveram influência decisiva na minha trajetória acadêmica e na realização desse trabalho. Agradeço, em primeiro lugar, a minha orientadora, a professora Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, uma das mais talentosas pensadoras da área de seguridade social na América Latina, por sua dedicação na definição do tema e apoio, em momentos de dificuldades, que não foram poucos, na elaboração dessa tese.

Agradeço aos professores que participaram de minha banca examinadora pela paciência em aguardar essa tese impressa, e por contribuir positivamente com as suas considerações para esse trabalho e os futuros a serem desenvolvidos nessa linha.

Agradeço a todos os professores que me deram aula no doutorado do Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro por suas contribuições, que de alguma forma pavimentaram o ‘caminho conceitual’, para que eu pudesse realizar as minhas reflexões, que se encontram de alguma forma no corpo dessa pesquisa. Em especial, o professor Hugo Boff por seus conselhos.

Manifesto a minha gratidão ao professor David Kupfer, Diretor Adjunto da Pós-Graduação do IE/UFRJ, pela compreensão das minhas dificuldades e ter possibilitado as prorrogações de defesa de minha tese. Também agradeço aos funcionários do Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em especial: a Beth e ao Ronei pelo apoio dado ao longo desses quatro anos de curso.

Sou grata ao Professor Jorge Vianna Monteiro da PUC-Rio, que lecionou a disciplina de Economia do Setor Público, como professor visitante no curso de Mestrado em Administração Pública, da FGV, ele foi o responsável pelo ponto de partida de minhas análises expressa pela endogeneização das instituições, independentemente de sua categorização acadêmica.

Agradeço também aos funcionários da biblioteca da FGV, ao apoio dado quanto à extensão do prazo de devolução e quantidade de material a ser pesquisado, desde o período de realização de meu curso de mestrado em Administração Pública, nessa Instituição, em especial: a Denise, Lígia, Malaquias e Samuel.

Agradeço aos colegas doutorado do IE/UFRJ por suas intervenções acadêmicas, pelo convívio agradável e apoio. Particularmente: Rose, Mauro Santos e Micaelson Lacerda. Também não poderia deixar de citar os meus ex-colegas de mestrado da EBAPE/ FGV, hoje meus amigos, que deram amparo. Em especial: Renato Cader, Átila Belém, Edinelson Azevedo, Carlos Cunha, Ronaldo Chataigner, Máira Conceição, Marcela Martelotte e Marcus Brauer.

Não poderia deixar de citar quatro pessoas amigas, que me deram apoio à permanência de meus estudos na área de economia, início da minha mudança de trajetória acadêmica,

advindos do curso de Teoria Econômica do Instituto Superior de Finanças Públicas, da Fundação Getúlio Vargas: Ricardo Wyllie, Paulo Brusqui, Isleide Maeda e Ana Maria de Paiva Franco.

Agradeço aos meus colegas de trabalho das várias instituições que lecionei e das que ainda leciono – USU, EQ/UFRJ, Instituto Metodista do Rio, UGF e FGV e, sobretudo aos meus alunos pela paciência nos momentos mais difíceis de elaboração dessa tese. Em especial: Alfredo Froner, Nayara Cardoso, Mary Murashima, Marta Rego, Raquel Villardi, João Pombeiro e Geny Corrêa.

Sou grata a Carlitos Câmara por seu carinho e apoio ao me ajudar a encerrar esse trabalho, juntamente com sua querida filha Luiza.

Por fim, não poderia deixar de agradecer a minha família – meus pais e minhas irmãs –, meu estio e proteção, pelo apoio fornecido pelas minhas escolhas. Também, aos meus amiguinhos Michel e Meg Milward, pela felicidade e descontração em meus raros momentos de folga.

“Em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser”

Celso Furtado

“Em termos um tanto simplistas, é preciso política para erigir um Estado de Bem-estar, mas meras mudanças econômicas podem destruir seus componentes fundamentais e as fontes potenciais de resistência a tal desestruturação”.

Claus Offe

“A proteção social pública para os que não dispõem de meios de subsistência é crucial para o bem-estar das pessoas e das famílias e para o funcionamento da economia e da sociedade como um todo. Além da dignidade e independência que a previdência social possibilita aos seus beneficiários, os benefícios em dinheiro são importantes para a manutenção da capacidade de consumo. Um sistema previdenciário bem desenhado melhora diretamente o funcionamento do mercado de trabalho. A previdência social constitui um programa eficaz para o incremento da paz social e da coesão econômica nas sociedades modernas.”

K. G. Scherman

RESUMO

O presente trabalho teve por propósito a reconstituição do processo de desconstrução da seguridade social no Brasil, procurando compreender o jogo, as regras, os atores e as instituições que o conformaram, com especial interesse no jogo empreendido, nas regras e nas instituições. Tendo por foco a questão da previdência social, sobretudo a questão das reformas (ou contra-reformas) que a visaram após a promulgação da Constituição de 1988. Isso se justifica pelo fato da Previdência Social se constituir no núcleo das políticas sobre o qual foram historicamente sendo construídas as possibilidades de um Estado de Bem-Estar no Brasil e, também, na constatação de que, dada a sua dimensão financeira, se encontra no centro de ataque do ideal neoliberal, desde que essa Carta foi aprovada. Também foi objetivo dessa pesquisa salientar que a Previdência Social não consiste meramente em uma questão técnica de finanças públicas. Trata-se, portanto, de um direito social básico, que não pode ser reduzido à condição fiscal ou contábil, como apresentado pela retórica oficial e pela mídia, com o intento de encobrir o sentido político e ideológico das reformas empreendidas.

A concretização desse estudo se deu por meio de uma pesquisa essencialmente bibliográfica, no qual textos de autores nacionais e estrangeiros foram lidos e sistematizados, com o propósito de distinguir posições divergentes, argumentos variados e informações pertinentes. Para o período recente, documentos oficiais e matérias publicadas na imprensa foram também utilizados. O exame do material foi dado a partir viés institucionalista, em função do entendimento de que no âmbito da teoria econômica, e particularmente da teoria neoclássica, não se encontram ferramentas suficientes para examinar o tema. Conclui-se com esse estudo que a consolidação de uma nova institucionalidade democrática trouxe consigo um novo espaço de disputas entre os agentes econômicos e seus representantes na arena política com intento de reduzir supostas perdas acarretadas pela expansão dos direitos sociais. Movimentação dada por via legal, nos marcos do jogo democrático, revelando o poder, sobretudo, dos grupos ligados ao mercado financeiro. Isso vai significar a redução do bem-estar de sua sociedade, por meio da conformação de um novo padrão social, avesso ao prescrito pelos preceitos constitucionais. A retroação à situação existente antes da promulgação da última Carta tem no discurso tecnocrático seu maior aliado – respaldado pela complexidade da questão previdenciária, apresenta um quadro alarmista para a população e que foi determinante no êxito (ainda que parcial) das reformas operadas na seguridade social.

ABSTRACT

This work presents the “deconstruction” of Brazil’s social security system, seeking to understand the game, the rules, the actors and the institutions that have conformed it. The focus is on social security, specially the issues of reforms or counter-reforms that followed the 1988 Brazilian Constitution. Social security is at the center of policies upon which the possibility of a welfare state in Brazil were historically built on; moreover, the awareness that given its finance dimension social security is at the heart of the neoliberal ideal since the constitution was introduced. It was also the objective of this research to point out that social security is not merely a question of public finance. It is, however, a matter of basic social right, which cannot be reduced to a fiscal or accountancy issue, as the rhetoric of both the official government and the media have presented it with the intention of covering up the political and ideological inferences of the reforms carried out.

The work was based fundamentally on bibliographic research on the different, contradictory and relevant arguments and information. To characterize the most recent events, official documents and media articles were used. The evaluation of all the material was seen from the institutions point of view, as the economic theory and, particularly within the neoclassic theory, there are no instruments to examine the theme.

This study concludes that the consolidation of a new democratic stability within the institutions brought with itself new scope for disputes between economic agents and their representatives in the political arena with the intention de reduce the supposedly losses brought about by the expansion of social rights. Legal moves on the stands of the democratic game, revealing the power, above all of groups connected to financial markets. This will mean reduction of a sense of well-being within its society by means of conformity to the new social standards, contrary to constitutional precepts. The return to the existing situation before the introduction of the Constitutional Letter has on its technocratic discourse its greatest ally, supported by the complexity of the previdentiary issue, presents an alarmist picture to the population which was determinant on establishing the success if only partial of the social security reforms produced.

LISTA DE ABREVIATURAS

- ABI** – Associação Brasileira de Imprensa
- ADCT** – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ADUnB** – Associação dos Docentes da Universidade de Brasília
- ANATEL** – Agência Nacional de Telecomunicações
- ANDES** – Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior
- ANDIFES** – Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
- ANEEL** – Agência Nacional de Energia Elétrica
- ANFIP** – Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias
- ANP** – Agência Nacional do Petróleo
- ARENA** – Aliança Renovadora Nacional
- BACEN** – Banco Central do Brasil
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BM** – Banco Mundial
- BNDE** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BPS** – Boletim de Políticas Sociais
- CAPs** – Caixas de Aposentadorias e Pensões
- CCJ** – Comissão de Constituição e Justiça
- CDES** – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
- CEME** – Central de Medicamentos
- CHESF** – Companhia Hidroelétrica do São Francisco
- CIDE** – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
- CNA** – Companhia Nacional de Álcalis
- CNBB** – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- CNSS** – Conselho Nacional de Seguridade Social
- Cofins** – Contribuição sobre o Faturamento das Empresas
- CONSEA** – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
- CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito
- CPMF** – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
- CSLL** – Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas Financeiras
- CSN** – Companhia Siderúrgica Nacional
- CUT** – Central Única dos Trabalhadores
- DATAPREV** – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

DLSP – Dívida Líquida do Setor Público
DRU – Desvinculações de Receitas da União
EAPP – Entidade Aberta de Previdência Privada
EFPP – Entidade Fechada de Previdência Privada
FASUBRA – Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores nas Universidades Brasileiras
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FER – Fundo de Equalização das Receitas
FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social
FSE – Fundo Social de Emergência
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNM – Fábrica Nacional de Motores
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
Funrural – Contribuição Social Rural
IAPAS – Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC – Instituto de Aposentadoria e pensões dos Comerciantes
IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INPS – Instituto Nacional da Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IR – Imposto de Renda
IRB – Instituto de Resseguros do Brasil
IRPJ – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
IVA-F – Imposto sobre o Valor Adicionado
LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MONGERAL – Montepio Geral dos Servidores do Estado
MP – Medida Provisória
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social
NEI – Nova Economia Institucional
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONGs – Organizações Não Governamentais
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
ORTNs – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
OSS – Orçamento da Seguridade Social
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PAI – Programa de Ação Imediata
PBF – Programa Bolsa Família
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PETROS – Fundo de Pensão da Petrobrás
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PREVI – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRORURAL – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência Social

SINTFUB – Sindicato dos Servidores Técnico-Administrativos do FUB

STF – Supremo Tribunal Federal

SUDS – Sistema Único e Descentralizado de Saúde

UNAFISCO – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal

URV – Unidade Real de Valor

LISTA DE TABELAS

	Pg.
Tabela 01 – Salários e valores de aposentadoria – Lei Eloy Chaves	181

LISTA DE FIGURAS

	Pg.
Figura 01: Câmbio e juros nos Dois Mandatos (dados diários da taxa Selic, em % ao ano e, taxa de câmbio em reais por dólar)	123
Figura 02: Taxa de Desocupação no Brasil – 1995 a 2007	153
Figura 03: Evolução Histórica da Taxa Básica de Juros (Selic) no Brasil (2003 a 2008)	154
Figura 04: Evolução Histórica da Taxa Cambial no Brasil (janeiro 2003 a outubro 2008)	155
Figura 05: Expectativa de Sobrevida do Brasileiro em 2001	173
Figura 06: Pirâmides Populacionais no Brasil (em milhões de pessoas)	175
Figura 07: Evolução da Expectativa de Vida ao Nascer no Brasil (1991 a 2001)	176
Figura 08: Taxa de Natalidade (1890 a 2050) – Brasil	177
Figura 09: Evolução da Arrecadação Previdenciária Líquida – 2000/2005	179

LISTA DE QUADROS

	Pg.
Quadro 01: Benefícios oferecidos pelos IAPs nos anos 40	80
Quadro 02: Cronologia das mudanças Pós-64 na Seguridade	84
Quadro 03: Ciclo Histórico na Federação Brasileira	88
Quadro 04: Síntese de Periodização e Configuração do Sistema de Proteção no Brasil	90
Quadro 05: Principais mudanças no Regime de Política Econômica no Segundo Mandato (FHC)	121
Quadro 06: Indicadores Macroeconômicos de 1993 a 2002	122
Quadro 07: Mudanças no Regime Geral de Previdência Social – EC n° 20/98	217
Quadro 08: Reformas Previdenciárias de FHC e Lula	224

SUMÁRIO

	Pg.
Introdução	17
1. Instrumental Analítico	23
1.1. Elementos Conceituais do <i>mainstream</i>	24
1.2. Abordagem Alternativa ao <i>mainstream</i>	26
1.2.1. Institucionalismo: uma análise de sua abordagem para o estudo	26
1.3. Breve Análise dos Elementos Conceituais: proposição da composição de um referencial teórico híbrido	43
2. Sistema de Proteção Social	46
2.1. A Questão Social no Mundo Ocidental: o prelúdio	46
2.2. Welfare State: a era de ouro	53
2.3. Welfare State: a crise	59
2.4. Welfare State: desmantelamento ou reestruturação?	65
3. Sistema de Proteção Social no Brasil	73
3.1. Questões Sociais antes da Revolução de 30	73
3.2. Sistema de Proteção Social no Período Desenvolvimentista (1930-1980)	79
3.3. Sistema de Proteção Social na Nova República: análise de sua construção e desconstrução	92
3.3.1. Construção do Sistema de Proteção Social na Nova República: período de transição democrática	93
3.3.2. Início da Desconstrução do Sistema de Proteção Social na Nova República	103
3.3.2.1. O Governo Fernando Collor de Mello e o Governo de Transição de Itamar Franco	106

3.3.2.2. Governos Fernando Henrique Cardoso: 1995 a 1999 e 1999 a 2002	112
3.3.2.3. Governos Luis Inácio “Lula” da Silva: 2003 a 2006 e 2007 a 2010	136
3.4. Breves Considerações da Atual Configuração do Sistema de Proteção Social Nacional Atual	157
4. Previdência Social no Brasil: institucionalidades e atores	161
4.1. <i>Core</i> do Sistema de Seguridade Social brasileiro: a Previdência Social	162
4.2. Breve Contextualização das Reformas do Sistema Previdenciário na América Latina	167
4.3. Um Olhar sobre as Transformações Demográficas no País e sua Implicação no Sistema Previdenciário Social	170
4.4. Exposição Histórica da Evolução do Sistema Previdenciário no Brasil	179
4.5. Os Novos Direitos Sociais na Nova República: foco na Previdência Social	200
4.6. Trajetória em Rota de Demolição da Previdência Social pós-Constituição de 1988	206
4.6.1. Governo Sarney: a partir de 1988	206
4.6.2. Governo Fernando Collor de Mello e o Governo de Transição de Itamar Franco	209
4.6.3. Governos Fernando Henrique Cardoso: 1995 a 1999 e 1999 a 2002	214
4.6.4. Governos Luis Inácio ‘Lula’ da Silva: 2003 a 2006 e 2007 a 2010	220
Considerações Finais	225
Referencial Bibliográfico	233
Anexos	249

INTRODUÇÃO

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil 1988.

A última Carta Constitucional brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, denominada por Ulysses Guimarães como Constituição Cidadã – por conta de seu ponto alto encontrar-se no capítulo dos direitos e garantias fundamentais –, completou vinte anos de existência. Consistiu em marco da Nova República e do retorno à democratização do país, depois de 21 anos de autoritarismo militar. A formulação desse novo contrato social tinha em vista o resgate da dívida social e supunha um dado reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior equidade e pelo alargamento da democracia social. Tal reordenamento tinha também por perspectiva a afirmação dos direitos sociais como parte da cidadania e, sobretudo, a universalização da cidadania – a cidadania ampla, em oposição às cidadanias invertida e regulada, até então prevalentes no país.

A vontade política de mudar a trajetória nacional no que concerne aos direitos sociais se fez presente durante a Assembléia Nacional Constituinte. Centenas de grupos organizados, representativos da sociedade civil, se registraram no Congresso e participaram de debates e audiências públicas. Os constituintes responderam positivamente. Foi forjado um Sistema de Proteção Social como até então não existia no país. A Constituição incorporou um novo conceito, o conceito de Seguridade Social, definindo-o como *“[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”* (Art.194).

Com o estabelecimento constitucional dessa concepção e dos princípios que a fundamentam, a Carta estendeu o acesso aos direitos sociais – a extensão da cidadania – a toda a população brasileira e deu um passo importante para a institucionalização do Estado de Bem-Estar Social no país. Esse sistema configura um conjunto de ações integradas, que

compõem uma rede de proteção social universal – definição que guarda estreita semelhança com o modelo implantado nos países desenvolvidos após a 2ª guerra mundial.

A Constituição de um país institui as regras maiores sob as quais a nação se funda. Estabelece – ou re-estabelece, no caso brasileiro –, o ponto de partida para o jogo nacional. Em 1988, a consagração das novas regras maiores do país significou uma mudança institucional de grande envergadura para a nação, uma sinalização da sociedade em relação ao que ela aspirava ser. Após duas décadas de autoritarismo, a democracia se afirmava plenamente, e, com a democracia se afirmava também uma noção civilizada de relações capitalistas, expressa de forma clara no conceito de seguridade social que a Carta consignou.

Contudo, esse conceito não logrou efetivação no período que sucedeu à promulgação da Constituição. Ao contrário, conheceu sucessivas distorções, e hoje, passados vinte anos, encontra-se ameaçado de extinção. A evolução histórica de uma sociedade é condicionada pela formação de suas instituições (North, 1990) e os atores sociais e agentes econômicos, com seus recursos diferenciados de poder, têm papel decisivo na conformação dessas instituições. No caso brasileiro, a legislação infraconstitucional que normatizou as regras maiores afastou a organização do sistema de proteção social do modelo desenhado na Carta. Expressou, assim, a recomposição das elites, que buscaram novas alianças e adotaram novos procedimentos para retomar seus espaços, reduzir perdas e minimizar a ‘derrota’ sofrida durante o processo constituinte.

Toda mudança institucional resulta em mudanças comportamentais dos agentes que compõem o cenário, devido às alterações que implicam no que se refere à distribuição de interesses e recursos, e às possibilidades de surgimento de novos atores e identidades. A assimilação de novas regras ao jogo e a adaptação a um novo ambiente impõem custos de transação aos agentes e organizações – dentro e fora do Estado. Longe de serem tomadas de forma estritamente racional, conforme os preceitos da teoria neoclássica, as decisões vão expressar a procura por alternativas que sejam interessantes aos participantes do jogo e vão revelar a grande assimetria de recursos, informação e, sobretudo poder, existente entre os agentes e organizações que se movimentam no cenário nacional.

Todavia, se a trajetória percorrida pela nação, ao longo do tempo, é balizada pela evolução de suas instituições – o que os institucionalistas chamam de *path dependence* – isso não significa a irreversibilidade de sua rota. O processo testemunhado durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte mostra a possibilidade de mudança e a maneira pela qual ela pode ocorrer. Ali, organizações e atores sociais atuaram com o intento de estabelecer

normas capazes de reverter o quadro de grandes desigualdades econômicas e sociais existentes no país e promover a inclusão social mediante a expansão da cidadania. A concepção da Seguridade Social introduzida na Lei tinha por meta a efetivação de transformações profundas na saúde, na previdência e na assistência, com o intento de articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente. Num movimento inverso, a posterior regulamentação dos preceitos constitucionais edificou um sistema desintegrado, composto por ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas; sistema esse que foi relegalizado, mediante emendas à Constituição, sob um formato contrário ao que a Carta estatuiu.

O caminho trilhado pela Seguridade Social, ao longo desses vinte anos, foi de desconstrução, antes mesmo que pudesse ser considerada obra acabada. As Regras Maiores, cabe insistir, demarcaram apenas os princípios gerais e marcos genéricos. A efetivação dessa grande conquista dependia de outra etapa, também crucial: a regulamentação da legislação constitucional complementar. Essa etapa se concentrou no início da década de 90, em um contexto político e econômico desfavorável. A partir daí tem-se a instauração do contra-reformismo neoliberal na questão social, opondo-se frontalmente aos princípios estabelecidos na Carta. O Estado de Bem-Estar Social aspirado pelos constituintes e pela sociedade não se consumou.

A presente tese tem a intenção de reconstituir esse processo de desconstrução da seguridade social no Brasil, procurando compreender o jogo, os agentes e as regras e as instituições que o conformaram; com especial interesse no jogo empreendido, nas regras e nas instituições. Optou-se por uma análise institucionalista, ainda que de modo pouco rígido, em virtude do entendimento de que no âmbito da teoria econômica, e particularmente da teoria neoclássica, não se encontram ferramentas suficientes para examinar o tema.

Pretende-se, na análise realizada, enfatizar a questão da previdência social, sobretudo a questão das reformas (ou contra-reformas) que a visaram após a promulgação da Constituição de 1988. A justificativa reside no fato da Previdência Social se constituir no núcleo das políticas sobre o qual foram historicamente sendo construídas as possibilidades de um Estado de Bem-Estar no Brasil e, também, na constatação de que, dada a sua dimensão financeira, se encontra no centro de ataque do ideal neoliberal, desde que a Carta foi aprovada. A reforma do núcleo duro da seguridade, ou seja, as aposentadorias e pensões, se coloca como elemento central nos debates em torno do *Welfare State* (WERNECK VIANNA, 2000). Portanto, ela se encontra no olho do ciclone e é a partir dela que se dá o início da destruição – ou do

desmantelamento – da obra inconclusa do sistema de proteção nacional. É com a submissão da seguridade à previdência que, indo de encontro aos preceitos constitucionais, se inverte e subverte a concepção ali estabelecida, apesar da permanência do conceito, esvaziado, na letra da Lei.

São dois os objetivos gerais dessa tese. O primeiro consiste, conforme já mencionado, na reconstituição dos processos de montagem, remontagem e desmontagem da seguridade social no Brasil, tomando seu núcleo histórico, a previdência social, como foco principal. Pretende-se desenvolver a hipótese de que tais processos se deram em ambientes institucionais nos quais o poder de certos agentes foi determinante para sua consecução. Isso é especialmente visível no período que se inicia após a promulgação da Constituição de 88 – em que se consolida uma institucionalidade democrática e que é o objeto precípua da tese – quando se inicia o desmonte. Os agentes econômicos e seus representantes na arena política se mobilizam para reduzir supostas perdas acarretadas pela expansão dos direitos sociais. A movimentação se dá por via legal, nos marcos do jogo democrático, revelando o poder, sobretudo, dos grupos ligados ao mercado financeiro.

Mas um instrumento fundamental, acionado recorrentemente nesse embate, merece explicitação: a ideologia. A força de um discurso tecnocrático que, respaldado pela complexidade da questão previdenciária, apresenta um quadro alarmista para a população foi determinante no êxito (ainda que parcial) das reformas operadas na seguridade social. Nesse ponto reside o segundo objetivo da tese: mostrar que a previdência social não consiste meramente numa questão técnica, de finanças públicas. O suposto a ser evidenciado é que a previdência integra o conjunto das políticas sociais, o que, no caso brasileiro está constitucionalmente estabelecido pelo conceito de seguridade social. Trata-se, portanto, de um direito social básico, ou seja, de um componente da cidadania, que não pode ser reduzido à condição fiscal ou contábil, como apresentado pela retórica oficial e pela mídia. A idéia desenvolvida na tese é a de que o discurso oficial tecnicista e catastrofista busca tornar consensual uma postura avessa à seguridade, encobrendo o sentido político e ideológico das reformas.

A pesquisa para realização dessa tese foi essencialmente uma pesquisa bibliográfica. Textos de autores nacionais e estrangeiros foram lidos e sistematizados, no intuito de distinguir posições divergentes, argumentos variados e informações pertinentes. Para o período recente, documentos oficiais e matérias publicadas na imprensa foram também utilizados.

O trabalho resultante está estruturado em quatro capítulos, além dessa introdução e das considerações finais:

No **capítulo 1 – Instrumental Analítico** – são apresentados os elementos conceituais trabalhados por dois corpos teóricos: o *mainstream* econômico (a teoria neoclássica) e a Nova Economia Institucional, uma abordagem alternativa ao *mainstream*, que reúne trabalhos de diferentes correntes, que têm em comum a presença de uma visão holística. A opção por essa última abordagem levou em conta a diversidade de autores e perspectivas que ela engloba. Assim, o capítulo tem por objetivo salientar os principais elementos dessas teorias, de modo a compor um referencial teórico híbrido, capaz de subsidiar o estudo.

O **capítulo 2, Sistema de Proteção Social**, consiste numa análise, em linhas gerais, do sistema de proteção social adotado no mundo ocidental desenvolvido, o chamado *Welfare State*. Procura-se entender o seu ciclo de vida – gênese, desenvolvimento, auge, crise e nova configuração – à luz das ferramentas conceituais tratadas no capítulo anterior. A exposição do percurso efetuado pelos países centrais tem em vista propiciar melhor compreensão tanto da formação do Estado contemporâneo, e de seu papel na conformação das instituições de bem-estar, quanto do papel desempenhado pelos atores sociais e suas organizações nas mudanças ocorridas. Os desafios atuais frente aos problemas sociais são também enfocados sob a perspectiva dos conflitos e negociações que se dão entre posições que se defrontam na arena institucional.

No **capítulo 3 – Sistema de Proteção Social no Brasil** – é apresentado o estudo da trajetória de formação e desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, com o propósito de destacar o ponto máximo que essa estrutura alcançou ao ser implantada a concepção de Seguridade Social na Carta Constitucional promulgada em 1988. O exame do processo de desmantelamento dessa estrutura – da década de 90 em diante, governo a governo, tendo por alicerce a lógica neoliberal de proteção social –, objetiva chamar a atenção para os movimentos que, no plano legal, alteraram o quadro de proteção social nacional, no qual se insere a esfera previdenciária.

O **capítulo 4 – Previdência Social no Brasil: institucionalidade e atores** – aborda mais propriamente a trajetória da previdência nacional, tendo em vista o esclarecimento da natureza e da forma pela qual escolhas e decisões foram efetivadas no período que sucede a promulgação da Carta Constitucional, em 1988, concretizando-se nas reformas. Conforme mencionado acima, a relevância desse destaque reside no fato da previdência social representar o eixo central das tentativas de desmonte do Estado de bem-estar social no país,

desde a década de 90. Para fundamentar a análise do processo decisório relativo à previdência social no período, procura-se fazer uma breve contextualização do quadro internacional, dado que os ajustes realizados no Brasil (entre os quais sempre figurou a reforma previdenciária), a partir da década de 90 do século passado, não se deram de forma independente desse contexto maior. Nesse capítulo busca-se, também, lançar um olhar sobre os argumentos presentes no discurso oficial de justificativa das reformas, em particular sobre os argumentos que assinalam as transformações demográficas no país – a questão do envelhecimento de sua população em função do aumento da expectativa de vida e da baixa taxa de natalidade – com o propósito de discutir a pertinência da insistente terminologia, amplamente divulgada pela mídia, de ‘crise da previdência’.

Por fim, as **Considerações Finais** abrangem as conclusões da análise empreendida e as sugestões de novas pesquisas em áreas relacionadas. Teses sempre têm limitações, mas nem por isso deve-se renunciar a reconhecê-las. No presente caso, às usuais – em geral associadas à restrição do tempo disponível – somam-se a imensa importância do tema, seu caráter multidimensional e, pois, a necessária interdisciplinaridade de uma reflexão séria. Se o presente estudo teve uma pretensão, essa foi a de contribuir para tal reflexão, seguindo os passos dos autores nacionais, aqui mencionados, cujos trabalhos, variados em termos de áreas do conhecimento, constituem, hoje, um acervo inestimável de pensamento crítico no Brasil.

1. INSTRUMENTAL ANALÍTICO

Nesse capítulo são apresentados os elementos conceituais trabalhados por dois corpos teóricos: o *mainstream* econômico (a teoria neoclássica) e a Nova Economia Institucional, uma abordagem alternativa ao *mainstream*, que reúne trabalhos de diferentes correntes, que têm em comum a presença de uma visão holística. A opção por essa última abordagem levou em conta a diversidade de autores e perspectivas que ela engloba. Assim, o capítulo tem por objetivo salientar os principais elementos dessas teorias, de modo a compor um referencial teórico híbrido, capaz de subsidiar o estudo.

O final do século passado passou por uma série de mudanças. Essas transformações são reflexo de uma mudança maior, paradigmática, no que se refere à visão de mundo pelas ciências, em seus diversos ramos. O paradigma newtoniano-cartesiano, advindas da concepção de Descartes e Newton, que permeou o mundo moderno e, sobretudo, as ciências nos três últimos séculos concebia o mundo de modo mecanicista – a natureza é vislumbrada como uma máquina, o seu entendimento se dá por meio do desmonte de suas partes constituintes, para se obter a compreensão do todo. A mudança de paradigma iniciada no final do século XX é dada por uma percepção de mundo de forma holística¹, que defende uma visão de mundo integrada. Diferentemente, do paradigma anterior, essa perspectiva conhecida por ‘sistêmica’² tem em sua concepção a busca pela investigação da relação de cada parte dentro da totalidade e a influência desta totalidade em cada parte, dando ênfase nas interações existentes entre elas – o modo de pensar passa a se dar em termos de conexidade, de relações e de contexto.

Capra (2003) expõe que a forma pela qual se deu a mudança de paradigma durante o século XX – de mecanicista para o sistêmico – não foi uniforme e apresentou diferentes velocidades nos vários campos científicos. A origem dessa mudança de paradigma encontra-se na percepção de que os problemas com que se deparam as Ciências nos últimos anos não podem ser compreendidos de modo habitual, tomados isoladamente de seu contexto mais amplo. Na verdade, “*são problemas sistêmicos, na perspectiva holística, o que significa que*

¹ Segundo Capra (1988), para o holismo, o mundo é como um jogo de quebra-cabeças, onde cada peça tem uma função importante como complemento da figura e, sem uma delas, o jogo fica incompleto.

² Sistêmica na perspectiva da teoria dos sistemas dinâmicos, teoria da complexidade, dinâmica não-linear, dinâmica de rede, ou outra denominação qualquer voltada para o entendimento dos complexos e altamente integrativos sistemas da vida – organismos, sistemas sociais e ecossistemas. (CAPRA 2003, 1988).

*estão interligados e são interdependentes*³. Nesta perspectiva, o universo material é visto como uma “teia dinâmica” de eventos inter-relacionados” (MORAIS, 2006, p.20).

Tendo em vista as transformações ocorridas no padrão de concepção de mundo, que permeia as Ciências, em período recente, e que ainda testemunhamos, faz-se premente a realização de uma apreciação quanto ao instrumental analítico a ser trabalhado no estudo da política previdenciária no país. Para tal, serão observados, de modo breve, os elementos conceituais trabalhados por dois corpos teóricos – o *mainstream* econômico, a teoria neoclássica, dado pela concepção cartesiana e a Nova Economia Institucional, uma abordagem alternativa ao *mainstream*, que reúne trabalhos de diferentes correntes, que têm em comum a presença da visão holística.

1.1. Elementos Conceituais do *mainstream*

O *mainstream* econômico é dado pela teoria neoclássica, que se encontra alicerçado no perfeito mecanismo de concorrência e na racionalidade ilimitada dos agentes que compõem o cenário. Conforme este pensamento, os indivíduos são capazes de absorver e processar toda a informação disponível e, assim, agir de modo a maximizar seus objetivos – além de suas interações resultarem em um processo de ajustamento em direção ao equilíbrio.

A delimitação da teoria neoclássica, conforme Hodgson (*In*: PONDÉ, 2000, p.26), pode ser dada a partir de três elementos:

1. Suposição de que o comportamento dos agentes é racional no sentido de maximização;
2. Desconsideração dos problemas de informação gerados pela presença de incerteza (radical); e
3. Um foco teórico nos processos de ajustamento em direção ao equilíbrio, relegando ao segundo plano processos contínuos de transformação que se dão no tempo histórico.

O homem econômico racional, conceito chave deste pensamento econômico, encontra-se personificado nas figuras do consumidor e do produtor, apresentando gostos e preferências

³ Essas questões são discutidas também por Morin e Moigne (2004), no livro “*Inteligência da Complexidade*”, verificar a tese desenvolvida por Moraes em 2006.

exogenamente dados, ordenando de modo coerente o campo de escolha de suas decisões, e agindo de forma mais eficiente, tendo em vista a obtenção de sua satisfação, “*seja ela representada pela maximização da utilidade ou do lucro*” (MORAES, 2001, p.27). A fronteira de produção, do mesmo modo que os gostos e as preferências são determinados, também, exogenamente pelo estado tecnológico adotado.

O resultado da interação entre os consumidores e produtores equivale a uma situação de equilíbrio estático, no qual os recursos econômicos acabam por ser alocados nas atividades que lhes retornam o maior rendimento possível. (...) essa modelagem da economia prescinde inteiramente de uma visão institucional – a racionalidade dos agentes é estritamente instrumental e otimizadora; os gostos, as preferências e a tecnologia são dados; a análise é estática, ou seja, nada é dito sobre como se passa de uma situação de equilíbrio para outra (MORAES, 2001, p.27).

De acordo com as exposições de Moraes (2001) e Wiseman (1990), a teoria econômica neoclássica, com o tempo, passou a se desdobrar em linhas de pesquisa que incorporavam uma perspectiva institucional, em virtude de suas limitações quanto ao poder explicativo. A constatação de ‘falhas de mercado’, que se colocava como obstáculo à obtenção de uma alocação eficiente, do ponto de vista de Pareto – por meio do livre jogo das forças de mercado – conduziu à sua incorporação.

No entanto, isso não significou mudanças no que concerne à ampliação do escopo dessa teoria, em possibilitar o entendimento das divergências existentes entre os diversos países, no que se refere aos arranjos institucionais e os seus custos implícitos. Daí a constatação do papel relevante que as instituições desempenham e a percepção de que “*as leis econômicas não eram naturais, e que, acima de tudo, dependiam da forma de organização social e política do homem*” (MORAES, 2001, p. 28).

A teoria econômica tradicional não possibilita a realização do exame do papel do Estado e de suas políticas, de modo adequado. Pois, ela reduz “*o papel das instituições e políticas a questões de anomalias, exceções e a casos particulares das condições de uma teoria de equilíbrio geral, existem considerações importantes a fazer sobre o papel das instituições e políticas e suas relações com os processos de mercado [...]*” (MORAIS et MILWARD, 2006, p.13).

A abordagem neoclássica das instituições apresenta uma concepção reducionista, devido à sua estratégia analítica de redução do comportamento dos agentes à racionalidade maximizadora e sua interação aos ajustes em direção a um equilíbrio predeterminado – situação ótima de Pareto. Vale salientar as duas principais deficiências desta corrente, tendo

em vista a organização social eficiente, evidenciada por Wiseman (1990), em sua análise. Primeiro, a utilização de suposições simplificadas no que diz respeito ao ambiente de decisão resulta na destruição da possibilidade de relevância quanto ao entendimento do cenário de decisões do mundo real – essencialmente, a incapacidade de abrangência do futuro obscuro⁴ e a subjetividade das decisões humanas⁵. E, segundo, a limitação da importância da natureza da escolha política, que explica as principais situações de escolha constitucional e política, inerentes ao sistema de organização social – o *homo economicus* revelado por essa teoria apresenta um caráter a-histórico, ou seja, a história não importa!

1.2. Abordagem Alternativa ao *mainstream*

1.2.1. Institucionalismo: uma análise de sua abordagem para o estudo

A compreensão do processo de desenvolvimento pelo qual um país passa, e a sua relação com a dinâmica e evolução das relações empreendidas entre as esferas governamentais para o provimento das demandas sociais, ao longo do tempo, requer a utilização de uma abordagem que valorize o papel das instituições não somente como restrições, mas também como incentivos que viabilizam o alcance das metas.

[...] são as instituições que constroem os espaços onde as relações econômicas têm lugar. São instituições que estruturam os incentivos, e delimitam as fronteiras, para as atividades e a ação coletiva numa sociedade; sejam elas econômicas, políticas, culturais ou religiosas. Desse modo, as mudanças institucionais condicionam as formas através das quais as sociedades evoluem no tempo, e por essa via afetam seu desempenho econômico (BURLAMAQUI *et* FAGUNDES, 1996, p.148).

Como vislumbrado pelo recorte acima, tem-se que as instituições possuem um papel central, na medida em que co-organizam as interações entre os agentes econômicos no

⁴ Wiseman (1990, p.103) explica que o modelo da teoria neoclássica assume como dado o perfeito conhecimento do futuro – “*In the simple model, this is done by assuming perfect knowledge of the future. But this reduces the model to a nonsense, since there is no way that decision-makers can be free to make decisions ‘now’ if all future uses of resources are already ‘known’*”.

⁵ A subjetividade diz respeito à necessidade de escolha. Wiseman (1990) descreve que os economistas possuem a percepção comum, quanto ao objeto principal de estudo em economia: a escassez. Sua existência encontra-se diretamente relacionada à necessidade de realização de escolhas, significando a exclusão de outras possibilidades, que se apresenta incorporada ao conceito de custo de oportunidade.

processo produtivo e no mercado. O Estado, por sua vez, nessa perspectiva vai se configurar na representação mais abrangente dessas instituições e também na arena a partir da qual são traçados os seus limites de atuação. Isso é constatado pelo argumento de Iglesias (*In: KLIKSBURG, p.57*) de que o “[...] Estado é o primeiro responsável por assegurar a grande conciliação do econômico com o social”. Para se levar adiante esta conciliação faz-se necessário redesenhar os espaços organizativos com o intento de favorecê-la. Portanto, redesenhar as suas instituições, ou seja, as regras do jogo. Nesse contexto, conforme os argumentos de Fiani (2003) pautados em North, o Estado, caracterizado deste modo, não seria, contudo, apenas uma “arena política” onde se enfrentam os interesses sociais. Mas, um agente com objetivos próprios, ao menos dentro de certos limites:

In fact, the property rights which emerge are a result of an on-going tension between the desires of the rulers of the state, on the one hand, and the efforts of the parties to exchange to reduce transaction costs, on the other. This simple dichotomy actually is anything but simple, since the parties to an exchange will devote resources to influencing the political decision makers to alter the rules. But at least as an initial starting point for theorizing, it is useful to separate a theory of the state from a transaction cost approach to property rights (*NORTH In: FIANI, 2003, p.143*).

Faz-se necessário distinguir, nesse momento, a existência de duas abordagens de instituições: a heterodoxa que será utilizada como instrumento analítico para esta pesquisa – particularmente a neoinstitucionalista – e a neoclássica. A abordagem heterodoxa das instituições possibilita focalizar as decisões e ações dos agentes a partir de uma variedade de regras de comportamento, tendo por princípio o desenvolvimento de uma análise que englobe conjuntamente a teoria econômica e a existência de instituições.

As teorias institucionalistas heterodoxas são basicamente, a tentativa de desenvolver uma abordagem não-reducionista na teoria econômica. Isso significa, antes de tudo, supor que os comportamentos são moldados por instituições que apresentam significativa diversidade, de modo que as condutas e decisões contêm variados graus de racionalidade e deliberação, bem como diferentes procedimentos de interpretação de fatos julgados relevantes e busca das ações mais adequadas a um dado contexto ambiental (*PONDÉ, 2000, p. 26*).

Ainda segundo este pesquisador⁶, essas teorias contrapõem-se à concepção reducionista dada pela abordagem neoclássica das instituições, que apresenta por estratégia

⁶ Os argumentos de Pondé sobre a teoria neoclássica têm por sustentação diversos autores, entre eles Kreps, Hodgson e Knudsen. Ele destaca, em uma nota de rodapé, o ponto de vista de Knudsen quanto a esta teoria. Sua explanação reside no exame da interação entre os agentes em diversos sistemas como o programa de pesquisa desta teoria, que tem por propósito a busca da resolução do problema lógico da existência de um equilíbrio que coordena as atividades dos agentes, e a investigação das propriedades de eficiência (alocativa) deste equilíbrio.

analítica a redução do comportamento dos agentes à racionalidade maximizadora e sua interação aos ajustes em direção a um equilíbrio predeterminado. Além de possuir o caráter a-histórico, que é inerente ao *homo economicus* revelado por esta teoria. De acordo com North (1990), a ausência do atributo histórico impossibilita uma análise mais abrangente no que se refere aos rumos tomados pela sociedade – evolução social e econômica; que por sua vez são explicados pelas mudanças tecnológicas e institucionais associadas à dependência histórica.

O *mainstream* é diagnosticado como uma opção teórica equivocada por não incorporar em seu objeto as instituições que constituem a economia, preferindo desenvolver modelos abstratos nos quais está ausente a estrutura social em que as interações dos agentes se processam (PONDÉ, 2000, p.21).

Conceição (2002, p.126), salienta, ainda, que a principal falha do pensamento neoclássico está no “individualismo metodológico”. Pois, “*consiste em tratar indivíduos como independentes, autosubsistentes, com suas preferências dadas, enquanto que, em realidade, os indivíduos são cultural e mutuamente interdependentes, o que implica analisar o mercado do ponto de vista do ‘coletivismo metodológico’*”.

A abordagem heterodoxa apresenta uma subdivisão interna, que se deu ao longo do tempo: os institucionalistas e os novos institucionalistas. Segundo Pondé (2000), a designação de institucionalista ao primeiro grupo se deu até os anos setenta, em função deste se encontrar aplicado a um programa de pesquisa relativamente restrito, identificando uma corrente de pensamento econômico desenvolvida na primeira metade do século XX por autores como Veblen, Commons e Mitchell, entre outros.

As propostas básicas que definem o primeiro grupo, conforme Pondé (2000, p.22), encontram-se nos seguintes elementos:

1. Ênfase nas relações de poder que estão presentes nas economias de mercado, fazendo com que as interações entre os agentes sejam frequentemente marcadas por correlações de forças, conflitos de interesses e mecanismos de coerção;
2. Ceticismo em relação à pertinência de se analisar as instituições do ponto de vista das suas eficiências relativas e crítica a tentativas de remeter sua conformação a processos de mercado que gerariam alguma ordem benéfica a partir de comportamentos competitivos e voltados para a busca do interesse próprio. Em especial, os institucionalistas recusam a imagem da sociedade e da economia como um sistema auto-regulado, o que leva a uma justificativa para estudos que também abranjam as possibilidades de intervenção política e reforma das instituições;
3. Foco da análise no processo histórico de mudança da organização social de que as instituições fazem parte, caracterizado como de “causação cumulativa”, tendo como contrapartida a recusa de análises hipotéticas que não levem em conta as especificidades concretas de cada situação e momento em estudo, bem como de modelos que supõem alguma convergência em direção ao equilíbrio;

4. Holismo, no sentido de conceber “a economia como parte de um todo em evolução – da cultura” (Dugger, 1990, p.472). Conseqüentemente, tanto o indivíduo quanto a racionalidade devem apresentar-se sempre institucionalizados, pois estão inseridos em um meio cultural e condicionados por este. Em contraposição ao individualismo metodológico, as unidades de análise eleitas são as instituições, cuja contínua mudança gera diferentes padrões de comportamento individual.

Ainda de acordo com a argumentação de Pondé (2000), a proliferação de enfoques que se autodenominavam por institucionalistas, em quase trinta anos, resultou no uso deste termo de forma antiquada. Sendo assim, parte das novas contribuições passou a ser reunida no que se denominou a Nova Economia Institucional⁷ (NEI). A divulgação desta nova corrente em 1975, por Williamson, trazia consigo um “*viés explicitamente heterodoxo [...], reunindo trabalhos de diferentes correntes – evolucionistas, austríacos, custos de transação – que possuíam em comum uma crítica às hipóteses básicas da abordagem neoclássica, especialmente as de racionalidade substantiva e equilíbrio*” (PONDÉ, 2000, p.23).

Esse programa de pesquisa tem apresentado uma agenda de trabalho, que vem apresentando vários frutos – prêmio Nobel recebido por North e a laureação de Ronald Coase em 1991. Vale expor que a literatura novo institucionalista tem apresentado uma trajetória crescente, isso é constatado pelo seu “*número de adeptos hoje, poderíamos dizer que essa corrente constitui, nos termos de Lakatos, um programa de pesquisa progressivo e não degenerativo*” (GALA, 2003b, p.124/5).

Os temas centrais do “novo” institucionalismo são identificados por Langlois e Knudsen (*In*: PONDÉ, 2000, p.27):

1. O alargamento das hipóteses comportamentais em comparação com a teoria convencional, a regra de maximização é uma entre as várias regras racionais possíveis (a racionalidade limitada é o n-1);
2. Uma abordagem econômica dinâmica, ou mais especificamente, evolucionista, que concebe os fenômenos econômicos como resultantes, em grande parte do aprendizado dos agentes econômicos ao longo do tempo;
3. O reconhecimento de que a coordenação das atividades econômicas não se refere apenas às transações mercantis definidas por preços e quantidades, envolvendo na verdade um amplo espectro de instituições socioeconômicas.

⁷ Também denominado por Neoinstitucionalismo.

O pressuposto comportamental de racionalidade limitada⁸ – North vai trabalhar com a racionalidade processual⁹ –, dos agentes, proposta por esta nova corrente em contraposição a teoria neoclássica, coloca em evidência a existência de custos de transação¹⁰, em virtude da impossibilidade do agente ser capaz de “*desenvolver cálculos complexos com rapidez, precisão e sem custos em seu processo decisório*” (FARINA *et all.*, 1997, p.43). Isso implica na imperfeição dos contratos, devido à inabilidade em se prever todas as contingências futuras que interferem na transação.

Conforme Williamson (1985), o custo de transação coloca o problema de organização econômica como um problema de restrição. As instituições têm por objetivo a minimização destes custos, que na literatura vai se apresentar sob a forma de estudo dos contratos, no qual são distinguidos os custos de transação *ex-ante* e *ex-post*. O primeiro tipo encontra-se relacionado aos custos de seleção, negociação e salvaguardas dos acordos, por meio de cláusulas minuciosas que permitem o monitoramento contratual entre as partes, definindo preços, quantidades e a duração do contrato. O segundo, por sua vez, inclui os custos incorridos devido a má adaptação das condições contratuais, quando o teor das transações encontra-se fora do alinhamento¹¹; o regateamento dos custos, quando há esforços bilaterais em se realizar acertos *ex-post* quanto ao seu mau direcionamento; e o arranjo e os custos contínuos associados à estrutura de controle e custos vinculados aos bens segurados.

⁸ A impossibilidade de conhecer toda informação necessária para a tomada de decisões ótimas é usada como justificativa por North para desenvolver o conceito de racionalidade limitada. Conforme esse autor, a racionalidade limitada ocorre devido: a problemas de complexidade e falta de capacidade computacional ou por questões de realidades mutáveis, os agentes são incapazes de tomar decisões ótimas. “*É importante também frisar que o autor rejeita a noção de que, ao longo do processo decisório, mecanismos de feedback possam ser responsáveis pela correção de erros, fazendo com que, pelo menos no longo prazo, haja convergência entre as decisões dos agentes e os resultados considerados ótimos*” (GALA, 2003a, p.94).

⁹ North (*In*: GALA, 2003a, p.94) defende a utilização de uma racionalidade processual do tipo Herbert Simon como base para sua teoria de evolução institucional. “*A partir do momento em que os agentes não conhecem o mundo sobre o qual devem decidir, passam a construir ‘realidades subjetivas’ dele e a atuar sob estas. Racionalidade não significa aqui atingir uma situação ótima, mas sim agir da maneira mais razoável possível na busca de determinados fins, dada a pobreza informacional. Na melhor das hipóteses, os agentes podem tentar aproximar sua visão de mundo — ideologia nos termos de North — da própria realidade objetiva*”.

¹⁰ São várias as definições atribuídas por diversos autores quanto ao que se entende por custos de transação. Exemplificando, temos: “[...] *cost of using the price mechanism*”, por Coase em 1937 e “[...] *cost of exchanging ownership titles*”, por Desmetz em 1968 (FURUBOTN *et* RICHTER, 1994, p.8). De acordo com North (1998, p.8), os “*custos de transação podem ser definidos como aqueles a que estão sujeitas todas as operações de um sistema econômico*”. Assim, quanto maior o grau de complexidade da economia, maior será a quantidade de atores envolvidos na coordenação e operação do sistema. Os custos de transação se dividem em dois: os custos de *measurement* e de *enforcement*. No qual, o primeiro refere-se “*à manutenção das organizações, monitoramento e avaliação de processos e resultados*”; enquanto, o segundo “*a imposição e garantia dos resultados da troca ou do acordo e os custos relacionados à renovação da troca e seus termos*” (PIRES, 2002, p.9).

¹¹ Isso se encontra relacionado ao que Masahiko Aoki atribui a “*shifting contract curve*” (WILLIAMSON, 1985, p.21).

Tendo em vista a imperfeição dos contratos, evidenciam-se os problemas referentes às informações, ou seja, a sua assimetria – “*situations where one economic agent knows something that another economic agent doesn't*” (VARIAN, 1992, p.440). Essa linha de pesquisa foi responsável por uma série de teorias, que foram denominadas de forma genérica de ‘Teoria dos Contratos’, da qual destaco a teoria que estuda o comportamento pós-contratual proposta por Arrow – *Moral Hazard* –, na qual a parte que possui uma informação privada pode obter proveito em prejuízo à(s) sua(s) contraparte(s), em uma situação de divergência de interesses.

Entretanto, a hipótese de racionalidade limitada não se dá somente em função do problema de complexidade. Mas, também, pela possibilidade do problema de otimização encontrar-se mal especificado, devido ao ambiente de incerteza¹² que se faz presente diante dos agentes.

A abordagem evolucionista, por seu turno, encontra-se associada à corrente histórica. Esta tem, por intenção, demonstrar como as instituições se desenvolvem ao longo da história; e que o processo por meio do qual as instituições são formadas em um dado momento acabam por restringir as escolhas para o futuro. Por fim, cabe destacar o reconhecimento da abordagem neoinstitucionalista – de que as instituições moldam a vida social.

Nesse contexto, compreendem-se por instituições as regras do jogo que têm por intenção a definição dos “*limites e cursos de ação possíveis quanto ao conjunto de oportunidades*” (NORTH In: PIRES, 2002, p.3). As instituições¹³ surgem em função da existência da incerteza e com o intento de superar os custos de transação, elas facilitam a coordenação econômica e social. O que é importante salientar é que os indivíduos interagem a partir de regras – sejam elas formais, impostas, em geral, por um governo ou agente com poder de coerção, tais como: constituições, leis e direitos de propriedade; ou, informais, formadas em geral no seio da própria sociedade como as normas de comportamento, convenções e códigos de conduta (NORTH, 1998).

¹² Importa salientar que segundo North (1990), os custos de *enforcement* referem-se à incerteza que os agentes têm sobre a propriedade do bem a ser trocado e, portanto, relacionam-se a problemas de legitimidade da transação a ser efetuada.

¹³ Segundo North (1998), as instituições constituem-se em estrutura imposta pelo ser humano para se relacionar com os outros, nos diversos campos de interação. São, portanto, as regras do jogo em uma sociedade, que têm por função aumentar a previsibilidade do comportamento humano e reduzir os custos de transação. Vale salientar ainda que o rebaixamento dos custos de transação proporcionado por um conjunto de instituições não vai significar, necessariamente, custos menores do ponto de vista da troca capitalista e da organização política-democrática, em virtude da divergência das percepções entre os indivíduos, conforme argumenta Moraes (2001).

North (*In: GALA, 2003a*) argumenta que os códigos morais e éticos de conduta, fortemente baseados em ideologias¹⁴, estão na base da estabilidade social, sendo responsáveis pelo funcionamento do sistema econômico. Sendo assim, as ideologias¹⁵ ao sustentarem regras informais, também colaboram fortemente para a manutenção das leis e códigos escritos de uma sociedade através de um efeito legitimador. Vale salientar que o reconhecimento dos agentes a estes preceitos, traz consigo o caráter de estabilidade deles e influi fortemente na constituição das regras formais de uma sociedade.

[...] Ao impregnar a tomada de decisão dos agentes políticos, estão também na base da formação de nossos códigos escritos; as ideologias importam para o entendimento das regras e leis que derivam do funcionamento do sistema político. Seja no comportamento de governantes, de grupos de interesse ou ainda de agentes do sistema judiciário, é somente por meio do conceito de ideologia que podemos entender a construção do arcabouço legal de uma sociedade (North, 1981: 56-57). As ideologias estão na base da formação das regras formais e informais de uma sociedade e, portanto, têm papel fundamental no desempenho das diversas economias (North, 1999: 14-15) (*GALA, 2003a, p.95*).

A proposição do modelo de dinâmica de ideologias que North (*In: GALA, 2003a*) apresenta tem por inspiração a obra de Thomas Kuhn, publicada em 1976: *A Estrutura das Revoluções Científicas*. Ele justifica o surgimento e desaparecimento de ideologias de modo semelhante à dinâmica científica proposta por Kuhn.

A manutenção de uma ideologia depende de sua capacidade de explicar o mundo à sua volta e da ausência de ideologias competidoras com maior poder explicativo — uma espécie de “ideologia paradigmática”. Com o surgimento de novas ideologias e com a acumulação de “anomalias ideológicas” os agentes podem migrar para uma nova visão de mundo, abandonando a antiga, caracterizando o que Kuhn chamou de revolução científica (Kuhn, 1976: 145-6) — revolução ideológica no caso de North. Uma ideologia só se sustenta se for capaz de explicar coerentemente o mundo à sua

¹⁴ Gala (2003a) salienta que North não consegue dar conta de apresentar uma proposta de uma teoria que tenha a capacidade de superar as críticas que ele levanta. North apresenta, por várias vezes, a sugestão de uma teoria sociológica do conhecimento, entenda-se teoria da ideologia, para o entendimento da evolução econômica. Também é importante salientar que o significado de ideologia em North não é o mesmo que em Marx, ou seja, não se trata de uma falsificação da realidade, manipulada pelas classes dominantes para a submissão dos dominados. De acordo com North (*In: FIANI, 2002, p.54*), “*dado que todos os indivíduos da sociedade possuem racionalidade limitada e se defrontam com um ambiente que envolve incerteza, todos se vêem obrigados a desenvolver ideologias, entendidas aqui como modelos imperfeitos de funcionamento da realidade, modelos que não apenas procuram explicar como a sociedade em que esses indivíduos vivem opera, mas também permitem extrair recomendações normativas sobre como essa sociedade deveria operar*”.

¹⁵ Fiani (2002, p.54) comenta que a ideologia dos governantes (e dos governados) pode levar a equívocos na interpretação da sociedade em que atuam. Em nota de rodapé, ele menciona que as crenças, “*que constituem a ideologia dos indivíduos, não devem ser consideradas de uma forma estática*”. Ainda, em Fiani (2002, p.54), North (1999, p.12) ao escrever sobre as mudanças econômicas, afirmou que: “*The key to the story is the way beliefs are altered by the feedback humans get from changes in perceived reality as a consequence of the policies in action, the adaptive efficiency of the institutional matrix – that is, how responsive it is to alteration – and the limitation of changes in the formal rules as correctives to perceived policy*” (North, 1999: 12). Sendo assim, se coloca como indispensável considerar a interação entre as crenças dos indivíduos e os resultados das políticas aplicadas, assim como a flexibilidade da estrutura institucional a essas políticas.

volta. É, portanto, uma racionalização de fenômenos reais percebidos (North, 1981: 49). (GALA, 2003a, p.95/6)

Bresser-Pereira¹⁶ (2003) discute o surgimento e desaparecimento de paradigmas, tendo em vista a dinâmica científica proposta por Kuhn (1976). Segundo este autor (2003, p. 7/8), “*as anomalias crescentes e as limitações, no sentido dado por Kuhn ao termo não impediram, porém, que a economia neoclássica continuasse a ser considerada pelos seus praticantes o único paradigma econômico legítimo*”. De acordo com ele, em suas explanações os economistas neoclássicos apresentaram maior nível de ambição tendo em vista colocar a teoria neoclássica como “*o grande modelo explicativo – de uma generalização simples e universal – que dê resposta à maioria dos problemas*”, ainda que se tenha o acúmulo de problemas sobre o seu corpo teórico¹⁷.

Suas idéias tornaram-se dominantes menos porque representassem um avanço do conhecimento, já que as teorias concorrentes também envolvem avanços, e principalmente porque, no plano da ciência, possuíam um nível de abstração muito elevado, e porque, no plano político, no quadro de um capitalismo triunfante, constituíam um instrumento ideológico para a defesa de um sistema de mercado. Inicialmente, com as teorias de Walras sobre o equilíbrio geral, e de Marshall, sobre o equilíbrio parcial, representaram avanços extraordinários em áreas antes pouco navegadas pelos economistas. Mais tarde, porém, na segunda metade do século XX, quando seus epígonos com a extensão imperialista dessa teoria para a teoria do desenvolvimento econômico e para a macroeconomia, pretenderam com seu ‘grande modelo’ abarcar todo o processo econômico. (BRESSER-PEREIRA, 2003, p.6).

A interação entre ideologia e teoria econômica adotada para explicar a realidade se faz presente. Isto é constatado em Morin (*In: BRESSER-PEREIRA, 2003*) ao examinar o modo pelo qual a teoria neoclássica é vislumbrada ao ser enaltecida como *o novo modelo econômico*

¹⁶ Conforme esse autor (2003, p.8) vai realizando a sua análise, ele deixa claro que ele não crê que o conceito de paradigma proposto por Kuhn (1976) seja aplicável à teoria econômica. Isto, em virtude da “*falta de consenso existente no campo econômico, não há nenhuma teoria que mereça essa denominação – nem a ortodoxia neoclássica, que imperou desde o final do século XIX até 1930, e depois, de meados dos anos 70 até meados dos anos 90, nem a macroeconomia keynesiana, que se tornou dominante nos anos 40, entrou em crise nos anos 70, e está de volta, ainda que bastante modificada como é próprio de uma teoria que adota um método histórico, desde os anos 90. Um paradigma no sentido de Kuhn só merece esse nome quando a teoria que ele afirma se torna absolutamente dominante dentro da respectiva comunidade científica. Ora, isto jamais aconteceu com qualquer teoria econômica*”.

¹⁷ Em uma nota de rodapé Bresser-Pereira (2003) destaca os seguintes estudiosos: Keynes, 1936; Kalecki, 1933a, 1933b, 1942, republicado em Kalecki, 1971. Acrescenta-se a essa lista os estudiosos de outras vertentes da área econômica, tal como os adeptos a *Public Choice* e ao institucionalismo.

a ser seguido, frente a imposição de uma política neoliberal¹⁸, dado pelo novo padrão de economia globalizada.

Ao buscar abarcar toda a ciência econômica subordinando-a ao modelo do equilíbrio geral, a teoria neoclássica deixa de ser uma teoria aberta, sujeita ao debate e à argumentação, para se transformar em uma ideologia, no sentido que Morin dá a esse termo: em uma idéia que se transforma em mito, que passa a se proteger irracionalmente, que, embora emprestando da filosofia a idéia de um núcleo coerente, perdem a idéia da complexidade, que é própria do verdadeiro conhecimento científico, e se transforma em uma simplificação dogmática e redutora. (BRESSER-PEREIRA, 2003, p.11)

A questão da ideologia, no estudo da Previdência Social no Brasil – particularmente, no que se refere ao exame de seu dimensionamento frente a um novo cenário institucional –, importa. Pois, ela está na base das proposições emanadas pelos organismos internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial –, em virtude de um novo contexto internacional posto pela reestruturação do capitalismo, já em meados da década de 80. Essa mudança no cenário traz consigo transformações no campo político-ideológico, com o predomínio do ‘pensamento único’ neoliberal, onde se tem o discurso de menos Estado, fim de fronteiras, desregulação dos mercados, moedas fortes, privatizações, equilíbrio fiscal e competitividade global. Isso traz impactos negativos no grau de liberdade dos estados nacionais em realizar suas políticas, devido à imposição de um novo modelo econômico, proposto no ‘Consenso de Washington’¹⁹ como motriz de crescimento dos países em desenvolvimento, tendo em vista a integração²⁰ de forma mais vigorosa desses países ao sistema econômico mundializado²¹. Este ‘Consenso’ trata-se, portanto, de um:

¹⁸ A integração dos países à economia globalizada se dá de forma submissa, por meio da abertura econômica ‘sem freios’; da sujeição as regras dos mercados financeiros internacionais que ditam as regras; pela desnacionalização das firmas domésticas, entre outros. Tem-se com isso, a perda da soberania nacional e a piora da situação na esfera social (LESBAUPIN, 1999).

¹⁹ O Consenso de Washington é um receituário neoliberal para os países emergentes, implementado na década de 90. Sua formulação se deu na reunião de novembro de 1989, com o envolvimento de representantes do FMI, do BID e do Banco Mundial, funcionários do governo norte-americano e economistas latino-americanos. O receituário tinha por medidas: a diminuição ou eliminação das barreiras alfandegárias; a diminuição ou eliminação de barreiras contra investimentos estrangeiros e transações de moeda estrangeira; a implementação de uma maior disciplina fiscal; reforma tributária; liberalizações das taxas de juros; revisão das prioridades de gastos públicos; e, redução dos gastos públicos (NAKATANI, 2008; FIORI, 2002).

²⁰ Essa integração se dá conforme as exigências do grande capital, a forma de participação dos países em desenvolvimento se dá por meio de sua subordinação (NAKATANI, 2008).

²¹ Vale salientar que o resultado da adoção dessas políticas de ajuste neoliberal é a ampliação do distanciamento dos países localizados na periferia do sistema mundial (NAKATANI, 2008).

[...] conjunto, abrangente de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (TAVARES *et* FIORI *In*: SOARES, 2001, p.19).

Importa salientar que não será efetivado um aprofundamento maior sobre o tema ideologia, este não é o foco do estudo. Mas, há necessidade em observar que houve uma mudança no último “*quartel do Século XX, no contexto da crise do Estado do bem-estar, nos países desenvolvidos, e do Estado desenvolvimentista, nos países em desenvolvimento, e da crise final do Estado comunista, e da onda ideológica neoliberal que ganhou então força [...]*” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p.6). Nesse contexto, a teoria econômica neoclássica tornou-se “[...] *o que seus próprios seguidores chamam de ‘mainstream’ econômico, ou de ‘teoria ortodoxa’*” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p.6). A escolha do método de análise para a realização do exame pretendido vai, em parte, em direção oposta a esta teoria, que é utilizada para se compreender o sistema atual – a teoria neoclássica; na verdade, subordinada à ideologia atual reconhecida como neoliberal.

[...] Subordinada a ela (a ideologia neoliberal), existe uma teoria adotada por economistas acadêmicos, jornalistas econômicos, empresários preocupados com política econômica, e pelas agências internacionais como o Fundo Monetário Internacional, que chamo de ‘teoria convencional’, que simplifica a teoria neoclássica, e constitui parte importante da ideologia dominante no mundo contemporâneo. [...] A teoria neoclássica arrogou-se à condição de grande modelo capaz de tudo explicar. [...] (BRESSER-PEREIRA, 2003, p.6)

Ainda no que se refere a uma mudança ideológica ocorrida no final do século XX, é pertinente ressaltar que ela ocorreu com a saída da crise dos anos 70, onde se tinha a ideologia do Estado intervencionista, por meio das “*políticas keynesianas de expansão dos gastos públicos, e pela ascensão da ideologia liberal, transformada em políticas econômicas*”²², *principalmente nos países subdesenvolvidos*” (NAKATANI, 2008, p.3). Esta crise refletiu-se na crise fiscal e financeira dos Estados nacionais. A solução proposta para este cenário residiu na redução da intervenção e da participação do Estado na economia e a transferência de sua regulação para o mercado. Reforçando, isto foi dado pelo ressurgimento da ideologia liberal,

²² Conforme as observações apresentadas por Nakatani (2008), a solução proposta para a crise foi a redução da intervenção e da participação do Estado na economia e a transferência de toda a regulação para o mercado. Com isso, tem-se início ao processo de privatização das empresas e prestadoras de serviços públicos, que vão variar de forma distinta conforme o país em análise; a redução das despesas públicas, principalmente aquelas destinadas aos gastos sociais.

conhecida hoje como neoliberalismo²³, por meio de sua transformação em política econômica e monetária a partir do final dos anos setenta com Margareth Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos e daí disseminada para o restante do planeta, a partir da década de 90, por meio do Consenso de Washington.

O grau²⁴ em que estas medidas – ajustes estruturais – foram adotadas entre os países não foi dado de forma homogênea; da mesma forma que a busca pela redução das despesas públicas, sobretudo as destinadas aos gastos sociais. Os resultados da implementação do ajuste neoliberal apresentam maior adversidade, sob a perspectiva social, nos países em desenvolvimento (SOARES, 2001; AVELINO, BROWN, HUNTER, 2007; GARRETÓN *et al.*, 2007).

No caso específico do Brasil, a transição para *o novo modelo econômico* é marcada pela implementação do Plano Real²⁵ por Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 1993, no cargo de Ministro da Fazenda.

O Plano Real foi um divisor de águas, não só por marcar uma ruptura com o processo inflacionário, mas também para solidificar a transição para um novo modelo econômico, caracterizado pela emancipação do setor privado, pela abertura comercial e financeira e por um novo papel do Estado, deixando para trás o modelo de economia fechada, com forte intervenção estatal, financiada por mecanismo inflacionário e com maciças transferências de fundos públicos para o setor privado, na forma de incentivos fiscais e crédito subsidiado. (REIS *et URANI*, 2004, p.5).

²³ Vale salientar que o neoliberalismo econômico “*acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive*”. Nesse contexto, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça (MORAES, 2002, p. 15).

²⁴ Estudos sobre a interação entre globalização, política doméstica e variáveis relacionadas à proteção social têm apresentado uma produção crescente na literatura internacional. Isso é ressaltado no artigo de Avelino, Brown e Hunter (2007). Segundo esses pesquisadores uma parte central dessa literatura centra-se no debate sobre se os governos devem responder à globalização com uma política social orientada para o corte de gastos (eficiência) ou para a proteção do bem-estar das pessoas (compensação).

²⁵ A implementação do Plano Real foi dada por Fernando Henrique Cardoso, no cargo de Ministro da Fazenda, assumido em maio de 1993. Este Plano foi um programa de estabilização realizado em três estágios, iniciado em dezembro de 1993. De acordo com os comentários de Bacha (1998), o primeiro estágio era um mecanismo de equilíbrio orçamentário, que consistiu em equilibrar o orçamento fiscal operacional *ex-ante*, por intermédio de cortes profundos na proposta orçamentária para 1994. Para tal, a aprovação pelo Congresso de uma emenda constitucional foi fundamental.

A segunda fase, iniciada em fevereiro de 1994, teve por intento a introdução de uma unidade de conta estável para alinhar os preços relativos mais importantes da economia – denominada de Unidade Real de Valor, também conhecida por URV. Por fim, a última fase foi dada pela conversão da unidade de conta estabelecida no momento anterior em uma nova moeda no país, a uma taxa de paridade semi-fixa com o dólar, em julho de 1994. Isso se deu em virtude das conversões de todos os contratos vigentes na economia, se beneficiando da indexação diária dada pela ‘tablita’, que convertia diariamente o valor da URV pelo da moeda existente na economia (cruzeiros reais).

O Plano Real teve por resultados a redução da inflação, de forma gradual; a expansão da demanda, sobretudo dos segmentos da população de menor renda, e aumento da atividade econômica do país. A queda da inflação combinada com a estabilização da economia possibilitou a recomposição dos mecanismos de crédito na economia; isso, por sua vez, levou à expansão da atividade econômica (MILWARD, 2007).

Esse Plano tinha por intento ser um novo projeto de desenvolvimento que combinasse a integração com o resto do mundo, o crescimento econômico e a inclusão social, em um contexto de restabelecimento das condições mínimas de funcionamento de uma economia de mercado e de consolidação do regime democrático. O alcance dessas metas não se deu de forma satisfatória²⁶. Na realidade, a supremacia dos ‘fundamentos macroeconômicos’, frente às demais políticas, a partir do governo FHC (1995), resultou em desajustamento no campo social, aprofundando os problemas já existentes. Convém expor que “*a transformação econômica é, necessariamente, um processo que transforma e sofre transformações das várias estruturas sociais, políticas e das ideologias que lhe dão sustentação. Esse processo deve ser visto numa perspectiva evolucionária, a qual compreende a evolução do homem, da tecnologia e de suas instituições*” (MORAIS et MILWARD, 2003, p.2).

Os ajustes estruturais empreendidos, por conta desse projeto de desenvolvimento, vão significar mudanças institucionais. Novamente se coloca que os processos políticos responsáveis pela efetivação das mesmas serão guiados de forma não determinante por interesses e desejos – dos grupos de interesses que têm acesso à arena política – que tem sua expressão mais significativa refletida nas ideologias²⁷. Isso no intento de legitimar politicamente as mudanças adotadas. North (1981) enfatiza o ponto ao afirmar que as organizações políticas e a ideologia são essenciais na explicação das mudanças institucionais, já no prefácio de seu livro *Structure and Change in Economic History*.

It is difficult to determine how non-economic institutions interact with those directly involved in production and exchange. Moreover, the construction and destruction of these institutions – economic and non-economic – do not occur in a vacuum, but are the result of people’s perceptions stemming from historically derived opportunities and values. What is “reality” is relative to people’s historically derived rationalizations of the world around them and is fundamentally colored by their views of the rightness or wrongness of the existing customs, rules, and institutions²⁸.

²⁶ O que não ocorre somente no Brasil, como no restante da América Latina. Não se tem o alcance da estabilização das economias como pretendido. Desde a implementação da política neoliberal testemunha-se a alternância de períodos de crescimento com profundas crises apresentando uma enorme volatilidade em suas taxas de crescimento.

²⁷ Gostaria de fazer menção ao esclarecimento de ideologia de Zizek (1996, p. 9) disponibilizado em uma nota de rodapé da tese de doutorado de Moraes (2006, p.18) – “[...] ‘Ideologia’ pode designar qualquer coisa, desde uma atitude contemplativa que desconhece sua dependência em relação à realidade social, até um conjunto de crenças voltado para a ação; desde o meio essencial em que os indivíduos vivenciam suas relações com uma estrutura social até as idéias falsas que legitimam um poder político [...]”. Considero essa explicação pertinente ao presente estudo, dado que a imposição da política neoliberal – liberalizante-privatizante – tem por alicerce a ideologia neoliberal ‘importada’ e internalizada pelo empresariado brasileiro ‘ao seu modo’, amparado pelo Estado brasileiro patrimonialista “que lhe condiz e disfarçado sob a retórica da modernidade, insiste em manter o país na selvageria do estado de natureza [...]” (WERNECK VIANNA, 1991, p.17).

²⁸ Grifos meus.

Considerar no presente estudo as instituições é fundamental. A sua existência significa a regularização²⁹ do comportamento dos agentes que compõem o cenário - “[...] *uma instituição é uma regularidade de comportamento ou uma regra que tem aceitação geral pelos membros de um grupo social, que especifica comportamentos em situações específicas, e que se auto-polícia ou é policiada por uma autoridade externa*” (HODGSON *In*: PONDÉ, 2000, p.7).

As instituições funcionam então como um tipo de contexto da racionalidade, que emerge das interações humanas e simultaneamente as governa [...] Assim, as instituições não apenas definem e delimitam o conjunto de ações disponíveis para os indivíduos; elas simultaneamente são moldadas pelos indivíduos e tornam suas interações possíveis. Estas seriam então sistemas ou redes de rotinas que se estabilizam mutuamente (VANBERG *In*: PONDÉ, 2000, p.8).

Ou de outro modo, por North (1994, p.359-360):

Institutions form the incentive structure of a society, and the political and economic institutions, in consequence, are the underlying determinants of economic performance. Time as it relates to economic and societal change is the dimension in which the learning process of human beings shapes the way institutions evolve. That is, the beliefs that individuals, groups, and societies hold which determine choices are a consequence of learning through time – not just the span of an individual’s life or of a generation of a society, but the learning embodied in individuals, groups, and societies that is cumulative through time and passed on intergenerationally by the culture of a society (NORTH, 1994, p.359-360).

O corpo teórico neoinstitucionalista, utilizado na composição do referencial, e que proverá os elementos conceituais para a efetivação do estudo pretendido, é pertinente, dado que do ponto de vista político ele enfatiza o papel das instituições. As instituições estruturam os processos econômicos e políticos, como apontam March e Olsen (*In*: PUTNAM, 2000, p.33):

A organização da vida política é importante, e as instituições influenciam o fluxo da história. [...] As decisões tomadas no âmbito das instituições políticas modificam a distribuição de interesses, recursos e preceitos políticos, na medida em que criam novos atores e identidades, incutem nos atores a noção de êxito e fracasso, formulam regras de conduta apropriada e conferem a certos indivíduos, e não a outros, autoridade e outros tipos de recursos. As instituições influenciam a maneira pela qual indivíduos e grupos se tornam atuantes dentro e fora das instituições estabelecidas, o grau de confiança entre cidadãos e líderes, as aspirações comuns da comunidade política, o idioma, os critérios e os preceitos partilhados pela comunidade, e o significado de conceitos como democracia, justiça, liberdade e igualdade.

²⁹ Tendência à criação de padrões de comportamento duráveis e rotineiros, conforme Hodgson (PONDÉ, 2000).

A evolução histórica de uma sociedade, conforme North (1990, p.3) é condicionada pela formação e evolução de suas instituições – *“humanly devised constraints that shape human interaction”*. O Estado possui um papel de extrema relevância quando da ocorrência do processo de mudança institucional³⁰, até porque como colocado por este mesmo autor, *“a iniciativa das reformas institucionais deve partir com mais freqüência dos governos: [...] institutional innovation will come from rulers rather than constituents since the latter would always face the free rider problem”* (NORTH, 1981, p.17). Fiani (2003, p.142) também dá destaque a este trecho em sua análise sobre o Estado e a economia – segundo os pressupostos deste teórico –; ele observa, mais adiante, que o *“Estado é também diretamente responsável pelo desempenho da economia, não apenas nos momentos de reforma institucional, mas também pela especificação corrente dos direitos de propriedade”*.

Sendo assim, para North, uma teoria dos direitos de propriedade se coloca como indispensável para explicar as formas de organização econômica que os seres humanos planejam tendo por intento a redução de seus custos de transação³¹. Os direitos de propriedade se apresentam como resultado de uma contínua tensão entre os desejos do Estado em buscar maximizar sua renda e os esforços para reduzir os custos de transação das partes no processo de troca.

O Estado, para North (1981), se coloca como uma organização com vantagem comparativa em fazer uso da violência, para ganhar e manter o controle sobre os recursos³². Isso se dá dentro de uma delimitação geográfica, onde ele (o Estado) possui o poder de arrecadar imposto de seus habitantes. Logo, uma organização que possui essa vantagem comparativa sobre as demais se encontra em uma posição privilegiada de poder especificar e fazer respeitar os direitos de propriedade.

³⁰ Mudanças institucionais são os processos pelas quais os *“arranjos institucionais anteriores deixam de estar em vigor e são substituídos por um novo conjunto de regras e procedimentos”* (PIRES, 2002, p.3). É, portanto, um processo gradual, que *“ocorre por meio de acréscimos marginais”* (MORAES, 2001, p.77).

³¹ Morais (2006, p.46) em uma nota de rodapé de sua tese faz menção a uma noção primitiva do que North chamou de uma teoria dos direitos de propriedade, encontrada em Weber: *“a vigência empírica de uma “norma jurídica” afeta os interesses dos indivíduos em vários sentidos. Especialmente podem resultar dela, para esses indivíduos, oportunidades calculáveis de manter a sua disposição bens econômicos ou de adquiri-los no futuro, sob determinadas condições, a disposição sobre eles. Dar origem a semelhantes oportunidades ou garanti-las é, naturalmente, em casos de direito estatuído, a finalidade que aqueles que pactuam ou impõem uma norma jurídica vinculam em regra a essa norma”*(grifos do autor).

³² A observação que se faz é apropriada de uma nota de rodapé de Morais (2006), em que ele destaca que a visão de North não é uma novidade. Pois Weber (2004, p. 111), já havia feito uma referência a esta função no Estado moderno ao afirmar que *“[...] o Estado moderno mantém sempre o monopólio da organização do sistema monetário [...] [e que] decisivos para essa monopolização foram inicialmente os motivos fiscais [...]”*.

Para desempenhar essa função (vender proteção e justiça), o governo age *monopolizando a definição e a garantia dos direitos de propriedade* (North e Thomas, 1973, p. 97). Como remuneração por esse serviço, o governo arrecada imposto. Essa transação (o pagamento de impostos por parte da sociedade em troca de proteção e justiça, isto é, da definição e garantia dos direitos de propriedade) é vantajosa, na medida em que o Estado possui economias de escala nessas tarefas e, portanto, seria mais custoso para os agentes privados desempenhar essas tarefas por si próprios. (FIANI, 2003, p.143; FIANI, 2002, p.52).

É interessante evidenciar que essa função característica do Estado, de vender proteção e garantir os direitos de propriedade para a sociedade, conforme apresentado por North e Thomas (*In*: FIANI, 2003; FIANI, 2002), não se alterou desde a constituição dos estados modernos³³. Na realidade, permanece em sua essência até os dias atuais. O Estado busca agir como um monopolista discriminador³⁴, separando grupos de governados de forma a atribuir direitos de propriedade que maximizem a sua receita.

The basic services that the state provides are the underlying rules of the game. Whether evolving as a body of unwritten customs (as in the feudal manor) or as a written constitution, they have two objectives: one, to specify the fundamental rules of competition and cooperation which will provide a structure of property rights (that is, specify the ownership structure in both factor and product markets) for maximizing the rents accruing to the ruler; two, within the framework of the second objective, to reduce transaction costs in order to foster maximum output of the society and, therefore, increase tax revenues accruing to the state (NORTH, 1981, p. 24).

A oferta das regras do jogo pelo Estado se constitui como seu serviço básico. O Estado determina a estrutura dos direitos de propriedade dentro de um território. Importa evidenciar que ele possui economia de escala para a sua efetivação e essa é a fonte básica que fundamenta a civilização³⁵ (NORTH, 1981). Recuperando o que foi colocado acima, a respeito das reformas institucionais, o reconhecimento destas iniciativas parte com mais frequência dos governos, o que colabora para a relevância institucional do Estado. Os impactos das transformações institucionais vão se relacionar aos custos de transação, que por

³³ As sociedades modernas são sociedades baseadas em trocas impessoais e complexas. O Estado em North (1989) (*In*: FIANI, 2002) é caracterizado como fundamento das instituições econômicas nestas sociedades. Na sociedade moderna, cabe ao Estado *definir, atribuir* e garantir direitos de propriedade (FIANI, 2002, p.52). (grifos do autor).

³⁴ A formulação inicial que vai ser mais desenvolvida adiante em North (1981), é denominada por esse teórico de 'modelo neoclássico do Estado', dado que parte de um Estado com um governante maximizador de utilidade.

³⁵ North (1981) afirma que a criação do Estado nos milênios posteriores a Primeira Revolução Econômica, foi a condição necessária de todo o desenvolvimento econômico posterior.

sua vez, serão alterados e se traduzirão em efeitos sobre o padrão de comportamento dos atores envolvidos com as instituições resultantes da efetivação da troca³⁶.

Isso, conforme North (*In: PIRES, 2002*), resultará no incentivo à atuação de indivíduos e organizações, de modo a maximizar seus interesses, por meio da captura de novas oportunidades na estrutura de incentivos reformulada; e por intermédio do desenvolvimento de novas regras, que derivará em uma redução dos custos de transação, a partir do aprimoramento do processo de troca. Exemplo seriam as alterações quanto às negociações, aos contratos e aos direitos de propriedade, que implicariam em renegociação e recontração. Assim, fica perceptível o comportamento estratégico dos diversos atores que compõem o ambiente.

Constata-se que a evolução histórica de uma sociedade é condicionada pela formação e evolução de suas instituições, processo que apresenta distinções entre os países, devido à existência de *path dependency*³⁷, além de pressupor que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas, como bem colocado por Conceição (2002). A dependência de trajetória representa uma conexão entre os processos de tomada de decisão ao longo do tempo. A história pode possibilitar ou não a existência de certas trajetórias – “o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está” (PUTNAM, 2000, p.188). A persistência, ao longo do tempo, de soluções ineficientes³⁸, mesmo que escolhida por agentes racionais é justificada pela existência da subordinação à trajetória. Nesse contexto, a história do processo adquire uma grande importância.

³⁶ Instituições novas enfrentam elevados *set-up costs*, há efeitos de aprendizagem, derivados do conjunto de oportunidades oferecido pelo quadro institucional estabelecido, juntamente com efeitos de coordenação através de contratos com outras instituições e investimentos induzidos em atividades complementares e, finalmente, expectativas adaptativas, na medida em que o aumento do número dos contratos baseados em uma determinada instituição reduz as incertezas quanto ao futuro daquela instituição (North, 1990: 95).

³⁷ O desenvolvimento das instituições ao longo da história não é somente relevante, como também restringe as escolhas futuras, ou seja, a sua trajetória. Isso significa que o lugar a que se pode chegar possui estrita dependência com seu ponto de origem. Portanto, tem-se a ‘subordinação à trajetória’. Esta subordinação se dá em função das instituições e das organizações que são construídas com o propósito de redução dos custos de transação existentes. O conceito de *Path Dependence* foi desenvolvido pelos trabalhos de Paul David e Brian Arthur.

³⁸ Isso é dado por conta de retornos crescentes. A escolha de uma tecnologia menos eficiente num dado momento do tempo acaba se tornando ótima quando o sistema é dinamizado (GALA, 2003; FIANI, 2002). Fiani (2002, p.50) destaca que estes rendimentos crescentes terminam por conduzir “a uma situação de lock-in, isto é, uma situação em que um dado padrão tecnológico se generaliza e consolida, e a mudança de padrão tecnológico se torna extremamente difícil. Por consequência, isso leva ao fenômeno de path dependence, ou seja, o fato de as possibilidades de escolha no presente serem estritamente condicionadas pelas escolhas passadas”.

A análise do processo histórico, como demonstrado por diversos autores, é fundamental para se compreender as transformações socioeconômicas e políticas em uma determinada sociedade – “*technological change and institutional change are the basic keys to societal and economic evolution and both exhibit the characteristics of path dependence*” (NORTH, 1990, p.103). A adoção de escolhas quanto à trajetória a ser seguida, encontra-se, conforme North (1990), relacionada às normas de comportamento resultantes da cultura; e esta, à sua forma de interação com as regras formais.

Uma alteração na matriz institucional³⁹, por outro lado, não é suficiente para reverter a trajetória em curso. O direcionamento de longo prazo, ou seja, a subordinação de uma trajetória, uma vez estabelecida, vai apresentar elevado grau de resistência a alterações, em virtude de uma rede de externalidades, do processo de aprendizagem das organizações e dos modelos de análise dos atores resultarem de um processo histórico⁴⁰, que atuam de modo a reforçar a trajetória iniciada.

With increasing returns, institutions matter and shape the long-run path of economies, but as long as the consequent markets are competitive or even roughly approximate the zero-transaction model, the long-run path is an efficient one as that term has been used here. Give reasonably noncontroversial assumptions about preferences, neither divergent paths nor persistently poor performance would prevail. But if the markets are incomplete, the information feedback is fragmentary at best, and transaction costs are significant, then the subjective models of actors modified both by very imperfect and by ideology will shape the path. Then, not only can both divergent paths and persistently poor performance prevail, the historically derived perceptions of the actors shape the choices that they make. In a dynamic world characterized by institutional increasing returns, the imperfect and fumbling efforts of the actors reflect the difficulties of deciphering a complex environment with the available mental constructs – ideas, theories, and ideologies (NORTH, 1990, p.95/96).

Portanto, o componente indispensável para se compreender o papel do Estado no desempenho e trajetória das economias diz respeito à combinação de interesses e projetos ideológicos/culturais. Isso, por sua vez, dependerá da orientação ideológica que assume o

³⁹ A compreensão do conceito de *path dependence* dá-se, inicialmente, com as tecnologias, que terminam por gerar situações de lockin – estar preso a uma condição ou situação. North (1990) constata que o mesmo se dá com relação às instituições, suas causas seriam: (1) custos fixos significativos, provocando uma redução expressiva dos custos à medida que a produção aumenta, (2) efeitos de aprendizagem, (3) efeitos de coordenação, derivados da cooperação entre agentes que enfrentam o mesmo tipo de situação, e (4) expectativas adaptativas (FIANI, 2002, p.50).

⁴⁰ Isso é exemplificado por Moraes (2002, p.79), no caso de uma sociedade enveredar por uma rota de crescimento, na qual, desde seus primórdios, encontra-se assentada sobre instituições eficientemente adaptativas, que lhes permitem a tomada de decisões em direção ao aproveitamento dos ganhos advindos da generalização do comércio e da divisão do trabalho – “*Não se pode entender como isso se processa no presente sem se remeter ao desenvolvimento gradual das instituições*”.

Estado e do grau de legitimação que avoca esta combinação perante a sociedade através dos processos políticos institucionalmente instituídos, como bem colocado por Morais (2006)⁴¹.

1.3. Breve Análise dos Elementos Conceituais: proposição da composição de um referencial teórico híbrido

O que se busca no exame realizado na tese é utilizar um referencial híbrido que dê conta de explicar as mudanças ocorridas. A teoria neoclássica não provê recursos para tal, dado que segundo seus preceitos a história não importa. Wiseman (1990) ao realizar suas críticas a este corpo teórico, constata que a busca de uma solução que leve a uma situação ‘ótima de Pareto’ ou de ‘arranjo eficiente’, que será igual em todos os países, independentemente dos arranjos institucionais existentes – resulta em uma banalização das diferenças presentes entre as diversas federações. Isso por conta da não incorporação das teorias sobre governo, burocracia ou administração e evolução política aos resultados obtidos. Apesar do estudo desenvolvido não trabalhar com a comparação entre os países, fica evidente a importância da internalização das instituições à análise.

Novamente, convém repetir o caráter a-histórico inerente ao *homo economicus* revelado pela teoria neoclássica. A ausência do atributo histórico, segundo North (1990) não possibilita um exame mais abrangente, no que se refere aos rumos tomados pela sociedade – evolução social e econômica, fundamentais para a compreensão do cenário atual brasileiro com relação às políticas públicas, em especial a previdenciária. Vale evidenciar que o conjunto de mudanças no campo social e econômico é explicado pelas transformações tecnológicas e institucionais, associadas à dependência histórica.

Nesse sentido, a abordagem conceitual será dada por um *mix* de elementos que possibilitem a compreensão da trajetória nacional quanto as suas escolhas políticas e seus efeitos sobre a sociedade, como um todo. A idéia é não utilizar as teorias como uma ‘camisa de força’, como colocado por Werneck Vianna (2007). Também, é interessante lembrar as ponderações apresentadas por Jorge Vianna Monteiro⁴² no estudo realizado anteriormente⁴³

⁴¹ O estudo que Morais (2006) realizou versa acerca das políticas empreendidas pelo Estado, na verdade uma subunidade nacional, na esfera industrial.

