



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Maria Virginia Motta Brandão

**Os novos cenários construídos pela ofensiva neoliberal expressa
na Previdência Social na Fiocruz pós 1990**

Rio de Janeiro

2006

Livros Grátis

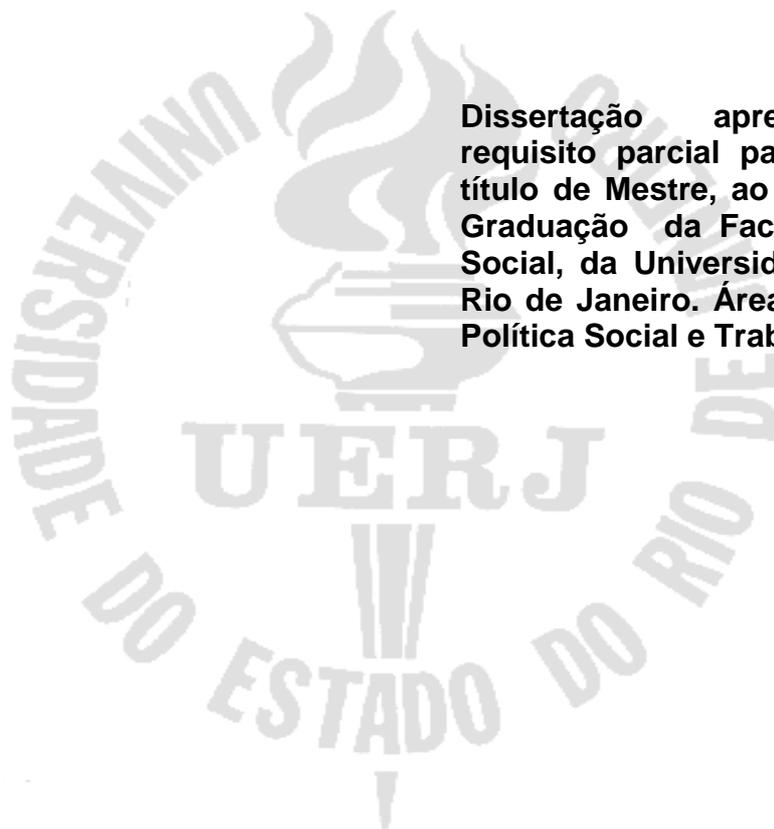
<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Maria Virginia Motta Brandão

**Os novos cenários construídos pela ofensiva neoliberal expressa na
Previdência Social na Fiocruz pós 1990**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Social e Trabalho.



Orientadora: Prof^a Silene de Moraes Freire

Rio de Janeiro

2006

Maria Virginia Motta Brandão

**Os novos cenários construídos pela ofensiva neoliberal expressa na
Previdência Social na Fiocruz pós 1990**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Social e Trabalho.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Prof^a. Dra Silene de Moraes Freire
Faculdade de Serviço Social da UERJ (Orientadora)

Prof^a. Dra Tânia Maria de Castro
Faculdade de Educação da UERJ

Prof^a. Dra Maria Inês Souza Bravo
Faculdade de Serviço Social da UERJ

Prof^a. Dra Rose Mary Souza Serra
Faculdade de Serviço Social da UERJ

Rio de Janeiro

2010

AGRADECIMENTOS

Estamos completando vinte e dois anos de serviço público, durante esta jornada pudemos acumular algumas alegrias e decepções, mas sempre com a certeza de estarmos no lugar certo, o Serviço Público Federal. Nossa tese não poderia deixar de falar desta reflexão de todos estes anos e de demonstrar o quanto somos grata pela possibilidade que Deus nos deu e dá de sermos agente de transformação. Não basta ganhar o pão, é preciso saber prepará-lo e distribuí-lo entre todos que precisam. Nossa jornada profissional trouxe-nos da área de gestão para a vida acadêmica, onde tentamos mostrar que o gestor também pensa e é capaz de transformar o exercício de suas atividades em teses de profundo conhecimento científico. A passagem pelos Recursos Humanos nos tornou mais reflexiva e conhecedora das necessidades humanas, a Fiocruz nos deu os meios e a UERJ a possibilidade de realizá-los, não poderíamos ter feito melhor escolha e hoje, com certeza, podemos dizer que somos felizes porque encontramos nosso caminho. Gostaríamos de agradecer em particular:

A Profa Silene de Moraes Freire, orientadora, amiga, modelo de profissional e pessoa, símbolo de retidão e caráter, que abrilhanta esta academia com sua figura e seu valor humano.

Aos Profs. Maria Inês de Souza Bravo e César Honorato companheiros da Saúde e do Serviço Social, onde bebemos na fonte de sua sabedoria e das experiências acumuladas ao longo destes anos de magistério, que de maneira muito carinhosa sempre estiveram perto de nós.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), Mestrado em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social da UERJ. Aos funcionários do PPGSS da UERJ pela colaboração com os trâmites burocráticos.

As companheiras de jornada, no Mestrado em Serviço Social, por acolher esta educadora no seio do Serviço Social de forma tão amorosa, como se fôssemos do meio. As nossas cúmplices Maria da Soledad Arruda de Lima, Maria Aparecida Mose Ferreira da Fonseca, Valéria Figueiredo Argolo, com quem pudemos estabelecer tantas trocas intelectuais e crescer como pessoa e profissional diante de tantas inquietações, angústias e senões.

Aos colegas da Direh, em especial Consuelo e Gláucia, que nos ajudaram na obtenção dos dados de aposentadoria. Ao nosso querido chefe Hugo César Bellas que soube compreender nossos afastamentos e dúvidas, sempre na intenção de fazer desta monografia uma formulação que se tornou possível. A todos nossos companheiros da Fiocruz que ajudaram com textos, formulações, números e informações de extrema relevância para este trabalho.

Aos meus pais Maria da Glória e Benjamin, aos meus avós Virginia e Ariston (*in memoriam*), aos meus filhos Virginia Patrícia e Jordan Junior, aos meus netos Jordan Neto e Giovanna Virginia, razão de minha vida.

RESUMO

BRANDÃO, Maria Virginia Motta. Os novos cenários construídos pela ofensiva neoliberal expressa na Previdência Social na Fiocruz pós 1990. 2010. 137 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

Nas últimas décadas do século passado, a questão da previdência-convertida em tema fundamental da agenda política mundial -tornou-se um dos principais alvos da ofensiva restauradora do neoliberalismo.As transformações societárias, a reestruturação dos processos de trabalho, pleno emprego, sistemas públicos de proteção social, regulação sócio-estatal e os pactos sócios - políticos parecem estar em contradição com as novas tendências da acumulação mundialmente articuladas. Neste cenário o grande desafio está em responder as questões emergentes das novas configurações do mundo do trabalho, na superação do pragmatismo imposto pelas transformações ocorridas no sistema de produção capitalista.Assim sendo a presente tese é fruto do reconhecimento de como nos últimos anos , os programas e as políticas dos sucessivos governos elegeram a contra-reforma da Previdência como necessidade imperiosa de um vasto campo de intervenção, se constituindo numa rica experiência de análise e contradições na relação Estado/sociedade. O objetivo de nosso estudo será a modificação substancial ocorrida nos sistemas próprios de previdência e os impactos desta relação na Fiocruz. Esta série de inquietações nos levou a investigar sobre os novos cenários da ofensiva neoliberal do ajuste, aprofundando a maneira como a transformação previdenciária tornou público o reverso da moeda, ou seja, evidenciaram os aspectos da política desgastados pelo desequilíbrio das contas publicas.

Palavras-chave: Transformações previdenciárias. Esfera pública. Funcionalismo. Relações de trabalho.

ABSTRACT

During the last decades of the past century, the matter of converted welfare in a fundamental theme of the world policy agenda has become one of the main target on the offensive restored of the enoliberalism. The society transformation, the new astructure of the labor process, full employment, public systemes of social protection, state-owned regular basis and assistant political agreements seem to be in contradiction to the new tendences of the world articulated accumulation. Over this prospect the big challeng is asking the main questions of the new ways of the labor world, overcoming the real facts obliged for the changes occurred in the capitalist system of production. Like this, the study is the result tostate that the public sphere, besides a vast camp of interventiion, constitutes itself a rich experience of analysis and contradictions in the relation Estate/society. The purpose of this study will be the substantial change occurred in the very same systems of the welfare and the impacts of this connectio with Fiocruz. This series of anxieties led us to investigate about the impact of the adjusts, getting deeper in the maner how the welfare changes become public the reverse, I mean, it proves the aspects of the polis wated for the lost of the balance of the public accounts.

Keywords: Social welfare. Labor work. Public systems of social protection. Work`s relations.

LISTA DE SIGLAS

ASFOC	Associação de Servidores da Fundação Oswaldo Cruz
ASPLAN	Assessoria de Planejamento Estratégico
BIO-MANGUINHOS	Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos
CD	Conselho Deliberativo
CECAL	Centro de Criação de Animais de Laboratório
CICT	Centro de Informação Científica e Tecnológica
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CPqRR	Centro de Pesquisas Rennê Rachou
CPqLMD	Centro de Pesquisas Leônidas e Maria Deane
CPqGM	Centro de Pesquisas Gonçalo Muniz
CPqAM	Centro de Pesquisas de Aggeu Magalhães
COC	Casa de Oswaldo Cruz
COOTRAM	Cooperativa de Trabalhadores Autônomos do Complexo de Manguinhos
C&T	Ciência e Tecnologia
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DIRAC	Diretoria de Administração do Campus
DIRAD	Diretoria de Administração
DIREB	Diretoria Regional de Brasília
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EFU	Encargos Financeiros da União
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
EPSJV	Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio
FAR-MANGUINHOS	Instituto de Tecnologia em Fármacos de Manguinhos
FEF	Fundo de Estabilidade Fiscal
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Penses
IFF	Instituto Fernandes Figueira

INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INCQS	Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde
IOC	Instituto Oswaldo Cruz
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência Social dos Servidores de Estado
IPEC	Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MARE	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
NCE	Núcleo de Computação Eletrônica
OGU	Orçamento Geral da União
PAP	Programa de Aperfeiçoamento Profissional
PDV	Programa de Demissão Voluntária
PCCS	Plano de Classificação de Cargos e Salários
RCL	Receita Corrente Líquida
RJU	Regime Jurídico Único
RH	Recursos Humanos
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
VPERH	Vice Presidência de Ensino e Recursos Humanos

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	REFORMA DA PREVIDÊNCIA: UM MOSAICO DE MÚLTIPLAS INJUNÇÕES.....	18
1.1	As condições históricas do surgimento das políticas sociais de Bem Estar e da constituição dos sistemas de proteção social.....	18
1.2	O caso Brasileiro	26
1.3	Mercado de trabalho no Brasil - informalidades, precarização, globalização e seus reflexos	49
1.4	A Crise financeira e da dívida pública no Brasil.....	67
1.4.1	<u>Primeira fase</u>	68
1.4.2	<u>Segunda fase</u>	69
1.4.3	<u>Terceira fase</u>	70
1.4.4	<u>Crise fiscal e dívidas interna/externa</u>.....	75
2	A PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR CIVIL FEDERAL: APORTES PARA REFLEXÃO	80
2.1	As modificações no regime geral de previdência social do servidor público.....	80
2.2	Estruturação do funcionalismo civil.....	83
2.3	O regime jurídico do servidor público.....	88
2.4	Regime de financiamento da previdência do servidor civil.....	90
2.5	A contribuição previdenciária do servidor civil em seu aspecto atuarial	92
2.6	Lei de responsabilidade fiscal: gastos com o funcionalismo x gastos com os encargos financeiros da união.....	93
2.6.1	<u>Conta de salários e tamanho do Estado</u>.....	93
2.6.2	<u>Limitações de despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal</u>.....	95
2.7	As Novas Regras Previdenciárias dos Servidores Públicos.....	98
3	IMPACTOS DAS NOVAS REGRAS PREVIDENCIÁRIAS: O CASO DA FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ.....	109
3.1	A instituição Fiocruz - uma instituição de ciência & tecnologia em saúde	110
3.2	Da interpretação das Emendas Constitucionais	115

4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
	REFERÊNCIAS.....	127
	ANEXO.....	135

INTRODUÇÃO

Quanto maiores forem os obstáculos, tanto mais teremos de lutar para avaliá-los corretamente e para superá-los com paciência e tenacidade. Mais uma vez, cabe recordar a lição de Gramsci: se for necessário o pessimismo da inteligência, não é menor a exigência do otimismo da vontade!

Carlos Nelson Coutinho

Nas últimas décadas as mudanças no cenário internacional e brasileiro, evidenciam o curso de um processo de reestruturação produtiva e tecnológica, poupadora de mão-de-obra e desestruturante das relações e do mercado de trabalho. Neste sentido, faz-se mister observar que a crise no mundo do trabalho não se restringe à questão do emprego, ela diz respeito também à capacidade de organização dos trabalhadores e sua influência na política em um contexto desfavorável no qual imperam: globalização¹, heterogeneidade, diversidade, crescente individualização do mercado de trabalho (por conta própria e empreendedorismo forçados e negativos). Cabe observar que a adoção da flexibilização só veio agravar em muito a remuneração da força trabalhadora: a precarização, a terceirização, e o desemprego, acentuando ainda mais a relação de dominação do capital ao trabalho.

Neste contexto os direitos e garantias sociais vão sendo pouco a pouco destruídos pela nova ordem. A transfiguração do capital se dá de forma intensa. Assim no campo ideológico facilita-se a quebra dos monopólios públicos, das privatizações de empresas e na retórica conservadora o chamamento à

¹ Silene Freire considera que na última década a globalização tornou-se uma espécie de palavra da moda. Muitas vezes dita, mas raramente com o mesmo significado, entretanto, todos aqueles que se debruçaram sobre essa questão reconhecem que esse não é um fenômeno recente. Somente nos últimos anos passamos pelos menos por quatro fases distintas de globalização. A primeira vai até 1914 e registra a ascensão liberal, impulsionada pela Inglaterra, na direção de um comércio internacional desimpedido. A segunda abrange as duas guerras mundiais e o período entre guerras e é marcada pela destruição bélica da economia mundial pelo fechamento dos mercados nacionais e pela universalização da substituição das importações. A terceira tem início em 1945 e se caracteriza pela abertura gradual e controlada dos mercados nacionais e nela expansão rápida das multinacionais. A quarta começa na década de 80 e é uma volta aos dogmas da primeira: ao liberalismo, a liquidação dos setores produtivos estatais e ao impedimento de políticas nacionais de desenvolvimento, sob a liderança da nova potência do Norte. Em vez de episódica e conjuntural esta fase representa o clímax de uma onda de longa duração gestada no século XX. Mais do que uma nova etapa do processo de globalização atravessamos hoje sob a égide da política neoliberal, uma espécie de globalitarismo, neologismo criado pelo professor Nilton Santos, para chamar a atenção sobre totalitarismo que acompanha os passos da globalização em curso. A expressão toca o âmago da questão destacando a amplitude do domínio americano no plano internacional. Ou melhor, o auge da lógica imperialista norte-americana que constrói e cimenta a utopia totalitária da homogeneização do universo (2001, p.2).

solidariedade, a competência, a modernidade passam a ser palavras corriqueiras no vocabulário nacional.

As características desse cenário são fundamentais para entendermos os recentes rumos da Previdência Social em nosso país. Desse modo, o presente estudo parte deste reconhecimento, tendo em vista as novas configurações que geraram reflexos que obscureceram a centralidade do trabalho. Temos como pressuposto que é impossível compreender os rumos atuais da previdência ignorando as recentes metamorfoses do mundo do trabalho, resultantes das reestruturações produtivas geradas em consonância com a hegemonia do capital financeiro.

Alguns traços que norteiam a pesquisa e, concomitantemente, justificam a relevância do tema definem sua linha metodológica. O primeiro reitera a centralidade da categoria teórica trabalho na organização da sociedade capitalista contemporânea, ressaltando que, é pelo trabalho e através do trabalho que a sociedade produz e se reproduz. O valor do trabalho estruturou o mundo e formou a escala de valores com a qual nós avaliamos o mesmo, por isto a sociologia conferiu-lhe a centralidade.

Entendemos que a chamada crise previdenciária, após três anos de governo do Partido dos Trabalhadores demonstra que a política macroeconômica do governo anterior foi mantida e as políticas sociais estão fragmentadas e subordinadas a lógica econômica. O processo histórico de falência envolvendo a subtração de direitos como aposentadoria integral, a isonomia para ativos e aposentados foi subtraída dos trabalhadores, principalmente entre os funcionários públicos federais (objeto de nosso estudo na FIOCRUZ). Com base nesse reconhecimento construímos nossa reflexão, que analisa as características da reforma previdenciária em nosso país, pós 1990 e os efeitos deste cenário de transformações (GRANEMANN, 2004, p.30).

A Previdência Social e as propostas de "contra-reforma" apresentadas pelo Governo Lula não se constituem em propostas originais. Diferenciamos reforma de contra-reforma porque a primeira pode operar de modo progressista ao aumentar e estender direitos de uma dada categoria para a totalidade dos trabalhadores, enquanto a segunda persegue a meta contrária: reduzir direitos pela via da regressão das relações sociais entre capital e trabalho a momentos já superados do

desenvolvimento do capitalismo (GRANEMANN, site www.outrobrasil.net de 30/12/2003).

A reforma, ou seja, a contra-reforma caracteriza-se por ser mais um passo decisivo na destruição do Estado (processo iniciado no governo Collor), desconsiderando completamente a necessidade da promoção da universalização da cobertura do risco-velhice e adotando a agenda do FMI, do Banco Mundial e dos arautos do capital financeiro com relação aos fundos de pensão. Além do seu conteúdo a proposta chama a atenção no uso de práticas passadas, sendo evidente o desprezo aos princípios da doutrina previdenciária, a argumentação falaciosa e a truculência com que o "debate" foi administrado e a rapidez com que a reforma foi aprovada: a "toque de caixa". A exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional 40 (depois 41, quando examinada no Senado), bem como todas as intervenções públicas dos representantes do governo Lula, constituem peça de retórica, em que diferentes fios, de cores e procedências variadas, foram tecidos a fim de defender aquilo que lá não estava escrito, sem nenhum pudor para fazer uso da deturpação, da omissão das informações e do preconceito contra os servidores, resultado de um longo processo de destruição do serviço público brasileiro. Na intenção de combater essa estratégia de convencimento, na qual foi urdida uma verdadeira frente de guerra para impedir qualquer discussão e para promover sua aprovação em tempo recorde, mostrou-se insuficiente à resistência dos servidores, da intelectualidade, de militantes e de representantes do Partido dos Trabalhadores no Congresso Nacional.

Entendemos que a tese do déficit acumulado nos últimos dez anos (de um trilhão na previdência²) aparece como sinal de interesses dos poderosos empenhados em propagar esta idéia, que na verdade não existe. A discrepância parece estar no cálculo do financiamento da previdência, que não inclui todas as receitas cujo saldo é apresentado como negativo, pois leva apenas em conta as receitas de contribuição do INSS do empregador e dos trabalhadores. O verdadeiro resultado final visa receitas não consideradas como COFINS, CPMF e CSLL, calculadas todas as fontes de financiamentos, há o saldo positivo de R\$8,2 milhões.

Outro traço de nossa abordagem demonstra como uma instituição como a Fiocruz sobrevive após as reformas das Emendas Constitucional n.º20 e n.º41, com

² Jornal O Globo de março de 2006 a Dra Denise Gentil do Instituto de Economia da UFRJ e a entrevista a Revista Brasileira de Risco e Seguro (www.rbrs.com.br).

a redução da disponibilidade de vagas para concurso público e o aumento das chamadas informais de trabalho, aliadas a explosão de aposentadorias em 2003, em função das mudanças da lei previdenciária. O que aconteceu foi à redução dos quadros de servidores, principalmente em instituições de pesquisa como a Fiocruz, no entanto o atual governo, tem adotado uma posição de fortalecimento do Setor Público, abrindo vagas para novos concursos em várias áreas, incluindo Universidades e Institutos de C&T. A atual valorização do processo de gestão do trabalho parece querer reverter equívocos relacionados aos excessos economicistas que caracterizaram as propostas de Reforma do Estado nos anos 1990. Nossa tese é um estudo de caso circunscrito nesta realidade, numa instituição de Ciência e Tecnologia, ligada ao Ministério da Saúde, de políticas identificadas com o ideário do movimento sanitário e de caráter estratégico. Quanto aos fins a pesquisa se propõe a ser de exploratória a descritiva porque embora a Fiocruz seja uma instituição com tradição e alvo científico em diversas áreas de investigação, não se verificaram estudos que abordem a política de transformação previdenciária em seu quadro funcional, na análise dos novos cenários de pressão.

Com base nesse objetivo, procuramos realizar uma exposição tão ordenada e compreensível quanto possível e para isso recorremos a fontes de diferentes espécies. Por outro lado, consultamos uma série de documentos, relatórios, planos, programas. Participamos de Núcleos de Estudos, Seminários, Congressos Nacionais e Internacionais, todas estas atividades voltadas para a questão em análise. Apresentamos dados dos principais órgãos oficiais de pesquisa (IBGE, IPEA), procurando nos atualizar com os resultados de investigações recentes, além de partimos do conteúdo e da experiência que havíamos acumulado, consultando leis, decretos, medidas provisórias, relatórios, fruto de nossa experiência profissional, na busca de respostas alternativas às oficiais.