⁴² Jorge Vianna Monteiro é adepto da Escola da ‘Escolha Pública’ (*Public Choice*).

em 2003, quanto às relações empreendidas entre as esferas de governo no Brasil, tendo em vista o provimento das demandas sociais, no que se relaciona ao uso de modelos teóricos para compreender os comportamentos adotados pelos diversos agentes envolvidos no cenário, dado que ao estabelecer um caso limite – *“a perfeição, praticamente impossível de ocorrer, devido a abstração implícita nela. Assim, quando da realização de um estudo são efetuados aproximações ao modelo idealizado, ou seja, são analisados seus pontos de aderência”* (MILWARD a, 2003, p. 14). As considerações destes dois estudiosos são levadas à risca neste estudo.

O desenvolvimento do trabalho não contará com o uso de estratégias retóricas⁴⁴ para possibilitar o convencimento de uma dada abordagem, tal como efetivadas por North⁴⁵ – em sua tentativa inicial em convencer da possibilidade de integração do instrumental institucionalista à teoria neoclássica e de como estudar instituições representa algo relevante para teoria econômica –; e, pelos economistas neoclássicos, em fazer frente às anomalias e limitações de sua teoria frente às suas falhas em lidar com a realidade.

É importante evidenciar, ainda, no que se refere a North, a sua rejeição à teoria neoclássica como modelo de interpretação no estudo da história econômica, como bem observado por Fiani (2003), em seu exame quanto aos conceitos desenvolvidos por este teórico tendo em vista o papel institucional do Estado. O modelo de análise histórica proposta por North *“deduz a relação entre Estado e instituições a partir de um modelo mais geral, que permite analisar ‘the changing structure of economics over time’”* (NORTH In: FIANI, 2003, p.136). Retomando Monteiro (In: MILWARD a, 2003), a endogeneização das instituições se faz premente para se compreender os comportamentos adotados dos agentes, em virtude de

⁴³ Milward (2003) ao efetivar seu estudo sobre as relações intergovernamentais quanto às demandas sociais no Brasil, tendo como pano de fundo o federalismo fiscal, verificou a inadequação da teoria neoclássica em prover recursos conceituais para compreender a adoção de determinados comportamentos das esferas governamentais quanto ao provimento de bens e serviços públicos. A autora lançou mão de um instrumental analítico híbrido com o intento de subsidiar a sua análise, composto por um *mix* de elementos das teorias neoinstitucionalista e neoclássica.

⁴⁴ Foram várias as estratégias retóricas utilizadas pelos adeptos da teoria neoclássica para fazer frente as anomalias. *“A mais geral foi a de tentar identificar sua própria escola com o ‘núcleo’ ou ‘core’ da teoria econômica. (...) Uma segunda estratégia da escola neoclássica foi a de incorporar ou cooptar as contribuições das outras escolas, subsumindo-as, com diversos graus de radicalidade às teorias que lhe são específicas.”* (BRESSER-PEREIRA, 2003, p.8). North (In: GALA, 2003b) também vai fazer uso da retórica para convencer novos adeptos, sua estratégia estará centrada em tentar absorver a teoria neoclássica como um caso particular da sua proposição. Inicialmente, North faz *“questão de apresentar seu ‘aparato’ como complementar à economia neoclássica. Apresenta, em seguida, a possível omissão desta em relação à incorporação de algum instrumental do tipo institucionalista de forma branda, como uma ‘não-apreciação’.”* (GALA, 2003b, p.127).

⁴⁵ Verificar em Gala (2003a, b).

mudanças na matriz institucional de um Estado, independentemente da categorização acadêmica.

2. SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

Essa seção consiste numa análise, em linhas gerais, do sistema de proteção social adotado no mundo ocidental desenvolvido, o chamado *Welfare State*. Procura-se entender o seu ciclo de vida – gênese, desenvolvimento, auge, crise e nova configuração – à luz das ferramentas conceituais tratadas no capítulo anterior. A exposição do percurso efetuado pelos países centrais tem em vista propiciar melhor compreensão tanto da formação do Estado contemporâneo, e de seu papel na conformação das instituições de bem estar, quanto do papel desempenhado pelos atores sociais e suas organizações nas mudanças ocorridas. Os desafios atuais frente aos problemas sociais são também enfocados sob a perspectiva dos conflitos e negociações que se dão entre posições que se defrontam na arena institucional.

2.1. A Questão Social no Mundo Ocidental: o prelúdio

Os problemas sociais, no período anterior a 1900, eram vislumbrados do ponto de vista individual, ou seja, “[...] *a causa fundamental dos apuros e da miséria sociais devia ser encontrada nas pessoas ou circunstâncias individuais das vítimas, sendo usualmente atribuída a uma fraqueza moral*” (MARSHALL, 1967, p.29). Na verdade, havia uma resistência muito grande em aceitar a presença de causas sociais ditas impessoais, dado que isso implicaria em um defeito que fosse inerente ao próprio sistema existente. O papel do Estado residia na ocupação com os miseráveis e os desamparados, sua intervenção não entrava em choque com a vida ‘normal da comunidade’ (MARSHALL, 1967). Essa percepção reflete o predomínio do liberalismo e de seu principal sustentáculo: o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado.

O liberalismo econômico, segundo as observações de Polanyi (2000, p.166), se colocou como princípio organizador de uma sociedade engajada na criação de um sistema de mercado, “*que evoluiu para uma fé verdadeira na salvação secular do homem através de mercado auto-regulável*”. A expansão desse sistema, no século XIX, significou a existência do comércio livre internacional, do mercado de trabalho competitivo e do padrão-ouro⁴⁶ – eles formavam um conjunto (POLANYI, 2000).

⁴⁶ Sistema de câmbio fixo com mercadoria-padrão (ouro). Os países participantes fixavam uma certa massa de ouro pela qual sua moeda podia ser livremente convertida, sendo o BC obrigado a trocar por ouro as cédulas por ele emitidas. As paridades bilaterais eram determinadas de acordo com seus respectivos valores em termos de ouro. As moedas tinham lastro em ouro e eram conversíveis em ouro. A quantidade papel-moeda em circulação

As sociedades pré-capitalistas, por sua vez, não privilegiavam as forças de mercado. A assunção de algumas responsabilidades sociais tinha por intento a manutenção da ordem social e a punição da vagabundagem. A garantia do bem comum não era objeto de alcance do Estado. Têm-se, além da caridade privada e ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais, identificadas como primeiras formas de políticas sociais⁴⁷. Exemplo disso são as leis inglesas, que se desenvolveram no período que antecedeu a Revolução Industrial; e, que, mais adiante, se disseminaram pela Europa antes deste marco histórico (CASTEL *In*: BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006; POLANYI, 2000): Estatuto dos Trabalhadores (1394); Estatuto dos Artesãos (Artífices) (1563); Leis dos Pobres Elisabetanas (que se sucederam entre 1531 e 1601); Lei de Domicílio (*Settlement Act*) (1662); *Speenhamland Act* (1795); e, Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*) (1834).

Essas regulamentações estabeleciam um código coercitivo do trabalho, além de apresentar um caráter punitivo, repressivo e não protetor. Elas tinham por fundamentos comuns:

[...] estabelecer o imperativo do trabalho a todos que dependiam de sua força de trabalho para sobreviver; obrigar o pobre a aceitar qualquer trabalho que lhe fosse oferecido; regular a remuneração do trabalho, de modo que o trabalhador pobre não poderia negociar formas de remuneração; proibir a mendicância dos pobres válidos, obrigando-os a se submeter aos trabalhos “oferecidos” (CASTEL *In*: BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006, p.48).

A principal função dessas legislações sociais residia no impedimento da mobilidade do trabalhador; com isso tinha-se a manutenção da organização tradicional do trabalho. Na verdade, elas agiam na interseção da assistência social e do trabalho forçado. O abandono destas medidas de proteção, no auge da Revolução Industrial, lançará os pobres à condição de “*servidão da liberdade sem proteção*”, no contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada *questão social*” (BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006, p.51)⁴⁸.

em um país era estritamente proporcional ao nível de suas reservas. Dessa forma, controlava-se a inflação e gerava-se confiança no sistema (MILWARD b, 2003).

⁴⁷ Vale salientar que o antigo sistema de proteção social mobilizava a família, a comunidade e as associações filantrópicas e religiosas e vigorou até o momento da intervenção das categorias profissionais e do Estado, na assunção das funções clássicas de proteção social, já no final do século XIX e no início do século XX (VIANA *et* LEVCOVITZ, 2005).

⁴⁸ Girotti (*In*: VIANA *et* LEVCOVITZ, 2005, p.17), em uma exposição de nota de rodapé, expõe que com o início do processo de proletarização e a emergência das relações de produção capitalistas tem-se o surgimento de

O surgimento de novas regulamentações sociais e do trabalho pelo Estado foi decorrente das lutas pela jornada normal de trabalho nas sociedades capitalistas – tem-se a reação à exploração extenuante, fundada na mais-valia absoluta com a extensão do tempo de trabalho, e a reação também à exploração do trabalho de crianças, mulheres e idosos – e pelo valor da força de trabalho – o salário, que deveria garantir os meios de subsistência necessários à manutenção do seu possuidor –, na segunda metade do século XIX, como bem colocado por Marx (1966) em sua obra *O Capital*. A burguesia, por seu turno, vai buscar estratégias para lidar com a pressão dos trabalhadores, que vão desde as ações de repressão direta pelo Estado, até concessões formais, na forma de implementação de leis pontuais. Vale evidenciar que essa regulamentação, em alguns momentos, não será levada à risca, em função da avidez dos capitalistas por mais-trabalho (MARX, 1966).

A preponderância do liberalismo se estende pelo período compreendido entre meados do século XIX e a terceira década do século seguinte. A ausência da intervenção estatal, expressa pela metáfora da ‘mão invisível’⁴⁹, se coloca como condição para que se efetive o predomínio do mercado como regulador das relações econômicas e sociais no sentido de produção do bem comum, ou seja, assegurar a produção capitalista. As teses de David Ricardo e, sobretudo de Adam Smith, dão os alicerces do Estado liberal, quanto à sua débil intervenção no sentido de garantir direitos sociais sob o capitalismo liberal.

Uma síntese de alguns elementos essenciais da doutrina do ‘*laissez-faire*’⁵⁰ ajuda a compreender a reduzida intervenção estatal, na forma de políticas sociais, nesse período:

- a) Predomínio do individualismo – os liberais consideravam o indivíduo e não a coletividade como sujeito de direito [...];
- b) O bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo – para os liberais, cada indivíduo deve buscar o bem-estar para si e a sua família por meio da venda de sua força de trabalho no mercado. Assim, não cabe ao Estado garantir bens e serviços públicos para todos. Nessa perspectiva, cada um, individualmente, deve garantir seu bem-estar, o que levaria todos os indivíduos a atingir uma situação de bem-estar. Tal princípio se funda em outro – a liberdade em detrimento da igualdade;

um fenômeno novo: “*de pauperização de massa, diferente da pobreza anterior (do mundo feudal). [...] A nova pobreza, dessa forma, não foi um fenômeno conjuntural, mas decorrente das transformações econômicas e sociais, isto é, da passagem do mundo feudal para o capitalista. [...] a razão da insegurança mudou: aos fatores naturais e políticos da dependência foram agregados fatores mais temíveis, os econômicos e sociais*”.

⁴⁹ Esse termo foi introduzido por Adam Smith, em sua obra *A Riqueza das Nações*, publicada em 1776, para descrever como numa economia de mercado, apesar da inexistência de uma entidade coordenadora do interesse comum – o Estado –, a interação dos indivíduos, por meio dos mercados, resulta em uma alocação eficiente de recursos, em condições ideais.

⁵⁰ *Laissez-faire* é a contração da expressão em língua francesa *laissez faire, laissez aller, laissez passer*. Esta expressão se refere à ideologia liberal predominante no cenário internacional até a década de 30, do século XX.

c) Predomínio da liberdade e competitividade – a liberdade e a competitividade são entendidas como formas de autonomia do indivíduo para decidir o que é melhor para si e lutar por isso. Os liberais não reconhecem que a liberdade e a competitividade não asseguram igualdade de condições nem de oportunidade para todos.

d) Naturalização da miséria – os liberais vêem a miséria como natural e insolúvel, pois decorre da imperfectibilidade humana, ou seja, a miséria é compreendida como resultado da moral humana e não como resultado do acesso desigual à riqueza socialmente produzida.

e) Predomínio da lei da necessidade. Baseados nas teses malthusianas, os liberais entendem que as necessidades humanas básicas não devem ser totalmente satisfeitas, pois sua manutenção é um instrumento eficaz de controle do crescimento populacional e do conseqüente controle da miséria.

f) Manutenção de um Estado mínimo. Para os liberais, o Estado deve assumir o papel “neutro” de legislador e árbitro, e desenvolver apenas ações complementares ao mercado. Sua intervenção deve restringir-se a regular as relações sociais com vistas a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado.

g) <concepção de que> As políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício. Para os liberais, o Estado não deve garantir políticas sociais, pois os auxílios sociais contribuem para reproduzir a miséria, desestimulam o interesse pelo trabalho e garantem a acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado.

h) <concepção das políticas sociais como paliativo> Como, na perspectiva liberal, a miséria é insolúvel e alguns indivíduos (crianças, idosos e deficientes) não têm condições de competir no mercado de trabalho, ao Estado cabe apenas assegurar a assistência mínima a esses segmentos, como um paliativo. A pobreza, para os liberais, deve ser minorada pela caridade privada. (BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006, p.61/2).

A busca do interesse próprio pelos indivíduos levaria à maximização do bem-estar coletivo. Tem-se a fundação de uma sociedade alicerçada no mérito de cada um em potencializar suas capacidades. Daí o *darwinismo* social⁵¹ se colocar, de forma conjunta ao liberalismo, no sentido de justificar a pobreza pós-revolução industrial, como causada pelos indivíduos que não obtiveram êxito em seus empreendimentos. A inserção social dos indivíduos se define por mecanismos de seleção natural.

A intervenção do Estado com vistas à garantia dos direitos sociais sob o capitalismo liberal emergiu, segundo Lux (*In*: BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006), de uma disputa política intensa entre os liberais e os com os chamados reformuladores sociais. O Estado, para os liberais, não deveria intervir na regulação das relações de trabalho e, muito menos, se preocupar com o atendimento das necessidades sociais. Por outro lado, há um contra-senso,

⁵¹ O darwinismo social é a tentativa de se aplicar a teoria da seleção natural de Charles Darwin – *A Origem das Espécies*, publicada em 1859 –, em buscar a explicação da diversidade de espécies de seres vivos através do processo evolutivo, nas sociedades humanas. Ela foi utilizada como justificativa da existência de pobreza no período após a Revolução Industrial, no sentido de que os que estavam pobres eram os menos aptos (segundo a teoria de Darwin) e os mais ricos que evoluíram economicamente seriam os mais aptos a sobreviver por isso os mais evoluídos. Maiores detalhes sobre esta Escola do pensamento socioeconômico, consultar Sandroni (2005).

por parte deles, quanto ao papel do Estado em garantir os interesses de estabelecimento do mercado livre na sociedade civil.

O Estado europeu liberal do século XIX foi pródigo no reconhecimento dos direitos civis orientados para a garantia da propriedade privada (MARSHALL, 1967 e COUTINHO, 1996). Ao Estado cabia proteger o direito à vida, à liberdade individual e os direitos de segurança e propriedade. Esse Estado liberal tinha características de Estado policial e repressor e sua função primordial era não intervir na liberdade individual (PEREIRA, 2000), de modo a assegurar que os indivíduos usufríssem livremente seu direito à propriedade e à liberdade (BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006, p.63).

Um passo importante para a mudança de percepção da questão social, no sentido de responsabilidade individual para o sistema capitalista, foi dado pela depressão econômica no último quartel do século XIX, no mundo ocidental, que derivou em desemprego em massa e, mais adiante, a eclosão de greves, denunciando o baixo nível do padrão de vida dos trabalhadores⁵². Isso trouxe à tona a realidade da classe trabalhadora. Nesse contexto, tem início o reconhecimento da necessidade de reavaliação dos direitos do cidadão e das obrigações do Estado para com este. Esse reconhecimento e as tentativas feitas para preencher essa necessidade deixaram marcas no pensamento político da época, bem como, nas plataformas dos partidos políticos⁵³ (MARSHALL, 1967).

O que é importante destacar é que o nascimento de uma nova ‘era’ no campo da política social resulta de mudanças na concepção dos problemas sociais, em boa parte decorrentes da mobilização e da organização da classe trabalhadora. Essas atitudes foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal na passagem do século XIX para

⁵² A Depressão de 1873-1886 e as dificuldades agrárias da década de 1870 ampliaram a tensão. O baixo padrão de vida dos trabalhadores é dado pela subnutrição, carga de trabalho extensa, precariedade nas instalações fabris e habitacional, saúde, qualidade de vida, trabalho feminino e infantil, baixos salários, poluição e promiscuidade. (Polanyi, 2000).

⁵³ Naquele período, o pensamento político foi marcado por posições diferentes: (i) a escola socialista autêntica, que se originou da crença de que o ‘sistema capitalista’ de empresa privada e uma economia de mercado competitivo é ineficiente e injusto – linha de pensamento que os fabianos seguiram inicialmente; (ii) a segunda linha de pensamento era a que mais fortes representantes possuía na época. “*Seus adeptos admitiam que o sistema econômico deixava muitas necessidades insatisfeitas e distribuía suas recompensas de modo não equitativo, mas sustentavam que, nas tarefas puramente econômicas de produção e de distribuição de bens, era superior a qualquer outro que pudesse vir a ocupar seu lugar*” – os adeptos dessa linha não desejavam nenhuma mudança drástica do sistema, dado que acreditavam que “*o sistema não podia sanar seus defeitos sociais por si mesmo, reconheciam a responsabilidade e o direito do Estado de intervir e compulsoriamente modificar e complementar suas operações*”; (iii) a última posição apresentou menor importância, porque sua “*influência estava em declínio. Seus representantes foram os conservadores que pensavam que não havia nada de muito errado com o sistema econômico e que o principal objetivo do Governo devia ser o de fazer que o sistema encontrasse todo o apoio e estímulo para prosseguir em seu bom desempenho*” (MARSHALL, 1967, p.36/7).

Segundo Marshall (1967), é digno de atenção a frequência que se encontram os termos “socialista” e “socialismo” nos discursos e escritos daquele período. Importa salientar que as definições de socialismo eram as mais variadas.

o XX – “as críticas ao liberalismo deram vazão ao processo de desmercantilização da sociedade capitalista conduzido por forte pressão social organizada e operada por um novo tipo de Estado” (POCHMANN, 2004, p.4). O surgimento das políticas sociais deu-se de forma gradativa e diferenciada nos países, conforme “o nível de pressão dos trabalhadores, grau de desenvolvimento das forças produtivas e das correlações e composições de força no âmbito do Estado”. O Estado capitalista, por sua vez, passou a “assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade” (BEHRING et BOSCHETTI, 2006, p.64).

Todas as políticas de reforma social que tomavam corpo no período de transição do século XIX para o XX [...] se originavam na crença de que o Estado era responsável (dentro de certos limites) pelo bem-estar da “massa do povo” e que estava investido da autoridade de interferir (até certo ponto) nas liberdades individual e econômica a fim de promover o referido bem-estar. A novidade dessa idéia residia na sua divergência da idéia predecessora segundo a qual o Estado se ocupava apenas com os miseráveis e os desamparados, e que sua ação em benefício deles não deve entrar em choque com a vida normal da comunidade (MARSHALL, 1967, p.33).

As intervenções reconhecidas como inéditas do Estado na esfera da proteção social e de suas políticas, nos últimos decênios do século XIX, são conseqüências de grandes acontecimentos na estrutura econômica e no sistema político das sociedades capitalistas centrais no marco da Revolução Francesa –, e a constituição dos Estados nacionais”⁵⁴ (FLORA et HEIDENHEIMER In: PEREIRA, 2008, p.31). Essas mudanças significaram a configuração de um novo perfil de Estado e de suas políticas, diferenciando-se do padrão de comportamento estatal até então existente: autoritário e paternalista.

Tem-se com isso, o preâmbulo do *Welfare State*. O passo decisivo para a grande mudança foi germinada por Otto Von Bismarck⁵⁵, na década de 1880, na Alemanha, com o estabelecimento do primeiro sistema de seguro social. Sistema esse composto por três seguros compulsórios: o seguro saúde (1883), o seguro de acidentes de trabalho (1884) e o seguro de velhice e invalidez (1889). Em torno de 1910, já era perceptível em todos os países da Europa

⁵⁴ A constituição de um Estado nacional moderno significa o estabelecimento de um Estado limitado territorialmente, que detenha poder de coerção de última instância e de soberania perante aos indivíduos e grupos, sob sua jurisdição e, e a outros Estados nacionais igualmente soberanos. A soberania deste Estado-nação é que concede a este Estado o poder discricionário de instituir, gerir, financiar e até mesmo prover políticas de interesse de seus membros, sem interferências externas. Os atributos de autoridade que este Estado possui contrastam com os antigos atributos da vida medieval (BENDIX, 1996).

⁵⁵ O projeto do seguro social, dado pelo modelo Bismarckiano alemão, não teve origem na classe operária alemã, altamente politizada. Mas, da burocracia estatal, “recebendo a oposição veemente do movimento operário e o apoio dos partidos conservadores. O seguro social foi assim criado como um instrumento de cooptação de setores da classe operária, de forma a diminuir o seu potencial revolucionário” (FLEURY, 1985, p.6).

princípios de um movimento em prol de um sistema completo e coligado sob o qual os trabalhadores estariam segurados contra todas as contingências nas quais o sustento por meio de salários fosse perdido ou interrompido por qualquer outra causa, que não fosse a cessação voluntária no trabalho (MARSHALL, 1967). Apesar da universalização do princípio, esse movimento se deu com diferentes graus de aplicação e implementação ao longo do tempo.

As políticas sociais [...] surgem como respostas, desenvolvidas no interior das sociedades nacionais e através do Estado Nacional, aos dilemas sociais que decorrem da operação do mercado capitalista. Tais dilemas, e as respostas que desencadeiam, ganham evidência com a expansão do trabalho assalariado, do processo de urbanização e das alterações ocupacionais e demográficas que se associam à emergência da indústria moderna. Entretanto, as diferentes configurações institucionais em que as políticas sociais se articulam nos Estados Nacionais derivam das escolhas e coalizões efetuadas pelos atores sociais, sob certas condições presentes nas diversas trajetórias do desenvolvimento capitalista. (DELGADO, 2001, p. 57)

O resultado disso foi a alteração da relação existente entre empregador e empregado, não somente pelo vínculo monetário, como também, pelo contrato de trabalho – peça fundamental da economia de mercado livre⁵⁶ –, ao acrescentar uma cláusula de uma nova obrigação mútua. Tem-se a constituição de um novo fenômeno político, dada pela instituição do seguro compulsório: uma espécie de relação contratual entre o segurado e o Estado (MARSHALL, 1967). Uma nova matriz institucional começa a se implantar no Ocidente desenvolvido. O gradativo processo de construção de arranjos institucionais destinados a garantir direitos sociais, todavia, vai obedecer às especificidades nacionais. A ‘*path dependency*’ de cada país vai determinar os limites para a ação dos atores com suas propostas e ideologias sobre a montagem diferenciada dos seguros sociais nos vários países europeus na primeira metade do século XX⁵⁷, o que por sua vez, pavimentará os caminhos singulares de institucionalização do *Welfare State*, no pós Segunda Guerra.

⁵⁶ Para os liberais, o mercado de trabalho deveria estar livre da interferência estatal. Eles tinham crença no poder de auto-regulação das forças de mercado, para estabelecer o ajuste entre a oferta e a demanda do trabalho e o seu valor.

⁵⁷ Ver Flora e Heidenheimer (*In*: WERNECK VIANNA, 2000).

2.2. Welfare State: a era de ouro

O *Welfare State* é uma referência essencial para as reflexões acerca do Estado contemporâneo, conforme observa Werneck Vianna (1990). Isso é dado pelo fato de que a grande maioria dos países possui mecanismos de proteção social de natureza pública, muito semelhante sob a perspectiva formal – em geral programas previdenciários, assistenciais e de saúde –; e diversificado quanto à sua operação – formas de financiamento, cobertura, tipos de programa e acesso.

A emergência deste Estado na sociedade industrial⁵⁸ é atribuída por Peter Flora (*In: WERNECK VIANNA apud DRAIBE et AURELIANO, 2000*) aos problemas conexos aos processos de modernização, enfatizando que, no plano das instituições, as soluções variarão segundo fases e características do processo de desenvolvimento político. Não cabe nesse trabalho expor comentários acerca da tipologia de *Welfare State* existente, dado que isso já foi devidamente explorado por outros pesquisadores⁵⁹.

Importa salientar a observação apresentada por Esping-Andersen⁶⁰ (*In: WERNECK VIANNA, 2000*), quanto ao fato de grande parcela da literatura, que explica as origens e

⁵⁸ As características essenciais da sociedade industrial (da metade do século XIX à metade do século XX) ressaltadas por diversos autores, tais como: Aron, Landes, Toffler, Hegedus, dentre outros foram resumidas por De Masi (2003, p.19): “1) concentração de grandes massas de trabalhadores assalariados nas fábricas e nas empresas financiadas e organizadas pelos capitalistas de acordo com o modo de produção industrial; 2) predomínio numérico dos trabalhadores no setor secundário em comparação aos do setor primário e terciário; 3) predomínio da contribuição prestada pela indústria à formação da renda nacional; 4) aplicação das descobertas científicas ao processo produtivo na indústria; 5) racionalização progressiva e aplicação da ciência na organização do trabalho; 6) divisão social do trabalho e sua fragmentação técnica cada vez mais capilar e programada; 7) separação entre o lugar onde se vive e o local de trabalho, entre sistema familiar e sistema profissional, com a progressiva substituição da família extensa pela família nuclear; 8) progressiva urbanização e escolarização das massas; 9) redução das desigualdades sociais; 10) reforma dos espaços em função da produção e do consumo dos produtos industriais; 11) maior mobilidade geográfica e social; 12) aumento da produção de massa e crescimento do consumismo; 13) fé em um progresso irreversível e em um bem-estar crescente; 14) difusão da idéia de que o homem, em conflito com a natureza, deve conhecê-la e dominá-la; 15) sincronização do homem não mais de acordo com os ritmos e os tempos da natureza, mas com os incorporados nas máquinas; 16) concessão do predomínio aos critérios de produtividade e de eficiência entendidos como único procedimento para a otimização dos recursos e dos fatores de produção; 17) convicção de que para alcançar escopos práticos existe ‘one best way’, um único caminho ótimo a ser instituído, preparado e percorrido; 18) possibilidade de destinar a cada produto industrial um local preciso (a fábrica) e tempos precisos (padrão) de produção; 19) presença conflitual, nas fábricas, de duas partes sociais – empregadores e empregados – distintas, reconhecíveis, contrapostas; 20) possibilidade de reconhecer uma dimensão nacional dos vários sistemas industriais; 21) existência de uma rígida hierarquia entre os vários países, estabelecida com base no Produto Nacional Bruto, na propriedade das matérias-primas e dos meios de produção”.

⁵⁹ Draibe e Aureliano (1989) e Draibe (1988), segundo a exposição de Werneck Vianna (1990).

⁶⁰ Essa observação encontra-se presente em uma nota de final de texto. Esse pesquisador ao introduzir na análise o movimento concreto dos atores, busca superar “as deficiências que vê tanto no que chama a abordagem estruturalista (que inclui as explicações baseadas na lógica da industrialização e na lógica do capitalismo)

funções dos mecanismos de seguridade no capitalismo contemporâneo, descuidar de um aspecto importante na diferenciação dos caminhos tomados: o movimento concreto dos atores. Isto é pertinente, em virtude do entendimento que se faz necessário para compreender determinadas trajetórias percorridas pelos países⁶¹.

A implantação desse novo padrão de Estado foi testemunhada no final da Segunda Guerra⁶². A propagação do termo Welfare State⁶³ foi efetivada pelos ingleses⁶⁴ com o intento de expor uma “*espécie de mundo novo no qual queriam viver*” (WERNECK VIANNA, 2000, p.11). Isso é dado com a publicação do Relatório Beveridge ao Parlamento Inglês em 1942, que continha os resultados dos estudos realizados sobre a seguridade social e apresentava a proposta de reforma⁶⁵ que foi aprovada e colocada em prática a partir de 1946.

Vale observar que a criação das bases econômicas, políticas e ideológicas para o provimento público do bem-estar foram dadas a partir da década de 30. O marco inicial desse processo pode ser identificado na Grande Depressão⁶⁶ – considerada o pior e o mais longo

quanto na abordagem institucional – segundo o qual o Welfare State é atribuído à força de certas instituições, como a Democracia – e mesmo em algumas análises de classe que acentuam a mobilização” (WERNECK VIANNA, 2000, p.44).

⁶¹ No que se refere às trajetórias percorridas pelos países quanto à concepção de seu Welfare State, Mishra (In: PEREIRA, 2008, p.44) expõe que os elementos que a compõem, “*ancorados nas conquistas sociais iniciadas nos fins do século XX*”, apresentam peculiaridades institucionais e históricas limitadas. Apesar desses elementos, não exibirem ocorrência homogênea e facilidade de percepção.

⁶² Viana e Levcovitz (2005, p.21) expõem em seu artigo algumas condições especiais que estão na raiz do surgimento do WS no pós-guerra: “*a expansão do emprego e a incorporação dos ganhos de produtividade pelos salários; o crescimento de um consumo de massas; a teoria econômica keynesiana que legitima a intervenção pública; e o crescimento da capacidade administrativa do Estado*”.

⁶³ Em uma nota de final de texto Werneck Vianna (2000), expõe que o termo Welfare State, segundo Flora e Heidenheimer, passou a ser usado na Inglaterra em 1941. Ao passo que, a sua difusão somente se deu no ano seguinte, após a publicação do Relatório Beveridge, no final da Segunda Guerra.

⁶⁴ É interessante observar que a Inglaterra que desenvolveu uma forte cultura liberal, termina por desenvolver pós Segunda Guerra maior presença do Estado, na organização e na própria gestão do sistema de proteção social.

⁶⁵ Transcrevo parte do Relatório de William Beveridge, apresentado em novembro de 1942, para o Parlamento Inglês, retirado de Werneck Vianna (2000, p.17): “*O Plano de Seguridade Social é [...] fundamentalmente um meio de redistribuir a renda, priorizando as necessidades mais urgentes e fazendo o melhor uso possível dos recursos disponíveis (que) só pode ser levado a cabo por uma concentrada determinação da democracia britânica para libertar-se de uma vez por todas do escândalo da indigência física para a qual não existe justificativa nem econômica nem moral [...] A prevenção da miséria, a diminuição e o alívio das enfermidades – objetivo especial dos serviços sociais – constituem, de fato, interesse comum a todos os cidadãos*”.

⁶⁶ A Grande Depressão também denominada de a Crise de 1929 reflete a crise mais geral do capitalismo liberal da democracia liberal. Ela atingiu, em primeiro lugar e mais profundamente, a economia norte-americana, espalhando-se em seguida para a Europa e os países da África, Ásia e América Latina. A crise iniciou-se no âmbito do sistema financeiro na chamada Quinta-Feira Negra (24/10/1929), que a história registra como o sendo primeiro dia de pânico na Bolsa de Nova York. Era um momento de intensa especulação na Bolsa, e a economia norte-americana estava em plena prosperidade (SANDRONI, 2005). Vale ressaltar que todos os países sentiram os efeitos desta Crise em suas economias, porém com graus distintos. Esse período de recessão econômica causou altas taxas de desemprego, quedas drásticas do produto interno bruto de diversos países, bem como quedas drásticas na produção industrial e nos preços das ações.

período de recessão econômica do século XX, tendo o seu término na Segunda Guerra –, quando houve modificações no processo de acumulação capitalista⁶⁷, que potencializaram o modelo fordista-taylorista⁶⁸ de organização e produção de bens e serviços – o capitalismo fordista⁶⁹ –, que resultou em uma redefinição do papel do Estado.

[...] os processos de modernização, industrialização, urbanização e expansão do mercado capitalista compõem o contexto geral que justifica a emergência do *Welfare State*, mas não como sua causa primeira e única. A formação do *Welfare State* não depende tão-somente das relações de poder ente classes sociais, mas de uma complexidade de fatores, tais como: ideologia das elites, compromissos entre o próprio bloco dominante, idiosincrasias do pessoal burocrático, ambiente cultural e institucional do País, além da diversidade de orientações culturais das elites administrativas e da herança das políticas na área social. (FERRERA In: VIANA et LEVCOVITZ, 2005, p. 25).

As idéias de Keynes⁷⁰ tiveram um papel importante nesse contexto de mudança paradigmática, dado que ele abraçou a reforma promovida, tendo um papel importante no desenvolvimento do plano de Beveridge – que tinha por objetivo a redistribuição da renda, além de contribuir para a regularização da demanda agregada, com a definição de um piso à

⁶⁷ Viana e Levcovitz (2005, p.34) expõem em seu estudo que a história recente dos sistemas de proteção social encontrava-se marcada pela crise. Isto devido às condições existentes à época de sua expansão, a partir da Segunda Guerra – “*como o crescimento industrial baseado no ‘fordismo’, estrutura demográfica equilibrada, estrutura familiar nuclear, situações socioculturais peculiares e apogeu do Estado-nação*” –, que já se encontravam fortemente estremecidos.

⁶⁸ Pode-se dizer que o século XX foi demarcado por este modelo (fordista e taylorista) na forma de organização e produção das mercadorias. Tem-se a organização do processo produtivo de massas de produtos homogêneos, operando através de grandes linhas de montagem. O fordismo agrega ao processo produtivo a noção de produção em série, ao passo que, o controle do tempo e dos movimentos dos operários no processo produtivo são resultados das idéias e estudos de Taylor. Importa salientar que esse modelo pautava-se na “*generalização/homogeneização da execução do trabalho. Conseqüentemente, necessitava de um contingente imenso de trabalhadores realizando funções repetitivas, mecânicas e simples, desprestigiando a especialização técnica e/ou a habilidade individual*” (SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.5). O modelo fordista-taylorista teve seu desenvolvimento associado à expansão capitalista mundial, com grande ascensão durante o Estado do Bem Estar Social. Ele também é considerado como o fundamento de uma sociedade de massas com padrões homogeneizantes, dado que este modelo “*organizativo ampliou-se para além do processo produtivo, constituindo os elementos necessários para a formação de uma cultura de massa que, refinada ideologicamente conforma o que chamamos de consumismo*” (SOUSA SANTOS In: SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.5).

⁶⁹ Vale salientar que o capitalismo fordista, sob forte influência do keynesianismo, passou por um período de expansão, a partir da década de 50 – o modelo fordista-taylorista levou cerca de duas décadas para ser estruturado e adquirir caráter mundial nos anos 50 –, provocando uma forte onda de consumo que deu origem ao período que Hobsbawn classificou como ‘Os Anos Dourados’ (SANTOS, 2008). O capitalismo fordista combinou “*empresas com alta racionalização, centralização e integração vertical com sindicatos nacionais e com uma substancial expansão do Estado, além disso, usava a elevada especialização e mecanização da produção, a burocratização das empresas, o planejamento extensivo e o controle burocrático de ‘cima para baixo’*” (BONANNO, 2008, p. 27).

⁷⁰ Carvalho (2006) e Pereira (2008) evidenciam que Keynes foi considerado como um reformador radical em sua época, apesar dele não ser socialista, em que não perdeu uma oportunidade em mudar o capitalismo, tendo em vista a promoção da política de pleno emprego e de redistribuição de renda e riqueza. Marcuzzo (2005), por sua vez, salienta que o papel de Keynes na fundação do estado de bem-estar não foi investigado em detalhe. Talvez, o preenchimento desta lacuna estaria na sua tentativa, bem como de Carvalho (2006).

demanda agregada⁷¹ –, no que se refere a garantia de sua viabilidade financeira, discutindo direitos, contribuições e condições de acesso (CARVALHO, 2006⁷²).

The Beveridge Plan for social security was in strict accord with Keynesian reformism⁷³. It promoted income distribution through the protection against earnings losses, universal provision of health services and children's allowances. It worked to put a floor under aggregate demand so demand would not fall as much as employment in recessions, contributing to reduce output volatility. Finally, while the social insurance elements (retirement provisions) were to be funded by employees, employers and the State, the social assistance elements would be funded by the State (CARVALHO, 2006, p.24).

É nesse contexto de capitalismo 'regulado', que se tem a difusão do termo *social security* – seguridade social –, em contraposição à idéia de *social insurance* – o seguro social (WERNECK VIANNA, 2000). O termo Seguridade Social foi disseminado no pós-guerra com o intento de nomear toda uma área de atuação estatal, considerada decisiva para as políticas econômicas de inspiração keynesiana⁷⁴, adotadas no período. Esse termo apresenta um significado, que se mantém impreciso, bem como sua operacionalização, variável de país a país. Werneck Vianna (2000) salienta que segundo a literatura especializada, esse termo pode ser definido, a grosso modo, por duas vias.

⁷¹ Carvalho (2006) salienta que Keynes identificou o Plano Beveridge, em sua Teoria Geral, como um ataque ao mal do sistema capitalista. Marcuzzo (2005), por seu turno, evidencia em sua análise a desaprovação de Keynes à política liberal e sua descrença quanto ao funcionamento livre das forças de mercado como anterior a sua Teoria Geral.

⁷² Esse artigo discute as duas oportunidades, que Keynes teve de apresentar propostas de aperfeiçoamento do sistema capitalista, as primeiras relacionadas ao debate de como pagar pela Guerra e o segundo em torno do Plano Beveridge.

⁷³ As reformas promovidas por Keynes encontram-se inseridas no Plano de governo do Presidente norte-americano Franklin Roosevelt, aplicado entre os anos 1933-1940, para combater os efeitos da Grande Depressão econômica e recuperar a prosperidade dos Estados Unidos: o *New Deal* (Nova Política). Esta política previa intervenções estatais defendidas, de forma inovadora e antiliberal (embora capitalista), por Keynes. As medidas colocadas foram: “a) intervenção do Estado na economia, por meio de programas emergenciais de obras públicas, com vistas a atingir o pleno emprego; b) controle do sistema financeiro, libertando a política monetária das restrições do padrão ouro e desvalorizando o dólar para aumentar as exportações; c) regulamentação do incremento à produção industrial; d) controle da Bolsa de Valores e da subscrição das sociedades anônimas; e) criação de um Sistema de Seguridade Social que abarcava a aposentadoria para os trabalhadores, o seguro-desemprego e a transferência de renda a famílias pobres com filhos dependentes; f) criação de um salário mínimo nacional; g) decretação da liberdade sindical e da convenção coletiva do trabalho; h) programas de apoio à obtenção da casa própria; i) controle dos preços e da produção na agricultura, dentre outras” (PIERSON In: PEREIRA, 2008, p.45/6).

⁷⁴ Para Keynes as políticas econômicas deveriam ser planejadas de modo a estimular a demanda agregada, dado que ele entendia que o elevado nível de desemprego por conta da Crise, era resultante da insuficiência de demanda agregada. Segundo ele, a demanda agregada estaria muito baixa, em virtude da inadequada demanda por investimentos (FROYEN, 2001). Sendo assim, ele vai fornecer a base das políticas econômicas de combate ao desemprego, por meio de sua teoria. Sua teoria defende o uso das políticas monetária e fiscal para regular o nível da demanda agregada. Tem-se com isto, a promoção de políticas macroeconômicas de pleno emprego.

Na primeira forma de definição, o uso da expressão seguridade social, indica uma concepção de proteção social, alicerçada na suposição de que a cidadania implica, além dos direitos civis, surgidos no século XVIII, e políticos no século XIX, o “*elemento social que se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar social econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade*”⁷⁵(MARSHALL In: WERNECK VIANNA, 2000, p. 56) – ou seja, os direitos sociais⁷⁶ que emergiram no século XX. Tem-se nessa perspectiva, a associação dessa expressão com o entendimento da cidadania em sua plenitude⁷⁷. Ela é tida como a referência mais comum do *Welfare State* para muitos estudiosos, sobretudo europeus, isso é dado pela constatação da identificação da “*concepção européia de vida em sociedade*” (DELEECK In: WERNECK VIANNA, 2000) – “*cobertura ampla, acesso generalizado, altos aportes de recursos fiscais, gestão unificada, prestações razoavelmente homogêneas são traços associados a tal conceito de seguridade [...]*”. (WERNECK VIANNA, 2000, p.57).

A segunda percepção da seguridade social, por sua vez, busca demarcar de forma pragmática esse conceito⁷⁸. Ela indica os programas estabelecidos em âmbito governamental que salvaguardam os indivíduos em situações de interrupção ou perda de capacidade de

⁷⁵ Marshall ao estabelecer os períodos formativos dos três elementos da cidadania – os direitos civis no século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais no século XX – afirmou que houve “*uma melhoria das condições de trabalho e uma redução das horas de trabalho em benefício de todos aqueles empregados nas indústrias por elas regidas, negaram-se, meticulosamente, a dar essa proteção diretamente ao homem adulto – o cidadão par excellence [...] o código industrial se tornou um dos pilares do edifício de direitos sociais*” (MARSHALL 1988, p.18).

⁷⁶ A moderna concepção teórica de cidadania como conjunto de direitos (inclusive os sociais) alcançado em contextos democráticos e capitalistas (ou seja, em que se mantém as classes sociais e seus interesses conflitantes) está associado a Marshall, considerado por muitos autores o moderno teórico da cidadania. Para Roberts (1997), ele foi o primeiro estudioso a estabelecer uma distinção sociológica entre as cidadanias civil, política e social e, ao mesmo tempo defendeu uma interdependência necessária entre os três tipos de cidadania (ROBERTS, 1997). Segundo Pereira (2008, p.95), foi este sociólogo quem “*preencheu uma lacuna nas sugestivas reflexões sobre as razões sociais e históricas da emergência do Estado de Bem-Estar do segundo pós-guerra e dos motivos morais e políticos que os justificam*”. Foi a partir desse momento, que este autor se tornou “*uma referência obrigatória nos estudos e discussões sociológicas e políticas em escala mundial e ajudou a dimensionar a compreensão da política social para além de uma visão paternal ou contratual*”.

⁷⁷ A extensão da cidadania é vislumbrada pelo compromisso do Estado com a provisão do bem-estar não mais “*movido pela estreita preocupação de zelar pela ordem pública, punir a vagabundagem e manter em funcionamento o mercado de trabalho, e nem tampouco se restringia ao alívio da pobreza*”. Tem-se a imposição de outras motivações “*menos utilitaristas e focalizadas passaram a se impor, como a de prestar serviços e benefícios a um leque mais amplo de demandas e necessidades sociais, como um direito do cidadão*”. Em função disto, o fato de um indivíduo ser “*beneficiário da política social deixou de ser um estigma ou barreira à participação política e à plena cidadania, o que contribuiu para a instituição do sufrágio universal (se bem que masculino) em muitos países que adotaram medidas de seguro social*” (PEREIRA, 2008, p.41/42).

⁷⁸ De acordo com Werneck Vianna (2000), essa definição emblemática é encontrada em uma das publicações mais importantes da atualidade que lidam com o tema, o *Social Security Programs Throughout the World*.

aufferir rendimentos do trabalho e/ ou quando certos gastos especiais (decorrentes de casamento, nascimento ou morte) diminuem seu poder aquisitivo.

O que é importante mencionar é que estas duas formas de definição do conceito de seguridade social se colocam como sinalizações de percepções diferenciadas. Na verdade, há um *continuum* entre essas duas referências, polares entre si, resultando em conotação diferenciada – sistemas diferenciados – conforme o país, como já colocado, anteriormente. Essas diferenciações são resultantes de fatores exógenos aos mecanismos que caracterizam a seguridade – “vernaculares (*as línguas nacionais têm simbolismos próprios*), históricas (*distintas trajetórias resultam em especificidades políticas, econômicas e sociais*) e, ainda, dificuldades relacionadas com a variedade das estruturas de governo que caracterizam os Estados nacionais” (WERNECK VIANNA, 2000, p.57/8). Sendo assim, o conjunto de ações da seguridade social de cada país⁷⁹ irá apresentar características próprias, bem como, o seu arranjo do ponto de vista institucional – sua natureza (pública ou estatalmente regulada), organização administrativa e forma de financiamento aos programas (combinações entre recursos governamentais e contribuições de empregadores e/ou empregados)⁸⁰.

Da mesma forma que o desenvolvimento desse conjunto de ações de proteção social é diferenciado entre os países, também tem-se uma variação no interior dentro desses territórios quanto à sua trajetória. Cada país possui características próprias internas – de conformação histórico-territorial, política, sociais e econômicas –, que não permitem uma linearidade deste percurso. Tem-se a existência de “[...] *altos e baixos, bem como avanços, estagnações e retrocessos*”, devido às prioridades políticas, os instrumentos adotados e formas de efetivação. Esta última pode ser vislumbrada em diversas, por meio de “*parcerias com outras agências (incluindo entidades privadas mercantis e não mercantis) e ações realizadas, ora por governos federais, ora por autoridades locais*” (BRIGGS In: PEREIRA, 2008, p.45).

⁷⁹ Retomando as bases dos modelos de proteção social existentes hoje em dia, o seu desenvolvimento e do campo da política social tem por alicerces duas correntes: a tradição alemã, “*em que a política social é definida em função da autonomia do corpo social; as agências organizadoras de base voluntária exercem papel preponderante e cabe ao Estado normatizar*”; e, a inglesa, “*na qual o Estado tem papel predominante na política social, com função não só de regular, mas de prover e gerir bens e serviços sociais*”. (GIROTTI In: VIANA et LEVCOVITZ, 2005, p.20).

⁸⁰ De acordo com Ferreira (In: VIANA et LEVCOVITZ, 2005, p.32), a evolução histórica da proteção social pode ser interpretada pelo posicionamento adotado pelos diferentes países e sociedades, tendo em vista os seguintes aspectos: “*a quem e como oferecer a proteção, e quais os limites que lhe são conferidos*”. Essas características terminam por revelar os “*mecanismos de discriminação, redistribuição e organização do exercício da proteção social*”.

2.3. Welfare State: a crise

Após quase três décadas de sucesso – período denominado por Hobsbawn (1995) de ‘era dourada’⁸¹, – o Estado de Bem-Estar Social passou a enfrentar limites consideráveis e obstáculos crescentes à sua continuidade no centro do capitalismo mundial. A mudança de cenário se deu devido a diversos fatores, tais como: o término do desenvolvimentismo pós-guerra gerado pelo esgotamento dos acordos de Bretton Woods⁸²; as crises do petróleo; as crises de liquidez e a instabilidade do mercado financeiro internacional; e pelas condições requeridas de integração competitiva dado pelo processo de globalização, testemunhadas, sobretudo na década de 90.

No final da década de 60, os anos de ouro do capitalismo ‘regulado’ começaram a apresentar exaustão (HOBSBAWN, 1995), que culminou no colapso dos anos 70:

[...] As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções *mediadoras civilizadoras*⁸³ cada vez mais amplas, a absorção de novas gerações no mercado de trabalho, restrito já naquele momento pelas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, não são as mesmas, contrariando as expectativas de pleno emprego, base fundamental daquela experiência. As dívidas públicas e privadas crescem perigosamente... A explosão da juventude em 1968, em todo o mundo, e a primeira grande recessão – catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973-1974 – foram os sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à política social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia do capital, onde nunca se realizou efetivamente [...] (BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006, p.103).

A crise do petróleo, a severa recessão de 1973, o fim do acordo de Bretton Woods e a estagflação significaram uma decomposição dos Estados Unidos⁸⁴ enquanto centro multinacional capitalista, porém isto não significou perda de sua influência militar e política. Este período é visualizado por Harrison e Bluestone (*In*: BONANNO, 2008, p.29), como o “início da “volta em U” (*U-turn*) do capitalismo mundial, caracterizado por baixos salários, pelo trabalho em tempo parcial e pela desintegração do acordo capital-trabalho do pós-

⁸¹Essa denominação refere-se às elevadas taxas de crescimento alcançadas não só pelos países capitalistas desenvolvidos, como também pelo bloco socialista e parte do Terceiro Mundo nesse período.

⁸² Esses acordos deram origem ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e possibilitaram o disciplinamento do sistema monetário internacional por três décadas.

⁸³ Grifos das autoras.

⁸⁴ Tem-se na realidade uma sutil perda de hegemonia econômica dos Estados Unidos. Isto ocorre devido ao aumento da competitividade da parte do Japão e da Alemanha, como economias centrais polarizadoras de regiões inteiras (BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006).

guerra”. O capitalismo fordista apresentou grande dificuldade em escapar ao dilema entre recessão profunda ou inflação acentuada, tem-se com isto o enfraquecimento e o aparecimento de sérias contradições deste sistema (HARVEY (1992); HARVEY; AGLIETTA In: BONANNO, 2008) – “*na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez*” (HARVEY, 1992, p.135):

Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor “monopolista”). E toda tentativa de superar esses problemas de rigidez encontrava a força aparentemente invencível do poder profundamente entrincheirado da classe trabalhadora – o que explica as ondas de greve e os problemas trabalhistas do período 1968-1972 (HARVEY, 1992, p.135).

[...] nas sociedades ocidentais avançadas, o crescimento dos novos movimentos sociais, o protesto dos estudantes e as atividades contraculturais começaram a erodir a estabilidade do Fordismo. A crise econômica acelerou a desestabilização do “Alto Fordismo”⁸⁵. O aumento da competitividade nos mercados internacionais (resultante da recuperação total da Europa e da Ásia devido aos estragos provocados pela Segunda Guerra Mundial); insuficiência de investimento de capital em novas tecnologias e estagnação organizacional, o fracasso do desenvolvimento da política industrial, o aumento dos custos do bem-estar social e outros fatores, impuseram ao capitalismo do pós-guerra uma fase de desaceleração (BONANNO, 2008, p. 29).

A disfunção entre a rigidez da produção em larga escala⁸⁶ (e dos compromissos do Estado⁸⁷) e a flexibilização da política monetária⁸⁸ são vislumbradas como responsáveis pelo

⁸⁵ A expressão ‘Alto-Fordismo’ define o “*capitalismo do pós-guerra, ou do tipo maduro e hiper-racionalizado de Fordismo*” (ANTONIO et BONANNO In: BONANNO, 2008, p.27). Esse capitalismo do pós-guerra tinha por características: “*uma força de trabalho segmentada, uma ampla e complexa organização do corpo profissional, gerencial e técnico e meios de comunicação, informação, transporte e controle extremamente sofisticados*” (BONANNO, 2008, p.27). É interessante observar que os principais atributos deste período residem no elevado nível de intervenção do Estado – por meio da adoção de políticas Keynesianas –, e na inclusão de grupos de trabalho subordinados na administração da sociedade, apesar da existência de diferenças significativas entre os setores econômicos e as regiões geográficas. Bonanno (2008) ressalta que o ‘Alto-Fordismo’ foi responsável pelo aumento da inclusão de pessoas marginalizadas no sistema, além de elevar de forma substancial o salário e ampliar significativamente a participação do trabalho, este último em termos das democracias sociais. Sob este regime tem-se a expansão dos direitos civis, políticos e sociais e a ampliação da legislação regulatória. Esse pesquisador pondera que este sistema foi responsável pelo avanço das oportunidades iguais, ainda que os estratos inferiores da sociedade tenham sido pouco beneficiados.

⁸⁶ No período de 1974 a 1975 foi testemunhada uma crise clássica de superprodução.

⁸⁷ O que se constatou foi a intensificação da rigidez dos compromissos do Estado – “*à medida que programas de assistência (seguridade social, direitos de pensão etc.) aumentavam sob pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia expansões de base fiscal para gastos públicos*” (HARVEY, 1992, p.135/6).

⁸⁸ A política monetária expansionista se colocou como instrumento de resposta flexível ao problema de rigidez no capitalismo fordista. A capacidade de impressão de moeda – em qualquer montante – tinha por perspectiva a busca pela manutenção da estabilidade da economia. O resultado disso foi o surgimento da onda inflacionária que terminou por afundar a expansão pós-guerra (HARVEY, 1992).

declínio do capitalismo fordista⁸⁹ segundo Hobsbawn (1995), Harvey (1992) e Kurz (*In: SANTOS, 2008*). Pela primeira vez, tem-se no cenário internacional, a combinação de taxas de crescimento em trajetória de queda com altas taxas de inflação, isso trouxe consigo instabilidade de cunho político e econômico nos países. Novas estratégias foram adotadas tendo em vista essa conjuntura adversa, a busca pela redução do processo inflacionário foi dada por meio de um *“crescimento mais lento, da redução do poder das organizações trabalhistas, da aceitação de níveis mais elevados de desemprego e dos cortes nos salários sociais”* (AGLIETTA; AKARD; GORDON, EDWARDS *et* REICH; HARRISON *et* BLUESTONE; LIPIETZ; STROBEL *In: BONANNO, 2008, p. 30*).

O conjunto de políticas de intervenção do Estado que fora o ‘carro-chefe’ do crescimento econômico do período pós-guerra, passou a ser tratado como uma das principais causas da retração econômica.

A crítica que se fazia era que os *“acordos capital-trabalho produziram uma compressão nas taxas de lucro que afetaram o capitalismo e que uma parte substancial do complexo institucional e ideológico do ‘Alto Fordismo’ precisava ser desarticulado”* (AKAR; LIPIETZ; HARVEY *In: BONANNO, 2008, p.30*). Ainda, segundo os conservadores, o *“excesso de demandas democráticas e por um Estado de Bem-Estar Social cada vez mais extenso, pesado e oneroso”*⁹⁰ (FIORI, 2007. p. 12) se apresentava como responsável pelas disfunções e desvantagens da intervenção estatal na economia.

De acordo com os defensores do livre mercado, a intervenção estatal somente se justificava quando da existência das falhas de mercado e, ainda assim, de maneira pontual e

⁸⁹ Tenório (2000) salienta que o fordismo é um paradigma que transcende as relações internas das empresas para se configurar em um modelo de gestão da sociedade como um todo. *“A crise do fordismo e suas consequências não se restringiram a temas de caráter macroeconômico – crise do petróleo no final dos anos 1970, restrição de créditos à produção e ao consumo através de políticas monetárias, etc., ou macrossocial – restrição de assistência universalizada de previdência social etc., mas também àqueles de caráter microeconômico – gestão organizacional. A forma de gestão do próprio sistema empresarial é afetada através das inovações tecnológicas tanto do processo de produção em si quanto do gerenciamento da força de trabalho”* (TENÓRIO, 2000, p.158).

É interessante destacar que a crise do fordismo pode ser e é efetivamente interpretada conforme as mais diversas perspectivas, isso é evidenciado por Tenório (2000) em uma nota explicativa: *“existem aqueles como os regulacionistas, que a interpretam enquanto o esgotamento de um dado regime de acumulação (intensivo), somado ao colapso do modo de regulação (monopolista); há aqueles que trabalham com a perspectiva de crise como esgotamento de um dado paradigma tecnológico e a circunscrevem ao âmbito estrito das relações de produção. A crise do fordismo também é entendida nos termos da crise de governabilidade contida na problemática nacional”* (KATZ *et all. In: TENÓRIO, 2000, p.220*).

⁹⁰ Segundo os conservadores, o excesso de demandas democráticas e a existência de um Estado de Bem-Estar Social cada vez mais extenso, pesado e oneroso, são colocados como o responsável central da própria crise econômica que avançou pelo mundo todo a partir de 1973/75 (FIORI, 2007).

limitada no tempo⁹¹. Nessa nova conjuntura, o Estado de Bem-Estar social passa a ser questionado, isso se deu em virtude da adoção de políticas deflacionistas, que terminaram por afetar a própria capacidade fiscal dos Estados, na década de 80. Tem-se com isso as crises de governabilidade e legitimidade. A primeira decorrente dos agravamentos da esfera fiscal, incluindo-se a necessidade de controle do déficit público⁹² e; a segunda, relacionada à dificuldade de se governar.

No início da década de 80, mais especificamente, em 1981, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) publicou um relatório com um título altamente significativo para o período: *The Welfare State in Crisis*. Esse documento apresentou um diagnóstico de modo incisivo da situação de crise de governabilidade dos Estados nacionais:

The rapid growth of social programmes in the 1950 and 1960s in OECD countries was closely related to high rates of economic growth and, thus, to the successful management of the OECD economies. The lower growth performance of the OECD economies since the early 1970s was bound to disrupt the continuing extension of programmes and the growth of benefits and in that sense the financial crisis of social security is closely related to high rates of unemployment not only because of the growing burden of unemployment compensation, but because unemployment has an impact on a wide range of social expenditures. Moreover, it begins to be argued that some social policies have negative effects on the economy, even to the extent of partly inhibiting the return to non-inflationary growth. (OECD *In*: FIORI, 2007, p.12).

A crise de governabilidade dos Estados pressionados pelo excesso de demandas vai renovar o debate acerca do modelo econômico-político existente. Foram as idéias neoconservadoras, ou melhor, neoliberais que saíram politicamente vitoriosas, “*difundindo-se de forma implacável por todo o mundo a partir de sua vitória no eixo anglo-saxão*” (FIORI, 2007, p.13) – por meio da imposição de uma mudança decisiva nas políticas de inflação baixa e desemprego elevado, pelo Thatcherismo e o Reaganismo, no final dos anos 70, após várias tentativas de implementação de remédios keynesianos às crises econômicas – políticas de acomodação. (STROBEL; HARRISON *et* BLUESTONE; BOWLES *et* GINTIS *In*: BONANNO, 2008; ANDERSON, 1995).

⁹¹ Também são determinantes para a ocorrência dessa crise as disfunções burocráticas e o modo pelo qual são implementados os serviços públicos, abordagem que ficou conhecida na literatura pela denominação de falhas de governo.

⁹² Segundo certos autores, a ingovernabilidade tem por característica a crise fiscal, que se encontra relacionada ao excesso de demanda, ou melhor, aos padrões de demanda mais exigentes e relacionada ao excesso de demanda, ou melhor, aos padrões de demanda mais exigentes e complexos por parte dos atores sociais. A necessidade de controle do déficit público se inclui devido a existência de uma nova realidade econômica mundial, crescentemente globalizante.

Também foram essas idéias neoconservadoras que “*animaram os projetos neoliberais de reforma dos Estados que acabam atingindo em cheio os Estados de Bem- Estar Social, desacelerando sua expansão ou desativando muitos de seus programas*” (FIORI, 2007, p.13). Tem-se nesse contexto, o ingresso do capitalismo em mais uma metamorfose, sob viés do programa neoliberal de redução do Estado e da atividade produtiva. Tem-se a passagem do capitalismo fordista – keynesiano –, para o pós-fordista – neoliberal, na transição do século XX para o XXI⁹³(HARVEY, 1992; DE MASI, 2003).

As mudanças ocorridas em virtude do processo de difusão no campo político-ideológico do ‘pensamento único’ neoliberal, que mais adiante se estendeu ao campo econômico e produtivo, não se configuraram exatamente em um rompimento com o modelo adotado anteriormente. Podem ser consideradas como uma evolução natural do capitalismo que entra em crise e reestrutura-se constantemente (HARVEY, 1992; HOBBSBAWN, 1995; DE MASI, 2003; HARVEY; KURZ *In*: SANTOS, 2008). Na verdade, as idéias neoliberais foram esboçadas muito antes da sua adoção como modelo de desenvolvimento nos Estados Unidos e na Europa. Segundo Anderson (1995), suas origens encontram-se logo após a Segunda Guerra, como uma reação teórica e política ao Estado intervencionista e de bem-estar. Esta oposição teórica era oriunda do texto de Friedrich Hayek – *O caminho da Servidão*⁹⁴ – publicado em 1944 e na fundação da Sociedade de Mont Pèlerin⁹⁵, em 1947, em oposição ao capitalismo fordista. O intento era de:

[...] combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro (...) Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos (ANDERSON, 1995, p.1).

⁹³ Pode-se dizer que, ao longo do século XX, o capitalismo passou por duas grandes crises; no intuito de reação, elas geraram dois movimentos substanciais de alteração do modelo econômico-político: “*o capitalismo fordista (keynesiano) e o capitalismo pósfordista (neoliberal)*”. (SANTOS, 2008, p. 2)

⁹⁴ Essa publicação é apontada como um manifesto inaugural e documento de referência do movimento neoliberal mundial. *O Caminho da Servidão* trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política. “*O alvo imediato de Hayek, naquele momento, era o Partido Trabalhista inglês, às vésperas da eleição geral de 1945 na Inglaterra, que este partido efetivamente venceria. A mensagem de Hayek é drástica: ‘Apesar de suas boas intenções, a social democracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão – uma servidão moderna’*” (ANDERSON, 2008, p.1).

⁹⁵ A sociedade Mont Pèlerin foi fundada em 1947, após uma conferência internacional organizada por Friedrich Hayek na localidade de Mont-Pèlerin, próxima à cidade Suíça de Montreux. Essa Sociedade é uma organização internacional composta por notáveis e respeitados intelectuais, economistas e políticos de diversos países, reunidos em torno da promoção do liberalismo e de seus valores e princípios. Os principais objetos de estudo deste *think tank* são o livre mercado e a sociedade aberta.

De acordo com a exposição de Anderson (1995), o período de vigoroso crescimento imposto pela economia regulada entre o período compreendido entre 1945 a 1970, prejudicou a possibilidade de expansão dos ideais neoliberais. A mudança somente se deu por conta do período 1969-1973, em virtude da longa e profunda recessão, que possibilitou o avanço das idéias neoliberais. Conforme os argumentos de Hayek e seus companheiros, as raízes da crise:

[...] estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995, p.2).

A saída para a crise era, para os neoliberais, muito clara – deveria ser mantido o “*Estado forte, sim em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas*” (ANDERSON, 1995, p.2). A estabilidade monetária se colocou como meta suprema de qualquer governo e para o seu alcance era imprescindível uma disciplina orçamentária, tendo em vista a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego – esta taxa possibilitaria a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. O incentivo aos agentes econômicos, por sua vez, seria obtido por meio de reformas fiscais; mais especificamente, na redução dos impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Com a adoção dessas medidas neoliberalizantes:

[...] uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos (ANDERSON, 1995, p.2/3).

O avanço dos ideais neoliberais, no cenário internacional, fez com que o programa neoliberal⁹⁶ se tornasse hegemônico⁹⁷ já no final da década de 70. O agravamento da crise se

⁹⁶ O modelo neoliberal, conforme Laredo (In: SANTOS, 2008) pode ser caracterizado por três principais premissas: abertura econômica; papel hegemônico do mercado na obtenção de recursos e na distribuição de investimentos; e restrição da participação do Estado, ao qual se designa um papel meramente subsidiado. “*Para a doutrina neoliberal, a ação do Estado está dirigida fundamentalmente a estabelecer as regras de jogo que possibilitem o funcionamento do sistema de livre competição, criando o marco necessário para este fim [...]*” (SANTOS, 2008, p. 4).

deu na década seguinte, daí seu reconhecimento, a nível mundial como a ‘década perdida’. A presença do vácuo teórico e a incapacidade de gestão dos Estados Nacionais possibilitaram a abertura de espaço para os defensores do “Estado mínimo”. A idéia de que o Estado tende intrinsecamente à ineficiência retornou com todo vigor nos discursos mais conservadores quando se evidenciaram os problemas de financiamento e gestão dos governos nos países desenvolvidos (DUPAS, 1998).

A proposição do discurso neoliberal reside na substituição do Estado pelo mercado, por meio de mecanismos ditos ‘mais eficientes’. O desmonte dos sistemas de bem-estar social vai se constituir como saída à situação de crise existente, por conta das transformações das demandas sociais, dadas entre outros motivos pelas mudanças demográficas, que resultam nas solicitações de ampliação do leque de requisitos do bem-estar coletivo, pelas sociedades. O abalo do *Welfare State* teve por prelúdio a adoção de medidas de contenção – políticas neoliberais – pelos governos em vários países europeus e nos Estados Unidos, no final dos anos 70 e início dos anos 80, que será tratado mais adiante.

2.4. Welfare State: desmantelamento ou reestruturação?

Nas décadas de 80 e 90, o Estado de Bem-Estar social passou por pressões, tendo em vista a reconfiguração de seu papel. Isso terminou por ter efeitos na conformação do sistema de proteção social e de políticas adotadas, sobretudo na esfera social. As mudanças nesse Estado e dessas políticas não se deram de forma linear, sua dinâmica contemplou contenções, retrocessos e reorientações diferenciadas. Porém, a mudança mais notória, residiu na “*guinada de ambos para a direita*” (GOUGH *In*: PEREIRA, p.192), ou como colocado por Anderson (1995, p.3), na “*onda de direitização*”⁹⁸. A Inglaterra foi o primeiro país a dar o

⁹⁷ A hegemonia da ideologia neoliberal, segundo Anderson (1995) e Navarro (*In*: BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006) se deu no final da década de 70, quando seus princípios foram assumidos nos programas governamentais em diversos países da Europa e dos Estados Unidos.

⁹⁸ Anderson (1995) salienta que a ‘onda de direitização’ apresentou um fundo político para além da crise econômica ocorrida no período. Isso se deu devido à eclosão da segunda guerra fria, em 1978, com a intervenção soviética no Afeganistão e a decisão norte-americana de incrementar uma nova geração de foguetes nucleares na Europa ocidental. “*O ideário do neoliberalismo havia sempre incluído, como componente central, o anticomunismo mais intransigente de todas as correntes capitalistas do pós-guerra. O novo combate contra o império do mal – a servidão humana mais completa aos olhos de Hayek – inevitavelmente fortaleceu o poder de atração do neoliberalismo político, consolidando o predomínio da nova direita na Europa e na América do Norte*” (ANDERSON, 1995, p.3).

desvio para a direita em sua trajetória, com o governo Thatcher⁹⁹, em 1979; seguido dos Estados Unidos, pelo governo Reagan¹⁰⁰, em 1980 e depois por outros, que se sucederam¹⁰¹.

A extensão desta mudança – ‘a guinada para a direita’ – alcançou os países em desenvolvimento, o espaço periférico do sistema capitalista, ainda na década de 80, por meio da adoção de ações prescritas pelos pacotes terapêuticos – “*as políticas de ajuste de corte neoliberal imposta pelos credores, organismos internacionais e governos centrais, em troca da renegociação de suas dívidas e do retorno ao sistema financeiro internacional*” (FIORI, 2002, p.101) –, em função das crises persistentes dos seus balanços de pagamentos¹⁰². É importante observar que houve resistências sociais às novas práticas governamentais,

Vale salientar, que o ideal neoliberal permanece presente nos dias de hoje, século XXI, tendo em vista a sobreposição da geoeconomia – concepção que reside na utilização dos espaços pelo homem tendo por objetivo o desenvolvimento de suas atividades econômicas, resultando na divisão de trabalho internacional, na repartição dos recursos naturais e na localização dos pólos de riqueza –, sobre a geopolítica – disciplina que examina as relações entre o homem político e o espaço, neste estudo faz-se questionamentos sobre a importância dos fatores espaciais frente às escolhas e os tratados políticos (DEFARGES, 2005). O resultado é a complexificação das relações no cenário internacional, com a presença da concorrência de dois tipos de domínios – de mercados e o militar –, como é verificado atualmente pelo *hegemon* norte-americano quanto ao embate entre os fatores geopolíticos (questões de cunho energético e a transformação de sua forma de realizar guerra – ‘guerras cirúrgicas’) e fatores geoeconômicos (adoção de políticas protecionistas, ampliação de seus mercados), determinando conjuntamente as estratégias a serem adotadas, com o intento de obter a ampliação de poder e da riqueza mundial.

⁹⁹ O pacote de medidas adotado pelos governos Thatcher foi considerado o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado. As medidas adotadas residiram na contração da emissão monetária, elevação das taxas de juros, redução drástica dos impostos sobre os rendimentos altos, eliminação dos controles sobre os fluxos financeiros, criação de níveis de desemprego massivos, combate às greves, imposição de uma nova legislação anti-sindical e cortes dos gastos sociais. E, mais adiante, o lançamento de amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. (ANDERSON, 1995).

¹⁰⁰ Vale destacar que nos Estados Unidos não existia um Estado de bem-estar do tipo europeu. A prioridade neoliberal encontrava-se centrada na competição militar com a União Soviética, concebida como uma estratégia para quebrar a economia soviética e, por esta via, derrubar o regime comunista na Rússia. A política interna de Reagan residiu na elevação de taxa de juros e no combate a greves – na verdade, só houve uma única greve séria em sua gestão. A disciplina orçamentária prescrita no Programa neoliberal, por sua vez, não foi acatada, dado que o país se lançou a uma corrida armamentista sem precedentes – projeto ‘Guerra nas Estrelas’, revolução militar que transformou a concepção política e a base estratégica e logística do poder bélico dos EUA, redesenhando de modo radical a hierarquia militar do mundo, cujos efeitos se fizeram sentir na década de 90 –, envolvendo gastos militares de grande vulto. Tem-se, na realidade, um keynesianismo militar disfarçado (ANDERSON, 1995).

¹⁰¹ Os primeiros países a realizarem uma mudança da trajetória do Estado de Bem-Estar para a direita foram: a Inglaterra, em 1979 (governo Thatcher); Estados Unidos (governo Reagan, 1980); Alemanha (governo Kohl, 1982) e Dinamarca (governo Schlutter, 1983) (BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006). Informações mais detalhadas podem ser obtidas em Anderson (1995).

¹⁰² A ideologia neoliberal encontrou nesse período de crise do capitalismo fordista, o cenário ideal para a sua aceitação. Nos países desenvolvidos a efetivação de mudanças se colocava como uma necessidade urgente. Nos países em desenvolvimento – os que experimentavam desde a Segunda Guerra Mundial um processo de desenvolvimento sob a forma retardatária (FIORI, 2002) – à adoção das novas regras de jogo foi imposta pelos organismos internacionais de financiamento como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (SANTOS, 2008).

especialmente na América Latina, que foram redisciplinadas e neutralizadas em seu âmbito político, segundo Laredo (1996) e Yanuzzi (1992) (*In: SANTOS, 2008, p. 4*)¹⁰³.

A oferta de pacotes terapêuticos aos países da periferia do sistema capitalista, fruto do ‘pensamento único’ neoliberal, vai significar a reinserção – não homogênea – dessas economias sob a forma desregulada e subordinada às finanças privadas internacionais¹⁰⁴. Esses ‘pacotes’ se inserem no contexto de imposição de um novo modelo econômico – menos Estado, fim de fronteiras, desregulação dos mercados, moedas fortes, privatizações, equilíbrio fiscal, competitividade global –, denominada por Consenso de Washington.

O surgimento de uma nova faceta da organização capitalista se deu em meados da década de 80. A competição global ou sistêmica inaugurada pela desregulação dos mercados nacionais e a ocorrência de transformações de grande relevância na base tecnológica¹⁰⁵ – a chamada Terceira Revolução Industrial¹⁰⁶ –, trazendo consigo alterações profundas nas relações de trabalho e no próprio sistema produtivo (introdução de técnicas capital-intensivas e poupadoras de mão-de-obra como toyotismo¹⁰⁷, *just-in-time*¹⁰⁸ dentre outras), vai significar

¹⁰³ Laredo (*In: SANTOS, 2008, p. 4*) argumenta que com “*a ascensão dos governos neoliberais ao poder na América Latina, no início dos anos 90, começaram a ser aplicadas as políticas nacionais e regionais baseadas no convencimento quase mágico das propriedades transformadoras do mercado e na necessidade de limitar o papel do Estado, reduzindo-o a um simples árbitro dos conflitos econômico-sociais que puderem aparecer*”.

¹⁰⁴ A adoção dessas políticas de ajuste neoliberal, vão resultar em um maior distanciamento dos países localizados na periferia do sistema mundial – “*entrada em uma rota de baixo crescimento, entrecortado por crises, recessões e ajustes fiscais cada vez mais draconianos*” (FIORI, 2002, p.88) –; e na trajetória destrutiva dos ex-países comunistas. Convém ressaltar que essa nova crença econômica liberal “*serviu como arma ideológica na ofensiva interna que conduziu Thatcher, Reagan e as ‘altas finanças’ ao comando político-econômico do mundo anglo-saxão*” (FIORI, 2002, p.76).

¹⁰⁵ Há pesquisadores que atribuem às novas tecnologias – principalmente às com base técnica na microeletrônica – o motivo das economias não estarem criando os postos de trabalho necessários para atender à oferta de trabalho como Gorz (1982) e Rifkin (1995); como, também, há estudiosos que contestem esta abordagem como Chesnais (1995) e Mattoso (1994, 1999) (*In: MARQUES et MENDES, 2001*).

¹⁰⁶ A Terceira Revolução Industrial rompeu com o paradigma tecnológico anterior – taylorismo-fordismo – caracterizando-se “*pelo uso da energia atômica, pelo progresso científico-técnico nos campos da química e da biologia e pelo crescimento da tecnologia da informação (TI) – interação da microeletrônica, da informatização e da telecomunicação*” (TENÓRIO, 2000, p.169).

¹⁰⁷ O toyotismo é uma das formas de organização do trabalho que nasce a partir da fábrica Toyota, no Japão, e que vem se expandindo pelo Ocidente capitalista, tanto nos países avançados quanto naqueles que se encontram subordinados. Esse modelo de produção tem ocupado a vanguarda das novas formas de produzir posteriores à crise do fordismo-taylorismo, embora não seja o único, conforme salienta Sampaio Oliveira (2008). Essa forma de organização do trabalho encontra-se ancorada no “*contexto da complexidade-diferenciação pós-moderna, para constituir-se um novo paradigma no processo produtivo. É caracterizado por ter sua produção vinculada à demanda, desenvolvimento de produtos diferenciados, adequados aos interesses e necessidades do adquirente, resultado de ação em equipe de técnicos com multifunções e especialidades*” (ANTUNES *In: SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.6*).

¹⁰⁸ Conforme Robbins (2000), os sistemas de estoque *just-in-time* mudam a tecnologia em torno da qual são administrados os estoques. Em lugar de serem armazenados, os itens de estoque chegam no momento em que são requisitados pelo processo de produção. Daí tem-se a redução de desperdícios na produção.

a expansão da dificuldade de absorção das novas gerações no mercado de trabalho: sobretudo, em uma situação de ampliação das taxas de crescimento populacional, contrariando as falsas expectativas de pleno emprego dadas pelo processo de flexibilização organizacional (TENÓRIO, 2000)¹⁰⁹ –; e a preponderância das altas finanças (hipertrofia das operações financeiras).

Na virada do século XX para o XXI tem-se o processo de reconfiguração do capitalismo em um sistema econômico reconhecido como global¹¹⁰. Afirma-se o paradigma pós-fordista, decorrente do movimento de ruptura do modelo paradigmático anterior taylorista-fordista¹¹¹.

¹⁰⁹ De acordo com Tenório (2000), a flexibilização organizacional está para o paradigma pós-fordista. Assim como a rigidez organizacional está para o paradigma fordista-taylorista. “*O sistema pós-fordista de produção caracteriza-se, sobretudo, pela sua flexibilidade*” (BODDY In: TENÓRIO, 2000, p.210). Para maior detalhamento do tema, a obra *Flexibilização Organizacional, mito ou realidade?* possibilita maior reflexão acerca da transformação das organizações tendo em vista a mudança de padrão organizacional, tomando como estudo de caso quatro empresas brasileiras.

A mudança na forma de organização do trabalho vai significar uma alteração no perfil do trabalhador, também. O modelo anterior – fordista-taylorista – era pautado pela generalização/ homogeneização da execução do trabalho. Isso se traduzia no amplo contingente de trabalhadores realizando funções repetitivas, mecânicas e simples, desprestigiando a especialização técnica e/ou a habilidade individual. Com o modelo da Toyota, o trabalhador tem de assumir um perfil polivalente, ou seja, tem que atender as demandas individualizadas do mercado. Para que isto ocorra, o trabalhador deve “*possuir relativa especialização ou conhecimento técnico e ter a capacidade de realizar atividades distintas e com máquinas diferenciadas*” (SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.7).

¹¹⁰ No campo econômico tem-se a globalização financeira. As origens das transformações nesse setor se deram devido ao processo de desregulação dos mercados de capitais das principais economias do mundo iniciada com a criação do euromercado de dólares e com término do sistema de paridade cambial do sistema Bretton Woods, iniciado na década de 70. Tem-se um processo cumulativo, dados pela flutuação das taxas de juros e do valor das principais moedas do mundo, decorrendo em um processo de especulação em torno das variações do câmbio, transformando as moedas em ativo financeiro; e, simultaneamente, pela instabilidade e risco gerados por estas flutuações do câmbio, incentivando, assim, as inovações financeiras – o surgimento dos derivativos. Faz-se necessário enfatizar que a revolução financeira, que se verificou na década de 80, originou um novo padrão monetário internacional – o ‘dólar-flexível’ –; porém, esse não foi pactuado como no sistema de Bretton Woods.

Na literatura, as transformações ocorridas no cenário macroeconômico mundial, principalmente a partir do final dos anos 80, do século XX, têm recebido diversas denominações, dentre elas: “*‘mundialização financeira’ (Chesnais, 1997), ‘financeirização da riqueza’ (Braga, 1997) ou de ‘tirania financeira’ (Fitoussi, 1997)*” (In: MIRANDA, 2004, p.46). Todas essas interpretações se prestam para definir este novo modelo de internacionalização dos sistemas financeiros “*que obedece a uma nova lógica do capitalismo onde, a mundialização do capital deve ser entendida como mais do que uma fase suplementar no processo de internacionalização do capital iniciado há mais de um século*” (CHESNAIS In: MIRANDA, p.46). Esse novo modelo de funcionamento do capitalismo mundial apresenta-se marcado pela livre mobilidade do capital, que encontra-se praticamente determinado pela esfera financeira.

¹¹¹ Para alguns autores, a ruptura do paradigma taylorista-fordista foi gerada pela sua “*inflexibilidade em aderir a novos parâmetros que não exclusivamente técnicos, isto é, relacionados exclusivamente à organização da produção, mas também por parâmetros socioeconômicos com conseqüências diretas na relação capital-trabalho. Isso ocorre na medida em que a crise passa agora a ser protagonizada pela sociedade como um todo, o que vai exigir dos sistemas-empresa uma nova base institucional, conseqüente com as novas realidades econômicas, políticas e sociais em que o determinante é o mercado e não mais mediações do Estado*” (TENÓRIO, 2000, p.159).

[...] o pós-Fordismo global é um sistema que permite que as corporações tenham maior mobilidade e obtenham vantagens sobre a qualidade dos novos instrumentos que são empregados para evitar a rigidez na economia e na sociedade. De fato, o consumo local e os mercados de trabalho são vistos como recursos que podem ser incluídos ou excluídos dos circuitos globais de acordo com as necessidades das corporações. Simultaneamente, as localidades são vistas como relações sociais que são capazes de se oporem ou favorecerem as estratégias das corporações transnacionais. Na essência, o pós-Fordismo global não é um sistema globalizado mas um sistema de mobilidade global e de ações globais que opera em reação às condições que se manifestam nos territórios locais e regionais (BONANNO, 2008, p. 31/32).

O aumento da flexibilidade em escala global, a mobilidade de capital e a liberdade para colonizar e mercantilizar praticamente todas as esferas, destruindo-se as fronteiras sociais e espaciais relativamente fixas e gerando-se uma descentralização da produção são, segundo Bonanno (2008) e Harvey (1992), as características mais relevantes do pós-fordismo. Esse padrão é responsável pela transferência do eixo da produção industrial para o segmento de serviços¹¹² – ao lado do setor terciário tradicional, tem-se o quaternário (sindicatos, bancos e seguradoras), e o quinário (serviços de saúde, educação, pesquisa científica, lazer, administração pública) –, e pela busca por lucros via especulação financeira, particularmente nos serviços das dívidas dos países. O mundo do trabalho não ficou indiferente às mudanças ocorridas neste novo panorama: o pós-fordismo “*enseja alterações profundas nos contratos de trabalho, pois pretende aviltar as relações de trabalho e as conquistas obtidas no contexto do sindicalismo forte e do Estado do Bem-Estar-Social*” (SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.8). Tem-se com isso o ataque aos contratos de trabalho em três sentidos:

[...] no interno, exigindo a flexibilização dos direitos e garantias dos empregados; no externo, retirando a proteção ou regulamentação da relação de trabalho, através da precarização; no misto, expulsando seus trabalhadores do quadro da empresa para realocá-los em empresas prestadoras de serviço, mediante a terceirização (SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.8).

Nessa nova conjuntura, a flexibilização tem servido à diminuição da proteção trabalhista, e também previdenciária, com fundamentos econômicos em favor da redução dos custos de produção e aumento de lucros das firmas. A flexibilização se colocou como elemento fundamental para a obtenção de êxito das firmas em um cenário mais competitivo –

¹¹² Para De Masi (2003), a preponderância do setor terciário transforma e supera todos os termos da sociedade industrial, que se caracterizava pela fábrica de grandes dimensões, pelo ritmo da máquina imprimindo à natureza do trabalho, pelas lutas operárias, expressões de um conflito de classe polarizado. Esse autor fixa como o período de surgimento da ‘sociedade pós-industrial’ ou ‘pós-moderna’, o ano de 1956, “*ano em que, pela primeira vez nos Estados Unidos, os trabalhadores da área administrativa superaram em termos numéricos os da área de produção*” (DE MASI, 2003, p. 37).

diga-se globalizado. Isso tem efeitos perversos na organização associativa dos trabalhadores, dado que uma dispersão da categoria de prestadores de serviços termina por dificultar a formação ou o fortalecimento de um sindicato que possa representar e pleitear melhoria nas condições de trabalho¹¹³.

A flexibilização das relações de trabalho, segundo Castel (2005, p.21) apresenta-se como reflexo do fim da sociedade do trabalho, ou seja, o trabalho perde a sua centralidade na sociedade atual. Isso é constatado por meio do desemprego em massa e da instabilidade das situações de trabalho – *“a multiplicação de indivíduos que ocupam na sociedade uma posição de supranumerários, ‘inempregáveis’, inempregados ou empregados de um modo precário, intermitente”*. Viana (In: SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.13) observa que o novo paradigma capitalista em vez de incluir, exclui. – *“empregados, direitos, políticas sociais e etapas do processo produtivo”*.

A concepção de seguridade social que tem por alicerce o tipo de estruturação da condição salarial que se impôs na sociedade industrial – sociedade salarial fordista –, se encontra sob ameaça – em processo de deterioração, que somada à degradação do trabalho, termina por resultar em um círculo vicioso. Obstáculos que passam a se apresentar aos sistemas de proteção existentes derivam das dificuldades de se efetivar o seu financiamento. Daí o surgimento da necessidade, segundo alguns autores, em se repensar o Estado Social, dado que o seu *core* é o dispositivo salarial (CASTEL, 2005) e estudar as reformas que se fazem pertinentes no sistema de seguridade social. Tem-se com isso o movimento de inflexão da trajetória de expansão realizada pelos sistemas de proteção social dos países, desde a Segunda Guerra. Vale salientar que os resultados obtidos com a efetivação das reformas nos sistemas de seguridade social vão se diferenciar quanto à natureza e profundidade entre os países, em virtude de sua trajetória histórica e agentes envolvidos.

O capitalismo keynesiano cedeu lugar ao capitalismo liberal. Isso, tendo por paradigma o pós-fordismo, em uma sociedade que certos autores denominam de pós-moderna¹¹⁴ ou também denominada de sociedade pós-industrial¹¹⁵, dentre vários outros

¹¹³ Em uma nota de rodapé, Viana (In: SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.12) argumenta que o modelo terceirizante e toyotista é nitidamente anti-sindical e prejudicial ao trabalhador, dado que ele foi criado com o propósito de reduzir salários e enfraquecer os sindicatos. Nesse sentido, *“a quebra do movimento operário se explica pela terceirização. Foi ela a arma secreta que o capitalismo (re)descobriu ou (re)inventou. Ela permite resolver a contradição entre a necessidade do trabalho coletivo e a possibilidade de resistência coletiva”*.

¹¹⁴ “[...] o pós-moderno se confunde com o pós-fordismo também como paradigma social e de produção, na medida em que a relação capitalismo-industrialismo atua em função da crescente busca de técnicas racionalizadoras que flexibilizem as demandas diferenciadas da sociedade pós-industrial” (TENÓRIO, 2000, p.133).

rótulos atribuídos à sociedade atual, como bem colocado por Marien (*In: DE MASI, 2003*) em seu estudo, ao reunir e classificar livros publicados sobre esse tema¹¹⁶. Embora haja controvérsias quanto às suas características, nesse novo panorama o Estado de bem-estar social foi colocado à prova e as críticas aos sistemas de bem-estar social passaram a ser recorrentes¹¹⁷. Diferentemente, porém, do que fora anunciado no final da década de 80 do século passado por alguns estudiosos¹¹⁸, não ocorreu o óbito do *Welfare State*, devido à profetização de uma sociedade do pós-trabalho. Apesar da adversidade do cenário que se apresentou isso não significou o desmonte dos sistemas de proteção social dos países desenvolvidos. Pois, eles tiveram um importante papel em amortizar a crise, manipulados pelos governos com o objetivo de conter os efeitos da recessão e atenuar o agravamento de injustiças sociais, como bem observado por Werneck Vianna (2000).

Ao longo de quase três décadas, tem-se testemunhado transformações na esfera da proteção social nos países – a desaceleração do ‘esforço social’, ou seja, a diminuição do ritmo de crescimento dos gastos (DUMONT *In: WERNECK VIANNA, 2000*) –, em função da necessidade de adaptação à nova conjuntura. Isso é dado por meio de:

¹¹⁵ Os cinco aspectos que definem esta sociedade segundo Bell (*In: DE MASI, 2003, p.35*), são: “1) a passagem da produção de bens para a economia de serviços; 2) a preeminência da classe dos profissionais e dos técnicos; 3) o caráter central do saber teórico, gerador da inovação e das idéias diretivas nas quais a coletividade se inspira; 4) a gestão do desenvolvimento técnico e o controle normativo da tecnologia; 5) a criação de uma nova tecnologia intelectual”.

¹¹⁶ Diversos autores ao classificarem a sociedade atual, afirmaram que essa nova sociedade não mais se caracteriza pelo modo de produção industrial. São vários os rótulos atribuídos à sociedade atual, “aos estágios evolutivos da transição e às sociedades auspiciadas são mais de trezentos e vão desde ‘sociedade em impasse’ (M. Crozier) e ‘sociedade despreparada’ (D. Michael), a ‘idade do equilíbrio’ (L. Mumford), a ‘consciência III’ (C. Reich), a ‘século casual’ (M. Harrington), a ‘estado de entropia’ (H. Henderson), a ‘sociedade narcisista’ (Ch. Lasch), a ‘sociedade programada’ (A. Touraine e Z. Hegedus), a ‘sociedade pós-moderna’ (J.F. Lyotard), a ‘cultura pré-figurativa’ (M. Mead), a ‘sociedade pós-civil’ (K. Boulding). E temos ainda a ‘sociedade pós-capitalista’ de R. Dahrendorf, a ‘sociedade do capitalismo maduro’ de C. Offe, a ‘sociedade do capitalismo avançado’ de K. Galbraith, a ‘sociedade sadia’ de E. Fromm, a ‘sociedade ativa’ de A. Etzioni, a ‘sociedade pós-materialista’ de R. Inglehart, a ‘sociedade tecnocrônica’ de Z. Brzezinski, a ‘terceira onda’ de Toffler, a ‘sociedade dos serviços’ de J. Gershuny e W.R. Rosengren, a ‘era da descontinuidade de Drucker” (DE MASI, 2003, p.33).