Desta forma, nossa dissertação é fruto de análises realizadas em materiais publicados em livros, revistas, jornais e redes eletrônicas, e tem nítida inspiração nos estudos dos autores como Werneck Vianna (1998:98), Maria Lúcia Werneck (1997:56), Sônia Draibe (1999:115), Sônia Fleury (1989:99), James Malloy (1986:32), Laura Tavares (2000/2004:15) e Francisco Oliveira (1986:22) que de algum modo descrevem ou analisam as questões das transformações previdenciárias. Quanto aos meios, a pesquisa de campo é documental, porque a fundamentação teórico-metodológica do trabalho será realizada sobre a trajetória

distributiva do Estado de Bem Estar brasileiro à luz das teorias dos sistemas de proteção. Algumas reflexões foram realizadas na descrição dessa trajetória, tendo em vista que as circunstâncias do surgimento e desenvolvimento da Seguridade Social no país são diferentes das observadas nos países europeus e norte-americanos, não só pela posição diferenciada do Brasil na economia mundial, mas também por suas configurações recentes do problema investigado que puderam ser percebidas no nosso cotidiano.

Na verdade cabe ressaltar a importância dos estudos que abordam o significado do trabalho e a questão previdenciária para o Serviço Social, que adquirem nitidez, através da constatação de que a profissão tem em sua gênese, uma forte vinculação com o trabalho na sociedade contemporânea conforme observou Francisco de Oliveira:

A articulação entre o trabalho, enquanto relação básica do sistema capitalista, e o serviço social em sentido amplo, incluindo as medidas, mecanismos e políticas estatais no campo da chamada seguridade social-que politicamente institucionalizou-se como o Estado do Bem-Estar é bem conhecida e praticamente consensual. Mesmo alguns dos que pensaram a gênese da assistência social como forma de disciplinamento e institucionalização de práticas de saber e poder, na linha inaugurada por Foucault contribuíram notavelmente para firmar essa tradição teórica que busca as conexões entre trabalho e assistência social, que e transformará modernamente, no serviço social (Oliveira, 1999:7).

A investigação se valeu de dados internos, que trabalharam a questão previdenciária na coleta de informações primárias da Fiocruz; do ponto de vista da relevância deste assunto enfocamos a forma de justificar esta pesquisa articulada ao estudo das transformações dos novos cenários da ofensiva neoliberal, pós década de 90. Definimos como início do período a ser estudado 1998, com a Emenda Constitucional n.º 20 de 15 de dezembro, e o término com o ano de 2004, após a edição da Emenda Constitucional n.º 41 de 17 de fevereiro de 2003. Nesta época, o governo federal, após a posse do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, aprovou e promulgou a Reforma da Previdência, por meio da emenda que visou o ajuste das contas públicas e da adequação das regras de aposentadoria, tanto pública quanto privada. Após a promulgação da Reforma Previdenciária nos perguntamos qual será o impacto que sofrerá a Instituição, já que na reforma de 1998, um número significativo de servidores solicitou suas aposentadorias?

Embora pouco a pouco a problemática vá se desdobrando, este estudo se organiza dentro de alguns pontos fundamentais que perpassam o conjunto das questões tratadas, quais sejam, de como nas últimas décadas do século passado, a

questão previdenciária - convertida em tema fundamental da agenda mundial - tornou-se um dos principais alvos da ofensiva neoliberal. Neste cenário o grande desafio está em responder as questões emergentes dos novos cenários de pressão no desequilíbrio previdenciário, na superação do pragmatismo imposto pelas transformações ocorridas no sistema de produção capitalista. Assim sendo, a presente investigação é fruto do reconhecimento de que a esfera pública, constitui-se numa rica experiência de análise das contradições na relação Estado/sociedade.

Diante de nossa experiência, acumulada ao longo de vinte e dois anos de Serviço Público (Divisão Nacional de Ações Básicas de Saúde – Ministério da Saúde, Divisão Nacional de Doenças Mentais – Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Câncer – Ministério da Saúde e Fundação Oswaldo Cruz – Ministério da Saúde) observamos junto à área de Recursos Humanos, em especial na gestão de carreiras, com a concessão de benefícios (seja de natureza especial, como aposentadoria e de direitos afetos aos direitos previdenciários) uma série de questões que afligem nosso corpo funcional.

Entendemos que a neutralidade da investigação científica é um mito, pois a pesquisa segue a linha do pensamento e o referencial teórico do pesquisador. Porém, ainda assim avaliamos que não estamos isentos da necessidade de nos aprofundarmos em obras de diferentes autores que trabalham com o tema proposto para este estudo, para que possamos estabelecer um diálogo com diferentes concepções e ao mesmo tempo revelar os diferentes caminhos que as mesmas apontam.

Para melhor compreensão, o estudo foi dividido em três capítulos, apenas por opção didática, na medida em que os mesmos encontram-se interligados dialeticamente. No primeiro capítulo discutimos a trajetória distributiva do Estado de Bem Estar brasileiro à luz das teorias dos sistemas de proteção, além de realizarmos algumas reflexões na descrição dessa trajetória, tendo em vista que as circunstâncias do surgimento e desenvolvimento da Seguridade Social no país são diferentes das observadas nos países europeus e norte-americanos, não só pela posição diferenciada do Brasil na economia mundial, mas também por suas peculiaridades históricas. No segundo capítulo entender como de fato aconteceram as ações que ensejaram na formação da previdência do servidor civil federal, foi a nossa intenção, para nos situarmos no século XXI fez-se necessário à recuperação de um campo de entendimento dos fenômenos políticos e sociais de relevância no

Regime Geral de Previdência Social, na estruturação do funcionalismo no Regime Jurídico do Servidor Público, no Regime de Financiamento do Servidor Civil e na contribuição previdenciária do Servidor Civil em seu aspecto atuarial. Nos preocupamos com a previdência do Servidor Civil Federal, essa função dos trabalhadores públicos da Fiocruz, discutindo os itens: Previdência, Estrutura, Regime, Forma de Financiamento, Contribuição, Crise Fiscal e a Lei de Responsabilidade. No terceiro focamos a instituição Fiocruz destacando suas principais características, com o objetivo de facilitar a compreensão dos impactos mencionados no seu interior. Saber como as mudanças aconteceram na política de Recursos Humanos para o serviço público que sofreu intensamente com as diretrizes adotadas nos últimos anos pelo governo federal

No sentido de evidenciar, o que abalou toda a classe trabalhadora, impactando especialmente no Serviço Público Civil, aspecto ainda pouco aclarado nos debates sobre a Reforma, entendemos que nossa dissertação não trata da defesa de um corporativismo, mas evidencia as particularidades que norteiam esta questão, que muitas vezes sequer são (re) conhecidas pelo próprio funcionalismo, fatais na quebra do contrato como veremos no decorrer da pesquisa.

1 REFORMA DA PREVIDÊNCIA: UM MOSAICO DE MÚLTIPLAS INJUNÇÕES

Este capítulo discute a trajetória distributiva do Estado de Bem Estar brasileiro à luz das teorias dos sistemas de proteção, além de realizar algumas reflexões na descrição dessa trajetória, tendo em vista que as circunstâncias do surgimento e desenvolvimento da Seguridade Social no país são diferentes das observadas nos países europeus e norte-americanos, não só pela posição diferenciada do Brasil na economia mundial, mas também por suas peculiaridades históricas. Os argumentos levantados baseiam-se na comparação das evidências empíricas e conclusões da literatura consagrada sobre o assunto e mostram que existe uma razoável compatibilidade entre as diversas análises do caso brasileiro.

Considera-se que esta abordagem oferecerá aportes para discussão do ciclo de reformas do sistema de proteção social, caráter marcante desde a década de 1990. Com a intensificação deste quadro pretende-se fomentar a reflexão da transição do novo ciclo de reformas do sistema de proteção social para a desmontagem da já insuficiente estrutura de Bem-Estar Social do país, pós anos 1990.

1.1 As condições históricas do surgimento das políticas sociais de Bem Estar e da constituição dos sistemas de proteção social

Existe alguma controvérsia em torno do significado dos termos aqui utilizados. Fenômenos de natureza política semelhante são classificados sob as categorias de Welfare State, Estado-Providência (État-Providence) ou ainda Estado Social. Embora essa distinção seja relevante em determinados contextos, aqui ela não é realizada. Utiliza-se uma definição bastante ampla de Welfare State, que é entendido como a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população. Uma discussão mais específica sobre a aplicação, no caso

brasileiro, do instrumental teórico e conceitual geralmente criado para analisar sociedades desenvolvidas pode ser encontrada em Souza (1999:86).

O marco fundamental da Seguridade Social, em questão, é sem dúvida, a reforma promovida por Bismarck, na Alemanha, a partir de 1870. A era bismarckiana significou um passo precursor da Seguridade Social em todo o Ocidente; seus princípios norteadores $\frac{3}{4}$ de obrigatoriedade e de vinculação ao contrato de trabalho $\frac{3}{4}$ permanecem sendo uma característica da solidariedade profissional sob a qual se assenta o Sistema Alemão na atualidade. Os princípios, que norteavam a reforma proposta por Bismarck, se orientavam segundo a idéia de que:

O Estado deve dirigir o bem-estar de uma comunidade, que deve por sua vez estar unificada em relação ao Estado, de forma a aumentar o controle do Estado sobre os cidadãos e evitar que o problema social se torne uma ameaça à estabilidade do Estado. A proteção, segundo este prisma, viabilizava uma aliança entre os trabalhadores e o Estado, na proporção que se tornasse um meio eficaz de controle político. Um Estado com forte poder central, a base de uma monarquia sólida seria também um Estado protetor do trabalhador e neutralizador dos conflitos sociais (FLORA e HEIDENHEIMER, 1987, p.75).

O caso alemão evidencia que os processos de constituição e ampliação da previdência social podem ser entendidos - como no caso brasileiro - a luz do conceito gramsciano, de revolução passiva.³ Como no Brasil nunca houve, de fato, uma revolução, e, no entanto, a propósito de tudo fala-se dela, como se a sua simples invocação viesse a emprestar a animação a processos que seriam melhores designados de modo mais corriqueiro. Nessa dialética brasileira em que a tese parece estar sempre se automeando como representação da antítese, evitar a revolução tem consistido, de algum modo, na sua realização.

A ideia de previdência nasceu da necessidade de proteção dos indivíduos, a partir do sentimento de incerteza e insegurança quanto ao futuro. Segundo Zambom (1999, p.42) durante o período da sociedade rural, aproximadamente até século XVIII, as inseguranças e preocupações com o amanhã se agravavam, já que os camponeses tinham que administrar não apenas os problemas oriundos de mercados desfavoráveis, mas também, os problemas de colheitas ruins, intempéries, pragas, etc. Nesse período, a proteção dos camponeses dependia da solidariedade das famílias e dos interesses dos senhores feudais.

³ O autor Luiz Werneck Vianna afirma que o Brasil, mais do que qualquer outro país da América Ibérica, pode ser caracterizado como o lugar de excelência da revolução passiva. Ao contrário das revoluções democrático-burguesas, a ausência de uma classe dirigente no Brasil, no caso a burguesia, capaz de promover uma ampla aliança contra o projeto elitista e excludente das oligarquias agrárias, impossibilitou a construção de um projeto hegemônico, no qual parte das necessidades e dos interesses das classes subalternas fosse reconhecida e incorporada.

Posteriormente, surgiram as Irmandades de Socorro Mútuos, visando auxiliar na proteção de velhos, órfãos, inválidos, viúvas e vítimas de acidentes, impossibilitados de trabalhar. Com a expansão industrial, os problemas se diversificaram: problemas de saúde, acidentes de trabalho, condições insalubres de trabalho, desemprego e outros mostraram as condições de instabilidade do mercado de trabalho, que não oferecia proteção alguma aos seus trabalhadores.

Tendo em vista esse contexto de carência assistencial, durante os séculos XIV e XVII surgiram às primeiras manifestações a favor da implantação de um seguro social. Segundo Póvoas (1985:15), o movimento previdenciário tinha como objetivo a assistência social, já que as multidões viviam em condições sub-humanas.

Nesse sentido, a ação dos sindicatos foi importante no processo de efetivação das leis previdenciárias, sobretudo na Alemanha, que em 1883 promulgou as primeiras leis sobre seguros sociais obrigatórios. Essas leis, que ficaram conhecidas como Leis de Bismarck, foram promulgadas através de uma mensagem imperial de Otto Bismarck. Segundo Póvoas (1895), a Lei de Bismarck é considerada o marco inicial da previdência social, porque consistiram na implantação de um seguro social baseado em saúde, acidentes de trabalho e invalidez, que incluía também envelhecimento. Segundo Zambom (1999:60) o bispo de Mogúncia, da Alemanha, foi o primeiro a formular as exigências sociais da igreja católica e fomentou o debate sobre a necessidade de leis assistenciais, recebendo apoio imediato do movimento previdenciário e dos sindicatos.

É importante esclarecer que, antes da lei de 1883, outras tentativas haviam surgido. As leis de proteção aos pobres surgidas primeiramente na Escócia (1579) e depois na Inglaterra (1601)⁴, que visavam dar albergue aos “necessitados”, bem como as leis fabris, surgidas na Inglaterra (1802), são exemplos das tentativas de implantação de leis assistenciais. Contudo, nenhuma obteve o alcance da lei de Bismarck, que influenciou no surgimento do sistema previdenciário do mundo. A partir da Alemanha o sistema de previdência foi legitimado em toda a Europa e, posteriormente pelos países da América e Ásia.

⁴ Os movimentos sociais da classe operária inglesa influenciaram no processo de legislação e sua aplicação no controle da pobreza. Foi definitiva na definição gradual dos direitos sociais dos trabalhadores. A Lei dos Pobres, de 1601, reconheceu o pauperismo e formalizou a assistência ao indigente. O cuidado ao pobre coube, a partir deste momento, tanto ao poder público como o privado. A Lei dos pobres no séc. XVI correspondeu à coletivização da seguridade.

A partir de meados da década de 1970, quando importantes países do chamado Primeiro Mundo começaram a apresentar dificuldades em financiar o Estado e os benefícios sociais, ganhou força entre os especialistas e junto às agências internacionais à idéia da necessidade de uma ampla reforma dos sistemas de proteção social.

As versões mais radicais, de cunho neoliberal, passaram a advogar abertamente a retirada do Estado da organização e do financiamento das políticas voltadas para o conjunto da população e a restrição de sua atuação aos absolutamente desvalidos. Outras, exatamente em nome da manutenção da universalidade, começaram a defender a redução dos valores ou do leque de benefícios até então garantidos. Embora essas proposições apoiem-se em concepções de proteção sociais absolutamente opostas e conduzam à construção de sistemas diferentes, tem em comum, como ponto de partida, o reconhecimento de que as sociedades atuais não são mais capazes de arcar com o ônus daquilo que passou a ser conhecido como Welfare State.

Num certo sentido, é como se a reforma tão decantada fosse colocada quase como decorrente do próprio sucesso do Welfare State. A manutenção do sistema teria sido inviabilizada exatamente porque havia ampliado a concessão para o conjunto da população e incorporado novos riscos e problemas sociais. Como causas secundárias, mas não menos importantes, apontam o processo de envelhecimento da população, o aumento da demanda por serviços sociais e a adoção de tecnologias complexas na atenção da saúde. Contribuem para fragilizar financeiramente o sistema exatamente porque este se tornou universal e, no caso da saúde, se propôs a dar cobertura integral.

O que na verdade se vê é a incompatibilidade crescente entre o modelo de proteção social construído particularmente após a Segunda Guerra Mundial e o atual padrão de acumulação⁵. Ao discutir a estruturação dos sistemas de proteção dos

⁵ Conjunto de idéias que propunham a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego. As teorias de John Maynard Keynes tiveram enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Acreditava que a economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria graças às forças do mercado. O objetivo do keynesianismo era manter o crescimento da demanda em paridade com o aumento da capacidade produtiva da economia, de forma suficiente para garantir o pleno emprego, mas sem excesso, pois isto provocaria um aumento da inflação. Na década de 1970 o keynesianismo sofreu severas críticas por parte de uma nova doutrina econômica: o monetarismo. Em quase todos os países industrializados o pleno emprego e o nível de vida crescente alcançados nos 25 anos posteriores à II Guerra Mundial foram seguidos pela inflação. Os keynesianos admitiram que seria difícil conciliar o pleno emprego e o controle da inflação, considerando, sobretudo, as negociações dos sindicatos com os empresários por aumentos salariais. Por esta razão, foram

trabalhadores do mercado formal de trabalho, tal como conhecemos organizados pelo Estado e dirigidos ao consumo da população, vemos que são o resultado de um longo processo de construção. Foi necessário que o Estado reconhecesse determinados riscos como sociais e passasse a organizar a sua cobertura, e que ampliasse o conceito de universo dos protegidos do trabalhador assalariado para o cidadão.

Chegamos ao início do século XX, com o mundo à volta com grandes mudanças. O ideário marxista⁶, o socialismo e comunismo, se contrapondo ao capitalismo e a Primeira Guerra Mundial, fruto ainda do imperialismo herdado do século passado. Todos estes fatos, como explica (HOBBSAWUN, 1995, p. 93), determinaram profundas mudanças no panorama político-social de todo o mundo. O processo de industrialização e a crescente urbanização modificaram o panorama da relação capital-trabalho. O movimento sindical emergente começou a expressar o controle social que a força de trabalho necessitava. Ao mesmo tempo, as novas tecnologias, ao incorporaram novos processos de trabalho, geravam riscos que culminavam em acidentes de trabalho e doenças profissionais. Como sabemos, o fim do século passado e o início deste, foram pontuados por grandes invenções, e a incorporação deste novo acervo científico e tecnológico não aconteceu sem danos. A própria dinâmica da relação capital-trabalho se modificou, embora mantendo o binômio final: explorador e explorado, capitalista e operário.

A presença do Estado organizado, com a cobertura de certos riscos, somente teve início nos primeiros anos do século XX. Nos principais países europeus, as primeiras formas de proteção social foram construídas pelos próprios trabalhadores, especialmente pelos assalariados da indústria. Constituíram amparo do tipo ajuda mútua, objetivando prover as necessidades derivadas do desemprego, da doença, da morte e da velhice. A proliferação desse tipo de proteção e seu sucesso estavam diretamente relacionados ao grau de organização que os trabalhadores lograram alcançar nas fases iniciais do processo de industrialização.

tomadas medidas que evitassem o crescimento dos salários e preços, mas a partir da década de 1960 os índices de inflação foram acelerados de forma alarmante.

⁶ Alteração conceitual importante - o novo desenvolvimento do capitalismo mundial impõe um novo sentido à categoria de população trabalhadora "excedente" utilizado, por exemplo, por Marx, em O Capital: ...a acumulação capitalista sempre produz, e na proporção da sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente(MARX, 1983, p.731).

A construção dessas formas rudimentares de proteção nasceu da necessidade de preencher o vazio produzido pelo rápido crescimento da indústria nas cidades. Na época, a destruição dos mecanismos de solidariedade, próprios das corporações de ofício e do modo de vida do campesinato, não foi acompanhada de nenhum tipo de proteção organizada pelo Estado. A omissão do Estado era tal que algumas indústrias preocuparam-se em prover os meios para garantir uma cobertura mínima dos principais riscos e necessidade dos trabalhadores.

Com a expansão e consolidação do modelo iniciado com a revolução industrial e com a transnacionalização⁷ da economia, surgiu a necessidade de medidas e parâmetros comuns, como regulamentação e organização do processo de trabalho, que uniformizassem os países produtores de bens industrializados. Assim é, que foi criada a Organização Internacional do Trabalho em 1919. Tal entidade já reconhecia, em suas primeiras reuniões, a existência de doenças profissionais. Por sua vez, o modelo capitalista criado transformou as relações do homem com a natureza, dos homens entre si, com o trabalho e com a sociedade. Surgiu a organização científica do trabalho, o *taylorismo*⁸ e o *fordismo*⁹, convertendo o trabalhador de sujeito em objeto, bem coadjuvado pelas teorias modernas de Administração, que tinham como finalidade precípua, embora não exclusiva, a produtividade. E, por consequência, a conquista do mercado.

A partir da década de 1940, sobretudo no pós-guerra, é que teve início o desenvolvimento das idéias mais universalistas que deram lugar a esquemas de prestação de serviços mais igualitários. Na contemporaneidade, no período que antecedeu a crise da década de 1970, aparece na maioria dos países capitalistas, em formas mistas que combinavam o seguro social - baseado numa relação

⁷ Relações entre processos econômicos transnacionais (comerciais, financeiros e produtivos) e as estruturas de poder político no sistema internacional. Esta temática se desdobra em estudos sobre variados desenvolvimentos, com destaque para os impactos da globalização financeira, produtiva e tecnológica sobre a reconfiguração da autoridade do poder dos Estados nacionais. Os estudos examinam, igualmente, como esses processos afetam a regulação multilateral da economia mundial e os esforços nacionais de promoção do desenvolvimento.