¹¹⁷ Werneck Vianna (2000) ao realizar a análise do contexto de mudanças na década de 70, expõe as críticas apresentadas aos sistemas de bem-estar social, tais como: denúncias dos setores empresariais que acusavam as políticas sociais de responsáveis pelo aumento do déficit público, pela volta da inflação e pelo declínio dos investimentos; reclamações dos usuários quanto à burocratização dos serviços, à queda dos valores dos benefícios e à qualidade da assistência oferecida; o descontentamento da classe média, em virtude da expansão dos impostos, tendo por efeito a restrição de seu nível de consumo, dado pela redução de sua renda disponível; e, a ineficácia em eliminar, ou então, reduzir focos de pobreza persistentes, ao longo do tempo, associada à ineficiência em lidar com os recursos financeiros, constatada pela elevação das despesas governamentais.

¹¹⁸ Para maior detalhamento, verificar trabalho de Werneck Vianna, 2000. A autora destaca Offe e Habermas, em sua nota explicativa.

[...] progressiva introdução ou incremento de mecanismos de seletividade, através da priorização das clientela-alvo, da focalização dos programas ou de restrições no acesso a benefícios; e a desestatização relativa, que consiste basicamente no afrouxamento da ação estatal na produção de bens e serviços [...] e cujas manifestações concretas são as modalidades de mix público/ privado [...] (WERNECK VIANNA, 2000, p.63).

Ainda que de forma heterogênea entre os diferentes países, multiplicação de esquemas privados de provisão do bem-estar social passou a se fazer presente no panorama mundial. A recomposição do gasto social tinha por intento trazer maior seletividade na oferta de bem-estar, seu efeito residiu na criação, ou mesmo, na expansão de benefícios para clientela-alvo consideradas prioritárias. Isso traz consigo a expansão das ações assistenciais, que se encontram diretamente relacionadas com a evolução da pobreza.

A reforma do núcleo duro da seguridade – aposentadorias e pensões – se coloca como elemento central dos debates em torno do *Welfare State*, por conta de seu peso nas despesas públicas¹¹⁹. As mudanças introduzidas nos sistemas previdenciários se configuram em estratégias variadas¹²⁰, tendo por intento a preservação do Estado de Bem-estar Social, tendo em vista os problemas gerados tanto pelos déficits fiscais quanto pela reestruturação do setor produtivo.

Como salienta Esping Andersen (1985), “*uma das conclusões mais fortes das análises comparativas é a de que os mecanismos políticos e institucionais de representação de interesses e de construção do consenso político interferem tremendamente na condução dos objetivos de bem-estar social, emprego e crescimento*”. Para esse autor, o quadro dominante nos países centrais, no que concerne o *Welfare State* é o de uma ‘paisagem congelada’. A resistência a mudanças se deve às instituições. Repostas variadas, dadas à crise atual refletem, por sua vez, as trajetórias nacionais.

¹¹⁹ Isso é demonstrado por Werneck Vianna (2000), em uma tabela que expõe a parcela que coube às aposentadorias no conjunto dos gastos de seguridade em alguns países entre 1960 e 1980.

¹²⁰ São várias as medidas adotadas tendo em vista a descompressão financeira: a majoração das contribuições, que incide principalmente sobre os assalariados – as justificativas apresentadas pelos governos é de que o aumento das contribuições previdenciárias tem por objetivo cobrir os gastos crescentes com o desemprego –; o rebaixamento das cotizações patronais – se coloca como uma resposta às pressões das empresas, dadas pelos argumentos de que os ônus das contribuições sociais traziam consigo obstáculos às contratações e dificultavam a competitividade das firmas –; a elevação do teto salarial sujeito à contribuição – permite a ampliação dos recursos, bem como pode promover maior solidariedade e redistribuição de renda entre os segmentos sociais; e a diversificação das fontes de receita – criação de taxas específicas, participação dos não-assegurados, instituição de cotas de solidariedade e taxação dos próprios aposentados. Tem-se também, em alguns países, a adoção da ‘desestatização relativa’ – a multiplicação de esquemas privados (ou não públicos) de bem-estar, em sua maioria estabelecidos no âmbito das empresas e com caráter complementar às provisões estatais (WERNECK VIANNA, 2000).

3. SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Nesse capítulo é apresentado o estudo da trajetória de formação e desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, com o propósito de destacar o ponto máximo que essa estrutura alcançou ao ser implantada a concepção de Seguridade Social na Carta Constitucional promulgada em 1988. O exame do processo de desmantelamento dessa estrutura – da década de 90 em diante, governo a governo, tendo por alicerce a lógica neoliberal de proteção social –, objetiva chamar a atenção para os movimentos que, no plano legal, alteraram o quadro de proteção social nacional, no qual se insere a esfera previdenciária.

[...] neste país questão social assim como cidadania e cidadão são no geral utilizados de forma ambígua e imprecisa nos mais diferentes textos e contextos (COHN, 2000, p.2)¹²¹.

3.1. Questões Sociais antes da Revolução de 30

No Brasil, o surgimento da política social e o seu posterior desenvolvimento não pode ser vislumbrado sem ter em vista o quadro de formação do capitalismo nacional, dado que *“não fomos o berço da Revolução Industrial e as relações sociais capitalistas desenvolveram-se aqui de forma bem diferente dos países de capitalismo central, ainda que mantendo suas características essenciais”* (BEHRING et BOSCHETTI, 2006, p.71). O país encontra-se localizado na periferia do sistema capitalista e apresenta características próprias em virtude de sua trajetória histórica, quanto ao seu processo de formação do capitalismo – na

¹²¹ Cohn (2000, p.385/6) salienta que a ‘Questão Social’ no Brasil aparece na maior parte das vezes, em nossa literatura relacionada *“às nossas mazelas sociais, como sinônimo portanto de ‘problemas sociais’*. Estes, por sua vez, tendem a ser decodificados como expressando um fenômeno social (ou um conjunto de fenômenos sociais) que ultrapassa um determinado nível considerado como ‘normal’ a partir de determinados critérios. E são assim identificados como tal seja por critérios predominantemente éticos - fome, pobreza, trabalho infantil, dentre outros -, seja por critérios predominantemente morais - violência, tráfico e consumo de drogas, devastação do meio ambiente, prostituição infantil, dentre outros. Na essência, no entanto, claro que ambos esses critérios sempre estão referidos à permanência da ordem social vigente, o que na atual conjuntura, é bom que se ressalve, não significa necessariamente assumir um cunho conservador. Haja vista as numerosas e variadas experiências de governos locais no sentido de enfrentar criativamente as questões sociais, promovendo políticas e programas estruturantes de novas práticas e identidades sociais”.

A autora nesse artigo sintetizou os vários conteúdos e suas conseqüências, que a questão social, no Brasil, assumiu ao longo do século XX.

Werneck Vianna (2008) expõe que por conta da expansão dos preceitos neoliberais no país, na década de 90, tem-se o empobrecimento dos debates sobre a questão social e as suas formas de enfrentamento.

verdade, janelas de oportunidade, como salientado por Pochmann (2004), ao evidenciar que o estabelecimento da estrutura industrial nacional “*não se deu livremente no mercado internacional, mas sim dependente fundamentalmente das brechas históricas [...]*”¹²².

A inserção do Brasil na dinâmica do mercado mundial, desde o período de sua colonização, se deu pelo seu caráter de subordinação e dependência ao mercado mundial, apesar da alteração histórica das condições dessa relação – Brasil Colônia, Império e República¹²³. A sua formação social é caracterizada pela heteronomia¹²⁴ e pela dependência¹²⁵. Behring e Boschetti (2006, p.73) salientam o modo pelo qual o liberalismo é absorvido pelas elites nacional:

[...] a equidade configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de um certo *status* desfrutado por elas, ou seja, sem incorporação das massas; na visão de soberania, supõe-se que há uma interdependência vantajosa entre as nações, numa perspectiva passiva e complacente na relação com o capital internacional; o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre o público e o privado.

Nesse contexto, a absorção do liberalismo possibilitou uma mudança do horizonte cultural das elites e a organização moderna dos poderes; entretanto, isso não significou a dinamização da construção de uma ordem nacional autônoma, em toda a sua dimensão. Isso é vislumbrado por meio da efetivação de um desenho formal moderno e liberal das instituições como a burocracia e a justiça, que na realidade eram regidas por relações de clientela (SCHWARZ *In*: BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006). Pode-se dizer que o Estado nacional

¹²² Para Pochmann (2004, p. 7), a realização do exame da proteção social no Brasil não pode deixar de levar em consideração a condição de pertencimento do país à periferia econômica, prisioneira do subdesenvolvimento. Ele observa que mesmo que o Brasil tenha avançado consideravelmente no processo de industrialização durante o século XX, o país “*não foi capaz de abandonar as principais características do subdesenvolvimento, tais como a disparidade na produtividade setorial e regional e a permanência de grande parte da população prisioneira de condições precárias de vida e trabalho*”.

¹²³ Vale salientar reflexão fundadora de Caio Prado Júnior, que destacou o sentido da colonização para o Brasil, o qual se delinea a partir da intrincada e complexa articulação da dinâmica do mercado mundial com os movimentos internos da economia e sociedade brasileiras.

¹²⁴ A submissão nacional às imposições externas advindas do exterior (de países e organismos internacionais) não se restringe às esferas política, econômica e financeira; elas também se encontram, infelizmente, no âmbito cultural. Esse último, no sentido de desapego às nossas raízes e valorização do que é externo, apesar de alguns movimentos de mudança tímidos.

¹²⁵ A inserção do Brasil na economia internacional foi marcada por seu relacionamento com o mercado externo, desde o Brasil Colônia, por meio da produção de poucos bens primários – pauta de exportação com reduzido nível de diversificação. Até as primeiras décadas do Brasil República, tem-se o processo de desenvolvimento nacional dado pelo mercado consumidor estrangeiro. Maria da Conceição Tavares, em 1975, denominou esse tipo estrutura econômica como modelo de desenvolvimento do país ‘voltado para fora’; em virtude, do elevado peso relativo do setor externo. Para maior detalhamento desse modelo de desenvolvimento que caracterizou não apenas o Brasil, mas boa parte da América Latina, ver Tavares (1975).

“nasceu sob o signo de forte ambigüidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes” (FERNANDES *In*: BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006).

O espírito burguês vai ser afluído no brasileiro, após a Independência, de modo muito peculiar, por meio de uma adequação ao mercado externo. As possibilidades e os limites do mercado doméstico na esfera socioeconômica são dados por uma economia voltada para o exterior – na verdade, tem-se a adaptação do sistema colonial aos novos tempos. Pode-se dizer que o processo de transição nacional para o capitalismo foi dado por uma perspectiva estreita do dinamismo do mercado interno, onde o interesse maior residia na promoção da aristocracia agrária, respaldada na mão-de-obra servil. Isso tem efeitos notáveis no surgimento do trabalho livre no país e, mais adiante, no movimento operário; pois,

“[...] em vez de fomentar a competição e o conflito, ele nasce fadado a articular-se, estrutural e dinamicamente, ao clima de mandonismo, do paternalismo e do conformismo, imposto pela sociedade existente, como se o trabalho livre fosse um desdobramento e uma prolongação do trabalho escravo” (FERNANDES *In*: BEHRING *et* BOSCHETTI, 2006).

Pochmann (2004) observa que a difusão do trabalho assalariado e do regime democrático constitui os alicerces dos sistemas de proteção social nas economias centrais, mas que no Brasil foi efetivamente introduzida somente a partir da abolição da escravatura, em 1888 e da implantação do regime político republicano, no ano seguinte. O Brasil foi o último país a abolir o trabalho escravo, isso significou uma transição extremamente conservadora para o assalariamento, dada pela imigração de mão-de-obra européia e asiática, deixando a população negra – os ex-escravos – excluída da possibilidade de imediata integração pelo emprego salarial. A implantação do regime republicano, por sua vez, não se deu por meio de participação popular, e seu avanço, ao longo do tempo, não se traduziu em maior democratização política do país, sobretudo quando temos em vista o período ditatorial que se explicita em 1937.

O quadro estrutural que a sociedade brasileira apresenta no início do período republicano vai significar uma demora no processo de conscientização operária e busca por ações de cunho político. As primeiras manifestações operárias¹²⁶, registradas no início do

¹²⁶ O movimento operário brasileiro viveu anos de fortalecimento entre 1917 e 1920, quando as principais cidades brasileiras foram sacudidas por greves. Uma das mais importantes foi a greve de 1917 em São Paulo, em que 70 mil trabalhadores cruzaram os braços exigindo melhores condições de trabalho e aumentos salariais. A greve durou uma semana e foi duramente reprimida pelo governo paulista. Finalmente chegou-se a um acordo que garantiu 20% de aumento para os trabalhadores (CPDOC, 1996).

século XX, procuravam obter dos empresários e dos políticos algum tipo de proteção ao trabalho que levasse à criação de uma legislação social no país. As manifestações públicas – ação política – de descontentamento dessa classe de trabalhadores, organizadas em sindicatos¹²⁷, quanto às condições de vida, de trabalho e salário demonstram a utilização do mecanismo de voz, preconizado por Hirschman (1973), uma das opções a serem escolhidas, em situações de declínio organizacional. A outra opção, a saída, colocava-se como indisponível para essa classe de trabalhadores, dado que isso significaria o afastamento do mercado de trabalho, em função da limitação de opções para o sustento próprio e de seus familiares.

As questões sociais no período da República Velha (1889-1930) foram vislumbradas como um ‘caso de polícia’¹²⁸, devido às manifestações públicas – enfrentadas por meio do uso da repressão e autoritarismo das forças públicas e privadas –, revelando uma atitude defensiva dos governos que se sucederam¹²⁹. A transformação dessa visão – ‘a questão social em um problema de estado’ – se dará somente a partir de 1930, após a Revolução (de 30), que alterou o jogo político interno que até então prevalecia no país – por mais de quatro séculos –,

¹²⁷ De acordo com Behring e Boschetti (2006, p.80), a formação dos primeiros sindicatos no Brasil se dá na passagem para o século XX, na agricultura e nas indústrias rurais a partir de 1903, dos demais trabalhadores urbanos a partir de 1907, quando é reconhecido o direito de organização sindical. Vale salientar que esse processo se dá sob uma forte influência dos imigrantes que traziam os ares dos movimentos anarquista e socialista europeus para o país.

¹²⁸ A classificação da questão social como ‘caso de polícia’ foi cunhado pelo presidente Washington Luís.

¹²⁹ Cohn (2000, p.387/8) explana que a questão social no Brasil, nas três primeiras décadas do século XX era vislumbrada como um ‘fenômeno excepcional e episódico’, que demandava iniciativas pontuais do Estado e largamente sob a responsabilidade da filantropia, como algo pertencente à esfera privada. A pesquisadora salienta que as duas primeiras décadas do século passado foram marcadas por “*profundas mudanças econômicas e sociais no país, acelerando-se o processo de urbanização, intensificando-se o comércio exterior alavancado pelo café, e emergindo as primeiras iniciativas, nos grandes centros urbanos da época (São Paulo em particular), dos embriões do que seriam posteriormente grandes unidades industriais produtivas. Esse processo de acelerada modernização da sociedade vem acompanhado também de um vigoroso movimento dos novos segmentos sociais então emergentes nesse novo cenário social em constituição, e que são as classes assalariadas urbanas. Associados a sucessivas políticas e medidas de incentivo à imigração, os primórdios desse setor industrial passam a contar com a força de trabalho européia, com fortes raízes na luta operária em seus países de origem, em especial de inspiração anarquista*”.

Interessa, ainda, observar que no final do século XIX, as aglomerações urbanas vão apresentar um ritmo de crescimento mais acelerado, em virtude das reformulações efetivadas na economia nacional. A exploração do trabalho livre e os problemas sociais são associados “*a dois elementos básicos: carência de recursos (materiais e intelectuais) que possibilitem a sobrevivência dos indivíduos por sua própria conta e, conseqüentemente, a pobreza sendo um problema individual, o seu combate é também concebido como pertinente à esfera da responsabilidade privada e individual de cada um, sendo valorizado sobretudo o caráter voluntário das ações então implementadas*”. Nesse contexto, os problemas sociais são colocados como responsabilidade da filantropia, relacionada à Igreja Católica, exemplo disto são as Santas Casas de Misericórdia (COHN, 2000, p.387).

dependente significativamente das classes proprietárias rurais¹³⁰. É a partir desse momento, que se tem o estabelecimento do projeto de industrialização no país, considerado tardio, dado que não houve a passagem pela seqüência artesanato-manufatura-indústria – a industrialização nacional ‘saltou etapas’¹³¹.

O processo de modernização brasileiro é marcadamente segmentado, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agrárioexportadora. É nessa conjuntura que a proteção social no país ganhou expressão, apesar dessa mudança não ter significado de fato uma revolução burguesa no sentido clássico, conforme observado por Pochmann (2004), tendo por referência o centro do capitalismo mundial.

A partir da Revolução de 30, quando se estabeleceu o projeto de industrialização, que já era tardio em comparação com as fases de industrialização originária ocorridas no centro do capitalismo mundial, grande parte do custo de reprodução da força de trabalho foi externalizado da estrutura interna de produção da empresa. Em outras palavras, além de cobrir alimentação e vestuário, o salário recebido mensalmente pelo empregado urbano teve que cobrir também despesas com moradia, previdência e assistência, educação, saúde, entre outros (POCHMANN, 2004, p. 10).

Vale salientar que, conforme afirmam vários autores, a constituição da política social de um país encontra-se relacionada com a luta de classes existente em seu território. O nascimento da proteção social no Brasil se deu pela vinculação com o trabalho – e se estruturou em função da inserção na estrutura ocupacional e do acesso benefícios vinculados a contribuições pretéritas –, tendo como marco o início dos anos 30, após a Revolução. Esse evento teve a capacidade de alterar o jogo político interno que até então prevalecia – por mais de quatro séculos – dependente significativamente das classes proprietárias rurais.

Foi somente a partir da década de 30, que a legislação social passou a ser realmente implementada no país, tanto na área trabalhista quanto na previdenciária, com Getulio Vargas. Tem-se a construção do ‘Estado de Compromisso’ – um processo de conciliação nacional,

¹³⁰ É interessante pontuar que esta mudança de concepção está diretamente relacionada ao ambiente – contexto econômico, político, social e cultural. Isto significa que o “*processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo*” (HÖFLING, 2001, p.38).

¹³¹ O Brasil se industrializou de modo retardatário, admite-se que o país não tenha passado pela seqüência artesanato-manufatura-indústria, ou seja, foi possível ‘saltar etapas’, no sentido de ingressar em um estágio técnico semelhante ao dos países mais avançados. Isso é constatado pelo “*predomínio das grandes empresas industriais, já mecanizadas, no conjunto da indústria brasileira (ou, pelo menos, nos ramos industriais mais importantes)*” (GREMAUD *et al.*, 1997, p.67). Faz-se necessário destacar que “*mesmo que a empresa tenha tido alguma importância na fase inicial, logo se passa para a grande indústria, reafirmando, assim, essa característica da industrialização retardatária*” (GREMAUD *et al.*, 1997, p.69).

apoiado no industrialismo, no nacionalismo e no trabalhismo – de caráter populista, em que Vargas assume papel de árbitro ou mediador entre os diversos interesses em jogo. Seus objetivos residiram no atendimento dos interesses das novas elites urbanas, na preservação de privilégios dos latifundiários, na incorporação dos tenentes à estrutura de poder e na busca do apoio da classe operária¹³². De acordo com Milward (2007), pode-se dizer que a tarefa de Vargas foi o de criar e organizar um modelo político e econômico que pudesse envolver os mais diferentes interesses no país.

[...] o enfrentamento da ‘questão social’ no país é sempre estreitamente vinculado à modernidade atribuída às nossas elites políticas, e por consequência ao Estado brasileiro, que a regula e legitima segundo seus próprios interesses, preservando assim sempre ‘por antecipação’ a ordem social vigente.

[...] a partir da década de 20 que a ‘questão social’ no Brasil passa a ser incorporada pelo Estado, via trabalho, formalizando-se assim o estatuto de cidadania para determinados segmentos sociais, enquadrando-o juridicamente num aparato que reunia e articulava legislação trabalhista, legislação sindical e legislação previdenciária. Mas reforçada, no entanto pelo próprio traço oligárquico e patrimonialista do Estado e da cultura política brasileiros, verificase no país a consolidação de um sistema de proteção social que apesar de se desenvolver em duas vertentes paralelas - a dos direitos sociais e a da filantropia - não as diferencia quanto ao seu traço paternalista e conservador, associando a ‘igualdade perante a lei’ à política do favor, do compadrio, do favoritismo que; como registra Schwarz¹³³, ‘se tinha a vantagem de trazer para a frente alguns de nossos assuntos decisivos’, não se deve esquecer que ‘uma doutrina autoritária, em que a família dá o paradigma à sociedade, se entrelaçava com naturalidade às nossas tradições católicas e patriarcais’. Em termos de direitos e cidadania, instaura-se a velha regra de que ‘para os amigos tudo, para os inimigos a lei’, criando, como assinala DaMatta¹³⁴, uma dupla rede de sociabilidade - a do indivíduo e a da pessoa -, ou o famoso ‘sabe com quem está falando?’¹³⁵. (COHN, 2000, p.392)

¹³² Nesse contexto, importa observar que a industrialização, combinada com a urbanização, reservou à classe operária um importante papel dentro do projeto nacionalista e levou o Estado a desenvolver uma política de manipulação, com a perseguição às antigas lideranças sindicais, influenciadas pelo anarquismo. Esse projeto preocupou-se em atrelar o movimento sindical ao Estado por meio do assistencialismo, o que veio a eliminar gradualmente a consciência de classe (MILWARD, 2007).

¹³³ Roberto Schwarz faz uma leitura crítica da cultura e do processo social no início dos romances brasileiro, em sua obra *Ao vencedor, as batatas*, publicado em 1977.

¹³⁴ Como assinala Cohn (2000), em uma nota de rodapé, a obra que trata dessa questão dos direitos e da cidadania, sob a perspectiva da dubiedade da rede de sociabilidade é *A casa & A Rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*, publicada em 1985, por Roberto DaMatta. Esta obra permite compreender a sociedade brasileira e sua intrincada rede de relações.

¹³⁵ Cohn (2000, p.392/3) observa como as relações sociais tratadas nas análises de Schwarz (1977) e DaMatta (1985) continuam atuais. Isso é constatado no modo pelos quais “os direitos são interpretados pelas elites políticas contemporâneas e socialmente aceitos como ‘privilégios’, tornando-se viáveis, sem muitas tormentas, reformas desse aparato de proteção social que anulam direitos diferenciados conquistados historicamente por distintos setores de trabalhadores, em nome de uma equidade que nivela tendo como parâmetro os patamares mínimos de benefícios sociais”. A herança cultural tem um peso forte nas relações sociais e econômicas, reforçando a validade da noção de *path dependence*.

Com a Revolução de 30 tem-se o processo de centralização política e administrativa com o intento de fortalecer o Estado nacional. Isso possibilitou a coordenação, a regulamentação e o planejamento de diversas atividades assumidas pelo governo federal, por meio da criação de órgãos federais. O Estado neste momento passou a ter um papel fundamental no desenvolvimento do país; sobretudo na mudança de seu padrão. A ele passou a caber quatro funções principais: adequação do arcabouço institucional à indústria, a geração de infra-estrutura básica, o fornecimento dos insumos básicos e a captação e distribuição de poupança.

3.2. Sistema de Proteção Social no Período Desenvolvimentista (1930-1980)

O chamado período desenvolvimentista, que vai dos anos 30 a meados da década de 80, e durante o qual o país vivenciou diferentes regimes políticos, corresponde a trajetória da industrialização brasileira, trajetória acelerada que em certos momentos apresentou taxas inéditas de expansão da produção.

Um sistema nacional de proteção social começa a ser implantado no Brasil a partir da Revolução de 30 com a criação simultânea, por Vargas, da legislação trabalhista, da estrutura sindical corporativa (que substituiu a legislação vigente desde o início do século) e dos esquemas previdenciários. Esses esquemas, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), foram institucionalizados sob a forma de autarquias vinculadas ao Ministério do Trabalho (criado em 1931 como Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio) e cobriam segmentos ocupacionais do mercado formal de trabalho urbano¹³⁶. O sistema segmentado de IAPs foi unificado em 1967, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). O quadro a seguir, sintetiza as diferenças entre os IAPs criados por Vargas (MPS, 2007; GENTIL, 2006; WERNECK VIANNA, 2005c; ANDRADE, 2003a, 1999; AFONSO, 2003; DRAIBE, 2002; COHN, 1980).

¹³⁶ Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), em 1933, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC), em 1933, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), em 1934, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), em 1936, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), em 1938 e o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), em 1939 (GENTIL, 2006; COHN, 1980; AFONSO, 2003; MPS, 2007).

Quadro 01: Benefícios oferecidos pelos IAPs nos anos 40

Benefícios	IAPM (1933)	IAPB (1934)	IAPI (1938)	IAPETC (1938)	IPASE (1938)	IAPC (1940)*
Aposent./idade		X		X	X	X
Aposent./invalidez	X	X		X	X	X
Pensão	X	X	X	X	X	X
Ass.Med.Hospitalar	X	X	X		X	X
Ass. Farmacêutica	X	X				
Aux. Funeral		X		X		X
Pecúlio					X	X
Aux. Doença		X	X			X
Aux. Maternidade		X				X
Aux. Detenção		X				
Contr. Segurado	3%	4-7%	3-8%	3-8%	4-7%	3-8%

* Os dados do IAPC são da reforma promovida em 1940; os demais são dos decretos de constituição do Instituto.

Fonte: OLIVEIRA et FLEURY TEIXEIRA (In: WERNECK VIANNA, 2005c, sl.51).

Com o golpe militar de 1964, resultante de uma profunda crise institucional, inaugura-se uma nova etapa do modelo desenvolvimentista¹³⁷. O crescimento econômico se acelera, a inflação é contida, e o governo passa a buscar legitimidade expandindo as políticas sociais¹³⁸. Segundo Draibe (2002, p.4), ao longo desse período foi expressivo o esforço de

¹³⁷ No início dos anos 60, a economia nacional perdeu seu dinamismo – “depois que a taxa de crescimento do PIB real atingiu o pico em 10,3% em 1961, ela declinou para 5,3%, 1,5% e 2,4% em 1962, 1963 e 1964, respectivamente” (BAER, 1977, p.87). Esse ritmo de crescimento declinante que o país passou se deveu em grande parte a crise política testemunhada pelo país desde a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, além do esgotamento das possibilidades de expansão da indústria de bens de consumo duráveis, que foi a mola propulsora do período anterior (MILWARD, 2007).

“A economia brasileira apresentava no início dos anos de 1960, entre outros, três grandes problemas básicos: o déficit crônico no balanço de pagamentos, ou seja, o desequilíbrio das contas brasileiras com o exterior; a estagnação do crescimento econômico; e a inflação. A situação econômico-financeira do país havia se agravado muito nos últimos meses do governo Goulart, tornando-se praticamente caótica” (BRUM, 2003, p.315).

O quadro de fragmentação do poder decisório terminou por se constituir em uma importante pré-condição para a ruptura do quadro constitucional em 1964: “de setembro de 1961 a janeiro de 1963 a república viveu o seu mais longo período de indefinição política desde o início da década de 1890, com conseqüências paralisantes do ponto de vista da tomada de decisões no terreno econômico” (ABREU, 1990, p.200).

¹³⁸ Vale destacar que a economia nacional passou por uma etapa de crescimento acentuado no período de 1968 a 1973, fase reconhecida como ‘Milagre Econômico’. O país nesse período testemunhou o crescimento de seu

construção institucional e de gasto público na área social, constituindo-se em um sistema de políticas sociais que, “*por suas definições, recursos institucionais mobilizados e mesmo alguns resultados, pode ser apreendido sob o conceito de Estado de Bem Estar Social*”¹³⁹:

- A presença, no núcleo do sistema, de programas de transferências monetárias e de prestação universal de serviços básicos, combinação típica dos modernos sistemas de proteção social nas sociedades urbano-industriais;
- Um razoável esforço financeiro do Estado, através de um gasto social público da ordem de 15 a 18% do PIB;
- As enormes clientelas já cobertas pelos programas sociais;
- Os graus de diferenciação e complexidade institucional, expressos em organismos e redes de serviços de significativas dimensões, ocupados por burocracias profissionais, em boa medida auto-identificadas por culturas institucionais específicas;
- A integração dinâmica desse sistema no jogo político, por se constituir em amplo espaço do exercício corporativista e da barganha clientelista (DRAIBE, 2002, p. 4).

A consolidação do sistema nacional de políticas sociais se deu, mais especificamente, nos anos 70. A partir deste momento tem-se uma fase de expansão acelerada, com a obtenção de “*feições mais duradouras*” deste sistema, sob o manto autoritário e tecnocrático do regime militar instaurado em 1964 (DRAIBE, 1998, p.4). Tem-se, assim, a ‘completude’ do sistema de ‘*Welfare State*’ no Brasil, como colocado por esta pesquisadora (1993), dado pela definição do núcleo duro da intervenção social do Estado por meio de seu aparelho centralizado:

[...] arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/ exclusão social que marcam definitivamente o sistema (DRAIBE, 1993, p.21).

Contudo, cabe ressaltar que se trata de um período de restrições políticas, dado pelo contexto da ditadura. Os partidos políticos existentes foram extintos e substituídos por duas agremiações então criadas: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) que representava os militares; e, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição, também

Produto Interno Bruto (PIB) a uma taxa média anual superior a 10%, ao passo que sua inflação apresentou índices relativamente baixos, com média anual inferior a 20% (MILWARD, 2007).

¹³⁹ O uso do conceito de *Welfare State* para designar o sistema de políticas sociais no Brasil é controverso, ver Werneck Vianna (2000).

controlado pelos militares¹⁴⁰. Sindicatos e associações foram postos sob intervenção, com o que viabilizou-se a obstrução do mecanismo de voz da população, mecanismo que Hirschman (1973) considera essencial à democracia¹⁴¹.

A inclusão das demandas da população na Agenda Governamental não se fez, portanto, de modo democrático. O modelo decisório adotado foi o tecnocrático, no qual a estrutura técnica estabelece uma relação funcional entre Estado e a sociedade. Vale salientar que a política encontra-se ausente nessa relação. A realização de escolhas dos militares tinha em vista produzir elevadas taxas de crescimento econômico, no intento de legitimar o seu sistema de governo autoritário. Isso foi, ademais, efetivado por meio da utilização da máquina estatal em favor da propaganda institucional e política e pela manipulação da opinião pública através de institutos de propaganda governamental e empresas privadas, que enfatizavam os progressos econômicos alcançados pelo país¹⁴².

O processo de modernização autoritária do Estado, dado por um amplo conjunto de programa de reformas institucionais¹⁴³, tendo em vista a redução dos obstáculos que se colocavam ao crescimento econômico nacional, de um lado, e o modelo concentrador e excludente de desenvolvimento por ele impulsionado¹⁴⁴, de outro, tiveram impactos importantíssimos nas políticas sociais:

¹⁴⁰ O bipartidarismo foi instituído após o Golpe Militar, em 1964, no governo Castelo Branco (1964-1967). Em 1967 tem-se a imposição de uma nova Constituição, que institucionalizou o regime militar e suas formas de atuação.

¹⁴¹ No período da ditadura militar (1964-1985) a obstrução do mecanismo de voz da sociedade brasileira se deu também por meio da supressão dos direitos constitucionais, da censura, da perseguição política e repressão aos que eram contrários ao regime.

É importante observar que o advento da ditadura militar brasileira transformou por completo a conjuntura política e social do país, antes francamente favorável ao crescimento dos movimentos sociais – no início da década de 60 testemunhou-se a eclosão de movimentos sociais de amplitude abrangente: *“das ligas camponesas, no meio rural nordestino, ao movimento pelas reformas de base no centro-sul desenvolvido, as reivindicações populares do período produziam permanente mobilização no interior da sociedade, dotando de grande expressão as bandeiras de lutas sociais das classes trabalhadoras”* (RIZOTTI, 2008, p.6).

¹⁴² Exemplo de empresa privada beneficiada pelo Golpe Militar foi a Rede Globo que, com o apoio do governo, tornou-se uma emissora nacional, por meio da realização da livre propaganda da ditadura militar, onde enfatizava o avanço econômico obtido pelo país.

¹⁴³ A Reforma Administrativa de 1967, as alterações políticas na Federação e a introdução de uma série de mecanismos econômico-financeiros realizadas após o Ato Institucional n° 5, de dezembro de 1968, são alguns exemplos.

¹⁴⁴ A concentração de renda é o foco da principal crítica que se faz ao Milagre Econômico. Essa concentração foi justificada pelas autoridades como elemento essencial para a ampliação da capacidade de poupança da economia, com o intento de financiar os investimentos e com isso crescimento econômico. Essa estratégia ficou conhecida como a ‘teoria do bolo’, segundo a qual o bolo deveria crescer primeiro para depois ser dividido, ou seja, era necessário assegurar o aumento da riqueza nacional antes de repartir os benefícios do desenvolvimento. Nesse contexto, tem-se o aumento das desigualdades sociais no país, que se aprofundou nas décadas seguintes (MILWARD, 2007).

- A extrema centralização, no Executivo Federal, do poder e recursos decisórios e financeiros dos programas e das políticas sociais;
- Uma acentuada fragmentação institucional¹⁴⁵, presidida por frágeis mecanismos de coordenação e de formação coerente de polícies¹⁴⁶, mas bastante porosa à feudalização e balcanização das decisões;
- Um sistema de financiamento do gasto social público altamente dependente de contribuições e fundos sociais específicos;
- Formato autoritário dos sistemas e sub-sistemas de decisão, com quase total ausência de mecanismos de participação e controles;
- Densas redes de parcerias, estímulos e subsídios ao setor privado, projetando um alto grau de privatização, tanto pela crescente presença do setor privado produtor de serviços sociais (muito alavancado pelo investimento público) quanto pela introdução da lógica e dos interesses privados e particularistas nas arenas decisórias;
- As perdas de alvo ou o que se convencionou chamar de *(mis)targeting* dos programas sociais, nisso que tendem a beneficiar menos os que mais deles necessitam, particularmente os grupos abaixo da linha de pobreza ou mais vulneráveis, como crianças e idosos;
- Forte conteúdo corporativo das demandas, decisões e condução das políticas e programas;
- Uso clientelístico dos recursos e distribuição dos benefícios (DRAIBE, 1998, p.4/5).

Apesar do volume de ações do Estado na esfera social, sua atuação deixou a desejar no que tange ao seu desempenho, como constatado no quadro a seguir:

¹⁴⁵ Entende-se por fragmentação institucional, a “*proliferação dos sujeitos responsáveis, a nível nacional, pela relação entre a administração central e as instituições públicas funcionais*” (WERNECK VIANNA, 1990, p.15). Isto resulta, inevitavelmente, em uma situação de incerteza quanto aos vínculos hierárquicos, confusão de competências, sobreposição de poderes, ineficácia do planejamento, fracasso na integração dos serviços complementares, esbanjamento de recursos, dentre outros. Pode-se dizer que o elevado nível de fragmentação institucional, é um fator que tem possibilitado a inserção de interesses particularistas no aparelho produtor de políticas sociais (CASTRO, 1989).

¹⁴⁶ Grifos de Draibe (1998).

Quadro 02: Cronologia das mudanças Pós-64 na Seguridade

1966	Criação do INPS
1967	Integração dos seguros acidentes de trabalho ao INPS
1971	Criação do Prorural / Funrural
1971	Criação da CEME
1972	Incorporação dos empregados domésticos ao INPS
1973	Regulamentação da filiação dos autônomos ao INPS
1974	Ministério da Previdência e Assistência Social
1974	Instituição do Programa de Pronto Ação (PPA)
1974	Criação do FAS (Fundo de apoio ao Desenvolvimento Social)
1974	Fundação da Dataprev
1974	Lei 6136: inclui salário-maternidade entre as prestações da Previdência Social
1974	Lei 6179: amparo previdenciário para maiores de 70 anos e inválidos sem contribuição integral
1975	Instituição do Sistema Nacional de Saúde
1976	Programa de interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS)
1977	Instituição SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social)
1984	Ações integradas de Saúde
1986	SUDS

Fonte: WERNECK VIANNA, 2005c, sl.57.

As políticas implementadas se encontravam aquém da demanda da população, mesmo em um contexto histórico pujante, marcado pela dinâmica industrial – o período conhecido como ‘milagre econômico’ (1968-1973). Isso foi dado pela manutenção de um modelo de *Welfare State* conservador¹⁴⁷, coerente com o processo histórico de desenvolvimento econômico nacional, onde a mola propulsora do crescimento econômico do país encontrava-se nos baixos salários e elevada concentração de renda¹⁴⁸. O sistema de proteção social nacional não tinha como propiciar uma melhora da equidade social, isso em virtude de suas características (DRAIBE, 2002, p.5):

¹⁴⁷ Modelo dado por uma concepção de intervenção social do Estado meramente sancionadora da distribuição primária da renda e da riqueza (DRAIBE, 2002, p.5).

¹⁴⁸ Conforme Abranches (*In: WERNECK VIANNA et SILVA, 1989, p.119*), o processo de desenvolvimento econômico nacional, dado pelo seu padrão de acumulação, impôs restrições à política social: “[...] Há uma assincronia estrutural no processo de avanço do capitalismo industrial no Brasil, associada ao seu caráter retardatário em relação à ordem capitalista global e à profunda heterogeneidade de sua formação social [...]. Essa assincronia produz sérias perturbações econômicas e sociais que, à falta de firme determinação política para corrigi-las, produzem maior desigualdade, maior pobreza e novos desequilíbrios estruturais”.

- A fraca capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso social um vasto contingente de excluídos de todo o tipo, em especial os trabalhadores rurais e grupos urbanos pobres¹⁴⁹;
- Seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades sociais, do mesmo modo que foram praticamente nulos os seus efeitos sobre os resistentes bolsões de pobreza¹⁵⁰ [...];
- No plano dos benefícios dispensados, os programas e as políticas abrigaram e reforçaram privilégios, mesmo quando presididos por concepções e definições universalistas;
- A sua dinâmica de crescimento tendeu a pautar-se por forte dissociação entre os processos de expansão quantitativa e a melhoria da qualidade dos bens e serviços sociais prestados.

Constata-se, aqui, a reprodução das desigualdades sociais já existentes, pelo sistema de proteção social nacional, que também reproduz a subalternidade dos dominados¹⁵¹. Cohn (2000, p.393) expõe que essa concepção é compartilhada por numerosos analistas e estudiosos das políticas sociais no país:

[...] quando se debruça sobre os dados relativos a quem ou que segmentos sociais mais se apropriam das políticas e dos benefícios sociais neste país, o que salta aos olhos é, de uma parte, o traço perverso de nosso sistema de proteção social, uma vez que quem mais se apropria dele são em primeiro lugar os não pobres, seguidos dos pobres, e estes dos mais pobres dentre os pobres, e de outra, exatamente seu traço autoritário e dominador.

Em geral a literatura sobre proteção social salienta a dimensão da clientela e a expansão de sua demanda, dado que as necessidades da população tendem a ser crescentes e ilimitadas¹⁵², ao passo que, a sua capacidade de contribuição quanto ao pagamento de taxas e impostos é limitada (MILWARD, 2003a). No caso brasileiro, porém, mercedoras de consideração são as relações distintas que se estabeleceram entre cidadania e mercado nessa

¹⁴⁹ Em 1971, com a criação de um fundo específico, o Funrural, a previdência chegou aos trabalhadores rurais. No entanto, essa medida atingiu parcialmente esse segmento, oferecendo aos que tinham condições de se cadastrar, benefícios muito inferiores aos que eram providos aos trabalhadores do mercado formal do espaço urbano.

¹⁵⁰ Importa ressaltar a alta taxa de crescimento econômico que o país passou no período do Milagre Econômico foi um dos grandes responsáveis pela redução do nível de desigualdade social e da pobreza, além do assalariamento e da mobilidade social, como bem colocado por Draibe (2002). O impacto das políticas implementadas foi, em grande parte, limitado frente a esse cenário econômico.

¹⁵¹ Como observado por Cohn (2000), a reprodução das desigualdades sociais existentes no Brasil se dá de forma contrária ao que é constatado nos países com os modelos clássicos de Estado de bem-estar social.

¹⁵² A explicação para a tendência ilimitada e crescente das necessidades da sociedade encontra-se relacionada à questão básica que a economia estuda – a escassez dos recursos, dada pela restrição física e o desejo inerente ao homem de sempre obter mais. Um estudo mais detalhado sobre as razões das demandas sociais parecerem infinitas pode ser encontrado na dissertação de mestrado de Milward, defendida em 2003.

trajetória tortuosa das políticas sociais no país, que levou o país ao processo de americanização, nos dias atuais, como tratado por Werneck Vianna (2000)¹⁵³.

Cohn (2000, p.395) faz um exame breve da trajetória das relações empreendidas entre cidadania e o mercado, chegando até os dias atuais. De acordo com o seu estudo, essa trajetória foi marcada por basicamente três grandes padrões:

1) A primeira modalidade de articulação se deu com o surgimento do sistema de proteção social, a partir de 1923, tendo como pilar a previdência social para alguns setores assalariados urbanos da iniciativa privada e seus desdobramentos¹⁵⁴;

2) a partir da década de 50 tem-se a segunda modalidade marcada pela provisão dos direitos sociais paulatinamente garantidos pelo Estado e a sua provisão delegada ao mercado ao setor privado de serviços, por meio de subsídios e compra desses serviços. Tem-se, portanto, um *“processo de privatização da produção de serviços sociais sem que esses ramos de atividades enfrentem as inseguranças e os riscos do mercado: o mercado consumidor passa a ser garantido através de subsídios estatais (a renúncia fiscal, uma vez mais no caso da saúde e da educação, é um exemplo típico) ou através da compra pelo Estado dos serviços produzidos pela esfera privada da economia (convênios entre estado e empresas privadas, com ou sem fins lucrativos, constituem nesse caso um outro exemplo típico)”*. O Estado passa a garantir para a esfera privada produtora desses serviços, por meio desses mecanismos, um ‘mercado cativo’. Isso vai se acentuar *“durante o período pós-64, quando esse setor privado de produção de serviços passa a ser não só concebido como fonte de lucro, mas também assume importante papel no processo de acumulação e reprodução do capital”* (COHN, 2000, p.395);

3) A terceira forma de articulação se dá a partir da segunda metade da década de 90, quando o mercado de trabalho perde o predomínio na definição das diretrizes de um novo padrão de solidariedade social. O mercado de consumo é quem vai ditar o novo padrão.

Outro elemento de fundamental importância para se compreender as tendências comuns às políticas sociais empreendidas no Brasil – *“superposições dos objetivos, das competências, das clientelas-alvo, das agências e mecanismos operadores; graus exagerados de instabilidade e descontinuidade dos programas sociais, principalmente daqueles que abrigam inovações; alto grau de ineficiência e ineficácia, com desperdícios de recursos de toda a ordem; distanciamento entre formuladores e beneficiários, assim como ausência de mecanismos de controle e monitoramento”* (DRAIBE, 1998, p.5) – refere-se à estrutura

¹⁵³ A definição do conceito de americanização, como processo em que interesses múltiplos e fragmentados competem, através de *lobbies*, para obter maior espaço nos processos decisórios, é dada por Werneck Vianna (2000).

¹⁵⁴ Em 1923 foi aprovada a Lei Elói Chaves que estabelecia o seguro social obrigatório para as empresas do setor ferroviário. Esse seguro, denominado no Brasil de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), foi estendido em 1926 às empresas do setor marítimo e constituiu o embrião do sistema previdenciário brasileiro, que, como visto acima foi montado sob a forma de IAPs, depois da Revolução de 30. Isso será desenvolvido no próximo capítulo.

federativa do país¹⁵⁵. Essa estrutura federativa de tradição centralista¹⁵⁶, e com expressivas dimensões demográficas e territoriais apresenta elevada desigualdade regional e social¹⁵⁷.

Nesse aspecto, as relações empreendidas pelas esferas de governo com o propósito de prover as demandas sociais – as relações intergovernamentais¹⁵⁸ – alçam um papel de destaque, tendo em vista a evolução das políticas sociais brasileiras, que encontra-se marcada

¹⁵⁵ Segundo Affonso (1994, p.321), o termo Federação “diz respeito à idéia de ‘união’, ‘pacto’, articulação das partes (estados) com o todo (nação), através do Governo Central Federal”. Desse modo, a Federação constitui uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local.

A Federação brasileira é, atualmente, composta por 26 Estados, um Distrito Federal e 5.565 municípios. Os municípios possuem elevado grau de autonomia, resultado da promulgação da última Carta Constitucional (1988), em que lhes foi conferido o *status* de membro da federação. Vale destacar que o país, de dimensão continental, não apresenta significativos conflitos culturais, no que se refere a língua, religião ou raça. No entanto, revela elevada desigualdade regional e social.

¹⁵⁶ Os processos de formação e desenvolvimento do Estado nacional brasileiro encontram-se relacionados aos aspectos de centralização e descentralização do poder. Vale pontuar que o surgimento da Federação brasileira se deu como reação ao centralismo do Império, com os objetivos de descentralização e de autonomia frente ao Governo Central, daí o fato do período de centralização do poder no país apresentar-se de forma mais extensa que o período de descentralização (MILWARD, 2003 a).

¹⁵⁷ A desigualdade regional, bem como a oligarquização do poder constitucional, constituem-se em elementos essenciais para a compreensão do funcionamento político do país. Abrucio (2000) constata que a assimetria política e econômica, ao longo do processo histórico nacional, derivou na formação de várias coalizões de determinados estados contra outros, dificultando a cooperação entre estes entes governamentais.

¹⁵⁸ As relações intergovernamentais são entendidas como a articulação entre as três esferas político-administrativas, resguardadas a autonomia de cada uma delas. Conforme Castro e Klein (1974), esta articulação tem por objetivo coletar, distribuir e controlar recursos visando à implementação dos fins últimos da sociedade. Destaca-se, ainda, que além da implicação na alocação entre estas esferas, há a necessidade de conciliação entre os encargos que cada uma delas assume e os recursos que dispõem.

As relações intergovernamentais podem ser desdobradas em diversas perspectivas, do qual são extremamente relevantes: as dimensões política, administrativa e fiscal. A primeira dimensão – a política, opera, através de suas instituições, no sentido de assegurar a coerência à organização política do Estado, correspondendo à distribuição de competência através da qual se define o âmbito de atuação das três esferas (União, Estados e Municípios).

A dimensão administrativa envolve a operacionalização e a implementação das metas políticas. Contudo, cabe enfatizar que a utilização dos instrumentos de planejamento se faz condição necessária, porém não suficiente, para a potencialização dos resultados e de uma maior coordenação das políticas e das ações.

Enquanto, a dimensão fiscal das relações intergovernamentais encontra-se determinada pelo conjunto de regras que definem a autonomia, tanto das entradas como das saídas dos estados e municípios, assim como as que determinam a quantidade e a forma de transferência dos recursos do Governo Central para estas entidades. Assim, conforme salienta Pendolf-Becerra (2002, p.14), “*las reglas institucionales que regulan dichas transferencias tienen un gran impacto en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y el tipo de conflicto que suele emerger entre ellos*”.

Convém destacar que as relações intergovernamentais apresentam um quadro de extrema complexidade, para o qual convergem estas três dimensões, reguladas pelos arranjos institucionais. Sua dinâmica tem na cooperação e na competição uma de suas mais importantes manifestações. Em um sistema de governo federalista faz-se necessário o equilíbrio entre estes dois elementos.

Maiores informações acerca da dinâmica das relações intergovernamentais podem ser obtidas na dissertação de mestrado de Milward (2003 a), a autora realiza um exame do federalismo fiscal brasileiro quanto aos aspectos relacionados às relações empreendidas, pelas três instâncias governamentais, em prover as necessidades da sociedade. O foco de sua pesquisa reside nas relações que resultam em externalidades negativas, significando perdas para o bem-estar coletivo, que vão de encontro às pretensões da nova Carta Constitucional, promulgada em 1988.

pelas transformações ocorridas na matriz institucional do país ao longo de sua trajetória histórica – sucessão de cartas constitucionais ao longo do período Republicano. Essas transformações trazem consigo rupturas e alterações radicais das estruturas político-administrativas, segundo comentários de Frey (2000). Isso é testemunhado pela adoção de comportamento ora centralizador, ora descentralizador de poder (SOUZA, 2005; ABRUCIO, 2002, 2000; REZENDE *et AFONSO*, 2002; MORA *et VARSANO*, 2001; GIAMBIAGI *et ALÉM*, 2000; LUSTOSA DA COSTA *et CUNHA*, 2000; CAMARGO/ 1992). Isto pode ser melhor visualizado por meio do quadro, a seguir:

Quadro 03 – Ciclo histórico na federação brasileira

Período	Resumo Histórico	Direção Política
1500–1822	Brasil Colônia	Centralização
1822-1891	Brasil Império	Centralização
1891-1930	1º República Constitucional	Descentralização
1930-1945	Ditadura Vargas	Centralização
1946-1964	Constituição Democrática	Descentralização
1964-1968	Regime Militar	Centralização
1968-1980	Regime Militar/ Início Processo de Democratização	Centralização/ Descentralização
1980 →	Retorno a Democracia	Descentralização

Fonte: MILWARD (2003a, p. 48)¹⁵⁹.

Os ciclos de centralização e descentralização que se fizeram presentes no contexto histórico nacional, apresentados no quadro anterior, resultam da alternância de poderes, dado por um movimento pendular na evolução política do país entre essas duas direções: concentração do poder político e financeiro no Governo Central, ou então, nos governos subnacionais. Esses movimentos de ‘sístoles e diástoles’ implicam não somente na adaptação

¹⁵⁹ A elaboração desse quadro teve por fonte os seguintes autores: REZENDE *et AFONSO* (2002); ABRUCIO (2002, 2000); GREMAUD *et all* (1997); CAMARGO (1992); FURTADO (1980).

das relações governamentais empreendidas pelas diversas unidades de governo, como também, no ajuste das demais organizações pertencentes à sociedade¹⁶⁰.

Draibe (1993, p. 21), em seu estudo sobre as características do *Welfare State* no Brasil, propõe uma periodização do processo de constituição do Estado de bem-estar nacional, tendo por base alterações no plano do regime político e na forma do Estado, do que as ocorrências específicas ao nível das próprias instituições do ‘*Welfare*’:

- 1) 1930/1964 – introdução e expansão fragmentada:
 - a) 1930/43 – introdução¹⁶¹;
 - b) expansão fragmentada e seletiva¹⁶².
- 2) 1964/1985 – consolidação institucional e reestruturação conservadora:
 - a) 1964/1977 – consolidação institucional;
 - b) 1977/ 81 – expansão massiva¹⁶³, 1981/85 – reestruturação conservadora.
- 3) 1985-1988 – reestruturação progressista:
 - a) 1985/88 – reestruturação progressista ensaios¹⁶⁴;
 - b) 1988 – definição do novo perfil (constituente).

Reis e Peruzzo (2008)¹⁶⁵ estudam o processo de constituição do sistema de proteção social brasileiro, tendo em vista a trajetória histórica, com o foco na alteração da base produtiva nacional. Eles propõem a demarcação de sete grandes períodos que acompanham os processos de modernização das bases produtiva e o estabelecimento do perfil de regulação

¹⁶⁰ Esse movimento de sístoles e diástoles da evolução política do país, tendo em vista a alternância dos poderes foi utilizado pelo general Golbery do Couto e Silva, chefe do Gabinete Civil dos presidentes Geisel e Figueiredo, em comparação ao processo de contração muscular do aparelho cardiovascular – “*seqüência interminável de sístoles e diástoles*” (SILVA In: GIAMBIAGI et ALÉM, 2000, p.320).

¹⁶¹ Essa fase remete basicamente à legislação previdenciária e trabalhista, que foram introduzidas no cenário nacional.

¹⁶² A expressão ‘expansão fragmentada e seletiva’, segundo a pesquisadora (DRAIBE, 1993, p.22), significa que “*nem todas as áreas de intervenção social do Estado operam plenamente, seja porque a política se dirige a grupos sociais que vão passo a passo sendo incorporados ao sistema (previdenciário mas também a outros equipamentos de consumo coletivo)*”.

¹⁶³ A expressão ‘expansão massiva’ refere-se a um momento de crescimento “*com características de política de massas, na qual o acesso amplia-se enormemente, resolvendo pelo primeiro pólo o binômio quantidade x qualidade*” (DRAIBE, 1993, p.22). A autora salienta que a utilização dessa expressão não significa necessariamente universalização e, portanto, ruptura com os modos seletivos de crescimento.

¹⁶⁴ Os ensaios que a autores se refere, trata das concepções e encaminhamentos de reestruturação que foram tentadas ainda pelo regime militar – conservadora –, ou pelo governo civil da Nova República – progressista. O período de reestruturação progressista foi iniciado pelas novas definições de direitos sociais contidas na nova Constituição.

¹⁶⁵ O estudo desses dois pesquisadores residiu na sistematização de informações conceituais acerca das alterações ocorridas no sistema de proteção social, no contexto da reestruturação produtiva tendo como recorte o âmbito dos processos de trabalho industrial. O foco dessa pesquisa exploratória está na indicação dos impactos dessa reestruturação na microrregião de Caxias do Sul.

político social, com base nos exames realizados por Draibe (1993) e Pereira (2000). Isso pode ser constatado no quadro, a seguir:

Quadro 04 – Síntese de Periodização e Configuração do Sistema de Proteção no Brasil

Perfil da Regulação Política	Etapa	Período	Fase
Política Social do laissez-faire	I	Antes de 1930	Ajuda Mútua
Política Social populista com traços desenvolvimentista	II	1930-1943	Introdução ao Sistema de Proteção
		1943 - 1964	Expansão fragmentada a seletiva
Política Social do regime tecnocrático-militar, incluindo a fase de abertura	III	1964-1977	Consolidação Institucional do Sistema de Proteção Social
	IV	1977-1985	Crise e ajustamento conservador do Sistema de Proteção Social
Política Social do período de transição para a democracia liberal	V	1985-1987	Ajustamento Progressista do Sistema de Proteção Social
	VI	1988-1990	Reestruturação do Sistema de Proteção
Política Social de recorte Neoliberal	VII	A partir de 1990	Reforma do Sistema de Proteção Social

Fonte: REIS *et* PERUZZO, 2008, p. 6.

Esse quadro amplia o entendimento acerca das relações existentes entre as políticas empreendidas, os grupos dominantes e seus interesses, tendo por alicerces de construção do sistema de proteção social nacional: a ideologia dominante e a base produtiva. Sendo assim, a emergência de um efetivo sistema de proteção social no Brasil, como constatado neste quadro, se deu a partir da década de 30, em virtude das transformações políticas e econômicas deste período, como bem visualizado também pelo quadro 1, e efetivado na década de 70.

[...] Ou seja, somente após a alteração das bases produtivas da economia agrário-exportadora para urbano-industrial que aparecem as primeiras configurações de políticas sociais definidas pelo Estado, que viriam a definir o sistema de proteção social brasileiro, especialmente na década de 70, quando já está consolidado a matriz econômica nacional de base industrial (REIS *et* PERUZZO, 2008, p. 5/6).

A dinâmica social na década de 70 estava na combinação da rápida extensão do assalariamento – baixos salários para a maioria dos trabalhadores¹⁶⁶ – a elevados graus de concentração da renda. O modelo de crescimento econômico adotado pelo governo, dado pela ‘teoria do bolo’, ampliou o *gap* social¹⁶⁷. A intervenção social do Estado encontrava-se alicerçada, principalmente, na capacidade contributiva dos trabalhadores formalmente vinculados ao mercado de trabalho. Sendo assim, os direitos sociais passaram a ser condicionados pela inserção dos indivíduos na estrutura produtiva e a cidadania, como contrapartida do *Welfare State*, vai se dar sob a forma regulada – pela condição de trabalho (SANTOS, 1994).

Draibe (1998, p.5) reforça que a institucionalidade do sistema de políticas sociais, consolidado nesta década (de 70), foi marcada pelo “*binômio forte centralização, fragmentação institucional e corporativismo*¹⁶⁸ *versus fracas capacidades estatais e participativas*¹⁶⁹”. Resultou, assim na reduzida transparência do sistema, contribuindo tanto para a baixa *accountability* dos programas quanto para a inibição da força dos mecanismos de correção, modernização ou inovação institucional. Isto vai ser duramente criticado na década seguinte, dado que a promessa desenvolvimentista de incorporação das massas ao sistema admitia amplas possibilidades de melhoria.

A modalidade de progresso social implementada no país¹⁷⁰, a despeito da aparente universalização, da expansão e da modernização do sistema¹⁷¹, apresentava insuficiências –

¹⁶⁶ Draibe (1998, p.9) explana que o modelo de crescimento econômico escolhido pelo governo tinha por base “*os baixos salários para a maioria dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que a massa da população permaneceu ou subempregada nas cidades ou inteiramente marginalizada nas cidades e no campo*”.

¹⁶⁷ A ‘teoria do bolo’, que tinha por premissa fazer o bolo crescer primeiro para depois ser dividido – ou seja, era necessário assegurar o aumento da riqueza nacional antes de repartir os benefícios do desenvolvimento –, foi uma estratégia adotada pelo governo, no período do Milagre Econômico. O uso desta estratégia residiu na ampliação da capacidade de poupança da economia, com o intento de financiar os investimentos e com isso crescimento econômico. O resultado obtido foi o aumento das desigualdades sociais no país, que se aprofundou nas décadas seguintes (MILWARD, 2007).

¹⁶⁸ O caráter corporativo das políticas sociais desenvolvidas estabeleceu um traço de iminente desigualdade na criação e expansão dos direitos sociais adquiridos pela classe trabalhadora. Este caráter terminava por incidir o ônus da falta de assistência pública às demandas coletivas de vida e trabalho, sobre os contingentes mais numerosos e menos organizados (RIZOTTI, 2008).

¹⁶⁹ Grifos de Draibe (1998).

¹⁷⁰ Segundo Werneck Vianna e Azeredo da Silva (1989, p.130), o modelo de proteção social nacional terminou por se confundir, historicamente, com o papel do Estado no desenvolvimento de seu capitalismo. Esta constatação tem por base o estudo de Wanderley Guilherme dos Santos, em sua obra *Cidadania e Justiça*, publicada em 1979, “*ao estabelecer um quadro analítico consistente, para examinar a política social brasileira a partir de suas origens históricas. Relacionando a emergência da política social à necessidade de regulação estatal dos conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação capitalista [...]*”.

¹⁷¹ A aparente universalização, expansão e modernização do sistema, dados pela consolidação do *Welfare State* no Brasil, no período pós-64, segundo a exposição de Castro (1989, p.34) deu uma “*nova roupagem às práticas*

dadas pela baixa capacidade de contribuição da massa de trabalhadores formalmente vinculados ao mercado de trabalho, corroborando para a reprodução, no plano dos benefícios sociais, das desigualdades iniciais¹⁷². O sistema de financiamento, por outro lado, ao apresentar uma base estreita de contribuição¹⁷³, termina por comprometer a qualidade e a quantidade dos serviços prestados. Um conjunto de distorções – dadas pelo populismo¹⁷⁴, clientelismo¹⁷⁵ e patrimonialismo – “*fez da crise do desenvolvimentismo um episódio de profunda frustração histórica*” (DRAIBE In: DRAIBE, 1998, p.10). Com essa herança, o sistema de proteção social nacional, no início da década de 80, passou a ser submetido às múltiplas e desencontradas pressões da democratização, da crise e dos ajustamentos.

3.3. Sistema de Proteção Social na Nova República: análise de sua construção e desconstrução

“*Tudo que é sólido se desmancha no ar*”

Marx e Engels

Marx e Engels, no Manifesto Comunista de 1848, utilizaram a expressão ‘tudo que é sólido se desfaz no ar’ ao caracterizar “*o caráter revolucionário das transformações*

clientelistas ao padrão cooptativo, ao estabelecer como regra sua subordinação a interesses particulares, tendência reforçada através da centralização e controle do sistema pela burocracia pública, fechamento dos canais de participação e ausência de mecanismos de controle sobre as ações do Estado”.

¹⁷² Draibe (1998) salienta em seu artigo, o caráter residual do gasto público financiado com recursos fiscais – de aplicação mais ‘livre’ em programas universais – que levou a inibição de qualquer papel redistributivo das despesas, que pudesse alterar, de forma expressiva, as posições originais de renda e de recursos das pessoas e famílias.

¹⁷³ A base composta apenas das contribuições de empregados e empregadores se reduzia também pelas características do mercado de trabalho e o predomínio de salários muito baixos na economia.

¹⁷⁴ “*A política social ‘modernizada’ do pós-64 configurou-se como instrumento da promoção de objetivos econômicos e políticos mais amplos. Um regime autoritário em permanente busca de legitimidade passou a manipular – como anteriormente, o fizera o ‘populismo’ – este extenso aparato social do Estado, não mais para cooptar os setores populares, mas para ‘acalmar’ uma população crescentemente insatisfeita com os efeitos perversos do padrão de desenvolvimento conduzido pelos governos militares. As medidas de Welfare não escaparam à lógica da ação estatal sob o autoritarismo, caracterizada pela norma geral ‘custos sociais e benefícios privados’*” (ABRANCHES In: WERNECK VIANNA et AZEREDO DA SILVA, 1989, p.136).

¹⁷⁵ De acordo com a exposição de Teixeira (In: WERNECK VIANNA et AZEREDO DA SILVA, 1989, p.136), as práticas clientelistas nas políticas sociais, pós-64, “*do padrão cooptativo permaneceram subordinando o sistema de proteção social aos interesses particulares do mercado*”; da mesma forma que a “*repressão e controle assumiram formas renovadas, disfarçando a corrupção que malgrado o discurso moralizante dos governos militares grassou incólume*”.

operadas pela modernidade e pelo capitalismo nos mais diferentes setores da vida social” (SANTOS, 1996, p.23). Ser moderno é fazer parte do universo no qual, como disseram, Marx e Engels, tudo se desfaz, menos o mercado! É a lógica do capitalismo! É nesse sentido que se utiliza essa expressão para demonstrar como as aspirações da década de 80, no Brasil, em pleno período de transição democrática e que se efetivaram sob a forma de Lei Maior, se desmancharam, em especial o Sistema de Proteção Social, frente à imposição da ordem liberal internacional, presente a partir de 1990.

3.3.1. Construção do Sistema de Proteção Social na Nova República: período de transição democrática

No final dos anos 70, o cenário internacional apresentou mudanças profundas na esfera econômica, política, produtiva e social, que trouxeram à tona as idéias liberais, que estavam no limbo, com outra roupagem – o neoliberalismo¹⁷⁶. O Estado de Bem-estar social¹⁷⁷ foi colocado à prova, devido às estratégias de saída da crise econômica, dadas pelos preceitos do neoliberalismo, assentados nas seguintes questões:

[...] (1) num Estado forte para legislar no sentido de garantir as ações do livre mercado; (2) num Estado mínimo para com os gastos sociais e regulamentações econômicas; (3) supremacia à estabilidade monetária; (4) reformas públicas para contenção de gastos sociais; (5) reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; (6) desmonte do sistema de proteção social pactuado politicamente (REIS *et* PERUZZO, 2008, p.10).

Alterações na esfera de proteção social nos países foram testemunhadas¹⁷⁸, como já colocado, em virtude da necessidade de adaptação à nova conjuntura. São os novos tempos! O

¹⁷⁶ As bases de sustentação do paradigma neoliberal encontram-se: na defesa do individualismo; na igualdade social enquanto oportunidades ou condições iniciais para todos e; na força da ideologia de mercado como orientadora das políticas econômicas e sociais.

¹⁷⁷ Vale salientar os mais variados tipos de *Welfare State*! Esse sistema não é homogêneo entre os países! O processo de consolidação dos Estados de Bem-Estar Social não se deu de modo uniforme nos países. Os padrões distintos de *Welfare State* revelam “*raízes e condições históricas distintas, manifestando-se em complexas dimensões da proteção social: nas relações de inclusão / exclusão que os sistemas obrigam, nos seus aspectos redistributivos e nos vínculos que mantém com o sistema político*” (WERNECK VIANNA *et* AZEREDO DA SILVA, 1989, p.115).

¹⁷⁸ Na década de 80, a crise do Estado Providência, nos países centrais, que já vinha da década anterior se aprofundou, com isso houve o agravamento das “*desigualdades sociais e os processos de exclusão social (30% dos americanos estão excluídos de qualquer esquema de segurança social) e de tal modo estes países assumiram algumas características que pareciam ser típicas dos países periféricos*” (SANTOS, 1996, p.17).

Brasil¹⁷⁹, apesar de estar localizado na periferia do capitalismo, não ficou imune a estas mudanças; o processo de construção de seu *Welfare State* sofreu uma inflexão em sua trajetória, dado pelo novo paradigma ideológico e conceitual. Dois movimentos puderam ser constatados: as reformas sociais derivadas da transição democrática, que corroboraram para a incorporação do recorte das políticas sociais enquanto direitos sociais de cunho redistributivista, na Constituição Federal; e, o movimento de ajustes voltados às adequações da modernização econômica e institucional do país, que em última instância significou a retomada do caráter patrimonialista e populista do sistema de proteção social (REIS *et PERUZZO*, 2008).

A década de 80 significou um período de alterações profundas, para o sistema de proteção social brasileiro. Transformações estas derivadas de mudanças conjunturais externas – crise econômica internacional e transformações tecnológicas, que resultaram na necessidade de reflexão do papel do Estado e sua adequação, por meio de reformas estruturais ao novo cenário – e internas – provenientes dos movimentos políticos de liberalização e construção democrática, que anunciaram com otimismo o fim do ciclo autoritário. Por outro lado, tem-se a necessidade de realização de ajustamentos à nova estrutura do Estado e das instituições da democracia¹⁸⁰, e, ao mesmo tempo, em virtude dos efeitos da crise econômica internacional que terminaram por impor substanciais custos sociais e políticos, tem-se o anúncio do término do ciclo desenvolvimentista no país!¹⁸¹

A política social no Brasil, segundo Werneck Vianna (1990), entrou na pauta das preocupações da inteligência nacional na década de 80, sendo visualizada como alavanca da

¹⁷⁹ Interessante observar que as condições sociais nos países periféricos já apresentavam precariedade. Na década de 80 tem-se o seu agravamento, de forma brutal. Santos (1996, p.17) expõe que a “*dívida externa, desvalorização internacional dos produtos que colocam no mercado mundial e o decréscimo da ajuda externa, levou alguns destes países à beira do colapso*”.

¹⁸⁰ A promulgação da Carta Constitucional, em 1988, do ponto de vista político teve por significado a restauração do Estado de Direito no país.

¹⁸¹ De acordo com a exposição de Milward (2007), em um trabalho anterior, a década de 80, no Brasil, é considerada a ‘*década perdida*’, em função da profunda crise econômica que o país testemunhou. O produto praticamente se estagnou e a inflação se acelerou. Os anos de 1981 e 1983 são considerados como períodos de grande recessão. Tem-se o esgotamento do modelo de crescimento vigente no país desde os anos 50, isto é, do modelo de industrialização por substituição de importações, comandada pelo Estado (através de investimentos e créditos públicos) e fortemente apoiada no endividamento externo. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), implementado em meados da década de 70, pode ser colocado como “*o último suspiro do processo de substituição de importações centrado no Estado desenvolvimentista*” (GREMAUD *et al.*, 1997, p.196).

A conjuntura do final do ciclo desenvolvimentista brasileiro, em meados da década de 80, foi marcada pela inviabilidade em se levar adiante o modelo de industrialização substitutivo; e, pela imposição da estabilização macroeconômica, tendo em vista a necessidade de competitividade da economia e necessidade de integração nos circuitos globalizados (WERNECK VIANNA, 2005b).

justiça social – o resgate da dívida social passa a ser um tema central da agenda da democracia¹⁸². Também fez parte dessa pauta a busca por melhora da eficiência e efetividade destas políticas. Isto levou à constituição de uma agenda reformista nacional, que se efetivou em uma conjuntura de retorno à democratização do país, por meio de uma abordagem otimista do *Welfare State* nacional – uma concepção ‘robin-hoodiana’ da política social, segundo os técnicos do Banco Mundial –, pelos intelectuais progressistas¹⁸³.

É bem verdade que o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior equidade ou pela busca do alargamento da democracia social, como bem colocado por Draibe (1998)¹⁸⁴. Esse reordenamento teve por perspectiva a afirmação dos direitos sociais como parte da cidadania (FLEURY, 1989, 2003, 2004, 2005). Buscou-se com isto a universalização da cidadania¹⁸⁵ – a cidadania ampla, em oposição às cidadanias invertida¹⁸⁶ e regulada¹⁸⁷.

¹⁸² Fleury (2003, 2004, 2005) salienta que movimentos sociais de natureza diversa convergiram para o resgate da dívida social, nesse período. Isso resultou no surgimento de um rico tecido social emergente a partir da aglutinação do novo sindicalismo e dos movimentos reivindicatórios urbanos, da construção de uma frente partidária da oposição, e da organização de movimentos setoriais capazes de formular projetos de reorganização institucional.

É importante observar que o governo admite a dívida social. Ele assume e se compromete publicamente em efetivar o seu resgate – “o discurso político do Governo, iniciado em março de 1985, enfatizou a prioridade social como o núcleo dos seus compromissos políticos” (MEDEIROS In: WERNECK VIANNA et AZEREDO DA SILVA, 1989). Isso pode ser constatado em alguns trechos de documentos oficiais, destacados por Fagnani (In: WERNECK VIANNA et AZEREDO DA SILVA, 1989).

¹⁸³ A propósito, a reivindicação de democracia política surgiu, pela primeira vez na história recente do país, “dotada de um caráter substantivo, através da associação direta entre os objetivos da restauração democrática e de melhoria na qualidade de vida da população. Mais que um valor formal, a reivindicação por democracia consistia realmente num instrumento para o resgate das desigualdades sociais brasileiras” (RIZOTTI, 2008, p.8). É importante evidenciar que o regime autocrático estabeleceu uma forte repressão a toda espécie de mobilização popular, banindo as lutas sociais, em andamento, ao plano da ilegalidade!

¹⁸⁴ Essa excitação democrática foi canalizada para os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, que se iniciaram em 1987.

¹⁸⁵ Cabe salientar que a cidadania, segundo Marshall (1967, p.76) “é um status concedido, àqueles que são membros integrais de uma comunidade”. Sendo assim, todos aqueles que “possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”. Não há nenhum princípio universal que vai delimitar o que esses direitos e obrigações serão, entretanto, as sociedades nas quais a cidadania se apresenta como uma instituição em desenvolvimento, terminam por criar uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido em relação à qual a aspiração pode ser dirigida (tem-se o modelo Weberiano de modelo ideal).

¹⁸⁶ A condição política de cidadania invertida refere-se à situação em que o “indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão, tem como atributos jurídicos e institucionais, respectivamente, a ausência de uma relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais, além de uma base institucional que reproduz um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando exercidas em instituições estatais”. Neste contexto, tem-se a natureza compensatória e punitiva das medidas de proteção social, evidenciada, por exemplo, “na perda de outros direitos inerentes à condição de cidadania (no caso dos menores protegidos pelo Estado), ou em restrições de ordem simbólica tais como rituais de degradação, atestados de miséria, etc, a que são submetidas às famílias carentes” (FLEURY, 1985, p.2).

Tem-se a preocupação, nesta conjuntura de transição democrática de transformar o beneficiário das políticas sociais em sujeito de uma política¹⁸⁸. O desafio da universalização da cidadania se soma aos de descentralização e nova hierarquização dos serviços nas políticas sociais brasileiras.

A instalação do debate acerca da Seguridade Social foi assumida como prioridade pelo governo da Nova República. O resultado disso foi constatado pela Carta Constitucional, promulgada em 1988, em que se testemunhou um avanço no que tange à Ordem Social – a demanda por redução das desigualdades e a afirmação dos *direitos sociais* terminou por alcançar “*as concretas conotações de extensão da cobertura dos programas e efetivação do universalismo das políticas*” (DRAIBE, 1998, p. 1). A Seguridade Social era um conceito que não existia nas legislações anteriores, ela compreende (BRASIL, 2008): “[...] *um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*” (Art.194, CF).

O termo seguridade social foi institucionalizado no Brasil apenas com a Constituição de 1988, que alojou sob essa designação as políticas de saúde, Previdência e assistência social. Não se trata de mera junção de políticas setoriais. A intenção foi criar um sistema de proteção social amplo e destinado a reduzir as desigualdades econômicas e sociais que imperam no País e incluir grande contingencial populacional (BOSCHETTI, 2003, p.27).

A Constituição de 1988, ao instituir a seguridade social, tentou superar esse paradoxo ao definir os princípios que deveriam estruturar as políticas que a compõe, e que deveriam permitir à seguridade social conjugar seguro e assistência, de modo a buscar equilíbrio entre esses dois modelos e fazer dessas políticas um amplo sistema de proteção social (BOSCHETTI, 2003, p.30).

¹⁸⁷ A cidadania sob a forma regulada refere-se ao modo assumido pela proteção social, como resultante de um contexto social, no qual a classe operária é reconhecida como ator qualificado na ordem política e econômica – “*é uma cidadania embutida na profissão, pela qual os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que o indivíduo ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei*” (WERNECK VIANNA et AZEREDO DA SILVA, 1989, p. 131). Neste contexto, o Seguro Social destina-se “*à cobertura da população assalariada com a qual se estabelece uma relação jurídica do tipo contratual: os benefícios são, em regra, proporcionais à contribuição efetuada, não guardando relação imediata com as necessidades do beneficiário. A participação tende a ser compulsória e, embora restrita a uma parcela da população, é uma relação de direito social estabelecida com base em um contrato*”. A cidadania regulada se dá “*pela condição de exercício de uma ocupação oficialmente reconhecida, o que lhe garante a assinatura da carteira de trabalho*” (FLEURY, 1985, p.2/3).

De acordo com Werneck Vianna (2008.p.1), esta tipologia de cidadania se construiu no Brasil a partir de 1930. Eram reconhecidos como cidadãos, aqueles que tinham qualquer ocupação reconhecida e definida na lei. Neste contexto, “*a cidadania passou a ser referenciada tendo como base três elementos: a regulamentação da profissão; a associação compulsória a um sindicato e a carteira profissional de trabalho. Os que não possuíam profissão regulamentada não eram considerados cidadãos e recebiam amparo da assistência social, que era feita através das Igrejas e da filantropia*”.

¹⁸⁸ Nesse aspecto, vale salientar que o processo das políticas sociais é “*também um processo de constituição de cidadania em que os benefícios e os impactos, além do lado assistencial, só podem ser concebidos como processo fundamental de uma dialética de construção da cidadania*” (O’ DONNELL In: WERNECK VIANNA et AZEREDO DA SILVA, 1989).

Os objetivos da Seguridade Social proposta pela Carta Magna residem: na universalidade¹⁸⁹ da cobertura e do atendimento; na uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços as populações urbanas e rurais; na seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços; na irredutibilidade do valor dos benefícios; em equidade na forma de participação no custeio; na diversidade das bases de financiamento; no caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 2008). Têm-se com isso a concessão dos direitos sociais – a extensão da cidadania – a toda a população brasileira e a institucionalização do Estado de Bem-Estar Social no país. A essência da Seguridade Social proposta pela Lei é dada por duas lógicas: a do seguro e da assistência. É justamente na associação destas duas lógicas, que reside a grande inovação proposta pelas Regras Maiores do país, como bem colocado por Boschetti (2003).

Esta pesquisadora (2003, p.30/1) apresenta algumas observações, extremamente pertinentes, em relação a estes princípios constitucionais ‘genéricos’, no sentido de se compreender o caminho que se pretendia lançar a Seguridade Social, no Brasil:

O primeiro princípio, a Universalidade da Cobertura, não significa que seriam assegurados direitos iguais para todos. Na verdade, indica que a saúde é direito de todos; que a assistência é devida a quem necessitar; que nos casos do salário mínimo para idoso e deficiente, a necessidade deve estar associada à incapacidade para trabalhar, e a Previdência é um direito derivado de uma contribuição anterior, ou seja, mantém a lógica do seguro, mas a desvincula de um emprego com carteira de trabalho. A partir da Constituição, qualquer pessoa, mesmo que não esteja exercendo atividade remunerada pode contribuir para a Previdência como autônomo, o que rompe com o conceito de cidadania regulada.

O princípio da Uniformidade e da Equivalência dos Benefícios garante a unificação dos regimes urbanos e rurais no âmbito do regime geral da Previdência; mediante contribuição, os trabalhadores rurais passam a ter direito aos mesmos benefícios dos trabalhadores urbanos. Esse princípio, entretanto, não se aplica para tornar equivalente os benefícios dos trabalhadores do setor público e do setor privado.

A Seletividade e a Distributividade na Prestação de Benefícios e Serviços apontam a opção de seguridade social brasileira pela ‘discriminação positiva’ ou, caso se prefira um eufemismo, pelas ‘ações afirmativas’. Esse princípio não abrange apenas os direitos assistenciais; abre também a possibilidade de tornar seletivos tanto os benefícios da Previdência quanto os da saúde.

A Irredutibilidade do Valor dos Benefícios indica que nenhum benefício poderia ser inferior ao salário mínimo, e que esses deveriam ser reajustados de forma a não serem corroídos pela inflação.

¹⁸⁹ Werneck Vianna (2008, p.10), em uma nota de rodapé destaca que a “universalidade é explícita no caso da saúde, mas é nítida também nos casos da assistência social e da previdência. Universalidade diz respeito à abertura do sistema e não exclui o estabelecimento de critérios para usufruto do benefício”. Sobre esse ponto, ver argumentação desenvolvida pela pesquisadora, em seus trabalhos anteriores (2003 e 2005).

[...] O Caráter Democrático e Descentralizado da Administração – ‘mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados’ (art. 194, inciso VII, CF) – por um lado assegura que aqueles que financiam e usufruem os direitos (os cidadãos) devam participar das tomadas de decisão, o que não significa, por outro lado, que os trabalhadores e empregadores devem administrar as instituições responsáveis pela seguridade social. Tal responsabilidade continua sob a égide do Estado.

A finalidade desses princípios constitucionais era provocar transformações profundas na saúde, Previdência e assistência, com o intento de articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente. Diferentemente das ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas existentes até então.

O novo padrão constitucional da política social caracteriza-se pela **universalidade** na cobertura, o reconhecimento dos **direitos sociais**, a afirmação do **dever do estado**, a subordinação das práticas privadas à regulação em função da **relevância pública das ações e serviços** nestas áreas, uma perspectiva **publicista** de co-gestão governo/sociedade, um arranjo organizacional **descentralizado**¹⁹⁰ (FLEURY, 2004, p.3).

O que confere um caráter próprio à Seguridade Social brasileira é o redesenho das relações entre os entes federativos e a instituição de formas concretas de participação e controle sociais, com mecanismos de articulação e pactuação entre os três níveis de governo, instituídos pela última Carta¹⁹¹. Com estas novas regras buscava-se uma modalidade de federalismo cooperativo, “*caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo [...]. O sistema seria também marcadamente descentralizado, em contraste com a legislação e as práticas do autoritarismo burocrático*” (ALMEIDA, 2003, p.3).

No que se refere às fontes de financiamento da Seguridade Social, a Constituição Federal ampliou-as, adicionando às contribuições sobre salários realizadas por empregados, empregadores e autônomos, as contribuições sobre o lucro líquido das empresas financeiras – CSLL –, e as contribuições sobre o faturamento das empresas – Cofins.

¹⁹⁰ Grifos da autora.

¹⁹¹ A Constituição de 1988 teve como propósito o fortalecimento da Federação. O sistema foi redesenhado em favor dos estados e dos municípios, destacando que estes últimos foram reconhecidos como entes federativos com o mesmo *status* legal dos demais níveis de governo.

A nova Constituição, em seu Artigo 23 estabeleceu competências comuns para a União, estados e municípios nas áreas de saúde; assistência social; educação; cultura; habitação e saneamento; meio ambiente; proteção do patrimônio histórico; combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos; e educação para o trânsito. As formas de cooperação entre os três níveis de governo, nestas matérias, deveriam ser definidas por legislação complementar.

[...] a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais:

I – dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

II – dos trabalhadores;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos. (BRASIL, art. 195, CF)

Tendo em vista o exposto na Constituição, a diversidade das bases de financiamento teria duas implicações. Primeiro, tornar o financiamento da seguridade social mais redistributivo e progressivo; isso traria a reparação à diminuição de contribuições patronais causada pela introdução da tecnologia e conseqüente redução da mão-de-obra, além de compensar a elevada dimensão do mercado informal no país. A segunda implicação é que essa diversificação obrigaria o Governo Federal, os Estados e os Municípios a destinarem recursos fiscais ao orçamento da Seguridade Social.

A criação do Orçamento da Seguridade Social terminaria por concretizar o modelo de Seguridade Social pretendido, dado por uma modalidade de integração de todos os recursos oriundos das distintas fontes, a serem distribuídos entre os três componentes: saúde, previdência e assistência. A Carta não instituiu o modo de operação deste mecanismo, o que possibilitou, quase que imediatamente, “*uma especialização das fontes de financiamento em relação ao destino, ao arrepio da lei*” (FLEURY, 2004, p.6).

O que é importante destacar é que o término da construção da estrutura legal da Seguridade Social se daria com a promulgação das leis orgânicas, em cada setor, que finalmente definiriam as condições concretas pelas quais estes princípios constitucionais e diretrizes organizacionais iriam materializar-se. Entretanto, a configuração do cenário se alterou, a promulgação das leis orgânicas se deu em um novo contexto de um governo com orientação centralizadora e liberal: governo Collor de Melo – iniciado em 1990 –, que significou uma inflexão na forma de encaminhamento do Sistema de Proteção Social nacional¹⁹².

É, também, interessante observar que em 1989, período de transição das Novas Regras, a antiga ordem constitucional já não vigorava mais e, por outro lado, as novas disposições não haviam ainda sido implementadas, sobretudo no que se refere à questão do financiamento da seguridade social (o orçamento)! Azeredo (1990) já colocava a necessidade

¹⁹² A partir do início da década de 90, o país viveu o auge de uma forte crise fiscal, inflacionária e política.

em se examinar o que estava ocorrendo com a gestão dos órgãos que compõem a seguridade, com o intento de constatar a existência de eventuais distorções em relação aos preceitos constitucionais.

Azeredo (1990), já em 1989 havia observado o não cumprimento, por parte do Executivo, nem em forma de tentativa, da determinação constitucional que instituiu o Orçamento da Seguridade Social. Vale destacar que esta exigência, de ordem legal, estava prevista para entrar em vigor a partir do exercício de 1990. Entretanto, a elaboração do orçamento da Seguridade Social, nesse momento de transição, seria fundamental no sentido de demonstrar maior eficácia e transparência à gestão do sistema. O que ocorreu foi um reagrupamento por parte do Congresso de todas as despesas e receitas das entidades e órgãos vinculados à Seguridade, em anexo próprio, ao Orçamento Geral da União. Isso trouxe distorções quanto à identificação de recursos próprios da Seguridade, resultando em desvios de seus recursos via transferências da União, para outras áreas não relacionadas – financiamento do déficit público e a utilização dos recursos do Orçamento da Seguridade Social, no custeio dos servidores inativos da União¹⁹³–; além do descumprimento da obrigatoriedade de transferência de recursos fiscais para o seu financiamento, significando o descumprimento aos preceitos constitucionais¹⁹⁴.

Tendo em vista esta perspectiva, a pesquisadora já vislumbrava o que viria a ocorrer mais adiante, passado esse processo de mudança: o financiamento da União pela seguridade e não o contrário, como ordenado pela Carta Constitucional. Isso em virtude da dificuldade em se realizar o controle dos recursos destinados à seguridade, sem um Orçamento próprio como instituído pela Constituição. Ou seja, pela dificuldade de controle sobre a utilização de eventuais excedentes de arrecadação que poderiam vir a ocorrer, o que resultaria na

¹⁹³ A Constituição da República estabeleceu que a Seguridade Social era constituída pela previdência social, assistência social, saúde e seguro-desemprego; a previdência do setor público não integrava a seguridade social. Os pensionistas e segurados do serviço público sempre foram pagos com recursos do Tesouro Nacional (rubrica ‘Encargos Previdenciários da União, EPU’). Apesar disso, em 1989, mais da metade da receita prevista como arrecadação da Cofins foi destinada ao pagamento dos inativos e pensionistas da União. Apenas uma reduzida parcela da arrecadação dessa contribuição social foi destinada à cobertura dos benefícios da previdência social. (FAGNANI, 2005).

¹⁹⁴ Fagnani (2005) observa que a obrigatoriedade legal de a União custear as despesas de pessoal e de administração geral dos órgãos do Sinpas, além de prover a cobertura de eventuais insuficiências financeiras, foi estabelecida pela Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), em 1961, e ratificada, mais adiante, na ditadura, pela legislação que consolidou o Sinpas. Em 1988, essas legislações foram alçadas ao status de dispositivos constitucionais. A Nova Carta definiu como uma das fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade Social os recursos do orçamento fiscal das três esferas de governo.

O descumprimento da obrigatoriedade de transferência de recursos fiscais para financiar a Seguridade Social, também se dá por meio da tentativa em camuflar a não transferência desses recursos, como indicado por Fagnani (2005) em sua análise.

desobrigação da União em repassar estes recursos à seguridade. A ausência do orçamento da seguridade facilitaria também o descumprimento dos repasses obrigatórios de recursos das contribuições sociais e das transferências da União, o que poderia ocorrer pelo descumprimento dos dispositivos constitucionais, ou até mesmo, pela retenção dos recursos pelo Tesouro Nacional.

O que é interessante evidenciar é o fato de que não houve, nesse momento de transição, a preocupação em dar corpo à idéia de seguridade social definida pelas regras constitucionais (AZEREDO, 1990). Isso é levado adiante, ao longo do tempo, quando testemunha-se a continuidade do tratamento fragmentado, habitual, que é destinado à política social. Tem-se o descumprimento do novo contrato social, no sentido de não fazer valer o tratamento integrado das áreas de saúde, previdência e assistência social, indicado pelo conceito de seguridade social.

Assim sendo, tem-se que os primeiros passos para o não alcance da construção da seguridade social como aspirado pela Lei Maior, foram dados ainda no governo Sarney – as ‘primeiras contramarchas nos direitos sociais’ –, como apontado por Fagnani (2005, p.345), no sentido de “*retardar a efetivação desses direitos e desvirtuar o espírito de alguns determinados dispositivos, embarçando o processo de regulamentação da legislação constitucional complementar*”. Entre as manobras¹⁹⁵ destacam-se o desmonte orçamentário e burocrático¹⁹⁶, logo após a promulgação da Carta e as tentativas de desfigurar os direitos sociais, sendo essas últimas dada pelas distorções na regulamentação constitucional complementar¹⁹⁷, e pelo intencional descumprimento dos prazos constitucionais.

¹⁹⁵ É pertinente observar que as manobras não foram somente realizadas após a promulgação da Carta Constitucional. Destaca-se a forte oposição à tramitação da agenda reformista na Assembléia Nacional Constituinte (ANC), entre 1987 e 1988, no sentido de impedir a consumação dos novos direitos constitucionais. (FAGNANI, 2005).

¹⁹⁶ A desorganização burocrática e orçamentária tinha por intento impedir que os novos direitos dados pela nova Constituição fossem efetivamente consumados. Para tal, essa manobra começou a ser preparada simultaneamente à fase final da ANC e efetivamente implementada logo após a promulgação da Carta Magna. Fagnani (2005, p.355) em seu estudo expõe que a área econômica do governo deflagrou duas estratégias sucessivas e complementares. “*A primeira, conhecida como ‘operação desmonte’, visava ajustar as finanças públicas às mudanças do texto constitucional. Implementada na elaboração da proposta orçamentária para 1989, consistiu em suprimir despesas de uma infinidade de programas até então de responsabilidade da União, afetando, especialmente, a área social. A segunda, conhecida como ‘operação rescaldo’, era complementar a anterior e visava desativar estruturas burocráticas federais. Seu objetivo era reformar a administração federal extinguindo estruturas burocráticas*”.

¹⁹⁷ Seguridade Social; Orçamento da Seguridade Social; Plano de Custeio e de Benefícios da Previdência Social; Regulamentação do Seguro-desemprego; Lei Orgânica da Saúde; Lei Orgânica da Assistência Social; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; e Leis referentes às Relações Trabalhistas e Sindicais.

Houve tentativas, por parte do então presidente de Sarney, de tentar alterar os rumos do processo constituinte – período anterior à aprovação da Carta Constitucional –, por meio de pronunciamentos em cadeia nacional de rádio e televisão, com o ‘propósito’ de alertar a população e os seus constituintes para ‘os perigos’ que algumas das decisões contidas no texto já aprovado representavam para o futuro do país. A defesa do presidente e da cúpula governista (velha base política da ditadura) residia na possibilidade de ‘ingovernabilidade’ do país, caso o texto constitucional fosse aprovado. Segundo eles, os principais inimigos da governabilidade eram os novos direitos sociais (o capítulo da Seguridade Social, especialmente, os direitos previdenciários) e a Reforma Tributária, que ampliava a transferência de recursos da união para estados e municípios. Nesse contexto, foram apresentados cálculos alarmistas referentes aos benefícios da previdência social e demais despesas criadas pela Constituinte, que resultariam na duplicação do déficit público (FAGNANI, 2005).

Finalizando, pode-se depreender que o período de transição democrática, o período compreendido entre 1985 a 1990, no campo da ação das políticas sociais, foi caracterizado pelo paradoxo ‘orientações de mudanças progressistas’ – tendo por marco o processo de construção e aprovação da Constituição Cidadã¹⁹⁸ – *versus* ‘orientações de reformas liberais’ – evidenciadas pelos ajustes de programas do governo – políticas de ajuste macroeconômico e de renovação da dependência do país aos circuitos do capital financeiro internacional (WERNECK VIANNA, 2005a) –, “*sob a orientação dos organismos internacionais, como imperativo de enfrentar a crise e a instabilidade macroeconômica, quais sejam substituir a orientação keynesiana pelo monetarismo*¹⁹⁹” (REIS et PERUZZO, 2008, p.11).

¹⁹⁸ A Carta de 1988 é considerada ‘cidadã’, em virtude da introdução do referencial de “*universalização dos direitos e, no campo da gestão, inaugurando mecanismos de integralidade de proteção social pública na configuração da política de seguridade social (previdência, saúde e assistência social), através de um novo modelo de financiamento (fundos e orçamentos únicos) e um novo modelo de gestão pública (descentralização e criação de conselhos públicos e de direitos sociais paritários tendo em vista as esferas de governo federal, estadual e municipais e a sociedade civil)*” (REIS et PERUZZO, 2008, p.10).

O ‘batismo’ de Constituição Cidadã, a Carta Magna promulgada em 1988, foi realizado por Ulysses Guimarães, líder histórico do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e presidente da Assembléia Nacional Constituinte, em seu discurso de 27 de julho desse ano, ao anunciar sua aprovação. (MARQUES et MENDES, 2004).

¹⁹⁹ O monetarismo é uma escola econômica, que tem como principais defensores Milton Friedman e George Stigler. O pensamento econômico desta escola “*sustenta a possibilidade de manter a estabilidade de uma economia capitalista recorrendo-se apenas a medidas monetárias, baseadas nas forças espontâneas do mercado e destinadas a controlar o volume de moedas e de outros meios de pagamento no mercado financeiro*” (SANDRONI, 2005, p.572).

As ‘orientações de reformas liberais’ – as políticas de ajuste macroeconômico²⁰⁰ – irão efetivamente se sobrepor as ‘orientações de mudanças progressistas’, a partir da década de 90. Isso vai resultar no processo de desmantelamento do Sistema de Proteção Social, antes mesmo de se alcançar a construção da Seguridade Social prevista na Constituição!

3.3.2. Início da Desconstrução do Sistema de Proteção Social na Nova República

A década de 90 foi marcada pelo início do desmonte do sistema de Proteção Nacional no país, dado por um novo ciclo de reformas, que Fagnani (2005, p.569) denomina de contra-reformas, liberais e conservadoras – “*antagônicas à precária cidadania recém conquistada*”. É pertinente revelar que o Brasil apresentara grande resistência ao receituário neoliberal na década anterior, por conta da sua economia não ter chegado ao ‘fundo do poço’, apesar da década perdida e de alcançar elevadas taxas de inflação, para pressionar o condicionamento do país à lógica neoliberal²⁰¹.

A desestruturação do Estado de Bem-Estar Social – “*desmonte institucional, orçamentário e conceitual da Seguridade Social*” (WERNECK VIANNA, 2008, p.11) – ocorre no contexto econômico e político nacional adverso, que caracteriza a década de 90.

O monetarismo opõe-se ao pensamento econômico keynesiano, dado pelo intervencionismo, via ações de política fiscal que exercem uma influência significativa e continuada sobre o nível de atividade econômica do país (FROYEN, 2001). O monetarismo adota o fundamentalismo de livre mercado.

No Brasil, essa linha de pensamento teórico se constituiu um dos pilares da política econômica governamental a partir da década de 80, sendo interrompida durante o Plano Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989) e Collor (1990), por conta da utilização de dispositivos como o congelamento e o bloqueio de ativos financeiros, que vão de encontro às recomendações monetaristas. A partir de 1994, com a implementação do Plano Real, tem-se o retorno das políticas monetaristas.

²⁰⁰ As políticas de ajuste macroeconômico não desempenharam um papel determinante no encaminhamento das decisões públicas, no país. A explicação desse comportamento, conforme Costa (2002) encontra-se no elevado nível de diferenciação das respostas dadas, pelos países, às proposições de integração subordinada à globalização.

²⁰¹ O Brasil apresentou grande resistência ao receituário neoliberal na década de 80, este desconforto é claramente exposto em um diálogo de Perry Anderson (*In: GIMENEZ, 2007, p.50*) com um amigo indiano: “*Recordo-me de uma conversa que tive no Rio de Janeiro, em 1987, quando era consultor de uma equipe do Banco Mundial e fazia uma análise comparativa de cerca de 24 países do Sul, no que tocava a políticas econômicas. Um amigo neoliberal da equipe, sumamente inteligente, economista destacado, grande admirador da experiência chilena sob o regime de Pinochet, confiou-me que o problema crítico no Brasil durante a presidência de Sarney não era uma taxa de inflação demasiado alta – como a maioria dos funcionários do Banco Mundial tolamente acreditava – mas uma taxa de inflação demasiadamente baixa. ‘Esperemos que os diques se rompam’ disse ele, ‘precisamos de uma hiperinflação aqui, para condicionar o povo a aceitar a medicina deflacionária drástica que falta nesse país’*”. E, foi, justamente, a hiperinflação da década de 90, no governo Collor que levou o país a se inserir no projeto neoliberalizante.

Uma profunda recessão econômica e a crise política – crise também sobretudo econômica, por conta da hiperinflação –, irão propiciar o condicionamento do país ao projeto neoliberal internacional ‘triumfante e reformulador’, marcando o esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista. Isso traz consigo a promessa de retomada de um novo modelo de crescimento – sustentável –, para o combate a pobreza e a desigualdade²⁰² – com a chancela dos organismos internacionais –, com a integração à ordem global²⁰³, segundo as diretrizes do Consenso de Washington²⁰⁴.

A conversão do Brasil ao neoliberalismo ocorreu no final da década de 80, em um contexto de forte estrangulamento externo, descontrole inflacionário e crises financeiras, entre outros fenômenos oriundos da crise da dívida e de novos ares para as elites nacionais, vindos da reabertura do mercado financeiro internacional aos países devedores. Politicamente, isso foi concretizado com a eleição de Fernando Collor de Melo. A partir daí tem-se:

Políticas voltadas para a inserção competitiva na ordem global, como abertura comercial²⁰⁵ e financeira, com liberalização da conta de capitais e de comércio, o ajustamento sempre ortodoxo das contas externas, um severo ajustamento das contas públicas, uma política monetária restritiva, foram se consolidando como lugar comum nos documentos e recomendações das instituições nas últimas décadas, assim como o combate à pobreza tornou-se o grande símbolo das recomendações

²⁰² Gimenez (2007) expõe o quadro das transformações da ordem econômica mundial na passagem dos anos 80 para os anos 90 e afirma que particularmente com a reabertura do crédito internacional para a América Latina, a agenda política internacional se transformou. Tem-se a entrada no rol de discussões dos organismos internacionais e dos governos reformadores de temas referentes à retomada do chamado crescimento sustentado em regiões estagnadas há anos, a ampliação da competitividade em economias frágeis, do combate a pobreza em sociedades com milhões de pobres e da redução da desigualdade em países marcados por diferenças sociais de grandes proporções, tendo como ponto de partida certas diretrizes gerais.

²⁰³ A inserção do país na ordem internacional, na década de 90, se dá sob a lógica do projeto liberal hegemônico, na esteira da estagnação econômica, do desastre inflacionário e da reabertura do crédito internacional. Nesse sentido, tem-se o debate sobre as formas de retomar o crescimento, ser competitivo, combater a pobreza e reduzir as desigualdades, para tal se faz premente e a efetivação de reformas liberais “*exigidas por Washington - leia-se, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o próprio governo dos Estados Unidos – consagradas como Consenso de Washington*”. (GIMENEZ, 2007, p.53).

²⁰⁴ As recomendações dadas pelo Consenso de Washington indicavam a necessidade dos países promoverem abertura comercial, abertura financeira, liberalização da conta de capitais e privatizações. Também orientava um conjunto de medidas dirigidas à redução dos custos para as empresas e ao rígido controle do gasto público. Tanto do ponto de vista dos custos para as empresas como do controle dos gastos públicos, era visto como fundamental um conjunto de reformas dos mercados nacionais de trabalho e na política social. Isso se fazia necessário para a retomada sustentável do crescimento, para o combate a pobreza e a desigualdade como preconizadas pelas instituições que compunham o Consenso (GIMENEZ, 2007).

²⁰⁵ É interessante notar a centralidade da liberalização comercial na agenda de reformas econômicas e sociais. Isso faz da Organização Mundial do Comércio (OMC) uma das mais atuantes agências globais em prol do projeto liberal, nos dias atuais. De acordo com a explanação de Gimenez (2007, p.82), é na década de 90 que foram intensificados os esforços para ampliar a coerência dos acordos comerciais com as políticas de ajustamento estrutural elaboradas pelo FMI e pelo Banco Mundial. É justamente, nesse contexto que testemunha-se a criação da OMC e “*os acordos que sucederam o 1º de janeiro de 1995 indicam o caminho seguido em prol da liberalização comercial, com grande pressão sobre os países periféricos e os mais dinâmicos do oriente, como a China. Na verdade, em vários momentos desde sua criação, a pressão por liberalização exercida pelas agências globais, encontra na OMC a sua grande promotora*”.

com a chancela dos organismos. Em torno dessa agenda liberal, prometeu-se a redenção frente ao colapso econômico da década perdida (GIMENEZ, 2007, p.56).

A oposição aos preceitos aprovados na última Carta foi testemunhada, antes mesmo de sua promulgação, durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, quando esses preceitos ainda faziam parte da agenda de reformas progressistas. O então presidente Sarney e a sua cúpula governista demonstram o propósito de inicialmente obstaculizar, por meio do discurso catastrofista – *“tenho que enxergar além de meu mandato e tenho que evitar, na trajetória que se instalem caminhos inviáveis, inconvenientes ao interesse nacional dada a explosão brutal de gastos públicos”* (SARNEY In: FAGNANI, 2005, p. 350) – e, mais adiante, devido à efetiva promulgação da Lei, de desfigurar os novos direitos sociais.

A desfiguração da Proteção Social foi levada a cabo pelos representantes de Estado que se seguiram a Sarney em um contexto de menor grau de liberdade para realizar as suas escolhas políticas, em função da ordem global liberalizada. Vale salientar que o texto constitucional demarcou apenas os princípios gerais e marcos genéricos. Ao passo que a efetivação dessas conquistas dependia de outra etapa, também crucial: a regulamentação da legislação constitucional complementar. Essa etapa se concentrou no início da década de 90, em um contexto político e econômico desfavorável. A partir daí tem-se a instauração do contra-reformismo neoliberal na questão social, opondo-se frontalmente aos princípios estabelecidos na Carta. Isso vai resultar em grandes transformações, que se darão de forma gradual, na configuração da Lei Maior, no sentido de deturpá-lo: o Estado de Bem-Estar Social passa a ser substituído pelo ‘Estado Mínimo’; a seguridade social pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo ‘Estado Regulador’ e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização (FAGNANI, 2005).

3.3.2.1. O Governo Fernando Collor de Mello e o Governo de Transição de Itamar Franco

Já em 1990, os propósitos impressos na recém promulgada Carta apresentavam riscos de paralisia – inicialmente dado pelo governo Fernando Collor de Melo²⁰⁶. Os recursos

²⁰⁶ Fernando Collor de Melo foi o primeiro presidente eleito pela população, desde a década de 60. Este governo foi marcado pela implementação do Plano Collor, pela abertura do mercado nacional às importações e pelo início

necessários para a promoção da cidadania e a ampliação dos direitos sociais apresentavam-se escassos. Werneck Vianna (1990) pressagiu o processo de desmantelamento da Seguridade Social no país, que na realidade nem chegou a ser concretizada, devido aos obstáculos colocados ao desenho e à operacionalização das regras complementares. Neste sentido, a pesquisadora observou a tendência da Seguridade Social no país se candidatar a *wishful thinking*, devido à inexistência de referências sobre a futura inserção orgânica e funcional, na estrutura da administração pública e, ainda dependente do estabelecimento, pelo Congresso, de legislação infraconstitucional.

A conjuntura econômica do país, no início da década de 90, contribuiu de modo negativo para a não implementação efetiva dos direitos constitucionais, dado que era este o “*período decisivo para a regulamentação da legislação complementar da Constituição de 1988, peça fundamental para a consolidação da política social e dos direitos sociais lá inscritos*” (GIMENEZ, 2007, p.114). Além do pano de fundo de rearranjo conservador que avançou no final do governo Sarney, os três primeiros anos dessa década assistiram uma ‘contra-reforma truncada’ da Carta Magna, dada por diversas direções como colocado por Fagnani (2005): na formulação de uma agenda de reformas para a política social e para os direitos sociais, que seria incorporada na revisão constitucional prevista para 1993; na estratégia de obstrução e desfiguração da política social e dos direitos sociais no processo de regulamentação da Constituição; na ação direta do poder Executivo na desorganização burocrática das bases fundamentais de execução da política social.

Essa década iniciou-se com o governo do primeiro presidente eleito pela população, desde a década de 60 – Fernando Collor de Melo. A preocupação básica desse governo esteve centrada no combate à inflação – inflação mensal próxima de 100% –, e para tal foi implementado um plano econômico que tinha por âncora o confisco da liquidez da economia nacional²⁰⁷. O resultado disso foi uma violenta recessão, pois não havia recursos financeiros para irrigar a economia. A situação se agravou mais ainda por conta do elevado arrocho salarial promovido e pelo corte dos gastos públicos²⁰⁸, que afetou diretamente os gastos

do Programa Nacional de Desestatização. A duração deste governo foi curta, março de 1990 a dezembro de 1992, isto se deu por conta da renúncia do presidente de seu cargo, na tentativa de evitar um processo de *impeachment*, fundamentado em acusações de corrupção.

²⁰⁷ A preocupação básica desse governo estava centrada no combate à inflação. No início de sua gestão, adotou um plano que tinha por objetivo romper com a indexação da economia, logo no primeiro dia de posse. Este plano foi chamado de Plano Brasil Novo, porém ficou “*conhecido como Plano Collor. [...] pelo confisco da liquidez, tornando-se a grande âncora do projeto empreendido*” (MILWARD, 2007, p.51).

²⁰⁸ Foi através do Plano Collor I que foi dada a partida para uma forte intervenção na ordem econômica e social. Administrativamente, Collor implementou uma reforma considerada um “*verdadeiro desmanche do setor*

sociais (MILWARD, 2007). Vale salientar que o país já passava por uma crise econômica e fiscal desde o final dos anos 80; o seu aprofundamento se deu em função do insucesso deste primeiro plano econômico.

Acrescenta-se, ainda, a esse quadro econômico recessivo, o projeto neoliberal desse presidente de modernizar o país via mercado. Foi adotado um programa de reformas cujo eixo central residia na abertura comercial ao exterior e nas privatizações. Ele contou com o apoio do empresariado brasileiro – com sua perspectiva distorcida acerca deste discurso²⁰⁹ –, tendo em vista o desmonte do Estado de Bem-Estar Social. É importante notar que a essência do discurso neoliberal do empresariado, naquele momento, e que perdura até os dias de hoje, encontra-se centralizada na idéia de trabalhador livre²¹⁰. Ou seja, trabalhadores que abdicassem de seus direitos trabalhistas, trazendo consigo flexibilidade no mercado de trabalho, daí a premissa de que o mercado por si só organizaria convenientemente a vida social, por meio da mão invisível do Estado. Entretanto, no Brasil o mercado opera “*num círculo restrito, do qual está excluída, pela miséria, pelo desemprego, pelos baixos salários, grande parte da população*” (WERNECK VIANNA, 1991, p.13).

Esse quadro perverso, que ainda se descortina atualmente, pode ser vislumbrado pelos indicadores socioeconômicos. Tem-se, portanto, a impossibilidade do mercado em efetivar

público federal sem resolver, contudo, o problema financeiro do Estado e piorando a qualidade dos serviços públicos” (ABRÚCIO et COSTA In: FARIA 2005, p.142).

²⁰⁹ Werneck Vianna (1991) evidencia em seu artigo as inconsistências do discurso neoliberal nacional – “*três inconsistências flagrantes*” – estas relacionadas com: o passado, onde se tem a indicação da fraca memória dos que possuem; o período presente, que revela a estreiteza de visão dos mesmos à realidade que se apresenta; e, por fim, o anacronismo de suas perspectivas quanto ao futuro.

²¹⁰ A categoria de trabalhador livre é apresentada pelo empresário José Fragoso Pires, em uma entrevista ao Jornal do Brasil. Werneck Vianna (1991) faz um recorte dessa entrevista, onde o empresário expressa a sua opinião quanto à questão dos encargos sociais no país, que segundo a categoria é elevado e, de certa forma responsável pelo relevante nível da taxa de desemprego nacional. Ele sugere que a melhor saída para esse problema seria uma:

“[...] emenda constitucional que criasse a categoria de trabalhador livre. Status que poderia ser adquirido por vontade e iniciativas próprias, registrado em cartório ou outra forma jurídica adequada e regulamentada.

Os trabalhadores livres abririam mão de todos os direitos trabalhistas, não seriam contribuintes obrigatórios do INSS, não teriam direito à aposentadoria do mesmo, nem assistência médica ou outras. Em compensação não teriam isonomia como os demais trabalhadores. Poderiam ser pagos livremente, não teriam ligações sindicais nem reivindicações de qualquer natureza. Naturalmente constituiriam uma classe que optaria pelo risco à qual não se daria nada, mas se permitiria que conseguisse tudo.

Ao trabalhador livre, melhor remunerado, responsável e respeitado, caberia administrar suas próprias necessidades, como por exemplo, escolher e pagar seu próprio seguro de saúde e/ou contratar seu seguro de aposentadoria de forma livre, pessoal e independente com que lhe merecesse confiança” (WERNECK VIANNA, 1991, p.13).

Os grifos na entrevista do empresário é da autora. Nesse contexto, tem-se que a Constituição Cidadã se coloca como “vilã”!

‘naturalmente’ a coesão social em um cenário como este, em que vigora, na realidade, o *apartheid* social²¹¹, como bem colocado pela pesquisadora. Direitos crescentes e extensamente demandados pela sociedade por conta da Carta Constitucional, que fora recentemente promulgada, não possibilitaram um convívio ‘amigável’ com um sistema produtivo que tinha por fundamentação a desigualdade social.

Como bem observa Werneck Vianna (1991, p.15), o discurso neoliberal tupiniquim prega a adesão dos trabalhadores à modernidade, no sentido de restabelecer as relações livres do contrato individual típicas do século XIX, tendo por base o Estado patrimonialista nacional. Importa evidenciar que a difusão desse ideário tem por intenção pregar a irreversibilidade do desmonte do *Welfare State*, que na verdade não ocorreu nos países desenvolvidos – “*dado pelos ajustes conservadores que o capitalismo contemporâneo sofreu na década de 80*”.

O embasamento do discurso neoliberal presidencial, por sua vez, tinha por alicerces a importação de argumentos – “*tatcherianos e sem resposta adequada por parte da esquerda ou da intelectualidade progressista nacional*” (WERNECK VIANNA, 1990, p.19) –, com o intento de estimular uma visão negativista das políticas de bem-estar social. Essa percepção, importada do debate internacional, se deu no sentido da Seguridade Social não ter como ser paga. O sistema de Seguridade foi acusado de comprometer a economia. A argumentação enfatizava dentre outras colocações: a potencialização do gasto público, a informalização do mercado de trabalho e ao impulsionamento do processo inflacionário. Os principais argumentos neoliberais foram relatados por Draibe e Henrique (*In*: WERNECK VIANNA, 1990, p.19):

- a) A expansão dos gastos sociais do Estado (geralmente em condições de desequilíbrio orçamentário) provoca déficits públicos recorrentes que resultam na penalização da atividade produtiva, em inflação e desemprego;
- b) As políticas sociais, crescentes e tendentes ao predomínio sobre outras políticas públicas, ferem a ética do trabalho e comprometem o mecanismo de mercado, eliminando os riscos da competição e provocando uma perniciosa sensação de igualdade;
- c) A intervenção do Estado, base de sustentação do *welfare*, leva ao autoritarismo, o que redundará numa cidadania dependente, na dissolução da família, na quebra do *ethos* da mobilidade social.

²¹¹ O *apartheid* social é analisado por Luiz Werneck Vianna (1990) quando aborda hostilidade existente no Brasil entre os ‘interesses’ e a ‘opinião’ (a política). (WERNECK VIANNA, 1991).

Nesta nova perspectiva, têm-se a introdução de uma nova agenda – neoliberal – no país, que incorporou uma intensa discussão pública em torno da sustentabilidade financeira do sistema. A formação de uma nova pauta de discussões teve como justificativa para a sociedade, via mídia, as significativas mudanças no mundo do trabalho, fatores de natureza demográfica, além do crescimento dos questionamentos em relação à generosidade do sistema, à manutenção de privilégios para alguns setores e suas distorções gerenciais.

É importante levar em consideração o fato de que as reformas inclusas nesse programa neoliberal faziam parte das ‘condicionalidades’ para a obtenção dos empréstimos externos do FMI. Foi a partir dessa instituição que se deu o “*processo de desmonte do Estado e de retrocesso do ponto de vista da concepção generosa de uma proteção social universal, baseada nos direitos da cidadania*” (SOARES, 2003, p.118). Os pontos centrais desta agenda residiram: na redução do déficit fiscal atribuído ao gasto público (partindo da premissa de que gasto público não é investimento – sobretudo o gasto social); na promoção da reforma do Estado, remodelando suas funções na perspectiva de aumentar a sua ‘eficiência’ por meio da diminuição de custos; e, na expansão da ‘competitividade’, via redução dos custos sociais das empresas e flexibilização da mão-de-obra (SOARES, 2003). Portanto, tem-se a proposição de ‘reformas da reforma’²¹², que vai se efetivar a partir de 1994, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Vale, ainda, observar que as formulações sobre os aspectos negativos da política social disponibilizadas, aqui no Brasil, não apresentaram a mesma densidade analítica que aquelas debatidas nos países centrais. Werneck Vianna (1990) evidencia que o núcleo do debate no Brasil vai residir na defesa de certas linhas de privatização, na ênfase dada à questão do déficit público, na intransigência quanto ao significado do gasto social em um contexto de crise. A saída encontrada para a ausência de estudos teóricos ou empíricos foi a substituição pela ação dos atores interessados, e pela divulgação de suas justificativas na imprensa, em declarações oficiais, nos discursos políticos e/ ou da competência técnica.

Em relação às saídas encontradas para a ausência de estudos teóricos ou empíricos, interessa observar que a apresentação da Seguridade Social como matéria de natureza técnica – por meio de uma abordagem que enfatiza relações numéricas, simulações, variáveis organizacionais, dentre outros elementos – terminam por levá-la à despolitização²¹³! “*Termos*

²¹² Expressão utilizada por Werneck Vianna (2005 b, c), ao se referendar ao período pós 1994.

²¹³ Werneck Vianna (1999, p.94) expõe que o conceito de despolitização – que se refere “à *tecnificação dos interesses públicos, ou seja, ao seu tratamento de forma essencialmente burocrática, afastando dos mecanismos*

como eficiência, custo, capitalização, substituem, no vocabulário dos especialistas, noções menos quantificáveis que antes se associavam estreitamente à proteção: integração social, solidariedade, bem-estar” (WERNECK VIANNA, 1999, p. 93). Tem-se o esvaziamento da Seguridade Social enquanto concepção de política social. A previdência, a saúde e a assistência social passaram a ser tratadas isoladamente em suas respectivas especificidades técnicas.

A mídia, por sua vez, passou a “*assumir como seu o discurso do governo através de um jornalismo declaratório e oficialista*”²¹⁴ (KUCINSKY, 1999, p.191). Isso se tornou mais claro nos governos Fernando Henrique, por conta da necessidade de forjar o debate contemporâneo, que “*reificando a globalização e decretando a inviabilidade da política social, nutre [...] a tendência a reduzir, no âmbito do conhecimento científico e da ação prática, o espaço da política em favor da técnica*” (WERNECK VIANNA, 1999, p. 102).

Nesse sentido, pode-se inferir que a mídia “*pode não ser bem sucedida na maior parte das vezes em dizer às pessoas como pensar, mas ela é extremamente bem sucedida em dizer sobre o que pensar*” (COHEN In: CANELA, 2008). Constata-se, assim, a capacidade da colaboração da mídia²¹⁵ na construção daquilo que ela “*veicula e/ ou omite, dos temas que estarão no topo da lista de prioridade dos decisores*” (CANELA, 2008, p.25).

[...] Com a rápida expansão das possíveis áreas de interferência do Estado – em muito relacionada com o reconhecimento de diferentes ordens de direitos aos cidadãos e às gerações futuras – foi se tornando cada vez mais urgente a necessidade de priorizar apenas algumas das demandas que são cotidianamente colocadas na esfera pública (CANELA, 2008, p.25)²¹⁶.

democráticos que possibilitam a participação da sociedade” – tem sido estudado em diferentes contextos por diversos autores tais como: Chauí 1993; Habermas 1985; Portelli 1983, dentre outros.

Ainda no que se refere a este tema, a pesquisadora, explana o emprego da categoria destematização em exames efetivados por Hirsch, em 1977, quanto aos processos decisórios no capitalismo contemporâneo, com o intento de “*indicar o movimento pelo qual o Estado imprime caráter técnico a certas políticas que implementa – muito controversas e/ou com baixo grau de consenso entre os interesses envolvidos -, gerando decisões aparentemente neutras*”.

²¹⁴ Ainda de acordo com Kucinsky (1999), o jornalismo também se tornou instrumento das manobras do governo diversionistas, de desinformação e da reiteração de verdades auto-proclamadas.

²¹⁵ Conforme Canela (2008) explana em seu artigo, são quatro as potencialidades dos meios de comunicação, historicamente analisadas pelos cientistas sociais das mais diferentes áreas, que se apresentam de grande relevância para o processo de desenvolvimento das políticas públicas: sua capacidade de agendamento, de enquadramento, de construção da informação e de controle social.

²¹⁶ Canela (2008, p.25) assume que a mídia tem um poder central nas democracias contemporâneas, no que se refere à definição da agenda pública. Ele salienta a hipótese (do ‘agenda-setting’) que está por detrás disto: “[...] em consequência da ação dos jornais, da televisão e de outros meios de informação, o público sabe ou ignora, presta atenção ou descarta, realça ou negligencia elementos específicos dos cenários públicos. As pessoas têm tendência para incluir ou excluir dos seus próprios conhecimentos aquilo que os ‘mass media’ incluem ou excluem de seu próprio conteúdo. Além disso, o público tende a atribuir àquilo que esse conteúdo inclui uma

Para finalizar, cabe notar que o fato de a mídia assumir o discurso governamental como seu, levou-a a atos de omissão e censura de *“praticamente todos os manifestos e declarações contrários ao governo federal, emitidos por órgãos, associações, entidades de advogados, de juristas, de magistrados, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e de muitas outras”*, como exposto por Lesbaupin (1999, p.11) em sua análise sobre o primeiro mandato de FHC²¹⁷. Campanhas de mídia também foram amplamente utilizadas para a aprovação de projetos, no Congresso, que interessavam ao governo – *“as reformas aprovadas o foram praticamente sem discussão, sem debate público”*²¹⁸.

Por fim, cabe dispor que a fase de Itamar Franco na Presidência da República, por conta da renúncia de Collor, com o objetivo de evitar um processo de *impeachment*, se constituiu como um período de intervalo entre o governo Collor e o de Fernando Henrique. O governo Itamar Franco foi um governo de transição, caracterizado pelo imobilismo de suas ações, no sentido de ‘passar a bola’ para o próximo presidente eleito pelo povo. Entretanto, foi neste período que se deu o lançamento do Programa de Ação Imediata (PAI)²¹⁹ – considerado como um programa de transição para o plano econômico, o *Real* –, pelo então, ministro da Fazenda, empossado em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso, mais adiante eleito presidente²²⁰. Esse Plano defendia que o excessivo gasto público era o principal

importância que reflete de perto a ênfase atribuída pelos “mass media” aos acontecimentos, aos problemas, às pessoas”.

²¹⁷ Segundo Lesbaupin (1999, p.11), foi proibido durante esse período o debate político, a discussão pública. Inclui-se nesse quadro a despolitização da eleição presidencial de 1988, que desde aquela de 1970, em plena ditadura militar, não foi efetuada *“qualquer avaliação dos quatro anos de governo para evitar que o povo pudesse escolher com melhor conhecimento de causa”*. Nesse contexto, o pesquisador declara que *“a reeleição de Fernando Henrique foi um estelionato eleitoral, que apenas se confirmou com o fim do ‘Plano Real’ em janeiro 1999”*.

²¹⁸ Diga-se, o Executivo, que fazia *“as leis, governando através de medidas provisórias – editou muito mais do que os governos anteriores juntos – e submetendo o Congresso a um verdadeiro “rolo compressor” para aprovar os projetos que lhe interessam, através de pressões legais e ilegais (compra de votos), inclusive campanhas de mídia”* (LESBAUPIN, 1999, p.11).

²¹⁹ As metas desse programa incluíram a aprovação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que tinha por objetivo ampliar a arrecadação do governo, os *“cortes profundos no orçamento federal para 1993, renegociação das dívidas de estados e municípios com o governo federal, reorganização do relacionamento contábil entre o Banco Central e o Tesouro Nacional e renegociação da dívida externa do governo com bancos estrangeiros”* (BACHA, 1998, p.14). Além disso, tem-se a elevação da taxa de juros, a aceleração do processo de privatização e o avanço da abertura do mercado brasileiro aos produtos estrangeiros. Entretanto, isso não solucionou o problema da inflação, pois ela continuou a sua trajetória ascendente. Vale ressaltar que as duas últimas ações davam continuidade ao programa de Collor (MILWARD 2007).

²²⁰ O período em que Fernando Henrique Cardoso esteve como ministro pode ser dado como ‘parlamentarista’, dado que ele estava em uma posição que equivalia, na prática, à de um primeiro ministro (LAMOUNIER, 2005).

responsável pela inflação. O Programa tinha por ênfase o ajuste de contas do setor público; a justificativa para tal estava na necessidade de tratamento da desordem financeira e administrativa existente do setor público. Sendo assim, o governo deveria ‘arrumar a casa e pôr as contas em ordem’, colocação esta bem ao gosto do discurso neoliberal!

3.3.2.2. Governos Fernando Henrique Cardoso: 1995 a 1999 e 1999 a 2002

Em meados da década de 90, ao mesmo tempo em que se implementavam medidas e inovações institucionais decididas na etapa dada pela nova Carta Constitucional (primeira onda de reformas), esgotava-se também o otimismo que prevaleceu no primeiro ciclo reformista dos programas sociais (DRAIBE, 2002; 2003). Entre as razões do esgotamento deste otimismo encontrava-se o fracasso de sucessivos planos de estabilização econômica e a crescente instabilidade inflacionária²²¹. A estabilização da economia foi obtida já no final do governo Itamar Franco, com a implementação do Plano de Ação Imediata, com Fernando Henrique Cardoso, na pasta da Fazenda, como já mencionado anteriormente.

O êxito da política econômica de Fernando Henrique, de caráter neoliberal, fez do Plano Real, o instrumento de estabilização monetária! O cenário que se apresentava era de grandes pressões externas, pelos organismos internacionais – orientados pelo Consenso de Washington –, para que o país adotasse medidas de ajustamento econômico e fiscal. Estas orientações tomaram corpo na política econômica de Fernando Henrique, dado que a estabilização econômica era o primeiro passo para uma inteira abertura do mercado brasileiro (de bens e serviços) ao capital internacional.

²²¹ Draibe (2002, p.7) salienta que o fracasso dos sucessivos planos de estabilização econômica, implementados no governo Collor de Melo e, mais adiante, no governo Itamar, salvo o Plano de Ação Imediata dado pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, juntamente com a escalada inflacionária, revelou o “*modo quase patrimonial de defesa da velha riqueza sob formas de novos benefícios para os beneficiários de sempre*”.

A implementação do Plano Real²²² garantiu a eleição para presidente de Fernando Henrique, bem como, a sua reeleição – mesmo em um contexto econômico distinto da primeira²²³ –, possibilitada por emenda constitucional, garantindo a sua candidatura²²⁴. É interessante observar que a aprovação dessa emenda foi comemorada pelo presidente prometendo “*continuar na caminhada das transformações da sociedade brasileira e completar as grandes reformas necessárias ao equilíbrio fiscal e à modernização do Estado brasileiro, notadamente, as reformas da Previdência, da administração e tributária*” (SOUZA, 2007, p.258).

A modernização do país pelo presidente, tinha em vista o ‘ingresso no Primeiro Mundo’, com o apoio da mídia (NETTO, 1999). Porém, para que isso se efetivasse se faziam necessárias reformas; na verdade, ‘reformas da reforma’, como bem colocado por Werneck Vianna (2005 b, c). O período pós-1994 foi caracterizado pelas reformas da Carta

²²² O Plano Real foi um programa de estabilização realizado em três estágios, iniciado em dezembro de 1993. De acordo com os comentários de Bacha (1998), o primeiro estágio era um mecanismo de equilíbrio orçamentário, que consistiu em equilibrar o orçamento fiscal operacional *ex-ante*, por intermédio de cortes profundos na proposta orçamentária para 1994. Para tal a aprovação pelo Congresso de uma emenda constitucional foi fundamental. A segunda fase, iniciada em fevereiro de 1994, teve por intento a introdução de uma unidade de conta estável para alinhar os preços relativos mais importantes da economia – denominada de Unidade Real de Valor, também conhecida por URV. Por fim, a última fase foi dada pela conversão da unidade de conta estabelecida no momento anterior em uma nova moeda no país, a uma taxa de paridade semi-fixa com o dólar, em julho de 1994. Isso se deu em virtude das conversões de todos os contratos vigentes na economia, se beneficiando da indexação diária dada pela ‘tablita’, que convertia diariamente o valor da URV pelo da moeda existente na economia (cruzeiros reais).

O Plano Real teve por resultados a redução da inflação, de forma gradual; a expansão da demanda, sobretudo dos segmentos da população de menor renda, e aumento da atividade econômica do país. A queda da inflação combinada com a estabilização da economia possibilitou a recomposição dos mecanismos de crédito na economia; isso, por sua vez, levou à expansão da atividade econômica. Daí o aumento de modo expressivo da produção industrial nos meses posteriores ao plano, com destaque para os setores de bens de consumo duráveis e bens de capital. Outra consequência importante do Plano refere-se à própria estratégia de estabilização, que resultou na apreciação cambial (MILWARD, 2007).

Cabe salientar que o Plano Real foi implementado por meio de uma Medida Provisória (MP), que foi efetivamente aprovada depois de várias reedições, observação feita pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Gilmar Mendes em uma entrevista à Folha de São Paulo, ao tratar do texto constitucional (SOBRINHO, 2008).

²²³ A eleição de Fernando Henrique para o seu primeiro governo (1995-1999) foi influenciada pela estabilização econômica obtida com a implementação do Plano Real, quando ele ainda estava no cargo de Ministro da Fazenda. O receio da população com o retorno da inflação era grande. O cenário nacional apresentava o retorno dos déficits na balança comercial, em função da ‘valorização’ do real frente ao dólar, possibilitando a aquisição em maior volume de bens importados pela população. A população encontrava-se eufórica com o ‘feito’ do Plano.

O momento dado pela segunda eleição de FHC era de deterioração econômico-financeira do cenário nacional, em função do ajustamento da economia aos choques externos (Crise Mexicana –1994, Crise Asiática – 1997 e Crise Russa -1998). As medidas adotadas ao longo destes choques, devido à fuga de capitais, pressão sobre o câmbio e a queda das reservas internacionais, dentre outras foi a elevação da taxa de juros e aceleração do Programa de Desestatização, terminou por resultar em uma deterioração dos indicadores macroeconômicos e em uma maior dependência dos capitais estrangeiros. Isto significou a desaceleração da economia nacional.

²²⁴ A emenda constitucional da reeleição foi aprovada no Congresso Nacional, no dia 28 de janeiro de 1997.

Constitucional, com o intento de inviabilizar o projeto social contido nela. Isso foi realizado em dois planos: “*no plano jurídico, dando forma a uma reforma/revisão constitucional que acabou por retirar da Carta elementos fundamentais [...]; e, substancialmente, no plano prático-concreto, dando curso a um “modelo de desenvolvimento” que subtraiu as bases de sustentação econômico-financeiras para uma eventual implementação daquela alternativa*” (NETTO, 1999, p. 79).

Com FHC, tem-se a retomada do reformismo liberalizante, iniciado por Collor, truncado pelo *impeachment*. Mas, é importante ter em vista que essa ‘recuperação’ se deu antes mesmo de ter FHC como presidente, mas no comando do ministério da Fazenda, ainda em 1993, com a gestação do Plano Real e com a adoção de um conjunto de medidas preparatórias. A intensificação desse ciclo de contra-reformas ocorreu no seu primeiro governo (1995-1998) e se estendeu ao longo do seu segundo mandato (1999-2002). O projeto político do grande capital concentrou-se na reforma do Estado emoldurada por uma perspectiva neoliberal, daí a premência pela reeleição de FHC, no plano político, dado que isso asseguraria a consecução desse projeto (NETTO, 1999).

O modelo econômico adotado pelo primeiro governo FHC levou ao aprofundamento da crise fiscal do Estado, com a extraordinária expansão da dívida pública e dos déficits operacionais, mesmo com a manutenção do relativo equilíbrio dos saldos primários ao longo do período. Na realidade, tanto a deterioração das contas externas, como das condições das contas públicas e seus efeitos deletérios sobre o desempenho da economia, como a perda de capacidade competitiva do país, apresentaram-se como elementos constitutivos da estratégia de estabilização e do modelo de integração à ordem global financeirizada e liberalizada (CARVALHO, 2005; OLIVEIRA *et* TUROLLA, 2003; GIMENEZ, 2007; FAGNANI, 2005).

A política econômica do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) deu absoluta ênfase à consolidação do ambiente de estabilidade de preços. Durante todo o período, foi mantido um regime cambial semifixo, baseado na administração de estreitas bandas de flutuação. Permitiu-se uma desvalorização cambial a um ritmo relativamente estável, porém insuficiente para a redução do desequilíbrio do mercado em relação ao câmbio real de equilíbrio.

Sob um regime de câmbio administrado, a política monetária perdeu autonomia e ficou condicionada à manutenção da paridade de câmbio escolhida. A manutenção da valorização cambial requer, geralmente, contração monetária, especialmente quando ocorrem choques externos negativos que afetam a oferta internacional de divisas para o país. (OLIVEIRA *et* TUROLLA, 2003, p.196).

A política econômica adotada e a passagem por crises financeiras externas de grandes dimensões – as crises mexicana, asiática e russa –, resultaram em efeitos desfavoráveis para a

economia nacional, dado o seu reduzido grau de liberdade, mantendo as taxas de juros elevados, para ajustar a sua economia aos efeitos externos. A contração monetária teve conseqüências sobre a situação fiscal, que nesse primeiro governo se expressou na produção de um quadro nacional de instabilidade fiscal insustentável. Isso devido à deterioração dos dois componentes do déficit público, o déficit primário e a despesa de juros, por conta do aumento do déficit primário, gerado pelo desequilíbrio da situação primária do setor público (CARVALHO, 2005; OLIVEIRA *et* TUROLLA, 2003; GIMENEZ, 2007; FAGNANI, 2005).

Os esforços de política fiscal, desde o primeiro governo, foram orientados para uma proposta de reforma estrutural, com o propósito de se obter a aprovação de emendas constitucionais e de legislação voltada para a redução do déficit previdenciário e alterações na estrutura administrativa do setor público, além de ações patrimoniais como a privatização e o reconhecimento de passivos contingentes. Acrescentam-se, ainda, os esforços empreendidos pelo governo federal em conter a expansão fiscal dos governos subnacionais.

Cabe notar que o programa de estabilização adotado – o *Plano Real* – previa a queda da inflação, que derivaria na perda do chamado imposto inflacionário ou dos ganhos decorrentes da depreciação dos gastos governamentais. É nesse panorama que se fez urgente, desde o primeiro momento – antes da adoção do Plano Real –, o encaminhamento de um profundo ajuste das contas públicas, que teve por objeto a preparação do país para a estabilização de sua economia, um programa de transição para o plano econômico: o Programa de Ação Imediata (PAI), no sentido de ‘arrumar a casa’.

A escolha por altas taxas de juros para lidar com as questões referentes ao financiamento externo e à dívida pública, por seus idealizadores, teve um custo elevadíssimo para o país. A discussão econômica encontrava-se dominada pelos dogmas neoliberais, sendo assim, havendo desequilíbrio nas contas, a responsabilidade é sempre do Estado (SINGER, 1999). Com a ampliação das taxas de juros, era certo de que haveria uma ampliação dos gastos! Para tal, o remédio era ampliar a carga tributária, além da cobrança permanente de responsabilidade pelos entes federados da nação, no que se refere ao alcance do equilíbrio orçamentário sustentável, o que foi estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), implementada em 2000, por Lei Complementar²²⁵.

²²⁵ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, teve por finalidade instituir um regime fiscal-disciplinar, com base em mecanismos de controle do endividamento e das despesas públicas, assim como normas coercitivas e de correção dos desvios fiscais porventura verificados. É um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, abrangendo os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

A ampliação da carga tributária foi obtida por uma série de medidas, sendo uma delas o estabelecimento, por meio de emenda constitucional (Art.71 – Emenda Constitucional de Revisão nº1/1994) do Fundo Social de Emergência (FSE). Esse Fundo tinha por objetivo o “*saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica*’ e cujos recursos seriam ‘*aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social*’” (GIMENEZ, 2007). Na prática, esse mecanismo, bem como os que se sucederam – o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, hoje, a atual, Desvinculações de Receitas da União (DRU)²²⁶ – tinham por intento desvincular as receitas do orçamento federal, para realocar conforme as necessidades determinadas pelo Tesouro: 20% da arrecadação de todas as contribuições da União, exceto as incidentes sobre os salários e folha de salários. Dessa receita desvinculada:

[...] 75% de sua composição provinham de receitas existentes e vinculadas e 25% de novas receitas derivadas de aumento da carga tributária – fundamental para ampliar as possibilidades de corte de gastos sobre as receitas vinculadas constitucionalmente, num movimento de centralização das receitas por parte do governo federal. Na realidade, grande parte dessas desvinculações de receitas estava na base de financiamento da seguridade social e do Fundo de Participação de Estados e Municípios (GIMENEZ, 2007, p.118).

Tem-se que o aumento da carga tributária efetivado nos dois governos de FHC foi habilmente realizado pela ampliação das bases não partilhadas com os governos subnacionais, ou seja, pelas contribuições sociais. Exemplo marcante foi a Contribuição Provisória sobre

A lei fixou limites para as despesas com pessoal e para a dívida pública; determinou que fossem criadas metas para o controle das receitas e despesas; estabeleceu que nenhum governante pudesse criar uma nova despesa continuada, ou seja, por mais de dois anos, sem indicar sua fonte de receita, ou sem reduzir outras despesas já existentes; além de definir mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em anos de eleição.

De acordo com esta lei, foram proibidos a concessão de novos financiamentos e os refinanciamentos de dívidas entre a União, estados e municípios. É importante destacar que a LRF disponibilizou à esfera federal de governo instrumentos de aplicação de sanções fiscais, como retenções de transferências voluntárias, e até mesmo penais aos governadores e prefeitos, que não respeitarem os parâmetros estabelecidos de restrição orçamentária. (MILWARD, 2003 a).

Giambiagi (2005 a, p.184) salienta que a Lei de Responsabilidade Fiscal evitou o “*problema de moral hazard que se criava anteriormente, em que cada renegociação era feita ‘pela última vez’ e era sucedida por uma nova pactuação das condições de pagamento quando do vencimento das dívidas*”.

²²⁶ A rigor, o FSE, ainda, encontra-se em vigor com o nome de Desvinculação dos Recursos da União (DRU). Entre 1995 a 1999 ele foi chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Em dezembro de 2007, foi aprovada a prorrogação da DRU até 2011.

Movimentação Financeira (CPMF), que vigorou de 1997 a 2007, desvinculada pelo FSE, depois FEF e adiante, DRU²²⁷.

É interessante observar que a Carta de 1988 trouxe, de fato, dificuldades para as finanças do governo federal, dadas pelo novo arranjo federativo²²⁸, que estabelecia a transferência de parcelas das receitas próprias da União para estados e municípios, por meio das vias constitucional e/ ou voluntária²²⁹. O sistema de financiamento apresentava-se insuficiente para o tamanho do Estado nela definido. Ou, pelo menos essa era a justificativa apresentada pelo governo federal. Daí a criação de novos tributos – não partilhados com outros entes governamentais –, além da elevação dos alíquotas das já existentes, para integralizar o seu financiamento.

²²⁷ A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) substituiu o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), criado em 13 de julho de 1993 e que vigorou de 1º de janeiro de 1994 até 31 de dezembro de 1994. O IPMF tinha uma alíquota de 0,25%, que incidia sobre os débitos lançados sobre as contas mantidas pelas instituições financeiras. Essa contribuição ficou conhecida como ‘Imposto do Cheque’ (SANDRONI, 2005).

A CPMF passou a vigorar em 23 de janeiro de 1997, baseado na edição da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996. A contribuição foi extinta em 23 de janeiro de 1999, tendo sido substituída pelo Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) até o reestabelecimento em 17 de junho de 1999. A alíquota, que era originalmente de 0,25%, foi elevada na época de seu restabelecimento para 0,38% e posteriormente abaixada para 0,30% em 17 de junho de 2000 e novamente para 0,38% em 19 de março de 2001. A proposta de prorrogação da contribuição foi rejeitada pelo senado em dezembro de 2007.

A CPMF era uma contribuição destinada especificamente ao custeio da saúde pública, da previdência social e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. No começo, o artigo 18 da Lei nº 9.311 de outubro de 1996, estipulava que a totalidade da arrecadação seria destinada exclusivamente ao Fundo Nacional de Saúde. A partir de 1999, com a Emenda Constitucional 21, a CPMF passou a destinar parte de seus recursos a previdência social e à erradicação da pobreza. No seu fim a previdência social e a erradicação da pobreza recebiam aproximadamente 26% e 21% da arrecadação, respectivamente (RECEITA FEDERAL, 2008; SENADO FEDERAL, 2008).

²²⁸ De acordo com Almeida (2003), a Carta de 1988 consagrou a tendência à redistribuição dos recursos fiscais em detrimento do governo federal. Isso é dado pela escolha de um modelo federativo cooperativo e descentralizado, diferentemente do modelo federativo anterior – centralizado –, herdado do período militar. Com o novo modelo tem-se a ampliação do grau de autonomia fiscal das esferas estaduais e municipais, e a descentralização dos recursos tributários disponíveis.

²²⁹ O dispositivo das transferências existentes no arranjo federativo visa a promoção do equilíbrio financeiro adequado nas distintas esferas de governo, assim como, possibilitar ações intergovernamentais conjuntas. Este dispositivo procura prover os governos subnacionais de recursos adicionais aos de suas competências tributárias, de modo a possibilitar sua manutenção e o provimento dos serviços públicos a eles vinculados. Conforme a natureza jurídica, as transferências podem ser classificadas como constitucionais ou voluntárias. As constitucionais estão expressamente previstas na Constituição Federal, e obrigam os entes federativos aos repasses parciais de determinados tributos. Essas transferências ocorrem sempre no sentido da esfera de governo mais ampla para a mais restrita.

As transferências voluntárias, também chamadas de vinculadas, por sua vez, são aquelas efetuadas em favor das outras esferas de governo, que não são determinadas pela Constituição. Essas transferências são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade seja a realização de obras e/ou serviços de interesse comum às três esferas de Governo (MILWARD, 2003 a).

A manutenção das elevadas taxas de juros no país foi a opção governamental para efetivar o ajustamento da economia aos choques externos, como já mencionado. Isso se aprofundou no período de campanha eleitoral de FHC rumo ao segundo mandato, em que era evidente o declínio do Plano Real²³⁰.

O quadro nacional ficou pior com a crise Russa, em 1998, que resultou em uma perda de reservas da ordem de US\$ 30 bilhões entre agosto e setembro de 1998. Novamente, o governo adotou medidas restritivas: dobrou a taxa de juros (de 22% ao ano para 43%); aumentou os impostos dos assalariados e da classe média; cortou os incentivos fiscais do Nordeste; e, cortou os investimentos públicos e gastos sociais (SOUZA, 2007). O resultado se expressou em um aprofundamento da desaceleração da economia nacional e maior dependência aos capitais estrangeiros.

Esse modelo de estabilização com âncora cambial, juros elevados e forte acumulação de capitais, terminou por ampliar a dívida. A política de supervalorização artificial do real²³¹ foi criticada por vários grupos da sociedade, dado que foi ela que aprofundou a deterioração das contas externas e públicas do país²³².

A combinação de taxas de juros elevadas e moeda supervalorizada levou à falência e à desnacionalização acelerada de empresas nacionais, com reflexos fortemente negativos sobre o nível de emprego. A euforia inicialmente gerada pela estabilização de preços, que havia alimentado um rápido crescimento da demanda de consumidores, foi logo abortada. O crescimento do crédito ao setor privado, que poderia alimentar um período de expansão da produção, foi igualmente abortado pela manutenção de taxas de juros excessivamente elevadas. Apenas o setor público poderia demandar recursos pagando aquelas taxas de juros, levando ao rápido crescimento da dívida pública. (CARVALHO, 2005, p.10)

É nesse contexto, que o país recebeu um empréstimo de US\$ 41 bilhões, advindo de um acordo com o FMI, efetuado logo após a reeleição de FHC. Tem-se com isso, a inauguração de uma nova fase da política econômica:

²³⁰ Nesse período tem-se o segundo choque externo sentido pelo Brasil devido à crise asiática, a partir de julho de 1997, dada pela implosão financeira e cambial da Tailândia. Com isso testemunhou-se a turbulência nas bolsas de valores de todo o mundo; e, especificamente no país, novamente, a fuga de capitais, pressão sobre o câmbio e a queda das reservas internacionais (MILWARD, 2007).

²³¹ A sobrevalorização do real aumentou muito a eficiência anti-inflacionária da política adotada, mas levou ao rápido surgimento de déficits na balança comercial, que, somados aos déficits nas contas de rendas e de serviços, gerou déficits crescentes em contas correntes. O financiamento desses excessos de despesas só podia se dar com a entrada de crescentes volumes de capitais estrangeiros, o que, por sua vez, exigiu a manutenção permanente de taxas de juros domésticas excessivamente elevadas para atraí-los (CARVALHO, 2005, P.10).

²³² O empresariado exportador foi grandemente prejudicado, em virtude da política de supervalorização artificial do real, ao ter a perda de competitividade de seus bens e serviços produzidos, no mercado internacional.

Como é regra nesses casos, o FMI exigiu como contrapartida um ajuste recessivo mais severo, buscando o superávit fiscal para saldar os compromissos financeiros. Nesse cenário, foi introduzido o sistema de metas de inflação que, mantidas num patamar extremamente baixo, restringiu as possibilidades de redução da taxa de juros, minando o crescimento e realimentando o estoque da dívida.

O período também foi marcado pela desvalorização cambial e a adoção do regime de câmbio flutuante [...]

Na mesma linha, decidiu-se pelo aumento da carga tributária, intensificando a trajetória ascendente [...]

Na mesma perspectiva, foram estabelecidas metas de superávits primários²³³, necessárias para o equilíbrio operacional e o pagamento de parcela dos juros devidos. [...] (FAGNANI, 2005, p.441).

É curioso que o aporte de recursos providos pelo FMI não tenha possibilitado a tranquilidade dos investidores estrangeiros no Brasil, resultando na não recuperação do volume das reservas internacionais, devido às dúvidas quanto à capacidade de manutenção da taxa de câmbio, pelo governo. No início de 1999, o governo foi obrigado a adotar o regime de câmbio flutuante sujo²³⁴, que decorreu na desvalorização da moeda doméstica e no abrandamento do déficit comercial do Balanço de Pagamentos. Ainda assim, a vulnerabilidade da conta de capitais e o baixo nível de reservas líquidas permaneceram preocupantes.

Com o fim da âncora cambial, ou seja, a desvalorização da moeda nacional, tem-se o desaparecimento de parte importante do Plano Real, daí a adoção de outro sistema de combate à inflação: o Sistema de Metas de Inflação, com Armínio Fraga no cargo de presidente do Banco Central. Nesse sistema, o principal instrumento passou a ser a âncora monetária, por meio dos juros elevados. O Banco Central revestiu-se de importância e, sobretudo, poder que não possuía em períodos anteriores. O Banco Central passou a agir de modo ‘independente’, ou seja, deixou de se “*subordinar às decisões do governo para submeter-se inteiramente à lógica da financeirização do capital*” (SOUZA, 2007, p.270).

²³³ O superávit primário é a economia feita para o pagamento de juros da dívida de um governo. Como no orçamento doméstico, as contas públicas têm receitas e despesas. Quando a diferença entre esses dois itens é positiva – com sobra de caixa para o governo – os recursos são usados para o pagamento de juros e quitação de parte das dívidas. Essa tentativa de reduzir o endividamento é feita com base no superávit primário.

²³⁴ Em janeiro de 1999, após duas semanas do início do segundo mandato, o país passou por uma mudança do regime cambial – que até o momento permanece – câmbio flutuante. Essa alteração se deu em função da aceleração da queda das reservas internacionais do país – a queda de reservas chegou ao patamar de US\$ 500 milhões a US\$ 1 bilhão, em determinados dias. A desvalorização cambial se colocava como exigência nesse quadro, além de possibilitar a melhora das contas externas.

O regime de câmbio fixo, flexibilizado pelas bandas cambiais, no primeiro mandato FHC foi substituído por uma flutuação suja, na qual o Banco Central manteve a intervenção na forma de venda pontual de reservas e oferta de títulos públicos indexados à taxa de câmbio (OLIVEIRA *et* TUROLLA, 2003).

O pagamento de taxas de juros mais elevadas pelo governo, por seu turno, teve de ser possibilitado por meio da elevação de impostos em cima da população e do corte dos gastos sociais – *“foi nesse pacote fiscal que aumentou a CPMF em 90% e a Cofins em 50%, elevou a contribuição previdenciária dos servidores públicos e tentou cobrá-las também dos aposentados e pensionistas da União”* (SOUZA, 2007, p.262). Destaca-se, ainda nesse quadro, a introdução do Plano de Estabilidade Fiscal (PEF), em outubro de 1998, que passou a estipular o patamar de superávit primário do setor público necessário para a estabilização da razão dívida/produto. Nesse contexto, foram criadas metas de superávit primário, desenhadas para estabilizar a razão entre a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e o PIB.

O Programa de Estabilidade Fiscal foi baseado mais fortemente na elevação de receitas, enquanto as despesas continuaram crescendo. Em consequência, a carga tributária cresceu durante o período. Em parte, esse comportamento pode ser creditado à dificuldade política envolvida na aprovação de reformas estruturais e medidas voltadas para a contenção de despesas. Esse movimento corresponde a uma mudança da composição da despesa pública, com menos investimento e mais custeio, devido à necessidade de manobra na parcela do orçamento sob o controle discricionário do governo (OLIVEIRA *et* TUROLLA, 2003, p.201).

As principais mudanças no regime de política econômica – regimes fiscal, monetário e cambial –, no segundo mandato de Fernando Henrique, tendo em vista a manutenção da estabilidade econômica alcançada com o Plano Real, são apresentadas no quadro resumo, a seguir:

Quadro 05: Principais mudanças no Regime de Política Econômica no Segundo Mandato (FHC)

	SITUAÇÃO NO 1º MANDATO	DATA EFETIVA DA MUDANÇA	MUDANÇAS NO 2º MANDATO
REGIME FISCAL	<ul style="list-style-type: none"> • Esforços de reforma estrutural e patrimonial do setor público, com a apresentação de propostas legislativas e privatização. • Introdução de medidas de controle das finanças dos governos estaduais e municipais, com efeito estrutural, mas resultados não-imediatos. • Controle primário insuficiente: aumento do déficit primário. • Aumento da despesa com juros devido à instabilidade financeira. 	28 de outubro de 1998 (<i>anúncio do Programa de Estabilidade Fiscal</i>).	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste fiscal voltado para a geração de superávits primários, baseado em aumento de receitas e redução de despesas, com maior ênfase nas primeiras. • Fadiga reformista, embora propostas importantes tenham sido implementadas (Lei de Responsabilidade Fiscal, fator previdenciário).
REGIME MONETÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> • Subordinado à âncora cambial. • Choques externos requereram contração monetária recorrente. 	12 de janeiro de 1999 (<i>relaxamento da âncora cambial</i>) e maio de 1999 (<i>introdução do regime de metas de inflação</i>).	• Metas de inflação, possibilitando resposta mais suave aos choques.
REGIME CAMBIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Câmbio administrado. • Déficits crescentes em conta corrente. 	12 de janeiro de 1999 (<i>abandono da defesa das bandas cambiais</i>).	<ul style="list-style-type: none"> • Flutuação suja. • Reversão dos déficits em conta corrente.

Fonte: (OLIVEIRA *et* TUROLLA, 2003, p.198).

A busca incessante pela manutenção da estabilidade e a retomada do crescimento econômico consideradas no discurso oficial como ‘condições necessárias’ para a promoção do bem-estar social apregoado, mostraram-se implicitamente incompatíveis com o programa de ajuste macroeconômico adotado. O resultado da ‘era FHC’ foi a estabilização da economia, com a presença de “*modestas taxas de crescimento do PIB, refletindo as persistentes restrições macroeconômicas, entre as quais: baixa taxa de investimento, vulnerabilidades externas, infra-estrutura inadequada e desequilíbrios fiscais*” (GIAMBIAGI *a*, 2005, p.204), além de elevada taxa de desemprego e crescente dependência do financiamento externo. Isso pode ser constatado na tabela, a seguir:

Quadro 06 : Indicadores Macroeconômicos de 1993 a 2002

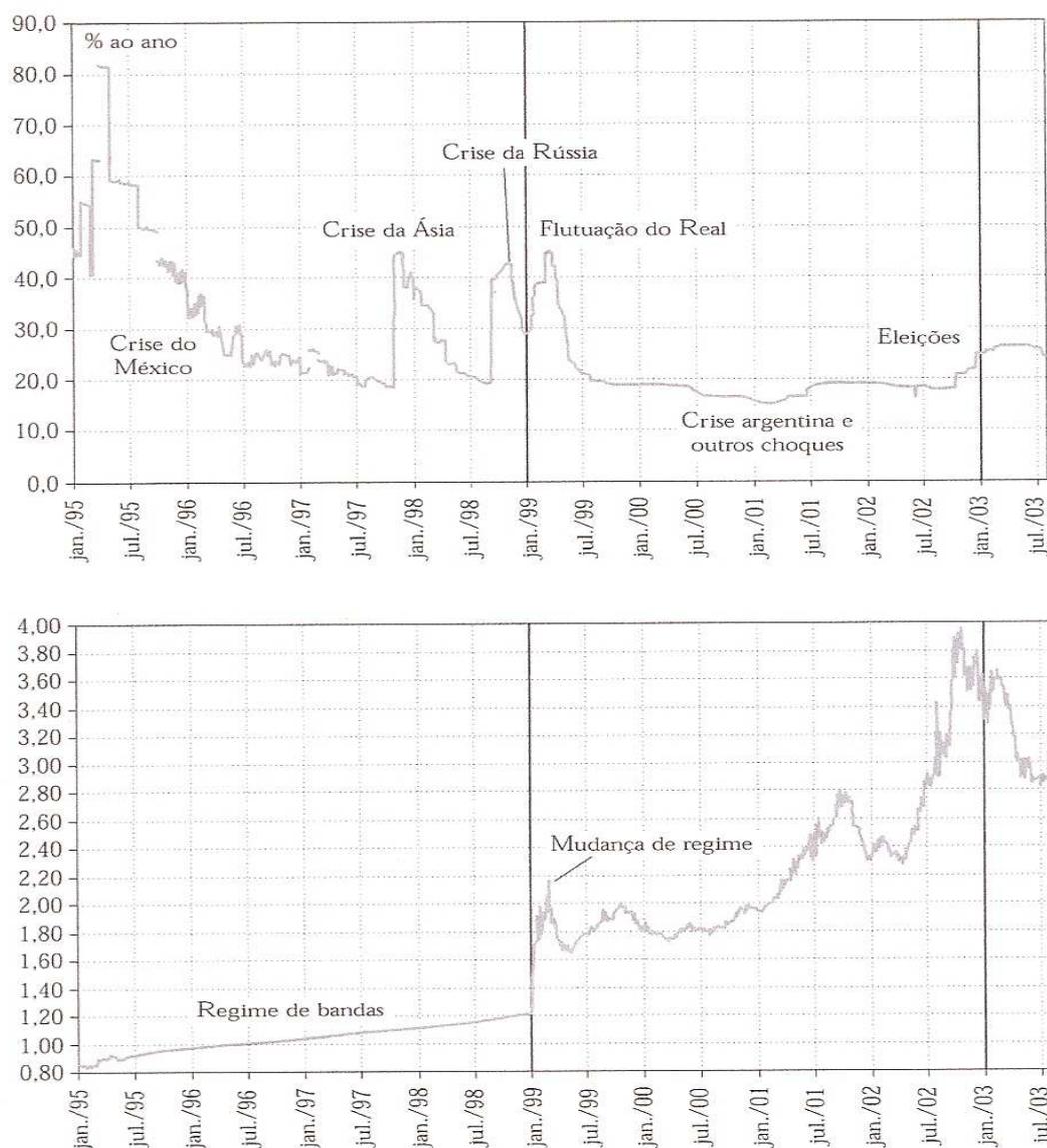
Ano	Crescimento (% PIB)	Inflação (% deflator do PIB)	Carga Tributária (% PIB)	Dívida Líquida do Setor Público (% PIB)	Câmbio (taxa média US\$)	Taxa de Desemprego Aberto (IBGE)
1993	4,9	1.996,2	25,3	32,6	--	5,3
1994	5,9	2.240,0	27,9	30,1	0,93*	5,1
1995	4,2	77,6	28,0	30,6	0,92	4,6
1996	2,7	17,4	28,6	33,3	1,00	5,4
1997	3,3	8,3	28,6	34,3	1,08	5,7
1998	0,1	4,9	29,3	41,7	1,16	7,6
1999	0,8	5,7	31,1	48,7	1,81	7,6
2000	4,4	8,4	31,6	18,8	1,83	7,1
2001	1,3	7,4	33,4	51,6	2,35	6,2
2002	1,9	10,2	34,9	55,5	2,92	11,7**

Fonte: GIAMBIAGI a (In: LAMOUNIER, 2005, p.206).

* Julho de 1994

De acordo com a tabela, verifica-se como a 'era FHC' foi pródiga em colocar a taxa de inflação em trajetória descendente; em manter as taxas de juros elevadas, com o intento de manter o fluxo de capitais internacionais; na sobrevalorização da moeda doméstica; em realizar as metas de superávits fiscais. Isso fica mais claro na figura abaixo, onde são apresentados dois gráficos elaborados por Oliveira e Turolla (2003), referente às taxas de câmbio e de juros nesse período:

Figura 01: Câmbio e Juros nos Dois Mandatos (dados diários de taxa Selic, em % ao ano, e taxa de câmbio em reais por dólar)



Fonte: Oliveira *et* Turolla (2003, p. 207)²³⁵.

Foi na ‘era FHC’ que se deu, também, a continuidade as reformas iniciadas por Collor – privatização²³⁶; o fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e

²³⁵ A elaboração desses dois gráficos por Oliveira *et* Turolla (2003) se deu a partir de dados disponíveis no sistema de recuperação de séries históricas em Banco Central, obtidos em agosto de 2003.

telecomunicações²³⁷; mudança no tratamento do capital estrangeiro²³⁸; reforma (parcial) da Previdência Social²³⁹; renegociação das dívidas estaduais²⁴⁰, aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal; ajuste fiscal, a partir de 1999²⁴¹; criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública²⁴²; e, estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política monetária²⁴³ (GIAMBIAGI a, 2005). Vale enfatizar que a maioria dessas reformas só foi possível em virtude de aprovações de emendas constitucionais.

A queda do PIB teve efeitos perversos sobre o emprego, tanto no que se refere a sua qualidade, devido à expansão da economia informal²⁴⁴, quanto no que concerne à taxa de desemprego:

[...] a estagnação da economia somada ao conjunto de transformações introduzidas, principalmente, pelo Plano Real (abertura comercial e financeira, sobrevalorização do câmbio, elevação das importações e desarticulação de cadeias produtivas, privatizações etc.), ao processo de reestruturação produtiva (modernização

²³⁶ De acordo com os argumentos de Giambiagi (2005 a, p.182), a “*privatização transferiu para o setor privado empresas deficitárias ou empresas superavitárias com níveis inadequados de investimentos. Com a desestatização esses gastos deixariam de pressionar as contas públicas*”.

²³⁷ O fim dos monopólios estatais exigiu a aprovação de Emenda Constitucional.

²³⁸ A mudança no tratamento do capital estrangeiro também exigiu Emenda Constitucional. Houve uma mudança no conceito de empresa nacional, no sentido de permitir que firmas com sede no exterior passassem a dispor do mesmo tratamento que as empresas constituídas por brasileiros. Tem-se, também, a abertura dos setores de mineração e energia à possibilidade de exploração por parte do capital estrangeiro (GIAMBIAGI, 2005a).

²³⁹ Esse item será tratado com maior detalhamento, no próximo capítulo.

²⁴⁰ A renegociação das dívidas estaduais consistiu na “*federalização de dívidas frente ao mercado, mediante comprometimento dos estados junto à União, com as dívidas sendo pagas em 30 anos, na forma de prestações mensais. A contrapartida exigida, na forma de colateralização das receitas futuras de transferências constitucionais, evitou que os estados conseguissem burlar a regra de pagamento, pois nesse caso a União poderia se apropriar das receitas de transferências dos Fundos de Participação e até do ICMS estadual, o que obrigou os Estados a se ajustarem*” (GIAMBIAGI, 2005a, p.184).

²⁴¹ Além da LRF, o governo implementou um rígido programa de ajuste fiscal, a partir de 1999. Esse programa significou a vigência de uma restrição orçamentária efetiva, baseada em metas fiscais rígidas (GIAMBIAGI, 2005a).

²⁴² A criação dessas agências reguladoras dos serviços de utilidade pública teve formalmente como objetivos: defender os interesses do consumidor, assegurar o cumprimento dos contratos, estimular níveis adequados de investimento e zelar pela qualidade do serviço, nas áreas de telecomunicações (Anatel), petróleo (ANP) e energia elétrica (Aneel). Importa salientar que a formação dessas agências tinha por modelo as que existem em países desenvolvidos, em particular nos Estados Unidos.

²⁴³ O sistema de metas de inflação caracterizou um compromisso formal com a estabilidade de preços, por parte das autoridades, até então nunca visto no Brasil. As metas “*operam como um instrumento de balização das expectativas, e a implementação do sistema foi marcada pela gestão profissional do Banco Central; pelo desenvolvimento de procedimentos de transparência no relacionamento entre a instituição e o público; pela elaboração periódica de atas do Banco Central e dos ‘Relatórios de Inflação’*” (GIAMBIAGI, 2005a, p.184).

²⁴⁴ A economia informal refere-se a parte da economia que abrange pequenas unidades dedicadas à produção ou venda de mercadorias ou a produção de serviços. Sua denominação vem do fato de que a maioria dessas unidades não é constituída de acordo com as leis vigentes, não recolhe impostos, não mantém uma contabilidade de suas atividades, utiliza-se geralmente de mão-de-obra familiar e seus eventuais assalariados não são registrados. Esse setor também é denominado de economia subterrânea, clandestina. (SANDRONI, 1999).

tecnológica em alguns ramos de atividade, avanço das terceirizações, subcontratações e da utilização do trabalho cooperado etc.) e as políticas neoliberais de flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho tiveram conseqüências dramáticas sobre o mercado de trabalho e as relações sindicais e trabalhistas (MATTOSO, 1999; HENRIQUE, 1999; BALTAR, 2003 e POCHMANN, 1999, 2001 *In*: FAGNANI, 2005, p. 443).

A estagnação da economia não é compatível com o desenvolvimento social. Faz-se necessário o crescimento econômico, para que haja espaço – mobilidade – para a realização de escolhas pelo Estado, que possibilitem ao país trilhar pelo caminho do desenvolvimento econômico. Como colocado por diversos pesquisadores na citação acima, tem-se que um dos efeitos da implementação do Plano Real foi o agravamento da desorganização do mercado de trabalho brasileiro – *“tanto por seus efeitos diretos (desemprego, renda, trabalho precário, mobilidade social) quanto pelos indiretos (privação de competências, degradação das condições de vida, corrosão da estrutura familiar, do tecido social e do núcleo de identidade moral, entre outros)”* (FAGNANI, 2005, p.442) –, que resultou na expansão do emprego precário e da baixa produtividade em detrimento do emprego formal.

Importa salientar que desde a década de 80, dado o padrão de desenvolvimento capitalista implementado no país, e na ausência de políticas vigorosas de transferência de renda, e da produção de bens e serviços públicos, testemunhou-se:

[...] o surgimento e a reprodução, em escala ampliada [...] de dois contingentes populacionais, um no campo, voltado para a mera subsistência, outro nas cidades, sustentado por uma impressionante gama de atividades informais, geralmente precárias do ponto de vista empregatício, da remuneração, da jornada laboral, do acesso a políticas públicas e serviços sociais, etc, grupo populacional este preponderantemente inserido nos setores de serviços pessoais (emprego doméstico incluído) e de distribuição (comércio ambulante, autônomos dos transportes, etc). (ESTADO, 2004, p.5).

Ora, não se pode desprezar o fato do acesso aos direitos sociais no país ser apenas direcionado aos trabalhadores com carteira assinada. Pois o tamanho da questão social nacional é dado pelo enorme peso relativo do setor de subsistência agrário (ponderado sobre o total de trabalhadores regulados ou protegidos no campo), aliado ao enorme peso do chamado setor informal urbano (também ponderado sobre o total de trabalhadores urbanos regulados ou protegidos)²⁴⁵ (ESTADO, 2004). Cabe notar que a estruturação do mundo do trabalho sempre

²⁴⁵ É importante destacar que as crises do Estado e da economia, desde meados dos anos 70, se apresentam como responsáveis diretas pela *“desestruturação do mercado de trabalho o qual tem tido que conviver com grande informalidade dos contratos, intensa precariedade nas condições de trabalho, altos índices de desemprego aberto e uma grande desigualdade de rendimentos. Além disso, a crise do Estado – e a crise política que a acompanha – obstruiu a capacidade estatal para implementar o amplo sistema de proteção social contido na*

se colocou, no Brasil, como condição necessária, de primeira ordem, para estruturar o sistema de proteção social. Entretanto, o capitalismo instalado no país e a atuação regulatória do Estado nessa esfera – trabalhista –, não tiveram êxito em universalizar o fenômeno do assalariamento formal do trabalho, tornando incompleto o ‘processo civilizatório’ de um capitalismo minimamente organizado, segundo Offe (*In*: ESTADO, 2004).

É, justamente, nesse contexto, que Fagnani (2005) em sua tese, demonstra que a formalização do trabalhador no mercado de trabalho se configura como a ‘linha divisória entre a cidadania e a caridade’. A outra face da estabilização da economia na ‘era FHC’ está na elevação da taxa de desemprego; isso significou uma contramarcha no emprego, expressando o rebaixamento de um contingente expressivo da massa de trabalhadores à condição de cidadãos de segunda classe. Tem-se uma regressão nos preceitos constitucionais, do que se aspirava por cidadania! Por outro lado, essa crise do emprego e da renda tem efeitos nocivos sobre o financiamento das políticas sociais, reduzindo a capacidade de intervenção do Estado. Isso é devido ao fato de que grande parcela do gasto social ser financiada pelas contribuições que incidem sobre a folha de salário do mercado formal.

Tem-se, portanto, o agravamento da exclusão social, ampliando a demanda da população por bens e serviços providos pelo Estado, expandindo a pressão sobre os gastos públicos e, por outro lado, agravando a dificuldade em fazer frente a essas demandas, por conta da ‘responsabilidade’ – imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal e mais adiante, pelo Plano de Estabilidade Fiscal –, que se abateu sobre as finanças das esferas governamentais, restringindo sua capacidade em enfrentar a questão social²⁴⁶. O aumento da carga tributária por conta da elevação da taxa de juros, por sua vez, acarretou a desorganização das finanças

Constituição Federal de 1988. Ao invés disso, o novo governo brasileiro empossado em 1990 começou uma profunda reforma gerencial do Estado, ao mesmo tempo em que era, ele próprio, o responsável pela condução das outras reformas nos campos econômico, social e político”. (ESTADO, 2004, p.11)

²⁴⁶ A Constituição de 1988 teve como propósito o fortalecimento da Federação. O sistema foi redesenhado em favor dos estados e dos municípios, destacando que estes últimos foram reconhecidos como entes federativos com o mesmo *status* legal dos demais níveis de governo. Têm-se a transferência de responsabilidades do Governo Federal às subunidades de governo quanto à efetivação de ações visando o provimento das demandas sociais. A instituição das novas regras promoveu uma profunda mudança quanto à estrutura de distribuição de receitas entre os três níveis de governo, no qual a União, diferentemente dos estados e municípios, teve sua receita reduzida em relação aos patamares anteriormente alcançados, em função do aumento das transferências tributárias e da limitação de suas bases impositivas. Apesar do favorecimento quanto ao aumento da receita tributária das subunidades de governo, sobretudo as esferas estaduais, estas prosseguiram com dificuldades financeiras diante do estoque de dívidas passadas e do aumento de suas despesas correntes. (MILWARD, 2003 a).

públicas, que, por seu turno, restringiu os raios de ação do Estado, em geral, e das políticas sociais, em particular, como bem colocado por Fagnani (2005)²⁴⁷.

O que é interessante observar é que o mecanismo de elevação de taxa de juros, a cada movimento de incerteza no ambiente externo, havia se iniciado no governo Collor e se aprofundou na ‘era FHC’! A União apresentava grandes dificuldades para equilibrar suas contas, de modo a equacionar o seu desequilíbrio financeiro e fiscal. Não é à toa, que ela passou a fazer uso de recursos destinados a Seguridade Social, de forma ‘escusa’.

A inexistência de controles e critérios de gestão transparentes permitiu ao Executivo Federal o desvio de recursos oriundos das fontes do Orçamento da Seguridade Social para saldar despesas estranhas às suas funções – mais exatamente, o executivo presidido por FHC inviabilizou a Seguridade Social projetada na Constituição sangrando escandalosamente as suas receitas e destinando-as a outros fins (NETTO, 1999, p.85)

Essa perversa manipulação resulta da não existência do déficit da seguridade social, mas, na realidade, em uma apropriação do orçamento e das receitas para financiar despesas que deveriam ser custeadas pelo Tesouro com fontes fiscais. Isso é constatado por diversos pesquisadores, dentre eles Gentil (2006)²⁴⁸, Werneck Vianna (2002), Fagnani (2005),

²⁴⁷ Ao mesmo tempo em que a Carta promoveu a ampliação de responsabilidades dos estados e municípios, esses entes “foram induzidos a assumir novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão das políticas sociais, a estratégia econômica cumpriu papel decisivo na desorganização de suas finanças” (FAGNANI, 2005, p.458).

O processo de descentralização conduzido pelo governo federal ao transferir para as subunidades governamentais a competência e a crescente responsabilidade para expandir o atendimento das demandas sociais, fez com que os estados e os municípios apresentassem uma expansão de seu endividamento, que se aprofundou mais ainda com a presença de elevadas taxas de juros na economia. No final da década de 90, o “agravamento dessas contas impulsionou a área econômica a introduzir regras rígidas de renegociação das dívidas e de gestão das finanças estaduais e municipais. Essa diretriz foi aprofundada após o aporte de recursos do FMI no final de 1998. [...] desde então o equilíbrio das contas públicas nos três níveis de federação passou a prioritário no âmbito da política macroeconômica” (FAGNANI, 2005, p. 459).

²⁴⁸ Denise Lobato Gentil em sua tese de doutorado - *A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005* – defendida em setembro de 2006, no Instituto de Economia da UFRJ revelou que os dados oficiais divulgados na página do Ministério da Previdência e Assistência Social evidenciam “uma considerável distorção entre o que é divulgado à população e o que realmente pode ser constatado por especialistas em relação ao financiamento previdenciário”. Isso é dado segundo ela pela existência de “fortes interesses econômicos empenhados em propagar a idéia de que há um déficit crônico na Previdência que, concretamente, não existe” (FERREIRA, 2006, p.6).

O resultado da pesquisa de Gentil (2006) mostra que o cálculo do déficit previdenciário, apresentado pelas autoridades governamentais, não está correto, por conta dele não se basear nos preceitos da Constituição Federal de 1988, que estabelece o arcabouço jurídico do sistema de Seguridade Social. “O cálculo do resultado previdenciário leva em consideração apenas a receita de contribuição ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) que incide sobre a folha de pagamento, diminuindo dessa receita o valor dos benefícios pagos aos trabalhadores. O resultado dá em déficit. Essa, no entanto, é uma equação simplificadora da questão. Há outras fontes de receita da Previdência que não são computadas nesse cálculo, como a Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) e a receita de concursos de prognósticos. Isso está

Gimenez (2007), Boschetti e Salvador (2008), a Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (ANFIP)²⁴⁹ e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)²⁵⁰.

É inegável que os recursos que compõem as fontes de financiamento da Seguridade Social desempenham um papel relevante na política econômica e social do Brasil, pós 1994. Parcelas importantes dos recursos que deveriam ser utilizados nas políticas de previdência social, saúde e assistência social, e poderiam ampliar a sua abrangência, são retidas pelo Orçamento Fiscal da União e canalizadas para o superávit primário (BOSCHETTI *et* SALVADOR, 2008, p.1/2).

É interessante notar como o orçamento da seguridade social se constituiu em elemento essencial da política econômica de sustentação do Plano Real, no sentido de produzir uma poderosa alquimia, que segundo Boschetti e Salvador (2008, p.2) “*permite transformar recursos da seguridade social em recursos fiscais destinados à sustentação da política econômica e acumulação de capital*”²⁵¹. Isso vai resultar em uma trajetória da Proteção Social Nacional oposta ao que foi aspirado pela Lei Maior, ao ser promulgada: o seu sucateamento e precarização, no sentido de fazer regredir a cidadania conquistada, já iniciado no princípio da década de 90 (WERNECK VIANNA *et* SILVA, 1989; FAGNANI, 2005; GENTIL, 2006; WERNECK VIANNA, 1990, 2000, 2002, AZEREDO, 1990; NETTO, 1999; SOARES, 2008). A deterioração dos serviços, por sua vez, dá margem ao mercado – a mercantilização do sistema de proteção social –, e portanto, ao processo de americanização, como bem colocado por Werneck Vianna (2000)²⁵². Essa trajetória não sofrerá uma inflexão, muito pelo contrário, ela irá se aprofundar nos governos seguintes²⁵³.

expressamente garantido no artigo 195 da Constituição e acintosamente não é levado em consideração” (BALDEZ, 2007, p.12).

²⁴⁹ A ANFIP, da mesma forma que o IPEA, vem divulgando e analisando sistematicamente a estrutura orçamentária da seguridade social, por meio de seu boletim anual sobre a variação do orçamento da Seguridade Social e, matérias relacionadas em sua revista de Seguridade Social, em sua página eletrônica: <http://www.anfip.org.br>

²⁵⁰ O IPEA vem divulgando e analisando sistematicamente, por meio do seu Boletim de Políticas Sociais (BPS), a Estrutura Orçamentária da Seguridade Social. De acordo com a sua metodologia de análise, os resultados do orçamento da seguridade social, nos últimos anos, são superavitários. Destaque especial aos boletins 13 (2007), 14 (2007) e 15 (2008), sendo o boletim 13 uma edição especial, no qual a equipe do IPEA realizou um balanço da política social brasileira na esfera federal entre os anos de 1995 e 2005.

²⁵¹ O artigo desses dois autores tem por objetivo a análise do financiamento da Seguridade Social no Brasil, no período de 1999 a 2004, com intuito de problematizar a relação entre o Orçamento da Seguridade Social (OSS) e as opções de política econômica e social adotadas neste período.

²⁵² De acordo com Werneck Vianna (1999), esse processo de americanização do sistema de proteção nacional, se iniciou no campo da saúde. Isso foi tema de estudo em sua tese de doutorado defendida em 1995. A pesquisadora constata o processo de americanização no setor da saúde ao verificar que o sistema público passa a ser utilizado “*pelos camadas mais pobres, carentes de voz e de canais para fazer valer suas reivindicações, enquanto possuir um plano privado (ou não estatal) integra a estratégia de sobrevivência de cerca de 40*

O primeiro governo FHC não excluiu a política social, porém a situou em uma perspectiva diametralmente oposta daquela que está registrada na Carta Constitucional, promulgada em 1988. A política social foi marcada pela subordinação à política econômica, na realidade, à estratégia macroeconômica do grande capital, de lógica neoliberal, que a situa nos parâmetros mercantis: “*ela se torna função da participação contributiva dos seus usuários, cancelando qualquer pretensão de universalidade com a remissão a critérios de bases meritocrática*” (NETTO, 1999, p.87). Isso fica evidente na marca que ficou patente na política social e, que vem se aprofundando até os dias de hoje, dado pela segmentação dos usuários, determinando igualmente a qualidade das prestações: para os que mais contribuem, prestações qualificadas; para os que menos contribuem, prestações desqualificadas. Ou seja, uma concepção perversa de proteção social, que fere a Seguridade Social consignada na Constituição, no bojo das reivindicações sociais, em um período de abertura democrática.

Uma ‘política pobre, para o pobre’ atinge em cheio o nervo das políticas centrais para as massas trabalhadoras, dado que isso demonstra claramente a lógica perversa do neoliberalismo em suas orientações para o campo social: a privatização e a mercantilização²⁵⁴. Essas duas orientações acatadas sinalizam claramente a ausência de responsabilidade do Estado frente à sociedade²⁵⁵. Essas duas orientações vão ser colocadas em prática por FHC, ao

milhões, entre beneficiários diretos ou indiretos, daqueles que mantém uma inserção formal (ou não precária) no mercado de trabalho”. A política de saúde foi descentralizada, sendo assim, tornou-se “*problema dos municípios, quando muito dos estados*” (1999, p.95).

Esse processo de descentralização não se aplica à política previdenciária; ela se coloca como um ‘problema’ para a União solucionar. O processo de americanização, porém, também alcançou esse setor.

Nesse sentido, a chamada indústria da seguridade, como bem observado por Werneck Vianna (1999, p.111), “*composta por seguradoras (privadas), bancos e fundos de pensão, constitui, junto com os planos de saúde, medicina de grupo, etc., outro lobby pesado rondando a Seguridade Social. É do interesse dessas empresas que a saúde pública ande mal das pernas e que a previdência sofra um intenso enxugamento, pois aliciam mais clientes justamente quando os serviços públicos não funcionam a contento. O governo brasileiro é leal a estes parceiros e a reforma da previdência o demonstra*”.

²⁵³ O processo de desmantelamento do Sistema de Proteção Social nacional que tem o seu marco inicial com o governo de Fernando Collor de Mello. Os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso deram continuidade a esse processo. Os dois governos seguintes, sendo o segundo, contemporâneo, têm como presidente Luis Inácio ‘Lula’ da Silva, que aprofundou as escolhas políticas de seus antecessores, sobretudo, no que se refere às esferas social e econômica, de subordinação política a ordem liberal internacional.

²⁵⁴ Werneck Vianna (2008) expõe que por conta da expansão dos preceitos neoliberais no país, na década de 90, tem-se o empobrecimento dos debates sobre a questão social e as suas formas de enfrentamento. “*No Brasil, atualmente, a nítida ausência de alternativas quanto à proposição de políticas é alarmante. Tudo se passa como se a controvérsia entre universalismo e focalização estivesse inteiramente superada na medida em que a verdade tivesse, enfim, sido revelada: política social é política para os pobres. Mais alarmante ainda, porém, talvez seja o vazio teórico que prevalece no âmbito das discussões acadêmicas, praga que atinge em cheio os cientistas sociais que lidam com o tema*” (WERNECK VIANNA, 2008, p.12).

²⁵⁵ Netto (1999), em uma nota de rodapé, observa que apesar das orientações de privatização e mercantilização se apresentarem intimamente vinculadas, elas não são idênticas, dado que é possível privatizar ações de política social sem, necessariamente, mercantilizá-las.

longo de seus dois mandatos e mantida por seu sucessor, Luis Inácio ‘Lula’ da Silva, em seus dois governos, sendo o último ainda em andamento.