⁸ "Tempo é dinheiro". Esta é a máxima que melhor define o Taylorismo, um método de racionalização do trabalho criado por F. W. Taylor, no final do século passado. O objetivo era sistematizar a produção, aumentar a produtividade, economizar tempo e suprimir gastos desnecessários no interior do processo produtivo. Este método fez muito sucesso entre os patrões da época e não se restringiu ao interior das fábricas. Hoje, não existe quem não programe seu dia, seu tempo livre e não esquematize suas atividades.

⁹ Conjunto de princípios desenvolvidos pelo empresário norte-americano Henry Ford, em sua fábrica de automóveis, com o objetivo de racionalizar e aumentar a produção. Em 1909, Ford introduz a linha de montagem – uma inovação tecnológica revolucionária. Os veículos são colocados numa esteira e passam de um operário para outro, para que cada um faça uma etapa do trabalho. A expressão fordismo vira sinônimo de produção em série. Esse processo tem várias implicações: viável apenas para esse tipo de produção, exige grandes fábricas e forte concentração financeira. Isso leva à formação de sociedades anônimas, que reúnem capitais de diversas pessoas. O novo sistema de propriedade, dividido em ações, cria o anonimato do dono real do negócio.

contratual entre os trabalhadores e o Estado - com a seguridade social, que se caracterizava por uma proteção social mais ampla e universal, baseada no princípio da cidadania no acesso a bens e serviços essenciais. O conceito de seguridade social tem origem na Inglaterra e foi difundido através do Relatório Beveridge¹⁰ a partir da década de 1940, sendo construído sobre dois eixos: 1.º) o acesso ao consumo de bens e serviços socialmente prioritários deveria tornar-se independente do eventual aporte individual para a manutenção do sistema, e 2.º) não é a categoria “trabalhador” que justifica o acesso a esses bens e serviços, e sim a de cidadão¹¹

No entanto o Estado somente passou a se responsabilizar pela organização e gestão da proteção social no início do século XX, impulsionado pelo crescimento da organização dos trabalhadores. No caso da Alemanha, o surgimento da legislação relativa aos riscos sociais durante os anos 80 do séc. XIX só vem confirmar a tese de que a construção de uma proteção social pelo Estado foi fortemente determinada pelo grau de organização independente atingido pelos trabalhadores em cada país.

O segundo momento de construção da proteção social nos países desenvolvidos teve início após a Segunda Guerra Mundial, particularmente nos anos 50 e 60. Apesar das diferenças nacionais, essa fase foi marcada pela ampliação da concessão para novos segmentos populacionais, que não aquele dos trabalhadores do mercado formal, e pela incorporação de novos riscos e problemas sociais em seu leque de benefícios. Caracterizou-se, assim, por abrigar um forte movimento no sentido da universalização da cobertura e pelo alargamento do próprio conceito de proteção. Além da garantia da renda no caso de desemprego, alguns países chegaram a incorporar, enquanto risco social, a habitação, os cuidados relativos a crianças pequenas e o retreinamento da mão-de-obra.

Por força dos movimentos sociais da década de 60, onde se discutia desde o modelo de sociedade até o próprio significado intrínseco do trabalho, sentia-se a necessidade da maior participação dos trabalhadores e da sociedade como um todo,

¹⁰ Conjunto de princípios desenvolvidos pelo empresário norte-americano Henry Ford, em sua fábrica de automóveis, com o objetivo de racionalizar e aumentar a produção. Em 1909, Ford introduz a linha de montagem – uma inovação tecnológica revolucionária. Os veículos são colocados numa esteira e passam de um operário para outro, para que cada um faça uma etapa do trabalho. A expressão fordismo vira sinônimo de produção em série. Esse processo tem várias implicações: viável apenas para esse tipo de produção, exige grandes fábricas e forte concentração financeira. Isso leva à formação de sociedades anônimas, que reúnem capitais de diversas pessoas. O novo sistema de propriedade, dividido em ações, cria o anonimato do dono real do negócio.

¹¹ É necessário que se realce nesse momento, a diferença entre o Plano Continental (Bismarck, 1883) e o Plano Atlântico (LORDE BEVERIDGE, 1942), visto que são esses dois sistemas que foram adotados em todo o mundo. O Plano Atlântico de Seguridade Social é universal, protege todos os cidadãos. Por outro lado o Plano Continental nada mais é que um seguro social, protege somente aqueles que contribuem para o sistema. Quem não tem disponibilidade financeira fica excluído do sistema.

na discussão das grandes questões atinentes à área. Já na Europa, onde fervilhavam movimentos renovadores, irrompeu na Itália da década de 70, um movimento de trabalhadores exigindo maior participação nas questões de saúde e segurança, o que resultou em mudanças na legislação, tais como a participação das entidades sindicais na fiscalização dos ambientes de trabalho, o direito à informação (riscos, comprometimento ambiental, mudanças tecnológicas) e, finalmente, melhoramento significativo nas condições e relações de trabalho. Este foi o movimento operário italiano.

O papel desempenhado pelos sindicatos e pelos partidos tradicionais dos trabalhadores no desenvolvimento desse acordo foi fundamental. Em primeiro lugar cabe destacar que seu reconhecimento pelo Estado e pelo capital como os porta-vozes legítimos dos trabalhadores nas negociações salariais, significou não só a aceitação de que representavam uma força social importante na sociedade, como permitiu que as reivindicações fossem canalizadas para esses organismos. Isso concedeu certo controle, certa possibilidade de previsão nas relações com os trabalhadores.

No entanto, a partir de meados da década de 70, em função das crescentes dificuldades financeiras vivenciadas pelo Estado e pelo sistema de proteção, diferentes países começaram a manifestar preocupação em conter o crescimento do gasto social. Note-se que a fragilização do financiamento público ocorreu no momento em que a economia se arrefecia, registrava taxas de desemprego nunca antes vistas e os preços estavam em ascensão¹².

A deterioração da situação financeira do Welfare State expressava-se basicamente pela diminuição da receita de contribuições de empregados e empregadores, pela queda da relação entre contribuintes e segurados e pelo aumento das despesas, especialmente com saúde e seguro-desemprego. Nos países onde os recursos fiscais representavam importante fonte de recursos, a queda da arrecadação de impostos, provocada pelo baixo crescimento do nível de atividade da economia constitui-se, também, outro fator desestabilizador das contas da proteção social.

¹² A atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores “centrais” e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins. (Harvey, 1993:144)

Na tentativa de recuperar o equilíbrio financeiro, vários procedimentos foram colocados em prática pelos governos. Entre eles se destacam: o aumento das contribuições sociais de trabalhadores e empresários; a introdução de um controle orçamentário mais rígido em relação à área da saúde; a exigência de uma maior participação dos usuários, especialmente no custeio dos medicamentos e hospitalização; e a incentivo complementação da pensão por aposentadoria através de entidades privadas. Contudo, com a persistência das elevadas taxas de desemprego e a continuidade do fraco desempenho da arrecadação das contribuições, em vários países passou a ser defendido, em alguns casos implantados para riscos específicos, a introdução de políticas que garantissem mínimos de proteção.

Esse processo foi menos intenso e doloroso nos países onde o Estado de Bem-Estar Social já estava estruturado e as forças organizativas da sociedade civil e parte da própria burocracia estatal, conseguiu deter o seu processo, onde o Estado de Bem-Estar Social não chegou a ser constituída na sua expressão clássica. As políticas sociais universais como a Previdência, Saúde, Assistência e Educação Básica, sofreram perdas irreparáveis, agravando-se de forma crescente as já precárias condições sociais da grande maioria da população.

1.2 O caso Brasileiro

A sociedade brasileira se estruturou de forma a não garantir a todos as mesmas condições de igualdade de direitos sociais, as circunstâncias do surgimento e do desenvolvimento do Welfare State no Brasil são diferentes das observadas nos países aos quais as teorias mencionadas na seção anterior se referem. Além de ocorrer sob uma posição diferente na economia mundial, o processo de modernização brasileiro foi marcadamente segmentado, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agrário-exportadora. O controle do mercado para produtos industriais por meio de políticas de massificação do consumo foi um aspecto secundário para um Estado preocupado com estratégias protecionistas, disponibilidade de insumos e investimentos em bens de capital e infra-estrutura.

Na curta história do Brasil, de somente cinco séculos, a maneira com que se estruturou social e economicamente o país também determinou o modelo de relação com o trabalho. O extrativismo mineral que motivou o conhecimento e posterior ocupação do interior brasileiro; o modelo agrário feudal, dos latifúndios, dos senhores de engenho e posteriormente dos coronéis; a exploração do indígena nativo, por vezes também escravizado e os anos de escravidão negra, determinaram que – de modo semelhante ao ocorrido na Antiguidade do antigo Egito, Grécia e Roma, - o trabalho braçal fosse destituído de atributo de valor, bem como quaisquer processos mórbidos que o envolvessem, como doenças do trabalho e acidentes do trabalho, banalizados todos pela pouca importância concedida à mão de obra destituída de quaisquer direitos de cidadania.

Com a abolição da escravatura no fim do século passado e a vinda dos imigrantes europeus no início deste século o Brasil dá início ao seu primeiro grande surto Industrial com quase cem anos de atraso. As grandes invenções do fim do século XIX, a revolução industrial da máquina a vapor e da indústria têxtil, além das transformações políticas, sociais e econômicas do mundo, impactaram sobre o Brasil república. E o modelo de desenvolvimento industrial em nada diferia daquele vivido na Inglaterra muitos anos antes: fábricas primitivas, sem condições mínimas de higiene, empregando mão de obra barata, mulheres e crianças, em péssimas condições de trabalho.

O séc. XIX, principalmente na segunda metade, caracterizou-se por profundas transformações políticas e econômicas. A partir de 1850, um incipiente capitalismo dava no Brasil seus primeiros e modestíssimos passos. No período de industrialização no Brasil, a possibilidade de se utilizar o Welfare State como instrumento de controle da demanda agregada era reduzida. Problemas de superprodução estavam muito mais relacionados ao comportamento do setor externo do que as flutuações nos níveis nacionais da demanda e o número restrito de trabalhadores beneficiados limitava a efetividade das políticas como mecanismo de expansão do consumo. No Brasil, o Welfare State surge a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político: regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia.

Para disciplinar o crescimento e para manter o princípio de poder que amalgamava os brasis, cresce o controle estatal, semelhante ao mercantilismo

européu. A partir daí, no início do século XX, passamos a ter dois referenciais: as influências externas, doutrinárias, advindas da Europa e dos Estados Unidos, e internamente, o eco das transformações políticas e profundas mudanças sociais no país. Contraditoriamente foi em um período de governo totalitário (a ditadura do Estado Novo), que surgiu a Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, que agrupava e sistematizava as leis trabalhistas, representando notável avanço do ponto de vista jurídico. Também foi um período marcado pelo crescimento e afirmação do movimento sindical no Brasil. Atualizações da Lei de Acidentes do Trabalho se sucederam (FALEIROS, 1992, p.43).

As políticas surgidas no Brasil, no início dos anos 1920, já constituíam um movimento, cuja função era atuar como instrumento de controle das articulações dos trabalhadores no país. Sua estratégia era antecipar algumas demandas, o que favorecia os grupos profissionais de maior influência política para, com isso, restringir a legitimidade das lideranças trabalhadoras nas reivindicações sociais e limitar a capacidade de mobilização dos trabalhadores em geral.

Três correntes de pensamento influenciaram o movimento operário, no período de 1850 a 1920: o trabalhismo, o socialismo reformista e o anarquismo. O trabalhismo predominou na última década do século XIX e teve como característica a conquista de alguns direitos operários. Os trabalhistas pleiteavam a assistência médica, reivindicando ao estado a construção de hospitais e a adoção de medidas previdenciárias para a melhoria da situação de saúde dos trabalhadores. Vários projetos de leis foram elaborados na perspectiva de garantia de direitos mínimos a classe trabalhadora. O principal marco dos trabalhistas foi o 4º Congresso Operário, realizado em 1912, no Rio de Janeiro. Este foi considerado pelos anarquistas como “congresso pelego”.

O socialismo reformista surgiu no último quarto do século, mas teve pequena penetração nos meios populares, girando em torno de questões intelectuais nos círculos socialistas e suas publicações. O anarquismo consolidou-se no nosso movimento operário em 1906, a partir do primeiro Congresso Operário Brasileiro, que assinalou o anarco-sindicalismo como linha ideológica predominante no movimento dos trabalhadores. Os anarquistas, ao analisarem a saúde, viam nas más condições sociais a causa das doenças dos trabalhadores e reivindicavam melhores condições de trabalho e vida. Oponham-se a utilização da força de trabalho infantil nas fábricas e questionavam a mortalidade precoce dos trabalhadores, os acidentes

de trabalho e a falta de segurança nos empregos. Negavam o estado, propondo mudanças profundas no sistema social (Bravo: 1991:61).

A expansão da ordem burguesa, e com ela seus personagens sociais da vida urbana — empresários, intelectuais, operários, os militares recrutados nas camadas médias citadinas-, vão tornar-se caldo de cultura ideal para ativação do "fermento revolucionário" do liberalismo de que falava Florestan Fernandes, no contexto de uma sociedade ainda permeada pela ordem patrimonial. E vai ser em torno do cânon liberal, principalmente por meio do sindicalismo operário, em suas postulações por direitos sociais, e da juventude militar, em sua denúncia do sistema eleitoral a serviço das oligarquias agrárias, que o elemento da antítese encontra a sua primeira raiz na sociedade brasileira com a formação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) — e com a rebelião do tenentismo que culminou com a Coluna Prestes. As amplas demandas por modernização econômica e social são acolhidas por setores tradicionais das elites, sob a liderança dos estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, que, com o apoio de parte do tenentismo, das camadas médias e da vida popular nos centros urbanos, iniciam, com a chamada Revolução de 1930, um novo andamento à revolução burguesa, já agora sob a chave clássica de uma modernização conservadora.

Os anos vinte vão assinalar o início da curva decrescente da chamada República Oligárquica - processo que culminaria em 1930. Neste processo de representação, atores sociais diversos, o tenentismo¹³ e o comunismo¹⁴ são protagonistas de destaque.

Com o movimento político-militar de 1930, a Ibéria se reconstrói, sem se desprender, contudo, das suas bases agrárias, de onde as elites tradicionais extraem recursos políticos e sociais para a sua conversão ao papel de elites modernas, vindo a dirigir o processo de industrialização. Porque em sua história brasileira, o liberalismo não encontrou quem assumisse com radicalidade a sua representação, a sociedade de massas emergentes com a urbanização e a

¹³ Irrompe no meio militar em 1918, percorre toda a década de 20 (em especial com o marcante episódio da Coluna Prestes) e incide nos desdobramentos da ação da aliança liberal, se expressa o ideário reformista de amplos segmentos pequeno-burgueses urbanos. O papel do tenentismo na desagregação da República Oligárquica é hoje discutível-ainda que se polemize sobre a evolução anterior de muitos de seus quadros. Parece estabelecido que a agitação tenentista, porém constitui um contraditório processo por contribuir para a configuração peculiar da revolução burguesa no Brasil.

¹⁴ Fundado em 1922, entrou na ilegalidade meses depois, em razão de uma medida de exceção que foi prorrogada várias vezes. Em 1927 voltou à legalidade, com candidatos próprios. O partido apelava para a formação de um Bloco Operário, em que as diferentes organizações tivessem uma plataforma unitária, para que o proletariado pudesse disputar as eleições como força independente.

industrialização seria indiferente a ele. Em sua nova configuração, a revolução passiva terá como "fermento revolucionário" a questão social, a incorporação das massas urbanas ao mundo dos direitos e a modernização econômica como estratégia de criar novas oportunidades de vida para a grande maioria ainda retida, e sob relações de dependência pessoal, nos latifúndios.

Sob o governo Vargas, a década de 1930 é caracterizada pela estratégia deliberada de aumentar o papel do Estado na regulação da economia e da política nacionais como estratégia de desenvolvimento. Do ponto de vista das relações de trabalho, o regime populista do período perseguiu três objetivos básicos: (i) evitar que os movimentos de trabalhadores se tornassem base de apoio para grupos de oposição que reivindicavam mudanças mais profundas na organização da sociedade; (ii) despolitizar as relações de trabalho, impedindo que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação; e (iii) fazer dos trabalhadores um ponto de apoio, ainda que passivo, do regime. Tais objetivos foram alcançados por meio de uma combinação de repressão à oposição e concessão aos movimentos de trabalhadores que apoiavam o regime. Em vez de mobilizar, o regime populista buscou cooptar seletivamente segmentos de trabalhadores em um processo de "inclusão controlada". Trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos não organizados foram sistematicamente ignorados nesse processo (MALLOY, 1979, p.56).

É a partir de 1930 que se torna nítida a constituição de um Welfare State no Brasil, com políticas sociais de profundo caráter conservador. De acordo com a perspectiva corporativista dos grupos no poder, nesse período predominou um ideal de sociedade harmônica em que os antagonismos entre classes foram encarados como nocivos ao bem comum representado pelo Estado. Assim, uma marca do surgimento do Welfare State brasileiro foi o autoritarismo, evidente na repressão aos movimentos de trabalhadores, como mostra Barcellos:

Até 1937, embora vigorasse no Brasil o Estado de Direito, já começavam a se delinear os traços autoritários que estariam presentes, com uma intensidade variável, no decorrer do período que se estende até 1964. Nesse primeiro momento, o autoritarismo expressava-se fundamentalmente na estrutura corporativista da organização sindical, que começou a ser montada em 1930. O corporativismo, deslocando os conflitos entre capital e trabalho para a esfera do Estado, descaracterizou e obstaculizou a livre manifestação das reivindicações dos trabalhadores (BARCELLOS, 1983, p. 11).

O Estado respondeu as necessidades e pressões das classes trabalhadoras a partir de 30, no jogo de forças existentes, com a criação do Ministério do trabalho, A

Lei de Sindicalização (1931) e a Nova Legislação Sindical (1939) estabelecendo limites à autonomia da ação da classe operária. A ausência de organizações de trabalhadores politicamente fortes ao longo de um processo de industrialização relativamente lento, como seria o caso de alguns países europeus analisados por Esping-Andersen (1990, p.93) e Flora e Heidenheimer (1982, p.52), criou uma lacuna de poder que foi rapidamente apropriada pelo Estado.

Assim, diferentemente de uma história na qual o Welfare State surge como resultado das barganhas políticas dos trabalhadores, o Brasil tem, na generalização e coordenação de suas políticas, um mecanismo de constituição da força de trabalho assalariada por intermédio do Estado. Esse papel foi extremamente importante para o processo de modernização. Como a maior parte dos bens de capital e tecnologia era importada e a mão-de-obra encontrava-se no setor agro-exportador da economia, criou-se um descompasso entre meios de produção e força de trabalho. O Welfare State brasileiro atuou sobre esse descompasso, o que facilitou a migração dos trabalhadores dos setores tradicionais para os setores modernos e a constituição de uma força de trabalho industrial urbana no país. Em síntese, o Estado procurou estabelecer novas relações com a classe operária, adotando uma postura paternalista e corporativa com a criação de canais de mediação e controle dos conflitos de classe (MENDES Jr e MARANHÃO, 1982, p.90).

Partindo-se da concepção de que a edificação no Ocidente dos Welfare State corresponde, basicamente, à demanda por maior igualdade e segurança nas economias capitalistas, Sônia Miriam Draibe (1989:) analisa a formação do Welfare State brasileiro, tomando como ponto de partida a década de 1930. A toda essa década e ao início da seguinte corresponde um movimento de criação da base institucional-legal para as políticas sociais:

“A produção legislativa a que se refere o período 1930/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos institutos de aposentadorias e pensões, de um lado, e de outro, a relativa à legislação trabalhista, consolidada em 1943. Se essa é, de fato, a inovação mais importante, o período é também fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de” nacionalização “das políticas sob a forma de centralização no Executivo Federal, de recursos e de instrumentos institucionais e administrativos e resguardos de algumas competências típicas da organização federativa do país” (DRAIBE, 1989:8).

Para Oliveira e Teixeira (1986:61-65), o modelo de previdência que norteou os anos 30 a 45 no Brasil foi de orientação contencionista, ao contrário do modelo abrangente e pródigo que dominou o período anterior (1923-1930). Para os autores,

um dos determinantes para a diminuição dos gastos foi, sem dúvida, o efeito produzido pelo rápido crescimento da massa segurada. A previdência preocupou-se mais efetivamente com a acumulação de reservas financeiras do que com a ampla prestação de serviços. A legislação do período, que se inicia em 30, procurou demarcar a diferença entre previdência e assistência social, que antes não havia.