A primeira orientação – a privatização – refere-se, em especial, à política de assistência, transferida para a alçada da ‘sociedade civil’ – que se responsabilizaria pela construção de ‘redes de proteção social’ ou de ‘instituições de solidariedade social’, com as quais o Estado poderia combinar ‘parcerias’, inclusive em modalidades similares à de uma ‘terceirização’. O resultado desse processo acabaria por dar “à política de assistência um caráter de não política (conforme a feliz expressão de Aldaíza Sposatti), retirando-lhe o estatuto de direito social (obviamente reconhecido na Constituição de 1988) e conduzindo à sua refilantropização (o termo é da Maria Carmelita Yazbek)” (NETTO, 1999, p. 87). Desse modo, FHC reduz o papel do Estado a uma espécie de pronto-socorro social conforme a expressão de Netto (1999, p.88), donde se tem um “enfrentamento à questão social caracterizado pelo focalismo das ações e seu intermitente, derivado da natureza de uma intervenção basicamente emergencial – o modelo dessa política é paradigmaticamente oferecido pelo ‘Comunidade Solidária’”²⁵⁶. Nesse contexto, tem-se o super dimensionamento do papel das chamadas organizações não governamentais (as ONGs), transferindo o papel de protagonista do Estado – sua responsabilidade – para a sociedade civil.

É nesse quadro que se insere o estímulo à empreendedora atividade empresarial como instrumento de inclusão social – o ‘empreendedorismo social’ –, que se transformou na panacéia universal para as seqüelas da globalização financeira²⁵⁷. Seu caráter inovador é dado pela “combinação das práticas do setor de cidadania com elementos do universo empresarial, que unem a atuação competitiva, sustentabilidade financeira e maximização dos

²⁵⁶ O Programa Comunidade Solidária surgiu de uma experiência brasileira inédita que emergiu no início de 1993 com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Foi criado um novo conselho – Conselho da Comunidade Solidária, em 1995. Este conselho introduziu a questão do combate à fome e a miséria como prioridade nacional na agenda governamental, estabelecendo os princípios de parceria, solidariedade e descentralização como eixos norteadores da ação do governo federal e defendendo a articulação das ações públicas como a melhor estratégia para o enfrentamento das grandes carências sociais (MILWARD-DE-AZEVEDO, 2003).

Para maior detalhamento acerca do Programa Comunidade Solidária consultar artigo *Análise de Políticas Públicas quanto ao seu Design: um estudo de caso*, apresentado no XVII ENANPAD (Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), em 2003, por Milward de Azevedo.

²⁵⁷ Werneck Vianna (2008) destaca os inúmeros concursos promovidos por entidades privadas e órgãos públicos ao premiar cooperativas, lideranças associativas, empresas e pessoas que desenvolvam iniciativas em prol do empreendedorismo. Exemplo disso é o *Programa Gestão Pública e Cidadania*, que a Fundação Getulio Vargas (FGV) mantém, promovido pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV em conjunto com a Fundação Ford e com o apoio do BNDES. Esse Programa selecionou, por meio de ciclo de premiações anual, em funcionamento no período de 1996 a 2005 (o último ano da premiação), os vinte melhores projetos de políticas públicas entre centenas que foram apresentados por municípios e estados e que tiveram, em sua maioria, o enfrentamento da questão social como propósito.

benefícios sociais”, que termina por permitir a “*experimentação de produtos e serviços voltados para nichos de mercado na base da pirâmide onde haja demandas não atendidas*” (BAGGIO In: WERNECK VIANNA, 2008, p.15/16). Sendo assim, os programas de microcrédito viabilizariam o pequeno negócio, além de elevar a autoestima e desenvolver a responsabilidade individual, terminando por resultar na inclusão do pobre no universo da liberdade que é o mercado!²⁵⁸ (WERNECK VIANNA, 2008).

A segunda orientação – a mercantilização – envolve prioritariamente a saúde e a previdência. Nesse contexto, tem-se a busca por um papel residual do Estado, que vai prover cobertura aos segmentos insolventes da população. O Estado transfere ao mercado, na verdade ao grande capital, a organização e a gestão dos seguros sociais e dos serviços de saúde²⁵⁹. Tem-se com isso, a busca pelo rompimento com a Seguridade Social pública, que é vislumbrado pelo forte crescimento da Seguridade Social privada, conectada às grandes organizações, no que diz respeito aos pacotes de benefícios previdenciários e aos serviços de saúde ofertados. O Estado, por sua vez, tem incentivado o crescimento desse ‘tipo de proteção social’, marcado pela lógica de mercado, por meio de isenções fiscais para pessoas físicas e jurídicas, privilegiando em especial, os pacotes de previdência privada, desde meados da década de 90.

Nesse segundo direcionamento tem-se que ‘a política é orientada para o mercado’. Leys (2004) argumenta que esse tipo de orientação não se refere apenas ao fato de os governos não poderem mais ‘administrar’ suas economias nacionais. Na realidade, os governos devem ‘administrar’ cada vez mais a política nacional de forma a adaptá-la às pressões das forças do mercado globalizado²⁶⁰. O autor observa que essas forças do mercado globalizado terminam por configurar e reconfigurar “*a base social da política e da ideologia – a maneira como organiza-se o trabalho, distribui-se a renda e riqueza, atribui-se status e*

²⁵⁸ Essa estratégia de enfrentamento da questão social tem norteado vários programas federais – o PROGER, o PROGER-Jovem Empreendedor, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), o Projovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens) – e outros tantos programas estaduais e municipais. De acordo com Werneck Vianna (2008, p.16), a “*criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia de Economia Solidária, no Ministério do Trabalho e Emprego, denota a importância atribuída à estratégia como ‘forma de combate à pobreza’*”.

²⁵⁹ As maiores organizações que ofertam os serviços de seguro social e de saúde pertencem à estrutura de mercado oligopolista.

²⁶⁰ Conforme as palavras de Leys (2004, p.12), as pressões das forças do mercado globalizado terminam por assumir muitas formas, tais como: “*limites estritos à política macroeconômica, reivindicações de investidores por acordos de regulamentação favoráveis, impacto direto das forças econômicas globais em mercados específicos e a reforma ‘profunda’ e contínua das relações sociais e idéias por uma grande variedade de forças de mercado que agem com força cada vez maior graças à globalização*”.

constroem-se percepções, crenças e aspirações” (LEYS, 2004, p.64) – e isso termina por afetar profundamente a elaboração de políticas, sobretudo tendo em vista os organismos internacionais e os governos centrais.

No caso brasileiro, isso fica muito evidente, em função de sua posição marginalizada no tabuleiro mundial, tendo em vista as relações geopolíticas e geoeconômicas, como acentuado por Fiori (2002). O que é pertinente salientar é o fato de como os serviços fora do mercado – bens e serviços públicos, ou seja, não rivais’ e ‘não-excludentes’, e assim, por definição, não mercadorizáveis. São conduzidos à mercantilização, pela lógica da ordem global neoliberal, via acordos pelos organismos de fomento internacionais, desde a década de 90. A abertura às forças de mercado, é acompanhada pelo sucateamento e precarização dos serviços públicos, como já mencionado anteriormente, e pela manipulação escusa dos recursos da Seguridade Social. Essa situação de deterioração dos bens e serviços públicos, por sua vez, resulta no comportamento esperado dos indivíduos em desvalorizar esses serviços e a dar maior valor aos bens e serviços não-públicos equivalentes. Nesse sentido, desde a década de 90, o processo de mercantilização desses bens e serviços ‘não mercadorizáveis’, infelizmente, tendo em vista os preceitos constitucionais de universalização, tem tido grande êxito, com grande parcela de contribuição da mídia, em influenciar a opinião pública.

Cabe notar ainda que esse processo de mercadorização de bens e serviços fora do mercado faz com que, uma vez mercadorizados, estes serviços também estejam sujeitos a transformação constante sob a lógica da competição capitalista, como bem colocado por Leys (2004). Sendo assim, após o processo de sua transformação em ‘produtos’ comercializáveis, serão convertidos em produtos diferentes, com o propósito de atender a finalidades e estratos sociais diferentes.

Na presença desse cenário árido para as políticas sociais públicas, Marquand (*In*: LEYS, 2004, p.263) salienta que:

[...] o domínio público de cidadania e serviço deveria ser salvaguardado de invasões pelo domínio do mercado de compra e venda. [...] Os bens do domínio público – assistência médica, prevenção do crime, educação – não deveriam ser tratados como mercadorias ou substitutos de mercadorias. A linguagem de comprador e vendedor, produtor e consumidor, não pertence ao domínio público, nem os relacionamentos revelados por aquela linguagem. Médicos e enfermeiras não ‘vendem’ serviços médicos; alunos não são ‘clientes’ de seus professores; policiais não ‘produzem’ ordem pública. A tentativa de forçar estes relacionamentos a caberem no molde do mercado mina a ética do serviço, degrada as instituições que o incorporam e rouba parte do significado de noção comum de cidadania.

O significado de cidadania que a Constituição de 1988, consagrou em seus preceitos, reside na cidadania ampla, e é justamente isso que não se verifica! A universalização das políticas sociais como apregoada pela Carta apresenta-se como a estratégia mais indicada para enfrentar os desafios sociais brasileiros, dado o seu contexto de desigualdade. A subordinação da política social à econômica – de ajuste macroeconômico, de renovada dependência do país aos circuitos do capital financeiro internacional, termina por resultar em uma nova compreensão distorcida da política social, que na realidade, “*deixa de ser entendida como sistema e passa a ser desenhada sob a forma de programas. Programas apresentados como incentivadores de capacitação individual, de participação comunitária, de formação de redes de solidariedade*” (WERNECK VIANNA, 2005(a), p.120/121), avessos à Lei Maior, opondo-se, assim, aos direitos assegurados.

É nesse panorama que se tem o reforço da importância da focalização dos programas – que seguem o paradigma neoliberal, defendido pelas instituições internacionais de fomento – no segundo mandato de FHC. Isso significou uma progressiva mudança no eixo da estratégia de desenvolvimento social do país, no qual o Programa Comunidade Solidária – que tinha por intento o alcance da população mais pauperizada pela reorientação de algumas políticas universais –, perdeu seu espaço para os chamados programas sociais de ‘segunda geração’, caracterizados pela transferência de renda focalizada nesse segmento populacional – ‘programas de renda mínima’. É claro que essa mudança se deu no bojo do acordo efetivado pelo FMI, em 1998, por conta da quase ‘quebra do país’, por conta da Crise Russa, como bem observado por Fagnani (2005).

Tem-se com isso uma nova concepção de assistencialismo. O assistencialismo condicionado, dado pela inovação em relação a sua prática anterior que consiste na exigência de condicionalidades. Essas condicionalidades funcionariam como mecanismos de empoderamento, no sentido de ensejar a aquisição dos dotes necessários ao exercício das escolhas²⁶¹. Isso é dado mediante a “*promoção do alívio imediato da pobreza [...], o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação [...], o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo de pobreza entre gerações*” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME In: WERNECK VIANNA,

²⁶¹ O empoderamento é entendido como o ato de tomar para si o poder pelos indivíduos que carecem dele – os excluídos socialmente. A tomada de poder possui um significado relevante no que se refere ao aspecto social que termina por se refletir no ambiente político e econômico. Ela tem por definição tomar para si a idéia e o ato, ou seja, “*chegar a ser dono das próprias idéias e fazer com que essas idéias sirvam para guiar a atuação na sociedade e o relacionamento com os outros*” (SUÁREZ et al. In: MILWARD, 2006, p.6).

2008, p.19), que possibilitaria ao indivíduo competência para superar a situação de vulnerabilidade. Essa concepção encontra-se intimamente relacionada com o entendimento de pobreza dado pelo Banco Mundial²⁶².

Esses programas²⁶³ – estruturados para alcance de resultados de curto e médio prazo –, não pertencem ao campo dos direitos sociais, demarcado pela Constituição de 1988. Seu foco reside nas iniciativas pontuais de combate à pobreza e à exclusão social, implementadas segundo critérios de governo, e não de Estado. Assim, eles não podem ser vislumbrados como substitutivos de políticas universais. De certo modo, como salientados por Fonseca e Roquete (2005), esses programas funcionam como meio de acesso a direitos universais – educação, saúde e direito humano à alimentação²⁶⁴. Eles se iniciaram no segundo governo FHC e tiveram continuidade com os governos que se sucederam (Lula)²⁶⁵.

Dos programas implementados pela segunda gestão FHC, alguns foram inéditos e outros foram aprimorados. Entre as ações que corresponderam a desdobramentos de programas já existentes, encontram-se:

- A expansão das medidas previstas na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que garante um salário mínimo a idosos e deficientes, independentemente de contribuição prévia e, no final de 2002, atendia diretamente a aproximadamente 1,4 milhão de pessoas.
- O Bolsa-Escola, do Ministério da Educação, que em 2002 garantia benefícios as famílias com crianças na escola, na época correspondentes a R\$ 15 mensais por criança, até o limite de três crianças (R\$45/ mês) e que no final do governo beneficiava 5 milhões de famílias.
- O Bolsa-Renda, do Ministério da Integração, dirigido a aproximadamente 2 milhões de famílias pobres das regiões que enfrentavam o problema da seca.
- O Bolsa-Alimentação, a cargo do Ministério da Saúde, que atendia a 1 milhão de gestantes/ ano na fase de amamentação.

²⁶² Conforme as observações de Werneck Vianna (2008, p.19), os indivíduos são induzidos a “*frequentar cursos nos quais aprendem a pescar – e usar o microcrédito para comprar anzol –, ganham auto-estima; requisitados a participar (de conselhos e atividades comunitárias), auferem os dividendos do capital social*”.

O Relatório sobre Desenvolvimento Mundial de 2000/2001 caracteriza a pobreza a partir de três eixos: (i) falta de renda e recursos (*assets*) para atender necessidades básicas, incluindo a educação e saúde; (ii) falta de voz e de poder nas instituições estatais e na sociedade; (iii) vulnerabilidade a choques adversos e exposição de riscos, combinados com uma incapacidade de enfrentá-los (WERNECK VIANNA, 2008).

²⁶³ O surgimento dos programas de renda mínima na América Latina se deu em um contexto de baixa segurança de direitos sociais, nas últimas duas décadas do século XX.

²⁶⁴ Esses pesquisadores fazem uma análise dos programas de transferência de renda na América Latina, tendo em vista as reformas liberais nas duas últimas décadas do século XX e a ampliação da pobreza nesses países.

²⁶⁵ A regulamentação da legislação que autorizou o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a programas de renda mínima associados a ações socioeducativas instituídos por municípios que não dispusessem de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente sua implementação foi efetivada no final do primeiro mandato de FHC, em 1998 (FONSECA *et* ROQUETE, 2005).

- O Auxílio Gás, do Ministério das Minas e Energia, que previa a doação, em 2002, de R\$8 mensais, beneficiando 9 milhões de famílias para subsidiar o custo do botijão.
- O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), da Secretaria de Assistência Social, para retirar 1 milhão de crianças do trabalho, dando a elas bolsas para estudar (GIAMBIAGI, 2005a, p.185).²⁶⁶

É pertinente notar que a implementação dessa tipologia de ação – políticas focalizadas e de proteção seletiva aos grupos mais vulneráveis aos processos de ajuste no modelo de desenvolvimento²⁶⁷ – apresentou-se como uma resposta à necessidade do país em se adequar ao contexto de inserção internacional – globalização dos mercados –, na década de 90.

Empreendedorismo e assistencialismo condicionado constituem os alicerces da nova concepção de política social – “[...] inovadora e que se enquadra na categoria de legítima representante da concepção liberal revisitada” (WERNECK VIANNA, 2008, p.15) –, tida como incapaz de substituir com vantagens o supostamente jurássico Estado de bem-estar social e seu padrão universalista de proteção social. Lado a lado, convergem para reforçar as tendências como a de desresponsabilizar o Estado pela manutenção da ordem republicana e de delegar tarefas de enfrentamento da questão social ao mercado ou à própria sociedade. Conjugados, outorgam estatuto de verdade absoluta à noção discutível de que é possível ‘incluir’ segmentos social e economicamente marginalizados via programas pontuais de alívio à pobreza e fomento à autopromoção – importantes, sem dúvida, mas inócuos na ausência de projetos de desenvolvimento que gerem empregos sustentáveis e que possam alterar as estruturas que reproduzem as desigualdades. [...] (WERNECK VIANNA, 2008, p.20)

As políticas públicas sociais universalistas, no contexto de adequação à inserção internacional, segundo o preceito neoliberal dos organismos internacionais, foram entendidas como obstáculo às políticas econômicas ‘necessárias’ para promoção da abertura comercial e financeira do país. Ora, dado que há a premência do Brasil em se legitimar externamente, com o propósito de se garantir investimentos e créditos, tem-se uma significativa redução do grau de liberdade de suas políticas. Em especial na esfera econômica, que vai derivar no ajuste do modelo de desenvolvimento nacional – integrado à globalização –, restringindo as políticas do campo social.

[...] esse novo cenário não permitiu encaminhamento de soluções abrangentes para as políticas sociais, em razão dos pressupostos aceitos para a integração da economia brasileira na globalização. Esses pressupostos levaram *negação da agenda*

²⁶⁶ De acordo com Giambiagi (2005a), essas ações resultaram na ampliação do gasto público e criaram uma rede de proteção social relativamente desenvolvida para os padrões de um país latino-americano de renda média.

²⁶⁷ O artigo de Kerstenetzky (2006) – *Políticas Sociais: focalização ou universalização?* – faz uma análise do debate público sobre as políticas sociais no Brasil, tendo em vista as ações universalistas e focais, com o foco nos princípios da justiça social.

universalista em determinadas áreas sociais, a focalização de programas e o constrangimento ao financiamento social (COSTA, 2002, p.18)²⁶⁸.

Essa é a perspectiva do documento elaborado pelo governo federal, em 1996, para a área social – *Uma Estratégia para o Desenvolvimento Social* – que definiu uma agenda de fragilização ativa do legado desenvolvimentista-universalista, indo de encontro aos preceitos constitucionais de universalização das ações sociais e trazendo consigo a sua fragmentação²⁶⁹.

3.3.2.3. Governos Luis Inácio ‘Lula’ da Silva: 2003 a 2006 e 2007 a 2010

“Ontem, o Brasil votou para mudar”

(Luis Inácio Lula da Silva, em 28 de outubro de 2002)

A vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), na eleição presidencial de 2002, tendo como candidato Luis Inácio ‘Lula’ da Silva, com o apoio das esquerdas, teve por significado o desejo da derrota política do neoliberalismo²⁷⁰. Isso pode ser constatado pelo primeiro pronunciamento realizado por Lula, em 28 de outubro de 2002, como presidente eleito, como destacado acima. Grande parcela da população do povo brasileiro votou contra o governo FHC, mais especificamente contra a continuidade de políticas neoliberais que tiveram impacto negativo sobre a sociedade²⁷¹. Nesse pronunciamento, Lula afirmou que a *“vitória significa a escolha de um projeto alternativo e o início de um novo ciclo histórico para o Brasil”*. Ele foi

²⁶⁸ Grifos de Costa (2002).

²⁶⁹ Nesse documento foi declarado que *“o padrão de crescimento de industrialização protegida, conduzido pelo Estado e baseado na substituição de importações, deixou um complexo sistema de proteção social”* que seria parte de *“um problema a ser enfrentado pela política social brasileira no futuro próximo”* (COSTA, 2002, p.18/19).

²⁷⁰ Segundo Giambiagi (b, 2005), a posse de Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva apresentou dois significados importantes para o país: primeiro, em termos político-ideológicos, dado que representou a ascensão da esquerda ao poder, através do Partido dos Trabalhadores (PT); e, em segundo lugar, a perspectiva de que um governo Lula serviria como teste para a economia nacional.

²⁷¹ De acordo com os relatos de Bresser-Pereira (2004), Lula quando ainda era candidato à Presidência da República, em sua campanha eleitoral criticava abertamente a política econômica adotada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, prometendo que se fosse eleito alteraria a condução da política econômica e, sobretudo reduziria a taxa de juros do país. Assim que foi eleito e tomou posse não seguiu o seu discurso inicial, sua opção residiu em demonstrar credibilidade aos mercados e a Washington. É que esse autor denomina o Segundo Consenso de Washington, dado pela estratégia de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, com base na poupança externa.

categórico ao declarar que a *“a maioria da sociedade brasileira votou pela adoção de outro modelo econômico e social, capaz de assegurar a retomada do crescimento, do desenvolvimento econômico com geração de emprego e distribuição de renda”* (GONÇALVES, 2003, p. 173).

A sociedade brasileira apostou nas mudanças históricas, prometidas por Lula. A década anterior fora marcada por uma forte ‘desertificação econômica e social’ no país, dada pela aceitação, de modo acrítico, do Consenso de Washington, conforme a observação de Antunes (2005). Ainda de acordo com esse autor, a expectativa de mudanças na trajetória nacional era esperada pela sociedade, no sentido de desmonte do neoliberalismo, dados pelo histórico do partido e de seu líder²⁷².

A eleição do presidente Lula foi uma esperada e extraordinária conquista das forças progressistas do Brasil. Grande parte da população celebrou com alegria a chegada ao poder de um homem público cujo compromisso maior sempre foi o de transformar o país, criando condições para uma sociedade mais justa e digna. Transformações inadiáveis, dentro do Estado de Direito, sem rupturas, violência ou autoritarismo, finalmente tiveram a chance de ser incorporadas à agenda do país (MERCADANTE, 2006, p.13).

Por conta disso, existia o receio de que esse governo apresentasse políticas populistas e que fosse decretada uma moratória logo no início do mandato de Lula. Havia, na realidade, dúvidas sobre a manutenção dos compromissos acordados no governo anterior com o FMI²⁷³.

²⁷² O PT nasceu no seio das lutas sociais, sindicais e da esquerda do final da década de 70. O partido surgiu da recusa, tanto do ‘socialismo real’ quanto da social democracia, sem migrar para o capitalismo. Sua força e vitalidade decorriam do forte vínculo com os movimentos e as forças sociais do trabalho (ANTUNES, 2005).

Lula é co-fundador e presidente de honra do Partido dos Trabalhadores (PT), foi presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, em 1975 e reeleito em 1978. Como líder sindical teve papel importante no movimento sindical nacional, foi com ele que ocorreram as primeiras paralisações em março de 1979, no ABC paulista, após dez anos sem greves operárias. A criação do Partido dos Trabalhadores se deu por conta da repressão policial ao movimento grevista e a quase inexistência de políticos que representassem os interesses dos trabalhadores no Congresso Nacional, em um período de abertura política lenta, dado pelos militares no poder (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2008).

²⁷³ Vale destacar que a eleição para presidente em 2002 se deu em um contexto de grande descontentamento da população com as políticas adotadas pelo governo FHC. Os partidos de oposição cresceram frente aos principais partidos da base governista (PSDB, PMDB e PFL). Daí foi necessário realizar a blindagem do país, na medida do possível, contra o choque cambial, dado o ataque especulativo, relacionado diretamente às possibilidades de vitória de Lula.

Nessa conjuntura, o FMI exigiu a concordância às exigências acordadas no pacto realizado anteriormente dos candidatos de oposição a presidência. Três dos quatro principais candidatos assumiram – exceto Anthony Garotinho – o compromisso público de, se fossem eleitos, manter vigente o regime de política econômica e um acordo a ser negociado com o FMI pelo governo que já se encontrava em seus momentos finais. Desse modo, *“o acordo do FMI foi um poderoso incentivo, não apenas porque começou a reverter de imediato a instabilidade financeira, mas também por deixar nas mãos do governo a ser eleito a maior parte dos recursos disponibilizados”* (LAMOUNIER, 2005, p.220).

As dúvidas desapareceram quando se teve a manutenção e o aprofundamento da política do governo FHC, tendo em vista ampliar a confiança do mercado, “*evitando traumatizar investidores e abraçando uma agenda legislativa bem próxima das idéias deixadas pendentes pelo governo anterior*” (LAMOUNIER, 2005, p.220).

A opção pela continuidade do receituário neoliberal – “*de desertificação social e política do país, iniciado por Collor, desenvolvido por FHC e agora mantido pelo governo do PT*” (ANTUNES, 2005, p. 155) – deixou atônitos até os mais áspers críticos, por conta da manutenção e aprofundamento da política econômica adotada do governo anterior:

[...] com a intensificação do ajuste fiscal que congelou recursos para a obtenção de superávits fiscais superiores aos solicitados pelo FMI, com o objetivo anunciado de diminuir a fragilidade externa da economia. No entanto, a manutenção de taxas de juros fez crescer o endividamento, levou o governo a renovar os acordos com o FMI e assim elevou a fragilidade da economia (SADER, 2004, p.86).

A continuidade das orientações do governo anterior – a ‘herança maldita’²⁷⁴ –, fez com que a prioridade com o social, objetivo central do governo Lula, não fosse alcançado. Sader (2004) expõe que isso pode ser constatado de um lado pela piora dos índices sociais, e de outro, por uma melhora dos índices financeiros. Fica bem evidente a sobreposição do plano econômico sobre o social.

A política macroeconômica que combina restrições fiscais rigorosas (com sucessivos aumentos de impostos e contração dos gastos do Estado), taxas de juros

O resultado disso foi a alteração do caráter da candidatura de Lula, que se deu sob duas formas: “*a Carta aos brasileiros, em que se afirmava o respeito aos compromissos assumidos pelo governo FHC, incluindo a aceitação dos termos do novo acordo com o FMI, e a linha de ‘Lulinha, paz e amor’, em que se tratava de apalpar as arestas da imagem conflitiva – e combativa – de Lula*” (SADER, 2004, p.88).

Cabe observar que nessa Carta ao povo brasileiro tem-se o comprometimento do PT em “*preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos*” (GIAMBIAGI, 2005 b, p.202).

²⁷⁴ O termo a ‘herança maldita’ refere-se à subordinação do país ao receituário econômico do FMI, desde o governo Collor. Benjamin (2004, p.158) expõe que essa expressão é “*misteriosa, cheia de metafísica, que se difundiu entre militantes e simpatizantes do PT muito mais para produzir conforto psicológico do que para esclarecer os processos reais*”.

Novelli (2008, p.5) explica em seu artigo que a chamada ‘herança maldita’ consistia, “*internamente, no alto endividamento público que correspondia a 29,2% do PIB em 31 de dezembro de 1994 (um dia antes da posse de Cardoso) e que atingiu 55,9% do PIB em 31 de dezembro de 2002 (último dia de seu governo)*”. Essa dívida estava diretamente relacionada ao Plano Real implementado por FHC quando era Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco (1992-1994).

Carvalho (2005, p.16) observa que o uso da expressão ‘herança maldita’ tinha por propósito se referir ao conjunto de circunstâncias herdadas de FHC e que supostamente justificavam a adoção pelo governo Lula das mesmas políticas econômicas de seu antecessor. Nesse contexto, era enunciado que o ‘governo do PT’ ainda estava por começar, o que ocorreria assim que a emergência herdada fosse superada. O tempo levou ao arquivamento dessa expressão, bem como, “*mostrou que a política econômica liberal não era uma transição, e, sim, uma escolha definitiva*”.

elevadas, metas de inflação e câmbio livre mostra evidentes sinais de esgotamento, seja do ponto de vista do acúmulo de frustrações e tensões sociais [...] (BENJAMIN, 2004, p.127).

A condução da política econômica de Lula, no primeiro mandato, foi dada pelo aprofundamento da política macroeconômica adotada por seu antecessor, especificamente na segunda fase do governo FHC, de 1999 a 2002 – do Plano A ao Plano A⁺, denominação dada por Sicsú – fundamentada no tripé da teoria econômica ortodoxa-liberal: “a) *câmbio flutuante com mobilidade de capitais (isto é, liberalização financeira externa)*; b) *regime de metas de inflação com um banco central autônomo*; e c) *regime de metas para superávits fiscais primários*” (SICSÚ, 2003, p.312)²⁷⁵. Esse Plano A⁺ é denominado por Bresser-Pereira (2004) de ‘choque de credibilidade’. O aprofundamento dessa trajetória de política econômica, que, por sua vez, também determinou o caminho a ser percorrido pelas demais políticas, sobretudo a social, tinha por objetivo maior a conquista da credibilidade e reputação perante os mercados financeiros – doméstico e internacional.

O tripé ortodoxo-liberal busca, então, retirar do governo a sua capacidade de intervir na economia através do uso das políticas monetária, cambial e fiscal. A política monetária é delegada a um banco central, que deve tornar-se autônomo, ou independente. A política fiscal é quase anulada, já que as metas de superávits primários retiram do governo a sua capacidade de realizar gastos em investimentos e em programas sociais. A liberalização financeira, ao permitir um número ilimitado de transações com o exterior, retira a força da política cambial na medida em que as reservas do banco central serão sempre insuficientes diante do poder de ataque dos mercados financeiros doméstico e internacional (SICSÚ, 2003, p.313).

A ortodoxia econômica continuou a guiar a política macroeconômica. Isso foi verificado não somente no que se refere às medidas efetivamente implementadas, como também nas posições adotadas pelo governo diante do debate focalização *versus*

²⁷⁵ No artigo *Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula*, Sicsú (2003) expõe que os dez primeiros meses do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva foram dados pela adoção do mesmo modelo de política econômica de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso. O objetivo desse modelo adotado residiu somente na conquista da credibilidade dos mercados financeiros, apesar disso significar ampliação da taxa de desemprego, queda da renda real do trabalhador e baixo crescimento econômico do país.

A escolha pelo aprofundamento da política econômica de FHC se deu não só no chamado momento de transição do governo pela equipe econômica de Lula, bem como foi adiante por toda gestão de seu primeiro governo e tem tido continuidade em seu segundo mandato. Sicsú (2003, p.316/317) denomina essa opção de ‘Plano A⁺’ e, segundo o pesquisador, esse plano tem por benefícios políticos a obtenção de elogios que vêm do FMI e o reconhecimento da ‘competência e serenidade’ do governo por parte dos mercados financeiros doméstico e internacional. “*O apoio desses mercados vai além dos elogios verbais, pode tornar a taxa de câmbio menos volátil e reduzir o risco-país, pelo menos momentaneamente, já que o governo tem demonstrado que não representará uma ameaça à liberdade de movimentação dos capitais (liquidez), que recompensará o capital financeiro com um adequado rendimento (elevada taxa de juros) e que demonstrará que é capaz de saldar suas dívidas*”.

universalização das políticas sociais e de questões como a autonomia do Banco Central do Brasil e a reforma da previdência, que foram consideradas uma maneira de diminuir o ‘risco Brasil’ e a taxa de juros, como bem colocado por Novelli (2008). A elaboração do documento *Política Econômica e Reformas Estruturais*, pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, em abril de 2003, apontava o ajuste das contas públicas como o primeiro compromisso da política econômica, a fim de promover disciplina fiscal e recuperar a confiança do mercado financeiro. Nessa perspectiva, o superávit primário se colocava como elemento essencial para a redução da relação entre dívida e PIB, o risco país e a taxa de juros, bem como para resgatar a capacidade de investimento do setor público.

Nesse cenário fica clara a impossibilidade em se conciliar a política macroeconômica adotada pelo governo FHC e mantida pelo governo Lula, com maior rigor, com investimentos em infra-estrutura, políticas sociais universais e desconcentração da renda. Isso é dado pela relação de *path dependence* presente na trajetória das escolhas governamentais realizadas. As possibilidades de investimento público e a implantação das políticas sociais universais são condicionadas pela política macroeconômica, que por sua vez, é restringida em função do alcance das metas do superávit primário, acordados com o FMI, que têm por consequência o contingenciamento dos recursos previstos no orçamento – a propalada política do superávit primário. Soma-se a isto a continuidade também da política de apreciação do real, do primeiro mandato de FHC, dada pela política de juros elevados, que termina por atrair capitais externos de curto prazo, decorrendo em um processo de apreciação da moeda nacional. Isso permite o controle da inflação, por um lado, mas de outro, tem-se o crescimento da economia em níveis reduzidos.

[...] o desequilíbrio estrutural nas contas externas, com permanente tendência a déficit, e o desmonte da capacidade de o Estado realizar, induzir e coordenar investimentos [...] levam a um padrão de crescimento irregular a curto prazo (chamado pelos economistas de *stop and go*), no qual se intercalam períodos de estagnação (ou recessão) e mini ciclos de crescimento, logo abortados. A resultante é uma tendência ao baixo crescimento quando se observam séries mais longas (BENJAMIN, 2004, p119).

Ainda no que se refere à continuidade das ações implementadas pelo governo anterior ao de Lula, tem-se o compromisso com as reformas estruturais inacabadas, do período de 1995 a 2002. Esse acordo se traduziu no envio ao Congresso das propostas de reforma tributária e de reforma da Previdência Social, logo no início de sua gestão. Essas reformas,

especialmente a previdenciária, foram realizadas a ‘toque de caixa’²⁷⁶, tendo em vista os ditames das organizações internacionais, quanto à defesa do capital financeiro com relação aos fundos de pensão²⁷⁷ e a premência da realização de superávits expressivos, cuja finalidade é a garantia do fluxo de pagamentos da dívida externa.

Bresser-Pereira (2004) defende que essa opção de continuidade efetuada por Lula, incluindo a conclusão das reformas estruturais, resulta da subordinação do país aos preceitos dados pelo que o ele batizou de ‘Segundo Consenso de Washington’, que se constitui na dimensão verdadeiramente internacional do primeiro. Dado que esse Consenso ao invés de apresentar as medidas que os países em desenvolvimento deviam fazer para ajustar ou estabilizar a sua economia, como recomendava o primeiro, apresenta as medidas que devem ser tomadas pelos países para que eles possam crescer e se desenvolver. Nesse contexto, tem-se a necessidade de completar o ajustamento fiscal e empreender as reformas neoliberais e, em seguida a esse ‘bom comportamento’, utilizar a poupança externa em um cenário de total abertura financeira. Ao invés de se efetivar o ‘desenvolvimento com dívida’ da década de 70, efetiva-se um ‘desenvolvimento com poupança externa’. E é nessa perspectiva de se alcançar a captação da poupança externa, que se coloca como condição a conclusão das reformas orientadas para o mercado com abertura financeira, no final da década de 90.

La stratégie de développement économique du second consensus de Washington avait et a encore, comme toute idéologie digne de ce nom, un énoncé simple, clair et apparemment raisonnable. On peut le résumer en une phrase, propos que nous tous, citoyens des pays en développement avons entendu des dizaines de fois: ‘Nous comprenons que vous n’avez plus de ressources pour financer votre développement, mais ne vous inquiétez pas, faites l’ajustement fiscal et les réformes et nous financerons votre développement avec l’épargne externe, si possible avec des investissements directs’ (BRESSER-PEREIRA, 2004, p.91).

Tendo em vista a estratégia de desenvolvimento escolhida pelo governo, constata-se que:

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

²⁷⁶ A reforma previdenciária, encaminhada no final de abril de 2003, foi aprovada na Câmara dos Deputados em 7 de agosto de 2003 e no Senado em 19 de dezembro de 2003.

²⁷⁷ Ver artigo de Marques e Mendes (2004).

médio prazo para 4,25% do PIB. [...] (MINISTÉRIO DA FAZENDA *In*: MARQUES *et* MENDES, 2004, p.12)²⁷⁸.

A busca pela aprovação dessas reformas, mais especificamente, a previdenciária – que retomou os pontos referentes ao regime dos servidores que foram derrotados durante a reforma promovida por FHC –, em tempo recorde, se deu por meio da privação de discussões. A resistência de servidores, da intelectualidade, de militantes e representantes do Partido dos Trabalhadores no Congresso Nacional se mostrou insuficiente. Assim, tem-se que o propalado “*governo ‘democrático e popular’ completou, em apenas um ano, a agenda do Banco Mundial e do FMI quanto à reforma previdenciária*” (MARQUES *et* MENDES, 2004, p4).

O encaminhamento das propostas pelo governo teve como pano de fundo o uso de meias verdades, de preconceitos e até mesmo de distorção das informações – ‘prática passada’, utilizada por outros governos anteriores –, como exposto por diversos pesquisadores (MARQUES *et* MENDES, 2004; GENTIL 2006; WERNECK VIANNA, 1999). Agrega-se a isto, a truculência e a perseguição efetivada em relação a toda oposição, principalmente entre suas próprias fileiras, em especial na reforma previdenciária. O plano da retórica foi amplamente utilizado, com a finalidade de conquistar a população para as reformas propostas, em especial a previdenciária, aproveitando-se de tudo que já havia sido construído no imaginário do povo, nos governos anteriores. Vale salientar que a desinformação é expressiva, sobretudo para a grande massa da população, daí a importância da contribuição valiosa da mídia em manter o ‘discurso oficial’.

Primeiramente, fez uso da crença sobre a existência de um grande déficit na previdência social, o que foi martelado, anos a fio, pelos governos anteriores, especialmente durante as duas gestões de FHC. Depois de algum tempo, contudo, tendo em vista o volume de informações em contrário que começou a ser amplamente divulgado, principalmente por formadores de opinião, esse argumento deixou de ser usado nas intervenções dos representantes do governo Lula [...]. (MARQUES *et* MENDES, 2004, p.9).

No segundo governo Lula tem-se a continuidade da proposição de efetivação de reformas – a reforma tributária²⁷⁹ – enviada ao Congresso Nacional em fevereiro de 2008 e

²⁷⁸ Parte da carta dirigida a Horst Köhler, diretor-gerente do FMI, redigida pelo ministro da Fazenda, Antônio Palloci, em 28 de maio de 2003. Portanto, um mês após o envio do projeto de reforma previdenciária ao Congresso Nacional.

²⁷⁹ A PEC 233/2008 foi apresentada à Câmara dos Deputados no dia 28 de fevereiro de 2008. Dado que essa proposta se trata de uma emenda à Constituição, o texto foi apreciado primeiramente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) que, no dia 2 de abril, aprovou a admissibilidade da proposta garantindo que o conteúdo é constitucional. Com a aprovação na CCJ, o presidente da Câmara, conforme determinação

ainda em processo de aprovação –, e a reforma política²⁸⁰ – que se coloca como prioridade do governo para 2009. O desmonte da Seguridade Social no país mantém a trajetória do primeiro mandato, no sentido de desconsiderar a promoção da concepção de universalidade da proteção social, via adoção da agenda de organismos internacionais e dos arautos do capital financeiro com relação aos fundos de pensão (MARQUES *et MENDES*, 2004).

O mais recente passo se deu no final de fevereiro de 2008, ao ser enviada ao Congresso Nacional, a proposta de Emenda Constitucional da Reforma Tributária (PEC 233/2008), com os objetivos de simplificar, eliminar tributos e acabar com a ‘guerra fiscal’ entre os estados²⁸¹. Na realidade, essa proposta termina por desfigurar o atual esquema de financiamento da Seguridade Social (MORAIS, 2008; SALVADOR, 2008; PEREIRA, 2008; PASSARINHO, 2008; OLIVEIRA, 2008), além de não levar à construção de um sistema tributário progressivo, pautado pela tributação da renda e do patrimônio. Os principais pontos dessa reforma são:

regimental, autorizou a criação da Comissão Especial, formada por 23 integrantes, mais um parlamentar em rodízio, que deverá emitir parecer sobre o mérito da matéria. Após análise da comissão, o texto segue para o Plenário. Para ser considerada aprovada, a PEC deverá ser votada em dois turnos, obtendo em cada uma dessas votações, dois terços da aprovação. Se aprovada, a proposta segue para exame do Senado Federal (FUNDAÇÃO ANFIP, 2008).

A reforma tributária encontra-se, no momento da redação dessa tese, no Congresso, para aprovação. O Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva deseja que a aprovação dessa reforma seja efetivada ainda no presente ano (2008), para tal ele pediu apoio aos contadores para a sua aprovação, no 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade, em Gramado (RS), em agosto de 2008. Ele apresentou, ainda, suas críticas aos parlamentares nesse evento (PIMENTEL, 2008).

²⁸⁰ De acordo com a matéria – Líder de Lula prepara pedido de uma nova Constituinte -, publicada no dia 14 de outubro, pela Folha de São Paulo, tem-se a afirmação do líder do governo federal na Câmara, deputado Henrique Fontana (RS), de que a prioridade do governo no próximo ano – 2009 – será a reforma política e que formas de conduzir mudanças na legislação estão sendo estudadas. Segundo as palavras do deputado Fontana: *"Temos que buscar as condições de alterar o maior número de coisas possíveis visando construir um novo sistema político no país"*. O Ministro da Justiça Tarso Genro defende a convocação de uma constituinte exclusiva para discutir a reforma política (MATAIS, 2008).

²⁸¹ Compreende-se por guerra fiscal o *"fenômeno não cooperativo onde as estratégias de cada governo subnacional, notadamente as estratégias de política fiscal, são interdependentes"* (FRANCO *et JORGE NETO*, 2001, p.2). Este fenômeno é identificado, segundo Alves (2001, p.29), como *"um processo pelo qual os entes federativos buscam interferir no processo privado de alocação espacial, ou seja, no deslocamento de plantas já existentes e na alocação de uma nova planta"*.

A guerra fiscal, portanto, tem interferência no processo alocativo de novos investimentos, e até mesmo na concorrência entre as empresas já instaladas. Para sua efetivação, as subunidades federativas utilizam-se de instrumentos tributários com o intuito de incentivar a entrada de unidades produtivas em seus territórios, ocasionando uma redução do bem-estar de outras esferas rivais, caso estas não reajam também com uma concessão de benefícios e incentivos. De acordo com Milward (2003 a, p. 88), este fenômeno é *"testemunhado nos estados e municípios. Entretanto, é nos estados que ela se revela mais acentuada. Estas esferas alegam que o seu acirramento se dá como forma de defesa ao sistema tributário injusto e à ausência de uma política nacional mais explícita de desenvolvimento regional"*.

Para maior detalhamento sobre esse fenômeno e suas conseqüências, consultar a dissertação de mestrado defendida por Milward, em 2003.

- a) a criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA-F), com a extinção de cinco tributos federais (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social–COFINS, a contribuição para o Programa de Integração Social – PIS, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis – CIDE e a contribuição social do salário-educação);
- b) a incorporação da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL) ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ)²⁸²;
- c) a redução gradativa da contribuição dos empregadores para previdência social, a ser realizada nos anos subseqüentes da reforma, por meio do envio de um projeto de lei no prazo de até 90 dias da promulgação da PEC²⁸³;
- d) a unificação da legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), a ser realizada por meio de lei única nacional e não mais por 27 leis das unidades da federação²⁸⁴;
- e) a criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER) para compensar eventuais perdas de receita do ICMS por parte dos estados;
- f) a instituição de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), permitindo a coordenação da aplicação dos recursos da política de desenvolvimento regional. (SALVADOR, 2008, p.1/2)

²⁸² Tem-se na realidade, a proposição de se extinguir com as contribuições sociais, principalmente as que financiam a Seguridade Social e incorporar suas receitas em dois novos impostos federais: O IVA-F (impostos sobre o Valor Adicionado), que unifica a COFINS, o PIS/PASEP, A CIDE – Combustíveis e a contribuição para o Salário Educação e o novo IRPJ, que unifica o atual IR com a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), também fonte de receita da Seguridade Social.

Com isso, a União tem como propósito a realização de uma ampla transferência de recursos do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal, como salientado por Oliveira (2008, p.2). Isso resultaria em uma maior arrecadação, maior concentração tributária e maior centralização dos repasses – “*Os programas sociais de previdência, saúde e assistência social que compõem o sistema de Seguridade Social não podem perder suas fontes de financiamento constitucionalmente definidas (COFINS, PIS/PASEP e CSLL). Para tanto é necessário uma vinculação clara da receita do novo IVA-F e do Novo IRPJ para esses programas. Esse montante não pode ser inferior à participação relativa das receitas da COFINS e PIS/PASEP no novo IVA-F e da CSLL no Novo IRPJ*”. Sendo assim, essa proposta favorece a União e não melhora a repartição tributária para estados e municípios.

De acordo com Morais (2008), Salvador (2008), Pereira (2008), Passarinho (2008) e Oliveira (2008), têm-se um sério risco de desequilíbrio do sistema de Seguridade Social, dado que apesar da existência da vinculação de recursos e o repasse para o financiamento das atividades existentes, não há a definição do *quantum* (através do novo IVA) desses recursos será transferido para a Seguridade e Previdência Sociais e, sobretudo, como esses recursos serão administrados. Nesse contexto, tem-se a crença de que a União poderá dispor desses recursos da maneira como lhe convier.

²⁸³ Essa proposição tem por objetivo a redução de encargos sociais e a contribuição previdenciária do empregador. Isso resultará em uma redução da receita da Seguridade. O projeto de desoneração da folha de pagamentos não prevê uma substituição clara de como isso será suprido por outros recursos. Pereira (2008, p.6) destaca que essa desoneração da folha “*como está sendo proposta, sem uma vinculação explícita à previdência, deve ser encarada como um golpe futuro em relação ao regime previdenciário*”.

De acordo com Bernard Appy, Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, a reforma pretende reduzir em seis pontos percentuais a contribuição dos empregadores sobre a folha. A contribuição passaria de 20% para 14%, iniciando a transição no segundo ano, após a aprovação da reforma, indo até o sétimo ano. O Secretário garante que a proposição é a realização de uma desoneração que não seja compensada pela elevação de outros tributos (FUNDAÇÃO ANFIP, 2008).

²⁸⁴ A proposta de criação do Novo ICMS se dá através da unificação das legislações estaduais e da adoção do princípio do destino na cobrança do imposto devido.

A defesa dessa reforma, em tramitação no Congresso, enfatiza que o seu principal objetivo reside na simplificação da legislação tributária tanto por meio da redução das legislações do ICMS, quanto pela eliminação de tributos, trazendo consigo maior racionalidade econômica e reduzindo as obrigações acessórias das empresas com custos de apuração e recolhimento de impostos. Alega, além do mais, que a cobrança do ICMS no Estado de destino da mercadoria deverá eliminar o fenômeno da ‘guerra fiscal’.

Todavia, se aprovada, a reforma poderá implicar em efeitos político-institucionais significativos a longo prazo, tais como: (i) a redução da autonomia tributária dos Estados, que “perderão – com a unificação do ICMS – toda sua capacidade de determinar seu autofinanciamento e de exercer papel na política econômica” (MORAIS, 2008, p.2), o que significará uma maior centralização de poder no Executivo da União²⁸⁵; (ii) alteração da estrutura de financiamento autônoma da Seguridade Social, responsável pelos gastos da Previdência Social, da Saúde, da Assistência Social e do seguro-desemprego. Isso terminaria por atingir o coração do sistema social²⁸⁶ preconizado pela Constituição de 88, ao por fim ao orçamento da Seguridade Social. Resultaria, de fato, em perda da exclusividade de recursos para o Sistema, dado que restaria do que está inscrito no Art. 195 da Carta, apenas a “contribuição sobre a folha de salários, a contribuição do trabalhador para a previdência social e a receita de concursos e prognósticos, sendo que a contribuição sobre folha de pagamento deverá ser reduzida ao longo dos próximos anos”. A consequência seria a fragilização do financiamento do Sistema de Seguridade, que tornar-se-ia dependente “de uma partilha do IVA-Federal e da arrecadação das contribuições previdenciárias”²⁸⁷.

Como visualizado, tem-se que essa proposta representa uma ameaça ao custeio adequado da Seguridade Social, dado que as alterações sugeridas pela PEC 233/2008 tem por significado o sepultamento da diversidade das bases de seu financiamento. Tem-se, na realidade, a tentativa governamental de se retroagir à situação existente antes da promulgação da última Carta, trazendo perdas para a sociedade. Vale salientar que a Seguridade Social foi uma das mais importantes conquistas da Constituição de 1988, “institucionalizando uma

²⁸⁵ Na verdade, essa é uma tendência já histórica no sistema federativo brasileiro.

²⁸⁶ O ex-deputado e presidente do PDT de Belo Horizonte, Sérgio Miranda, ao rebater o discurso governamental quanto à manutenção do financiamento da Seguridade Social pela proposta contida pela PEC 233/2008, utilizou a expressão: a reforma tributária atingirá ‘o coração da Seguridade Social’ (FUNDAÇÃO ANFIP, 2008).

²⁸⁷ Passarinho (2008, p.4) salienta que a criação da alíquota do IVA-Federal será definida em legislação infraconstitucional. Sendo assim, caso haja uma redução da base de incidência do novo imposto em relação ao esquema atual em vigor, “sempre uma possibilidade, a própria parcela a ser transferida para a seguridade social sofrerá redução, diminuindo os recursos da área”.

forma inovadora de organizar as iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade no acesso aos direitos da previdência social, saúde e assistência social” (BOSCHETTI et SALVADOR, 2008, p.1).

Entretanto, a posição que o governo tomou diante das observações dos vários críticos a essa reforma é de que a proposta de emenda constitucional apresentada é neutra em relação ao financiamento da Seguridade Social, segundo a afirmação do Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Bernard Appy, em um Seminário sobre a Reforma Tributária, em março de 2008 (FUNDAÇÃO ANFIP, 2008; MASCARENHAS, 2008)²⁸⁸. Ele defendeu que o desenho proposto pela reforma tributária enviada ao Congresso Nacional tem por proposição a alteração da base do financiamento e que isso não comprometeria o atual resultado da Seguridade Social – “[...] *essa mudança não tem efeito nenhum do ponto de vista do financiamento da Seguridade Social, apenas deixam de existir tributos vinculados à Seguridade, que passa a ter uma base mais ampla sobre a qual será calculado o financiamento*” (FUNDAÇÃO ANFIP, 2008, p.11).

A complexidade da estrutura de tributos também integra a argumentação do Secretário, que a aponta como causa da dificuldade do funcionamento da economia e do crescimento econômico, dado que os problemas “*refletem na questão da cumulatividade, da incidência sobre os bens de capital aumentando o custo de investimento, da tributação, das exportações, e da guerra fiscal entre os Estados*” (FUNDAÇÃO ANFIP, 2008, p.11). Ainda de acordo com as observações do Secretário, a concentração do financiamento da Seguridade Social e da Previdência Social na folha de pagamentos tem um efeito negativo para o crescimento econômico, além de desestimular a formalização do trabalho²⁸⁹. Na verdade, a desoneração da folha de pagamentos tem uma importância política, no sentido de se constituir em um atrativo para que a Reforma seja efetivamente aprovada. Vale salientar que a desoneração não está sendo tratada diretamente na proposta; entretanto, o texto estabelece que o governo deva encaminhar, até 90 dias após a publicação da lei, projeto que a regulamente.

²⁸⁸ 1º Seminário da Reforma Tributária, promovido pela ANFIP, com o apoio da Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, no dia 25 de março de 2008, realizado na Câmara dos Deputados.

²⁸⁹ É interessante observar que no discurso do Secretário tem-se uma separação entre o financiamento da Seguridade Social e da Previdência Social. A Previdência Social está inserida na Seguridade Social, não são dois elementos estanques, que terminam por merecer tratamento diferenciado! Cabe insistir que a Seguridade Social, na definição constitucional brasileira, é um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade voltadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, incluindo também a proteção ao trabalhador desempregado, via seguro-desemprego.

A desoneração da folha de salários não é vislumbrada pelos que se opõem ao governo como avanço significativo na diminuição da carga do setor, e muito menos, como forma de se efetivar a redução da informalidade no mercado de trabalho e promover o crescimento econômico nacional, como defendido pelo governo. Muito pelo contrário! Tem-se a exposição, pautada na literatura internacional, de que não há relação direta entre a desoneração e o aumento do emprego formal²⁹⁰. Além disso, tem-se o prejuízo, de modo direto, no financiamento da Previdência Social, dado que a folha de pagamentos se constitui em elemento básico da tributação destinada ao seu provimento.

A proposição de término das contribuições sociais – pilar básico da Seguridade – vai resultar na restrição da pluralidade de fontes de financiamento da Seguridade Social. Nesse contexto, tem-se a transformação dos recursos financeiros em meras transferências do Orçamento Fiscal, criando um grave problema para a Seguridade Social²⁹¹. É pertinente constatar que o ajuste fiscal neoliberal, que assistimos desde a década de 1990, desvirtuou o orçamento da Seguridade Social. Ao longo desse longo período – hoje, de 20 anos tendo em vista a promulgação da Carta em outubro de 1988 – não foi efetivada a separação física dos orçamentos. Ao invés disso, tem-se o tratamento conjunto dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social. Isso serviu aos propósitos acordados com os organismos internacionais, no sentido de concentrar os tributos nas mãos da União, tendo em vista o cumprimento dos compromissos fiscais com a política econômica adotada.

Caso a proposta de Reforma Tributária seja aprovada, tem-se o óbito do orçamento da Seguridade Social e com a aprovação da desoneração sobre a folha de pagamento, o resultado esperado é a geração de um déficit na Previdência Social. Ora, esse déficit, por sua vez, certamente será utilizado como argumento para a necessidade de realização de uma nova reforma!

Quanto às ações no campo social, o governo Lula manteve a trajetória percorrida por FHC, em virtude das restrições impostas pela política econômica, que ele aprofundou, em suas duas gestões²⁹². Tem-se, portanto, a reprodução das teses defendidas pelo Banco

²⁹⁰ A observação foi efetuada pelo Presidente do INSS, Marco Antônio de Oliveira, ao apresentar exemplificações de países que desoneraram suas folhas sem que o mercado de trabalho tivesse respondido com novas contratações formais (FUNDAÇÃO ANFIP, 2008).

²⁹¹ Essa avaliação é apresentada por Sérgio Miranda, ex-deputado e presidente do PDT de Belo Horizonte, no Seminário sobre a Reforma Tributária. (FUNDAÇÃO ANFIP, 2008).

²⁹² Importa salientar que a finalização da redação da presente tese se deu no final de outubro de 2008. Portanto, restando dois anos para o encerramento do segundo mandato de Lula.

Mundial, nas últimas duas décadas: “o governo não gasta pouco, mas gasta mal, pois os gastos sociais são mal direcionados, beneficiando os não-pobres” (NOVELLI, 2008, p.10). Daí que a solução para a correção dessa ‘distorção’ residiria na conjunção de uma ‘gestão macroeconômica responsável’ – fundada na “*geração de superávit primário, que objetiva o controle do endividamento e do processo inflacionário, e os demais tipos de gastos do Governo central, particularmente, com investimentos em infra-estrutura*” (MINISTÉRIO DA REPÚBLICA In: NOVELLI, 2008, p.10) –, e na focalização dos gastos.

A efetividade dos programas sociais depende tanto da sua focalização nos grupos de menor renda quanto do seu impacto sobre os beneficiários [...] A pouca capacidade dos gastos sociais da União em reduzir a desigualdade de renda decorre do fato de que boa parte dos recursos é destinada aos não-pobres, assim como da gestão ineficiente dos recursos destinados aos programas sociais (Ministério da Fazenda In: NOVELLI, 2008, p.10)²⁹³.

Assiste-se, assim, ao redirecionamento dos recursos disponíveis, por meio da promoção da redução de gastos com aposentadorias e pensões – que se dirigem à parcela da população de maior renda, àqueles considerados ‘privilegiados’ – e ao aumento dos gastos com programas de renda mínima, dirigidos aos mais pobres. Tem-se, desse modo, as justificativas necessárias para a realização da reforma da previdência e a opção por políticas compensatórias (NOVELLI, 2008).

O aprofundamento da utilização dessas políticas compensatórias iniciadas na segunda gestão de FHC é dado pela integração dos programas de transferência de renda do governo federal. Isso se deu por meio da integração dos programas sociais criados em 2001 pelo governo Fernando Henrique – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás –, unificados no Programa Fome Zero²⁹⁴, que mais adiante, foi incorporado ao Programa Bolsa Família, em virtude da dificuldade de sua implementação²⁹⁵. Vale salientar que a proposição dessa

²⁹³ Novelli (2008, p. 10), em uma nota de rodapé observa que essa “*concepção é criticada pelos próprios economistas do PT, como Maria da Conceição Tavares*”. Isso já era constatado pela matéria publicada: “Economista do PT faz críticas à proposta social de Palocci”, na Folha de São Paulo, em 21 de abril de 2003, p.A10.

²⁹⁴ O programa ‘Fome Zero’ foi a principal vitrine do primeiro ano do mandato de Lula. Ele se constituiu em um conjunto de programas de caráter emergencial visando o apoio ao consumo de alimentos; a distribuição de cestas básicas em acampamentos de sem-terra, comunidades indígenas e quilombolas; o incentivo à agricultura familiar; a ampliação da merenda escolar; a nutrição materno-infantil, a implantação de restaurantes populares e banco de alimentos. Importa salientar que esse Programa foi bastante criticado ao longo de 2003, em virtude da falta de recursos destinados pelo governo às políticas sociais, à morosidade e à dificuldade em sua implementação. No final, esse Programa acabou sendo incorporado pelo Bolsa Família (NOVELLI, 2008).

²⁹⁵ O programa ‘Fome Zero’ foi a principal vitrine do primeiro ano do mandato de Lula. Ele se constituiu em um conjunto de programas de caráter emergencial visando o apoio ao consumo de alimentos; a distribuição de cestas básicas em acampamentos de sem-terra, comunidades indígenas e quilombolas; o incentivo à agricultura

integração de programas sociais se deu no Programa de Governo, que Lula apresentou quando ainda era candidato a Presidência da República, em 2002; e, que foi efetivamente lançado em outubro de 2003. (NOVELLI, 2008; FONSECA *et* ROQUETE, 2005). De acordo com a página governamental – Ministério do Desenvolvimento do Social e Combate à Fome – o Programa Bolsa Família atende, atualmente, 11,1 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros.

Fonseca e Roquete (2005, p.133) expõem que o Programa Bolsa Família terminou por realizar quatro inflexões importantes com relação aos programas que o antecederam:

*A família (como unidade receptora do benefício e do cumprimento das obrigações/condicionalidades exigidas) em oposição aos segmentos etários (crianças entre seis meses e seis anos; crianças adolescentes entre seis e quinze anos) e aos estados naturais (gestantes e nutrízes) de membros dos grupos familiares, e a correlata inclusão prioritária dos membros das famílias em programas e políticas que possam representar rotas de saídas (independência em relação ao benefício); a descentralização pactuada entre os entes da federação; o Cadastro Único dos Programas Sociais como ferramenta de planejamento e gestão de políticas dada a retirada do veto ao acesso ao cadastro pelos municípios (princípio de gestão compartilhada)*²⁹⁶.

Com efeito, esse Programa, ao realizar essas mudanças, permitiu o estancamento da fragmentação das políticas de transferência condicionada de renda às famílias pobres. De acordo com o diagnóstico realizado pela equipe de transição do governo – *Relatório do Grupo*

familiar; a ampliação da merenda escolar; a nutrição materno-infantil, a implantação de restaurantes populares e banco de alimentos. Importa salientar que esse Programa foi bastante criticado ao longo de 2003, em virtude da falta de recursos destinados pelo governo às políticas sociais, à morosidade e à dificuldade em sua implementação. No final, esse Programa acabou sendo incorporado pelo Bolsa Família (NOVELLI, 2008).

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00), de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006.

Esse Programa integra o ‘Fome Zero’, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

O Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: (i) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; (ii) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio dos cumprimentos das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; e, (iii) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos (MDS, 2008).

Nota-se que a unificação dos programas sociais criados em diferentes períodos – quatro programas de transferência de renda do governo federal –, pelo Programa Bolsa Família se deu entre 2001 e 2003, anteriormente, eram geridos por diferentes instituições públicas (ministérios setoriais) (FONSECA *et* ROQUETE, 2005).

²⁹⁶ Grifos de Fonseca e Roquete (2005).

de Transição –, os elementos mais alarmantes dos programas compensatórios anteriores, eram:

[...] a pulverização de recursos; elevado custo administrativo; superposição de público-alvo; competição entre ministérios; ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial no combate à pobreza e desigualdade; descaso pela existência de programas similares nos estados e municípios; ausência de reflexão sobre ‘portas de saída’; fragilidades e incompreensões acerca do cadastro; desconsideração com estados e municípios na gestão das políticas públicas.

Além da setorialização da intervenção pública ante a manifestação mais totalizante da pobreza, prevalecia a concorrência interburocrática tanto na gestão dos distintos programas no âmbito federal como na interface com programas similares nas esferas estaduais e municipais e elevado custo-meio para a sua operacionalização, bem como o precário preparo dos gestores públicos para a atuação nessa nova geração de políticas públicas seja resultado das ordens e contra-ordens no afã dos cadastramentos, aí incluída a ‘corrida às bolsas’ de 2002, e as escassas orientações, seja por recursos humanos e materiais ou, o mais certo, uma perversa combinação desses ingredientes. (FONSECA *et* ROQUETE, 2005, p.130/131).

Esses elementos expostos pelo Relatório mostram os motivos pelos quais esses programas apresentavam comprometimento com relação à efetividade e eficiência dessas ações de garantia de renda à população-alvo, com a reprodução de inúmeros cadastramentos. Sem falar na parcela significativa dos recursos desses programas que ficavam comprometidos com a sua implementação, tais como os custos relacionados ao cadastramento, depósitos, saques e confecção de diversos cartões bancários dentre outros.

É pertinente salientar que, apesar da tentativa em se frear a fragmentação das políticas de transferência condicionada de renda às famílias pobres, tendo por propósito a busca pela efetividade e eficiência dessas ações, o que é positivo, tem-se a continuidade de ações sociais não universalizantes conforme os preceitos constitucionais. Na realidade, essas ações poderiam se constituir em elemento complementar às ações universalizantes; porém, o que se verifica é a sua supremacia, por conta da necessidade em se focalizar os gastos, dado pelo corte neoliberal imposto no país. Novamente, é importante retomar que a política social encontra-se subordinada à econômica. Daí tem-se o estímulo ao processo de privatização e mercantilização das políticas dessa esfera, iniciadas na década de 90, na gestão de FHC, como já tratado em momento anterior.

O processo de privatização, em especial da política de assistência social, se dá por meio da ampliação da construção de ‘redes de proteção social’ ou de ‘instituições de solidariedade social’, com as quais o Estado combina ‘parcerias’, inclusive em modalidades similares à de uma ‘terceirização’, superdimensionando, desse modo, o papel das chamadas organizações não governamentais. O processo de mercantilização, por sua vez, envolve

prioritariamente a saúde e a previdência, por meio da expansão da trajetória de sucateamento e precarização dos serviços públicos, como já exposto anteriormente, e pela manipulação escusa dos recursos da Seguridade Social.

A reeleição de Lula – no segundo turno –, em outubro de 2006, não pode ser vislumbrada de forma isolada de suas ações no campo social. Ela foi alcançada, em grande parte, pelo apoio de um lumpemproletariado²⁹⁷ – *“cerca da metade dos recursos e das famílias atendidas se concentra na região Nordeste, onde o presidente Lula recebeu mais de 19,3 milhões de votos (77% dos votos válidos) frente aos 5,7 milhões de votos do seu adversário (23% dos votos válidos)”* (NOVELLI, 2008, p.19). Tem-se com isso um duplo movimento: por um lado, a reintegração do lumpemproletariado, por meio dos programas de transferência de renda; e, de outro lado, pela inclusão dos trabalhadores representados pela CUT, em função do aumento do emprego formal dados pela criação de postos de trabalho – *“4,6 milhões de postos criados no governo Lula contra 800 mil nos dois governos Cardoso”* –, além da recuperação de algumas perdas salariais, e da cooptação da própria CUT, cujos principais integrantes passaram a ocupar cargos no governo (NOVELLI, 2008, p.19).

O segundo governo de Lula, a partir de 2007, é marcado pelo discurso do crescimento econômico, da ampliação das taxas de emprego e melhoria das condições de vida da população brasileira. Daí tem-se a implementação em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que consistiu em um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infra-estrutura; e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento.

De acordo com o Programa, as medidas do PAC foram organizadas em cinco blocos, o principal bloco englobou as medidas de infra-estrutura, incluindo a infra-estrutura social, como habitação, saneamento e transportes de massa. Os demais blocos incluíram: medidas para estimular o crédito e financiamento, melhoria do marco regulatório na área ambiental, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo. Essas ações encontram-se planejadas para ser implementadas, de modo gradativo, ao longo de quatro anos (2007-2010). A meta

²⁹⁷ De acordo com Ferreira (1999), na sociologia marxista, camada social carente de consciência política, constituída pelos operários que vivem na miséria extrema e por indivíduos direta ou indiretamente desvinculados da produção social e que se dedicam a atividades marginais, como, por exemplo, o roubo e a prostituição.

Aqui no caso, em especial, considera-se a camada populacional que vive sob a dependência dos programas de transferência de renda, sem buscar formas de desenvolvimento, para se tornar independente desse tipo de ajuda social.

reside no alcance do crescimento do PIB de 5% ao ano e tem no setor público o indutor desse processo de desenvolvimento – “já que cada R\$ 1,00 investido pelo setor público gera R\$ 1,50 em investimentos privados” (MILWARD, 2007, p.45).

Ainda é cedo para fazer um exame dos resultados desse Programa. É pertinente observar que o presidente Lula, frente às adversidades do ambiente econômico-financeiro internacional dado pela crise americana atual – quadro de elevada restrição externa – tem sinalizado pela continuidade de seu programa. Isso é constatado pelas matérias divulgadas na mídia²⁹⁸. Tem-se a impressão de que o presidente busca retomar a trajetória percorrida nos idos da década de 70 – crescimento denominado de ‘marcha forçada’, por Castro e Souza (1985), em virtude da escolha da opção ‘crescimento-a-qualquer-custo’ – , quando o país tentou opção pelo crescimento acelerado tendo em vista a conjuntura internacional desfavorável, trazendo consigo custos elevados.

Enquanto isso:

A nação paga alto preço para sustentar a atual política econômica cujos efeitos são frustrantes e cujas dificuldades são crescentes. O governo, no entanto, não se mostra disposto a alterar seus fundamentos, à espera de sinais de reaquecimento que, se vierem, terão vida breve, como ocorreu em todos os mini ciclos de crescimento dos últimos anos. [...] (Benjamin, 2004, p.130).

Os argumentos de Benjamin, de 2004, ainda são atuais para o panorama nacional. A manutenção do modelo neoliberal, nos dois governos, trouxe quatro desafios para o Lula: a retomada do desenvolvimento, a redistribuição de renda, a criação de empregos e o enfrentamento dos graves problemas sociais. Isso acaba sendo inviabilizado em virtude dos critérios adotados pela equipe econômica em manter o superávit primário superior ao exigido pelo FMI e administrar de forma conservadora a taxa de juros. Ainda mais, na atual conjuntura de crise econômica internacional, isso se torna mais rígido²⁹⁹, em virtude da elevação de preços dos gêneros alimentícios e de sua escassez; e da crise financeira nos Estados Unidos, com repercussão negativa nos mercados financeiros.

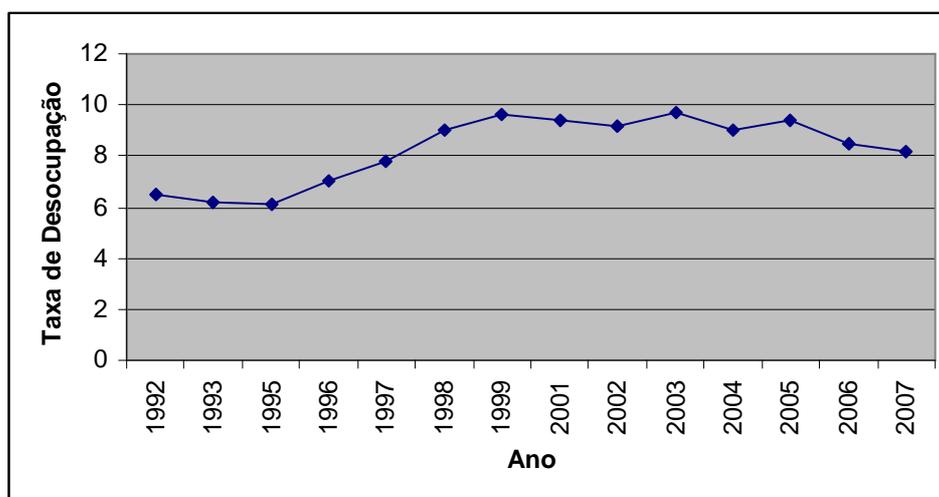
A política econômica nacional prossegue sendo regressiva, desfavorável ao crescimento econômico, marcada pela convivência de juros altos e câmbio valorizado, e ao

²⁹⁸ Exemplo disto é a matéria publicada no dia 17 de outubro na Folha de São Paulo: *Lula culpa países ricos pela crise e diz que PAC não pára*, de Fábio Zanini.

²⁹⁹ O medo da fuga de capitais e da expansão inflacionária fez com que o Banco Central aumentasse o seu nível conservadorismo quanto a manutenção e até mesmo ampliação da taxa de juros. Isso pode ser constatado no quadro da taxa de juros Selic disponibilizada na página eletrônica da Receita Federal, do Ministério da Fazenda.

emprego, com a taxa de desemprego flutuando em torno de 9%, com uma leve tendência de declínio, não muito distante da marca atingida no governo anterior. Vale, ainda, destacar que não houve qualquer iniciativa com o propósito de tornar os impostos mais progressivos. Isso pode ser constatado nas figuras, comentadas, a seguir.

Figura 02: Taxa de Desocupação no Brasil – 1995 a 2007



Fonte: PNAD/ IBGE, 2008³⁰⁰.
Elaboração própria.

A taxa de desemprego no país sofreu uma expansão nos governo FHC, em função do êxito do plano econômico de estabilização: o Plano Real, implementado, ainda no final do governo Itamar Franco. Essa conjuntura era esperada em função do *trade-off* existente entre taxa de inflação e taxa de desemprego, como visualizado inicialmente por Phillips³⁰¹. Nos governos Lula, a taxa de desemprego se mantém constante, com uma leve tendência de baixa.

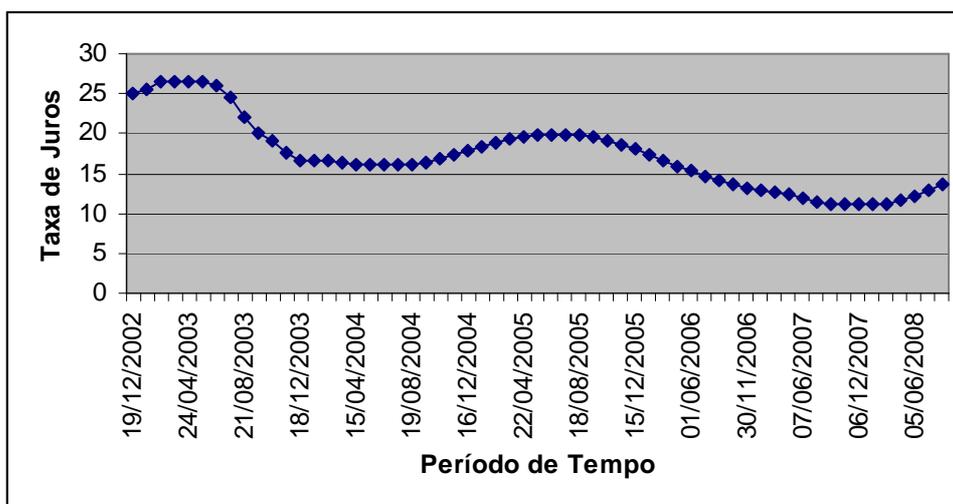
³⁰⁰ Nos anos de censo demográfico a PNAD não vai ao campo. Nesta pesquisa excluem-se a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

³⁰¹ A.W. Phillips foi o primeiro economista a observar a relação negativa entre a taxa de desemprego e a inflação salarial, em 1958, ao estudar a economia inglesa no período compreendido entre 1861 e 1957. Esta relação ficou registrada no meio acadêmico como a 'Curva de Phillips'. (MANKIW, 1998; DORNBUSCH *et* FISCHER, 1991) Do ponto de vista da política econômica esta curva demonstra que em muitos casos a “*redução do desemprego implica elevação dos salários monetários e, portanto, inflação; ou, ao contrário, uma política de combate à inflação (redução dos salários monetários) significa aumento da taxa de desemprego*” (SANDRONI, 2007, p.214).

Tem-se o aprofundamento da trajetória política econômica adotada por seu antecessor, do Plano A ao Plano A⁺, na expressão de Sicsú (2003).

Na figura a seguir, constata-se a trajetória da taxa de juros básica do país. O comportamento dessa taxa no governo Lula é de declínio frente aos períodos governamentais de FHC, porém de modo suave, ao longo do tempo. Apesar disto, esta taxa é considerada muito elevada pelos analistas. A política de captação de capitais externos não possibilita grandes quedas dessa taxa, por conta da necessidade de ser competitiva no mercado internacional, respondendo ao ‘sentimento dos mercados’, expressão popularizada por Michel Camdessus (CARVALHO, 2005). Isso termina por impor restrições às escolhas políticas do governo, em virtude dos mercados internacionais e dos aplicadores financeiros locais.

Figura 03: Evolução Histórica da Taxa Básica de Juros (Selic) no Brasil (2003 a 2008)



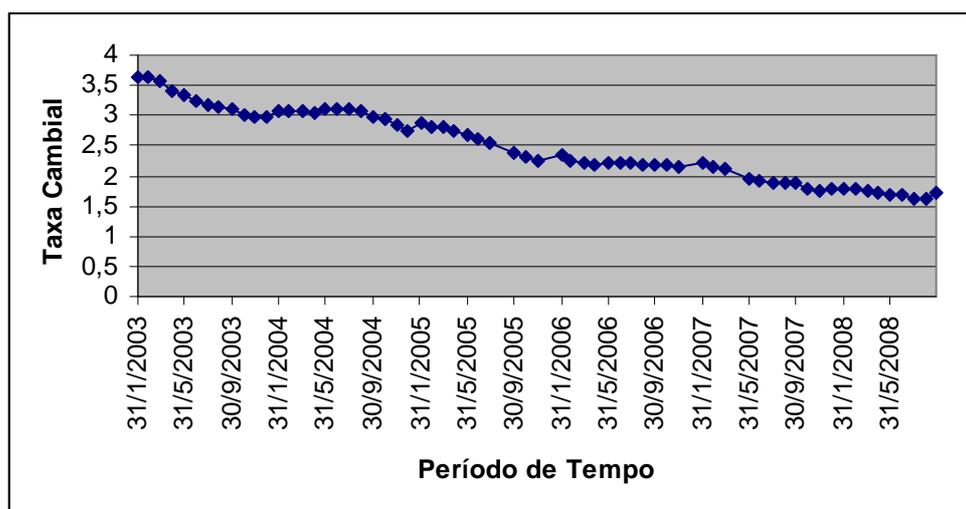
Fonte: Banco Central do Brasil, 2008.
Elaboração própria.

Outro ponto pertinente a ser destacado refere-se ao fato de que, na ocorrência de qualquer alteração adversa do cenário econômico internacional, a taxa de juros é utilizada como meio de trazer a economia nacional, para ‘junto’ das metas de inflação e realização do superávit primário, estabelecidas junto ao FMI. Daí a dificuldade em se propiciar o crescimento econômico nacional, dado o patamar em que a taxa de juros se encontra,

tornando proibitiva a realização de grandes investimentos em capacidade produtiva e, portanto, dificultando a efetivação do desenvolvimento econômico tão premente.

A taxa básica de juros possui estreita relação com a taxa de câmbio, quanto maior a sua competitividade frente aos outros países, maior a entrada de capitais externos, no lado financeiro da economia. A essa entrada massiva tem-se o processo de apreciação da moeda doméstica – o Real –, a uma política de câmbio flutuante, o que é verificado no próximo gráfico. Agrega-se a isto o aumento da confiabilidade no sistema, por conta da continuidade e aprofundamento das políticas e, sobretudo, reformas, pró-mercado – as efetivadas e as que estão em andamento no país.

Figura 04: Evolução Histórica da Taxa Cambial no Brasil (janeiro 2003 a outubro 2008)



Fonte: Banco Central do Brasil, 2008.
Elaboração própria³⁰².

Também possui impacto, na taxa de câmbio nacional, a melhora na performance econômica dada pela mudança de posição de devedor para credor internacional³⁰³. O Brasil

³⁰² O gráfico foi realizado com os dados do primeiro dia do mês, com a paridade do final do período. Essas informações foram obtidas na página eletrônica do Banco Central do Brasil.

³⁰³ Segundo o relatório do Bacen, os ativos brasileiros no exterior superaram o total da dívida externa pública e privada em mais de US\$ 4 bilhões no mês de janeiro de 2008 (NAKAGAWA, 2008).

teve o *upgrade* para alcançar o *investment grade* em janeiro de 2008, o que foi anunciado somente no mês seguinte, pelo Banco Central. Esse anúncio surpreendeu técnicos do Ministério da Fazenda, que só esperavam que o país se tornasse credor em março de 2008. De acordo com os argumentos de Henrique Meirelles, presidente do Bacen, em uma matéria publicada em 22 de fevereiro de 2008, pelo Jornal Estado de São Paulo: “[...] *essa melhora significa que estamos superando gradativamente um longo período caracterizado por vulnerabilidade e crises, causadas principalmente pela dificuldade em honrar o passivo externo do País*”. Meirelles destacou que esses indicadores externos positivos resultaram da “*implementação de políticas macroeconômicas responsáveis e consistentes, baseadas no tripé responsabilidade fiscal, câmbio flutuante e metas para a inflação*” (NAKAGAWA, 2008).

A passagem do Brasil da condição de devedor para credor – os ativos do país no exterior ultrapassaram a dívida do setor público e privado – foi observada por Guido Mantega, ministro de estado da Fazenda, como sinal de robustez econômica. Segundo suas palavras:

É sinal de solidez do país, solidez financeira num dos pontos onde o Brasil tinha uma grande vulnerabilidade. Essa é que é a virada. O Brasil sofreu, pagou um alto preço por ser um país altamente vulnerável ao longo dos últimos tempos. Qualquer crise externa derrubava o Brasil. Toda crise externa abalava a economia brasileira. Nós éramos devedores e acabávamos pagando o preço. E agora, as crises externas não nos atingem ou atingem menos porque nós somos credores. (GANDRA, 2008).

Essa mudança ampliou a expectativa de que o Brasil obtenha das agências internacionais de risco o chamado grau de investimento, que, segundo as observações efetuadas pelo ministro, contribuiria para a obtenção de crédito a taxas mais baixas de juros. Para tal, ele assegurou que o governo iria continuar adotando a política de aumento das reservas internacionais³⁰⁴.

A transformação do Brasil em ‘grau de investimento’ perante a comunidade financeira internacional, conforme Giambiagi (2005 b) se coloca como a coroação do processo de mudanças importantes na economia do país, no sentido de sua modernização – ampliação do grau de abertura comercial e financeira, aumento da competitividade das empresas domésticas, amplo processo de privatização, conversão do combate à inflação em prioridade,

³⁰⁴ De acordo com a matéria publicada por Gandra (2008), o ministro Guido Mantega assegurou que o governo iria manter a política de ampliação das reservas internacionais. O ministro acredita no fato de que se o país continuar aumentando as suas reservas, poderá alcançar o patamar dos países concorrentes, como a Rússia, que tem reservas da ordem de US\$ 400 bilhões. “*Com reservas mais robustas, o país fica mais seguro e a taxa de risco é menor*”.

adoção de medidas severas de ajuste fiscal, dentre outros –, rumo a uma situação de maior competitividade com o exterior e que envolvem o objetivo de ter indicadores fiscais sólidos, inflação baixa e regras de política econômica relativamente estáveis.

De acordo com Giambiagi (2005 b, p.216), três anos antes da passagem do Brasil para a condição de devedor para credor, o raciocínio implícito na adoção dessa estratégia era de que uma vez obtido esse ‘grau’, o país passaria a ser associado a um risco muito menor, com impacto favorável sobre a taxa de juros real doméstica. E, que com o passar do tempo, “o esforço de ajuste e de modernização do país acabaria sendo pago”. Porém, para que isso pudesse efetivamente ocorrer, fazia-se necessário que Lula desse continuidade às reformas estruturais empreendidas por seus antecessores – *“inicialmente pelas administrações Collor de Mello e Itamar Franco e, em escala mais intensa, por FHC, especialmente no seu segundo mandato”*. Isso foi efetivado, juntamente com a continuidade da política econômica baseada no ‘tripé’: flutuação cambial, metas de inflação e austeridade fiscal. Tem-se, portanto, a manutenção da política social – de forma permanente – em um plano inferior aos objetivos e aos constrangimentos econômicos de toda ordem!

3.4. Breves Considerações da Atual Configuração do Sistema de Proteção Social Nacional Atual

As reformas do Sistema de Proteção Social brasileiro geraram conseqüências inversas às pretendidas na Carta Constitucional – um dos mais amplos catálogos de direitos fundamentais³⁰⁵. A proposta de universalização do Sistema disposta na Carta Constitucional tornou-se letra morta, dado que as regras instituídas foram sendo paulatinamente abandonadas, ou melhor, alteradas, tanto por emendas constitucionais³⁰⁶ e leis

³⁰⁵ São 245 artigos no texto básico e mais 70 nas disposições transitórias, que tratam da proteção social.

³⁰⁶ Compreendem-se por emendas constitucionais, todas as normas infraconstitucionais, que tem por propósito operar mudanças formais do conteúdo constitucional: as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias (estas com validade de 30 dias, se não forem convalidadas em lei), os decretos legislativos e as resoluções (de ambas as Casas integrantes do Congresso Nacional). (MARTINEZ, 2008).

Cabe notar que desde a Carta de 1988 foi promulgada, há 20 anos, 56 emendas constitucionais e 6 emendas de revisão foram aprovadas pelo Congresso. A média é de três alterações anuais no texto constitucional, conforme matéria escrita por Daniel Roncaglia, em 9 de outubro de 2008, pela revista eletrônica Consultor Jurídico (www.conjur.com.br).

De acordo com a matéria publicada, as alterações mais relevantes produzida pelas 62 emendas foram as que modificaram a participação do Estado na economia, ao decretar o fim do monopólio estatal do petróleo, da

complementares quanto por meio da implementação de medidas provisórias e suas reedições – em larga escala³⁰⁷ –, tendo em vista interesses de organismos internacionais.

[...] a legalidade esfacelada por cerca de duas mil medidas provisórias! Nem a ditadura militar de 1964, expediram tantas leis de exceção após deferirem o golpe de Estado. A expansão usurpatória da Medida Provisória alcançou um raio material de abrangência amplíssimo, que fez do Executivo um legislador paralelo e privilegiado em quase todos os ramos do Direito, mais importante, talvez, que o legislador ordinário mesmo, por atuar isento de freios e contrapesos, em razão de ignorar as restrições constitucionais impostas a esse tipo de legislação excepcional. (BONAVIDES, 2004, p.188/9)

Segundo Bonavides (2004, p.24), tem-se o golpe de Estado institucional – “*as instituições não mudam de nome; mudam, sim, de teor, substância e essência*”. A compreensão disso tem de levar em consideração a natureza do Estado nacional e as formas de atuação dos agentes sociais³⁰⁸. Desde o início da reforma do Sistema de Proteção Social houve o predomínio da tendência à sua americanização – processo em que interesses múltiplos e fragmentados competem, através de *lobbies*, para obter maior espaço nos processos decisórios, como foi vislumbrado nas páginas anteriores³⁰⁹. O resultado é uma trajetória oposta ao que fora aspirado pelos constituintes tendo por proposição a universalização da cidadania, ao garantir os direitos sociais a cada brasileiro. O cenário que se descortina é o de residualização da proteção social, testemunhada pela redução do sistema público aos pobres, como constatado nos serviços de saúde e, atualmente, a sua extensão à previdência.

A prática atual – de americanização – destoa do que se encontra nas Regras Maiores do país! Sendo assim, tem-se o entendimento nacional de ‘quem pode, paga’! Ficam, portanto,

mineração, das telecomunicações e do transporte marítimo. Mas mesmo essas matérias, segundo especialistas, não têm natureza constitucional. As demais emendas (veja quadro anexo ao trabalho) tratam dos assuntos mais variados possíveis, nem um deles de relevância para merecer estar na constituição. Tratam desde ilhas fluviais até a organização do Poder Judiciário; da cobrança da taxa de iluminação de rua à previdência social.

A possibilidade de fazer emendas na Constituição se coloca como “garantia de que a Carta se manterá um documento vivo e eficaz – ao mesmo tempo que acalma os impulsos comuns de fazer uma nova Constituição” (PORTELA *et* ESCOSTEGUY, 2008, p.80).

³⁰⁷ Desde a promulgação da Carta Constitucional, em 5 de outubro de 1988, passados 20 anos, foram realizadas 55 emendas constitucionais e há mais de 1.107 propostas de emendas tramitando na Câmara dos Deputados, 77 delas apresentadas em 2008, além de 141 dispositivos constitucionais à espera de regulamentação, sendo 29 dispositivos da Ordem Social, considerada a data de fechamento da edição n° 516 da Revista *Carta Capital*, de 8 de outubro de 2008 (DIAS, 2008).

³⁰⁸ Estes aspectos são contemplados no estudo efetivado por Favaret e Oliveira (*In*: WERNECK VIANNA, 1990), ao examinar os motivos pelas quais as reformas iniciadas durante a Nova República terminaram por gerar resultados inversos às pretendidas na Carta Constitucional.

³⁰⁹ Esta definição é dada por Werneck Vianna (2000).

evidentes os processos de privatização e de mercantilização no campo social. A política social marcada pela subordinação à política econômica, na verdade, à estratégia macroeconômica do grande capital, de corte neoliberal, a situa nos parâmetros mercantis, a partir da década de 90. Assim, tem-se o retrocesso nessa esfera de ações no país. Não houve a evolução para um sistema de seguridade efetivamente público e universal, que garantisse os direitos essenciais de cidadania das parcelas majoritárias da população, houve a redução da já debilitada capacidade de intervenção do Estado. Isso é verificado pelo *“frágil direito de cidadania que vinha sendo construído a duras penas [...] foi substituído por “atestados de pobreza” que permitem apenas o acesso a precários e mal financiados serviços públicos”* (SOARES *In*: SOARES, 2008, p.7).

O dismantelamento dos direitos assegurados pela Constituição de 1988 é consenso entre diversos pesquisadores da área (WERNECK VIANNA *et* SILVA, 1989; AZEREDO, 1990; WERNECK VIANNA, 1990, 2000, 2002; KUCINSKY, 1999; NETTO, 1999; SINGER, 1999; COHN, 2000; BOSCHETTI, 2003; FAGNANI, 2005; FARIA, 2005; GENTIL, 2006; GIMENEZ, 2007; SOARES, 2008, 2003). Tem-se, o retorno à lógica individualista, que:

[...] tende a destruir os fundamentos do Estado de Bem-Estar Social e em particular a noção de responsabilidade coletiva (nos acidentes de trabalho, na doença ou na miséria), que foi uma conquista histórica fundamental do pensamento social [...] e é esse retorno que permite ‘acusar a vítima’ como ‘responsável’ por sua infelicidade, pregando-lhe a ‘auto-ajuda’[...] (BOURDIEU *In*: SOARES, 2008, p.1).

Isso é dado pela ordem liberal, presente a partir de 1990, que apresentou a promessa de retomada do crescimento para o país, via reformas econômicas liberais, que trariam ampla modernização e avanços no que se refere à questão social. O crescimento econômico esperado não se concretizou e a questão social, de uma forma geral, *“sem possibilidades de grandes avanços, em meio a movimentos claros de regressão social, foi progressivamente sendo redimensionada, adequando-se ao quadro de possibilidades oferecidas pela ordem econômica”* (GIMENEZ, 2007, p. 186).

Os resultados econômicos e sociais insatisfatórios obtidos pelo Brasil, em virtude da adoção do projeto liberal, são defendidos pela tese do *mainstream*, de que o país não se encontra diante de movimentos regressivos, mas apenas de ‘efeitos sociais indesejáveis’ produzidos por um duro processo ‘temporário’ de ajustamento econômico à ordem global. Sendo assim, se impõe como imprescindível a adoção de medidas emergenciais de assistência

aos mais pobres, por meio de políticas focalizadas, oferecendo uma face humana ao ajustamento, angariando apoio político ao projeto liberal entre os pobres e reduzindo-se as resistências às reformas e o risco de convulsão social no país. Esse processo de ajuste associado ao baixo crescimento econômico, que se apresentava como algo ‘transitório’ no início, termina por assumir um caráter permanente, nos dias atuais. Isso significa a conformação de um novo padrão, como bem colocado por Gimenez (2007), assentado sobre a redução de direitos e de um projeto de ‘mínimos sociais’, muito distante das aspirações dos anos 80.

De país constitucional se converte gradativamente em país neocolonial, em ‘colônia de banqueiros’, parca de ‘negócios da China’ e mercado de especuladores internacionais, que lhe sugam as riquezas, lhe empobrecem o povo e criam a mais injusta dívida externa e interna já contraída, este século, por um Estado. (BONAVIDES, 2004, p.30)

4. PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: institucionalidades e atores

Nessa seção o objeto de estudo encontra-se no exame do sistema previdenciário público do país, núcleo do Sistema de Seguridade nacional. O estudo da trajetória da Previdência nacional é realizado desde a sua gênese, tendo em vista a compreensão das escolhas efetivadas no período mais recente, em especial, após a promulgação da Carta Constitucional, em 1988 – as reformas. A importância dessa análise reside no fato da Previdência Social se encontrar no olho do ciclone do processo de desmonte do Estado de Bem-estar social no país, desde a década de 90, foco dessa pesquisa. Mas, antes disso, tem-se uma breve contextualização do quadro internacional quanto à efetivação das reformas previdenciárias, o que se faz necessário, dado que os ajustes realizados no Brasil, a partir da década de 90 do século passado, não se deram de forma independente desse contexto maior. Também é lançado um olhar sobre as transformações demográficas no país, tendo em vista a questão do envelhecimento de sua população em função do aumento da expectativa de vida e da baixa taxa de natalidade. Apesar de não ser o foco da pesquisa, o propósito é avaliar a pertinência do discurso oficial de ‘crise da Previdência’, que, com o apoio da mídia, manifesta a necessidade de transformações no sistema previdenciário social.

“[...] a Previdência Social não constitui somente um arcabouço técnico de seguro social, de caráter contributivo, mas um referencial de proteção social de um povo e de uma nação” (FALEIROS, 2002, p.30).

“São bem-vindas, sem dúvida, medidas destinadas a combater fraudes e controlar a concessão de benefícios da Previdência Social. Ajudam a manter a saúde financeira e, sobretudo, a credibilidade de uma das mais importantes instituições do país. Não deveriam ser anunciadas, porém, sob um falso argumento: o de que a previdência, porque deficitária, precisa de restrições”.

Maria Lucia Werneck Vianna³¹⁰

“A opinião pública tem sido influenciada por uma noção negativa de previdência pública, que não corresponde à realidade. Desmistificar esse panorama sombrio que se construiu em torno da Previdência Social não é uma tarefa fácil. Para começar, os números utilizados para avaliar a situação financeira da Previdência são enganosos e alarmistas [...]”.

Denise Lobato Gentil³¹¹

³¹⁰ Trecho da entrevista de Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, professora do Instituto de Economia da UFRJ, concedida à equipe do Olhar Virtual, publicada na matéria: *É preciso desmistificar o déficit da Previdência*, em 12 de julho de 2005. Disponível em: www.olharvirtual.ufrj.br

³¹¹ Trecho da entrevista de Denise Lobato Gentil, professora do Instituto de Economia da UFRJ, concedida à equipe do Olhar Virtual, publicada na matéria: *É preciso desmistificar o déficit da Previdência*, em 12 de julho de 2005. Disponível em: www.olharvirtual.ufrj.br

4.1. Core do Sistema de Seguridade Social brasileiro: a Previdência Social

O Brasil possui um amplo e complexo sistema de seguridade social, que foi efetivamente institucionalizado em 1988, com a promulgação de sua última Carta Constitucional, denominada por Ulysses Guimarães como Constituição Cidadã, por conta de seu ponto alto encontrar-se no capítulo dos direitos e garantias fundamentais. Tem-se a busca pela universalização do acesso à seguridade social, expressa pela concepção que, segundo vários analistas, era ‘européia’ – “*universalista, integradora de diferentes políticas, e fortemente apoiada na intervenção estatal*” (WERNECK VIANNA, 2002, p.80).

Os componentes desse Sistema são a: assistência social – definida como um conjunto de programas e ações voltados para a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice, que, além disso, visa garantir um patamar mínimo de renda a todos os cidadãos necessitados, independentemente de contribuição à seguridade social³¹² –; a saúde – que compreende todas as ações curativas e preventivas de saúde, aí incluídas a vigilância sanitária e epidemiológica e a saúde do trabalhador³¹³ –; e o seguro social ou, como é mais conhecido, a previdência social, organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial³¹⁴.

A intenção dos constituintes ao forjar esse Sistema de Proteção Social amplo era de reduzir as desigualdades econômicas e sociais existentes no país e incluir grandes contingentes populacionais³¹⁵ – a chamada grande dívida social, que necessitava ser resgatada. Sua efetivação tinha por pressupostos uma base expandida de financiamento,

³¹² A assistência social está definida na Seção IV, do Capítulo II (Da Seguridade Social), do Título VIII (Da Ordem Social) da Constituição Federal de 1988, nos artigos 203 e 20. Nesses artigos estão definidos os objetivos e o público beneficiário da assistência social, e também imposição de que esta será financiada com recursos do orçamento da seguridade social, “além de outras fontes” (não especificadas).

O termo assistência social refere-se aos programas de cunho distributivo, seja por meios de recursos, seja em espécie. Seu objetivo é transferir renda dos grupos mais ricos para os menos privilegiados (AFONSO, 2003).

³¹³ A saúde está definida na Seção II, do Capítulo II, Título VIII, artigos 196 a 200. Nesses artigos estão definidos os princípios norteadores da provisão da saúde, com envolvimento de todos os entes federativos, as formas de financiamento e o estabelecimento de um sistema único de controle, de normatização e de provisão de serviços de saúde.

³¹⁴ Redação da Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 201, caput com redação dada pela EC 20, de 15/12/1998. A previdência social é tratada na Seção III, do Capítulo II, Título VIII, nos artigos 201 e 202.

³¹⁵ Isso foi pretendido pela institucionalização de uma série de princípios orientadores para as três políticas de proteção social. Esses princípios são: universalidade da cobertura e atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos e irredutibilidade no valor dos benefícios.

composta por impostos pagos de forma direta ou indireta pela população (os recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, municípios e Distrito Federal), e de contribuições específicas. Vale salientar que também se presumia um orçamento próprio e um órgão gestor próprio, embora não de forma explícita, como acentuado por Werneck Vianna (2002).

Assim sendo, esse Sistema tinha por proposição ser um conjunto de ações integradas, que compõem uma rede de proteção social – definição que se assemelha com o modelo de Beveridge –, e não uma mera junção de políticas setoriais³¹⁶. Mas, como bem salientado por Boschetti (2003, p.27), *“decorridos 15 anos a seguridade social não foi implementada conforme previsto na Carta Magna, e suas políticas continuam a ser executadas de forma autônoma, desvinculadas umas das outras”*. Essa constatação – decorridas, hoje, 20 anos –, infelizmente, continua atual. A integração das políticas destinadas a assegurar os direitos sociais e o caráter de provimento dos mesmos não conheceu existência efetiva no país, em virtude do avanço da concepção neoliberal, com sua firme intenção de *“comer pelas beiradas a concepção de Estado de bem-estar social”*, conforme os argumentos de Werneck Vianna (2008, p.11).

A comprovação disso é verificada na tendência a restringir a seguridade social à sua dimensão previdenciária, como o fizeram as reformas da década de 90 para cá, tendo por base o diagnóstico do ‘suposto’ déficit – da Previdência – e apresentando propostas de saneamento de suas contas *“sem sequer mencionar a seguridade social, como se essa fosse mera proposição abstrata e não um preceito constitucional”*. Tal fato é evidenciado por vários analistas, tais como Soares (2008, 2003), Pacheco Filho (2008), Gentil (2008, 2006), Gimenez (2007), Faria (2005), Fagnani (2005), Boschetti (2003), Cohn (2000), Singer (1999), Netto (1999), Kucinsky (1999), Werneck Vianna, (2003, 2002, 2000, 1990) – contrários às colocações apresentadas, de modo repetitivo, pelas autoridades governamentais com o intento de dismantelar a seguridade social. Esses analistas vêm procurando levantar o véu que encobre os números e a contabilidade que são divulgados com o apoio da mídia e que se destinam a dar sustentação ao que é pregado: a existência de um déficit crônico na

³¹⁶ A definição de seguridade social impressa no artigo 194 da Carta Constitucional de 1988 – *“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”* (BRASIL, 2008) – contém os dois princípios incluídos no *“famoso relatório que deu origem à reforma do sistema de proteção social no Reino Unido, em 1946 (e que influenciou decisivamente a implantação do Welfare State no mundo desenvolvido), ali estão enunciados: a integração das políticas destinadas a assegurar direitos sociais e o caráter universalista do provimento dos mesmos.”* (WERNECK VIANNA, 2008, p.1).

Previdência. O discurso do déficit crônico propagado tem dominado o cenário nacional nas últimas décadas, trazendo em seu bojo, as idéias liberalizantes.

A idéia de uma “reforma previdenciária” tornou-se uma expressão cabalística ou um artigo de fé, perante o qual todos têm que se curvar e prestar homenagem. Intelectuais, políticos, a imprensa de modo geral, muitos sem o menor conhecimento do assunto, proclamam a sua necessidade sem sequer discutir do que se trata. Formou-se um consenso nacional quanto à importância de realizá-la, sob o pretexto de que, sem ela, qualquer política voltada à retomada do crescimento econômico estará fadada ao mais rotundo fracasso (TEIXEIRA *In*: GENTIL, 2006, p.15/16).

É manifesto no cenário nacional que o tema financiamento da Previdência apresenta duas posições opostas e que segundo Matijascic (2003, p.157) são inconciliáveis: a primeira, a mais divulgada, com “*amplo apoio da mídia, do mundo dos negócios e das autoridades governamentais, [que] fala em déficits crescentes e na necessidade de reformas urgentes e inadiáveis para sanear as finanças e permitir a retomada do crescimento econômico*”; e, a segunda, com menor nível de propagação, “*por servidores públicos, agentes sociais, partidos de esquerda e acadêmicos de formação heterodoxa, que diz existir um superávit expressivo da seguridade e, diante disso, as reformas não são justificáveis sob o prisma fiscal, levando em conta as normas da Constituição de 1988*”.

É interessante observar que esse debate no cenário nacional reproduz, de modo parcial, o de contexto internacional, conforme apontou Merrien (*In*: MATIJASCIC, 2003, p.158). de um lado estão os que defendem um “*sistema inspirado na economia clássica, centrada no interesse individual e a redução do papel do Estado que é ineficiente e dificulta o crescimento econômico*”: o ‘Consenso de Washington’ é representado por esse grupo. Por outro lado, têm-se os “*paradigmas de proteção social do ‘Consenso de Filadélfia’, baseados em políticas econômicas keynesianas, num ideário redistributivista e numa visão weberiana do papel do Estado*”.

É visível, porém, a ausência de debates, mais amplos no Brasil, que esclareçam os efeitos econômicos e sociais de possíveis reformas e, sobretudo os limites impostos por nosso contexto, tão diverso daquele dos países desenvolvidos, como bem colocado por Matijascic (2003). As duas posições distintas quanto ao exame da situação financeira das aposentadorias e pensões do INSS no Brasil. Ainda discutem em espaços restritos, não alcançando, pelas razões expostas no capítulo anterior, o grande público. De todo modo, elas são bem demarcadas e diametralmente opostas. A primeira se relaciona ao déficit da Previdência e a segunda ao superávit da seguridade.

O presente trabalho se associa à segunda corrente, por conta de entender que a Previdência Social não pode ser analisada de forma isolada do Sistema de Proteção Social, dado que ela é parte pertencente ao Sistema; e isso foi estabelecido pelas Regras Maiores do país, a Constituição, que representa o ponto de partida para o jogo nacional³¹⁷. As autoridades governamentais, contudo, não a tratam como tal, como notado por Werneck Vianna (2002), que alerta para a ausência de uma *home page* da Seguridade Social e para o fato de que, em seu pretense espaço são encontradas páginas informativas do Ministério da Saúde e do Ministério da Previdência. E, no sítio da Previdência tem-se a clara sinalização dela se constituir em um seguro, na apresentação da instituição:

A Previdência Social é o seguro social para a pessoa que contribui. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2008).

A seguir, na mesma página, tem-se a menção à Seguridade, por meio da disponibilização de seu artigo – 194, alterado pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Faz-se pertinente destacar que o conceito de seguridade decretado pela Carta de 1988 não foi extinto, ainda que tenham sido lançadas medidas provisórias e emendas, ao longo desses vinte anos. Sendo assim, tudo se dá “*nos termos da Lei. E é exatamente nos termos da Lei que vai se dar a desconstrução da idéia de Seguridade*” (WERNECK VIANNA, 2002, p.80).

[...] as reformas constitucionais – sobretudo aquelas que em nome do ‘equilíbrio fiscal’ e da competitividade global’, atingem os chamados ‘direitos sociais’ – na prática contribuirão muito pouco para os objetivos declarados pelo governo, mas serão decisivos para a desmontagem do nosso ‘Estado Assistencial’, que sempre foi ‘mínimo’ e só se expandiu, teoricamente com a Constituição de 1988 – que está sendo desmontada (FIORI *In*: ANDRADE, 1999).

O processo de deterioração das contas no setor público em muitos países, nas décadas de 80 e 90, constitui a base da argumentação contrária à proteção social e, de acordo com Simonassi (2003) foi um dos fatores predominantes na definição da seguridade social como

³¹⁷ A Constituição representa as regras do jogo de um país, ou como coloca Melo (2002, p.27), “de uma comunidade política”. No sentido que o termo assume em linguagem ordinária, a Constituição representa a ‘lei maior’ que define e circunscreve o conjunto de leis de um país. As constituições consistem de: (i) um conjunto de definições e prescrições relativas aos direitos dos cidadãos; (ii) um conjunto de definições e prescrições quanto à forma de organização e funcionamento dos poderes; e, finalmente; (iii) um conjunto de regras especificando como as disposições constitucionais podem vir a ser modificadas ou emendadas.

um problema a ser resolvido. Da mesma forma se coloca essa questão no Brasil, só que com vários agravantes, pelo que foi constatado no exame efetivado pelo presente trabalho. Em primeiro lugar, como já observado, no Brasil a outra corrente não encontra espaço para divulgar seus argumentos críticos a essa postura; em segundo lugar o fato de que o ‘problema de seguridade’ vem sendo resolvido, em muitos países, sem o seu desmonte, também é pouco difundido no Brasil; e, em terceiro lugar, cabe destacar que o Sistema de Seguridade, no Brasil, existe no papel, mas não no plano real: “[...] a Constituição de 1988, progressista e democraticamente incluiu a terminologia da seguridade social. Não logrou, contudo, dar conteúdo à sua dimensão simbólica, e muito menos, fazer vigir a solidariedade que lhe é inerente. Ficou o dito pelo não dito” (WERNECK VIANNA, 2000, p.11).

Boas intenções, propostas avançadas e ativas articulações precederam e acompanharam os debates constituintes em torno da reforma do sistema de proteção social brasileiro. O sucesso de toda esta movimentação, porém, inscreveu-se na Lei como ‘ótimo abstrato’ que a realidade, a seguir, distanciou-se mais ainda do ‘péssimo concreto’ em que submerge a população de baixa renda (WERNECK VIANNA, 2000, p.12).

Com efeito, a Constituição de 1988 apresenta uma concepção ampliada de proteção institucional, que na verdade não se coloca no plano real. Constata-se um ‘embaraçamento’ do que se compreende por Previdência e por Seguridade Social, no país. O entendimento que se apresenta, do ponto de vista prático, é que a Previdência se sobrepõe ao Sistema, sendo que no papel – ‘na Lei’ – ela é parte constitutiva do corpo de proteção social nacional. Isso se dá em grande parte pelo fato dela se constituir no núcleo das políticas sobre o qual foram sendo construídas as possibilidades de um Estado de Bem-Estar no Brasil e que dada a sua dimensão financeira, se encontra no centro de ataque neoliberal, desde que a Carta foi promulgada. Assim, tem-se que o debate em torno da Seguridade se restringiu ao tema da previdência. Isso foi evidenciado pela introdução da reforma da previdência e não a da seguridade na agenda desde 1992³¹⁸. Todavia, embora a Previdência Social seja o *core* do Sistema de Seguridade Social nacional, não se pode ser compreendida de forma isolada dessa última.

Com a Constituição de 1988, a Previdência Social entrava para o capítulo da Seguridade Social – concepção inovadora que tratava de implantar um sistema de proteção social mais amplo e inclusivo, no qual os benefícios fossem

³¹⁸ Werneck Vianna (2000, p.96/7) salienta que naquela ocasião houve a mobilização de inúmeros lobbies tendo em vista a revisão da Constituição, prevista – pelo artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – para outubro de 93. “Não tendo acontecido naquele momento, as mudanças desejadas, sobretudo por setores empresariais e políticos ligados aos establishment ganharam tempo para, aperfeiçoadas pelo linguajar ‘especializado’ e fortalecidas pelo discurso tecnicista que passou a dominar as análises, galgar o estatuto de ‘reforma estrutural indispensável à estabilidade econômica do país’”.

universalizados e superassem a visão securitária da equivalência contributiva, em que cada um não recebesse apenas de acordo com o que contribuía, mas também de acordo com as suas necessidades. O sistema exclusivamente baseado no ‘Seguro’ reproduzia a profunda desigualdade preexistente, no mercado de trabalho em termos de oportunidades e salários, além de deixar de fora os que não conseguiam inserir-se no mercado de modo formal. (SOARES, 2003, p.118)

4.2. Breve Contextualização das Reformas do Sistema Previdenciário na América Latina

Antes de tratar das reformas na esfera da Previdência Social e da trajetória de demolição do Sistema de Proteção nacional, a partir da década de 90 do século passado, é pertinente notar que as pressões por reforma não se deram de forma independente do contexto internacional. As análises dessas pressões, no entanto, também evidenciam posições divergentes. Para a corrente afinada com o *mainstream*, essas pressões derivam de profundas mudanças que ocorreram nas relações econômicas, políticas, produtivas e sociais no cenário internacional. Os crescentes déficits dos sistemas previdenciários se configuram, segundo certos autores, como manifestações visíveis dessas mudanças adicionadas às dificuldades estruturais – envelhecimento populacional em razão do aumento da expectativa de vida e da queda da taxa de natalidade –, que necessitam ser equacionadas (TAFNER *et* GIAMBIAGI, 2007). Nos países da América Latina, se agregariam, ainda, ao lado dos fatores conjunturais³¹⁹ e estruturais³²⁰, os de ordem administrativa, tais como: sonegação, fraudes, concessão de benefícios e má aplicação dos recursos arrecadados (NUNES, [s.d] [S.I]).

De acordo com alguns autores, a reforma radical empreendida pelo Chile, em 1981, em seu sistema previdenciário – via privatização –, a colocou como pioneira e inovadora, constituindo-se em um modelo paradigmático internacional amplamente difundido, como exemplo “*a ser emulado pelos demais países, por entidades como o Banco Mundial*” (MELO *et* SILVA, 1999, p. 5)³²¹. Importante observar que o processo de mudanças do sistema

³¹⁹ Aumento da economia informal, desemprego, comportamento dos salários, dentre outros são considerados resultantes da conjuntura.

³²⁰ O fator estrutural da crise previdenciária é explicado, segundo essa corrente, pela interação entre duas variáveis: as transformações demográficas e a própria evolução do sistema quanto à estrutura de benefícios e custeio. A interação desses dois componentes resultaria em uma drástica redução na relação contribuintes/beneficiários – “*que é a variável-chave para o equilíbrio de um sistema baseado num regime de repartição*” (NUNES, [s.d] [S.I]).

³²¹ O fato do Chile ditatorial ser o primeiro país a promover a reforma em seu sistema previdenciário em um padrão bem liberal, conforme os argumentos de Tafner e Giambiagi (2007, p. 13), despertou o interesse “*acerca*

previdenciário que se propagou nessa região³²² “envolvia mecanismos internacionais de transmissão de idéias, sobretudo aquelas de cunho neoliberal, amplamente apoiadas nas instituições multilaterais” (TAFNER et GIAMBIAGI, 2007) e teve início uma década antes do aparecimento do principal documento proponente de reformas: *Averting the Old Age Crisis: policies to promote the growth and protect the old*, publicado pelo Banco Mundial, em 1994³²³.

Esse documento afirmava que o aumento da expectativa de vida ao nascer e o declínio da fecundidade nos países em desenvolvimento estava provocando a ‘crise da velhice’, que se traduzia por uma “*pressão nos sistemas de previdência social a ponto de pôr em risco não somente a segurança econômica dos idosos, mas também o próprio crescimento econômico*” (SIMÕES In: CAMARANO, 2002, p.1). Ele serviu como base para a realização de reformas ou ajustes dos sistemas previdenciários dos países latino-americanos, efetivados pela adoção de modelos que privilegiavam o equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas e o desenvolvimento e/ou fomento dos mercados de capitais locais, sugeridos pelos organismos internacionais³²⁴. A adoção dessas prescrições por esses países, segundo alguns autores, tinha

das condições políticas para implantação de reformas chamadas de estruturais, que reduziram fortemente o papel do Estado e transferiram para o setor privado o papel proeminente dos sistemas previdenciários”.

É interessante observar que durante muito tempo se acreditou que as “*reformas da previdência social (privatização) na América Latina só eram possíveis em regimes autoritários, mas sua inclinação para as reformas na década de 1990 mostrou que mudanças radicais também eram viáveis em regimes democráticos de governo*”, conforme as explicações de Mesa-Lago e Muller (2003, p.56).

³²² O processo foi iniciado com o Chile, em 1981, se concentrou fortemente na década de 1990, na América Latina: Peru (1993), Colômbia (1994), Argentina (1994), Uruguai (1996), Bolívia (1997), México (1997), Brasil (1998 e 2003), El Salvador (1998), Nicarágua (2001) e Costa Rica (2001) (TAFNER et GIAMBIAGI, 2007). Dentre esses países, que passaram por reformas, a privatização do sistema previdenciário além do Chile se deu na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, El Salvador, México, Peru e Uruguai (COELHO, 2003).

³²³ Essa publicação do Banco Mundial argumentava que “*os sistemas previdenciários com um grande componente capitalizado de contribuição definida, gestão competitiva e descentralizada dos fundos e uma rede de segurança social são os que têm maior probabilidade de promover o crescimento econômico, proporcionar aos idosos um nível de renda aceitável e reduzir o risco mediante a diversificação*”. Desde meados da década de 90, o movimento em direção aos sistemas multi-pilar tem se acelerado. A justificativa ortodoxa fica clara na citação que se segue: “*Com o envelhecimento da população global, tem se tornado cada vez mais importante escolher um método confiável e eficaz em termos de custo para proporcionar apoio previdenciário. À medida que o crescimento econômico se desacelera e os mercados financeiros se abrem, tem se tornado cada vez mais importante aumentar a produtividade mediante melhores incentivos no mercado de trabalho e por meio da acumulação de capital, que é, em seguida, alocado para seus usos mais eficientes. À medida que se têm se acentuado as disparidades de renda, tem se tornado cada vez mais importante proporcionar uma proteção adicional aos trabalhadores de baixa renda que envelheceram. O sistema multi-pilar que inclui um pilar obrigatório gerido pelo governo, de benefícios definidos e financiado a partir dos impostos para fins de distribuição, um pilar obrigatório gerido pelo setor privado, capitalizado e de contribuição definida para administrar a poupança previdenciária da população, e um pilar voluntário para aquelas pessoas que estão dispostas a pagar para terem mais seguridade, tem parecido, em muitos países, o mais propenso à consecução desses objetivos*”. (JAMES, 2001, p.42)

³²⁴ Instituições como o Banco Mundial (BM) também desempenharam papel importante na promoção de privatizações da previdência social na América Latina e em outras regiões. Há décadas que o BM encontra-se

por intento equacionar as dificuldades enfrentadas pelos sistemas, em virtude de “*questões socioeconômicas e demográficas [...], combinadas com a evolução do arcabouço institucional, <que> resultaram em sistemas de seguridade social marcados por dificuldades de financiamento, iniquidade, baixa cobertura e altos custos de administração e operacionalização*” (CAMARANO *et PASINATO*, 2007, p. 14).

Para outros autores, mais críticos desse processo de reformas, porém, não se pode desprezar o elevado grau de endividamento externo comum aos países dessa região, que terminou por influenciar as reformas previdenciárias, induzindo seus governos a enfatizar o compromisso com reformas pró-mercado, pressionados pelos organismos internacionais (MESA-LAGO *et MULLER*, 2003; MELO *et SILVA*, 1999; GIMENEZ, 2007; WERNECK VIANNA, 2000). Nessa visão, tem-se que o anúncio da privatização da previdência por esses países terminou por se configurar em um dos elementos “*de uma estratégia de ‘sinalização’, uma vez que em meados da década de 1990 as agências de classificação de risco incluíam a reforma previdenciária como ponto positivo em sua avaliação do país*”. Além do mais, “*o endividamento em níveis críticos aumentava a probabilidade de as instituições financeiras envolverem-se na arena de reformas*”. (MESA-LAGO *et MULLER*, 2003, p.41).

É pertinente observar que o ciclo reformista no sistema previdenciário que se fez presente na América Latina significou um ponto de ruptura na trajetória empreendida até então pelos seus sistemas de proteção social, construídos desde os anos vinte e trinta do

envolvido na reforma dos sistemas previdenciários, mas esse envolvimento ampliou-se de forma expressiva, a partir da década de 90, quando ele substituiu a Organização Internacional do Trabalho (OIT) – que se opunha às privatizações da previdência –, como o principal ator internacional nas reformas previdenciárias.

É interessante notar que até 1990, o “*BM defendia mudanças paramétricas nos sistemas públicos existentes. O apoio a políticas que favorecem as privatizações da previdência partiu principalmente de macroeconomistas e especialistas em finanças públicas do BM e encontrou oposição por parte dos especialistas tradicionais no assunto*” A partir da década de 90 tem-se uma mudança de sua concepção. A instituição tornou-se um forte defensor das privatizações da previdência e com esse objetivo, passou a fornecer assistência técnica aos países envolvidos na efetivação de reformas. “*Missões de consultoria sobre reforma previdenciária também foram conduzidas pelo BM em quase todos os países latino-americanos na última década, além de empréstimos efetuados a esses países para custear os projetos e a implementação das reformas, assim como para cobrir alguns dos custos de transição para um sistema privado. Empréstimos importantes para cobrir a transição foram concedidos a Argentina, México e Uruguai*”. (MADRID, 2003, p. 163/4)

Também se destaca nesse estudo, o incentivo dado por outras instituições financeiras internacionais as privatizações. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) se envolveu mais na questão das reformas da década de 1990, fazendo pesquisas e provendo assistência técnica e empréstimos aos países que as estivessem realizando essas reformas. O FMI, por sua vez, apresentou menor envolvimento com a questão da reforma previdenciária. Entretanto, efetuou algumas pesquisas e prestou consultoria na área, tendo mesmo incluído planos de privatização nos acordos para empréstimos que assinou com alguns países, como foi o caso da Argentina. “*O FMI expressou preocupação com as implicações fiscais dessas privatizações. Recentemente, contudo, mudou sua forma de encarar os déficits induzidos por reforma, facilitando a privatização de sistemas previdenciários*”. (MADRID, 2003, p.165).

século passado. “*Consideradas em seu conjunto essas reformas estão ancoradas em um diagnóstico do esgotamento do padrão de Seguridade Social vigente, e da necessidade premente de sua radical transformação*” (MELO et SILVA, 1999, p.5). É nesse quadro maior que se insere o desmonte do Sistema de Seguridade Social brasileiro, com especial interesse na Previdência, que se constitui no núcleo dessa estrutura. Apesar das reformas implementadas no país não terem sido realizadas segundo os moldes recomendados pelo Banco Mundial, elas tiveram êxito em esvaziar a concepção estatuída na última Carta Magna.

4.3. Um Olhar sobre as Transformações Demográficas no País e sua Implicação no Sistema Previdenciário Social

“Considera-se que o alongamento da vida ou das vidas é uma das conquistas sociais mais importantes do século XX. Na verdade, atingir idades avançadas não é um fato novo na História. O que existe de novo é o aumento da esperança de vida ao nascer, o que resulta em que mais pessoas atinjam idades avançadas”.

CAMARANO et KANSO, 2007, p.95

A crise da previdência social, como já mencionado anteriormente, tem sido colocada, há vários anos, como um dos principais problemas da economia brasileira. Os fatores conjunturais, estruturais e administrativos são considerados responsáveis por essa situação, segundo a divulgação das autoridades governamentais, com o apoio da mídia e de acadêmicos de viés ideológico neoliberal. A solução via mercado, orientada pelos organismos internacionais, tem se colocado no cenário nacional como a única saída para o problema, sem se verificar aspectos mais amplos dados pela concepção de Seguridade Social – em especial, a questão de seu financiamento –, como salientado por diversos estudiosos, mencionados anteriormente, resistentes à concepção hegemônica.

Desde o início da década de 90, predomina, no Brasil, uma concepção defendida por empresários, parlamentares e pelo Governo Federal de que o grande impedimento ao crescimento sustentado da economia brasileira é o desequilíbrio fiscal, do qual o “déficit explosivo” da Previdência Social é o principal responsável (PACHECO FILHO, 2008, p.6).

A questão estrutural que faz parte do discurso dominante refere-se ao amadurecimento do sistema previdenciário social no país. O foco recai sobre o processo de envelhecimento da população brasileira, que conjugado com a redução dos níveis de fecundidade – trazendo consigo a diminuição do ritmo de crescimento de sua população e mudanças na distribuição etária –, e com a melhoria da qualidade de vida – que termina por ampliar a taxa de sobrevivência de seus habitantes –, que significaria, em momento futuro, a deteriorização da relação ativos *versus* inativos do sistema de previdência³²⁵.

O envelhecimento da população se tornou “*o principal responsável pela posição vital em que foram colocadas as discussões sobre os diversos regimes previdenciários do mundo*”, (SIMONASSI, 2003, p.101), em virtude do crescimento acentuado desse segmento populacional – considerado inativo ou dependente –, ocorrer simultaneamente a um encolhimento do segmento em idade ativa ou produtiva.

Uma das preocupações apontadas na literatura com relação a esse processo diz respeito ao crescimento acentuado de um segmento populacional considerado inativo ou dependente *vis-à-vis* a um encolhimento do segmento ativo ou produtivo. Preocupação semelhante fez parte da agenda de estudos acadêmicos e formuladores de políticas décadas atrás, quando o foco era a fecundidade elevada e a alta proporção de jovens. O resultado foi a difusão de políticas e práticas antinatalistas em quase todo o mundo. Na verdade, a preocupação de hoje é com essas crianças e jovens, ‘*baby boomers*’, que estão envelhecendo e se tornando os ‘*elderly boomers*’, sendo substituídos por coortes menores (CAMARANO *et* KANSO, 2007, p.96).

O movimento de envelhecimento populacional iniciou-se nos países da Europa e, veio a ser seguido pelas demais nações, incluindo o Brasil, que deixou de ser um ‘país de jovens’, de acordo com as constatações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Ministério da Previdência Social e de vários estudiosos. É nesse contexto que se insere o documento publicado pelo Banco Mundial, em 1994 – *Averting the old age crisis: policies to promote the growth and protect the old* –, em que se visualiza o processo de envelhecimento como ‘um problema’, dado que se tem o crescimento “*acentuado do segmento que demanda maiores recursos monetários e cuidados humanos, afetivos e psicológicos, vis-à-vis a redução do contingente populacional em idade ativa*” (CAMARANO *et* PASINATO, 2007, p.9).

Examinando o processo de envelhecimento da população brasileira, Camarano (2002) expõe que desde a década de 80, o idoso brasileiro teve a sua expectativa de sobrevivência

³²⁵ O período médio esperado de sobrevivência, também denominado tempo de fruição, é a esperança de sobrevivência para a idade na data da aposentadoria (CECHIN *et* CECHIN, 2007).

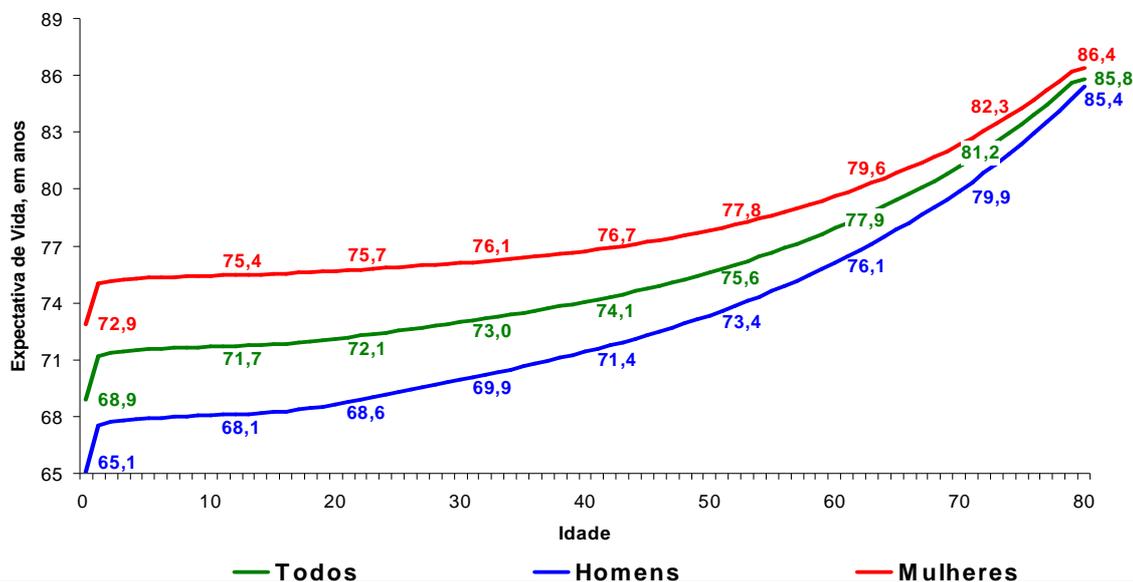
aumentada, além de ter reduzido o seu grau de deficiência física ou mental³²⁶. O conceito de expectativa de sobrevida colocou-se como elemento importante para o planejamento de ações no campo da previdência³²⁷. Exemplo disso foram os ajustes paramétricos adotados no país em 1998 e em 2003, que “*possibilitaram, através da mudança do cálculo do valor dos benefícios, a postergação da idade média à aposentadoria*” (CAMARANO E PASINATO, 2007, p. 19), tendo em vista o equilíbrio atuarial. A expectativa de sobrevida é tabulada anualmente pelo IBGE.

A adoção da esperança de sobrevida para calcular o valor da aposentadoria assegura a equivalência *ex ante* entre os valores presentes das contribuições e benefícios. *A posteriori*, sempre haverá diferenças: aqueles que tiverem vivido mais do que a esperança de sobrevida do momento da concessão terão, ao final, recebido mais do que contribuíram, e o contrário também pode ocorrer (CECHIN *et* CECHIN, 2007, p.221).

Na figura, a seguir de acordo com os dados do IBGE elaborados pelo Ministério da Previdência Social, tem-se que um homem de 50 anos tinha, em 2001, uma expectativa de sobrevida de mais 23,4 anos, isto é, chegará aos 73,4 anos:

³²⁶ Foi constatado também nesse estudo que o idoso brasileiro passou “*a chefiar mais suas famílias e a viver menos na casa de parentes. Também passou a receber um rendimento médio mais elevado, o que levou a uma redução no seu grau de pobreza e indigência*” (CAMARANO, 2002, p.1).

³²⁷ Nunes ([s.d] [S.1]) destaca que em termos previdenciários o que importa é a esperança de sobrevida do indivíduo ao se aposentar, e não a esperança média de vida.

Figura 05: Expectativa de Sobrevida do Brasileiro em 2001

Fonte: Fonte: MPS/ SPS, 2003.

Dado que esse indivíduo se aposente pelo critério idade, ou seja, com 65 anos, tem-se que ele receberá sua aposentadoria por 8,4 anos. Quanto maior for a expectativa de sobrevida da população, maior o tempo de pagamento de benefícios, trazendo consigo impactos negativos segundo a perspectiva atuarial³²⁸.

A grande preocupação do aumento da taxa de sobrevida reside no fato de que o regime previdenciário adotado no país é o de repartição, ou seja, dado pela ‘solidariedade intergeracional’. A provisão de recursos para o custeio dos benefícios encontra-se fortemente baseado na folha de pagamentos, ou seja, no mercado de trabalho formal. As transformações do sistema produtivo, com maior nível de inserção tecnológica iniciada no ambiente internacional que alcançou o país, e a ampliação da competitividade internacional – forçando a flexibilização do trabalho – nas décadas de 80 e 90, do século passado; conjugada a uma conjuntura econômica nacional desfavorável – recessão –, corroborou para a ampliação da

³²⁸ A interação entre as transformações demográficas e a própria evolução do sistema previdenciário quanto a sua estrutura de benefícios e custeio, terminam por resultar em uma drástica redução na relação contribuintes/beneficiários – “que é a variável-chave para o equilíbrio de um sistema baseado num regime de repartição” (NUNES, [s.d] [S.I]).

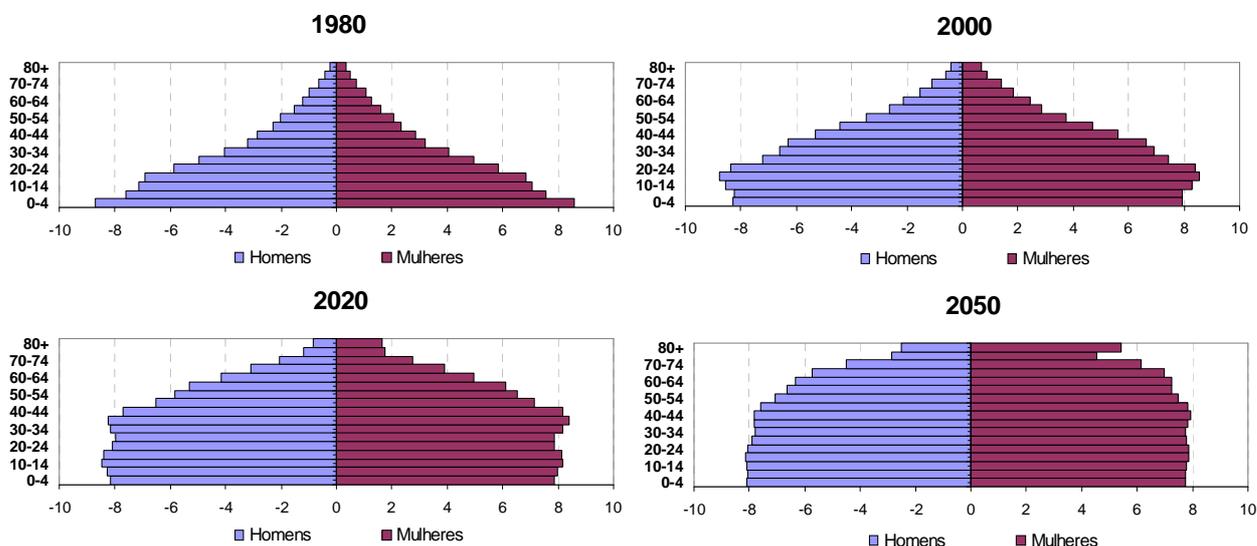
taxa de desemprego – que resulta na queda dos recursos advindos das folhas de pagamento, em virtude do declínio da proporção de contribuintes –, e a precarização do trabalho.

[...] a sociedade brasileira passou a conviver com altas taxas de desemprego, causadas pela deterioração econômica, iniciada na década de 80, e aprofundada com a abertura do mercado brasileiro à importação de produtos estrangeiros, com a política de juros elevada e com a âncora cambial que acompanhou a entrada do real; e pela introdução de inovações tecnológicas. O aumento do desemprego foi acompanhado da diminuição do número de trabalhadores com carteira assinada e do aumento da quantidade dos que se dirigiram para a informalidade. Como somente aqueles são obrigados a contribuir para a previdência, garantindo os recursos necessários para fazer frente às despesas com os benefícios previdenciários, a diminuição de trabalhadores registrados no mercado de trabalho provocou queda dos rendimentos do caixa da previdência pública ou um desempenho bastante medíocre, não só incompatível com a evolução das décadas anteriores, como insuficiente para fazer frente às despesas (MARQUES, BATICH *et* MENDES, 2003, p.114/5).

Esse quadro perverso fez a sua passagem para o novo século e se estende até os dias de hoje, aprofundando as mazelas futuras, dado que testemunha-se o processo de informalização crescente no mercado de trabalho que irá se configurar, mais adiante, em ampliação da desproteção da população nas idades avançadas. Na realidade, tem-se que *“parte expressiva da geração dos idosos do futuro está vivenciando os efeitos da flexibilização do mercado de trabalho e experimentará o “engessamento” da previdência social”* (CAMARANO *et* PASINATO, 2007, p.19).

De acordo com Camarano e Kanso (2007, p. 98/9), a alta fecundidade observada nas décadas de 50 e 60 – período conhecido como *baby boom* –, e a redução da mortalidade em *“todas as idades em curso no país desde esse período foram responsáveis pelo ritmo de crescimento relativamente elevado dessa população vis-à-vis ao dos demais grupos etários”*. Esses processos terminaram por modificar a composição etária e contribuíram de forma significativa para o processo de envelhecimento populacional, como pode ser verificado na figura, a seguir:

Figura 06: Pirâmides Populacionais no Brasil (em milhões de pessoas)



Fonte: MPS/ SPS, 2003.

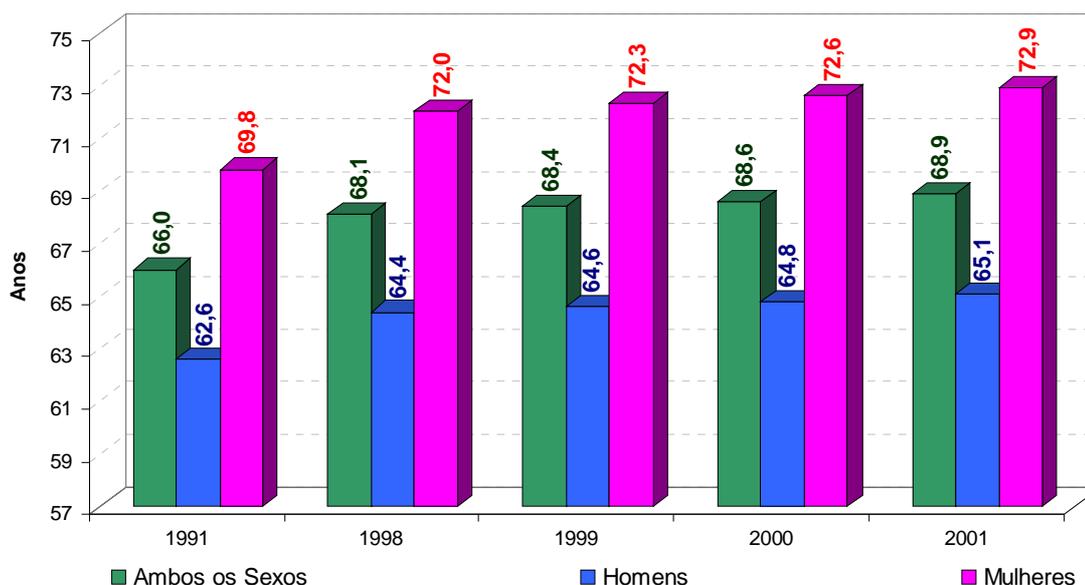
O envelhecimento populacional apresenta-se, do ponto de vista demográfico, conforme a análise efetivada por Camarano e Kanso (2007, p.99), como “*resultado da manutenção, por um período razoavelmente longo, de taxas de crescimento da população idosa superiores às da população mais jovem*”. Isto termina por implicar em “*uma mudança nos pesos dos diversos grupos etários no total da população. A proporção da população de 60 anos e mais no total da população brasileira passou de 4,1% em 1940 para 8,6% em 2000*”.

Cabe salientar que o envelhecimento populacional é causado principalmente pela queda da taxa de fecundidade – dada pela inserção da mulher no mercado de trabalho³²⁹, pelo avanço da medicina, no que se refere aos métodos contraceptivos, e ao planejamento familiar, conjugados às transformações econômicas e sociais – que leva a “*uma redução na proporção da população jovem e a um conseqüente aumento na proporção da população idosa e ao*

³²⁹ De acordo com o estudo efetivado por Camarano e Pasinato (2007, p.11), a inserção das mulheres no processo produtivo trouxe uma série de implicações para um sistema de seguridade social. “*Por um lado, possibilita o aumento da oferta de força de trabalho, contrabalançando a queda da fecundidade e a redução da participação masculina. Por outro, altera o seu papel na família, onde elas passam, também, a assumir o papel de provedoras. Os sistemas tradicionais foram concebidos tendo por base a família composta pelo homem provedor e a mulher cuidadora. Essa mudança implica repensar os tradicionais benefícios e readaptá-los à nova realidade das famílias com mais de um provedor*”.

aumento da expectativa de vida – que em 2001 atingiu 68,9 anos, sendo 65,1 para homens e 72,9 para as mulheres, como demonstrado na figura seguinte, elaborada pelo Ministério da Previdência, a partir dos dados do IBGE.

Figura 07: Evolução da Expectativa de Vida ao Nascer no Brasil (1991 a 2001)



Fonte: SPS/ MPS, 2003.

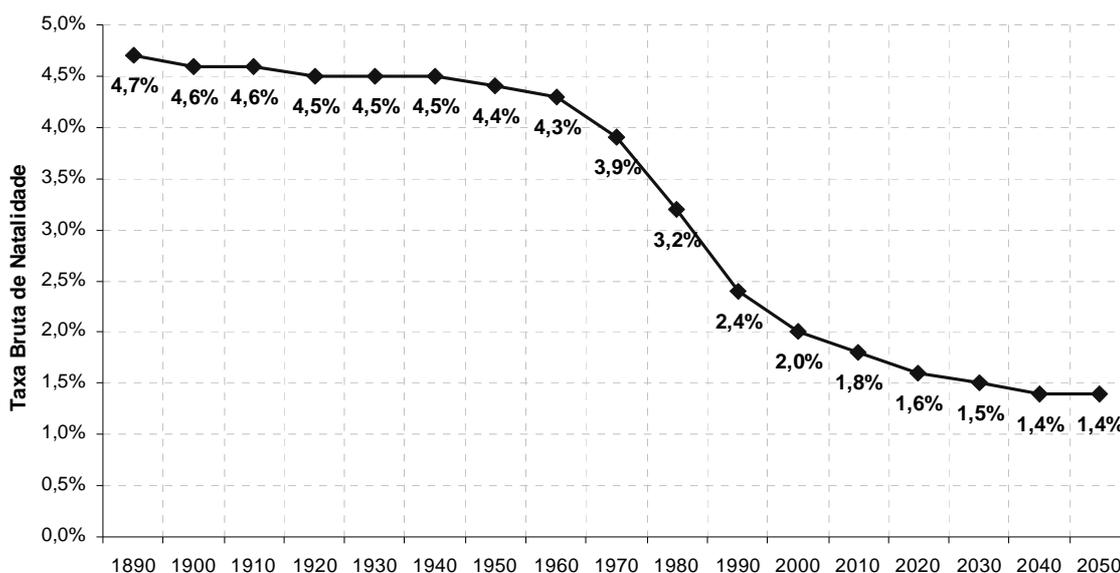
A queda taxa de fecundidade conjugada com o aumento da expectativa de vida resulta em um processo “conhecido como ‘envelhecimento pela base’” (CAMARANO et KANSO, 2007, p.99). O rejuvenescimento da população é resultante da redução da mortalidade infantil, dada uma sobrevivência maior das crianças.

De acordo com a figura, a seguir, constata-se que no final dos anos 60, o Brasil iniciou um processo de declínio acelerado da fecundidade – “de uma taxa de fecundidade total (TFT) equivalente a 6,2 filhos por mulher; passa-se a 5,8 filhos na década de 70; 4,3 em 1975; atingindo, em 1984 uma TFT igual a 3,6 filhos por mulher em idade reprodutiva (FRIAS et CARVALHO; CARVALHO In: ANDRADE, 1999, p.71/2)”. Esse fenômeno, no princípio, esteve restrito aos segmentos urbanos mais privilegiados das regiões desenvolvidas. Mais adiante, esse processo se espalhou para todos os segmentos sociais, tanto na área urbana quanto na área rural (SIMONASSI, 2003; ANDRADE, 1999).

O Censo de 1991 e os dados da Contagem Geral da População em 1996, realizados pelo IBGE, confirmam a continuidade do declínio da fecundidade e suas conseqüências sobre a estrutura e o crescimento da população brasileira: entre 1970-1996, ou seja, em apenas 26 anos, a taxa de fecundidade total caiu de 5,8 para 2,5 filhos por mulher, correspondendo a um declínio de 57% no período. Para 1996, a população enumerada corresponde a 157 milhões de pessoas, apresentando uma taxa de crescimento de 1,5% no período 1991 e 1996, contra 1,9% observada ao longo dos anos oitenta (ANDRADE, 1999, p.72).

Tendo em vista a projeção realizada pelo Ministério da Previdência, com os dados extraídos do IBGE, vislumbra-se que a taxa de natalidade bruta da população irá se estabilizar a partir de 2040.

Figura 08: Taxa de Natalidade³³⁰ (1890 a 2050) – Brasil



Fonte: SPS/ MPS, 2003.

A redução da mortalidade nas idades mais avançadas, em virtude dos avanços da medicina contribui para que esse segmento populacional, que passou a ser mais representativo no total da população, sobreviva por períodos mais longos. Tem-se, portanto, a alteração da composição etária dentro do próprio grupo, ou seja, a população idosa também envelheceu (CAMARANO, KANSO, MELLO *In*: CAMARANO *et* KANSO, 2007, p.99). Ainda, de

³³⁰ Taxa Bruta de Natalidade = Número de Nascidos Vivos / Total da População Observação: os dados a partir de 2002 são projeções (SPS/ MPS, 2003).

acordo com essas duas pesquisadoras³³¹, em 2000, a proporção da população ‘mais idosa’, de 80 anos e mais, representava 12,6% do total da população idosa. Esse fenômeno é denominado de ‘envelhecimento pelo topo’, e preocupa as autoridades governamentais, dado o prolongamento de tempo do pagamento das aposentadorias e pensões aos seus beneficiários.

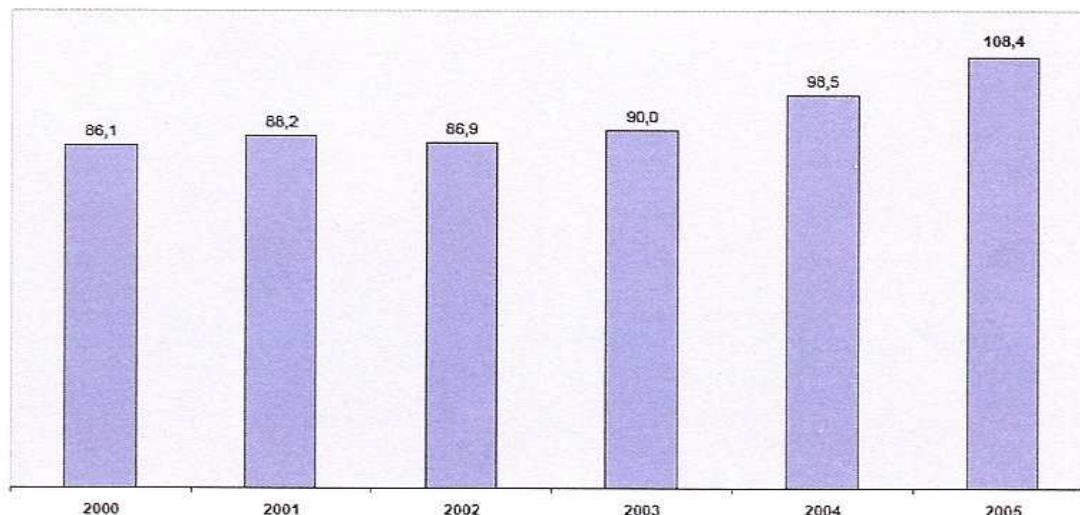
O argumento demográfico, porém, tem sido usado no Brasil de forma falaciosa, com o objetivo de justificar as reformas. Nos países desenvolvidos, onde de fato o envelhecimento populacional é um problema sério, soluções vem sendo debatidas há tempos, numa perspectiva de planejamento a longo prazo. Ademais, como mostram Esping-Andersen (1995), Condé (2004) e outros, as preocupações atuais, particularmente na União Européia, estão muito mais centradas na questão do emprego do que no aumento da expectativa de vida.

No Brasil, não é o envelhecimento da população (que, como visto nas figuras acima, ainda vai demorar a se efetivar) que traz problemas para a previdência. É, como também mencionado anteriormente, o grau de informalidade do mercado de trabalho. Ainda assim, a arrecadação previdenciária é crescente, como revela a figura, a seguir:

Figura 09: Evolução da Arrecadação Previdenciária Líquida – 2000/2005

³³¹ Elas também observaram que o envelhecimento pelo topo foi mais expressivo entre as mulheres, dada a maior mortalidade masculina.

Evolução da Arrecadação Previdenciária Líquida - 2000 a 2005
(em R\$ bilhões atualizados pelo INPC a preços de dez / 2005)



Fonte: ANFIP, 2006.

Além do mais, quando se usa, no Brasil, o argumento demográfico, deixa-se de considerar que, no presente momento, a situação da pirâmide etária no país é extremamente favorável, pois a grande maioria da população encontra-se nas faixas produtivas. Do ponto de vista previdenciário trata-se, portanto, de um quadro potencialmente positivo, e não negativo.

4.4. Exposição Histórica da Evolução do Sistema Previdenciário no Brasil³³²

De acordo com estudos realizados por Malloy e Santos (*In*: Cohn, 1980), a existência de programas de previdência social no país data do período colonial. O primeiro texto legal que registrou o tema Previdência Social no Brasil é de 1821, um decreto do Príncipe Regente Pedro de Alcântara. Anterior a esse documento tem-se conhecimento “*de um plano de proteção dos oficiais da Marinha (1793), que concedia pensão às viúvas e aos filhos*

³³² Para maior detalhamento do legado histórico do Sistema Previdenciário nacional, consultar anexo. O material lá disponibilizado foi retirado da página eletrônica do Ministério da Previdência Social: www.mpas.gov.br, em Histórico da Previdência Social.

dependentes. Nos primórdios da Previdência, conhecemos o MONGERAL, que era um programa de amparo aos funcionários do Ministério da Economia” ³³³ (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2007, p.7).

Medidas referentes a garantias no trabalho são datadas de 1919, como evidencia o Decreto-lei nº3.724 de 15/1/1919, que institui a responsabilidade potencial do empregador por acidentes ocorridos no trabalho, ficando estabelecido que o seguro de acidentes fosse coberto por empresas privadas. Essa lei, sobre os acidentes de trabalho, possivelmente foi resultante de uma “*pressão forte e imediata da classe operária, mesmo espontânea e anarquista*” (FALEIROS In: GENTIL, 2006, p.97), já que, nesse período, o núcleo principal do movimento operário encontrava-se fundamentada no anarquismo, com as uniões de resistência dirigidas pelos imigrantes europeus.

É a partir da década de vinte do século passado que se tem o marco legal que regulamentou a existência do que naquele período era conhecido por ‘Caixas de Aposentadorias e Pensões’ (CAPs) – a Lei Eloy Chaves, de 1923 – inicialmente para as empresas de estradas de ferro, com abrangência a todos os seus empregados³³⁴. É interessante observar que o nascimento do sistema previdenciário nacional se deu de forma limitada, em virtude dos benefícios atenderem a um grupo reduzido, de não ser focado, por ofertar benefícios médicos e assistenciais generosos, e por proporcionar aposentadorias por invalidez e pensões (AFONSO, 2003). O esquema de financiamento das CAPs, segundo a Lei, era tripartite:

[...] os empregados contribuía com um percentual sobre seus vencimentos (inicialmente 3%, tendo sido paulatinamente aumentado no decorrer do tempo), o empregador com um percentual da renda bruta anual da empresa, (1%) não podendo nunca o volume total de sua contribuição ser menor do que o dos empregados; e, quanto ao Estado, este contribuiria com os recursos provenientes de uma taxa adicional sobre os serviços prestados pelas empresas a que as caixas pertenciam (COHN, 1980, p.6).

³³³ Montepio Geral dos Servidores do Estado (MONGERAL) foi o primeiro a surgir no país, em 1835. Os montepios são as manifestações mais antigas de previdência social. Foram instituições que, pelo pagamento de cotas, cada membro adquiria o direito de, por morte, deixar pensão.

³³⁴ Decreto nº 4682, de 24 de Janeiro de 1923.

Faro (1999, p.71) argumenta em seu trabalho que até o início da década de 20, do século passado, os sistemas previdenciários brasileiros, de uma forma geral, eram privados e de cunho fechado, ou seja, eram somente “*acessíveis a indivíduos de uma mesma instituição, constituindo os chamados fundos mútuos e caixas beneficentes*”.

O valor da aposentadoria tinha como base os salários (Y) recebidos nos últimos cinco anos de serviço, e seu cálculo pode ser visualizado na tabela n^o, a seguir:

Tabela 01 – Salários e valores de aposentadoria – Lei Eloy Chaves

Salário (Y)	Valor da aposentadoria
$Y \leq 100\$000^6$	90% do salário
$100\$000 < Y \leq 300\000	90\\$000 + 75% do valor entre 101\\$000 e 300\\$000
$300\$000 < Y \leq 1:000\000	250\\$000 + 70% do valor entre 301\\$000 e 1:000\\$000
$1:000\$000 < Y \leq 2:000\000	250\\$000 + 65% do valor entre 301\\$000 e 2:000\\$000
$Y > 2:000\$000$	250\\$000 + 60% do valor entre 301\\$000 e o salário

Fonte: SOUSA (In: AFONSO, 2003, p.8)

As CAPs possuíam um caráter fechado, dado que congregavam empregados de uma mesma empresa. Sua administração era realizada por uma comissão composta por representantes de empregadores e empregados, sendo utilizado o regime de capitalização. O Estado ficava de fora dessas organizações e sua atuação ficava restrita aos casos de conflito. Com esse arranjo, o número de associados por CAP era reduzido, havendo em contrapartida grande número de instituições. O trabalhador para ter direito à aposentadoria deveria ter pelo menos 50 anos de idade e 30 anos de serviço.

A partir desta Lei, a proteção social no Brasil passou a contar com uma instituição que oferecia pensão, aposentadoria, assistência médica e auxílio farmacêutico. Ainda hoje, a pensão e a aposentadoria são benefícios indispensáveis para que se caracterize uma instituição previdenciária. Até o ano de 1923, as instituições concediam apenas um ou outro benefício (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2007, p.7)³³⁵.

Em 1926, tem-se a extensão dos benefícios da caixa dos ferroviários aos marítimos. Importa salientar que as CAPs foram as primeiras instituições previdenciárias do país. A partir da Lei Eloy Chaves tem-se o surgimento de “*várias outras caixas de aposentadorias e pensões, sempre por empresas: portuárias, de serviços telegráficos, de água, energia,*

³³⁵ De acordo com o levantamento realizado por Afonso (2003), eram quatro os benefícios oferecidos: a aposentadoria (normal ou por invalidez), assistência médica ao segurado e seus dependentes, medicamentos com preços especiais e pensão aos dependentes em caso de morte.

transporte ferroviário, gás, mineração, entre outras, chegando a atingir o total de cento e oitenta e três CAPs” (EDUARDO, EDUARDO *et* TEIXEIRA *In*: GENTIL, 2006, p.98). Daí a importância da criação do Conselho Nacional do Trabalho (CNT), em 1923, com o propósito de controlar as relações trabalhistas e previdenciárias e solucionar os problemas surgidos com a implantação gradativa das caixas. Funcionava como uma instância de recurso (ARAÚJO *In*: GENTIL, 2006).

Nesse quadro de surgimento de novas CAPs, tem-se a inclusão de benefícios adicionais, como o auxílio-funeral, auxílio serviço-militar, redução de prazos de carência, eliminação da idade mínima para aposentadoria e estabilidade no emprego após 10 anos. As contribuições ao sistema, da mesma forma, sofreram ampliação – “*as empresas passaram a contribuir com 1,5% de sua receita bruta anual e a parcela repassada aos consumidores subiu de 1,5% para 2% do valor das tarifas*” (AFONSO, 2003, p.9).

O que é interessante observar é que a Lei Eloy Chaves apenas estendeu aos trabalhadores do setor privado direitos que já haviam sido concedidos aos servidores públicos e às Forças Armadas. Entretanto, não foram todos os trabalhadores abarcados pelo seguro social, como argumentado por Carvalho (*In*: AFONSO, 2003).

Seguindo a tradição iniciada no século XIX e que seria uma característica das várias alterações posteriores na previdência, tal extensão de direitos foi limitada e elitista. Inicialmente foram beneficiadas as categorias mais organizadas do setor privado urbano, e com o passar do tempo, os direitos (ou parte deles) foram concedidos aos demais trabalhadores (AFONSO, 2003, p.9).

Vale salientar que nesse período a população urbana no país era minoritária. De acordo com os dados do IBGE, em 1940 o país possuía 41,24 milhões de habitantes. A população rural contava com 28,36 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 68,8% do total. Apesar de alcançar a minoria, um pequeno grupo da esfera urbana, a institucionalização da previdência pode ser compreendida como um importante passo para a ampliação dos direitos sociais e trabalhistas ocorrida na década de 20. Em 1925 entrou em vigor a lei que estipulava férias remuneradas e no ano seguinte foram aprovadas restrições ao trabalho infantil (WEINSTEIN *In*: AFONSO, 2003). Essa proteção, porém, se limitava a grupos restritos da população: a maioria da população ficava em situação de desamparo no caso de ocorrência da doença, invalidez e morte.

A década de 30 significou a ruptura do regime oligárquico rural e a presença cada vez mais marcante das classes assalariadas urbanas no cenário político e econômico (COHN,

1980; AFONSO, 2003; GENTIL, 2006). É a partir desse momento que a legislação social se torna algo sistemático no país. Essa década foi marcada pela emergência de um novo padrão econômico-financeiro e institucional para a Previdência. De acordo com Andrade (1999, p.48), “*a evolução do sistema previdenciário, nesse período, pode ser considerada como marco para se compreender os estrangulamentos estruturais da previdência social no Brasil*”, dados pelos movimentos de inflexão no comportamento das despesas do sistema das CAPs e do ponto de vista atuarial³³⁶. Isso traz a necessidade de alteração da natureza de participação do Estado no sistema previdenciário, dado pelo Decreto n°20.465 de 1° de outubro de 1931. Foi por meio desse decreto que houve a introdução do conceito mais rigoroso de ‘contribuição tripartite’, pelo qual passaram a ser equiparados os valores das contribuições das três fontes principais de receita (empregados, empresas e governo). A arrecadação passou a ser centralizada pelo Governo (ANDRADE, 1999).

A Constituição de 1934 incluiu dispositivos de natureza social, previdenciária e um conjunto de preceitos a serem observados pela legislação do trabalho. Isso se deu em parte pela mobilização dos trabalhadores, por meio de greves e reivindicações de direitos ocorridas nas duas primeiras décadas do século XX. Os avanços da legislação trabalhista no mundo e os efeitos da Grande Depressão de 1929 se configuravam como pano de fundo das transformações do quadro nacional, em especial, no espaço urbano nacional. É com a Revolução de 30, porém, e com a ascensão de Vargas ao poder que, conforme visto no capítulo anterior, uma transformação efetiva vai ocorrer. O projeto modernizador e industrializante então posto em movimento vai ter na previdência social um de seus pilares. Associado à legislação trabalhista que se amplia, ao sindicalismo corporativista criado na ocasião e à reestruturação do Estado, um sistema nacional de previdência é implantado.

As transformações têm início com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1931³³⁷. Foi por iniciativa dessa nova instituição que se deu a revisão das regras referentes à uma das CAPs no território nacional – essa extensão alcançou o contingente

³³⁶ A inflexão no comportamento das despesas do sistema das CAPs dada desde o início da década de 30, foi dada pela passagem de “65% das receitas ao final do período anterior, para menos de 30% em 1938-39 e atingindo, em 1945, níveis equivalentes a 42%, ainda inferiores ao padrão da década de 1920” (ANDRADE, 1999, p.48). O sistema previdenciário também passou por um movimento de inflexão da perspectiva atuarial, isso foi dado pelos “substanciais incrementos na massa de segurados ativos: de 22.991 segurados em 1923, para 142.464 em 1930, totalizando 2.762.822 associados em 1945” (OLIVEIRA et TEIXEIRA; IBGE In: ANDRADE, 1999, p.48).

³³⁷ Esse novo ministério marca a emergência de um novo tratamento dado à força de trabalho, que segundo Fausto (In: AFONSO, 2003, p.11), “*implicava o reconhecimento da existência da classe (trabalhadora) e visava a controlá-la com os instrumentos da representação profissional, dos sindicatos oficiais apolíticos e numericamente restritos*”.

empregado em serviços de luz, força, bondes e telefones. Os trabalhadores rurais permaneceram, por sua vez, sem acesso ao seguro social, por conta tanto do incipiente avanço capitalista no campo, quanto pelo compromisso, assumido pela aliança que levou Vargas ao poder, em manter o latifúndio e as relações pré-capitalistas no campo, conforme apontado no capítulo anterior³³⁸. Nesse novo contexto tem-se o surgimento dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)³³⁹ a – sob égide explícita do Estado³⁴⁰ –, que cobria os trabalhadores por setores da atividade econômica e não mais por fábrica, como no esquema das CAPs³⁴¹. Os riscos cobertos por esses institutos eram os de doença, de invalidez, de velhice e de morte. A passagem das CAPs para os IAPs implicou em duas alterações significativas: primeiro, a “*extensão da cobertura previdenciária às classes assalariadas urbanas, com a segmentação dessas classes por categorias profissionais, e não mais por unidades empresariais, como é o caso das CAPs*”; e, a gestão pelo Estado dessas novas instituições, “*estando elas estreitamente vinculadas ao poder central*” (COHN, 1980, p.8)³⁴².

O sistema previdenciário então estatuído, “*quer através dos chamados institutos, quer das CAPs que foram mantidas com este nome (embora agora congregando empregados de uma mesma categoria profissional)*” (FARO, 1992, p. 72), era financiado por meio da contribuição tripartite – contribuições do empregador e dos empregados e por uma parcela, tomada residualmente, do Estado –, e a receita total obtida era utilizada para fazer frente às

³³⁸ Medeiros (*In*: AFONSO, 2003) observa que as políticas adotadas no primeiro governo Vargas eram dirigidas aos trabalhadores urbanos tendo em vista não ferir os interesses das oligarquias rurais, que ainda se encontravam em posição de domínio no cenário político nacional.

³³⁹ Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), em 1933, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), em 1933, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), em 1934, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), em 1936, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), em 1938 e o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), em 1939 (GENTIL, 2006; COHN, 1980; AFONSO, 2003; MPS, 2007).

³⁴⁰ De acordo com Cohn (1980, p.6), é a partir desse momento, que a previdência social, “*até então deixada para o setor privado através de contratos de seguro empregador-empregado, passa a ser objeto de atenção do Estado. Ao lado de toda uma série de dispositivos legais regulamentando o trabalho, começam a ser criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), agora sob a égide do Estado*”.

³⁴¹ Com essa legislação social foi introduzida por categoria profissional, não alcançava a classe operária em seu conjunto. (GENTIL, 2006).

³⁴² De acordo com os argumentos de Gentil (2006, p.101), alguns analistas desse período visualizam a transformação das caixas em institutos como “*uma estratégia de centralização do poder federal, ao controle do Estado por uma burocracia cada dia mais técnica e mais numerosa e a uma cooptação da classe operária*”. Outros, estudiosos percebem os IAPs mais fortalecedores da classe operária que as CAPs, apesar de ter “*fragmentado os trabalhadores por categorias e [tenham] servido como instrumento do jogo político de Vargas*”. Os IAPs nacionalizaram as demandas, exercendo uma expressiva pressão política, algo que não ocorria com o sistema das CAPs.

despesas administrativas e aos benefícios concedidos³⁴³. A contribuição do Estado foi estabelecida tendo em vista a cobertura de eventuais déficits.

A década de 30 foi marcada pela organização da relação entre Estado e classe operária, por intermédio de três sistemas: sindicatos, Justiça do Trabalho e política previdenciária (MPS, 2007). É nesse quadro político e institucional, que se tem a concepção de cidadania regulada – pela condição de trabalho –, dado que os direitos sociais estão condicionados à inserção dos indivíduos na estrutura produtiva (FLEURY, 2004, 1985; WERNECK VIANNA, 1999; ABRANCHES, 1992). A cidadania regulada se funda na condição de exercício de uma ocupação oficialmente reconhecida, o que lhe garante a assinatura da carteira de trabalho³⁴⁴ – “[...] a Previdência não é um direito de cidadania. É uma prerrogativa de quem tem carteira assinada” (ABRANCHES, p.77). Apesar dos benefícios previdenciários não serem alcançados pelos trabalhadores que se encontravam a margem do mercado de trabalho formal, a política adotada pelo Governo, nesse período, contribuiu para que a cobertura previdenciária se expandisse substancialmente – “ao final da década de 40, tínhamos dez vezes mais segurados do que em 1934” (MPS, 2007, p.8).

Com o passar do tempo o sistema previdenciário passou a enfrentar dificuldades em fazer frente às coberturas de aposentadorias e pensões e secundariamente assistência médica. A principal fonte de recursos desses seguros encontrava-se nas contribuições dos empregados e empregadores sobre folha de salários. Dado que os salários eram baixos, tinha-se que o montante dos recursos aprovionados não apresentava grande volume. Agregava-se a isso a tendência de crescimento da parcela dos segurados inativos, no decorrer do tempo em proporção maior que a de segurados ativos. A fragmentação do sistema dificultava uma gestão mais racional do mesmo. Daí os motivos para que fosse pensada a unificação dos IAPs.

As tentativas de uniformização das regras do sistema previdenciário se iniciaram a partir de 1945, por meio da proposta de criação frustrada do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISBB), que tinha por função substituir todos os IAP's, com o intento de pôr fim as

³⁴³ Gentil (2006, p.100), salienta que a “contribuição tripartite como forma de custeio da previdência social foi omitida na Constituição de 1937, outorgada sob o regime ditatorial do Estado Novo e, restabelecida depois, pela Constituição de 1946”.

³⁴⁴ Em julho de 1944 foi sancionado o Decreto-lei nº 6.707, que determinou a criação da carteira profissional como prova provisória dos elementos do registro civil para a concessão de benefícios por parte dos IAPs. A identificação do trabalhador como pertencente a uma determinada categoria profissional, com direitos específicos, era fundamental para que ele tivesse acesso aos benefícios assegurados pela lei (GENTIL, 2006).

disparidades existentes e impor normas únicas ao Sistema³⁴⁵. A uniformização efetivamente foi alcançada com a aprovação, em 1960, da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) – cujo projeto remonta ao ano de 1947 (OLIVEIRA *et* TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986 *In*: MONTEIRO, 2002; FARO, 1992; COHN, 1980) –, e pela qual todos os órgãos de execução previdenciária passaram a cumprir as mesmas normas³⁴⁶. Sendo assim, tem-se que a LOPS:

[...] é considerada um marco na uniformização da legislação previdenciária, seja em termos de benefícios concedidos e de plano de custeio, seja pelo restabelecimento da participação dos segurados nos conselhos de administração, fiscalização, orientação e controle da previdência social. Esses conselhos eram constituídos por representantes do governo, dos empregados e dos empregadores, retomando o modelo de gestão colegiada existente nas antigas Caixas, suprimido pelo governo autoritário de 1937. O Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro de 1960, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social (RGPS), considerado um importante avanço legislativo rumo ao princípio da equidade (ARAÚJO *In*: GENTIL, 2006, p. 103).

O grande significado da LOPS, segundo Cohn (1980) residiu na uniformização que a regra estipulou tanto das contribuições como das prestações dos diferentes institutos. Com essa Lei, passaram a ser segurados compulsoriamente os trabalhadores autônomos e profissionais liberais e os empregadores (BELTRÃO, PINHEIRO *et* OLIVEIRA *In*: AFONSO, 2003; FARO, 1992). Foi, também, a partir dessa nova norma que a forma de custeio tripartido do sistema previdenciário foi alterada:

[...] a União [...] não participava mais do custeio da proteção social, mas, tornou-se responsável pelas despesas de administração geral, inclusive pessoal, e pela cobertura das insuficiências financeiras. O que ocorreu, entretanto, é que a União deixou de honrar esse compromisso pouco tempo depois, acumulando dívidas para com a previdência (OLIVEIRA *apud* ARAÚJO *In*: GENTIL, 2006, p.103).

É pertinente notar que nesse período, o país apresentava um sistema financeiro e de mercado de capitais praticamente inexistentes, que tivessem a capacidade de viabilizar a acumulação financeira das reservas da previdência, como evidenciado por Nunes ([s.d] [S.I]).

³⁴⁵ De acordo com as explanações de Afonso (2003), a saída de Getúlio Vargas do poder impossibilitou a tentativa de uniformização do sistema previdenciário, por meio do Instituto de Serviços Sociais do Brasil. Esse órgão, que deveria também ter atribuições nas áreas assistencial e de saúde, não chegou a funcionar efetivamente.

Cohn (1980, p.11) ressalta a importância da criação do ISSB ao país, dado que essa instituição representou um marco na história da previdência social brasileira na concepção do que ela deveria ser. Segundo a pesquisadora, o “*próprio nome do novo instituto – Instituto de Serviços Sociais do Brasil – mostra como nele a concepção do que deva ser a previdência social ampliou-se para a cobertura não só daqueles benefícios, como também de serviços assistenciais*”.

³⁴⁶ Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. A LOPS é bastante detalhada e completa – “*em seus 183 artigos, além da definição das normas referentes às contribuições e benefícios, o governo delimita a organização dos Institutos, normatizando sua estrutura e administração*” (AFONSO, 2003, p.16).

Somam-se a isso as pressões políticas, que foram utilizadas pelo governo para justificar o seu financiamento no setor de infra-estrutura, sem uma garantia de retorno desses recursos³⁴⁷. O sistema fora concebido com base no chamado regime de capitalização³⁴⁸ e inicialmente gerara significativo volume de recursos. Com o passar do tempo, porém, na medida em que os benefícios passaram a ser pagos regularmente, transformou-se num sistema de repartição³⁴⁹.

³⁴⁷ Segundo a explanação de Andrade (2003a, p.74), foram baixados decretos que tiveram por propósito “*impor a subscrição de ações preferenciais de empresas de interesse estratégico, tais como Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), Companhia Nacional de Álcalis (CNA), Fábrica Nacional de Motores (FNM)*”. A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), pelo Decreto-lei 1.628 de 20/6/1952, instituiu em seu artigo 7º a exigência de empréstimos compulsórios das instituições de Previdência em montantes fixados pelo Ministério da Fazenda.

Cohn (1980) expõe que a questão das reservas da previdência já era evidenciada desde a época das IAPs. As previsões de maior participação das classes assalariadas na vida política, no Governo Dutra (1946-1951), se deram em virtude das reformulações econômicas, por conta de transformações externas e internas. Do ponto de vista de transformação do cenário externo tem-se a consolidação da posição hegemônica dos EUA no mundo capitalista; e da perspectiva do quadro nacional, tem-se a passagem de um regime de economia de guerra para um processo de industrialização, que, por sua vez, vai demandar investimentos estatais de grandes proporções em setores básicos da economia. É nesse contexto, de busca de recursos para a efetivação desses investimentos, que o montante de recursos disponíveis na previdência passa a estar na ordem do dia.

Isso é evidenciado pela pesquisadora por meio da transcrição do artigo ‘O outro lado da questão’, em *Previdência e Economia*: “*As reservas da previdência social têm estado sempre na ordem do dia, de uns tempos para cá. Toda vez que se cogita algum empreendimento dispendioso, alguém se lembra do dinheiro dos Institutos; e até pessoas esclarecidas, ou que deveriam ser, costumam ter a simplicidade de pensar que esse dinheiro pode ser desviado para objetivos alheios àqueles que decorrem, inelutavelmente, da natureza de tais reservas e do relevante papel que elas representam na estrutura financeira das instituições de seguro social*”. Ainda, de acordo com esse artigo, tal fato deriva de dois motivos: “*o primeiro deles, o vulto das cifras em questão, e o segundo, o desconhecimento das finalidades legais, obrigatórias e tecnicamente essenciais dessas discutidas reservas*” (COHN, 1980, p.103).

³⁴⁸ Na estrutura de custeio do sistema de previdência dado pelo regime de capitalização – tratado na literatura internacional como *funded* –, as contribuições feitas pelos segurados são identificadas individualmente e aplicadas em fundos capitalizados ao longo do tempo, constituindo-se em reservas para o futuro pagamento de benefícios.

Nesse regime, cada contribuinte está, em princípio, constituindo ao longo de sua vida de trabalho um fundo para financiar sua velhice – ou sua incapacidade para trabalhar e, portanto, conseguir renda. Somente, nos casos de ocorrência precoce de um sinistro – uma doença, um acidente etc. – haverá transferência de recursos financeiros da coletividade que contribui, para ele (aposentadoria) ou sua família (pensão) (TAFNER, 2007).

³⁴⁹ O modelo de repartição simples, segundo a explanação de Faleiros (*In*: GENTIL, 2006, p.101), é o sistema de previdência social “*de solidariedade intergeracional e de ativos/inativos, segundo o qual o pagamento dos benefícios aos aposentados é feito com o montante arrecadado dos contribuintes, sem que haja necessariamente uma reserva. Já no modelo de capitalização, o sistema de pagamento de aposentadoria se faz através de um fundo individual aplicado, principalmente, em instituições financeiras. Elas retribuem as contribuições de acordo com o rendimento das aplicações após um período determinado de anos combinado com a idade. Há um adicional para a administração do fundo*” (FALEIROS, 2000, p.212).

Na estrutura de custeio do sistema de previdência dado pelo regime de repartição – tratado na literatura como *unfunded* ou *pay-as-you-go* –, tem-se que os recursos correntes financiam as despesas correntes, de modo que não há constituição de fundos prévios para a cobertura de benefícios.

Para Tafner (2007), esse regime de custeio, apesar de não funcionar lastreado em um fundo previamente constituído, poderá permitir a constituição de reservas, desde que as contribuições correntes (receitas do sistema) ultrapassem o volume de benefícios pagos (despesa do sistema). Vale destacar que nesse regime tem-se um sistema de solidariedade entre gerações, já que os atuais trabalhadores financiam os aposentados e pensionistas e esperam que os futuros trabalhadores estejam dispostos a financiá-los no futuro. Apesar de não haver garantia de que isso possa efetivamente ocorrer.

Andrade (2003a, p.73) salienta que o controle das reservas previdenciárias pelo Estado, desde os primeiros anos da década de 30, “*transformaram a Previdência no principal ‘sócio’ do Estado no financiamento ao processo de industrialização do país*”.

Ainda de acordo com a pesquisadora, o Governo, além de burlar a lei, deixou de repassar à Previdência a arrecadação de cotas e taxas, nos montantes e prazos definidos³⁵⁰. A parceria do sistema de previdência no financiamento do processo de acumulação industrial se aprofundou ao longo do tempo. Foi a partir de meados da década de 40 que a Previdência passou também a acumular uma outra função de Estado, “*a de funcionar como estrutura básica de montagem e sustentação de um Estado de bem-estar na sociedade brasileira*” (ANDRADE, 2003a, p.74).

Até 1945, diante da inexistência de canais políticos de pressão dos trabalhadores, constituem as instituições previdenciárias essencialmente instrumento de captação de poupança forçada. Com a instauração do chamado Estado liberal-democrático, vêm-se as instituições previdenciárias premidas a revestirem suas políticas de investimentos de propósitos sociais. A assistência médica, que, ao contrario do aumento dos benefícios, não se constituía em demanda prioritária das classes assalariadas, é relegada a segundo plano, adquirindo proeminência os investimentos na construção civil, que respondiam às necessidades econômicas da época e propiciavam dividendos para o governo (COHN, 1980, p.105/6).

A unificação da gestão do sistema de previdência nacional, por sua vez, foi efetivada somente em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), por meio de decreto-lei – durante a ditadura militar³⁵¹. O governo assume a partir desse momento o total controle sobre o sistema previdenciário, com a centralização da formulação de políticas de longo prazo.³⁵² Foi obtida a uniformização de modo efetivo “*tanto o processo de*

³⁵⁰ A intervenção do governo sobre a aplicação das reservas destinadas à capitalização, foi dada pelos seguintes modos, conforme a exposição de Andrade (2003a, p.73/74): “(i) estabelecendo obrigatoriedade de aplicações em “papéis” do governo, tais como títulos da dívida pública ou ações das empresas estatais e semi-estatais que começavam a ser criadas; (ii) realizando transferência unilateral de bens imóveis ou títulos da dívida pública para saldar partes da enorme dívida da União; (iii) os juros pagos pelo Estado aos recursos aplicados pela Previdência em títulos públicos foram, não raramente, negativos a partir de 1934; (iv) concessão de anistias fiscais a empresas estatais em débito com a Previdência; (v) por último, e talvez o mais importante dos mecanismos, a criação de dispositivos legais que permitiam que o Estado orientasse a natureza dos investimentos das instituições previdenciárias. Por meio dos decretos-leis 574, de 28/7/1938, e 3.077, de 26/2/1941, a principal agência de financiamento ao setor privado, a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (Creai), passou a dispor de recursos compulsórios provenientes das instituições de Previdência Social. Pelo Decreto-lei 1.834 de 14/12/1939, autorizavam-se os fundos previdenciários a efetuar empréstimos a pessoas físicas ou jurídicas em projetos de reflorestamento, papel e celulose e material bélico”.

³⁵¹ O Decreto nº 72 unificou os IAP’s, com exceção do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) (GENTIL, 2006).

³⁵² Gentil (2006, p. 105) destaca a compreensão de Faleiros quanto às mudanças introduzidas na previdência social, após o golpe de 1964. Segundo Faleiros, essas alterações foram efetivadas pelo governo militar, tendo em vista a sua legitimização no poder, “*já que os direitos sociais dos segurados não modificavam os deveres de*

contribuição quanto o de concessão de benefícios, alcançando-se, simultaneamente, uma racionalização dos custos administrativos” (FARO, 1992, p. 72). Essa reforma foi essencialmente política e administrativa, com a fusão das instituições previdenciárias no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), vinculado ao Ministério do Trabalho, responsável, a partir daí, pelos benefícios previdenciários dos trabalhadores urbanos, como salientado por Gentil (2006)³⁵³.

Essa mudança da previdência foi uma das maiores efetivadas no país, tendo por intento a racionalização da gestão desse sistema, por meio do estabelecimento de controles mais rigorosos na concessão de benefícios e a resolução dos *“problemas financeiros da previdência, cujo déficit era apontado como um dos principais problemas da economia brasileira”* (GENTIL, 2006, p.104)³⁵⁴. É interessante observar que a citação de déficits do sistema previdenciário no país já era utilizado – nesse período –, para justificar as dificuldades pela qual a economia nacional passava. Tem-se a exposição de que os avanços do sistema não foram acompanhados de alterações adequadas na estrutura financeira, em especial no que tange aos prazos de carência necessários para que os novos indivíduos incorporados ao sistema pudessem se tornar beneficiários (NUNES, [s.d] [S.l]). A uniformização dos direitos dos segurados se deu pelo teto dos padrões dos melhores IAPs, sem que houvesse uma contrapartida de aumento das receitas, trazendo com isso maiores dificuldades financeiras ao sistema de previdência (OLIVEIRA *et* TEIXEIRA *In*: SIMONASSI, 2003; ANDRADE, 2003a).

Andrade (2003a, p.75), por sua vez, expõe que o sistema previdenciário, a partir de 1950, passou a vivenciar problemas típicos de sua maturidade, ou seja, as contribuições e os benefícios tendiam a crescer de modo desproporcional: *“entre 1950 e 1960, enquanto os contribuintes crescem na proporção de 100 para 142, os aposentados crescem de 100 para 289 e os pensionistas de 100 para 223”*. O aprofundamento desse problema se deu com a

submissão dos cidadãos. A Previdência Social é um instrumento político não só em épocas de mobilização e democracia, mas também de autoritarismo e controle”.

³⁵³ A fusão dos IAPs não foi efetivada sem resistências, segundo as explanações de Andrade (1999, p.57), em uma nota de rodapé, *“não foram poucos os casos de resistências dos setores dirigentes dos Institutos frente à unificação, sobretudo no nível regional. O caráter da unificação, várias das vezes, foi de uma quase intervenção. [...]”*.

A estrutura do INPS apresentava grande dimensão, ela era formada por 22 superintendências regionais, 288 agências, 505 ambulatórios, 828 consultórios médicos, 27 hospitais próprios e 82.482 servidores (GENTIL, 2006).

³⁵⁴ Em setembro de 1966 tem-se a aprovação do Regulamento Geral da Previdência Social, com a intenção de complementar a LOPS (AFONSO, 2003).

promulgação da LOPS, na década de 60. Esse processo se prolongou até o início da década de 1970, sendo que seus resultados passaram a ser reconhecidos como a ‘crise financeira’ da Previdência Social, vindo à tona no início da década de 80. Essa crise foi dada fundamentalmente por *“um novo padrão de gastos, que elevou a despesa previdenciária para patamares médios de 68% da arrecadação média anual entre os anos de 1950 e 1966, convertendo praticamente a capacidade de geração de excedentes do período anterior em aumento geral das despesas”* (ANDRADE, 2003a, p.75).