O período do Estado Novo (1937/1945) representou a passagem definitiva de uma sociedade de base agrária para uma sociedade urbano-industrial. O caráter fortemente autoritário do Estado, exemplificado pela promulgação da Lei de Segurança Nacional em 1935, reprimiu a ascensão de movimentos tanto de esquerda quanto de direita e diminuiu a autonomia das unidades estaduais ao concentrar no governo federal praticamente todo o poder decisório e administrativo referente às políticas sociais. Uma das consequências dessa concentração foi o aumento do poder da burocracia nas decisões sobre políticas sociais, enquanto os movimentos de trabalhadores tinham sua organização limitada. Para Malloy (1979, p. 81), essa característica veio criar uma corporação no interior da máquina burocrática voltada para a defesa de seus interesses particulares que, posteriormente, veio a se tornar um dos traços marcantes do Welfare State brasileiro.

Em Oliveira e Teixeira (1986, p.107), a queda das despesas previdenciárias no período de 1930 a 1945 foi um processo de contenção dos gastos, o que resultou, como já foi citado, em várias greves e manifestações operárias principalmente nos anos 30/35, em que a previdência era um dos temas centrais. A opção pelo modelo auto financiado da previdência pós 30, de caráter neoliberal, ao contrário do “modelo de repartição” de caráter abrangente dos anos 20, teve como um dos determinantes significativos à crise econômica que convulsionou o país, aliada à crise internacional de 1929. As ações na área da previdência, ao contrário de outras áreas da política social, puderam ser adotadas sem ônus para os cofres do país e, por outro lado, serviram como um instrumento de acumulação financeira em mãos do Estado. A previdência se transformou, no período, em virtude do montante de recursos mobilizados, num dos importantes “sócios” da União e das empresas semi-estatais, sendo uma instituição financeira poderosa, com uma ponderável taxa excedente, utilizada para os projetos centrais do governo como apoio à industrialização.

Com características particularistas das políticas e sob regime autoritário, a celebração de um “compromisso” no Brasil não teve as mesmas características do observado nas democracias capitalistas analisadas por Vacca (1991, p.93), Przerworksy e Wallerstein (1988, p.102), Lipietz (1992, p.80), Flora e Heidenheimer (1982, p.70) e Esping-Andersen (1990, p.86). Como a institucionalização do Welfare State no Brasil teve como meta à regulação da força de trabalho em uma indústria de dimensões limitadas, apenas os grupos pertencentes ao núcleo capitalista da economia fizeram parte do compromisso. A base da exclusão dos demais grupos é a satisfação da demanda por força de trabalho (mercadoria do sistema). À medida que a indústria se expande e demanda maior volume de trabalho, aumenta a inclusão de grupos sociais na história do Welfare State brasileiro, independentemente do regime político, como se observa nas décadas subsequentes à de 1930.

Nos anos 50, no governo de JK — Juscelino Kubitschek de Oliveira foi prefeito “biônico” de Belo Horizonte à época do Estado Novo, e eleito presidente pela coalizão PSD-PTB, partidos criados por Vargas na transição daquele regime para o da democracia de 1946 —, o transformismo se traduz em uma “fuga para frente”, o ator em luta contra o tempo — os “cinquenta anos em cinco” —, queimando etapas como na construção de Brasília e na abertura da fronteira oeste para o capitalismo brasileiro. A vitalidade do processo de transformismo¹⁵ emprestou, por suas realizações, principalmente econômicas, legitimidade às elites políticas territorialistas — objetivos de território e de população faziam parte das orientações dominantes do governo Juscelino —, isolando social e politicamente as elites do liberalismo econômico e a esquerda, como a que marcou a sua posição no *Manifesto de Agosto*, de 1950, do PCB, que desejavam, por motivações de sentido oposto, interromper o seu curso.

Substantivamente, o transformismo se fez indicar pelo nacional-desenvolvimentismo, programa que deveria conduzir a um capitalismo de Estado à base de uma coalizão nacional-popular, sob a crença de que o *atraso* e o subdesenvolvimento poderiam ser vencidos a partir de avanços moleculares derivados da expansão do *moderno*. A mudança social teria sua sorte, então, hipotecada aos *fatos*, em particular aqueles originários da vontade política que

¹⁵ Proeminência do estado sobre a sociedade civil com a projeção dos detentores do aparelho do estado para a condição de árbitros do instável compromisso entre os grupos dominantes, que desde então passaria a caracterizar o regime brasileiro. A consolidação deste tipo de articulação de estado só se deu na ditadura do Estado Novo, mas se inicia em 30.

comandava a impulsão da economia, em um tempo necessariamente acelerado. Sob esta chave, a revolução passiva se constitui em um terreno comum às elites políticas, ao sindicalismo, a *intelligentzia* e à esquerda, especialmente o PCB.

A *Declaração de Março*, do Partido Comunista Brasileiro, em 1958, pela primeira vez na história da esquerda no país, se identifica com uma proposta de ruptura que não inclui como necessário um “momento explosivo de tipo francês”. Com essa Declaração, a revolução passiva deixa de ser o cenário exclusivo das elites, passando a incorporar o projeto de ação do ator da antítese, cujo objetivo é o de introduzir o elemento ativo no processo de transformismo que estaria em curso: “O caminho pacífico da revolução brasileira é possível em virtude de fatores como a democratização crescente da vida política, o Ascenso do movimento operário e o desenvolvimento da frente única nacionalista e democrática em nosso país” (PCB, 1980, p. 22).

O movimento operário nesta época tem como estudiosos significativos Francisco C. Weffort (1978, p.56) e Luiz Werneck Vianna (1978, p.42) que realizaram análises acerca do movimento sindical na conjuntura de crise, a atuação da esquerda nos sindicatos e os limites colocados pela política populista. Estes autores tem divergências nas suas colocações. Para Weffort, o movimento sindical não aponta caminhos para superação da estrutura sindical corporativa e há um distanciamento das bases e dependência do movimento ao estado. O CGT transformou-se, para o autor, numa organização burocrática. Werneck Vianna parte de uma linha de análise diversa da de Weffort, caracterizando que a via de desenvolvimento capitalista prussiana, originada desde 30, persistiu no regime liberal e é indissociável do autoritarismo político. O autor considera que houve lutas contra a estrutura sindical corporativa, lideradas pelos comunistas e pela esquerda democrática. O afastamento de um trabalho efetivo junto às bases teria se dado porque as lideranças sindicais enfatizam a questão das reformas de estrutura buscando a adesão da burguesia nacional, tendo por objetivo o fortalecimento de um estado democrático-nacionalista sob hegemonia operária.¹⁶

A década de 60 encontrou o Brasil em nova crise política, que culminou com o golpe militar de 31 de março de 1964. O Brasil, igualmente à ditadura anterior do Estado Novo, com Getúlio Vargas, entre as décadas de 30 a 50, passou a viver um

¹⁶ Outros autores importantes são os de Erickson (1979), Telles (1981), Fuchtnet (1980), Carone (1981).

período de restrição das liberdades democráticas, ao mesmo tempo em que - mantendo a lógica do totalitarismo - o Governo tentava disciplinar a questão do trabalho, aplicando leis e reformas. A Previdência Social unificou os Institutos de categorias, não só para organizar a política de benefícios sociais, mas também para enfraquecer o movimento sindical. O Ministério do Trabalho também consolidou suas ações, intervindo decisivamente em segurança e saúde do trabalhador. De um modo geral, acatávamos as recomendações técnicas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e posteriormente do Comitê Misto OIT- OMS e as adaptávamos à nossa Legislação.

O nacionalismo exacerbado, do início do Governo Militar, deu origem a atitudes como a estatização do seguro de acidentes do trabalho em 1966, a retomada de motes antigos como "*o petróleo é nosso*", campanha pelas 200 milhas (soberania da costa). Acontecia o terceiro grande surto industrial do país; era o "*milagre brasileiro*", com o início de construção de obras faraônicas, como a Transamazônica, ponte Rio-Niterói, estádios de futebol, hidroelétricas, etc. financiadas com endividamento interno e externo. O ritmo célere de tais obras transformava os canteiros em verdadeiros campos de batalha, onde operários morriam, todos os dias.

Em 1968, o mundo vivia verdadeira revolução de valores, tendo como pano de fundo o dualismo ideológico e político: *capitalismo x socialismo*. A tensão da guerra fria, a ameaça do holocausto atômico, o fracasso das guerras como a do Vietnã, além de uma verdadeira revolução de costumes (movimentos pacifistas e ecológicos, etc.) tiveram em 1968 talvez seu apogeu, e movimentos libertários e democratizantes se disseminaram por toda a Europa (HOBSEBAWUN, 1995, p.92). O Brasil, país de população marcadamente jovem naquele período, sofreu influência de tais movimentos, e teve sua própria história de sofrimento e revolta, contra a ditadura militar determinando nos anos seguintes um período conhecido como anos de chumbo ou de terror.

Na relação estruturada entre o Estado e a classe trabalhadora, convergem os fenômenos do patrimonialismo, cooptação e corporativismo. Um dos elementos fundamentais para essa implantação foi o esquema de proteção social criado para atender aos setores organizados da classe trabalhadora urbana fundamentado no sistema de previdência social. De acordo com Malloy (1979, p.17), o sistema da previdência social reforçou, por um lado, o padrão geral do poder do Executivo

federal e, por outro lado, para a transformação do Estado em um Estado patrimonial moderno. O sistema de previdência social promoveu a rápida expansão do estamento burocrático, tornando-se, logo, uma das fontes mais importantes de emprego público no país.

Vão favorecer o fenômeno do corporativismo, a estrutura de seguridade criada teve o papel de minar a possibilidade de a classe trabalhadora organizar um movimento de oposição autônomo ao regime de capitalismo regulado pelo Estado. A previdência social contribuiu para a criação de divisões na classe trabalhadora e incentivou entre os trabalhadores uma mentalidade particularista e essencialmente depende do clientelismo do Estado. O sistema contribuiu para a incorporação de importantes segmentos da classe trabalhadora no conjunto de estruturas corporativistas, o que aumentou, em princípio, o poder regulatório do Estado patrimonialista. (MALLOY, 1979, p. 71).

No Brasil, todavia, os funcionários públicos constituíam um grupo comprometido com o governo e, portanto, resistente à idéia de realizar coalizões políticas com determinados setores do movimento de trabalhadores e promover gastos sociais progressivos em detrimento de seus interesses corporativos.

No período compreendido entre 1945 e 1964, o Brasil viveu a fase de democracia populista de sua política. De acordo com Malloy, isso representou uma mudança formal no sistema representativo, mas, no que diz respeito à construção do Welfare State, não foram observadas mudanças significativas. Embora o Brasil tenha adotado um regime democrático após 1945, muitas das estruturas corporativas construídas nos anos precedentes permaneceram intactas, especialmente no campo das relações de trabalho, como foi o caso da Previdência Social (MALLOY, 1979, p.83).

Do ponto de vista dos marcos institucionais, o período 1946/1964 é marcado pela criação de instrumentos legais voltados para o funcionamento de um governo democrático. Nele, o autoritarismo perde espaço, porém o populismo continua sendo o traço fundamental da relação Estado-Sociedade. Para Barcellos (1983, p.89), as mudanças na economia e na política nesse período exigiram do Estado a ampliação e a rearticulação de suas funções para suprir as necessidades advindas do aprofundamento da concentração urbana e da modernização do país. Esses requisitos gravitaram em torno de alguns temas básicos:

Em relação à Previdência Social, os problemas da unificação administrativa, da universalização e da uniformização de benefícios e serviços constituíram-se na tônica do período; na área da saúde, estiveram em evidência as questões ligadas ao combate às doenças de massa e à ampliação da assistência médica; no setor trabalho, as lutas sindicais e a política salarial mobilizaram as atenções dos poderes públicos; no que diz respeito à educação foram à democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância; finalmente, a constatação da existência de um expressivo déficit habitacional fez com que a habitação passasse a ser encarada também como uma questão social (Barcellos, 1983:89).

O incentivo dos governos populistas à mobilização das massas urbanas em torno dos projetos da burguesia industrial permitiu uma organização e participação política do movimento sindical sem precedentes na história brasileira. Como consequência, foram introduzidas diversas modificações na legislação trabalhista que envolviam questões de organização sindical, direito à greve e tutela do trabalho, além de buscarem atender a algumas reivindicações sociais. A extensão dos benefícios criados por essa legislação, no entanto, era limitada. A previdência, por exemplo, limitava-se a uma fração pequena da população, como pode ser observado na tabela 1¹⁷

Tabela 1 - População Segurada como Porcentagem das Populações Economicamente Ativa e Total, 1950-1970

17

Fonte anuário Estatístico do Brasil (IBGE), *apud* Malloy (1979), p.95.

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil (IBGE), apud Malloy (1979), p.95.

A base financeira e administrativa de um aparato estatal centralizado permitiu ações mais abrangentes e complexas no campo social do que as observadas no período getulista. Isso implicou um grande volume de recursos aplicados em políticas sociais, o que estimulou a participação da iniciativa privada:

Os recursos que circulavam pela área social passaram a ser estreitamente articulados com a política econômica, sendo subordinados, em várias áreas, ao critério da racionalidade econômica. A iniciativa privada foi, assim, estimulada a assumir importantes fatias dos setores de habitação, educação, saúde, previdência e alimentação. Com essas inovações, a política social passou, inclusive, a ser um dinamizador importante da iniciativa privada (MARTINE, 1989: 100).

A privatização da política social criou uma tensão entre os objetivos redistributivistas e as necessidades do processo de acumulação. Se, por um lado, favoreceu sua expansão, por outro, tornou-a regressiva, transferindo recursos para estratos de maior renda. Em razão de sua maior capacidade de mobilização política e, portanto, de influenciar as decisões do poder público, esses estratos conseguiram orientar as políticas sociais de modo a atender a seus interesses políticos e particulares, produzindo ações ineficazes, ineficientes e regressivas (Martine, 1989:107).

Não por acaso, é da *intelligentzia*¹⁸ de São Paulo que virão os fundamentos mais persuasivos em favor da ruptura revolucionária. Estado de economia vigorosa, com uma estrutura de classes assemelhadas à européia, com suas clivagens definidas em termos de interesse, a via do transformismo em São Paulo, como em Florestan Fernandes, relevava, sobretudo a sua dimensão societária — a lenta e gradual transição da ordem patrimonial para a ordem social competitiva, cujos

¹⁸

O ensaio citado nessa coletânea de textos de Florestan Fernandes, “O Desenvolvimento Histórico-Social da Sociologia no Brasil”, foi originalmente publicado em 1958.

efeitos, entre nós, se revestiriam de um alcance comparável às revoluções burguesas na Europa (FERNANDES, 1977, p.36).

Para a *intelligentzia* paulista, ainda antes de 1964, a aliança da esquerda com as elites territorialistas em torno do Estado e de um projeto nacional-desenvolvimentista implicava convalidar a reciclagem do domínio das elites tradicionais, "como se o 'Brasil arcaico' devesse sempre preponderar sobre o 'Brasil moderno'" (FERNANDES, 1976, p. 329). O nacional-desenvolvimentismo, simulando representar os "interesses da comunidade como um todo" (FERNANDES, 1976, p. 221), traduziria, no fundamental, os interesses privilegiados das elites. Daí que o programa intelectual paulista, já na passagem dos anos 50 para os 60, não ponha ênfase na questão do Estado, centrando-se nos personagens de mercado, do mundo dos interesses e da realidade fabril (Rezende de Carvalho, 1994, p.46).

O golpe militar seria a melhor evidência do que havia de equívoco no projeto nacional-reformador de estilo populista, com o que uma parte da esquerda subscreve o diagnóstico da *intelligentzia* de São Paulo. Interpretando as raízes da falência da democracia do regime de 1946, e na esteira da análise anterior de Florestan Fernandes, uma série de estudos, logo altamente influentes, como os de Fernando Henrique Cardoso, procurava situar sob nova perspectiva a cultura política da esquerda: romper com o campo intelectual da revolução passiva, a ser ignorada mesmo como "critério de interpretação"; denunciar o reformismo populista e a forma de Estado do iberismo territorialista;¹⁹ sinalizar em direção a uma via de ruptura com o capitalismo autoritário brasileiro. O derruimento político das alianças pluriclassistas, construídas em torno do Estado e à base do suposto falacioso de que existiria uma insanável oposição entre o capitalismo periférico e o capitalismo central, devia ser sucedida pelo tema da identidade e da autonomia de classes, cuja plena inteligibilidade e melhor expressão se faria indicar pela adesão à chave dos interesses. Da configuração classe-identidade-interesse se chegaria à mobilização contra a exploração capitalista, e, dela, ao confronto com o Estado autocrático que a

¹⁹ Para as elites políticas do novo Estado-nação a primazia da razão política sobre outras racionalidades se traduz em outros objetivos: preservação e expansão do território e controle sobre a população. A Ibéria, em sua singularidade, ressurgiria melhor na América portuguesa do que na hispânica, onde o liberalismo teve força mais dissolvente por ter sido a ideologia que informou as revoluções nacional-libertadoras contra o domínio colonial. E a Ibéria é territorialista, como o será o Estado brasileiro — nisto, inteiramente distante dos demais países da sua região continental —, predominantemente voltado para a expansão dos seus domínios e da sua população sobre eles — a economia seria concebida como uma dimensão instrumental aos seus propósitos políticos.

garantia. Do sindicalismo orientado pela questão do desenvolvimento e da nação ao sindicalismo revolucionário, como em Osasco, de 1968.

A revolução passiva fora uma obra da cultura política dos territorialistas, e seus momentos de reformismo, sob o regime populista, teriam produzido o efeito negativo da cooptação das camadas subalternas, o cancelamento da sua identidade e o aprofundamento das condições do estatuto da sua dominação. Acresce que, com o novo ciclo iniciado pelo segundo presidente do regime militar — o general Costa e Silva, territorialista era também a ditadura com sua doutrina expansionista de Brasil-grande potência. Romper, no plano da política, com o contexto intelectual da revolução passiva, se fazia, assim, associar a uma idéia igualmente de ruptura com o próprio legado histórico formador da sociedade brasileira: a cultura política da Ibéria considerada como um peso opressivo pelo seu autoritarismo-burocrático, parasitismo e natureza cartorial, tal como na tradição liberal de um Tavares Bastos, à qual se concedeu uma nova animação com o clássico *Os Donos do Poder* de Raimundo Faoro, cujo êxito tardio — o livro é de 1958, mas só foi incorporado como presença obrigatória nos estudos sociais brasileiros em fins da década seguinte — veio a coincidir, e não à toa, com a nova valorização concedida à matriz do interesse como estratégia de organização social.

No final da década de 70 surgiram, no Brasil, dois movimentos no campo da saúde, com vertentes distintas, dentro de um início de processo de redemocratização do País e de grande importância. O primeiro é o chamado Movimento Sanitário, que, inspirado nos princípios da Conferência de Alma-Ata (1978) e na própria luta interna pelos direitos de cidadania do brasileiro, entre os quais o de acesso à saúde, gestaram a proposta de Reforma sanitária brasileira, buscando a integralidade da assistência e superação do modelo dicotômico - Medicina preventiva, medicina curativa (AUGUSTO, 1995, p.53).

O segundo movimento é o Movimento Sindical, processo que não por acaso iniciou-se no ABC paulista, a partir das grandes greves de 1978 nas indústrias automobilísticas, e que se espalharam por boa parte do território nacional a partir daí (LACAZ, 1994, p.115). Com a reorganização do movimento sindical, introduziu-se a questão *saúde* nas pautas de discussão e reivindicação, seguindo pelo menos aí, o modelo operário italiano das décadas de 60 e 70. Ainda em 1978, foi criada a Comissão Intersindical de Saúde e Trabalho que posteriormente se transformaria no Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes do

Trabalho -DIESAT, que teria importante papel ao subsidiar os sindicatos na discussão de assuntos ligados à saúde e trabalho, tentando superar o assistencialismo, herança do Estado Novo. Paralelamente, vários sindicatos estruturaram diretorias específicas, para o tratamento das questões de saúde dos trabalhadores. A vertente sindical agregou técnicos que também militavam no processo da reforma sanitária brasileira, outros da academia, principalmente departamentos de medicina preventiva das universidades (TAMBELLINI, 1993, p.6). As centrais sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) ao criar o INSS, tiveram um papel importante no assim chamado controle social da questão saúde no trabalho.

Com o uso de uma variante da tipologia de Titmus, o Welfare State brasileiro é classificado por Draibe (1989, p.10) como meritocrático-particularista-clientelista no período entre o início da década de 1970 e fins da década de 1980. Tipos meritocráticos agem como mecanismos de estratificação social à medida que definem políticas específicas para grupos sociais diferentes. Neles, um dos critérios de elegibilidade é a participação do indivíduo na construção do sistema. Diferentemente de um tipo residual puro, no qual a incapacidade de satisfazer às necessidades por meio dos recursos oferecidos pelo mercado coloca o indivíduo em uma situação “emergencial” e, portanto, merecedor dos serviços sociais; o tipo meritocrático exige para elegibilidade, além da condição (relativa) de “resíduo”, o pertencimento a determinado grupo (como a uma corporação, associação ou forma de inserção no mercado de trabalho) que contribui diretamente para a sustentação das políticas. Logo, como a seguridade não é estendida indiscriminadamente a todos os indivíduos de uma sociedade, os tipos meritocráticos são também particularistas. Tipos meritocráticos-particularistas tendem, no limite, a reforçar as desigualdades preexistentes, tendo-se em vista que indivíduos com maior dificuldade para satisfazer a suas necessidades são também indivíduos com menor capacidade para contribuir para o sistema de seguridade.

As diversas modificações ocorridas após a década de 1970 para a universalização do sistema reforçaram seu caráter meritocrático-particularista. O caráter redistributivo do sistema foi reduzido a um conjunto de programas assistenciais, com patamares mínimos muito reduzidos:

Do ponto de vista da ampliação de direitos sociais e da definição de critérios de acesso e elegibilidade, é certo que *tendências universalizantes* foram sendo introduzidas no sistema. (...) Entretanto, tais tendências universalizantes - que, de

fato, disseram respeito principalmente à ampliação das possibilidades de acesso aos subsistemas sociais - assim como a expansão massiva do sistema e a oferta de serviços sociais publicamente organizados longe estão ainda de conferir ao sistema brasileiro características do tipo "institucional-redistributivo, tendo antes reforçado seu caráter meritocrático-particularista (DRAIBE, 1989, p.12-13).

O início da Nova República, que marca o fim dos regimes militares, foi acompanhado por avanços na área política, como o crescimento da atividade partidária e sindical e o próprio aumento da participação popular no processo eleitoral. Paradoxalmente, seguiu-se também de retração e desmantelamento das políticas sociais. Nenhum programa social de maior impacto foi lançado e alguns foram até mesmo desativados. Martine (1989, p.108) atribui isso a vários fatores: (a) a crise econômica causou retração dos recursos para a área social; (b) a transição para a democracia em uma estrutura legislativa e executiva montada no período autoritário favoreceu o uso eleitoral das políticas sociais; (c) a falta de apoio político impediu a geração de programas de grande impacto social; (d) o excesso de expectativas acerca da nova constituição afetou o rendimento da tecnocracia e sua motivação para trabalhar na área social.

As mudanças promovidas no período entre 1985 e 1988 são denominadas por Fagnani (1997, p.214) de "estratégia reformista", que se caracteriza pela crítica à centralização institucional e financeira do sistema. Para Fagnani, os diversos planos de ação governamental instituídos nesse período priorizam o resgate da "dívida social", rejeitando a sujeição das políticas sociais às medidas de ajuste macroeconômico. Os principais impulsos reformistas do Executivo Federal, sobretudo no biênio 1985/1986, foram o reforço dos programas emergenciais no campo da suplementação alimentar, a incorporação da reforma agrária e do seguro-desemprego na agenda governamental e a instituição de grupos de trabalho e comissões setoriais. No Legislativo, a principal medida foi a conclusão de parte do processo constituinte com a promulgação da nova Constituição em outubro de 1988, "que introduziu avanços formais, corrigindo iniquidades e ampliando direitos, especialmente no campo trabalhista e na seguridade social" (DRAIBE, 1989, p.216-218).

No caso brasileiro, países periféricos como o são os da América Latina tem suas especificidades, se inserem ainda em piores condições e sofrem redobradas perdas em termos de autonomia política. A Constituição Federal de 1988 consagrou a expressão seguridade social, até então oficialmente inexistente, para consignar um

padrão de proteção social que se queria abrangente e redistributivo, coroando um ciclo de debates que, desde fins dos anos 70 se desenvolvera em torno da Previdência. Na agenda da transição para a democracia as políticas sociais se revestiram de um caráter salvacionista-expresso no slogan adotado pelo primeiro governo da Nova República, o “tudo pelo social”, - para elas concorrendo o ímpeto reformista do momento.

O conceito de seguridade, a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade dos benefícios, a seletividade e a distributividade da proteção, a irreduzibilidade dos valores pagos, a equidade na forma de participação no custeio, à diversidade das bases de financiamento, o envolvimento da comunidade nas decisões e o caráter democrático e descentralizado da gestão forma princípios inscritos na Carta que, sem dúvida, responderam aos anseios “mudancistas” manifestos por vários segmentos da sociedade.

Entretanto, a despeito da concepção européia sancionada constitucionalmente, a proteção social no Brasil vem se tornando cada vez mais do tipo “americano”²⁰. Pois ainda que formalmente universais e imaginadas como promotoras de cidadania, as provisões públicas se resumem a parques benefícios para os pobres, enquanto ao mercado cabe a oferta de proteção, aqueles cuja situação permite a obtenção de planos de seguros privados. O Brasil convive com duas americanizações - uma, de seu sistema de Welfare, outra, do perfil de articulações com grupos de interesses-ambas perversas. Um sistema de seguridade mercantilizado- então assumido enquanto tal, portanto sem normas condizentes para o controle das prestações- aprofunda as desigualdades e pune os de baixo; além do que a assistência caritativa ao excluídos, que são muitos, é cara para os cofres públicos.

Se a revolução passiva das elites territorialistas traduziu o seu programa de criar uma nação para o seu Estado, a nação que vem emergindo do processo de conquista de direitos e da cidadania por parte das grandes majorias ainda não concebeu o seu Estado. A história da sua constituição tem-se dado mais no plano societário, americanização tardia, "por baixo", que se realiza em um movimento de

²⁰ Assim como ocorre nos EUA as políticas sociais brasileiras acabam sendo políticas para pobres, estimulando os assalariados formais e as camadas médias à obtenção de seguridade no mercado. A americanização da seguridade social brasileira através de medidas modernizantes tomadas pelos governos autoritários entre 1964 e 1985 carrega forte dose de perversidade, não só contra a pobreza, como pelo caráter antidemocrático que assumiu.

rupturas moleculares com o que importa constrangimentos à sua autonomia e em suas ações em defesa dos seus interesses e direitos. A política, porém, não é especular à "sociologia", e somente ela concede acesso à questão do Estado, sem o domínio da qual um grupo dirigido não se converte em dirigente. A democracia, como palavra-chave do "critério de interpretação" (GERRATANA, 1975, p.1827) da esquerda sobre a sua forma de inserção na revolução passiva à brasileira, para que se converta na base de um transformismo ativo, suportado pela ação do ator, ainda está aguardando que essa nova força emergente do *social* se encontre com a política, incluída aí a sua história no país e as suas melhores tradições.

A combinação perversa dos fatores nacionais com a conjuntura imposta pela hegemonia do capital financeiro, pela reestruturação produtiva²¹ e pela nova divisão internacional do trabalho impediu que a Constituição Cidadã se efetivasse concretamente, reduzindo as possibilidades de um projeto nacional mais consequente. Aliás, a ausência de efetividade na ampliação e no aprofundamento dos mecanismos de participação popular e de controle social do Estado (os Conselhos são um bom exemplo disto) vem acentuando, ainda mais, o processo de fragmentação da classe trabalhadora.

Assim a tendência da seguridade brasileira, em particular da previdência e da assistência, a partir dos anos 80, é determinada pelas práticas sociais, dos trabalhadores assalariados e dos segmentos do empresariado vinculados ao grande capital, face às exigências surgidas no processo de enfrentamento da crise econômica, como expressão particular de um movimento geral.

Entretanto, afirma Fagnani (1997, p.220), esses impulsos foram seguidos por um esvaziamento da estratégia reformista no período compreendido aproximadamente entre 1987 e 1992. A "contra-reforma" conservadora vai ser caracterizada pela ampliação do assistencialismo e do clientelismo, paralisação da "estratégia reformista", desmonte orçamentário e burocrático no campo social e oposição sistemática das forças conservadoras do Executivo à agenda reformista, tanto em sua fase constituinte quanto na regulamentação complementar.

A estratégia governamental de política social no período 1990/1992 foi caracterizada por um "vigoroso processo de desaparecimento e fragmentação

²¹ Talvez o resultado mais visível desses anos de atuação da atual reestruturação produtiva seja o golpe dado ao movimento sindical, em todo o mundo. A adoção de políticas neoliberais e a aceitação das novas regras do jogo resultou na solidão e abandono dos trabalhadores, e na perda de rumos do movimento sindical.

burocrática” resultante de ataques à presença do Estado na vida social (FAGNANI, 1997, p.225). A descentralização passou a ocorrer de maneira acelerada e caótica, o que provocou vazios institucionais em determinados setores de política social e superposições em outros. Até meados de 1990, o Executivo passou a privilegiar ações assistenciais fragmentadas que favoreceram o fisiologismo e o clientelismo. Além da superposição institucional e de programas, as políticas sociais nesse período foram caracterizadas por cortes drásticos de orçamento sob a justificativa de necessidade de descentralização administrativa.

Segundo Fagnani (1997, p.223), “(...) o governo federal subitamente” lavou as mãos “quanto a sua responsabilidade em uma série de programas que vinha gerindo centralizando há mais de três décadas”.

Há alguma controvérsia quanto aos resultados dos programas sociais brasileiros na década de 1990. Peliano, Resende e Beghin (1995, p.17) vêem a articulação entre os diversos programas sociais e a sociedade civil como uma conquista real de alguns programas governamentais, mas essa posição foi alvo de contestações como a de Suplicy e Neto (1995, p.23).

Fagnani (1999, p.52) destaca que, apesar de possuir um discurso distributivista, o governo federal conduz, na segunda metade da década, as políticas sociais de forma incompatível com medidas de ajuste macroeconômico, fazendo que avanços na área social fossem minados por políticas econômicas.

Cohn (2000, p.2), por sua vez, é cética em relação a mudanças no padrão de proteção social brasileiro. Sua tese é de que aquilo que o governo brasileiro concebe como inovações e reformas setoriais ocorridas na segunda metade da década de 1990: “(...) se configuram como um simples (porém grave) desmonte do modelo getulista da era desenvolvimentista, sem, no entanto superar na sua essência o padrão tradicional de ação do poder instituído frente à questão da pobreza, ou mais precisamente, dos pobres”.

Essa controvérsia também atinge assuntos relacionados à organização da prestação de serviços sociais. Como a capacidade de prestação de serviços sociais dos governos subnacionais é muito diversificada, a descentralização das políticas sociais pode diminuir a chance de atuação sobre desigualdades regionais, pois reduz a capacidade de transferências federais para as regiões mais pobres. Souza (2000, p.18) indica que, nos casos da saúde e da educação, que depois da previdência são as principais áreas de gasto social, a descentralização foi feita sem

uma avaliação adequada da capacidade administrativa e financeira dos municípios para a prestação desses serviços.

Do ponto de vista da relação com as macroestruturas econômicas, a evolução das políticas sociais no Brasil, assim como em outros países da América Latina, pode ser relacionada a dois modelos de desenvolvimento: o modelo de substituição de importações se inicia por volta da década de 1930 e persiste até a década de 1980, quando o desenvolvimento da região passa a se dar conforme o modelo pós-ajuste. Na fase de substituição de importações, o Estado assumiu papéis de regulação, intervenção, planejamento, empreendimento e assistência social para sustentar um modelo de desenvolvimento voltado para dentro cujo motor era o mercado interno. Nesse período, as políticas sociais ajudaram a criar e a consolidar uma classe média com poder de compra suficiente para garantir demanda aos produtos manufaturados internos, muitas vezes agravando desigualdades preexistentes na distribuição da renda.

No período pós-ajuste, os objetivos de equilíbrio e manutenção da economia, redução da inflação, desestatização, orientação aos mercados externos (aumentos de exportação), aumento da competitividade industrial, redução das barreiras comerciais e modernização do aparelho de Estado e do sistema financeiro norteiam as políticas públicas. Essa nova fase de desenvolvimento requer a incorporação de novas tecnologias e, portanto, força de trabalho qualificada e flexível. Com isso, os trabalhadores devem enfrentar maior rotatividade nos empregos e um Estado mais austero, o que exige novos paradigmas de política social para o grupo de países da América Latina no qual se inclui o Brasil (FRANCO, 1998, p.10).

Entre nós, o liberalismo, que vem constituindo na principal referência política para a ação dos últimos governos, desde a eleição de Fernando Collor de Mello em 1989 e atualmente com o de Luis Inácio Lula da Silva desde 2002, eliminou uma série de conquistas sociais obtidas na Constituição de 1988, relativas a regulamentação da vida social, principalmente no que se refere ao mercado de trabalho, conquistas, portanto, que vão de encontro aos interesses do livre mercado.

Podemos dizer que os processos de transição para a modernidade (ou para o capitalismo, ou mesmo de mudanças em seu interior) que se deram pelo alto, resultou do acordo entre frações das classes dominantes, e que tiveram como objetivo principal à exclusão de qualquer protagonismo das classes subalternas, são transições que, ao mesmo tempo em que introduzem novidades, conservam muitos

elementos da velha ordem: o novo surge na história marcada por uma profunda conciliação com o velho.²²

Dentre as inúmeras consequências da subordinação do governo brasileiro às deliberações do Consenso de Washington²³, a desresponsabilização do Estado com relação à questão social tem sido uma das mais nocivas e preocupantes, sobretudo porque abre espaço para a perpetuação de um corporativismo perigoso que sobrepõe interesses particulares aos interesses públicos, destruindo qualquer possibilidade de consolidação de uma proposta política assentada na vontade coletiva. Os efeitos nocivos dessa apartação podem ser claramente percebidos quando a miséria e a desigualdade social, que continuam a ser os problemas mais graves do país, vão deixando de ser um desafio para toda a sociedade brasileira.

O lugar das políticas sociais públicas passa a situar-se cada vez mais para fora do Estado, reduzindo os direitos de cidadania e ampliando o fosso entre sociedade política e sociedade civil, governantes e governados. Reformando pelo alto, sem qualquer discussão democrática e excluindo a participação popular, as reformas consagram o “Estado hobbesiano”, desqualificando a política e a democracia. Na verdade o atual estado de coisas caracteriza a contra-reforma da previdência, demonstrando que não bastam boas proposições sobre a previdência para fazer frente à contra-reforma.

Conforme observou Laura Tavares Soares (2003, p.13), no âmbito da política social passaram a prevalecer os programas de combate à pobreza, focalizados nos mais pobres. A focalização substituiu a universalidade. O provisório e emergencial substituiu o permanente e estável. O chamado Terceiro Setor substituiu o Estado. Os indivíduos, famílias e comunidades passaram a responsabilizar-se pelo seu bem-

²² Vale-se do conceito de revolução passiva proposto por Gramsci: “a classe dominante, para continuar a dirigir e dominar torna-se revolucionária: ela revoluciona suas próprias bases materiais e políticas, oferecendo as outras classes uma nova proposta.

²³ Em 1989, no bojo do “reaganismo” e “tacherismo”, máximas expressões do neoliberalismo em ação, reuniram-se em Washington, convocados pelo *Institute for International Economics*, entidade de caráter privado, diversos economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano. O tema do encontro visava avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina. John Williamson, economista inglês e diretor do instituto promotor do encontro, foi quem alinhavou os dez pontos tidos como consensuais entre os participantes. Foi ele ainda quem cunhou a expressão “Consenso de Washington”. Embora tivessem, a princípio, um caráter acadêmico, as conclusões do Consenso acabaram tornando-se o receituário neoliberal imposto por agências internacionais para a concessão de créditos: os países que quisessem empréstimos do FMI, por exemplo, deveriam adequar sua economia às novas regras. Em suma, tal consenso faz parte do conjunto das reformas neoliberais que, apesar de práticas distintas nos diferentes países, está centrado doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho do papel do Estado” (2004, p.56)

estar, promovendo aquilo que Bourdieu²⁴ chama de responsabilização da vítima. Os governos se desresponsabilizaram progressivamente: a filantropia substituiu o direito. O local assumiu o lugar privilegiado de resolução de todos os problemas sociais, alienando-se do regional e do nacional, num claro processo de municipalização social.

Este processo retira da Política Social aquilo que representa a sua principal atribuição: dar uma dimensão de igualdade a um país profundamente marcado por desigualdades externas. Inicia-se, desta forma, uma ampla contra-reforma no setor previdenciário, através da qual se busca revogar os direitos sociais conquistados no passado pelas classes subalternas, ainda que muitos deles por meio de processos de revolução passiva.

Consideramos que o processo de mudança trazido pela era da hegemonia neoliberal caracteriza o período em que vivemos como um período de contra-reforma, onde mais passivamente as elites exerceram uma forma de transformismo²⁵, característica típica da Revolução Passiva -fato de que as classes dominantes e seus governos não acolhem nenhuma das exigências dos “de baixo”. A previdência social é um dos exemplos mais emblemáticos disto: como as classes trabalhadoras se encontram profundamente fragilizadas elas não são capazes de organizar uma luta unitária na defesa da ampliação, ou mesmo da conservação, de seus direitos sociais. Ao mesmo tempo, as classes dominantes não se vêem obrigadas a fazer qualquer concessão. Utilizando a metáfora gramsciana as classes subalternas -neste período histórico – não têm ainda conseguido formular uma antítese que seja capaz de enfrentar a tese, ou seja, a dominação do grande capital, como seria o caso numa verdadeira revolução, mas nem mesmo, como ocorre nos processos de revolução passiva, de deixar algumas marcas na síntese final.

O caráter redistributivo do Welfare State brasileiro foi comprometido: primeiro, pela elevada segmentação da sociedade resultante de um modelo de desenvolvimento concentrador; segundo, pela ausência de coalizões entre

²⁴ BORDIEU, Pierre. *Contrafogos Táticas para enfrentar a invasão neoliberal* - Rio- Zahar, 1998. Apud SOARES, Laura Tavares (2003).

²⁵ “No binômio conservação-mudança, o termo mudança passa a comportar consequências que escapam inteiramente a previsão do ator, gerando expectativas de que a via do transformismo poderia ser concebida como a melhor passagem para a democratização do país. Sérgio Buarque de Holanda, escrevendo em 1936, registrava essa possibilidade:”a forma visível dessa revolução (a revolução democrática) não será, talvez, a das convulsões catastróficas, que procuraram transformar de um mortal golpe, e segundo preceitos de antemão formulados, os valores longamente estabelecidos. É possível que algumas das suas fases culminantes já tenham sido ultrapassadas, sem que possamos avaliar desde já sua importância transcendente”.(Holanda, 1977,p.135).

trabalhadores industriais e não industriais; e terceiro, por uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo. As políticas sociais são estruturadas com base em princípios de autofinanciamento; e distribuídas por critérios particularistas, o que não apenas limita o universo de beneficiários como também torna os gastos sociais extremamente regressivos.

1.3 Mercado de trabalho no Brasil - informalidades, precarização, globalização e seus reflexos

Estudos referentes à América do Norte e à Europa Ocidental (Piore e Sabel, 1984:46); Przeworsky e Wallerstein(1988:90); Esping-Andersen, (1990:16); Vacca, (1991:42); Lipietz, 1992:7) enfatizam que a necessidade de regulação da economia capitalista pode, por meio de políticas macroeconômicas ser capazes de garantir um grau razoável de coordenação entre as diversas instituições encarregadas de produzir bens e serviços, em parte, realizada pelo Welfare State. As diversas políticas sociais, por um lado, aumentam a capacidade de consumo das famílias dos trabalhadores e se traduzem em gastos do governo em habitação, transporte e saneamento, o que incentiva a expansão da demanda agregada e o desenvolvimento tecnológico, e, por outro, ao socializarem os custos referentes aos riscos do emprego industrial e à reprodução da força de trabalho, liberam reservas de capital privado para investimentos e garantem uma reserva de mão-de-obra em diversos níveis de qualificação. Como os gastos sociais tornam uma parte significativa da demanda decidida por mecanismos políticos, o Welfare State funciona como um mecanismo de reação contracíclica às flutuações da demanda típico de políticas keynesianas²⁶.

Além de instrumento de política macroeconômica, o Welfare State é também um mecanismo de regulação política da sociedade. A partir do momento em que a negociação coletiva dos níveis salariais e das condições de trabalho se generaliza na sociedade, o processo de barganha entre capitalistas e trabalhadores passa a ser

²⁶ De uma perspectiva keynesiana, contudo existem razões para se acreditar que o baixo crescimento do PIB real e o aumento pronunciado da dívida pública como proporção do PIB observados na economia brasileira tem uma causa comum, qual seja: a adoção de políticas monetárias e fiscal de natureza contracionista pelo governo brasileiro desde 1998.

tratado como assunto público. Assim, o crescimento da organização política dos trabalhadores faz que o Estado passe a incluir na agenda política nacional os interesses dos trabalhadores organizados. Vacca (1991:80), por exemplo, aponta que o Welfare State surgiu como mecanismo de controle político das classes trabalhadoras pelas classes capitalistas: a intervenção no processo de barganha limita institucionalmente a capacidade de organização extra-estatal dos trabalhadores.

Há indicações de que o controle político não ocorre somente sobre os trabalhadores, mas também sobre os capitalistas. O Estado regula simultaneamente o poder de capitalistas e trabalhadores ao administrar o que se convencionou chamar “compromisso de classe”, “compromisso keynesiano” ou “compromisso fordista” •• Esses “compromissos” referem-se, respectivamente, à legitimação da propriedade privada dos meios de produção em troca de instituições políticas que permitem aos representantes dos trabalhadores a administração de parte da economia (ESPING-ANDERSEN, 1990:13), à mediação de relações privadas por instituições políticas democráticas com objetivos macroeconômicos (PRZEWORKSY e WALLERSTEIN, 1988:14) e à redução do controle da organização do processo de trabalho e da inovação tecnológica pelos trabalhadores em troca da redistribuição de ganhos de produtividade e pleno emprego (LIPIETZ, 1992:40).