É no contexto de mudança do sistema de gestão da Previdência Social que se testemunha uma importante alteração no direito trabalhista: o rompimento do estatuto da estabilidade de emprego depois de 10 anos de serviço, em vigor desde 1943. Como moeda de troca foi criada o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A justificativa dada para esse fato foi a necessidade de adaptação da política social *“às novas condições impostas pelas transformações na estrutura do capital, que exigiam uma mão-de-obra móvel e eficaz”*. (GENTIL, 2006, p.105/6)

A partir da implantação do INPS, em 1967, até o início da década de 80, o sistema previdenciário funcionou como uma política inclusiva, no sentido de atenuar *“as tensões sociais inerentes aos padrões de crescimento econômico altamente excludentes postos em marcha sob o regime militar”* (ANDRADE, 2003a, p.75). Para tal, foram desenvolvidas sucessivas ações, com o intento de estender a cobertura e os benefícios previdenciários:

- integração dos segurados contra acidentes de trabalho ao INPS, em 1967;
- extensão de cobertura previdenciária aos trabalhadores da zona canavieira do Nordeste em 1969;
- criação do Programa de Integração Social (PIS) e O Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) em 1970. Em 1975, esses dois programas foram unificados, criando-se o PIS-PASEP;
- criação, em 1971, do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), para destinação de fundos para a manutenção do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), estendendo-se então a Previdência Social aos trabalhadores rurais de todo o país – com um plano de benefícios inferior ao dos trabalhadores urbanos: 50% do salário mínimo³⁵⁵;

³⁵⁵ Tem-se o estabelecimento de uma solidariedade formal entre a área urbana e rural, por meio do custeio de benefícios, dado que não havia contribuição direta dos trabalhadores rurais. Segundo a exposição de Schwarzer e Querino (In: AFONSO, 2003, p.19), a instituição do PRORURAL no país, um programa de características beveridgeanas, *“apresentou um caráter inovador, ao romper com o vínculo entre o esforço contributivo e o benefício recebido. Como a contribuição da comercialização da produção agrícola não era suficiente para fazer frente aos dispêndios, o financiamento era na sua maior parte feito por meio de um acréscimo na contribuição patronal (mais de 2,4% pontos percentuais), caracterizando assim uma espécie de subsídio cruzado entre os grupos urbano e rural”*.

O Funrural foi implementado por Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, que concedia ao trabalhador rural – aqueles que individualmente ou em regime de economia familiar, dedicavam-se à agricultura, pecuária,

- extensão dos benefícios da Previdência às empregadas domésticas em 1972³⁵⁶, e para os trabalhadores autônomos em 1973³⁵⁷;
- disponibilização de uma renda mensal vitalícia de um salário mínimo para os idosos pobres, com mais de 70 anos, em 1974 (ANDRADE, 2003a; AFONSO, 2003; GENTIL, 2006).

A extensão do sistema de previdência nacional alcançou o conjunto dos trabalhadores urbanos. Isso pode ser constatado no indicador estatístico de cobertura da população economicamente ativa, que “saltou de 27%, em 1970, para 87% em 1980; o maior índice declarado de cobertura da população foi de 96,3% em 1980 [...]”, conforme as colocações de Monteiro (2002, p. 5). Sendo assim, a previdência passou a abranger quase a totalidade das pessoas que exerciam atividades remuneradas no país (NITSCH *et* SCHWARZER; BELTRÃO *et* FERREIRA *In*: MONTEIRO, 2002). A exceção ficou com os trabalhadores do setor informal.

Permanecia, entretanto, a exclusão das camadas mais pobres da população que não contribuem para a previdência social e que ficam sem nenhum acesso a serviços médicos, consolidando-se a desigualdade. O setor privado servia aos ricos, os planos eram para grupos seletos de assalariados e classes médias, os serviços públicos para pagantes da previdência e a “caridade” para os pobres. (GENTIL, 2006, P.106)

A expansão dos serviços de natureza assistencial, também coube ao sistema previdenciário, a partir de meados da década de 60, que passou a se responsabilizar “*não só pela prestação de assistência médica aos segurados da Previdência, como também pela expansão da cobertura dessa assistência, colocando-se na condição de ‘sócio provedor’ do chamado ‘complexo médico-industrial-previdenciário’*”. É a partir desse momento que se tem a expansão da assistência médica individual no Brasil, “*por meio de uma articulação específica entre o Estado e o setor privado de prestação de serviços de saúde*” (ANDRADE, 2003a, p.76).

A consolidação institucional do sistema se deu em 1977 com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), com o propósito de integrar as

pesca e garimpagem – os benefícios de aposentadorias por velhice e invalidez, pensão por morte, auxílio-funeral, serviços de saúde e serviço social. A aposentadoria correspondia, então, a 50% do salário mínimo (MPS, 2007).

³⁵⁶ Lei nº 5.859, de 1972.

³⁵⁷ Lei nº 5.890, de 1973. De acordo com a exposição de Afonso (2003), essa Lei tornou mais ampla a definição de segurado e dos seus dependentes. Pela primeira vez, a companheira (se mantida há 5 anos ou mais), e não apenas a esposa, passou a ser incluída entre os possíveis dependentes. A extensão dos benefícios é complementada pela assistência alimentar, assistência-complementar e serviços de reabilitação física, como assistência reeducativa e readaptação profissional.

funções de concessão e manutenção de benefícios, prestação de serviços, custeio de atividades e programas e gestão administrativa, financeira e patrimonial da previdência e assistência social³⁵⁸. Para que isso fosse alcançado, alguns órgãos foram criados e outros redefinidos, tais como: o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS)³⁵⁹, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS)³⁶⁰, a Central de Medicamentos (CEME)³⁶¹, a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM)³⁶² e a Legião Brasileira de Assistência (LBA)³⁶³ e a Fundação Abrigo Cristo Redentor³⁶⁴. O Funrural e o IPASE foram extintos e a responsabilidade em disponibilizar e manter os benefícios dos trabalhadores rurais e dos servidores públicos foi transferida para o INPS (MPS, 2007; GENTIL, 2006; AFONSO, 2003; FARO, 2002).

Essas mudanças organizacionais ocorridas no Governo Geisel (1974-1979) se justificam, segundo Afonso (2003), em virtude da necessidade em melhor focar as políticas sociais em grupos mercedores de pouca atenção até então. A criação do SINPAS que teve por intento a reorganização e a racionalização para enfrentar aspectos financeiros críticos originados pela expansão dos gastos com assistência médica, segundo Andrade (2003a, p.77), terminou por se configurar como *“reconhecimento formal de que o boom do complexo médico-previdenciário começava a ameaçar o equilíbrio financeiro da Previdência Social, seu principal financiador”*³⁶⁵.

³⁵⁸ Lei nº 6.439, de 1977.

³⁵⁹ O INAMPS ficou responsável pela prestação de serviços de assistência médica, nas áreas rural e urbana.

³⁶⁰ O IAPAS passou a ser responsável pela gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema previdenciário.

³⁶¹ A CEME tinha por responsabilidade a distribuição de medicamentos gratuitamente ou a preço de custo. Esse órgão permaneceu na esfera do MPAS até 1985, quando foi transferida para o Ministério da Saúde (AFONSO, 2003).

³⁶² A FUNABEM tinha por desígnio o atendimento do menor carente.

³⁶³ A LBA teve o seu funcionamento autorizado na década de 40 – 28 de agosto de 1942 –, e sua principal função residiu na proteção à maternidade e à infância, o amparo aos velhos e desvalidos e a assistência médica às pessoas necessitadas (MPS, 2007).

Fleury (1989) expõe que os programas assistenciais da LBA e Funabem tiveram um reforço significativo com sua inserção na previdência, além de terem se expandido do período de 1977 até 1982, apesar das descontinuidades significativas nos períodos de crise financeira, tendo em vista a participação percentual desses dois órgãos no orçamento do SINPAS.

³⁶⁴ Essa fundação era destinada ao atendimento de mendigos e menores abandonados, e foi, em 1988, incorporada à LBA (FARO, 1992).

³⁶⁵ *“A centralização de todo o aparato previdenciário no INPS significou uma expansão inédita do gasto em medicina previdenciária, criando condições de escala para a expansão capitalista da rede de serviços privados, propiciando que o conjunto das empresas médicas expandisse sua capacidade hospitalar e ambulatorial,*

Apesar da criação do SINPAS sinalizar a tendência à adoção de um modelo institucional mais amplo de seguridade, como constatado por Andrade (2003a), o movimento de criação desse sistema não mudou as bases anteriores de sustentação e nem se articulou como um projeto de cidadania universal – cidadania ampla –, como observado por Gentil (2006). Tem-se a continuidade da concepção de cidadania regulada, o que é constatado pela continuidade de um modelo fragmentado e desigual de incorporação social.

Ao ser criado, o SINPAS tomou para si novos encargos sem ter a provisão adequada de recursos para manter o equilíbrio do sistema. Araújo (*In: GENTIL, 2006, p.107/8*) explica as dificuldades que o SINPAS passou:

[...] além de assumir o ônus da previdência dos servidores públicos, com a extinção do IPASE, ainda herdou os vícios que acompanham a trajetória da previdência social no país: ingerência político-partidária, dilapidação do patrimônio, malversação das reservas técnicas, fraudes e sonegação de contribuições que, a partir do mau exemplo da União, foram seguidos por Estados e Municípios.

Além do mais, havia a concessão de anistia de débitos, por meio de vários dispositivos legais, que terminaram por derivar em elevada renúncia de receita. Isso fez com que a tendência de déficit de caixa na previdência social assumisse grandes proporções, vindo à tona no início da década de 80.

Nos primeiros anos da década de 1980, já em pleno período recessivo, vem à tona “a crise da Previdência Social”, num alardeado reconhecimento oficial de que o sistema já se tornava incapaz de sustentar o padrão de gastos montado no período anterior. Contando com o estímulo dos vários escalões do governo, poucos assuntos nas políticas públicas foram tão despudoradamente devassados como a crise da Previdência naquele momento, o que, se de um lado produzia o efeito desejado de gerar a necessária aceitação para medidas contencionistas na opinião pública, de outro serviu também para disseminar a desconfiança sobre a administração pública (ineficiente e irracional) da Previdência, num verdadeiro efeito bumerangue. Tratava-se, evidentemente, de barrar o reconhecimento de uma contradição estrutural engendrada pela própria direção imposta pelo Estado ao conjunto do sistema previdenciário: a crescente expansão da cobertura previdenciária (entre 1967 e 1979), sem assegurar-se alterações no mesmo sentido para a restrita base de sustentação financeira. (ANDRADE, 2003a, p.78).

A crise que se fez presente no sistema foi resultado da conjugação de dois fatores – estrutural e conjuntural. Estrutural pelos motivos já mencionados; e, conjuntural, em função

voltada basicamente para o mercado financiado pelo INPS. Entre 1969 e 1976, os gastos do INPS com assistência ambulatorial cresceram 400%, enquanto na área hospitalar a expansão foi de 184,7%” (BRAGA et PAULA In: ANDRADE, 2003a, p.76/7).

da crise econômica pela qual o país passou no início dos anos 80³⁶⁶ – processo inflacionário e redução da atividade industrial, principal geradora de empregos no mercado formal de trabalho –, que teve efeitos negativos na massa de contribuições previdenciárias, por conta da redução dos salários reais (AFONSO, 2003). O cenário econômico internacional desfavorável pós década de 70 e que perdurou até meados da década de 80 – ruptura do Sistema de Bretton Woods³⁶⁷, no início dos anos 70, trazendo consigo maior instabilidade no mercado financeiro e a cartelização da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), ao promover dois grandes choques dos preços do petróleo³⁶⁸ – foi determinante para a ampliação das dificuldades no país, dado que a elevação das taxas de juros internacionais terminou por ampliar a sua dívida externa.

A ampliação da dívida externa nacional se deu em virtude da escolha de manutenção da expansão econômica nacional – tentativa de continuidade do processo dado pelo ‘milagre econômico’ dado pelo período entre 1968 a 1973, em que o país teve uma taxa de crescimento acentuado, em média 10% ao ano – como estratégia de enfrentamento da crise externa, que se imaginava passageira e, sobretudo, como estratégia de legitimização que o governo militar necessitava para poder se manter no governo³⁶⁹. Tem-se nesse contexto a implementação do II

³⁶⁶ A década de 80 é considerada a ‘década perdida’, em função da profunda crise econômica que o país testemunhou. O produto praticamente se estagnou e a inflação se acelerou. Os anos de 1981 e 1983 são considerados como períodos de grande recessão. Tem-se o esgotamento do modelo de crescimento vigente no país desde os anos 50, isto é, do modelo de industrialização por substituição de importações, comandada pelo Estado (através de investimentos e créditos públicos) e fortemente apoiada no endividamento externo (MILWARD, 2007).

³⁶⁷ A moeda americana – o dólar – deixa de ser a moeda chave do sistema financeiro internacional. Tem-se a mudança do sistema de taxas de câmbio fixa, com mecanismos de flexibilidade e ajustamento para o sistema de taxa de câmbio flutuante (MILWARD, 2003b).

³⁶⁸ Os dois choques dos preços do petróleo nos anos 1973 e 1979, promovido pela OPEP, tiveram efeitos perversos sobre a economia internacional, em virtude dessa *commodity* se constituir em principal insumo para o setor industrial. Os países ricos em resposta ao aumento de seus custos terminaram por ampliar os preços dos produtos industrializados que exportavam. Isso fez com que houvesse uma transferência de parte do ônus do preço do petróleo importado para os países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento (BRUM, 2003). Importa salientar que o Brasil importava mais de 80% de petróleo que ele consumia.

³⁶⁹ A legitimidade dos governos do período militar encontrava-se centrada no desempenho positivo da economia. Na ocasião, a situação política nacional era complicada, pois a crise mostrava os limites políticos do modelo do Milagre Econômico. Tinha-se o momento de transição da presidência e o surgimento de pressões para melhor distribuição de renda e maior abertura política, que terminou por gerar em certo imobilismo no Estado. Nesse contexto, o país tinha dois caminhos a seguir: o ajustamento – que conteria a demanda interna e evitaria que o choque externo se transformasse em inflação permanente e correção do desequilíbrio externo –, ou o financiamento do crescimento – que teria por objetivo a manutenção do crescimento a uma taxa elevada, supondo que a crise externa fosse passageira e de pequenas dimensões. Os dirigentes escolheram seguir o segundo caminho, por meio da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (MILWARD, 2007).

Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)³⁷⁰, levando a economia nacional a ingressar em um período de crescimento denominado de ‘marcha forçada’, por Castro e Souza (1985), em virtude da escolha da opção ‘crescimento-a-qualquer-custo’.

Essa opção pelo crescimento acelerado tendo em vista a conjuntura internacional desfavorável para tal empreendimento, trouxe resultados positivos para o país – dado que se buscou completar o processo de substituição de importações, por meio da expansão da indústria de bens de produção, além de expandir a infra-estrutura econômica do país³⁷¹ –, porém, com custos elevados. O resultado alcançado foi a manutenção do crescimento da economia nacional, em média 6,9% ao ano, em um período de recessão mundial. Nesse sentido, tem-se o adiamento da crise econômica brasileira por mais sete anos, estourando efetivamente em 1981, período marcado pelo processo de transição democrática (MILWARD, 2007) e quando se tem o reconhecimento, sob a perspectiva oficial, da existência do déficit financeiro da previdência social e que se apresentará como herança a ser solucionada pelos governos da Nova República³⁷².

Na década de 80 configura-se o esgotamento do financiamento externo – que representou papel importante na década de 70 –, e a presença de um desequilíbrio fiscal crescente, que se constituíram em alavancas do rápido aumento do endividamento do governo, que derivou na redução da capacidade do governo em executar de políticas de longo prazo.

Teixeira (2004) chama atenção para o fato de que nos anos oitenta ocorreu a quebra do padrão de financiamento da economia brasileira, com a desestruturação dos mecanismos públicos de financiamento, ocasionando forte impacto nas contas da previdência social: a participação da União no custeio do sistema passou de 11% para menos de 5% ao longo dos anos 80. A conjuntura econômica era marcada pela inflação e dívida pública acentuada (GENTIL, 2006, p.109).

A perda de sustentação financeira do sistema previdenciário social se deu em um quadro nacional de recessão econômica, com a presença de altas taxas de desemprego e arrocho salarial. A redução da massa salarial terminou por restringir a arrecadação previdenciária a ela atrelada. Soma-se a isso, a presença de *“fraudes, sonegação, uso indevido dos recursos da previdência social, planejamento precário, problemas administrativos graves*

³⁷⁰ O II PND se insere no Projeto Brasil-Potência, que tem por proposição a transformação do Brasil em potência mundial emergente, *“retirando-o da condição terceiro-mundista e inserindo-o no chamado Primeiro Mundo”*, até término do mandato de Geisel (1974-1979) (BRUM, 2003, p.359).

³⁷¹ Energia hidráulica e nuclear, produção de álcool, transportes e comunicações (MILWARD, 2007).

³⁷² Denomina-se por ‘Nova República’ o período dado a partir de 1985, quando se testemunhou a instalação de um novo regime de governo: civil, após o período de 21 anos de governo militar. O marco desse novo regime foi a Constituição Federal de 1988.

e manipulação política da máquina previdenciária [...]” (GENTIL, 2006, p.108). Foi nesse quadro que se testemunhou uma *“progressiva tendência de queda de qualidade nos serviços de assistência médica, de perda de valor das aposentadorias e de aumento geral da ineficiência do sistema multiplicando-se os casos de sonegação, fraudes e corrupção”* (GENTIL, 2006, p.109).

No início dos anos 80, o INPS entrou em grave crise, que já se configurava desde o final da década anterior, dada a sensível redução na relação entre receitas e despesas. Silva e Médici (1991) identificam raízes dessa crise na grande ampliação do sistema feita nos anos 70, sem que fossem adotadas medidas visando maior eficiência, modernização tecnológica e implementação de novos procedimentos. Segundo Oliveira e Teixeira (1986), este quadro foi agravado pelo aumento da sonegação das obrigações previdenciárias e pela redução das transferências por parte da União (AFONSO, 2003, p.21).

A perda de valor das aposentadorias da Previdência Social terminou por estimular a poupança privada – via previdência privada – com a finalidade de complementar o plano oficial. Em 1977, a Lei 6.435 regulamentou o funcionamento das entidades de previdência privada abertas e fechadas³⁷³. Essa lei *“surgiu na trilha do surgimento e rápido crescimento de vários fundos de pensão ligados principalmente às empresas estatais”*³⁷⁴ (AFONSO, 2003, p.21). O aprofundamento desse estímulo pelas autoridades governamentais se deu na década de 90, por conta da expansão do ideal neoliberal no país.

A manifestação do paradigma neoliberal no Brasil se fez presente no último governo militar – o do General Figueiredo (1979-1985) – ao colocar como eixo central a redução do Estado e a ‘solução’ no mercado. A modernização da previdência vinculada a uma melhor gestão esteve em pauta nesse contexto, quando o governo fez uso de estudos, como os do IPEA, para justificar que o aumento da despesa era maior que o da receita, às vezes sem levar em conta a sonegação, o desemprego e a informalidade. Na ocasião já havia a recomendação pelo FMI, dentro de sua lógica de pensamento único – concepção neoliberal – de que a

³⁷³ A Lei 6.435, de 15 de julho de 1977 e os Decretos 81.402 e 81.240 regulamentaram a previdência privada, dividida em dois modelos – Entidade Aberta de Previdência Privada (EAPP), planos oferecidos pelas instituições financeiras e seguradoras para pessoas que desejam adquirir um plano de aposentadoria complementar, mas não trabalham em empresas que ofereçam esse benefício aos seus funcionários; e, Entidade Fechada de Previdência Privada (EFPP), planos criados por empresas públicas e privadas para seus funcionários, conhecidos como fundos de pensão (MELCHIADES, [s.d] [S.I]).

³⁷⁴ Portocarrero (*In*: AFONSO, 2003) indica que a Lei 6.435 veio atrelada à experiência das duas maiores entidades de previdência então existentes – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) e o Fundo de Pensão da PETROBRÁS (Petros). Vale salientar que a Previ é mais antiga que a previdência social no Brasil, dado que a sua antecessora – a Caixa Montepio dos funcionários do Banco do Brasil – foi fundada em 1904.

solução para o problema da previdência seria a de sua privatização, em fundos de capitalização, na ótica de pagamento da dívida externa, como destacado por Faleiros (2002).

O déficit da previdência em 1983 e 1984 se constituiu em um dos principais problemas de renegociação do Brasil com o FMI, dado que o objetivo na pauta de negociações residiu no corte dos gastos. A política orientadora de toda a receita e despesa pública foi determinada pela exigência desse organismo internacional.

[...] O arrocho na Previdência Social não se fez ostensivamente, mas com cortes de benefícios, controle de internações e aumento das arrecadações através de contribuições sociais. Em 1982 realizou-se a implantação do Finsocial³⁷⁵ de 0,5% incidente na receita bruta das empresas. O governo usou até tropas militares para reprimir as manifestações e impor um reajuste salarial menor que a inflação. Desta forma, aprofundou-se, na crise pós-70, uma articulação entre a política social e a política econômica, com evidente sujeição da primeira à segunda (FALEIROS, 2002, p.39).

Medidas foram tomadas com o propósito de equilibrar as contas públicas – no curto prazo – por meio do aumento das receitas, tornando o sistema previdenciário cada vez mais complexo³⁷⁶. Afonso (2003) indica em sua pesquisa que o agravamento desse quadro se deu com a configuração de uma inadequada tendência que se consolidaria futuramente, com o uso de contribuições como fonte auxiliar de financiamento.

Os anos 80 foram marcados pela transição para a ‘Nova República’. O período militar durou 21 anos, o país esteve sob um regime político em que o poder encontrava-se centralizado na alta cúpula militar. A abertura democrática se deu aos poucos e não foi isento de conflitos – *“houve anistia em 1979, eleições para governadores em 1982, a luta pelas eleições diretas para a Presidência da República em 1984 e a convocação da Assembléia Nacional Constituinte em 1986, com os mesmos congressistas eleitos para a legislatura*

³⁷⁵ O Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), destinado a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter assistencial, relacionados com a alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor foi regulamentado através do Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982. Seus recursos seriam basicamente oriundos de uma alíquota de 0,5% da receita bruta das instituições financeiras, seguradoras e empresas que comercializassem mercadorias; ou 5% do valor do imposto de renda devido para as empresas que comercializassem serviços (AFONSO, 2003).

³⁷⁶ De acordo com os relatos de Afonso (2003, p.22), algumas das medidas adotadas para alcançar o equilíbrio das contas públicas foram: “[...] No último trimestre de 1981 por duas vezes a alíquota do IPI foi majorada para uma série de produtos. Em dezembro, por meio do Decreto-Lei 1.911, o governo obteve autorização para emissão de uma série especial de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), cujo objetivo era cobrir o saldo devedor da previdência junto à rede bancária. Nesse mesmo ano, por meio do Decreto-Lei 1.910, a alíquota de contribuição dos empregadores sofreu expressivo aumento, passando de 15,9% para 18,2%. Em 1982, por meio do Decreto-Lei 1.940 foi criado o Finsocial [...]”.

normal [...]” (GENTIL, 2006, p. 109). As demandas sociais encontravam-se reprimidas e havia uma grande dívida social a ser resgatada.

O primeiro governo civil – Governo Sarney (1985-1989)³⁷⁷ – deu início à Nova República, que teve como pano de fundo a estagflação – a diminuição das atividades econômicas e aumento dos índices de desemprego, além da inflação. A política econômica foi centrada no combate à inflação, que teve a sua taxa anual quadruplicada entre o início de 1985 e o final do ano de 1988 (MILWARD, 2007).

A propalada crise do déficit da Previdência, conforme evidencia Faleiros (2002, p. 41/2), voltou com força nesse governo – *“mediante a política de combate à inflação, o déficit público foi acusado de todos os males do país, acentuando o governo a necessidade de arrocho salarial, privatização, cortes e demissões”*. Ainda de acordo com esse estudioso, tem-se, da mesma forma que no período anterior, forte resistência do Congresso Nacional à adoção desse tipo de política. É pertinente salientar que a convivência com elevadas taxas de inflação, na segunda metade da década de 80, contribuiu para o agravamento do desequilíbrio das contas da previdência. Nos primeiros anos da Nova República – anteriores à aprovação da Constituição – a previdência foi considerada prioridade. Nas gestões dos ministros Waldir Pires (1985-1986), Raphael de Almeida Magalhães (1986-1987) e Renato Archer (1987-1988) ações foram implementadas no sentido de enfrentar a crise da previdência.

A busca pelo saneamento financeiro, durante esse período, foi dada por meio da adoção de várias medidas:

- 1) redução do prazo de retenção dos recursos arrecadados pela rede bancária; 2) antecipação do prazo de recolhimento das contribuições previdenciárias das empresas; 3) aplicação no Banco do Brasil dos saldos de arrecadação previdenciária, gerando recursos adicionais; 4) melhoria e racionalização da gestão financeira do fluxo de caixa; 5) eliminação do teto de contribuição por empregado das empresas e criação de um adicional de 2,5% sobre a folha das instituições financeiras; 6) ações destinadas à recuperação dos controles, combate às fraudes e melhoria da fiscalização. (TEIXEIRA *In*: GENTIL, 2006, p. 110).

Além disso, ocorreu a melhoria dos benefícios de duração continuada. Os principais aspectos dessa melhoria foram evidenciados por Teixeira (*In*: GENTIL, 2006, p.111):

³⁷⁷ José Sarney de Araújo Costa – vice-presidente – assumiu a presidência da República, após o falecimento de Tancredo de Almeida Neves, eleito presidente, pelo colégio eleitoral, que não chegou a tomar posse do cargo. Vale salientar que o contexto de mudança de governo em 1984 foi marcado pelo movimento das ‘Diretas Já’ – um movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas no Brasil – e, pela eleição de forma indireta.

1) retirada da contribuição compulsória sobre os proventos, o que implicou um aumento real para todos os aposentados e pensionistas; 2) vinculação do valor dos benefícios ao Piso Nacional de Salários (PNS) e não ao Salário Mínimo de Referência; 3) recomposição do valor das aposentadorias e pensões com aumentos de até 20%; 4) elevação do piso de benefícios urbanos para 95% do Piso Nacional de Salários; 5) reposição integral, em maio de 1988, da inflação dos últimos doze meses, sem o desconto, portanto, dos 26% de perdas devidas ao Plano Bresser, não contabilizados na inflação oficial e não computados para fins de reajustes salariais.

A busca pelo saneamento financeiro e melhoria dos benefícios pelo governo da Nova República, então, tinha por intento restabelecer a confiança da população no sistema previdenciário social. As medidas tomadas fizeram parte da tentativa de resgate de sua imagem “*perante a opinião pública, em virtude do descrédito existente, inclusive dentro de setores do próprio governo*”, como verificado por Simonassi (2003, p.60) em seu estudo. A Nova República tinha a questão social como ponto central, em relação à Previdência.

O sistema era visto como uma máquina incapaz de cumprir o papel que lhe correspondia por estar impregnado da influência de interesses particulares. Para restabelecer a confiança, a meta era a melhoria do atendimento dos beneficiários, não considerando a prestação de serviços como um favor, mas como um dever do Estado (SIMONASSI, 2003, p. 60).

A criação do Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS) e a universalização do atendimento médico para toda a população, inclusive rural, que passou a dispor de assistência médica nos mesmos moldes da já era prestada ao trabalhador urbano, segundo Gentil (2006), constituiu-se em um grande avanço para o período³⁷⁸. Em 1988, o INAMPS deixou de atuar como “*responsável pela execução das ações de saúde, transferidas para os níveis subnacionais de governo*”. Ficou somente com a “*definição de políticas, o planejamento de ações e o controle e fiscalização dos recursos financeiros repassados pela previdência social aos governos estaduais e municipais*” (GENTIL, 2006, p.111/2).

Ao longo do governo Sarney até a promulgação da nova Carta – em 5 de outubro de 1988 –, foram realizadas emendas na Constituição vigente, de 1967, que estabeleceram dentre outras medidas, as eleições diretas para a sua sucessão, o acesso dos analfabetos ao voto, a autonomia para a criação de partidos políticos. A elaboração de novas Regras para o país, por sua vez, foi efetivada por uma Assembléia Constituinte, eleita em 1986. Essa Carta se constituiu no marco da Nova República. Foi a partir dessas novas Regras, que se obteve a grande mudança na Previdência Social. A Constituição incorporou o conceito de seguridade

³⁷⁸ A criação do SUDS, em 1987, teve por objetivo a estadualização e municipalização dos serviços de saúde, dentro de um projeto mais amplo de reforma sanitária.

social para a cobertura dos riscos de doença, velhice, incapacidade e ‘necessidades sociais’, através da universalização do acesso à saúde, da expansão da Previdência e do estabelecimento de benefícios para idosos e portadores de deficiência.

4.5. Os Novos Direitos Sociais na Nova República: foco na Previdência Social

A Constituição de 1988 é considerada um marco jurídico-político do processo de redemocratização do país. A inclusão de um capítulo, na Carta de 1988, sobre a seguridade social foi o mais importante esforço de modernização da história da Previdência Social brasileira. Estava se dando naquele momento, ainda que apenas no plano da lei, um importante passo para a modernização das relações capitalistas no país (TEIXEIRA In: GENTIL, 2006, p. 113).

O sistema de seguridade social em vigor no Brasil tem por ponto inicial a Carta Magna, promulgada em 1988. Tem-se a instauração de um novo capítulo na história nacional: os novos direitos sociais, em harmonia com as reivindicações da sociedade no bojo da luta democrática, desde o final da década de 70. A Previdência Social se constitui em parte integrante desse sistema, como já pontuado nesse trabalho, em momento anterior.

Com a Constituição de 1988, a Previdência Social entrava para o capítulo da Seguridade Social – concepção inovadora que tratava de implantar um sistema de proteção social mais amplo e inclusivo, no qual os benefícios fossem universalizados e superassem a visão securitária da equivalência contributiva, em que cada um não recebesse apenas de acordo com o que contribuía, mas também de acordo com as suas necessidades. O sistema exclusivamente baseado no ‘Seguro’ reproduzia a profunda desigualdade preexistente, no mercado de trabalho em termos de oportunidades e salários, além de deixar de fora os que não conseguiam inserir-se no mercado de modo formal. (SOARES, 2003, p.118).

A conquista dos direitos previdenciários, tendo em vista a correção das principais desigualdades do sistema previdenciário, encontra-se na Seção III – ‘Da Previdência Social’, do Capítulo II – ‘Da Seguridade Social’, do Título VIII – ‘Da Ordem Social’ – da Carta Magna de 1988, pode ser resumida nos seguintes pontos:

- Uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos: a Constituição acabou com as diferenças do regime urbano e rural. A criação do Regime Geral de

Previdência Social uniformizou e equiparou os benefícios às populações urbanas e rurais. Isso foi dado de forma geral pelo Art.201, §5º;

- Alteração das regras de cálculo do valor o benefício³⁷⁹: dado pelo §3º, V, do Art. 201 – *“Todos os salários de contribuição considerados no cálculo do benefício serão corrigidos monetariamente”*. O cálculo do valor do benefício inicial foi assegurado pelo Art. 202: *“É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente, mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição, de modo a preservar seus valores reais [...]”*.
- Reposição do valor real dos benefícios entre 1979 e 1984: dado pelo Art.58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal – *“Os benefícios de prestação continuada, mantidos pela previdência social na data da promulgação da Constituição, terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, expresso em número de salários mínimos, que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios referidos no artigo seguinte. Parágrafo único: As prestações mensais dos benefícios atualizadas de acordo com este artigo serão devidas e pagas a partir do sétimo mês a contar da promulgação da Constituição”*.
- Estabelecimento de piso³⁸⁰: dado pelo §5º, inciso V, do Art. 201 – *“Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”*;
- Preservação do valor real³⁸¹: dado pelo §2º, inciso V, do Art. 201 – *“É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”*;

³⁷⁹ A prática vigente no autoritarismo considerava os últimos 36 meses de atividade, mas corrigida monetariamente apenas as 24 primeiras contribuições, acarretando redução no valor inicial do benefício ante o valor do salário de contribuição na ativa (FAGNANI, 2005).

³⁸⁰ Uma das desigualdades do sistema anterior era o baixo valor dos benefícios que, no caso dos trabalhadores rurais correspondia a 50% do salário mínimo.

³⁸¹ Antes, os benefícios eram reajustados abaixo da inflação, perdendo poder aquisitivo.

- Vinculação ao salário mínimo: com o mesmo objetivo, o Art.58 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece a vinculação da correção do valor dos benefícios à correção do salário mínimo;
- Abono anual (13º benefício)³⁸²: dado pelo §6º, inciso V, do Art. 201 – “*A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano*”;
- Quanto às regras de habilitação tem-se outro conjunto de dispositivos – o Art.202 –, que apoiado no princípio de seguridade social, assegurou a aposentadoria em três situações – por ‘tempo de trabalho’, por ‘idade’ e ‘proporcionalmente ao tempo de serviço’. É pertinente salientar que em nenhuma dessas possibilidades tem-se a exigência do ‘tempo de contribuição’³⁸³.
 - Aposentadoria por tempo de trabalho³⁸⁴: incisos *II – após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei; III – após trinta anos, ao professor, e, após vinte cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério* ;
 - Aposentadoria por idade³⁸⁵: inciso “*I – aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal*”;

³⁸² Fagnani (2005, p.252) observa que “pela legislação então vigente, o valor do abono era calculado considerando-se a média aritmética dos benefícios dos doze meses do ano, sem correção, o que também acarretava perdas reais”.

³⁸³ Fagnani (2005, p.252), em sua tese, considerou a inexistência de vinculação contributiva como positiva. Entretanto, “*ela deveria ter vindo acompanhada pelo estabelecimento da idade mínima para aposentadoria (55 anos)*”. Ele menciona que não houve “*consenso nas hostes reformistas, para fixar o limite da idade. Sem esse limite foram concedidas muitas aposentadorias precoces*”.

³⁸⁴ Importa observar que o texto constitucional determina como requisito para a aposentadoria a comprovação do ‘tempo de trabalho’, independentemente da contribuição. De acordo com vários autores, a previdência estava em sintonia com o conceito de seguridade social, baseada na responsabilidade compartilhada pelo conjunto dos indivíduos no seu financiamento. De acordo com essa regra, não se exigia idade mínima para a aposentadoria.

³⁸⁵ A novidade residiu na diferenciação entre os trabalhadores rurais e urbanos.

- Aposentadoria proporcional³⁸⁶: dado pelo §1º, inciso III, do Art. 202 – “*É facultada aposentadoria especial, após trinta anos de trabalho, ao homem, e, após vinte cinco, à mulher*”.
- A Contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na administração privada³⁸⁷: dado pelo §2º, inciso III, do Art. 202 – “*Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei*”.
- Quanto aos servidores públicos civis foi redigido um capítulo específico para eles – Título III – ‘Da Organização do Estado’, Capítulo VII – ‘Da Administração Pública’, Seção II – ‘Dos Servidores Públicos Civis’, a Carta passou a garantir as seguintes aposentadorias:
 - Aposentadoria voluntária: seguindo as mesmas regras dos demais trabalhadores urbanos e rurais. Isso foi dado pelo inciso III, do Art. 40: “*a) aos trinta e cinco anos, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais; b) aos trinta anos do efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte cinco, se professora, com proventos integrais; c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço*”;
 - Aposentadoria por invalidez permanente: dado pelo inciso I, do Art. 40 – “*[...] sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos*”;
 - Aposentadoria compulsória: dado pelo inciso II, do Art. 40 – “*[...] aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço*”.

³⁸⁶ A legislação anterior vedava essa possibilidade para a mulher.

³⁸⁷ Essa regra foi favorável aos trabalhadores rurais que, pela legislação anterior, estavam impedidos de poder incluir o tempo trabalhado em regime rural para a obtenção de aposentadoria urbana (FAGNANI, 2005).

A garantia de que os valores da aposentadoria seriam reajustados pelo mesmo indexador e nos mesmos prazos observados para o servidor em atividade foi dada pelo §4º, inciso III, do Art. 40 – *“Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei”*.

É interessante observar que pelas novas Regras tem-se que qualquer cidadão pode filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e receber benefícios com base na legislação pertinente, dado que ela encontra-se inclusive no arcabouço da seguridade social, que consiste em um sistema universal de proteção social. Portanto, tem-se um sistema de seguridade universal para todos! Entretanto, isso não se verifica, dado que como observado no artigo 40, sessão II, capítulo VII, do Título III da Carta promulgada, tem-se a apresentação de um outro sistema, entenda-se especial, não universal, exclusivo para os servidores públicos, que é o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores (RPPS), como bem salientado por Gentil (2006). Ora, isso se contrapõe ao que se pretendia como um sistema de seguridade universal. Tem-se que o encaminhamento do RGPS, da perspectiva legal, conforme os argumentos de Werneck Vianna (2003, p.321), tramitou por vias tortuosas, corroborando para o *“abandono tanto da concepção de seguridade impressa na Constituição como da diretriz constitucional de montagem de um sistema específico para o funcionalismo público”*. Isso pode ser constatado na forma como isso se deu:

[...] Tudo nos termos da lei, a saber: a Lei 8.112, de dezembro de 1990, dispoendo sobre o Regime Jurídico Único dos servidores públicos federais, anunciou que a União manteria ‘um Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família’³⁸⁸; a Lei 8.688, de julho de 1993, estabeleceu alíquotas de contribuição dos servidores públicos civis da União para o Plano de Seguridade do Servidor, ainda que tal plano continuasse a inexistir³⁸⁹; a Emenda Constitucional 20, de 1998, alterou o artigo 40 da Carta, assegurando aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, um ‘regime de previdência de caráter contributivo’, ao mesmo tempo em que, mudando o *caput* do artigo 201, impôs ao componente previdenciário da Seguridade a organização em Regime Geral; finalmente, com o Decreto nº3.048, de maio de 1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social, a classificação em regimes se consolidou, ficando a Previdência Social composta pelo Regime Geral da Previdência Social e pelos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares (VIANNA, 2003, p.320/1).

³⁸⁸ Art. 183, Título VI, “Da Seguridade do Servidor”.

³⁸⁹ Seguindo a nota de rodapé de Werneck Vianna (2003, p.334), *“a mesma Lei determinava ao Poder Executivo enviar o projeto, ao Congresso Nacional, dispoendo sobre o Plano de Seguridade Social do Servidor, o que não ocorreu”*.

Esse quadro possibilita constatar que a legislação “*introduziu uma distorção conceitual, ao denominar de seguridade o plano previdenciário dos servidores públicos*” (GENTIL, 2006, p.125). A configuração de “*dois tratamentos diferenciados no interior da mesma Previdência social – o dos os cidadãos que trabalham no setor privado e os dos cidadãos que trabalham no setor público*” (WERNECK VIANNA, 2003, p.321) traz consigo a ruptura das premissas de universalidade e de equidade apregoadas pela nova Carta, quanto ao sistema de seguridade social.

[...] Não há, no Brasil, pela Constituição, um sistema de previdência composto por dois regimes. A Constituição consigna um sistema de seguridade universal para todos os cidadãos e um sistema especial para o funcionalismo público. A esdrúxula situação criada impede que se perceba esta fundamental diferença: a operacionalização financeira da seguridade é atribuição do INSS; ativos e inativos do serviço público estão a cargo do(s) Tesouro (s) nacional (subnacionais) (WERNECK VIANNA, 2003, p.321/2).

Esse desarranjo conceitual terminou por resultar em desdobramentos desfavoráveis à operacionalização financeira da seguridade social: “*ativos e inativos do serviço público federal, civis e militares, que têm um regime próprio de previdência, com contribuição específica e que, em caso de déficit, deveriam ficar a cargo do Tesouro Nacional, são pagos com recursos da seguridade social*”, como constatado por Gentil (2006, p.125), em seu estudo. Ainda de acordo com essa pesquisadora, independentemente desse processo conturbado de regulamentação (às avessas) dos princípios constitucionais ter sido proposital ou não, foi testemunhada a propagação da “*substituição, dentro do segmento da previdência social, da noção de proteção social derivada do exercício da cidadania pela noção de seguro social, que leva à idéia de arrecadar contribuições e pagar benefícios, de dar acesso na medida e na proporção da contribuição*” (GENTIL, 2006, p.125/6), ao longo do tempo. Foram contrariadas, assim, as aspirações dos constituintes em assegurar o direito a cidadania de forma ampla, o que ocasionou um retrocesso da construção do sistema de proteção nacional, por meio de seu desmonte a partir da década de 90, tendo por pano de fundo a concepção neoliberal. A previdência encontra-se no olho do ciclone – no processo de desmonte do sistema de proteção nacional.

Finalmente se faziam ouvir por aqui os ecos da chamada ‘modernização conservadora’: reformas estruturais de cunho neoliberal, irradiadas a partir dos governos Reagan-Thatcher, centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado (TAVARES et FIORI In: ANDRADE, 2003a, p.81)³⁹⁰.

³⁹⁰ Grifos meus.

4.6. Trajetória em Rota de Demolição da Previdência Social pós-Constituição de 1988

4.6.1. Governo Sarney: a partir de 1988

Assim que a Carta Magna de 1988 foi promulgada, instalou-se no país um clima de ameaças quanto à insolvência da seguridade social, tendo como centro das atenções o sistema previdenciário, dado que ele se constitui no núcleo dessa estrutura de proteção nacional. Isso se deu em função do insucesso em impedir a tramitação do projeto reformista na Assembléia Nacional Constituinte. A partir desse momento tem-se a utilização da estratégia dos setores retrógrados, capitaneados pela presidência da república, de apoiar a “*difusão da tese falaciosa e alarmista de que o país seria ‘ingovernável’ com a nova Constituição*” (FAGNANI, 2005, p.345).

O debate sobre a necessidade de alteração das regras de acesso à previdência social brasileira, bem como sua forma de financiamento, teve início quase que simultaneamente à votação da Constituição de 1988. A constatação desse fato foi dada pelo comportamento adotado pelo Grupo de Trabalho – criado para embasar a reflexão e as propostas a serem discutidas na Constituinte –, ao se manifestar desfavoravelmente à introdução do piso de um salário mínimo para os benefícios. O argumento desse Grupo era de “*que a ampliação dos direitos no campo da proteção social e a concessão do piso de um salário mínimo a todos trabalhadores, inclusive aos rurais que até então não contribuía, não tinham sido garantidas por um volume suficiente de recursos*” (MARQUES *et all.*, 2003, p.111). Nesse sentido, essa equipe deu início à versão de que a previdência estaria imersa em uma problemática crise financeira, em um prazo de tempo muito curto. A versão foi reforçada, mais adiante, pelas projeções realizadas em 1989 pela Secretaria de Estatística e Atuária do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), “*que chegaram a apontar, por exemplo, que o gasto previdenciário poderia representar 14,7% do PIB em 1995*”, de acordo com os relatos de Rios Neto e Paiva (*In: ANDRADE, 1999*).

Como já explorado em momentos anteriores, na construção constitucional do sistema de seguridade social foi prevista a diversificação da sua base de financiamento, entendida como solução para o grave problema da vulnerabilidade da receita previdenciária em face da instabilidade do ciclo econômico. A composição de uma cesta de receitas mais homogênea, reduziria a dependência dos recursos oriundos da folha de salários, como antes da

implementação da Carta de 1988. A opção pela inclusão de contribuições sobre o faturamento e lucro foi dada em função de seu menor grau de sensibilidade às variações cíclicas da economia.

Os constituintes preocuparam-se em reduzir a vulnerabilidade do sistema de seguridade social, cuja base de contribuição sobre a folha de salários havia se demonstrado pró-cíclica, inviabilizando as finanças previdenciárias nos momentos de crise econômica, quando a população mais demandas apresenta. Para tanto, foram diversificadas as fontes de financiamento e a Constituição (FLEURY *et ALVES*, 2004, p.987).

A concretização desse modelo de seguridade social, por sua vez, somente se efetivaria com a criação do orçamento da seguridade social, modalidade de integração de todos os recursos oriundos das distintas fontes, a serem distribuídos entre os três componentes: saúde, previdência e assistência. Vale destacar que as Novas Regras não estabeleceram a forma de operação desse mecanismo, o que possibilitou a especialização das fontes de financiamento em relação ao destino, em direção oposta à lei³⁹¹. Assim, tem-se a continuidade da arrecadação apenas sobre as folhas de pagamentos e os salários dos trabalhadores, como feito outrora, pela previdência social. Nesse caso, justifica-se a existência da crise da previdência, sem levar em conta os preceitos constitucionais que ficaram somente documentados, mas não colocados em prática. Esse acontecimento foi denominado por Fagnani (2005) de ‘desmonte orçamentário’³⁹², –, que foi mais adiante complementado com o ‘desmonte burocrático’, classificado por esse estudioso como estratégias da segunda contramarcha nos rumos da política social nacional, desde o início da Nova República³⁹³.

A ‘operação desmonte orçamentário’ abriu caminho para outra operação a ‘rescaldo’, que tinha em vista a desativação das estruturas burocráticas federais: o ‘desmonte burocrático’. Tem-se que no mesmo ano da promulgação dessas novas Regras, foi iniciado o “*desmonte do SINPAS, criado em 1977, mediante a extinção do Ministério do Trabalho e do*

³⁹¹ A Previdência ficou como a arrecadadora das contribuições advindas dos salários e da folha de salários, “*e foram atribuídos à saúde os recursos das contribuições sobre o lucro (FINSOCIAL e CSLL) — questionadas juridicamente como bi tributação pelos empresários até 1993 — e à assistência foram destinados os recursos sobre o faturamento (Cofins)*”. (FLEURY *et ALVES*, 2004, p.988).

³⁹² Conforme as explanações de Fagnani (2005), a estratégia de ajustamento das finanças públicas às mudanças do texto constitucional fez parte da ‘operação desmonte’, implementada já na elaboração da proposta orçamentária para 1989, que consistiu em suprimir despesas de uma infinidade de programas até então de responsabilidade da União, afetando, especialmente, a área social.

³⁹³ De acordo com Fagnani (2005), as primeiras contramarchas se deram na trajetória da política social federal, no período compreendido entre 1987 a 1989, dados pelo retrocesso da Reforma Agrária, colapso das políticas urbanas, obstáculos à Reforma Sanitária, continuísmo na educação, paralisia do seguro-desemprego, fragmentação da alimentação popular e reforço do clientelismo.

Ministério da Previdência e Assistência Social. Também extintos foram o INPS e o IAPAS, e substituídos pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS); o INAMPS foi transferido para o Ministério da Saúde, até ser extinto em 1993”. (ANDRADE, 2003a, p.79).

Paralelamente ao desenvolvimento das operações tem-se a presença de denúncias de fraudes do sistema de previdência social, em grande escala. O governo não tinha um mecanismo ou uma vontade eficaz de combater essas deturpações, apesar de utilizar inquéritos, investigações, recadastramentos e punições. Nesse cenário, a preocupação da sociedade encontrava-se na política salarial e a do governo com a governabilidade diante da inflação, dado o contexto de recessão econômica (FALEIROS, 2002).

Faleiros (2002, p.45) sintetiza que o governo Sarney, em seu último ano, ficou *“pressionado pelas reivindicações e pela Constituinte e tentou uma reforma mediante o aumento das contribuições e da arrecadação”* – o ajuste fiscal tornou-se o eixo da intervenção macroeconômica do Estado –, *“como tentativa frustrada de eliminar o piso de um salário mínimo para os benefícios da Previdência”*. Fica, portanto, evidente, segundo as palavras de Gentil (2006) que:

No Brasil, o compromisso com uma política keynesiana de defesa do pleno emprego e do gasto social como estabilizadores da demanda agregada e indutores do crescimento, que foi uma das bases do Estado de bem-estar europeu, já não tinha mais eco entre os *police makers*, depois do insucesso de planos heterodoxos de combate a inflação dos anos 80. Havia uma atitude refratária aos mecanismos de intervenção estatal na economia, que se manifestava tanto pelo lado da política fiscal e monetária, quanto da política social.

Todos esses fatores fizeram com que, no momento da implantação dos direitos sociais inscritos na Constituição, se desencadeasse, já no ano de 1989, uma ofensiva contrária a esse processo, sem que surgissem sinais de resistência social e política relevante, diante das ameaças aos direitos sociais recém conquistados (GENTIL, 2006, p.120).

Constata-se que o início do processo de dismantelamento da seguridade social se deu antes mesmo dela ser concluída de fato. Outubro de 1993 se colocava como período limite para a realização da revisão da Carta, promulgada em 1988, pela maioria simples do Congresso eleito em 1990 e várias manobras foram utilizadas com o *“propósito de retardar a efetivação desses direitos e desvirtuar o espírito de alguns determinados dispositivos, embaraçando o processo de regulamentação da legislação constitucional complementar”* (FAGNANI, 2005, p.345). Essa estratégia teve continuidade no governo seguinte – Collor de Mello.

4.6.2. Governo Fernando Collor de Mello e o Governo de Transição de Itamar Franco

Fernando Collor no período de campanha eleitoral para presidência acusava a Previdência Social de ser um ‘sorvedouro de dinheiro’ (FALEIROS, 2002). Vivia-se naquele momento uma forte crise fiscal, inflacionária e política, que terminou por resultar no seu processo de *impeachment*, mais adiante. Foi a partir de seu governo que se deu partida a um longo e contínuo processo de se negar direitos constitucionais, o que Fagnani (2005, p.395) denominou por ‘contra-reformas’ liberais e conservadoras – a “*desestruturação das bases institucionais e financeiras, que foram formalmente esboçadas na Carta de 1988*”. A condução das discussões em torno da previdência brasileira apresentou uma inflexão:

No período que vai de 1990 a outubro de 1992, houve a tentativa de enterrar a então considerada anacrônica Constituição da República através da elaboração de um conjunto de reformas que fariam parte da revisão constitucional prevista para ocorrer em 1993, conforme havia sido previsto no texto da Carta Magna. Ao lado dessa estratégia de preparação da revisão constitucional, o governo se empenhou em obstruir ou desfigurar a legislação constitucional complementar (GENTIL, 2006, p.129).

O governo Collor deu continuidade às ações de seu antecessor, no que se refere as tentativas de impedimento e até mesmo de consumação dos direitos constitucionais, enquanto se aguardava a sua revisão prevista para ocorrer em 1993.

O arsenal de manobras empregado contempla o descumprimento das regras constitucionais, o veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso, a desconsideração dos prazos constitucionalmente estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo, a interpretação espúria dos dispositivos legais e a descaracterização das propostas pelo veto presidencial a dispositivos essenciais (FAGNANI *In*: GENTIL, 2006, p.129).

A estrutura previdenciária dada pelas novas Regras foi duramente criticada por esse governo, em especial, o custeio, o plano de benefícios e a organização administrativa (MARQUES *In*: SIMONASSI, 2003). O maior alvo de crítica residiu no plano de custeio da Previdência, baseado na contribuição social sobre a folha salarial e que, segundo o governo, apresentava dois problemas fundamentais: “*por um lado, a folha salarial tinha um comportamento fortemente pró-cíclico, dessa forma as receitas ficavam muito vulneráveis ao desempenho da economia. Por outro, a contribuição era injusta para o trabalhador, pois o fazia contribuir duas vezes, direta e indiretamente, e para as empresas intensivas em mão-de-obra, as quais perdem competitividade*” (SILVA *In*: SIMONASSI, 2003, p.68). Da

perspectiva da organização administrativa, apontava-se a incapacidade dos governos anteriores em definir uma organização administrativa racional e eficiente, daí a origem dos desarranjos operacionais do sistema (MARQUES *In*: SIMONASSI, 2003).

Essa concepção impôs uma nova agenda, com a incorporação do questionamento acerca da generosidade do sistema previdenciário público, da manutenção de privilégios para alguns setores e de suas distorções gerenciais. Agregava-se, ainda, “uma intensa discussão pública em torno de sua sustentabilidade financeira, devido as transformações significativas no mundo do trabalho e fatores de natureza demográfica (FLEURY *et ALVES*, 2004).

No governo Collor foram tomadas três medidas administrativas polêmicas: a criação do ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) – por meio da extinção do MPAS –, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a instituição do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS)³⁹⁴. A última foi a mais contestada, em função da forma como ela foi implementada: o CNSS ficou atrelado ao MTPS. Ora, essa decisão foi tomada no sentido oposto ao que se compreendia como arcabouço da Seguridade Social, definido pela Carta. As atribuições desse órgão residiam no planejamento, na formulação, coordenação e na supervisão da política nacional de Seguridade e ainda na gestão dos recursos do Seguro desemprego (ANFIP *In*: SIMONASSI, 2003). Também em sentido contrário aos preceitos constitucionais, “*o primeiro presidente eleito no país, pelo voto direto, após trinta anos, transformou o antigo Instituto Nacional de Previdência Social em Instituto Nacional de Seguro Social*”, como salientado por Werneck Vianna (2000, p.11). Como constatado, a reforma administrativa promovida desconsiderou a Seguridade Social. Teixeira (*In*: FAGNANI, 2005), salienta que a mudança efetivada pelo governo federal, ao contrário de constituir o ‘Ministério da Seguridade Social’, optou:

[...] pelo caminho da fragmentação, abandonando o conceito de seguridade e empreendendo uma volta atrás na própria concepção de sistema de proteção social, reforçando a velha idéia de seguro. Reunindo os antigos INPS e IAPAS e um único instituto, que não por acaso chamou de Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e, ademais, colocando toda a estrutura previdenciária sob jurisdição do velho Ministério do Trabalho e da Previdência Social (TEIXEIRA *In*: FAGNANI, 2005, p.411).

³⁹⁴ De acordo com os relatos de Faro (1992, p.73), com a posse do governo Collor, em 1990, “*o MPAS foi extinto, com suas atribuições repartidas entre o Ministério do Trabalho (que voltou a ser denominado Ministério do Trabalho e Previdência Social e que absorveu o IAPAS e o INPS, fundidos no chamado INSS – Instituto Nacional do Seguro Social – e a DATAPREV), o Ministério da Saúde (que absorveu o INAMPS e a CEME) e o recém – criado Ministério da Ação Social (que absorveu a LBA e a FUNABEM)*”.

Quanto ao processamento da legislação complementar, uma etapa decisiva para a consagração dos direitos sociais previstos na Carta Constitucional de 1988, sua ocorrência se concentrou nos dois anos iniciais do governo Collor. Como já mencionado, a intenção desse governo era de impedir ou retardar a consumação desses direitos, enquanto aguardava a revisão constitucional prevista para 1993. É nesse quadro que se presenciou as tentativas de desvincular a correção dos benéficos previdenciários ao salário mínimo:

Seguindo o exemplo de Sarney, em agosto de 1990 o Executivo editou a Medida Provisória nº225/90, desvinculando os benefícios previdenciários e o salário mínimo e estabelecendo a variação da cesta básica, calculada pelo IBGE, como indexador.

Em segundo lugar, em novembro de 1990, o Executivo vetou integralmente o Projeto de Lei nº47/90, que havia sido aprovado pelo Congresso em agosto de 1990, que regulamentava o Plano de Benefícios, Custeio e Organização da Previdência Social. Posteriormente, em dezembro de 1990, o Congresso derrubou esse veto (FAGNANI, 2005, p.411/2).

A regulamentação das leis orgânicas n.º 8.212 e 8.213 – que tratavam, respectivamente, da Organização da Seguridade Social e Plano de Custeio e dos Planos de Benefícios da Previdência Social – se deu “*após um processo intenso de conflitos e barganhas, e em um contexto político em que o Executivo era abertamente hostil ao seu conteúdo reformista original*” (FLEURY et ALVES, 2004, p.992). Tem-se aí a desfiguração do Orçamento da Seguridade Social, que trouxe consigo efeitos perversos nas possibilidades de financiamento da previdência social.

A crise dos 147%, movimento de contestação dos aposentados e pensionistas pelo reajuste dos benefícios previdenciários, ocorrida em setembro de 1991, foi responsável pela instituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que visava apurar as ‘aposentadorias milionárias’ da previdência social e dar destaque ao problema previdenciário na mídia. Esse contexto possibilitou o surgimento de uma ‘janela de oportunidade’ para a “*formação de um novo consenso entre as elites técnicas e burocráticas, < e > foi criada com a revisão da Constituição, prevista por ela própria, através da emenda constitucional n.º 2, que estabelecia a sua realização em 1993*” (MELO, 2002, p.52). Aparecem então as primeiras propostas de revisão. A defesa de mudanças estruturais no sistema previdenciário nacional, com a adoção de um regime de capitalização no país, se articula a partir desse momento.

O conteúdo substantivo das primeiras propostas de reforma da previdência social está fortemente marcado pelo radicalismo característico do governo Collor. As propostas de reforma estrutural do sistema previdenciário, defendidas por diversas instituições nesse período implicavam a privatização do mercado de seguro social, e só adquirem sentido no contexto de autoritarismo e confrontação que marcou aquela

conjuntura, e que conferiu alguma factibilidade a propostas de mudança de caráter amplo e não-incremental (MELO, 2002, p.52).

O governo apresentou, na ocasião, a proposição de uma reforma na previdência, cujo destaque estava na alteração de sua estrutura, e que não foi levada adiante por conta do processo de *impeachment* que sofreu o presidente³⁹⁵. A proposta de reforma da previdência de Collor se constituiu, porém, em ponto de partida para os debates travados nos governos seguintes acerca desse tema. Tem-se, portanto, a criação de uma agenda reformista, de cunho neoliberal, que vai se configurar como pré-requisito para o ajuste fiscal e estabilização da economia, tendo os organismos internacionais como pano de fundo, em momento posterior (FLEURY *et* ALVES, 2004).

O final do governo Collor foi marcado por grande instabilidade política além da insatisfação da maioria da sociedade com as medidas radicais que caracterizaram sua gestão. O seu vice – Itamar Franco – foi alçado ao cargo da presidência em função de sua renúncia. Itamar promoveu uma reforma ministerial, e efetuou a substituição pelo ocupante da cadeira do Ministério do Trabalho e Previdência Social, pelo relator da Comissão Especial para o Estudo do Sistema Previdenciário³⁹⁶, o deputado Antonio Brito, que a pretexto de reforçar as melhorias administrativas, e moralizar e ampliar a eficiência da Previdência (PEREIRA *In*: SIMONASSI, 2003), fez com que o debate sobre a previdência, que com Collor estivera fechado na esfera governamental, fosse aberto a praticamente todos os atores envolvidos com o sistema: intelectuais, políticos, líderes empresariais e sindicais, técnicos, burocratas, associações de classe e aposentados. O resultado obtido foi um dos mais exaustivos estudos já realizados no País sobre matéria previdenciária (SIMONASSI, 2003); sua ênfase, porém, recaía sobre a previdência em sentido estrito, tratando as demais áreas da seguridade de forma separada, e, assim, reiterando o desmonte da concepção constitucional.

³⁹⁵ De acordo com o MPAS (*In*: SIMONASSI, 2003, p.70), a ênfase da reforma esteve na estrutura previdenciária, onde se destacam: o estabelecimento de um regime básico de Previdência; a rediscussão da aposentadoria por tempo de serviço e do seguro por acidentes de trabalho; a criação de uma nova fonte de financiamento menor vulnerabilidade ao ciclo econômico; e, a implementação de um regime de Previdência complementar, facultativo, público e privado.

³⁹⁶ Em janeiro de 1992 foi formada uma Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário no Congresso e, em 1993, instaurou-se o processo de revisão constitucional. “*Nada menos que 17.246 propostas de emendas constitucionais foram apresentadas, deixando de alterar apenas 4 dos então 245 artigos que compunham o texto permanente e os 70 da parte transitória (ANFIP, 1994). Nesse cenário difuso que mais se assemelhava à elaboração de uma nova Constituição, somado a crescentes descontinuidades políticas, a revisão é remetida a um certo ‘limbo’, do qual só sairia no início de 1995, com o envio da Proposta de Emenda Constitucional 21/95, no primeiro governo FHC*” (ANDRADE, 2003a, p.80).

A discussão sobre a reformulação da seguridade social e da previdência com maior ênfase terminou por reunir em duas vertentes as propostas apresentadas: uma em sintonia com os preceitos constitucionais e a outra de caráter neoliberal.

[...] as que consideravam a proteção social como tarefa do Estado e as que a compreendiam como responsabilidade individual do cidadão. Essa última, situada claramente no campo neoliberal, justificava que somente adotando um sistema privado e de capitalização as pessoas teriam estímulo para melhorar seu rendimento e, por consequência, aumentarem sua capacidade de poupança, criando as bases necessárias para a sustentação financeira do desenvolvimento do país. Coerentes com essa visão, defendiam que o financiamento deveria ser unicamente sustentado pelo trabalhador/indivíduo (MARQUES *et all.*, 2003, p.113).

Entre os que defendiam a manutenção da previdência pública, “*havia o debate sobre a pertinência ou não da criação de um sistema previdenciário único, integrando os funcionários públicos federais – bem como os do Judiciário, Forças Armadas, entre outros – e os demais trabalhadores*” (MARQUES *et all.*, 2003, p. 114). Essa proposição acabou sofrendo grande repúdio por parte dos funcionários públicos, dos sindicatos e da Central Única dos Trabalhadores.

O relatório da Comissão Espacial para o Estudo do Sistema Previdenciário apontou quatro pontos que justificavam o descrédito que assolava o sistema previdenciário, segundo MPS/CEPAL (*In: SIMONASSI, 2003, p.73*), e que posteriormente passaram a servir também de justificativas para as propostas reformistas:

- (i) financeiro: o não cumprimento das suas obrigações frente aos segurados, resultado das dificuldades financeiras;
- (ii) administrativo: a falta de racionalidade administrativa e de uma atuação mais rigorosa e correta na fiscalização;
- (iii) político: a necessidade de reorganização da estrutura da Previdência, para um atendimento mais digno aos segurados;
- (iv) ético: a imagem denegrada que o sistema apresentava: ‘incompetente, corrompido e frustrante’.

Além dessas causas internas ao sistema, o Relatório apontava uma outra causa da crise de caráter conjuntural, produto da recessão econômica que assolava o país no período. A justificativa dada era a ligação da receita da Previdência, em sua grande parcela, à folha salarial, que ficava condicionada ao desempenho da economia. Mudanças estruturais eram visualizadas como fundamentais para a solidez do sistema, e passaram a fazer parte da agenda da reforma. Entretanto, “*dada a eminência da Revisão Constitucional, essas foram transferidas para a égide do Congresso Nacional*” (SIMONASSI, 2003, p.76).

O imobilismo de Itamar se deu por conta dele se configurar como um governo de transição. Primeiro, por encontrar-se “*respaldado por um pacto de salvação nacional e pelo conseqüente arrefecimento da oposição no Congresso, o que conferia ao governo características de gestão de transição*”. Tem-se a expectativa dos atores estratégicos do governo Itamar em “*superar a crise institucional aberta com o impeachment, e não que desse início a uma nova etapa de inovações institucionais e políticas, que estavam simbolicamente associadas ao governo Collor de Mello*” (MELO, 2002, p.63). Outro ponto merecedor de destaque refere-se a própria figura de Itamar em lhe faltar liderança, ainda como vice presidente. A conjugação desses dois fatores resultou na não formação de um núcleo articulador que pudesse imprimir direção e unidade às iniciativas reformistas, como salientado por Melo (2002).

4.6.3. Governos Fernando Henrique Cardoso: 1995 a 1999 e 1999 a 2002

As iniciativas reformistas interrompidas no ‘período de transição governamental’ dado por Itamar foram retomadas no primeiro governo FHC. O contexto político-institucional era favorável à introdução da reforma previdenciária na agenda pública, como descrito por Melo (2002, p.69):

O contexto político-institucional em que a reforma entrou na agenda pública estava balizado por dois fatores. Em primeiro lugar, a reforma coincidia com o início da gestão presidencial de FHC, num quadro de coligação eleitoral entre PFL e PSDB. Um Congresso e um presidente recém-eleitos (este último no primeiro turno) apresentavam forte legitimidade para dar início à reforma. O êxito do programa do Plano Real, que permitiu um *boom* do consumo aliado à estabilidade de preços, conferiu grande legitimidade e autoconfiança ao governo. Em segundo lugar, inexistiam constrangimentos eleitorais que inibissem o apoio de parlamentares a propostas impopulares. O fato de as eleições não serem gerais e casadas, como em 1994 (governadores, presidentes, deputados federais e estaduais, e renovação de 2/3 do Senado), mas apenas para prefeitos, reduziu o constrangimento eleitoral, que embora bastante menos relevante em 1996, também foi efetivo, devido ao fato de as eleições serem majoritárias³⁹⁷.

³⁹⁷ De acordo com Melo (2002, p.69), o impacto das eleições serem majoritárias reside no fato dela ser “*maior para o parlamentar porque corta horizontalmente todo o eleitorado. Em contraste, nas eleições proporcionais, o candidato pode ser eleito com votos de algumas constituencies específicas, as quais têm interesses alheios aos temas da revisão constitucional (ex. candidatos de minorias étnicas ou sexuais)*”.

A conjunção desses fatores fez com que o Congresso recém eleito apresentasse grande interesse em promover a reforma. Para tal, o resgate dos argumentos que justificavam a realização da reforma previdenciária do período anterior – de que a crise da previdência derivava de problemas de caráter estrutural, conjuntural e gerencial, e que havia uma estreita relação entre eles (MARQUES *et all.*, 2003),–se tornou indispensável. No início de 1995 ocorreu o encaminhamento da Proposta de Emenda Complementar da Previdência Social, que abarcava o setor privado e o público, compreendendo os funcionários públicos civis, militares e a magistratura – a PEC nº 33/95 –, logo após o envio das reformas de ordem econômica, onde se observou elevada taxa de consenso (MELO, 2002).

A proposta de emenda da previdência, de concepção gerencial-fiscalista, se constituiu em uma “*espécie de moeda de troca, sem a qual supostamente se esgarçaria a confiança dos diversos organismos internacionais na efetividade do ajuste econômico posto em prática pelo governo FHC*” (ANDRADE *In: FLEURY et ALVES*, 2004, p.994). Mudanças no modo de inserção do país na economia mundial, que demandaram numa nova gestão da política monetária e fiscal da economia nacional, estavam em curso. Foi com o Plano Real, em 1994, que se estabeleceu de forma mais clara esse novo padrão de condução da política econômica no país, como salientado por Gentil (2006). Tem-se aí o ponto de partida para uma nova trajetória de submissão das políticas sociais ao plano econômico – política econômica ortodoxa de busca do equilíbrio da situação fiscal do Estado –, que se consolidou no segundo governo FHC e se aprofundou nos dois governos Lula, sendo o segundo ainda atual.

Gentil (2006) destaca que a premência por estabilização da economia nacional fez com que o déficit público fosse tomado pelas autoridades governamentais “*como um dos elementos responsáveis pela inflação e um fator destabilizador das expectativas dos agentes, os quais consideram a sustentabilidade da dívida pública um aspecto relevante para a construção de cenários de avaliação do comportamento do mercado financeiro*”. A geração de superávit primário foi colocada como ponto essencial para a contenção do crescimento da relação dívida pública/PIB. Foi nesse contexto que o discurso do (suposto) déficit do sistema de previdência pública se inseriu em uma perspectiva “*mais abrangente de política econômica segundo a qual, o resultado previdenciário, ao ser tomado como um componente relevante do resultado fiscal negativo do governo central, surge como alvo a ser neutralizado por uma política fiscal de permanente equilíbrio orçamentário*” (GENTIL, 2006, p. 177/8).

As medidas propostas pela emenda tinham por propósito a restauração do equilíbrio fiscal da previdência por meio da introdução de idade mínima para aposentadoria, eliminação

de aposentadorias especiais precoces, mudança do critério de cálculo de anos de trabalho para anos de contribuição, cobrança dos servidores inativos e introdução de contas privadas³⁹⁸. Foram três anos de discussão interna, mas a dificuldade política em aprovar a proposta como um todo terminou por resultar na segmentação da reforma em mini-reformas. Embora insatisfeitos com as limitações da reforma, os conservadores não deixaram de saudá-las. Esclarecedores dessa atitude são os argumentos de que as propostas encaminhadas ao Congresso, na ocasião, eram despidas de qualquer viés ideológico, com o objetivo de buscar a preservação do equilíbrio fiscal e seguir a tendência observada na grande maioria dos países (VARSANO *et* MORA, 2007).

De acordo com esses dois autores, o processo de reforma da previdência, no país, se iniciou efetivamente com a aprovação da Emenda Constitucional n.º. 20 – EC n.º 20/98 – ao estabelecer o aparato legal necessário para o governo promulgar leis que, mais adiante, permitiriam caminhar na direção de uma racionalização maior do sistema e da eliminação das ‘distorções’, tendo por propósitos: o fortalecimento do vínculo entre contribuição e benefício (conferindo um maior equilíbrio atuarial e, conseqüentemente, evitando o uso de recursos ‘genéricos’ no financiamento da previdência); e expansão da cobertura (parte expressiva dos trabalhadores não está coberta); e a busca da homogeneização dos benefícios dos diferentes sistemas (VARSANO *et* MORA, 2007). Com esses sedutores argumentos, não surpreende que a reforma tenha sido aceita sem grandes resistências. Contudo, cabe destacar que a aprovação dessa emenda se deu sem nenhum tipo de debate com a sociedade e com os setores envolvidos³⁹⁹.

A EC n.º 20/98 trouxe mudanças para o Regime Geral de Previdência Social e para os servidores públicos. No quadro, a seguir, são apresentados as principais medidas que alteraram o RGPS, tais como: a substituição da aposentadoria por tempo de serviço por aposentadoria por tempo de contribuição, o fim da aposentadoria por tempo de serviço proporcional, restrição à concessão de aposentadoria especial e eliminação da regra de cálculo das aposentadorias do texto constitucional. Salienta-se que a eliminação dessa regra de cálculo passou a ser objeto de normas infraconstitucionais, abrindo espaço para a criação da lei do ‘fator previdenciário’ no ano seguinte à aprovação dessa reforma.

³⁹⁸ O item referente à introdução de contas privadas foi retirado da pauta, em virtude das reações negativas tanto de aliados quanto da oposição (FLEURY *et* ALVES, 2004).

³⁹⁹ Todas as questões problemáticas da Reforma FHC não encontraram nem canais de expressão nem foros de debate políticos eficazes, na medida em que o Congresso, principal *locus* de discussão e decisão (formal) em torno da Reforma foi totalmente controlado e manipulado pelo então Governo FHC (SOARES, 2003, p.124).

Quadro 07: Mudanças no Regime Geral de Previdência Social – EC n° 20/98

	Situação em 1995	EC nº 20 (Dez. 1998)
Aposentadoria por tempo de serviço (integral)	Após 35/30 anos de serviço (respectivamente – H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 100% do salário de contribuição.	É eliminada
Aposentadoria por tempo de serviço (proporcional).	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% do salário de contribuição + 5% por ano adicional.	É eliminada
Aposentadoria por tempo de contribuição	Não existia	Após 35/30 anos de contribuição (H/M) sem limite de idade.
Aposentadoria por idade (normal)	Idade 65/60 anos (H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% a 100% do salário de contribuição.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido
Aposentadoria por idade (rural)	Idade 65/60 (H/M), ter trabalhado em regime de economia familiar com tempo de serviço rural similar ao tempo mínimo de contribuição urbana. Benefício: um salário mínimo.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido
Base de cálculo dos benefícios (salário de contribuição)	Média das últimas 36 contribuições mensais, no prazo de 48 meses, corrigidas monetariamente	Regra foi eliminada do texto constitucional
Aposentadoria especial para professor(a)	Após 30/25 anos (H/M) e tempo de contribuição mínimo: reposição de 100% do salário de contribuição.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores do nível superior de ensino.
Aposentadoria especial por insalubridade	Após 15, 20 ou 25 anos de serviço, de acordo com o setor de atividade.	Mantido, mas limitado aos trabalhadores que tenham sido efetivamente expostos a situação insalubre.
Piso previdenciário.	Um salário mínimo oficial	Texto da Constituição Federal foi mantido
Teto de benefícios	Teto nominal previsto na legislação infraconstitucional	Teto de R\$ 1.200 corrigido anualmente para preservar o valor real
Tributação de benefícios	Benefícios previdenciários de pessoas com idade de 65 anos ou mais não tributados	Permite tributação de benefícios previdenciários
Proteção de direitos adquiridos	-	Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC nº 20. Pessoas ativas no mercado de trabalho no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; ou b) integralmente na idade de 53/48 com 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº 20; ou c) proporcionalmente à idade de 53/48 anos com 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº 20.
Regra de transição	-	
Seguro contra acidente de trabalho	É tarefa do INSS	É aberto ao setor privado em concorrência ao INSS, requerendo lei específica.
Financiamento da Seguridade Social	Financiamento por meio de: a) contribuição de empregados, empregadores e autônomos sobre o rendimento do trabalho; b) Cofins (sobre o faturamento bruto); c) CSLL (sobre o faturamento líquido); d) outras fontes de menor importância percentual; e) recursos do Tesouro.	a) ampliação da base de incidência da contribuição sobre o rendimento do trabalho a toda renda do trabalho, até mesmo de pessoas sem ocupação permanente. B) alternativa para a base de incidência da Cofins: Receita bruta da empresa; c) possibilidade de alteração de alíquotas de contribuição conforme especificidade regional e/ou potencial de criação de empregos de setor de atividade.
Isenção patronal para entidades filantrópicas	Sim.	Sim
Vinculação de receitas para o RGPS	Não prevista. Vale o princípio da solidariedade na repartição das receitas entre as diversas áreas de Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social).	Receita das contribuições sobre o rendimento do trabalho fica vinculada exclusivamente ao financiamento do RGPS.
Co-gestão da Previdência Social	Gestão em conjunto com a sociedade (empregados, trabalhadores e aposentados).	Gestão quadripartite por meio de conselho com participação da sociedade (empregadores, trabalhadores e aposentados)

No que se refere aos funcionários públicos, essa emenda estabeleceu entre outras alterações:

- Para os funcionários ativos de então passaria a haver uma idade mínima para a aposentadoria, de 53 anos para os homens e 48 para as mulheres, complementada através de regra de transição baseada em ‘pedágios’ sobre o tempo faltante para a aposentadoria por tempo de contribuição (integral e proporcional); e
- os novos entrantes no sistema passariam a estar sujeitos a uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mantida a redução de 5 anos no caso dos professores de primeiro e segundo grau, prevista na Constituição de 1988 (GIAMBIAGI *et all.*, 2004, p.5).

As mudanças efetivadas na previdência pública tiveram por objetivo, segundo o discurso oficial, a busca pela padronização das regras e eliminação de distorções, no sentido de equacionar *“tanto questões de fluxo, relacionadas com limites de idade, fim de aposentadorias especiais, equilíbrio atuarial, previdência complementar, dentre outras, como questões de estoque, colocada pela contribuição dos inativos e pensionistas e o aumento das alíquotas dos ativos e ainda a possibilidade de criação de fundos de ativos para fins previdenciários”* (ORNELAS *In: SIMONASSI*, 2003, p.88). Isso com o pretexto de permitir a *“segregação entre a conta do Tesouro e a previdenciária, bem como possibilitar visibilidade à forma de equacionamento do pesado ônus previdenciário que os entes públicos acumularam, particularmente ao longo dos últimos anos”* (SIMONASSI, 2003, p.88).

A aprovação do ‘fator previdenciário’, por meio da Lei 9.876, em novembro de 1999, constituiu-se na segunda reforma importante realizada no sistema previdenciário após a promulgação da Carta de 1988. A instituição dessa mudança se deu no segundo mandato de FHC. Com essa Lei reforça-se a lógica atuarial, já presente no corpo da Emenda 20, com a introdução de alterações na fórmula de cálculo do benefício. Até então o cálculo era feito com base na média dos últimos três anos, método substituído por uma fórmula que considerava 80% das remunerações mais elevadas obtidas desde julho de 1994 até a data da aposentadoria. Adicionalmente, passaram a ser considerados para a definição do fator previdenciário o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida, tabulada anualmente pelo IBGE⁴⁰⁰.

⁴⁰⁰ Pela nova Lei, os novos beneficiários passariam a ter a sua aposentadoria calculada em função da multiplicação de dois componentes. *“O primeiro é a média dos 80 % maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994, ao invés do critério anterior dos últimos 36 meses. O segundo é o ‘fator previdenciário’, que é um coeficiente tanto menor (maior) quanto menor (maior) o tempo de contribuição e a idade de aposentadoria e calculado a partir de uma fórmula matemática baseada nesses dois parâmetros e na expectativa de sobrevida da pessoa”* (GIAMBIAGI *et. all.*, 2004, p.5/6).

O fator previdenciário é calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevivência e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo a seguinte fórmula (VARSAÑO et MORA, 2007, p.335):

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

onde:

f = fator previdenciário;

Es = expectativa de sobrevivência no momento da aposentadoria;

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

Id = idade no momento da aposentadoria; e

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

A adoção desse mecanismo teve por intento o estímulo ao adiamento do tempo de se aposentar, promovendo, com isso uma economia ao sistema. Sua lógica, bem como o da EC 20, opõe-se aos preceitos constitucionais, na medida em que recoloca a previdência como um mero seguro, distorcendo a concepção de seguridade inscrita na Carta.

A aplicação dessa Lei se dá de forma obrigatória para as aposentadorias por tempo de contribuição e somente quando é vantajoso para o segurado, ou seja, quando é maior do que 1, no caso das aposentadorias por idade. A lei que criou essa nova fórmula de cálculo estabeleceu um período de transição e cinco anos para sua completa aplicação (IPEA, 2007) e para os que já se encontravam aposentados, foram preservados os direitos adquiridos.

É de grande importância atentar para a forma com que se deu a realização dessas reformas. Tem-se, na realidade, uma seqüência temática de mudanças, que termina por criar uma relação de *path dependency* em relação aos desdobramentos futuros. Esse movimento foi levado adiante, no governo Lula. Ao invés de se implementar uma grande reforma, segmenta-se em mini-reformas, tornando mais suave a imposição de perdas que elas impõem – “[...] se é necessário para a conservação da pátria, tire-se a carne, tire-se o sangue, tirem-se os ossos, que assim é razão que seja; mas tire-se com tal modo, com tal indústria, com tal

suavidade, que os homens não o sintam, nem quase o vejam” (VIEIRA In: MELO, 2002, p.77).

Nesse contexto, Melo (2002, p.73) salienta que a *“especificidade da política constitucional – isto é, o desenho e redesenho da Constituição – é o fato de ela representar um jogo dentro de outro jogo (um metajogo numa linguagem técnica)”*. As mudanças constitucionais resultam tipicamente de escolhas institucionais pelos atores coletivos (TSABELIS In: MELO, 2002). No caso nacional, as regras do jogo, *“em matéria não constitucional, favorecem amplamente o Executivo, que pode recorrer ao seu poder de agenda e de veto através de medidas provisórias ou aprovação de matéria com quorum reduzido para votação e deliberação”* (FIGUEIREDO et LIMONGI In: MELO, 2002, p.74).

Melo em seu estudo expõe que uma das características de reformas da previdência é que elas impõem perdas concentradas enquanto seus benefícios são difusos. A dinâmica específica que reformas desse tipo assume foi denominada por Pierson e Weaver (In: MELO, 2002) como a ‘política da imposição de perdas’. Logo, são os perdedores que arcam com os custos das reformas implementadas. São eles: os assalariados, com destaque para os servidores públicos e, principalmente, os aposentados e pensionistas.

4.6.4. Governos Luis Inácio ‘Lula’ da Silva: 2003 a 2006 e 2007 a 2010

Mesmo depois da implantação do fator previdenciário, o tema da reforma da Previdência Social ainda permaneceu em voga. Isso ficou evidente durante a campanha para a eleição presidencial em 2002, dado que esse tema foi objeto de perguntas e questionamentos por diversos formadores de opinião e pela mídia e as proposições dos candidatos tiveram por referência o ‘suposto’ déficit da previdência (MARQUES, 2008). As mudanças até então adotadas no sistema não haviam tido êxito em solucionar o problema, segundo o discurso quase consensual dos candidatos.

Assim que Lula tomou posse, sua opção de política econômica foi de continuidade e aprofundamento da política de seu antecessor, em conformidade com as metas acordadas com o FMI e adotada com o propósito de estabilizar a economia e restaurar a credibilidade ameaçada no mercado financeiro internacional. Foi nesse quadro que se presenciou o

encaminhamento ao Congresso das propostas de reforma previdenciária e tributária, ambas voltadas para a promoção do ajuste fiscal e o aumento da credibilidade internacional do governo. Diferentemente, do que ocorreu no governo que o antecedeu, porém, o governo Lula *“inovou ao instituir diferentes instâncias de negociação das reformas, seja com a sociedade civil, no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), seja com os governadores”* (FLEURY et ALVES, 2004, p. 1002). Dessa forma, seu governo se apresentou como portador do interesse em buscar maior densidade ao processo democrático, reduzindo as pressões dos congressistas por barganhas de cargos e verbas públicas para aprovar as reformas.

Contudo, o governo Lula assumiu o mesmo diagnóstico das finanças previdenciárias dos governos anteriores. Esse foi o ponto de discordância tanto no CDES quanto no Congresso, já que a ANFIP havia apresentado dados que demonstravam que a seguridade social seria superavitária, caso seus recursos não fossem desviados para outros fins. A proposta de enfrentamento do problema pelo governo – Proposta de Emenda Constitucional nº 40, a PEC nº 40⁴⁰¹ –, dado o seu diagnóstico do problema, terminou por divergir do CDES – *“no CDES houve uma forte reação contrária a este diagnóstico, para o qual os problemas do sistema previdenciário estavam circunscritos ao regime próprio, sendo este o único foco da reforma do governo Lula”* (FLEURY et ALVES, 2004, p. 1005).

Os membros do CDES pressionaram o governo por meio da apresentação de proposições que buscavam fontes alternativas para a extensão de direitos previdenciários àqueles que não têm capacidade contributiva própria. O Ministério da Previdência não absorveu as sugestões relativas à inclusão previdenciária e a justificativa dada para isso foi que as *“reformas da previdência e tributária estavam sendo discutidas e tramitavam ao mesmo tempo, a questão da inclusão ficou contemplada na reforma tributária, com a inclusão da renda mínima como direito constitucional, apesar do seu cunho assistencial”* (FLEURY et ALVES, 2004, p. 1005). Por fim, o debate no Congresso resultou na opção de seu relator de remeter a discussão da inclusão social à legislação infraconstitucional, com prazo para que fosse encaminhada pelo Ministério da Previdência. Desse modo, o governo conseguiu evitar a discussão de questões que implicassem *“maior dispêndio da previdência – como benefícios relativos ao trabalho na esfera da reprodução e à inclusão social –*

⁴⁰¹ A PEC nº 40 foi inicialmente encaminhada pelo Ministério da Previdência Social ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a partir de um diagnóstico “onde buscava-se evidenciar a crise financeira decorrente, fundamentalmente, dos encargos com a previdência dos servidores públicos” (FLEURY et ALVES, 2004, p.1002) .

mantendo o caráter contencionista e fiscalista que definiu o espírito da reforma” (FLEURY et ALVES, 2004, p. 1005).

A convocação dos governadores para reuniões de discussão da reforma previdenciária e tributária, diferentemente da atuação do governo FHC, deu-se devido ao fato de serem diretamente afetados – “tanto pelo estrangulamento das finanças estaduais com os encargos previdenciários, quanto pela negociação em torno do pacto federativo e da distribuição dos recursos tributários” (FLEURY et ALVES, 2004, p. 1005). A Carta de Brasília (2003) foi o pacto firmado entre a União e os estados nos temas previdenciário e tributário, revelando o verdadeiro objetivo da reforma, que residia nos chamados regimes próprios, ou seja, os regimes previdenciários dos funcionários públicos (federais, estaduais e municipais)⁴⁰².

A estratégia do governo Lula em buscar a conciliação entre os diversos atores visou a obtenção de um acordo mínimo possível, apesar de todos os signatários do acordo terem se sentido incomodados com o não atendimento pleno de suas reivindicações. Tem-se, portanto, um ato meramente simbólico de demonstrar o caráter democrático do debate acerca dos temas. Esse mesmo espírito conciliador também teve a ‘virtude’ de reduzir os impactos frente aos parlamentares governistas, *“inconformados de votar uma reforma contrária, em muitos pontos, às propostas historicamente defendidas pela oposição. O governo terminou por ter a vitória garantida com os votos da oposição, fato inovador na política brasileira, garantindo maior sustentabilidade da reforma nas fases de discussão subseqüentes no Congresso”* (FLEURY et ALVES, 2004, p.1006).

A PEC n° 40 foi aprovada como Emenda Constitucional n° 41, em dezembro de 2003, dando início a um processo em direção à homogeneização das regras do RGPS e do Regime dos Servidores Públicos. As medidas residem, segundo Giambiagi et all, 2004, p.6/7) em:

- taxar os rendimentos dos inativos⁴⁰³ em 11 % do valor excedente ao teto do INSS;
- fixar um teto igual ao do INSS para as futuras aposentadorias daqueles que vierem a ingressar no setor público após a aprovação da reforma e que trabalhareem em entes que tiverem instituído previdência complementar;
- antecipar imediatamente a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mantida a redução de 5 anos para os professores de primeiro e segundo grau, para recebimento da aposentadoria integral;

⁴⁰² Mais uma, mas sobretudo nessa ocasião, o mito do déficit da previdência foi acionado e amplamente veiculado na mídia, com o intento de obter o apoio da opinião pública. Uma campanha extremamente mitificadora foi deslançada pela grande imprensa.

⁴⁰³ É importante observar que o governo de FHC tentou taxar os rendimento nos inativos do setor público através da Lei 9.783, de 28 de janeiro de 1999. Porém, o governo FHC não logrou êxito na discussão da legalidade da referida lei, que foi considerada inconstitucional (GIAMBIAGI et all., 2004).

- aplicar um redutor de 5 % por ano para aqueles que quiserem se aposentar a uma idade que respeite a idade mínima anteriormente prevista – 53 e 48 anos para homens e mulheres, respectivamente – mas antes dos novos limites de 60 e 55 anos;
- impor um redutor ao valor das novas pensões, em relação ao valor do benefício original, respeitado um limite de isenção, redutor esse fixado em 30 % sobre o valor que exceder o teto do INSS;
- modificar a fórmula de cálculo do benefício, possibilitando que o mesmo seja feito com base na média dos salários de contribuição, em moldes similares ao que ocorre no INSS após a reforma de FHC e não mais com base no salário de final de carreira;
- definir um teto para o valor das aposentadorias, limitado ao máximo salário de cada Poder em cada uma das instâncias da Federação; e
- elevar o teto do RGPS para R\$ 2.400, cujo valor real deve ser mantido após a aprovação da proposta.

A reforma de Lula, em continuidade às anteriores, termina por desmontar o sistema de Seguridade Social do país. No quadro, a seguir, pode-se observar o conjunto de resultados obtidos com as transformações implementadas no sistema previdenciário, a partir da década de 90, tendo como pano de fundo, a concepção neoliberal de políticas sociais:

Quadro 08: Reformas Previdenciárias de FHC e Lula

Reformas previdenciárias de FHC e Lula			
Grupos específicos	Reforma FHC	Reforma Lula	
Ativos	Funcionários públicos	"Pedágio" de 20% sobre tempo remanescente para aposentadoria por TC. Idades mínimas para novos entrantes.	Vigência imediata de idade mínima
	Futuros aposentados por idades (INSS)	Não foram afetados	Não foram afetados
	Futuros aposentados por TC a idades extremamente precoces (INSS)	Foram drasticamente afetados pelo "fator previdenciário"	Não foram afetados
	Futuros aposentados por TC a idades normais (INSS)	Foram moderadamente afetados pelo "fator previdenciário"	Não foram afetados
Inativos	Serviço público	Não foram afetados	Só foi afetado o grupo que na época ganhava acima de R\$2.400 com a taxação de 11% do excedente a esse valor
	INSS	Não foram afetados	Não foram afetados

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Previdência Social constituiu, no Brasil, desde os anos 30, o eixo da institucionalidade organizadora de políticas sociais de âmbito nacional. Pode-se afirmar que foi a partir do sistema previdenciário que as possibilidades de um Estado de Bem-Estar no país começaram timidamente a tomar forma. O longo processo de expansão e consolidação desse sistema de proteção nacional se acelerou nos anos 70, auge da ditadura militar instalada em 1964. Essa conjugação entre autoritarismo no campo da política e ‘generosidade’ no campo social trouxe distorções ao sistema, tanto do ponto de vista do funcionamento das instituições produtoras de políticas sociais, quanto no que concerne às relações entre os atores sociais e os agentes econômicos. O resultado, amplamente diagnosticado nos anos 80, quando a transição para a democracia ganha fôlego, foi um sistema amplo mas ineficiente e regressivo, em termos do seu financiamento e, sobretudo, inócuo em termos da garantia de direitos e da extensão da cidadania.