Claus Offe e Gero Lenhardt (1990:80) destacam que as políticas sociais constituem instrumento importante na mercantilização da força de trabalho. Fatores relacionados à economia capitalista, como a busca por maior produtividade e controle do processo de produção pela introdução de tecnologias poupadoras de trabalho, a destruição de formas de produção pré-capitalistas e o impacto de crises cíclicas, destroem as condições para o uso não-assalariado da força de trabalho. A desorganização das formas não capitalistas de produção, no entanto, não se traduz automaticamente em mercantilização da força de trabalho, visto que os indivíduos afetados podem adotar outras estratégias de subsistência que não o assalariamento, tais como migração, pilhagem, mendicância, resistência política e militar, etc. A garantia de controle dos riscos da relação de trabalho assalariada pelo Welfare State age para promover a aceitação do assalariamento e evitar a opção por formas alternativas de subsistência.

Além dos aspectos relacionados à industrialização (ou modernização) e ao poder de barganha dos trabalhadores, aspectos relacionados à cultura política e à

organização da máquina do Estado são destacados como relevantes para explicar o desenvolvimento do Welfare State em países da América do Norte e da Europa Ocidental. Esping-Andersen (1990:45), por exemplo, ressalta a influência de valores culturais das sociedades na configuração das políticas sociais a partir da adesão a idéias liberais ou social-democratas. Rueschenmeyer e Evans (1985:82), Weir e Skocpol (1985:43) e King (1988:10) enfatizam o papel da burocracia nessa configuração. Os burocratas têm interesses na consolidação do Welfare State por vários motivos. Em primeiro lugar, são beneficiários diretos das políticas sociais, pois as garantias de seguridade criadas para os assalariados industriais se estendem a eles. Em segundo lugar, o Welfare State depende da expansão da máquina do Estado para a administração e prestação dos serviços das políticas sociais, tornando-se, não apenas a razão do emprego de grandes contingentes de funcionários públicos, mas também a razão de seu poder político, visto que a organização da produção baseada na existência de um Estado securitário faz dos funcionários públicos peça fundamental para a produção capitalista.

Neste cenário o grande desafio está em responder as questões emergentes das novas configurações do mundo do trabalho, na superação do pragmatismo imposto pelas transformações ocorridas no sistema de produção capitalista.

Na agenda de luta das classes trabalhadoras, ainda que não necessariamente de modo explícito, sempre estiveram presentes as demandas por participação política e por proteção social. Caracterizada como importante setor da proteção social, a previdência social assume centralidade, já que está aqui em jogo a subsistência do trabalhador, quando este não tem mais como vender sua força de trabalho, por velhice, invalidez ou doença. Trata-se de riscos inerentes à condição humana que, a partir das lutas dos trabalhadores, foram considerados como questões sociais, ou seja, não mais apenas como riscos que afetam a todos e, por isto, devem ser enfrentados coletivamente por meio do Estado.

No contexto das questões relacionadas ao trabalho, emprego e a geração de renda a dinâmica dos conceitos na era globalizada, demanda hoje novos conceitos de compreensão. As novas características do mundo do trabalho pedem maiores esforços de atenção a esta categoria, que exercem novas formas em que apresentam e se delineiam as novas configurações das relações sociais. Assim sendo, na ampliação dos horizontes de nossas reflexões sobre os impactos das novas características do mundo do trabalho em relação à proteção social

concluimos que o Welfare State surgiu nos países europeus devido à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e o Movimento de um Estado Nacional visando à democracia. Segundo Draibe (1988, p.21) “seu início efetivo dá-se exatamente com a superação dos absolutismos e a emergência das democracias de massa”. O Welfare State como transformação do próprio Estado a partir das suas estruturas, funções e legitimidade. É uma resposta à demanda por serviços de segurança sócio-econômica. Marta Arretch (1995) ressalta que com a industrialização surge a divisão social do trabalho, isto implica num crescimento individual em relação à sociedade. Desse modo, os serviços sociais surgem para dar respostas às dificuldades individuais, visando garantir a sobrevivência das sociedades. E ainda salienta: “As medidas de proteção aos pobres foram progressivamente deixando de tratá-los indistintamente, isto é, passaram a surgir políticas de atenção à heterogeneidade da pobreza” (ARRETECH, 1995, p.11).

É preciso acrescentar ainda que, com a enorme expansão do neoliberalismo a partir de fins dos anos 70, e a conseqüente crise do Welfare State, deu-se um processo de regressão da própria social-democracia, que passou a atuar de maneira muito próxima da agenda neoliberal. O projeto neoliberal passou a ditar o ideário e o programa a serem implementados pelos países capitalistas, inicialmente no centro e logo depois nos países subordinados, contemplando reestruturação produtiva, privatização acelerada, enxugamento do estado, políticas fiscais e monetárias sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital como FMI e BIRD, desmontagem dos direitos sociais dos trabalhadores, combate cerrado ao sindicalismo classista, propagação de um subjetivismo e de um individualismo exacerbados da qual a cultura "pós-moderna" é expressão, animosidade direta contra qualquer proposta socialista contrária aos valores e interesses do capital etc.

Particularmente nas últimas décadas, como respostas do capital à crise dos anos 70, intensificaram-se as transformações no próprio processo produtivo, através do avanço tecnológico, da constituição das formas de acumulação flexível e dos modelos alternativos ao binômio taylorismo/fordismo, no qual se destaca, para o capital, especialmente, o modelo "toyotista" ou o modelo japonês. Estas transformações, decorrentes, por um lado, da própria concorrência intercapitalista e, por outro, dada pela necessidade de controlar o movimento operário e a luta de classes, acabaram por afetar fortemente a classe trabalhadora e o seu movimento sindical. Fundamentalmente, essa forma de produção flexibilizada busca a adesão

de fundo, por parte dos trabalhadores, que devem abraçar, de "corpo e alma", o projeto do capital.(Antunes, 1995:158).

Portanto, segundo Antunes, a classe trabalhadora fragmentou-se, heterogeneizou-se e complexificou-se ainda mais. Tornou-se mais qualificada em vários setores, como na siderurgia, na qual houve uma relativa intelectualização do trabalho, mas desqualificou-se e precarizou-se em diversos ramos, como na indústria automobilística, na qual o ferramenteiro não tem mais a mesma importância, sem falar na tradução dos inspetores de qualidade, dos gráficos, dos mineiros, dos portuários, dos trabalhadores da construção naval etc. Criou-se, de um lado, em escala minoritária, o trabalhador "polivalente e multifuncional", capaz de operar com máquinas com controle numérico e, de outro, uma massa precarizada, sem qualificação, que hoje está presenciando o desemprego estrutural.

Estas mutações criaram, portanto, uma classe trabalhadora mais heterogênea, mais fragmentada e mais complexificada. Entre qualificados/desqualificados, mercado formal/informal, jovens/velhos, homens/mulheres, estáveis/precários, imigrantes etc.

Ao contrário, entretanto, daqueles que propugnaram pelo "fim do papel central da classe trabalhadora" no mundo atual, o desafio maior da classe-que-vive-do-trabalho e do movimento sindical e operário, nesta viragem do século XX para o XXI, é soldar os laços de pertencimento de classe existentes entre os diversos segmentos que compreendem o mundo do trabalho, procurando articular desde aqueles segmentos que exercem um papel central no processo de criação de valores de troca, até aqueles segmentos que estão mais à margem do processo produtivo, mas que, pelas condições precárias em que se encontram, constituem-se em contingentes sociais potencialmente rebeldes frente ao capital e suas formas de (des)sociabilização. Condição imprescindível para se opor, hoje, ao brutal desemprego estrutural que atinge o mundo em escala global e que se constitui no exemplo mais evidente do caráter destrutivo e nefasto do capitalismo contemporâneo.

De acordo com Sennett (1999, p.43) o que muda é a divisão do trabalho e com ela as relações sociais: no aumento da competição, na agilidade do modo de produção, com redução dos níveis hierárquicos e de algumas funções.Mudam os trabalhadores, obrigados a trabalhar e pensar em curto prazo.

No momento em que se discute o “fim da centralidade do trabalho” ganha destaque à discussão sobre as transformações no mundo do trabalho. Sobre essa questão, Marilda Iamamoto (2001) mostra a importância de se fazer à discussão privilegiando a teoria social de Marx.

Observa-se também restrições ao primado da totalidade, próprio da tradição marxista. Esta é tida como incapaz de dar conta das particularidades/singularidades, dos fragmentos, das esferas subjetivas da vida, entre outros inúmeros aspectos, hoje autonomizadas pela perspectiva pós-moderna ao contestar as longas narrativas em resposta” a crise dos paradigmas tributários da modernidade. Tais restrições atingem vários campos do conhecimento concernentes à vida social, desbordando-se nas análises referentes ao processo de trabalho. (IAMAMOTO, 2001, p.32)

Com o aumento do fosso entre operários estáveis e precários, parciais, reduz-se fortemente o poder dos sindicatos, historicamente vinculados aos primeiros e incapazes, até o presente, de incorporar os segmentos não estáveis da força de trabalho. Houve, na década de 1980, redução do número de greves em vários países do centro. Aumentam os casos de corporativismo, xenofobia²⁷, racismo, no seio da própria classe trabalhadora. Tudo isso permite constatar que o movimento sindical encontra-se numa crise de proporções nunca vistas, atingindo com intensidade, na década de 1980, o sindicalismo nos países avançados e que, na viragem de 1980 para 1990, atingiu diretamente os países subordinados, especialmente aqueles dotados de um parque produtivo relevante, como é o caso do Brasil.

Quem fica a margem desse novo giro do capitalismo está condenado ao atraso e a miséria. Mas quem se adapta a ele nem por isso se sai bem. O processo de redução do Estado, realizado sem um planejamento adequado, também gerou um esvaziamento das instituições públicas por causa do elevado número de pedidos de aposentadoria, feitos por trabalhadores temerosos de perder direitos adquiridos, e de planos de demissão voluntária. Sem reajustes salariais por longos períodos, muitos funcionários públicos, principalmente os altamente qualificados, também foram atraídos por remuneração mais atraente no setor privado, deixando um enorme vazio nos quadros das instituições públicas, notadamente no ensino e na pesquisa.

Como as mudanças não foram acompanhadas por um movimento de modernização de gestão nas instituições, que continuaram a trabalhar dentro da

²⁷ Xenofobia quer dizer aversão a outras raças e culturas. Muitas vezes é característica de um nacionalismo excessivo. A xenofobia é um medo intenso, descontrolado e desmedido em relação a pessoas ou grupos diferentes, com as quais nós habitualmente não contactamos.

lógica de que o aumento da produção e o incremento de resultados dependiam diretamente do aumento do quantitativo da força de trabalho, houve casos de estagnação e de redução de metas, quando o recrutamento por concurso público não conseguiu recompor o quadro necessário à manutenção dos serviços prestados e, muito menos, ao atendimento de novas demandas da sociedade. Por outro lado, houve casos em que, para manter seus compromissos e cumprir sua missão, as instituições optaram pela contratação de pessoal por meio de diversos vínculos. Tal opção, feita sem adoção de novos desenhos institucionais e sem a elaboração de estratégias eficazes de produção e gestão, acabou gerando novos e complexos problemas, dentre os quais a dificuldade de se definir uma política de recursos humanos justa e adequados ao novo cenário e as novas responsabilidades atribuídas pela sociedade e pelo governo as instituições publicas.

Neste cenário de relações flexíveis a Fiocruz, uma instituição pública com atuação na área de Ciência & Tecnologia em Saúde, não ficou de fora do processo. Na adoção da preservação de sua imagem diante da sociedade e da comunidade científica, na obtenção de resultados de alto valor para a ciência e de reconhecida relevância social, foi necessário à adoção de contratos diversos de trabalho, que tendem a se extinguir com a intenção do preenchimento de novas vagas do concurso público.

As relações trabalhistas assumiram caráter prioritário, suprimindo da legislação do trabalho direito conquistado historicamente pelos trabalhadores de diferentes países. A estabilidade do trabalho foi substituída pela flexibilização e desregulamentação, deixando à mercê da livre negociação entre patrões e empregados as questões relativas ao contrato de trabalho, salários e demissões.

Aqui, no Brasil, o impacto das políticas neoliberais se manifestou de modo mais intenso no chamado mundo do trabalho, por intermédio do desemprego e da precarização das condições de trabalho, o que gerou uma exclusão de setores antes incluídos.

Esta redução apresenta-se, ideologicamente, pelo nome de “flexibilização” e com a função de amoldar o direito do trabalho às novas exigências do mercado produtivo e de possibilitar o aumento da contratação de trabalhadores pelas empresas.

A realidade demonstra, no entanto, que as tais técnicas de flexibilização do direito do trabalho ao contrário de atacarem o problema do desemprego têm

alimentado a lógica do desemprego e provocado uma crescente desvalorização do trabalho humano, o que, por certo, está agravando o nosso maior problema social, que é a má distribuição de renda (há uma camada cada vez maior de miseráveis e uma camada cada vez menor de pessoas cada vez mais ricas). Em outras palavras, aqueles que hoje prestam serviços mediante a utilização desses mecanismos são os “empregados” de ontem (vide o exemplo das cooperativas de trabalho). Ou seja, as referidas técnicas não geraram empregos, eliminaram os empregos que existiam.

Também os empregos tradicionais, digamos assim, estão em crescente desvalorização. As normas coletivas estão a cada ano que passa reduzindo mais os direitos dos trabalhadores e a própria legislação – que já é bastante rala, se verificarmos atentamente - tem sido interpretada de forma cada vez menos favorável ao trabalhador.

Além do mais, é bom ressaltar não foi o direito do trabalho que provocou a crise econômica, e, conseqüentemente, não é a diminuição dos direitos dos trabalhadores que vai provocar a recuperação da economia. De qualquer modo, para que tal afirmação não se perca no vazio, é importante apontar que o custo da mão-de-obra, no Brasil, mesmo integrado de todos os encargos sociais, é baixíssimo se comparado com outros países. Segundo informações de Arnaldo Sussekind o custo da mão-de-obra no Brasil, por hora, é igual a US\$2, 79, enquanto que esse mesmo custo no Japão é de US\$12,84; nos EUA, US\$ 14,83; e, na Alemanha, US\$21,50.

Além disso, conforme demonstra Márcio Pochmann, o tema do custo do trabalho não tem sido abordado de forma correta, pois se tem considerado encargo social parcelas que efetivamente não possuem tal natureza. Com efeito, explica o economista, encargo social é o "ônus contributivo do empregador direcionado ao financiamento das políticas públicas" e dessa forma não podem integrar tal cálculo o percentual pago a título de custo salarial, como férias, feriados, décimo terceiro salário, FGTS e verbas rescisórias. Nestes termos, os encargos sociais, INSS, seguro-acidente, salário-educação, Incra, Sesi/Sesc, Senai/Senac e Sebrae representariam, na verdade, 20,07% do custo total do trabalho, já acrescido das parcelas. Sobre essa questão Pochmann observa:

Entre 1930 e 1980, quando a economia nacional experimentou elevadas taxas de expansão, as ocupações geradas foram, na sua maioria, empregos assalariados com contrato formal. Isto é, contratos de trabalho com as garantias de proteção social contra os riscos de assalariamento (demissão, doença, acidente de trabalho,

envelhecimento, entre outros). (POCHMANN, As Origens da Informalidade no Brasil, São Paulo: Cortez, 2004)

Mesmo assim parte das ocupações manteve-se associada às condições de subdesenvolvimento do modo de produção capitalista, atreladas ao assalariamento ilegal (sem registro), trabalho autônomo, ocupações domésticas e sem remuneração (2002:13).

Nos anos 90, a economia brasileira mudou drasticamente o seu processo de inserção na economia internacional. Até então, apresentou uma fase extremamente dinâmica de expansão da estrutura produtiva, apesar de manter enormes diferenças sociais e distributivas, ausência de um sistema democrático de relações de trabalho de democracia e ter passado pela crise da dívida externa e as altas taxas de inflação nos anos 80. O processo de “inserção passiva” no Brasil foi instrumentalizado por conta da desregulamentação e liberalização financeira e ainda pelo manejo das políticas de estabilização monetária pós-1994, trazendo graves consequências destrutivas tanto para setores produtivos quanto para os trabalhadores, com maior desemprego, precariedade nos postos de trabalho e desigualdade de renda. O aumento da heterogeneidade é expressão de processos combinados vividos pela economia brasileira nos anos 90 de estruturação e desestruturação do seu aparelho produtivo.

No período recente (1993/97), a recuperação no nível de atividade econômica foi realizada sem a ampliação do nível de emprego assalariado. Além do fechamento de empresas, a internacionalização e a privatização de outras, ocorre um processo de reestruturação empresarial, com a racionalização da produção e o aumento da produtividade acompanhada por aumentos da jornada total de trabalho, seja através de maior uso de horas extras, seja através de ocupações sem registro e por conta própria que operam, em geral, com tempo de trabalho muito intensivo.

A intensificação absoluta e relativa no uso do trabalho dos operários que permanecem empregados é significativa. Na comparação dos anos noventa com os oitenta, verificam-se aumentos indiscriminados na quantidade de empregados paulistas que passaram a trabalhar acima da jornada legal. Na indústria, o aumento de trabalhadores com jornada de trabalho superior à jornada legal foi de 2/3 e de 1/3 para o setor terciário privado. Em outras palavras, as empresas se modernizam ao mesmo tempo em que utilizam maior tempo de trabalho daqueles que permanecem empregados .

Sem enfrentar adequadamente a problemática do desemprego, as atuais medidas que se voltam para a desregulamentação do mercado de trabalho colaboram para a destruição do padrão de emprego regular e para a consolidação de ocupações mais precárias, instáveis e mal-remuneradas. Além disso, permanece o funcionamento do Sistema de Relações de Trabalho sem ampliação dos princípios democráticos fundamentais, tais como a organização por local de trabalho e o contrato coletivo de trabalho. Pelo contrário, as relações capital-trabalho tornam-se mais desequilibradas, com sindicatos ausentes das decisões empresariais cruciais sobre o padrão de emprego e uso do trabalho, como no caso da possível extensão da jornada de trabalho aos domingos (comércio varejista) e dos contratos de trabalhadores com custos reduzidos e à margem do estatuto do trabalho (cooperativas de trabalho).

A maior autonomia dos patrões na contratação de trabalhadores, estimulada pelas medidas de flexibilização do mercado de trabalho, não tem sido acompanhada, necessariamente, da ampliação de empregos regulares de boa qualidade. Serve, contudo, para melhorar a rentabilidade das empresas e fazer frente, ainda que parcialmente, a ambientes competitivos a eles desfavoráveis (taxa de juros elevados e apreciação cambial).

Para se contrapor à tendência de desestruturação do mercado de trabalho, o país necessita de medidas muito diferentes das que estão hoje em curso. Ainda que reformulações sejam necessárias nas políticas macroeconômicas - que tornaram rígido o câmbio e pretendem flexibilizar ainda mais o custo do trabalho - deve-se destacar a urgência da democratização do sistema de relações de trabalho no Brasil, um passo vital para a melhoria da qualidade das ocupações e a repartição do tempo e do tempo socialmente necessário de uso do trabalho.

Se a informalidade representa um sério problema para o trabalhador que se vê desprovido de garantias trabalhistas e, conseqüentemente assistencial e previdenciária, representa, igualmente, um grande problema para os cofres públicos, uma vez que ao Estado é sonogado de qualquer tipo de repasse referente ao uso da mão-de-obra contratada sem a tutela da legislação do trabalho.

Segundo Antunes, na Revista *Marxismo Vivo in Socialismo hoje*: alguns pontos para debate

Impedir que os trabalhadores precarizados fiquem à margem das formas de organização social e política de classe é desafio imperioso no mundo contemporâneo. O entendimento das complexas conexões entre classe e gênero,

entre trabalhadores” estáveis “e trabalhadores precarizados, entre trabalhadores nacionais e trabalhadores imigrantes, entre trabalhadores qualificados e trabalhadores sem qualificação, entre trabalhadores jovens e velhos, entre trabalhadores incluídos e entre os excluídos, enfim, entre tantas fraturas que o capital impõe sobre a classe trabalhadora, torna-se fundamental, tanto para o movimento dos trabalhadores e das trabalhadoras, como para a reflexão da esquerda anticapitalista. O resgate do sentido de pertencimento de classe (o que implica em entender as novas conformações da classe trabalhadora hoje) é questão crucial nesta viagem de século. (ANTUNES, 2000, p.135).

A década iniciada com o governo de Fernando Collor de Mello, no Brasil, no início de 1990, nos legou um brutal processo de privatização, um amplo leque de desregulações, um intenso processo de reestruturação, um vasto movimento de financeirização e um enorme e desmesurado ritmo de precarização social. Se o governo Collor iniciou o neoliberalismo no Brasil de modo aventureiro foi, entretanto, com Fernando Henrique Cardoso que a década do social-liberalismo deslanchou, ao comandar o país por oito anos. Tratava-se de outra racionalidade, porém, dentro do mesmo ideário, desenhado pelo Consenso de Washington.

Quando FHC iniciou seu governo, em 1995, deparou-se com uma greve geral dos petroleiros que abalava o país. A virulência com que enfrentou aquele movimento de resistência marcou definitivamente seu governo, sua fisionomia, enfim, os interesses conservadores que dominavam em seu governo. O neoliberalismo, iniciado com Collor, de modo aventureiro e bonapartista, encontrava em FHC uma "nova racionalidade" que exigia uma dura derrota ao movimento dos trabalhadores, visando pavimentar os (des)caminhos do social-liberalismo no país.

Anteriormente, algo relativamente similar ocorrera na Inglaterra de Margareth Thatcher. Para consolidar o nefasto neoliberalismo iniciado em 1979, seu governo reprimiu duramente a heróica greve dos mineiros de 1983/4, aprofundando o ideário e a pragmática neoliberal no solo britânico. Como coube à história fotografar estes tristes episódios e FHC e Thatcher, o príncipe do real e a dama de ferro, ambos passaram para a história como inimigos dos trabalhadores. Como sucessor de Thatcher, a Inglaterra vivenciou a farsa Tory Blair, seu New Labour e a jocosa "Terceira Via".

Como sucessor de FHC, o Brasil presenciou a vitória de Luis Inácio Lula da Silva, se em 2002 essa vitória da esquerda sinalizava, em alguma dimensão, o principiar da desmontagem da fase neoliberal, quatro anos depois, pode-se constatar que os elementos de continuidade suplantaram completamente os traços de descontinuidade, abafando e finalmente ceifando as possibilidades de mudança

com o cenário anterior. O Brasil ajudava a referendar uma tese que tem sido reeditada aqui e alhures: as forças de esquerda que se credenciam para demover o neoliberalismo, quando chegam ao poder, frequentemente tornam-se prisioneiras da engrenagem neoliberal.

Para aqueles que esperavam: primeiro, pelo principiar da mudança profunda da política econômica, contraditando os interesses do FMI; segundo, pela contenção do fluxo de capitais que migram para o sistema financeiro internacional, esgotando a produção da nossa riqueza; terceiro, pelo combate ao nefasto projeto da ALCA; quarto, pela recuperação da dignidade do salário mínimo, contra a política de arrocho salarial; quinto, pelo combate aos transgênicos que tantos riscos podem trazer a nossa saúde; sexto, pelo início da reforma agrária, imprescindível para desmontar a miséria brasileira; sétimo, pela recuperação da réis pública contra a secular privatização do estado cartorial brasileiro, enfim, pelo início de um programa efetivo de mudanças, com prazos e caminhos construídos com sólida impulsão social, foi entristecedor constatar que a primeira "reforma" do governo Lula, a (contra)reforma de previdência pública e sua privatização, foi agendada pelo FMI, imposição que o governo aceitou sem Resistência, desestruturando um setor importante da classe trabalhadora brasileira, composta pelos funcionários públicos e que havia sido, até então, um dos pilares de sustentação do PT, particularmente no difícil período da ditadura militar.

E, ao fazer isso, o governo Lula teve que derrotar cabalmente, exemplarmente, como nos episódios anteriormente citados, a ação dos trabalhadores públicos, escolhidos pelo governo como elemento causal da tragédia brasileira. Sua força não se voltou contra os capitais financeiros, contra os capitais transnacionais, contra os proprietários agrários, mas contra os trabalhadores do espaço público, um dos raros espaços onde se preserva a dignidade dos assalariados e se tenta obstar o flagelo dos mercados.

Por que tal fenômeno se efetivou? Por que ao invés do início da descontinuidade e ruptura com o neoliberalismo, o governo de Lula do PT postou-se como expressão forte de sua continuidade? As explicações são, por certo, complexas, mas se encontram em grande medida na contextualidade vivenciada na década dos 90, onde pudemos presenciar a proliferação do neoliberalismo na América Latina - embora esse já houvesse se antecipado nas ditaduras militares do Chile e da Argentina -, o desmoronamento cabal do "socialismo real", sem falar na

social democratização da esquerda e seu influxo para a agenda social-liberal, eufemismo que a certa "esquerda" usa quando pratica o neoliberalismo.

O Partido dos Trabalhadores parece completar seu ciclo e chegar à maioria política: nascido no seio das lutas sociais, sindicais e da esquerda do final dos anos 70, o jovem partido surgia, então, sob o signo da recusa, tanto do "socialismo real", quanto da social democracia, sem migrar para o capitalismo. Sua vitalidade decorria do forte vínculo com as forças sociais do trabalho. A década de 80, que tantos consideram como a "década perdida" no Brasil, para o mundo do trabalho foi um período de criação e avanço. Bastaria lembrar que ali floresceram, além do PT, da Central Única dos Trabalhadores e do Movimento Sem Terra, uma plethora de movimentos sociais e sindicais, dos campos e das cidades, que irrompiam pela base, questionando nossa trajetória quase prussiana, autocrática, cujos estratos "de cima" expressavam um universo burguês ao mesmo tempo agressivo e medroso, elitista e insensível.

Nos anos 90, a década da desertificação neoliberal, uma tormenta se abateu sobre o nosso país. Tivemos privatização acelerada, informalidade descompensada, desindustrialização avançada e financeirização desmesurada. Tudo em conformidade com o figurino global. Se Collor foi um bonapartista²⁸ aventureiro, fonte inesgotável de irracionalidade, com FHC e sua racionalidade acentuada, o país descarrilou nos trilhos do social-liberalismo, eufemismo designado aos que praticam o neoliberalismo.

O PT sofreu essa tempestade, oscilando entre a resistência ao desmonte e a assunção da moderação. Lutava contra o receituário e a pragmática neoliberais, mas aumentava sua sujeição aos calendários eleitorais, atuando cada vez mais no leito da institucionalidade. De partido contra a ordem foi se metamorfoseando em partido dentro da ordem. As derrotas eleitorais de Lula em 1994 e 98 intensificaram seu transformismo, enquanto o Brasil também se modificava profundamente. No apogeu da fase da financeirização do capital-dinheiro, do avanço tecno-científico, do mundo digital e quase espectral, onde tempo e espaço se convulsionam, o Brasil vivenciava uma mutação do trabalho que alterava sua polissemia, da qual a

²⁸ É o processo de des-emancipação, de esvaziamento do sufrágio universal. Tais procedimentos vão desde a substituição do sistema proporcional pelo distrital uninominal, enquanto forma de traduzir o voto em representação, até a transformação do sufrágio universal em simples instrumento plebiscitário de legitimação de lideranças carismáticas. É precisamente este último movimento que Losurdo chama de bonapartismo, indicando como sua difusão planetária é hoje um dos principais obstáculos à realização da democracia.

informalidade, precarização e desemprego são expressões. Ingressamos então na simbiose entre a era da informalização e a época da informatização.

Em seu programa de governo, o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou a sua proposta de Reforma da Previdência. Nela propôs "a criação de um sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado. O sistema deveria ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definido. Em complemento ao sistema público universalizado, aos trabalhadores tanto do setor público como do privado que almejavam valores de aposentadorias superiores ao oferecido pelo teto da previdência pública, criando assim o sistema de planos complementares de aposentadorias, com ou sem fins lucrativos, de caráter facultativo e sustentado por empregados e empregadores".(Reforma da Previdência. Programa de Governo do PT - texto acessado na página da internet do PT).

No que diz respeito ao Regime Geral da Previdência Social, o programa do PT assumiu a existência de um déficit explicando em parte a sua natureza; colocando como "um dos objetivos de uma reforma estratégica", "adotar normas de clareza, transparência e eficácia contábil, definindo claramente cada modalidade de benefício e sua fonte de financiamento". Reconheceu ainda a baixa taxa de contribuição entre os trabalhadores como um fator de restrição da cobertura do sistema previdenciário. Destacou a importância da fiscalização e das punições contra a sonegação e a fraude. No entanto, associou essa informalidade ao peso das contribuições dos empregadores de forma linear, além de considerá-lo um "elemento de redução de competitividade dos produtos brasileiros". Dessa forma, propôs que as fontes de financiamento "deveriam ser objeto de negociação no âmbito da Reforma Tributária". Assumiu, ainda, a premissa de que uma política de forte crescimento econômico deveria ter consequências positivas no "equilíbrio financeiro do sistema previdenciário".

Com relação à Previdência do Setor Público, afirmou a existência de um "déficit" ainda maior que o do setor privado. Sobre os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), afirmou que "no nosso governo, respeitando o princípio do direito adquirido, combatendo privilégios, buscando uniformizar e racionalizar os procedimentos administrativos que hoje estão expressos em uma miríade de centros difusos de administração previdenciária nos entes federados, acelerando o processo

de implementação dos Regimes Públicos da Previdência Social de sorte a recepcionar as contribuições previdenciárias dos servidores para fins de aposentadoria, já que atualmente em muitos entes federados não há contribuição para aquela finalidade, deveria buscar a negociação de um contrato coletivo do setor público no qual os assuntos trabalhistas e previdenciários deveriam ser objeto de ampla e democrática negociação”.

Finalmente, quanto à previdência complementar, o PT propôs que esta "poderá ser exercida através de fundos de pensão, patrocinados por empresas ou instituídos por sindicatos...", devendo ser entendida também "como poderoso instrumento de fortalecimento do mercado interno futuro e fonte de poupança de longo prazo para o desenvolvimento do país. Necessário ao crescimento e fortalecimento dessa instituição por meio de mecanismos de incentivo". Para o seu desenvolvimento, colocou como "imprescindível" a revisão e o aprimoramento de todo o sistema regulatório da previdência complementar, "uma vez que ele tem se mostrado, em alguns dos seus aspectos, inibidor do crescimento do setor". Dessa forma, "a regulamentação dos novos fundos de pensão, com foco no estímulo à sua difusão, beneficiaria notável contingente de participantes atualmente excluídos desse sistema”.

Quando, finalmente, Lula venceu as eleições em 2002, o país estava de cabeça para baixo. Ao contrário da potência criadora das lutas sociais dos anos 80, o cenário era de estancamento em meio a tanta destruição. Sua eleição foi, por isso, uma vitória política tardia. Nem o PT, nem o país eram mais os mesmos. O segundo estava desertificado enquanto o primeiro havia se desvertebrado. A Carta aos Brasileiros, assinada pelo PT em plena campanha eleitoral era uma clara demonstração de que o governo do PT seria fiador dos grandes interesses do capital financeiro, sob o comando do FMI. Por isso ela se tornou conhecida pelos seus críticos como Carta aos Banqueiros.

Por isso, a política que o governo do PT vem implementando, desde sua primeira hora, é em parte expressão de seu transformismo e sua conseqüente adequação à ordem. Mas, a intensidade da subordinação ao financismo, ao ideário e à pragmática neoliberais, deixaram estupefatos até seus mais áspersos críticos. Enquanto isso o tucanato e o PFL transitaram, da surpresa inicial, ao constatarem que o PT no poder é o antípoda do PT na oposição, para um segundo e atual

momento, de escárnio e crucificação. O episódio Waldomiro²⁹, que mostrou a corrupção dentro do Palácio, era só o que faltava, fazendo até a lendária revista britânica *The Economist* lembrar que o halo do governo do PT estava empanado. (*The Economist*, 21/02/2004).

Encantado com o mundo palaciano, agindo como paladino do neoliberalismo, comandado pela manipulação de Duda Mendonça (homem de marketing político, de confiança de Lula e que no passado recente fora publicitário do protofascista Maluf, expressão mais fiel da direita brasileira), o governo do PT mantém uma política econômica que amplia o desemprego e a informalidade e estanca a produção. Sua postura em relação aos transgênicos curvou-se às transnacionais e sua ação contra a previdência pública foi a visceral negação de todo seu passado, gerando catarse junto aos novos operadores dos fundos de previdência que vislumbram a feliz confluência do mundo financeiro com o sindicalismo de negócios.

Mas num ponto o governo Lula mostrou-se mais competente que o de FHC: pela primeira vez na história recente do país, os trabalhadores privados foram jogados contra os trabalhadores públicos. Se não fosse trágico, poder-se-ia dizer que o partido que nasceu na luta de classes converteu-se no partido que incentiva a luta intraclasse. Claro que para tanto foi necessário repetir a história anterior, dos "processos e depurações", que levou o PT dominante a expulsar a coerência para preservar a subserviência, expulsando três parlamentares, a senadora Heloísa Helena e os deputados Luciana Genro e Babá.

O mais exitoso partido de esquerda das últimas décadas, que tantas esperanças provocou no Brasil e em tantas outras partes do mundo, assemelha-se hoje ao New Labour da velha Inglaterra. Acabou por converter-se num partido da ordem, exauriu-se enquanto partido de esquerda, capaz de transformar a ordem societal, para se qualificar enquanto gestor dos interesses dominantes no país. Converteu-se num partido que sonha em humanizar o nosso capitalismo, combinando uma política de privatização dos fundos públicos, atendendo tanto aos interesses do sindicalismo de negócios quanto especialmente aqueles presentes no sistema financeiro nacional e especialmente internacional que efetivamente dominam.

²⁹ A acusação de que um dos principais homens de confiança do ministro José Dirceu (Casa Civil) negociava com bicheiros o favorecimento em concorrências, em troca de propinas e contribuições para campanhas eleitorais, gerou a maior crise até agora no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

O desemprego se ampliou, a perda salarial vem corroendo ainda mais as condições de vida já degradadas dos trabalhadores. Ao invés de iniciarmos uma nova era, de desmontagem do neoliberalismo, atolamos na continuidade do nefasto projeto de desertificação social e política do país. Consolida-se, mais uma vez, o triste processo de cooptação do que de melhor as classes trabalhadoras criaram nas últimas décadas.

A política econômica, por exemplo, é de destruição do mundo produtivo, em benefício dos capitais financeiros, reiterando a dependência aos ditames do FMI. A concentração da terra se mantém intacta e aumentam os assassinatos no campo. O sentido público e social do estado está sendo, passo a passo, desmantelado. A maior virulência praticada pelo governo do PT foi, como dissemos acima, dada pelo desmonte da política de previdência pública e sua privatização. A política dos transgênicos curvou-se e cedeu às transnacionais, como a Monsanto. A ação frente a ALCA, que deveria ser de clara oposição e confronto, é dúbia e tímida, muito aquém do que seria de se esperar de um governo democrático e popular.

Se isso já não bastasse, Lula defende a flexibilização das leis de trabalho, como os capitais transnacionais estão exigindo. Sabemos que os capitais globais passaram a exigir, cada vez mais, a flexibilização dos direitos do trabalho, forçando os governos nacionais a ajustarem-se à fase da acumulação flexível. Flexibilizar a legislação do trabalho significa, não é possível ter nenhuma ilusão sobre isso, aumentar ainda mais a precarização e destruição dos direitos sociais que foram arduamente conquistados pela classe trabalhadora, desde o início da Revolução Industrial na Inglaterra e especialmente pós-1930, quando se toma o caso brasileiro.

É nesse cenário que, depois de inúmeras tentativas feitas durante o período FHC, o FMI exige do governo Lula a flexibilização de legislação sindical e trabalhista no Brasil. Se coube ao bonapartismo aventureiro de Collor iniciar o processo de destruição dos direitos do trabalho, com a racionalidade burguesa de FHC essa tendência se acentuou, mas nos anos 90 encontrou forte oposição dos sindicatos, especialmente vinculados à CUT e ao PT.

Com Lula é chegada à hora de destruir a coluna vertebral de nossa legislação social, no que ela ainda tem de positivo, no que diz respeito aos direitos do trabalho. Por isso, a reforma trabalhista, elaborada pelo Fórum Nacional do Trabalho, com representantes dos "trabalhadores, empresários e governo", todos escolhidos pelo governo do PT, é antípoda daquilo que era defendido pela CUT e pelo PT durante os

anos 80. Numa síntese, é a negação da autonomia, da liberdade e da independência sindicais. Dividida em duas partes, o desmonte começa pela reforma sindical. Depois viria a reforma trabalhista, na onda da desconstrução global. Ela tem pelo menos três pontos nefastos.

Primeiro: é de cúpula, transferindo para as centrais sindicais o poder de negociação de direitos dos trabalhadores, restringindo a participação dos sindicatos e das assembléias de base para a realização dos acordos de classe.

Segundo: as centrais passam a ser definidas a partir da sua representação, o que fere qualquer possibilidade de exercício de autonomia e liberdade sindicais, ao estabelecer limites mínimos para a representação dos sindicatos.

Terceiro: o imposto sindical e as contribuições assistenciais são substituídas pela chamada Contribuição de Negociação Coletiva, ferindo-se o desejo fundamental do sindicalismo autônomo que é a cotização livre e voluntária dos trabalhadores para a manutenção dos sindicatos. Trata-se de trocar gato por lebre, para manter a velha (e também a nova) burocracia sindical que sustenta há anos o chamado peleguismo sindical.

Trata-se, portanto, de uma "reforma" que preserva e intensifica o verticalismo, o cupulismo, o burocratismo das centrais sindicais, tolhendo o nascimento de novos organismos de base e restringindo ainda mais a ação autônoma dos trabalhadores.

Se couber ao governo Lula fazer mais esta (contra) reforma, devemos acrescentar: triste o país em que um governo burguês, conduzido por Getúlio Vargas, criou, sob pressão operária, a nossa legislação social e um governo de origem operária, como o de Lula, sob pressão burguesa, parece servilmente disposto a destruí-la.

Por tudo isto boa parte dos autores, como Márcio Pochmann, acredita que estamos cada vez mais perto de um processo de regressão social e econômica, distante do nosso potencial de desenvolvimento. Segundo o economista, o processo de desaburguesamento da classe média e de desproletarização da classe operária, a forma de desestruturação da sociedade brasileira está constituindo uma oportunidade de resistência em melhores condições da que tivemos no passado recente. O avanço causaria o desemprego, que deveria estar associado ao aumento da produtividade. Com isso, não haveria do que reclamar, já que cresceríamos tecnologicamente, seria o custo do progresso. Para outra interpretação, as empresas estariam ávidas a contratar mais trabalhadores, que não estariam

preparados para ocupar as vagas ofertadas. As duas explicações tiram a responsabilidade da política econômica e dos governos pelo desemprego. A Pnad (Política Nacional de Amostra Domiciliar) de 2004 mostrou que quando há crescimento econômico, amplia-se o nível de emprego, inclusive assalariado com carteira assinada, o melhor emprego gerado pelo capitalismo brasileiro.

Ainda segundo este autor o quadro de semiparalisa econômica vem acompanhando de mudanças profundas na sociedade brasileira, que é muito diferente de 25 anos atrás: a classe operária dos anos 80 é muito diferente de agora, algumas mudanças estão associadas à profunda reforma trabalhista que tivemos nos anos 90. Do ponto de vista legal, os avanços foram relativamente pequenos, comparando inclusive com outros países. No entanto, houve no Brasil uma reforma trabalhista branca feita pelo mercado. Tínhamos nos anos 80 cerca de cinco tipos de contrato de trabalho, hoje temos algo como 18, houve uma flexibilização enorme que trouxe impactos não apenas na remuneração, mas também na identificação daqueles que trabalham. Foram introduzidos novos métodos de gestão junto com novas formas de contratação, que tornaram parte importante dos trabalhadores não mais companheiros, mas competidores por metas de produção e venda, que fez com que a renda do trabalho fique cada vez mais variável. Isso torna muito mais insegura a vida daqueles que dependem do trabalho, porque não há garantia de que amanhã ou ano que vem terá renda suficiente para viver de forma digna.

1.4 A Crise financeira e da dívida pública no Brasil

No Brasil burguês republicano, existem três períodos de configuração de formação da crise financeira e da dívida pública: o que vai da República Velha a 1964, em que se destaca a reprodução liberal do sistema político, com exceção para o regime de 1937 da Era Vargas; o do período de 1964 ao início de 1980; e dos anos 80 à atualidade.

1.4.1 Primeira fase

Na primeira fase, a superprodução do café, aliada à grande depressão de 1929, reduziu sensivelmente as exportações e a capacidade de arrecadação estadual. O capital cafeeiro perdeu a hegemonia na condução do processo de acumulação. O capital industrial assume a ponta. Com a Revolução de 1930, inaugura-se uma nova etapa na formação do Estado burguês no Brasil, em que desponta um movimento de centralização política do poder, que antes era descentralizado nas mãos das frações burguesas regionais. Os problemas tornaram-se nacionais: é a Era Vargas, o velho neoliberalismo. O Governo amplia o espaço na condução da política econômica, cria Institutos de proteção às economias do café, do cacau, do pinho, etc. Implanta-se o Ministério do Trabalho, da Educação, da Saúde Pública e da Indústria e Comércio, criam-se empresas estatais e comissões executivas para atuar em diversas áreas. Destaco a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios para estudar a situação das finanças estatais e propor normas de reformulação do sistema tributário.