A promulgação da última Carta Constitucional em 1988, marco da abertura democrática, depois de 21 anos de autoritarismo militar, teve justamente, entre seus propósitos, o resgate da dívida social. O principal mecanismo então pensado para tal resgate foi a construção de um sistema de proteção universal e inclusivo, não mais fragmentado como outrora. A constitucionalização dos direitos sociais estendeu a cidadania a toda população brasileira e institucionalizou, na letra da Lei, o Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

O conceito de Seguridade Social, entendido como “[...] *um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*” (Art.194, CF) e, portanto, muito semelhante àquele adotado pelos países desenvolvidos, como visto no capítulo II, expressou esse intuito de institucionalização de um Estado de bem-estar. Sua essência encontra-se na tentativa de superar a dualidade, presente no sistema previdenciário anterior, dada pela concomitância de duas lógicas distintas: a do seguro e da assistência. A inovação proposta pelas novas regras do país residia na associação dessas duas lógicas. A previdência, fundada na lógica do seguro, passou a ser parte integrante de uma estrutura de proteção maior, a seguridade, que desvinculada da lógica do seguro, se coloca ao alcance de todos os cidadãos brasileiros. Muitos estudiosos do sistema de proteção social brasileiro registraram essa tentativa de institucionalização de um Estado de Bem-Estar Social no país, de concepção

européia – “*universalista, integradora de diferentes políticas, e fortemente apoiada na intervenção estatal*” (WERNECK VIANNA, 2002, p.80) –, durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte.

Essa busca por mudanças na trajetória nacional se expressou, na década de 80, mediante pressões de vários grupos da sociedade, tendo em vista a redução das desigualdades econômicas e sociais existentes no país e a inclusão de grandes contingentes populacionais ao estatuto da cidadania. A Constituição de 1988 representou, assim, o estabelecimento de um novo contrato social, cujo desdobramento seria uma transformação institucional de grande envergadura com base em novas regras (Regras Maiores) de convivência. De fato, a Carta configurou um novo ponto de partida para o jogo nacional, com o que se esperavam mudanças comportamentais dos agentes com vistas à adequação ao novo ambiente.

Contudo, as Regras Maiores se constituem em princípios constitucionais ‘genéricos’, indicativos de caminhos. Com a incorporação do conceito de Seguridade Social, tinha-se por intento o estímulo para a realização de alterações profundas na área da saúde, na previdência social e na própria concepção de assistência social. O objetivo, conforme exposto no capítulo III, era articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente, cristalizando um modelo inteiramente diferente do conjunto de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas existentes até então. Esse era, ou se explicitava como, o desígnio constitucional.

A efetivação da pavimentação do Estado de Bem-estar no Brasil, ou seja, a finalização da construção da estrutura legal da Seguridade Social, se daria por meio da legislação infra-constitucional a ser votada posteriormente à aprovação da Carta. No entanto, o que ocorreu logo em seguida foi uma acentuada demora na tramitação desse processo. Já no início da década de 90, diferentes leis orgânicas, uma para cada setor, finalmente definiriam as condições concretas pelas quais os princípios constitucionais e diretrizes organizacionais iriam materializar-se. Ou seja, a legislação infra-constitucional que deslançou o processo de institucionalização efetiva da seguridade subverteu a concepção consignada da Constituição. Tudo que parecia ser sólido – as Novas Regras –, desmanchou-se no ar!

Um ano depois da aprovação da Constituição o país elegeu, pela primeira vez em quase 30 anos, o presidente da República. Num contexto de mudanças no cenário mundial, crise econômica interna, e desestruturação das alianças políticas que haviam presidido a transição para a democracia, o novo presidente e o congresso então eleitos passaram a revelar suas afinidades com a nova ordem internacional, caracterizada pela prevalência de princípios

neoliberais. A tradicional aversão das elites nacionais à incorporação dos segmentos subalternos à cidadania plena encontrou nesses princípios fonte de renovação. Rearticuladas, passaram a atuar, no plano político, para obstar a concretização do desenho constitucional de seguridade social.

A partir da década de 90, portanto, foram colocadas por terra as aspirações da década de 80 referentes a um amplo sistema de proteção social, em virtude de imposições dessa nova ordem, que revitalizou, com uma nova roupagem, a condição de dependência do país aos organismos internacionais. O grau de liberdade nacional para efetivar ações de peso no campo das políticas públicas reduziu-se sensivelmente, reproduzindo-se, com maior rigor, a subordinação do plano social ao econômico.

É importante observar que o ressurgimento da concepção liberal no ambiente internacional se deu com a crise do capitalismo regulado – keynesiano –, no final da década de 60, e ganhou vigor na década de 70, com o seu declínio. O estancamento do desenvolvimentismo pós Segunda Guerra imposto pela quebra dos acordos de Bretton Woods, as crises do petróleo, as crises de liquidez e a instabilidade do mercado financeiro internacional, e as condições requeridas de integração competitiva dadas pelo processo de globalização e testemunhadas, sobretudo, na década de 90 se constituíram em fatores determinantes para a mudança do cenário internacional. Vários autores responsabilizam a disfunção entre a rigidez da produção em larga escala (e dos compromissos do Estado) e a flexibilização da política monetária pelo declínio do capitalismo fordista. Testemunhou-se, pela primeira vez, uma estagflação no cenário internacional, que trouxe consigo instabilidade de cunho político e econômico aos países. A busca pela redução do processo inflacionário foi realizada por meio da adoção de novas estratégias, que resultaram em crescimento econômico mais lento do que fora presenciado desde o pós-guerra e implicaram expressiva redução do poder das organizações trabalhistas, elevação dos níveis de desemprego e redução das taxas salariais.

Nesse novo quadro, o conjunto de políticas de intervenção do Estado que fora o ‘carro-chefe’ do crescimento econômico do período pós-guerra, passou a ser tratado como uma das principais causas da retração econômica internacional. Por sua vez, o Estado de Bem-Estar social em várias localidades passou a ser questionado, por conta das crises de governabilidade e legitimidade que se fizeram presentes, por conta da adoção de políticas deflacionistas que terminaram por comprometer sua capacidade fiscal. Isso não foi diferente para o Brasil, um país periférico no sistema capitalista, que sentiu os efeitos dessa crise na

década de 80 – ‘a década perdida’ –, e que, por outro lado passava por grandes transformações de caráter político, expressas pelo processo de abertura democrática, no qual se fizeram presentes as demandas sociais, que se encontravam reprimidas e necessitavam ser enfrentadas.

A Carta de 88 se constituiu em marco histórico do novo momento pelo qual o país passava, no sentido de resgatar a dívida social existente. A construção do sistema de proteção social, porém, sofreu uma ruptura no momento de sua finalização, momento de implementação das leis orgânicas que definiriam as condições concretas para a materialização dos preceitos constitucionais, por conta da reconfiguração das estratégias capitalistas de acumulação em um sistema econômico reconhecido como global. A reinserção do Brasil, país de periferia do sistema capitalista, no cenário mundial globalizado, se deu, assim, de modo subordinado às finanças privadas internacionais, por meio da adoção de pacotes terapêuticos para a economia nacional, de concepção neoliberal.

A implantação desses pacotes terminou por impor um novo modelo econômico ao país, que tinha por elementos fundamentais a redução do papel do Estado, o fim das fronteiras, a desregulação dos mercados, as privatizações, o alcance do equilíbrio fiscal e competitividade internacional – enfim, as recomendações constantes no denominado Consenso de Washington. Nesse novo cenário que se descortinou para o país, a partir da década de 90, teve início o processo de dismantelamento do sistema de proteção social, que se tornaria obra inacabada. Foi nesse contexto – político e econômico – desfavorável que ocorreu a regulamentação dos preceitos constitucionais, pela legislação complementar, que terminaria por travar a trajetória de construção do Estado de Bem-estar social no país. Como se procurou mostrar no capítulo IV, a partir desse momento tem-se a instauração do contra-reformismo neoliberal na questão social, opondo-se frontalmente aos princípios estabelecidos na Carta.

Do mesmo modo, como ocorrido em outros países, a postulação de reforma do núcleo duro da seguridade, ou seja, das aposentadorias e pensões, definiu os elementos centrais dos debates em torno do *Welfare State*, como bem salientado por Werneck Vianna (2000). No Brasil, isso se deu por meio da sistemática exposição de uma situação de “crise da previdência”, apregoada no discurso oficial das autoridades governamentais e divulgada para a população com o apoio da mídia. A pretexto de esclarecer a sociedade da urgência da efetivação de reformas, por conta do suposto déficit crescente, com os objetivos de sanear as

finanças e permitir a retomada do crescimento econômico nacional, a imagem da previdência social foi dilapidada.

Importa salientar que o discurso oficial não levou em consideração, em momento algum, o sistema de proteção como um todo, institucionalizado pela Carta de 1988. Como sublinhado por vários pesquisadores, o fato de haver, na realidade, um superávit expressivo e recorrente no orçamento da seguridade nunca foi publicizado. Sobretudo omitiu-se que, diante desse fato, as reformas não se justificariam sob a perspectiva fiscal, dada a amplitude das bases de financiamento. O debate que tem se oferecido à sociedade encontra-se imerso em preceitos técnicos, alijando a população de sua participação, trazendo consigo a sua despolitização. A propagação do discurso que apresenta a ameaça de um déficit crônico juntamente com as transformações demográficas em curso no país, tem por objetivo obter a aceitação, pela população, das mini-reformas da previdência social efetivadas ao longo dos governos ditos democráticos. A população é, assim, “convidada” a dar sua cota de participação, em nome do que seria ‘melhor’ para a nação, sem que seja devidamente esclarecida dos efeitos econômicos e sociais das reformas. Tem-se, na verdade, a imposição de perdas para a sociedade.

O ‘embaraçamento’ do que se compreende por Previdência e por Seguridade Social, no país é notório. O discurso alarmista, que é também uma retórica de desinformação, produziu uma compreensão errônea, por parte de grande parcela da sociedade, de que a previdência se sobrepõe ao sistema de seguridade, omitindo que no papel – na Lei Maior – ela é parte constitutiva do corpo de proteção social nacional. Isso fica evidenciado no debate exposto em torno da seguridade que terminou por se restringir ao tema da previdência, na agenda pública, desde 1992. A Previdência Social por ser o *core* do sistema de proteção nacional foi – e ainda continua – sendo alvo de ataque do ideal neoliberal, por meio de pressões e efetivação de reformas, via emendas constitucionais, ao longo dos vinte anos decorridos da promulgação da Carta Magna de 1988. É nesse “olho do ciclone” que se dá início ao desmantelamento da obra inacabada do sistema de proteção nacional, indo de encontro aos preceitos constitucionais, apesar do mesmo permanecer universal na letra da Lei. *“As instituições não mudam de nome; mudam, sim, de teor, substância e essência”* (BONAVIDES, 2004, p.24).

Também é de grande importância pontuar o mais recente passo dado pelo atual governo – o governo do presidente Lula –, no final de fevereiro de 2008, ao enviar ao Congresso Nacional a proposta de Emenda Constitucional da Reforma Tributária (PEC

233/2008), a pretexto de simplificar, eliminar tributos e acabar com a “guerra fiscal” entre os estados. A proposta em trâmite, ainda que contenha elementos modernizadores do sistema tributário, se aceita na íntegra irá desfigurar o atual esquema de financiamento da Seguridade Social, sepultando o seu orçamento, em função da perda da exclusividade de recursos, inscrita no Art.195 da Constituição Federal de 1988.

Os efeitos desse dismantelamento do sistema de proteção social significam a retroação à situação existente antes da promulgação da última Carta, trazendo perdas para a sociedade. No mercado formal de trabalho tem-se testemunhado a dificuldade de inserção dos trabalhadores, expressa pela ampliação da taxa de desemprego, por conta de questões estruturais e conjunturais, que trazem consigo o processo de degradação do trabalho, o que, por sua vez, termina por amplificar as pressões pela flexibilização das relações e dos direitos trabalhistas. Constatam-se a expansão do número de trabalhadores que se encontram à margem do mercado de trabalho formal, ou seja, o trabalho sem carteira assinada. Isso resulta na redução do recolhimento de recursos para a seguridade social, em virtude da redução da dimensão da folha de pagamento. Por outro lado, tem-se maior dificuldade por parte dos trabalhadores em completar a quantidade de contribuições necessária para que, mais adiante, possam requerer a aposentadoria.

As reformas instituídas pelas emendas constitucionais (EC 20 e EC 40), tanto quanto as mudanças operadas mediante resoluções, medidas provisórias ou leis ordinárias, não tiveram como objetivo reverter a situação de exclusão previdenciária nem tentaram consolidar o acesso aos benefícios típicos do sistema de seguridade. Ao contrário, reforçando o caráter contributivo da previdência, desatrelando-a da seguridade, mantendo o teto relativamente baixo das aposentadorias do Regime Geral e incidindo sobre os chamados regimes próprios dos servidores públicos, criaram claros estímulos ao sistema de previdência privada, não acessível à grande parcela da população e marcado por uma relação íntima com o capital financeiro internacional. Foram reformas, portanto, representativas da aceitação, pelo país, das recomendações dos organismos internacionais.

A adoção de um projeto liberal pelas autoridades governamentais do Brasil, a partir da década de 90, trouxe resultados econômicos e sociais insatisfatórios. De acordo com a corrente de pensamento que defende esse projeto, o chamado *mainstream*, o país não se encontra diante de movimentos regressivos, mas apenas de ‘efeitos sociais indesejáveis’ produzidos por um duro processo “temporário” de ajustamento econômico à ordem global. Nesse quadro, se imporia como imprescindível a adoção de medidas emergenciais de

assistência aos mais pobres, por meio de políticas focalizadas, oferecendo uma face humana ao ajustamento, angariando apoio político ao projeto liberal entre os pobres e reduzindo as resistências às reformas e o risco de convulsão social no país. Esse processo de ajuste associado ao baixo crescimento econômico, que se apresentava como algo transitório no início, termina por assumir um caráter permanente, perdurando até os dias atuais. Isso significa a conformação de um novo padrão, como bem colocado por Gimenez (2007), assentado sobre a redução de direitos e de um projeto de ‘mínimos sociais’, muito distante das aspirações dos anos 80.

Ao longo desse estudo procurou-se salientar a natureza política dos movimentos que resultaram na alteração do desenho constitucional de seguridade social. O próprio conceito de seguridade está longe de ser definido com rigor, na medida em que não constitui uma fórmula e sim a expressão de negociações historicamente levadas a cabo pelos diferentes atores que compõem uma sociedade. A previdência social também, a despeito das características técnicas que pressupõe, representa um pacto entre diferentes atores. Trata-la, portanto, apenas sob a ótica restrita das finanças públicas é desconhecer o papel que os agentes e as instituições têm nos processos econômicos, como sugerido do capítulo I.

Por fim, cabe destacar que apesar da trajetória percorrida pelo Brasil, ao longo do tempo, encontrar-se condicionada pela formação e evolução de suas instituições – *path dependence* –, isso não significa a impossibilidade de reverter essa rota. A desigual distribuição de recursos e o assimétrico poder dos diferentes interesses defrontam-se atualmente com novos atores e identidades criados a partir das transformações ocorridas no país nas últimas décadas. Como se pôde verificar durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987e 1988, momento em a sociedade brasileira se manifestou organizadamente com o intento de reverter o quadro de grandes desigualdades econômicas e sociais existente no país e promover o processo de inclusão social, o país não é tão inerte quanto parece. Nesse sentido, destaco o trecho do discurso de Ulysses Guimarães, quando da promulgação dessa Carta: “[...] a Nação quer mudar. A nação deve mudar. A nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança”.

Espera-se, com esse trabalho, contribuir para o debate acerca da importância da seguridade social no país. Procurou-se analisar o processo de seu desmantelamento, em curso, com uma visão mais abrangente que pudesse refutar a hegemônica corrente do *mainstream*. Para tal a compreensão do ambiente, das instituições e dos atores foram fundamentais. É

notório que qualquer trabalho de pesquisa, considerando suas limitações, não tem um fim em si mesmo. Nesse sentido, novas portas se abrem a novas investigações, que possam dar continuidade ou complementá-lo, com o propósito de aprofundar a reflexão acerca de um tema que não só encontra-se em discussão nos meios acadêmicos e no governo como é de extrema relevância para o país.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRANCHES, Sergio. Questão social, previdência e cidadania no Brasil. *In: GOMES, Angela de Castro (Org.). Trabalho e Previdência: sessenta anos em debate.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 1992.

ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964. *In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989.* Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira.** 2ª edição. São Paulo: Hucitec, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Laços Federativos Brasileiros: Avanços, Obstáculos e Dilemas no Processo de Coordenação Intergovernamental.** Tese de Doutorado em Ciências Políticas. São Paulo: USP, 2000.

AFFONSO, Rui. **A Crise da Federação no Brasil.** *Ensaio FEE.* p. 321-337. Ano 15, nº 02. Porto Alegre/RS: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994.

AFONSO, Luis Eduardo. **Um Estudo dos Aspectos Distributivos da Previdência Social no Brasil.** Tese de Doutorado em Economia. São Paulo: FEA/ USP, 2003.

AGUILAR FILHO, Hélio Afonso de. **O Atraso Econômico e a Matriz Institucional Brasileira – uma abordagem a partir de Douglass North e Raymundo Faoro.** Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico. Curitiba/ PR: Universidade Federal do Paraná, Departamento de Economia, 2004.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e Proteção Social: a experiência brasileira em perspectiva comparada.** Extraído: www.ffch.usp.br Acesso em: 15/01/2003.

ALVES, Maria Abadia da Silva. **Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: o caso do setor automotivo.** Dissertação de Mestrado em Economia. São Paulo: Unicamp, 2001.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo *In: SADER, Emir et GENTILI, Pablo (Orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Disponível em: <http://paje.fe.usp.br/> Acesso: junho de 2008.

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. Estado e Previdência no Brasil: uma breve história. *In: MARQUES, Rosa Maria et al. A Previdência Social no Brasil.* Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003 (a).

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. **(Des)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945-1997 (componentes econômico, demográfico e institucional).** Tese de Doutorado em Demografia. Minas Gerais: FACE/ UFMG, 1999.

ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2005.** Brasília: abril 2003. Disponível em: www.anfip.org.br Acesso em: outubro de 2008.

ANTUNES, Ricardo. **A Desertificação Neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. 2ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

AVELINO, George; BROOWN, David S.; HUNTER, Wendy A. Internacionalização Econômica, Democratização e Gastos Sociais na América Latina, 1980-1999. *In*: HOSCHMAN, Gilberto (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

AZEREDO, Beatriz. **Da Previdência à Seguridade Social: os perigos da transição**. Texto para Discussão, nº 228. Rio de Janeiro: UFRJ/ IEI. Janeiro de 1990.

BACHA, Edmar L. O Plano Real: uma avaliação. *In*: MERCADANTE, Aloísio (Org.) **Brasil pós-Real: a política econômica em debate**. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

BAER, Werner. **A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1977.

BALDEZ, Coryntho. **A Crise Forjada da Previdência**. Entrevista Denise Gentil. Jornal da UFRJ. Ano 3, nº 24. Rio de Janeiro, março de 2007. Disponível em: www.jornal.ufrj.br Acesso em: maio de 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico das taxas de juros fixadas pelo Copom e evolução da taxa Selic**. Disponível em: www.bcb.gov.br Acesso em: outubro de 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e Cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e Cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

BENJAMIN, César. Política Econômica. *In*: SOARES, Laura Tavares; SADER, Emir; GENTILI, Rafael; BENJAMIN, César. **Governo Lula: decifrando o enigma**. São Paulo: Viramundo, 2004.

BONANNO, Alessandro. **A Globalização da Economia e da Sociedade: fordismo e pós-fordismo no setor agroalimentar**. Disponível em: <http://www2.cddc.vt.edu>. Acesso em: julho de 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. **O Financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004: Quem Paga a Conta?** Disponível: www.fnepas.org.br Acesso em: março de 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. A “Reforma” da Previdência e a Seguridade Social Brasileira. *In*: MORHY, Lauro *et al.* (Orgs.). **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/ Gabinete do Reitor: Editora Universidade de Brasília, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acessado em: março de 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **La Politique Macroéconomique Brésilienne (1994-2003) et le Second Consensus de Washington**. *Problèmes d'Amérique Latine* n°53 verão 2004 : 81-104. Disponível em: www.bresserpereira.org.br Acesso em: junho de 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Um Grande Modelo?** In: Encontro Nacional de Economia Política. Florianópolis, 19-20 de junho de 2003.

BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 23ª edição. Petrópolis: Vozes, Unijuí, 2003.

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange. Dinâmica da População Brasileira e Implicações para a Previdência Social. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. **Envelhecimento, Pobreza e Proteção Social na América Latina**. Texto para Discussão, n°1292. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Disponível em: www.ipea.gov.br Acesso em: dezembro de 2007.

CAMARANO, Ana Amélia. **Envelhecimento da População Brasileira: uma contribuição demográfica**. Texto para Discussão, n°858. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. Disponível em: www.ipea.gov.br Acesso em: dezembro de 2007.

CAMARGO, Aspásia. **A Federação Acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática**. Trabalho apresentado no XVI Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu/ MG: 20 a 23 de outubro de 1992.

CANELA, Guilherme. A Cobertura Jornalística das Políticas Públicas Sociais: elementos para debate. In: CANELA, Guilherme (Org.). **Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo**. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. 8ª edição. São Paulo: Editora Pensamento-Cultrix, 2003.

CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente**. 6ª edição. São Paulo: Cultrix, 1998.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense. **Consórcios, Kreise e Relações Intergovernamentais**. Janeiro 2001. Disponível em: www.adenauer.com.br Acesso em: janeiro 2003.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **Keynes and the Reform of the Capitalist Social Order**. Seminários de Pesquisa do Instituto de Economia da UFRJ, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br> Acesso em: janeiro de 2008.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **FHC, Lula e a Desconstrução da Esquerda**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2005. Disponível em: www.ie.ufrj.br Acesso em: setembro de 2007.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. 5ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, João Autto Magalhães; KLEIN, Lúcia Maria Gomes (Coord.). **Pesquisa sobre as Relações Intergovernamentais: o Estado e o município**. 2º edição Rio de Janeiro: IBAM/CPU, 1974.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Interesses, Organizações e Políticas Sociais**. Caderno de Pesquisa, nº14. NEPP/ UNICAMP, 1989.

CECHIN, José; CECHIN, Andrei Domingues. Desequilíbrios : causas e soluções. *In*: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **A Era Vargas: 1. tempo: dos anos 20 a 1945**. CD-ROM. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1996.

COELHO, Vera Schattan P. Poder Executivo e Reforma da Previdência na América Latina. *In*: COELHO, Vera Schattan P. (Org.). **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

COHN, Amélia. A Questão Social no Brasil: a difícil construção da cidadania. *In*: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000.

COHN, Amélia. **Previdência Social e Processo Político no Brasil**. São Paulo: ed. Moderna, 1980.

CONWAY, Eric D. Características dos Ciclones Tropicais. **An Introduction to Satellite Image Interpretation. United States of America**: Johns Hopkins University Press, 1997. Disponível em: www.icesb.ucsb.edu Acesso: outubro de 2008.

COSTA, Nilson do Rosário. **Política Social e Ajuste Macroeconômico**. Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, 18(Suplemento): 13-21, 2002. Disponível em: www.scielo.org Acesso em: maio de 2007.

DEFARGES, Philippe Moreau. **Introduction à la géopolitique**. 2^{ème} édition. Points-Essais. Paris : Le Seuil, 2005.

DE MASI, Domenico. **A Sociedade Pós-Industrial**. 4ª edição. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003

DELGADO, Ignacio Godinho. **Previdência Social e Mercado no Brasil: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira**. São Paulo: LTR, 2001.

DIAS, Mauricio. **Uma Obra Inacabada**. Revista Carta Capital. 8 de outubro de 2008. Ano XV, nº516.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley. **Macroeconomia**. 2ª edição. São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1991.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social.** *In:* Tempo social. Vol. 15, nº2. São Paulo: USP, novembro 2003. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br> Acesso em: julho de 2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. **BRASIL 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis.** *In:* Taller Inter-Regional “Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización”. Santiago, Chile, Mayo 14-16, 2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas.** Caderno de Pesquisa, nº32. NEPP/ UNICAMP, 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas.** Caderno de pesquisa, nº8. NEPP/UNICAMP, 1993.

DUPAS, Gilberto. **A Lógica Econômica Global e a Revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto.** Trabalho apresentado ao Seminário Internacional e a Reforma do Estado. São Paulo, 26 a 28 de março, 1998. Disponível em: www.planejamento.gov.br Acesso em: agosto de 2007.

ESPING-ANDERSEN, G. **O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial.** *In:* Lua Nova, Revista de Cultura e Política, CEDEC, São Paulo, nº35, 1995.

ESTADO e Política Social no Brasil: ensaio de interpretação da história recente. *In:* IX Encontro Nacional de Economia Política. Uberlândia/ MG: 2004

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade.** Tese de Doutorado em Economia. Campinas, SP: IE/ UNICAMP, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Previdência Social: conflitos e consensos.** *In:* Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social. Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. nº11. Julho a dezembro 2002. Brasília, SER Social UnB, 2002.

FARIA, Cláudia Feres. **O Estado em Movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul.** Tese de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2005.

FARO, Clovis de. Breve histórico da evolução do sistema previdenciário. *In:* GOMES, Angela de Castro (Org.). **Trabalho e Previdência: sessenta anos em debate.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1992.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa** – dicionário eletrônico [CD-ROM]. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; Lexikon Informática, 1999.

FERREIRA, Raphael. **A Falsa Crise da Previdência.** Entrevista Denise Gentil. Jornal da UFRJ. Rio de Janeiro, janeiro de 2006. Disponível em: www.jornal.ufrj.br Acesso em: maio de 2008.

FIANI, Ronaldo. Crescimento Econômico e Liberdade: A Economia Política de Douglass North. **Economia e Sociedade**. Volume 11. Nº 1, Campinas, 2002.

FIANI, Ronaldo. **Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North**. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. 2º edição. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FIORI, José Luis. **Estado do Bem-Estar Social: padrões e crises**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: www.iea.usp.br/artigos Acesso em: março de 2007.

FLEURY, Sonia Maria Teixeira. **A Seguridade Social Inconclusa**. In: Rocha, Denise; Maristela Bernardo (Orgs). *A era FHC e o Governo Lula: transição?*. Brasília, INESC, 2004. Disponível em: www.ebape.fgv.br/academico/ Acessado em: março de 2008.

FLEURY, Sonia. **A Seguridade Social e os Dilemas da Inclusão Social**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 39(3):449-69, Maio/Jun. 2005.

FLEURY, Sonia; ALVES, Rosangela. **Reforma previdenciária no Brasil em três momentos**. In: Revista de Administração Pública. Vol. 38, nº 6, Rio de Janeiro: editora FGV, Nov./Dez. 2004.

FLEURY, Sonia. **Novas Bases para a Retomada da Seguridade Social**. Revista Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social, Julho 2003.

FLEURY, Sonia Maria Teixeira. Assistência na Previdência Social: uma política marginal In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira (Orgs.). **Os Direitos (dos desassistidos) Sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

FLEURY, Sonia Maria Teixeira. **Política Social e Democracia: reflexões sobre o legado da Seguridade Social**. Cadernos Saúde Pública vol.1, nº4, Rio de Janeiro, Dez. 1985. Disponível em: www.scielo.br/ Acesso: outubro de 2007.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da; ROQUETE, Cláudio. Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: o Bolsa-Família. In: VIANA, Ana Luíza d'Ávila, ELIAS, Paulo Eduardo M.; IBÁÑES, Nelson (Orgs.). **Proteção Social: Dilemas e Desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005.

FRANCO, Marcus Lima; JORGE NETO, Paulo de Melo. **Guerra Fiscal, Equilíbrio Orçamentário e Bem-Estar: os efeitos do imposto no destino**. Anpec: XXIX encontro nacional, 2001.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, junho de 2000.

FROYEN, Richard T. **Macroeconomia**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FUNDAÇÃO ANFIP. **Reforma Tributária**. Revista de Seguridade Social. Abril/junho 2008, nº 95. Disponível em: <http://www.anfip.org.br> Acesso em: outubro de 2008.

FUNDAÇÃO ANFIP. **Reforma da Previdência**. Revista de Seguridade Social. Outubro/dezembro 2007, nº93 Disponível em: <http://www.anfip.org.br> Acesso em: outubro de 2008.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 17ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

GALA, Paulo. A Teoria Institucional De Douglass North. **Revista de Economia Política**, volume 23, no (90), São Paulo, Abril-Junho/2003a.

GALA, Paulo. A Retórica na Economia Política de Douglass North. **Revista de Economia Política**, volume 23, no (90), São Paulo, Abril-Junho/2003b

GANDRA, Alana. **Mantega afirma que passar de devedor a credor é sinal de robustez econômica**. *Radiobrás, Agência Brasil*. 21 de fevereiro de 2008. Disponível em: www.agenciabrasil.gov.br Acesso: março de 2008.

GARRETÓN, Manuel Antônio; CAVAROZZI, Marcelo; CLEAVES, Peter S.; GEREFFI, Gary; HARTLYN, Jonathan. **América Latina no século XXI: em direção a uma nova matriz sociopolítica**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

GENTIL, Denise Lobato. **A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil**. Disponível em: www.marxismo.com.br Acesso em: julho de 2008.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005**. Tese de Doutorado em Economia. Rio de Janeiro, RJ: IE/ UFRJ, setembro de 2006.

GIAMBIAGI, Fabio. **Reforma da Previdência: o encontro marcado**. 2ª impressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio. **Previdência Social no Brasil: financiamento, diagnóstico e propostas**. In: Fórum Nacional da Previdência Social. Brasília: setembro de 2007 (b). Disponível em: www.previdenciasocial.gov.br Acesso em: junho de 2008. Slides de apresentação.

GIAMBIAGI, Fabio (b). **Rompendo com a Ruptura: o governo Lula (2003-2004)**. In: GIAMBIAGI *et al.* Economia Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio (a). **Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002)**. In: GIAMBIAGI *et al.* Economia Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GIAMBIAGI, Fábio; MENDONÇA, João Luis de Oliveira; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; ARDEO, Vagner Laerte. **Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Texto para discussão, nº1050. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. Disponível em: www.ipea.gov.br Acesso em: dezembro de 2007.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças Públicas**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIMENEZ, Denis Maracci. **A Questão Social e os Limites do Projeto Liberal no Brasil**. Tese de Doutorado em Economia. Campinas, SP: IE/ UNICAMP, março de 2007.

GONÇALVES, Reinaldo. Conciliação e Reforma. *In: MORHY, Lauro et all.* (Orgs.). **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/ Gabinete do Reitor: Editora Universidade de Brasília, 2003.

GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1997.

GUIMARÃES, Ulisses. **Discurso na sessão de encerramento dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte**. Brasília, 05 de outubro de 1988.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 17ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HIRSCHMAN, Albert. **Saída, Voz e Lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e estados**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

HOBBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, n° 55, novembro de 2001.

IBGE. **Séries Estatísticas e Séries Históricas**. Disponível em: www.ibge.gov.br Acesso em: outubro de 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Boletim de Políticas Sociais, n°15, março de 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br> Acesso em: junho de 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Boletim de Políticas Sociais, n°14, fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br> Acesso em: junho de 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Boletim de Políticas Sociais, n°13, edição especial 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br> Acesso em: junho de 2008.

JAMES, Estelle. Novos Sistemas Previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. *In: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. A Economia Política da Reforma da Previdência*. Coleção Previdência Social. Volume 9. Brasília: PARSEP/ MPAS / SPS, 2001. Disponível em: www.previdenciasocial.gov.br Acesso em: novembro de 2007.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Revista de Economia Política, vol. 26, n° 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006 Disponível em: www.scielo.br Acesso em: março de 2007.

KUCINSKY, Bernardo. A mídia de FHC e o fim da razão. . *In: LESBAUPIN, Ivo* (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium Editora, 2005.

LESBAUPIN, Ivo. Apresentação: o desmonte de um país. *In:* LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da Nação: balanço do Governo FHC**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

LEYS, Collin. **A Política a Serviço do Mercado**. Rio de Janeiro: Record, 2004

LUSTOSA DA COSTA, Frederico; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. **Federalismo no Brasil 2000**. *Idéias et Debates*, nº39. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2000.

MADRID, Raúl. Política e Economia nas Privatizações da Previdência na América Latina. *In:* COELHO, Vera Schattan P. (Org.). **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia**. 3ª edição. Rio de Janeiro: LTC, 1998.

MARCUZZO, Maria Cristina. **Keynes and the Welfare State**. Seminários de Pesquisa do Instituto de Economia da UFRJ, 2005. Disponível em: www.ie.ufrj.br Acesso em: janeiro de 2008.

MARQUES, Rosa Maria. **A Previdência Social no Governo Lula – os desafios de um governo democrático e popular**. Disponível em: <http://matisse.univ-paris1.fr> Acesso em: setembro de 2008.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. **O Governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária**. São Paulo em Perspectiva, 18(3): 3-15, julho-setembro 2004. Disponível em: www.seade.gov.br Acesso em: dezembro de 2007.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquilas. **Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma**. *In:* São Paulo em Perspectiva. Vol. 17, nº1. São Paulo: janeiro/ março de 2003. Disponível em: www.scielo.br Acesso em: setembro de 2008.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania e Classe Social**. Leituras sobre a cidadania, v.1. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINEZ, José Maria de S. **Emendas Constitucionais**. Disponível em: <http://br.geocities.com/dunivap/artigosjuridicos> Acesso em: setembro de 2008.

MARX, Karl. **O Capital**. 4ª edição. São Paulo: Brasil, 1966.

MASCARENHAS, Gabriela. **Reforma Tributária não prejudica a Seguridade, diz Bernard Appy**. Disponível em: www.ptnacamara.org.br/noticia Acesso em: abril de 2008.

MATAIS, Andreza. **Líder de Lula prepara pedido de uma nova Constituinte**. *Folha de São Paulo*. São Paulo: 14 de outubro de 2008. Disponível em: www.folha.uol.com.br Acesso: outubro de 2008.

MATIASCIC, Milko. Previdência, Crise Fiscal e Questão Social no Brasil: notas introdutórias. *In:* MORHY, Lauro *et al.* (Orgs.). **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/ Gabinete do Reitor: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MATIJASCIC, Milko. **Financiamento, Crise e Reforma da Previdência nos Anos 1990 e 2000: do consenso ao dissenso.** In: Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social. Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. n°11. Julho a dezembro 2002. Brasília, SER Social UnB, 2002.

MELCHÍADES, Mônica Gonçalves. **Estudo da Previdência Privada no Brasil: sistema aberto.** [s.d] [S.l.]

MELO, Marcus André. **Reformas Constitucionais no Brasil – instituições políticas e processo decisório.** Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

MELO, Marcus André Campelo de; SILVA, Pedro Luiz Barros. **Reforma da Seguridade Social no Brasil.** Caderno de Pesquisa, n° 39. NEPP/ UNICAMP, fevereiro de 1999. Disponível em: www.nepp.unicamp.br Acesso: abril de 2008.

MERCADANTE, Aloizio. **Brasil: primeiro tempo, análise comparativa do governo Lula.** São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2006.

MESA-LAGO, Carmelo; MULLER, Katharina. Política e Reforma da Previdência na América Latina. In: COELHO, Vera Schattan P. (Org.). **A Reforma da Previdência Social na América Latina.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MILWARD, Julianne Alvim. **Economia Brasileira Contemporânea.** Rio de Janeiro: UGF/UEAD, 2007.

MILWARD, Julianne. **Empreendedorismo Nacional sob a Perspectiva de Gênero: uma abordagem macro.** Monografia de Graduação em Administração. Rio de Janeiro: USU, 2006.

MILWARD, Julianne Alvim. **Finanças Internacionais.** *Mimeo*, 2003 (b). Disponível em: http://br.groups.yahoo.com/group/MaterialdeApoio-Prof_Julianne_Milward Acesso em: maio de 2008.

MILWARD, Julianne Alvim. **Federalismo Fiscal: uma análise das relações intergovernamentais quanto ao atendimento das demandas sociais, o caso brasileiro.** Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 2003 (a).

MILWARD DE AZEVEDO, Julianne Alvim. **Análise de Políticas Públicas Quanto ao seu Design: Um Estudo de Caso.** In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. São Paulo/ SP, 21 a 24 de setembro de 2003.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Histórico da Previdência Social.** Disponível em: www.mpas.gov.br Acesso em: setembro de 2008.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Previdência Social.** Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br> Acesso em: outubro de 2008.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Panorama da Previdência Social Brasileira.** 2° edição. Brasília/ DF: MPS, SPS, SPC, ACS, novembro de 2007. Disponível em: www.mpas.gov.br Acesso em: julho de 2008.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL/ SECRETÁRIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Diagnóstico do Sistema Previdenciário Brasileiro**. Brasília: MPS, SPS, 2003. Disponível em: www.previdenciasocial.gov.br/reforma/arquivos/diagnostico_prev2.ppt Acesso em: dezembro de 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br> Acesso: outubro de 2008.

MIRANDA, Elflay. A Mundialização Financeira frente ao Neoliberalismo *In: Em Tese*. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol. 2, nº 1 (2), janeiro-junho/2004, p. 41-51. Disponível em: www.emtese.ufsc.br . Acesso: junho de 2007.

MONTEIRO, J. Cauby S. **Desenhos Institucionais e Reforma da Previdência Social**. *In: 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*. 28 a 31 de julho de 2002. Niterói/ RJ: UFF, 2002. Disponível em: www.cienciapolitica.org.br Acesso em: janeiro de 2008.

MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. **Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: some facts of the nineties**. Texto para Discussão nº 854. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

MORAES, Reginaldo C. **Reformas Neoliberais e Políticas Públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 13-24. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: agosto de 2007.

MORAIS, José Micaelson Lacerda. **Mudança Institucional e Desenvolvimento: uma abordagem institucional-evolucionária da política industrial do Estado do Ceará**. Tese de Doutorado em Economia. Rio de Janeiro: IE/ UFRJ, julho de 2006.

MORAIS, José Micaelson Lacerda; MILWARD, Julianne Alvim. **Por uma Economia Política Institucionalista: considerações sobre Estado e institucionalização de políticas industriais**. *In: XI Encontro Regional de Economia (ANPEC/ NE)*. Ceará, Fortaleza, 2006.

MORAIS, Lecio. **Proposta tributária avança, mas ainda é limitada**. Disponível em: <http://diap.ps5.com.br> Acesso em: março de 2008.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980.

NAKAGAWA, Fernando. **1º Vez Brasil vira Credor Internacional**. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 22 de fevereiro de 2008. Disponível em: www.mre.gov.br Acesso em: março de 2008.

NAKATANI, Paulo. **A crise atual do sistema capitalista mundial**. Disponível em: www.vermelho.org.br Acesso em: maio de 2008.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. *In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

NORTH, Douglass C. **Economic Performance through Time**. The American Economic Review, Volume 84, Issue 3 (Jun., 1994), p. 359-368

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. **Structure and Change in Economic History**. New York: W. W. Norton & Co., 1981

NOVELLI, José Marcos N. **A Continuidade da Política Macroeconômica entre o Governo Cardoso e o Governo Lula: uma abordagem sócio-política**. Disponível em: netx.u-paris10.fr/actuelmarx/cm5/com/MI5_Eco_Novelli.doc Acesso: fevereiro 2008

NUNES, Milton José. **A Crise da Previdência Social no Brasil**. [s.d] [S.l.]

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. **Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas**. In: Tempo social. Vol. 15, n°2. São Paulo: USP, novembro 2003. Disponível em: www.fflch.usp.br Acesso em: julho de 2007.

OLIVEIRA, Mauricio. **Reforma Tributária: princípios, conceitos e mudanças necessárias**. Disponível em: www.cobap.org.br/ Acesso em: maio 2008

PACHECO FILHO, Calino. **Déficit da Previdência: a verdade que se encerra**. Disponível em: www.direitoshumanos.net Acesso em: janeiro de 2008.

PASSARINHO, Paulo. **A Reforma Tributária de Lula**. Correio da Cidadania. 06/04/2008. Disponível em: www.correiocidadania.com.br Acesso em: maio de 2008.

PENFOLD-BECERRA, Michael. Introducción. In: **Gerenciando las Relaciones Intergubernamentales: experiencias en América Latina**. BOZZI, Sonia Ospina; PENFOLD-BECERRA, Michael (Editores); SOTO, Paulina (Coord.). National Association of Schools of Public Affairs and Administration – Naspaa. Nueva Sociedad: Venezuela, 2002.

PEREIRA, J. **Reforma Tributária ataca Sistema Social**. Disponível em: www.brasilefato.com.br/v01/agencia/entrevistas Acesso em: abril de 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Sociais: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo, Cortez, 2000.

PIMENTEL, Carolina. **Lula defende reforma política com financiamento público de campanhas eleitorais**. *Radiobrás, Agência Brasil*. 26 de agosto de 2008. Disponível em: www.agenciabrasil.gov.br Acesso em: setembro de 2008.

POCHMANN, Marcio. **Proteção Social na Periferia do Capitalismo: considerações sobre o Brasil**. São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 3-16, 2004.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTELA, Fábio; ESCOSTEGUY, Diego. **Constituição**. Revista Veja. 8 de outubro de 2008. Ano 41, nº40.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Biografia do Presidente**. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br> Acesso em: agosto de 2008.

RECEITA FEDERAL/ MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Taxa de Juros Selic**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/pagamentos/jrselic.htm> Acesso em: setembro de 2008.

RECEITA FEDERAL/ BRASIL. **Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira**. Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br Acesso em: setembro de 2008.

REIS, Carlos Nelson dos; PERUZZO, Juliane Feix. **Sistema de Proteção Social e Modernização Produtiva: notas preliminares sobre seus impactos em Caxias do Sul**. Disponível em: www.fee.rs.gov.br Acesso em: janeiro de 2008.

REIS, José Guilherme; URANI, André. Uma Visão Abrangente das Transformações Recentes no Brasil. *In*: URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio; REIS, José Guilherme (Orgs.). **Reformas no Brasil: balanço e agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

REZENDE, Fernando Antônio; AFONSO, José Roberto. **The Brazilian Federation: facts, challenges and perspectives**. Trabalho apresentado no International Conference on Federalism na Stanford University, 6,7 de junho de 2002.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. **A construção do sistema de proteção social no Brasil: avanços e retrocessos na legislação social**. Disponível em: www.sisnet.aduaneiras.com.br Acesso em: março de 2008.

ROBBINS, Stephen Paul. **Administração: mudanças e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROBERTS, B. R. **A Dimensão Social da Cidadania**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Nº33. Ano 12. Fevereiro de 1997.

RONCAGLIA, Daniel. **Espírito de 1988: excesso de emendas não atingiu essência da Constituição**. *In*: Revista Consultor Jurídico, 9 de outubro de 2008. Disponível em: www.conjur.com.br Acesso: outubro de 2008.

SADER, Emir. Política Nacional. *In*: SOARES, Laura Tavares; SADER, Emir; GENTILI, Rafael; BENJAMIN, César. **Governo Lula: decifrando o enigma**. São Paulo: Viramundo, 2004.

SALVADOR, Evilásio. **Proposta de Reforma Tributária muito aquém da Justiça Social**. Disponível em: www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos Acesso em: abril de 2008.

SAMPAIO OLIVEIRA, Murilo Carvalho. **Pós-Fordismo e Reflexos nos Contratos de Trabalho**. Disponível em: www.calvados.c3sl.ufpr.br . Acesso: julho 2008.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do Século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, Suzy. **Direto no Túnel do Tempo: novas tecnologias, fordismo e pós-fordismo nas comunicações no Brasil**. Disponível em: www.comunica.unisinos.br. Acesso em: julho de 2008.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SENADO FEDERAL/ BRASIL. CPMF: **Tributo começou a ser cobrado em 1993 como imposto provisório**. Disponível em: www.senado.gov.br Acesso em: setembro de 2008.

SICSÚ, João. **Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 311-327, jul./dez. 2003. Disponível em: www.eco.unicamp.br Acesso: julho 2007.

SIMONASSI, Aloysio Augusto. **Estudo dos Problemas Gerenciais, Estruturais e Conjunturais da Previdência Social do Brasil: 1985 a 1998**. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. Florianópolis/ PR: UFSC, 2003.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. *In*: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SOARES, Laura Tavares. **Globalização e o Papel do Estado na Proteção da Vida**. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br> Acesso: janeiro de 2008.

SOARES, Laura Tavares. Retomando o Debate da Reforma da Previdência. *In*: MORHY, Lauro *et al.* (Orgs.). **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/ Gabinete do Reitor: Editora Universidade de Brasília, 2003.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

SOBRINHO, Wanderley Preite. **Gilmar Mendes diz que texto da Constituição é muito analítico e repetitivo**. Folha de São Paulo, 4 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br> Acesso em: outubro de 2008.

SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988**. *In*: Revista de Sociologia e Política. Curitiba, junho 2005, p.105-121.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula**. São Paulo: Altas, 2007.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the Public Sector**. 3ª edição. New York: W. W. Norton, 2000.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, Fundação Perseu Abramo, 2002.

TAFNER, Paulo. Seguridade e Previdência: conceitos fundamentais. *In*: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio. Introdução. *In*: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

TAVARES, Maria da Conceição. O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente. *In*: BELLUZO, Luis Gonzaga M.; COUTINHO, Renata. (Orgs.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. V.2. São Paulo: Brasiliense, 1983.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Flexibilização Organizacional: mito ou realidade?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

VARSANO, Ricardo; MORA, Mônica. Financiamento do Regime Geral de Previdência Social. *In*: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

VIANA, Ana Lúcia d'Ávila & LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção Social: introduzindo o debate. *In*: VIANA, Ana Luiza d'Ávila, ELIAS, Paulo Eduardo M. & IBANES, Nelson (Orgs.). **Proteção Social: Dilemas e Desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Glossário da Disciplina: Políticas e Perspectivas de Proteção Social**. Disponível em: www.enap.gov.br Acesso em: agosto de 2008.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **A Nova Política Social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?** *Mimeo*, 2008.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. *In*: VIANA, Ana Luiza d'Ávila, ELIAS, Paulo Eduardo M.; IBANES, Nelson (Orgs.). **Proteção Social: Dilemas e Desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005 (a).

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil**. Laboratório de Economia Política da Saúde/ UFRJ, julho 2005 (b). Disponível em: www.enap.gov.br Acesso: março de 2007.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Estado, Sociedade e Cidadania**. Laboratório de Economia Política da Saúde/ UFRJ, julho 2005 (C). Disponível em: www.enap.gov.br Acesso: março de 2007.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. Reforma da Previdência: missão ou oportunidade perdida? *In*: MORHY, Lauro *et all.* (Orgs.). **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/ Gabinete do Reitor: Editora Universidade de Brasília, 2003.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Que Reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade**. *In*: Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social. Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. n°11. julho a dezembro 2002. Brasília, SER Social UnB, 2002.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998, 2ª edição novembro de 2000.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia. As armas secretas que abateram a seguridade social. *In*: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Benefícios Privados, Vícios Públicos: considerações sobre o liberalismo à brasileira**. Texto para Discussão, nº271. Rio de Janeiro: UFRJ/ IEI, 1991.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Nem Leviatã nem moinho diabólico: notas para pensar a crise (e as perspectivas, sobretudo) da política social**. Texto para Discussão, nº247. Rio de Janeiro: UFRJ/ IEI, 1990.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira; AZEVEDO DA SILVA, Beatriz. Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada. *In*: **A Política Social em Tempo de Crise: articulação institucional e descentralização**. Volume III – Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras. MPAS/ CEPAL: Brasília: 1989.

ZANINI, Fábio. **Lula culpa países ricos pela crise e diz que PAC não pára**. Folha de São Paulo, 17 de outubro de 2008. Disponível em: www.folha.uol.com.br Acesso em: outubro de 2008.

ANEXOS

ANEXO 1

Financiamento da seguridade social

Fontes de financiamento da seguridade social

Contribuição	Base de incidência	Alíquota
Contribuições dos empregados	Salário bruto até o teto de cerca de 10	7,65% até 3 SCs
	salários de contribuição (SCs)	8,65% de 3 SCs a 3 SCs
		9% de 3 a 5 SCs
		11% de 5 a 10 SCs
Contribuições dos empregadores	Folha salarial	20% sobre o total (incluindo autônomos)
		1% a 3% para acidentes de trabalho
		15% ao contratar autônomo
Contribuições de autônomos (contribuintes individuais)	Classes de rendimentos até o teto de 10 SCs	20% sobre a classe de rendimentos subdividida em múltiplos do SC
Contribuições de segurados especiais rurais, pesca e mineração (economia familiar)	Resultado da comercialização da produção	2% com mais 0,1% a título de acidentes de trabalho
Contribuições para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	Valor adicionado, faturamento; isenção para instituições financeiras	Valor adicionado de 7,6% ou via lucro presumido; 3% do faturamento
	Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL)	Lucro líquido das empresas. Lucro presumido 32% (com Imposto de Renda)
Repasse da União (Tesouro Nacional)	Orçamento fiscal, excluindo o que existe para o Orçamento da Seguridade Social (OSS)	Depende das necessidades de financiamento
Receitas de concursos de prognósticos	Receita líquida	Deduzidos os valores de prêmios, impostos, administração e crédito educativo
Contribuição Provisória sobre Transações Financeiras (CPMF)	Movimentações bancárias	0,38% sobre cada transação, exceto entre contas de um mesmo titular
Sistema Integrado de Pagamento de	Faturamento de microempresas (a partir de 5%) e das empresas de pequeno porte (até 10%)	2% a 2,7% (conforme o faturamento) a título de contribuição de empregadores
Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples) ^a		sobre a folha; 2% a título de Cofins e 1% a título de CSLL
Outras receitas	Receitas com títulos e valores mobiliários ou imobiliários	Depende da remuneração de cada título, do aluguel ou da venda de imóveis

Fontes: Lei 8.212/1991, atualizada pela EC 20/1998, e Lei 9.876/1999. (TAFNER *In*: TAFNER, 2007, p.63)

^a O Simples substitui a Cofins, a CSLL e as contribuições dos empregadores sobre a folha.

ANEXO 2

Emendas Constitucionais

01	31.03.1992	Trata sobre a remuneração dos deputados estaduais e dos vereadores.
02	25.08.1992	Dispõe sobre o plebiscito que em 1993 decidiu pelo sistema de governo presidencialista
03	17.03.1993	Altera oito artigos que tratam sobre previdência, impostos e questão processual
04	14.09.1993	Muda vigência das leis sobre o processo eleitoral
Emendas de revisão		
01	01.03.1994	Institui o Fundo Social de Emergência
02	07.06.1994	Permite que o Congresso convoque ministros de Estado
03	07.06.1994	Facilita a nacionalização de estrangeiros
04	07.06.1994	Amplia os pressupostos que tornam os candidatos inelegíveis
05	07.06.1994	Diminui o mandato presidencial de cinco para quatro anos
06	07.06.1994	Impede que a cassação seja interrompida caso o parlamentar renuncie no meio do processo

05	15.08.1995	Dá ao Estado o direito de explorar o serviço de distribuição de gás encanado
06	15.08.1995	Permite à iniciativa privada a exploração da mineração
07	15.08.1995	Possibilita a barcos estrangeiros o transporte de carga fluvial
08	15.08.1995	Acaba com o monopólio da telefonia e das telecomunicações
09	09.11.1995	Permite a exploração privada do petróleo
10	04.03.1996	Cria o Fundo Social de Emergência
11	30.04.1996	Permite a contratação de professoras estrangeiras em universidades e institutos de pesquisas
12	15.08.1996	Cria a CPMF
13	21.08.1996	Trata sobre o sistema de seguros, capitalização e previdência
14	12.09.1996	Dispõe sobre o repasse de dinheiro para a educação
15	12.09.1996	Regulamenta a criação de municípios
16	04.06.1997	Permite a reeleição de presidente, governadores e prefeitos
17	22.11.1997	Prorroga o Fundo Social de Emergência
18	05.02.1998	Dispõe sobre o regime constitucional dos militares
19	04.06.1998	Dispõe sobre princípios e normas da administração pública
20	15.12.1998	Reforma o sistema de previdência social
21	18.03.1999	Prorroga a CPMF
22	18.03.1999	Altera o Habeas Corpus
23	02.09.1999	Cria o Ministério da Defesa
24	09.12.1999	Acaba com os juízes classistas na Justiça do Trabalho
25	14.02.2000	Altera o salário de vereadores
26	14.02.2000	Inclui o direito à moradia na Constituição
27	21.03.2000	Cria o DRU, que dá mais liberdade para os gastos do governo
28	25.05.2000	Altera para dois anos o prazo de prescrição de ação trabalhista
29	13.09.2000	Dá mais verba para a saúde
30	13.09.2000	Muda o regime de pagamento de precatórios
31	14.12.2000	Cria o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
32	11.09.2001	Limita a edição de medidas provisórias
33	11.12.2001	Trata sobre a contribuição social de produtos importados e exportados
34	13.12.2001	Permite que profissionais da saúde trabalhem ao mesmo tempo no setor público e privado
35	20.12.2001	Restringe a imunidade parlamentar
36	28.5.2002	Possibilita a participação acionária de estrangeiros em empresas de mídia
37	12.6.2002	Prorroga a CPMF e altera o ISS e o sistema de precatórios
38	12.6.2002	Incorpora os Policiais Militares de Rondônia aos quadros da União
39	19.12.2002	Cria a taxa de iluminação pública dos municípios
40	29.05.2003	Altera o sistema financeiro

41	19.12.2003	Reforma da previdência dos servidores públicos
42	19.12.2003	Altera o Sistema Tributário Nacional
43	15.04.2004	Prorroga, por dez anos, a aplicação de recursos da União na irrigação
44	30.06.2004	Altera o Sistema Tributário Nacional
45	08.12.2004	Reforma do Judiciário
46	05.05.2005	Diz que as ilhas fluviais e lacustres são bens da União
47	05.07.2005	Altera dispositivos da Previdência Social
48	10.08.2005	Cria o Plano Nacional de Cultura
49	08.02.2006	Acaba com o monopólio estatal dos radioisótopos para usos médicos, agrícolas e industriais.
50	14.02.2006	Reduz o recesso do Congresso Nacional
51	14.02.2006	Altera a função dos gestores da saúde
52	08.03.2006	Dá mais independência às instâncias partidárias e revoga a verticalização
53	19.12.2006	Aumenta os recursos para a educação
54	20.09.2007	Assegura o registro nos consulados de brasileiros nascidos no exterior
55	20.09.2007	Aumento os recursos do Fundo de Participação dos Municípios
56	20.12.2007	Prorroga o DRU até 2011

ANEXO 3

Histórico da Previdência Social

A Previdência Social brasileira já passou por várias mudanças conceituais e estruturais, envolvendo o grau de cobertura, o elenco de benefícios oferecidos e a forma de financiamento do sistema. Uma análise de cada fase histórica da Previdência Social permite verificar os progressos alcançados ao longo de sua existência. Neste sentido, foram aqui reunidos os principais fatos que resumem a história da Previdência Social no Brasil.

1888-1933

1888

O Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Fixava em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria.

A Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888, criou a Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império.

1889

O Decreto nº 10.269, de 20 de julho de 1889, criou o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional.

1890

O Decreto nº 221, de 26 de fevereiro de 1890, instituiu a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, benefício depois ampliado a todos os ferroviários do Estado (Decreto nº 565, de 12 de julho de 1890).

O Decreto nº 942-A, de 31 de outubro de 1890, criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda.

1892

A Lei nº 217, de 29 de novembro de 1892, instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro.

1894

O projeto de lei apresentado pelo Deputado Medeiros e Albuquerque, visava instituir um seguro de acidente do trabalho. No mesmo sentido foram os projetos dos Deputados Gracho Cardoso e Latino Arantes (1908), Adolfo Gordo (1915) e Prudente de Moraes Filho.

1911

O Decreto n° 9.284, de 30 de dezembro de 1911, criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda.

1912

O Decreto n° 9.517, de 17 de abril de 1912, criou uma Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro.

1919

A Lei n° 3.724, de 15 de janeiro de 1919, tornou compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em certas atividades.

1923

O Decreto n° 4.682, de 24 de janeiro de 1923, na verdade a conhecida Lei Elói Chaves (o autor do projeto respectivo), determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. É considerada o ponto de partida, no Brasil, da Previdência Social propriamente dita.

O Decreto n° 16.037, de 30 de abril de 1923, criou o Conselho Nacional do Trabalho com atribuições inclusive, de decidir sobre questões relativas a Previdência Social.

1926

A Lei n° 5.109, de 20 de dezembro de 1926, estendeu o Regime da Lei Elói Chaves aos portuários e marítimos.

1928

A Lei n° 5.485, de 30 de junho de 1928, estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos.

1930

O Decreto n° 19.433, de 26 de novembro de 1930, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma das atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões.

O Decreto n° 19.497, de 17 de dezembro de 1930, determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados nos serviços de força, luz e bondes.

1931

O Decreto n° 20.465, de 1° de outubro de 1931, estendeu o Regime da Lei Elói Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público, além de consolidar a legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões.

1932

Os trabalhadores nas empresas de mineração foram incluídos no Regime da Lei Elói Chaves.

1933

O Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado "a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa".

1934 - 1953**1934**

A Portaria nº 32, de 19 de maio de 1934, do Conselho Nacional do Trabalho, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Aeroviários.

Os trabalhadores nas empresas de transportes aéreo foram incluídos no Regime da Lei Elói Chaves.

O Decreto nº 24.272, de 21 de maio de 1934, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes.

O Decreto nº 24.274, de 21 de maio de 1934, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.

O Decreto nº 24.275, de 21 de maio de 1934, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.

O Decreto nº 24.615, de 9 de julho de 1934, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.

O Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934, modificou a legislação de acidentes do trabalho.

1936

A Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

1938

O Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938, criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

O Decreto-Lei nº 651, de 26 de agosto de 1938, criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, mediante a transformação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.

1939

O Decreto-Lei n° 1.142, de 9 de março de 1939, estabeleceu exceção ao princípio da vinculação pela categoria profissional, com base na atividade genérica da empresa, e filiou os condutores de veículos ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

O Decreto-Lei n° 1.355, de 19 de junho de 1939, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.

O Decreto-Lei n° 1.469, de 1° de agosto de 1939, criou o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Foi reorganizado o Conselho Nacional do Trabalho, criando-se a Câmara e o Departamento de Previdência Social.

1940

O Decreto-Lei n° 2.122, de 9 de abril de 1940, estabeleceu para os comerciantes regime misto de filiação ao sistema previdenciário. Até 30 contos de réis de capital o titular de firma individual, o interessado e o sócio-quotista eram segurados obrigatórios; acima desse limite a filiação era facultativa.

O Decreto-Lei n° 2.478, de 5 de agosto de 1940, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social, que absorveu o Serviço Central de Alimentação do IAPI.

1943

O Decreto-Lei n° 5.452, de 1° de maio de 1943, aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho, elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e que elaborou também o primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social.

1944

A Portaria n° 58, de 22 de setembro de 1944, criou o Serviço de Assistência Domiciliar e de Urgência, como comunidade de serviços da Previdência Social.

O Decreto-Lei n° 7.036, de 10 de novembro de 1944, reformou a legislação sobre o seguro de acidentes do trabalho.

1945

O Decreto n° 7.526, de 7 de maio de 1945, dispôs sobre a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil.

O Decreto-Lei n° 7.720, de 9 de julho de 1945, incorporou ao Instituto dos Empregados em Transportes e Cargas o da Estiva.

O Decreto-Lei n° 7.835, de 6 de agosto de 1945, estabeleceu que as aposentadorias e pensões não poderiam ser inferiores a 70% e 35% do salário mínimo.

1946

O Decreto-Lei nº 8.738, de 19 de janeiro de 1946, criou o Conselho Superior da Previdência Social.

O Decreto-Lei nº 8.742, de 19 de janeiro de 1946, criou o Departamento Nacional de Previdência Social.

O Decreto-Lei nº 8.769, de 21 de janeiro de 1946, expediu normas destinadas a facilitar ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários melhor consecução de seus fins.

1949

O Decreto nº 26.778, de 14 de junho de 1949, regulamentou a Lei nº 593, de 24 de dezembro de 1948, referente à aposentadoria ordinária (por tempo de serviço) e disciplinou a aplicação da legislação em vigor sobre Caixas de Aposentadorias e Pensões.

1950

O Decreto nº 35.448, de 1º de maio de 1950, expediu o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

1953

O Decreto nº 32.667, de 1º de maio de 1953, aprovou o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes e facultou a filiação dos profissionais liberais como autônomos.

O Decreto nº 34.586, de 12 de novembro de 1953, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, que ficou sendo a Caixa Única.

1960-1973**1960**

A Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, criou a Lei Orgânica de Previdência Social - LOPS, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

O Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro de 1960, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social.

A Lei nº 3.841, de 15 de dezembro de 1960, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado à União, autarquias e sociedades de economia mista.

1963

A Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

A Resolução nº 1.500, de 27 de dezembro de 1963, do Departamento Nacional de Previdência Social, aprovou o Regimento Único dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

1964

O Decreto nº 54.067, de 29 de julho de 1964, instituiu comissão interministerial com representação classista para propor a reformulação do sistema geral da previdência social.

1966

O Decreto-Lei nº 66, de 21 de novembro de 1966, modificou os dispositivos da Lei Orgânica da Previdência Social, relativos às prestações e ao custeio.

A Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, instituiu o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS.

O Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social - INPS.

1967

A Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, integrou o seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social.

O Decreto nº 61.784, de 28 de novembro de 1967, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho.

1968

O Decreto-Lei nº 367, de 19 de dezembro de 1968, dispôs sobre a contagem de tempo de serviço dos funcionários públicos civis da União e das autarquias.

1969

O Decreto-Lei nº 564, de 1º de maio de 1969, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico.

O Decreto-Lei nº 704, de 24 de julho de 1969, ampliou o plano básico de Previdência Social Rural.

O Decreto-Lei nº 710, de 28 de julho de 1969 e o Decreto-Lei nº 795, de 27 de agosto de 1969 alteraram a Lei Orgânica da Previdência Social.

O Decreto nº 65.106, de 6 de setembro de 1969, aprovou o Regulamento da Previdência Social Rural.

1970

A Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, criou o Programa de Integração Social-PIS.

A Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, instituiu o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP.

1971

A Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRÓ-RURAL, em substituição ao plano básico de Previdência Social Rural.

O Decreto nº 69.014, de 4 de agosto de 1971, estruturou o Ministério do Trabalho e Previdência Social-MTPS.

1972

O Decreto nº 69.919, de 11 de janeiro de 1972, regulamentou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRÓ-RURAL.

A Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, incluiu os empregados domésticos na Previdência Social.

1973

A Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973, alterou a Lei Orgânica da Previdência Social.

O Decreto nº 72.771, de 6 de setembro de 1973, aprovou o Regulamento do Regime de Previdência Social, em substituição ao Regulamento Geral da Previdência Social.

A Lei nº 5.939, de 19 de novembro de 1973, instituiu o salário-de-benefício do jogador de futebol profissional.

1974 -1982**1974**

A Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Em 02 de maio de 1974, Arnaldo da Costa Prieto foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social (cumulativamente).

O Decreto nº 74.254, de 4 de julho de 1974, estabeleceu a estrutura básica do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Em 04 de julho de 1974, Arnaldo da Costa Prieto foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 4 de julho de 1974, Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

A Lei nº 6.118, de 9 de outubro de 1974, instituiu o Conselho de Desenvolvimento social, como órgão de assessoramento do Presidente da República.

A Lei nº 6.125, de 4 de novembro de 1974, autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social.

A Lei nº 6.168, de 9 de dezembro 1974, criou o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social.

A Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, instituiu o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, também conhecido como renda mensal vitalícia.

A Lei nº 6.195, de 19 de dezembro de 1974, estendeu a cobertura especial dos acidentes do trabalho ao trabalhador rural.

1975

O Decreto nº 75.208, de 10 de janeiro de 1975, estendeu os benefícios do PRO-RURAL aos garimpeiros.

O Decreto nº 75.508, de 18 de março de 1975, aprovou o regulamento do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social destinado a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter social que se enquadrem nas diretrizes e prioridades da estratégia de desenvolvimento social dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

A Lei nº. 6.226, de 14 de julho de 1975, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço público federal e de atividade privada.

A Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, unificou o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público e criou o Fundo de Participação - PIS/PASEP.

A Lei nº 6.243, de 24 de setembro de 1975, determinou, entre outros pontos, a elaboração da Consolidação das Leis da Previdência Social.

A Lei nº 6.260, de 6 de novembro de 1975, instituiu para os empregadores rurais e dependentes benefícios e serviços previdenciários.

A Lei nº 6.269, de 24 de novembro de 1975, instituiu um sistema de assistência complementar ao jogador de futebol.

O Decreto nº 76.719, de 3 de dezembro 1975, aprovou nova estrutura básica do Ministério da Previdência e Assistência Social.

1976

O Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976, expediu a Consolidação das Leis da Previdência Social.

O Decreto nº 77.514, de 29 de abril de 1976, regulamentou a lei que instituiu benefícios e serviços previdenciários para os empregadores rurais e seus dependentes.

A Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, ampliou a cobertura previdenciária de acidente do trabalho.

O Decreto nº 79.037, de 24 de dezembro de 1976, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho.

1977

A Lei nº 6.430, de 7 de julho de 1977, extinguiu o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários.

A Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, dispõe sobre previdência, privada aberta e fechada (complementar).

A Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável "pela proposição da política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social, bem como pela supervisão dos órgãos que lhe são subordinados" e das entidades a ele vinculadas.

1978

O Decreto nº 81.240, de 15 de janeiro de 1978, regulamentou a Lei nº 6.435/77, na parte referente à Secretaria de Previdência Complementar.

1979

O Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979, aprovou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 83.081, de 24 de janeiro de 1979, aprovou o Regulamento de Custeio da Previdência Social.

O Decreto nº 83.266, de 12 de março de 1979, aprovou o Regulamento de Gestão Administrativa, Financeira e Patrimonial da Previdência Social.

Em 14 de março de 1979, Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva é exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 15 de março de 1979, Jair de Oliveira Soares é nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

O Decreto nº 84.362, de 31 de dezembro de 1979, alterou a denominação das inspetorias gerais de finanças dos Ministérios civis para secretarias de controle interno.

1980

A Lei nº 6.887, de 10 de dezembro de 1980, alterou a legislação de Previdência Social.

O Decreto nº 84.406 de 21 de janeiro de 1980, criou a coordenadoria de assuntos parlamentares (CAP) e a coordenadoria de assuntos internacionais (CINTER).

1981

O Decreto nº 86.329, de 2 de setembro de 1981, criou, no Ministério da Previdência e Assistência, o Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária-CONASP.

O Decreto-Lei nº 1.910, de 29 de dezembro de 1981, dispôs sobre contribuições para o custeio da Previdência Social.

1982

Em 7 de maio de 1982, Jair de Oliveira Soares é exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 10 de maio de 1982, Hélio Marcos Pena Beltrão é nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

O Decreto nº 87.374, de 8 de julho de 1982, alterou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social.

1983-1992

1983

Em 11 de novembro de 1983, Hélio Marcos Pena Beltrão foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 11 de novembro de 1983, Jarbas Gonzaga Passarinho foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

1984

O Decreto nº 89.312, de 23 de janeiro de 1984, aprovou nova Consolidação das Leis da Previdência Social.

1985

O Decreto nº 90.817, de 17 de janeiro de 1985, alterou o Regulamento de Custeio da Previdência Social.

Em 14 de março de 1985, Jarbas Gonzaga Passarinho foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 15 de março de 1985, Francisco Waldir Pires de Souza foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

O Decreto nº 91.439, de 16 de julho de 1985, transferiu a Central de Medicamentos (CEME) do MPAS para o MS.

1986

Em 13 de fevereiro de 1986, Francisco Waldir Pires de Souza foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 18 de fevereiro de 1986, Raphael de Almeida Magalhães foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

O Decreto-Lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986, instituiu o seguro-desemprego e o Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março o manteve.

O Decreto nº 92.654, de 15 de maio de 1986, instituiu no Ministério da Previdência e Assistência Social grupo de trabalho para "realizar estudos e propor medidas para reestruturação das bases de financiamento da previdência social e para reformulação dos planos de benefícios previdenciários.

O Decreto nº 92.700, de 21 de maio de 1986, instituiu a função de Ouvidor na Previdência Social.

O Decreto nº 92.701, de 21 de maio de 1986, instituiu o Conselho Comunitário da Previdência Social, associação constituída por "contribuintes e usuários dos serviços previdenciários ou por entidades sindicais, profissionais ou comunitárias com representatividade no meio social".

O Decreto nº 92.702, de 21 de maio de 1986, criou o Conselho Superior de Previdência Social, como órgão coletivo de caráter consultivo.

1987

Em 22 de outubro de 1987, Raphael de Almeida Magalhães foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 27 de outubro de 1987, Renato Archer foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

1988

Em 28 de julho de 1988, Renato Archer foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 29 de julho de 1988, Jader Barbalho foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

1990

Em 14 de março de 1990, Jader Barbalho foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 15 de março de 1990, Antonio Rogério Magri foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

A Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, extinguiu o Ministério da Previdência e Assistência Social e restabeleceu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

O Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, criou o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, mediante a fusão do IAPAS com o INPS.

1991

A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instituiu seu novo Plano de Custeio.

A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 357, de 7 de dezembro de 1991, aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

A Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, instituiu contribuição para financiamento da Seguridade social, elevando a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras, e deu outras providências.

1992

Em 19 de janeiro de 1992, Antonio Rogério Magri foi exonerado do cargo de Ministro do Trabalho e da Previdência Social.

Em 20 de janeiro de 1992, Reinhold Stephanes foi nomeado Ministro do Trabalho e da Previdência Social.

O Decreto nº 611, de 21 de julho de 1992, deu nova redação ao Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 612, de 21 de julho de 1992, deu nova redação ao Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

Em 2 de outubro de 1992, Reinhold Stephanes foi exonerado do cargo de Ministro do Trabalho e da Previdência Social.

Em 15 de outubro de 1992, Antonio Brito Filho foi nomeado Ministro do Trabalho e da Previdência Social.

A Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos

Ministérios. Extinguiu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social e restabeleceu o Ministério da Previdência Social (MPS).

A Lei nº 8.540, de 22 de dezembro de 1992, dispôs sobre a contribuição do empregador rural para a Seguridade Social.

A Lei nº 8.542, de 23 de dezembro de 1992, dispôs sobre a política Nacional de Salários e deu outras providências.

1993 - 1998

1993

O Decreto nº 752, de 16 de fevereiro de 1993, dispôs sobre a concessão do Certificado de Entidades Filantrópicas.

O Decreto nº 757, de 19 de fevereiro de 1993, dispôs sobre a arrecadação das diretorias e dos conselhos de administração fiscal e curador das entidades estatais.

A Lei nº 8.641, de 31 de março de 1993, estabeleceu normas sobre a contribuição dos clubes de futebol e o parcelamento de débitos.

A Lei nº 8.647, de 13 de abril de 1993, dispôs sobre a vinculação do servidor público civil, ocupante de cargo em comissão ao Regime Geral de Previdência Social.

O Decreto nº 801, de 20 de abril de 1993, dispôs sobre a vinculação das entidades integrantes da administração pública federal indireta ao Ministério da Previdência Social (MPAS).

A Lei nº 8.650, de 22 de abril de 1993, dispôs sobre as relações de trabalho do treinador profissional de futebol.

O Decreto nº 832, de 7 de junho de 1993, dispôs sobre a contribuição empresarial devida ao clube de futebol profissional e o parcelamento de débitos (de acordo com a Lei nº 8.641/93).

A Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, instituiu normas gerais sobre desportos.

A Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993, dispôs sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público Civil dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas, e deu outras providências.

A Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993, dispôs sobre a extinção do INAMPS.

O Decreto nº 894, de 16 de agosto de 1993, dispôs sobre a dedução de recursos do Fundo de Participação dos Municípios para amortização das dívidas para com a Seguridade Social e ao FGTS.

A Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, dispôs sobre a criação do Serviço Social do Transporte SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte-SENAT.

O Decreto nº 982, de 12 de novembro de 1993, dispôs sobre a comunicação, ao Ministério Público Federal, de crimes de natureza tributária e conexos, relacionados com as atividades de fiscalização e lançamento de tributos e contribuições.

O Decreto nº 994, de 25 de novembro de 1993, dispôs sobre a arrecadação e distribuição do salário-educação.

A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, dispôs sobre a Organização da Assistência Social.

O Decreto nº 1.007, de 13 de dezembro de 1993, dispôs sobre as contribuições ao SEST e ao SENAT.

Em 15 de dezembro de 1993, Antonio Brito Filho foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência Social.

Em 15 de dezembro de 1993, Sérgio Cutolo dos Santos foi nomeado Ministro da Previdência Social.

1994

O Decreto nº 1.097, de 23 de março de 1994, dispôs sobre providências relativas às entidades de fins filantrópicos.

A Lei nº 8.861, de 25 de março de 1994, dispôs sobre a licença por maternidade.

A Lei nº 8.864, de 28 de março de 1994, estabeleceu tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte.

A Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, dispôs sobre o seguro-desemprego.

A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, vinculou os notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares à Previdência Social, de âmbito federal, assegurando a contagem recíproca de tempo de serviço e sistemas diversos.

O Decreto nº 1.317, de 29 de novembro de 1994, estabeleceu que a fiscalização das entidades fechadas de previdência privada seja exercida pelos Fiscais de Contribuições Previdenciárias do INSS.

O Decreto nº 1.330, de 08 de dezembro de 1994, regulamentou a concessão do benefício de prestação continuada, previsto no artigo 20 da Lei nº 8.742/93.

1995

Em 1º de janeiro de 1995, Sérgio Cutolo dos Santos foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência Social.

A Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Transformou o Ministério da Previdência Social (MPS) em Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Em 1º de janeiro de 1995, Reinhold Stephanes foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

A Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, instituiu o Real.

O Decreto nº 1.457, de 17 de abril de 1995, promulgou o Acordo de Seguridade Social entre Brasil e Portugal.

O Decreto nº 1.514, de 05 de junho de 1995, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

O Decreto nº 1644, de 25 de setembro de 1995, aprovou estrutura regimental do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), revogando o Decreto nº 503 de 23 de abril de 1992.

O Decreto nº 1.689, de 07 de novembro de 1995, promulgou o Convênio de Seguridade Social entre o Brasil e a Espanha.

O Decreto nº 1.744, de 18 de dezembro de 1995, regulamentou a concessão de benefício de prestação continuada à pessoa portadora de deficiência ou idosa e extinguiu o auxílio-natalidade, o auxílio-funeral e a renda mensal vitalícia.

1996

O Decreto nº 1.823, de 29 de fevereiro de 1996, transfere ao Ministério da Previdência e Assistência Social competência para análise e aprovação das prestações de contas de processos oriundos da extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências.

A Lei Complementar nº 85, de 15 de fevereiro de 1996, alterou o artigo 7º da Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, que estabeleceu a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS.

O Decreto nº 1.875 de 25 de abril de 1996, promulgou o acordo de previdência social, entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República do Chile, de 16 de outubro de 1993.

A Medida Provisória nº 1.415, de 29 de abril de 1996, dispõe sobre o reajuste do salário mínimo e dos benefícios da previdência social, alterou alíquotas de contribuição para a seguridade social e instituiu contribuições para os servidores inativos da união.

A Medida Provisória 1.526, de 5 de novembro de 1996, dispôs sobre o regime tributário das microempresas e empresas de pequeno porte, instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte- SIMPLES e deu outras providências.

1997

O Decreto nº 2.115 de 08 de janeiro de 1997, aprovou o estatuto social da Empresa de Processamento de Dados da Previdência e Assistência Social - Dataprev, e deu outras providências.

O Decreto nº 2.172 de 05 de março de 1997, aprovou o regulamento dos benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 2.173 de 05 de março de 1997, aprovou o regulamento da organização e do custeio da seguridade social

Lei 9.477 de 24 de julho de 1997, instituiu o Fundo de Aposentadoria Programada Individual - FAPI e o plano de incentivo a aposentadoria programada individual, e deu outras providências.

Lei 9.506 de 30 de outubro de 1997, extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC, e deu outras providências.

1998

Em 02 de abril de 1998, Reinhold Stephanes foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 06 de abril de 1998, Waldeck Vieira Ornélas foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

Lei 9.630 de 23 de abril de 1998, dispõe sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público Civil ativo e inativo dos poderes da União, das autarquias e das fundações públicas, e deu outras providências.

A lei 9.717, publicada no Diário Oficial no dia 28 de novembro de 1998, dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares.

A Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, estabelece o eixo da Reforma da Previdência Social. As principais mudanças foram: limite de idade nas regras de transição para a aposentadoria integral no setor público- fixado em 53 anos para o homem e 48 para a mulher, novas exigências para as aposentadorias especiais, mudança na regra de cálculo de benefício, com introdução do fator previdenciário.

1999 - 2000**1999**

A Lei nº 9.783/99 Dispôs sobre a contribuição para o custeio da Previdência Social dos servidores públicos, ativos e inativos e dos pensionistas dos três Poderes da União.

A Emenda Constitucional nº 21/99 Prorrogou, alterando a alíquota, a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF.

O Decreto nº 3.039/99 Alterou os artigos 30 a 33 do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social, aprovado pelo Decreto nº 2.173, de 05/03/97.

O Decreto nº 3.048/99 aprovou o Regulamento da Previdência Social.

O Decreto nº 3.142/99 Regulamentou a contribuição social do salário-educação, prevista no art. 212, § 5º, da Constituição, no art. 15 da Lei nº 9.424, de 24/12/96 e na Lei nº 9.766, de 18/12/98.

A Lei nº 9.876/99 Dispôs sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual o cálculo do benefício e alterou dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91.

O Decreto nº 3.265/99 Alterou o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99.

2000

DECRETO Nº 3.342 - DE 25 DE JANEIRO DE 2000 - DOU DE 26/01/2000

Regulamenta a execução do Programa de Recuperação Fiscal - REFIS.

DECRETO Nº 3.409 - DE 10 DE ABRIL DE 2000 - DOU DE 11/04/2000

Define as ações continuadas de assistência social.

DECRETO Nº 3.431 -DE 24 DE ABRIL DE 2000 - DOU DE 25/04/2000.

Regulamenta a execução do Programa de Recuperação Fiscal - REFIS.

LEI Nº 9.964 - DE 10 DE ABRIL DE 2000 - DOU DE 11/04/2000

Institui o Programa de Recuperação Fiscal - Refis e dá outras providências, e altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.844, de 20 de janeiro de 1994.

DECRETO Nº 3.452 - DE 09 DE MAIO DE 2000 - DOU DE 10/05/2000

Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.

DECRETO Nº 3.454 - DE 09 DE MAIO DE 2000 - DOU DE 10/05/2000

Delega competência ao Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social para a prática dos atos que especifica.

DECRETO Nº 3.504 - DE 13 DE JUNHO DE 2000 - DOU DE 14/06/2000

Altera dispositivos do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

LEI Nº 10.002 - DE 14 DE SETEMBRO DE 2000 - DOU DE 15/09/2000

Reabre o prazo de opção ao REFIS.

LEI Nº 10.034 - DE 24 DE OUTUBRO DE 2000 - DOU DE 25/10/2000

Altera a Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, que institui o Sistema Integrado de Imposto e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES.

LEI Nº 10.035 - DE 25 DE OUTUBRO DE 2000 - DOU DE 26/10/2000

Altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1] de maio de 1943, para estabelecer os procedimentos, no âmbito da Justiça do Trabalho, de execução das contribuições devidas à Previdência Social.

LEI Nº 10.050 - DE 14 DE NOVEMBRO DE 2000 - DOU DE 16/11/2000

Altera o art. 1.611 da Lei nº 3.071, de 1] de janeiro de 1916 - Código Civil, estendendo o benefício do § 2º ao filho necessitado portador de deficiência.

LEI Nº 10.099 - DE 19 DE DEZEMBRO DE 2000 - DOU DE 20/12/2000

Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, regulamentando o disposto no § 3º do art. 100 da Constituição Federal, definindo obrigações de pequeno valor para a Previdência Social

LEI Nº 10.170 - DE 29 DE DEZEMBRO DE 2000 - DOU DE 30/12/2000

Acrescenta parágrafos ao art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, dispensando as instituições religiosas do recolhimento da contribuição previdenciária incidente sobre o valor pago aos ministros de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa.

LEI Nº 10.189 - DE 14 DE FEVEREIRO DE 2001 - DOU DE 16/02/2001

Dispõe sobre o Programa de Recuperação Fiscal - Refis.

2001-2002

2001

Em 11.04.2001, o Decreto 3.788 institui, no âmbito da administração pública federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP.

Em 29.05.2001, a Lei 109 dispõe sobre o regime de Previdência Complementar e dá outras providências.

Em 31.05.2001, o Decreto 3.826 dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência, a partir de 1º de junho de 2001

Em 12.07.2001, a Lei 10.259 dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e criminais no âmbito da Justiça Federal

Em 26.11.2001, o Decreto 4.032 altera dispositivos do regulamento da Previdência Social, aprovado pelo decreto nº 3.048, de 06-05-1999.

Em 26.12.2001, a Lei 10.355 dispõe sobre a estruturação da carreira previdenciária na âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e dá outras providências.

2002

Em 09.01.2002, o Decreto 4.079 altera dispositivos do regulamento da Previdência Social, aprovado pelo decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.

Em 15.04.2002, a Lei 10.421 estende à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade

Em 24.05.02, o Decreto 4.249 dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, a partir de 1º de junho de 2002.

Em 27.05.02, o Decreto 4.250 regulamenta a representação judicial da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais perante os Juizados Especiais Federais, instituídos pela lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001.

Em 28.06.2002, a Lei 10.478 dispõe sobre a complementação de aposentadorias de ferroviários da Rede Ferroviária federal S.A. - RFFSA, em liquidação, e dá outras providências.

Em 03.07.2002, a Lei 10.483 dispõe sobre a estruturação da carreira da seguridade social e do trabalho no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências.

Em 05.09.2002, o Decreto 4.360 altera o art. 36 do decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995, que regulamenta o benefício de prestação continuada devido a pessoa portadora de deficiência e a idoso, de que trata a lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993

Em 17.09.2002, o Decreto 4.381 acresce parágrafos ao art. 3o do decreto no 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do certificado de entidade de fins filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

2003 - 2004

2003

Publicado o decreto nº 4.668, de 07.05.2003, aprovando nova estrutura regimental do INSS.

Publicada a Lei nº 10.666, de 08.05.2003, dispondo sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção.

Sancionada em 28.05.2003, a Lei nº 10.683 que cria o Ministério da Assistência Social, destacando esta atividade do Ministério da Previdência Social.

Publicado o decreto nº 4.709, de 29.05.2003, dispondo sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social a partir de 01.06.2003.

Publicado o decreto nº 4.712, de 29.05.2003, alterando o decreto nº 1.744/95, que regulamenta o benefício de prestação continuada devida a pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei n. 8.742/93.

Publicada a Lei nº 10.684, de 30.05.2003, alterando a legislação tributária e criando modalidade especial de parcelamento de débitos previdenciários (PAES).

Publicada Lei nº 10.710, de 05.08.2003, restabelecendo o pagamento, pela empresa, do salário-maternidade devido à segurada empregada gestante.

Publicado o Decreto nº 4.840, de 17.09.2003, regulamentando a MP 130/2003, que dispõe sobre a autorização de descontos provenientes de operações financeiras nos benefícios previdenciários.

Publicado o Decreto nº 4845, de 24.09.2003, alterando o artigo 9º do Decreto nº 3.048/99 sobre a caracterização do segurado especial.

Publicada a Lei nº 10.741, de 01.10.2003, criando o Estatuto do Idoso.

Publicado o Decreto n. 4.874, de 11.11.2003, acrescentando o artigo 296-A ao Decreto nº 3.048/99, que cria os Conselhos de Previdência Social, unidades descentralizadas do Conselho Nacional de Previdência Social.

Publicada a Lei nº 10.820, de 17.12.2003, autorizando o desconto de prestações no pagamento dos benefícios previdenciários, referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil.

Publicada a emenda constitucional nº 41, de 19.12.2003, alterando as regras para concessão de aposentadoria dos servidores públicos e aumentando o teto dos benefícios previdenciários do RGPS.

2004

Publicada a Lei nº 10.839, de 05.02.2004 (conversão da MP 138, de 19.11.2003), alterando para dez anos o prazo de decadência para os direitos de ação pelo segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, dentre outras alterações.

Publicada a Lei nº 10.885, de 1.04.2004, reestruturando a Carreira Previdenciária de que trata a Lei nº 10.355/2001, instituindo a Carreira do Seguro Social.

Sancionada em 13.05.2004, a Lei nº 10.869, que transformou o Ministério da Assistência Social em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Publicada a Lei nº 10.876, de 02.06.2004, criando a carreira de Perícia Médica da Previdência Social, dentre outras providências.

Publicada a Lei n. 10.877, de 04.06.2004, alterando a Lei nº 7.070/82 que dispõe sobre pensão especial para os deficientes físicos portadores da Síndrome de Talidomida.

2005 - 2006**2005**

Publicada, em 14.01.2005, a Lei nº 11.098, de 13.01.2005, que cria a Secretaria da Receita Previdenciária.

A Lei nº 10.683, de 28/05/2003, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) passou a ser denominado Ministério da Previdência Social (MPS).

A Previdência Social inicia em outubro de 2005, o Censo Previdenciário para atualizar os dados cadastrais de aposentados e pensionistas do INSS.

2006

Em março de 2006 é iniciada a segunda etapa do Censo, que envolve 14,7 milhões de aposentados e pensionistas.

O anuário estatístico da Previdência Social apresenta dados de crescimento de pessoas físicas contribuintes entre 2004 e 2006. O número aumentou de 30,6 milhões para 33,3 milhões. Um acréscimo de 8,9%, ou seja, 2,7 milhões de cidadãos que passaram a contar com a proteção do sistema previdenciário brasileiro.

2007**2007**

O art. 1º do Decreto nº 5.872, de 11/8/2006, determinou que os benefícios mantidos pela Previdência Social fossem atualizados, a partir de 1/4/2006, em 5,010%. Conforme o art. 41– A da Lei nº 8.213/91, acrescentado pela Lei

nº 11.430, de 26/12/2006, o valor dos benefícios em manutenção é reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, com base no INPC. Houve concessão de percentual superior ao INPC.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)