Sob nova hegemonia do capital industrial, o Imposto de Vendas e Consignações é a vedete da arrecadação nas unidades federadas com maior poder econômico, o que possibilita a ampliação da capacidade financeira de responder por uma política de gastos públicos de fomento ao capital privado. As unidades estaduais mais fracas economicamente dependiam das formas de articulação com a esfera federal para defender seus interesses e financiar investimentos para a área de infra-estrutura de suas economias regionais.

Com o Governo Kubitschek e a implantação do Plano de Metas deparou-se o Estado com a necessidade de grandes magnitudes de recursos, haja vista da implantação do setor de bens de capital no país, projeto que impunha o alargamento da arrecadação fiscal e de uma nova engenharia financeira para a República.

O programa desenvolvimentista do Governo Kubitschek elevou de forma decisiva os gastos públicos com infra-estrutura e de apoio aos investimentos privados, não obstante a inexistência de um esquema adequado de financiamento ou de formas de alavancar uma participação mais acentuada na repartição das receitas tributárias em favor da União.

Tal prática abalou as finanças dos Estados Federados, que aumentaram as alíquotas de IVC e de adicionais sobre o referido imposto. Foi o suficiente para se inaugurar uma era de contínuos déficits orçamentários, de emissão de moeda

(inflação) e de expansão de crédito aos capitalistas. Os Municípios foram os mais prejudicados, pois perderam enorme margem de arrecadação ao longo do período e não se recuperaram.

Veio a crise no início dos anos 60. O padrão de acumulação tornou-se patológico e o aumento do déficit público transformou-se em entrave político e econômico para as instituições do Estado. Assume Jânio, mas vem a renúncia. João Goulart, o vice, toma posse numa atmosfera explosiva. Funda-se o parlamentarismo, mas de curta duração. O resultado do conflito das unidades federadas com a União, associada à inquietação dos movimentos sociais e da inflação, preparou o clima reacionário do Movimento de 31 de março de 1964.

1.4.2 Segunda fase

Inicia-se a segunda fase. A centralização tributária foi absoluta e o Presidente da República, Castelo Branco, passa a ter competência privativa para deliberar sobre política orçamentária. O novo poder lança o Programa de Ação Econômica do Governo. O Executivo passa a contar com duas novas instituições poderosas: o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional. Estes dois aparelhos passam a realizar gastos à revelia do Congresso Nacional e sem expressão na peça orçamentária: a conta movimento entre o Banco do Brasil e o Banco Central permite a ampliação de empréstimos ao setor privado sem limites determinados pelas normas bancárias; a institucionalização do orçamento monetário dá poder ao CMN para ampliar os gastos públicos e emitir títulos, sem controle parlamentar e com plena assunção das obrigações decorrentes.

Os Estados Federados, o DF e os Municípios tornaram-se reféns da atitude imperialista da União: houve esvaziamento total do orçamento fiscal como peça que refletisse as finanças básicas do Estado como um todo. À União, com amparo dos Atos Institucionais, coube a fatia maior da tributação e as unidades federadas tiveram cassada sua autonomia na forma de efetuar as suas despesas de capital. O Governo Central controlava as oligarquias regionais através do FPE e do FPM.

Acuados, os Estados Federados, o DF e os Municípios buscaram outras formas de financiamento. A alavancagem dos gastos estaduais e municipais passou

a depender de recursos do capital financeiro externo e interno, mediante a monitoração da União, em nítida violação dos princípios básicos do federalismo: a consagração da prática de antecipação de receita orçamentária tornou-se refém do usurário capital produtor de juros.

A dívida pública assumiu então dimensão jamais vista e o calvário veio para ficar. Não demorou e o respectivo movimento de endividamento da administração direta do Estado contagiou a indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações), já que a liberdade gerencial de buscar recursos sem base fiscal foi à única forma de se garantir os investimentos.

O Tesouro Nacional passou a se responsabilizar pelas operações deficitárias da administração direta e indireta. A federalização das dívidas estaduais foi o passo seguinte, que arruinou ainda mais o país.

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento do regime militar passaram a depender cada vez mais de empréstimos externos do capital financeiro internacional: as empresas estatais do país, com a contenção de seus preços e tarifas, foram descapitalizadas; a criação de instrumentos voltados para a eliminação do risco cambial pavimentou a estatização da dívida externa do setor privado. Os juros explodiram no mercado interno e a emissão de títulos para conter a expansão monetária pôs a Nação de joelhos.

1.4.3 Terceira fase

Surge então a terceira fase, do começo dos anos 80 aos dias atuais. O colapso das finanças estatais e do setor privado é uma realidade avassaladora. A classe dominante se especializa na rolagem da dívida externa e interna, intimamente entrelaçadas; a securitização dos títulos tomou conta da política econômica nacional. Crises cambiais puseram em risco as metas de superávits primários e os patrimônios privados: falências e desemprego assolam o país.

A redemocratização do país em 1985 põe a nu outra vez os conflitos distributivos entre as unidades federadas: a necessidade de uma nova Assembléia Constituinte, em pleno Governo Sarney, tem por objetivo o conserto das finanças estaduais, mas os legisladores passam ao largo da questão, pois os debates se

reduzem à reconstituição do pacto federativo sem preocupação de solução eficaz para os passivos orçamentários. Fracassaram os Planos Cruzado I e II e o Plano Verão.

Com as eleições de 1989, surge a idéia da operação desmonte do Estado, das privatizações, do socorro aos bancos privados e do novo neoliberalismo: como contraponto vem a exigência de corte dos gastos públicos, mais arrocho salarial e ampliação da receita, mediante aumento da carga tributária sobre os trabalhadores. A década está perdida.

Collor inicia o Plano de Desestatização, mas não completa a tarefa: há reação dos cidadãos, que recorrem aos Tribunais; não demora e o PR é deposto. O Plano de Estabilização Econômica fracassa, a inflação corrói a economia do país e a corrupção levanta a sua cabeça altaneira: o patrimonialismo, o clientelismo e o fisiologismo na esfera do Estado ganham proporções espetaculares. A primeira Reforma Previdenciária lesa profundamente o direito dos trabalhadores. Mesmo após o “impeachment”, a saga de ataques à Constituição de 1988 passa a ser a tônica do discurso dos partidos burgueses, pois tornou o Brasil “ingovernável”.

O Governo de Itamar Franco debela a inflação com o Plano Real, mas vem grávido do bloco do poder (PFL/PSDB) que empobreceria o país em proporções alarmantes. A ideologia do bloco é neoliberal e prega a utopia reacionária da racionalidade do mercado e de suas soluções milagrosas.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso traz à tona as privatizações criminosas, o PROER, o PROES, a desnacionalização, a desindustrialização, o aumento vertiginoso do desemprego, da corrupção e dos índices de criminalidade e exclusão social.

Vem à tona o Plano Diretor de Reforma do Estado. O Ministro Bresser Pereira distingue os quatro setores do novo Estado burguês no Brasil: a) o Núcleo Estratégico constitui a administração direta que formula políticas públicas, legisla e controla a sua execução, composto pelos três poderes estatais; b) o Setor de Atividades Exclusivas, onde são prestados serviços que só Estado pode realizar, como previdência básica, educação básica, segurança entre outros; c) o Setor de Serviços Não-Exclusivos, onde o Estado atua de forma simultânea com outras organizações públicas não-estatais, como as universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus, parques, etc; é o terceiro setor das “organizações sociais” e das “sociedades civis de interesse público” e da era dos “termos de parceria” com

ONG's e instituições filantrópicas na execução de políticas "sociais"; e, finalmente, d) o Setor de Bens e Serviços para o Mercado, como as empresas não assumidas pelo capital privado (companhias de luz, água e água), mas submetidas à regulamentação e fiscalização rígida. Para o Núcleo Estratégico o Governo propõe um mix de administração burocrática e gerencial; nos demais, apenas a administração gerencial, que se estabelece mediante controle pactuado em "contratos de gestão" com o Poder Executivo.

Esta ideologia é social-liberal e se diz intermediária entre o Estado social-democrata tradicional (desenvolvimentista) e o neoliberalismo. Garantida a governabilidade, a preocupação se desloca para a "governança", ou seja, a capacidade administrativa e financeira do Governo em atingir as suas metas ideológicas, ou seja, uma terceira modernização conservadora no Brasil, outra revolução passiva.

As práticas lesivas efetuadas no processo de privatizações durante o Governo FHC foram imortalizadas por Aloysio Biondi: 1) vendas de longo prazo, a serem pagas em prestações, dinheiro que não entrou no caixa do governo de imediato; quitação inexistente em face do valor dos editais; 2) estatização das dívidas sob responsabilidade para o Tesouro Nacional; 3) capitalização das empresas com recursos estatais antes da privatização, mas que não entrou no cômputo do preço dos editais de venda; 4) dispensa em massa antes da privatização, assunção unilateral de custos de aposentadorias e pensões, socialização de custos; 5) dividendos não recebidos pelo Governo antes das privatizações; 6) Governo deixou dinheiro em caixa para as compradoras movimentarem livremente; doação irresponsável; 7) perdas massivas na arrecadação de tributos, pois os novos compradores mascaram prejuízos ocorridos antes da privatização para se safar da arrecadação; 8) renúncia aos lucros das estatais, que não eram deficitárias; 9) prejuízos com empréstimos aos novos investidores, especialmente estrangeiros, que adquiriram as estatais através de subsídios generosos do BNDES e não cumpriram as metas previstas nos editais; 10) uso de "moedas podres" na arrematação dos leilões: títulos desvalorizados, "micados", que serviram de meio de pagamento em 95% das privatizações nacionais.

Luis Inácio Lula da Silva é eleito em 2002 e toma posse em 2003, mas este ano já está perdido. O PPA30 de 2004/2007 ("Plano Brasil de Todos") é um projeto de lei de iniciativa do Executivo que até hoje não foi votado pelo Congresso

Nacional: não pode ser proposto através de Medida Provisória desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 32 de 11/09/2001 (art. 62, § 1º, “d” da CR/88). Não obstante esta demora, já foram votadas a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária de 2004, que quantifica os valores em relação a programas e seus respectivos executores. No Brasil, todos os esforços se voltam para a votação da Lei Orçamentária Anual. A votação do PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias ficam esvaziadas. A luta dos partidos políticos pela manipulação da distribuição dos fundos públicos é a tônica do Parlamento Federal.

O PPA foi instituído pela CF/88 (art. 165, § 1º). Antes da CF/88 não havia este tipo específico de regulamentação. O propósito principal do PPA é decidir quais serão os investimentos necessários do país para desenvolver a acumulação de capital (infra-estrutura), bem como a solvabilidade do pagamento do serviço da dívida pública.

O método de formulação do PPA de Lula é a materialização do princípio do “orçamento participativo” na administração federal (mediante os Fóruns de Participação Social), não adotado em Governos anteriores. Constitui uma velha bandeira ideológica do PT social-democrata, em que se consultam formalmente setores sociais a respeito da programação do plano em um prazo determinado (o limite de prazo dos debates ocorreu em 31/08/2003). Na realidade, não são estes setores que efetivamente decidem para onde irão os recursos arrecadados do Estado. Não há um órgão do Executivo com encargo exclusivo da formulação política do PPA.

São três os fundamentos básicos em que se baseia a política econômica do Governo Lula: contas externas sólidas (saldo positivo de reservas cambiais), consistência fiscal com pagamento sustentável da dívida pública e inflação baixa e estável.

O Governo pretende atingir, em síntese, os seguintes mega-objetivos: desenvolver o mercado interno com suporte de crédito e micro-crédito às micro, pequenas e médias empresas e aos trabalhadores, investir pesadamente em infra-estrutura econômica (substituir a malha rodoviária por outras vias de transporte, alcançar a auto-suficiência em petróleo, avançar na universalização das telecomunicações e incentivar a pesquisa, o desenvolvimento e produção de equipamentos de “software”, melhorar os programas de serviços sociais e de acesso à moradia, regular a oferta de alimentos mediante estoque governamentais, ampliar

programas oficiais de transferência de renda aos necessitados, dar consolidação e articulação do Sistema Nacional de Inovação Tecnológica), revitalizar o MERCOSUL e expandir o mercado de consumo de massa com elevação dos salários reais, do salário mínimo e do seguro-desemprego, reduzir a taxa de juros, incentivar o turismo rural, ecológico e cultural, estimular o reflorestamento e o reflorestamento sustentável, aperfeiçoar a política de biossegurança, integrar as regiões econômicas, rever a Lei de Patentes em relação a fármacos e medicamentos, combater a biopirataria, apoiar o cooperativismo e associativismo, valorizar o servidor público e acabar com a corrupção, entre outras.

Já foram aprovadas 3 emendas constitucionais após a posse de Lula: a Emenda 40 excluiu a fiscalização direta dos bancos privados, mediante regulamentação por lei complementar, e extinguiu a possibilidade de regulamentação da taxa de juros à razão de 12% ao ano; a Emenda 41 aprofundou a Reforma Previdenciária de 1998 e taxou inclusive os inativos (na Mensagem do PPA se diz que os direitos previdenciários aumentaram a renda dos beneficiários e causou impacto na redução da pobreza); a Emenda 42 permite a perniciosa prática da antecipação de receita orçamentária com vinculação à arrecadação de tributos e prorroga a DRU até 2007.

O Governo Lula quer o Estado como “planejador”, definidor, regulador e fiscalizador dos setores de infra-estrutura; nada do Estado como investidor e empresário; nada de reestatizações ou encampações, pois dá continuidade ao desenvolvimento da co-gestão e de parcerias com as organizações da sociedade civil para implementar as políticas sociais; nada de revanches contra o modelo de privatizações do Governo FHC e de agências reguladoras nem de ameaças de CPI, não obstante as duas leis do setor elétrico que dão mais poderes ao Ministério das Minas e Energia e criam planejamento específico para o setor.

O entendimento abrangente e totalizante da crise que atinge o mundo do trabalho passa, portanto, por este conjunto de problemas que incidiram diretamente no movimento operário, na medida em que são complexos que afetaram tanto a economia política do capital, quando as suas esferas política e ideológica. Claro que esta crise é particularizada e singularizada pela forma pela qual estas mudanças econômicas, sociais, políticas e ideológicas afetaram mais ou menos direta e intensamente os diversos países que fazem parte dessa mundialização do capital que é, como se sabe, desigualmente combinada.

Pochmann considera que o Brasil gasta muito pouco na área social, para reverter este quadro, segundo o autor, teríamos que investir muito mais. A estimativa da dívida social, dez vezes maior que a dívida financeira pública, é para chamar atenção que precisamos de uma mudança cultural no entendimento dos principais problemas da sociedade. Também para levar a uma conscientização da inversão de prioridades que precisamos fazer não dá para gastar mais a quantidade de recursos em transações financeiras e deixar a área social exposta à escassez de recursos. Se o país crescer entre 5 a 6% ao ano, podemos ter em 10 anos, por meio da carga tributária, uma quantidade de recursos para financiar a área social três vezes maior. Enfrentaríamos as mazelas sociais crescendo e alterando o padrão das políticas públicas, que precisam operar de maneira convergente, integrada e articulada. Não dá mais para continuar tendo políticas fragmentadas que tratem dos pobres da saúde, da educação, do trabalho. O pobre é um só e precisa de uma interferência pública multidimensional. Nos últimos 25 anos o modelo econômico não permitiu políticas sociais, o Brasil necessita de políticas universais e focalizadas, o que vem acontecendo é uma opção por políticas focalizadas, em detrimento de universais. Para fazer políticas universais, é preciso comprometer recursos significativos. O país apresenta pobreza universalizada e querem combatê-la com políticas focalizadas, o modelo econômico não permite as políticas sociais ideais e universais que o país precisa.

1.4.4 Crise fiscal e dívidas interna / externa

Os anos 1980 trouxeram, ao lado da redemocratização do país, a convivência com uma profunda e prolongada crise econômica, que perdura, agravada, até os dias atuais.

Com a característica comum das altas taxas de inflação, podemos destacar três sub -períodos no período compreendido entre 1980 e 1994: o do término do regime militar (1980-1984); o da “Nova República” (1985-1989); e aquele que se iniciou com as eleições de 1989 e passou pelo impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello em 1992 e pelo processo de hiperinflação de 1993-1994,

desembocando no Plano Real e na eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994.

É importante mencionar que no término do regime militar verificou-se forte instabilidade econômica e desempenho medíocre das atividades econômicas, ao lado de altas taxas de inflação, bem como a eclosão da crise da dívida externa e a política ortodoxa de ajuste (centrada na contração da renda e em taxas de juros reais elevadas).

A Nova República caracterizou-se pelo agravamento dos problemas, não somente com a aceleração do processo inflacionário e a desaceleração do crescimento econômico, mas também pela piora da situação fiscal.

No terceiro subperíodo, de elevadas taxas de inflação, já se observava à característica marcante da grave situação fiscal e de crescimento da dívida pública, que marcarão o período seguinte, de taxas relativamente baixas de inflação.

Pode-se dizer que, no período de 1980-1994, a dívida externa respondeu por cerca de dois terços do endividamento do setor público, que foi um freio ao crescimento econômico e provocou o processo vicioso que determinou o desempenho medíocre da economia brasileira: dívida externa => desequilíbrio do balanço de pagamentos => juros altos => déficit público => endividamento interno do setor público.

Com o Plano Real, cujo fundamento era uma política fiscal que eliminasse qualquer déficit público, o equilíbrio fiscal foi buscado por meio de restrições de despesas, especialmente aquelas de caráter continuado (benefícios previdenciários e folha de pagamento dos servidores) e pela expansão da arrecadação, com a criação ou a majoração, principalmente, de contribuições sociais, destinadas exclusivamente à União e sujeitas às retenções do Fundo Social de Emergência (FSE), Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF) e Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Apesar da arrecadação avançar e a despesa federal ser detida, a dívida pública cresceu vertiginosamente e, após a crise de 1998, o Brasil teve de buscar a assistência do Fundo Monetário Internacional, sendo que a busca de superávits primários passou a ser o principal objetivo da política fiscal e da política econômica, em todas as esferas do setor público – federal, estadual e municipal.

Embora se tenha realizado superávits sempre superiores às metas estabelecidas, com o comprometimento do crescimento do país, a dívida líquida

continuou a subir em relação ao PIB: de 43,30% em dezembro de 1998 para 58,60% do PIB em junho de 2002.

Portanto, evidencia-se através do malogro da política econômica adotada, que nenhum ajuste fiscal conseguirá, por si só, manter estável a relação dívida/ PIB, pois não há corte de despesas nem aumento de tributos suficientes para cobrir o rombo causado pelo pagamento de juros, a maior expressão do custo desta política. Segundo dados apresentados pelo Projeto Veritas, com base na Portaria nº 356 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de 29/07/2002, destaca-se:

- A Dívida Consolidada da União alcançou R\$ 1 trilhão e 96 bilhões em 30/06/2002, tendo crescido R\$ 99 bilhões em 6 meses;
- Este crescimento assombroso ocorreu apesar do Orçamento Geral da União (OGU) – ter destinado a Encargos Financeiros da União – EFU (juros+ amortização), R\$ 54,2 bilhões no 1º semestre de 2002, sendo R\$ 24,8 bilhões de juros e R\$ 27,4 bilhões para amortização;
- De 1.01.95 a 30.06.02 o total de EFU executado no O.G.U. foi de R\$ 456,5 bilhões, sendo R\$ 248,8 bilhões de juros e R\$ 207,7 bilhões de amortização;
- Nos 30 meses, de 31.12.99 a 30.06.02, a Dívida Consolidada da União saltou de R\$ 646,2 bilhões para R\$ 1 trilhão e 96 bilhões, crescimento médio mensal de cerca de R\$ 15 bilhões;
- Isso foi feito pagando-se, pelo OGU. no mesmo período, R\$ 116,4 bilhões de juros e R\$ 125,9 bilhões de amortização, a favor de um seleto e restrito grupo de credores, contra a população, privada de políticas públicas mais eficazes e eficientes, pois a voracidade dos Encargos Financeiros da União impõe severas restrições orçamentárias, inviabilizando investimentos e a retomada do desenvolvimento e crescimento econômico e social.

Como resultado da política econômica neoliberal do Plano Real de abertura comercial e financeira, baseada no financiamento externo, alimentado a juros altíssimos, ocorreu a estagnação da economia nacional e o aumento sem precedentes da nossa vulnerabilidade externa, sendo que a estabilidade monetária se deu às custas da estabilidade econômica.

A aplicação de uma política monetária contracionista (juros altos) aliada a uma política fiscal restritiva (carga tributária elevada), levou ao desempenho medíocre da economia brasileira durante o governo Fernando Henrique Cardoso, ao lado da concentração da renda de riquezas.

O enorme esforço de rolagem da dívida e o pagamento de juros atraentes aos investidores representam um dos maiores transtornos enfrentados pelos contribuintes brasileiros: a expansão do endividamento externo.

O valor da dívida interna a ser amortizado no ano de 2003 foi projetado em R\$ 582,3 bilhões, dos quais R\$ 522,1 bilhões precisaram ser refinanciados. Desse total, R\$ 512,3 bilhões estavam sob responsabilidade do Ministério da Fazenda e significaram um aumento de dotação de 138% em relação a 2002. O pagamento de juros consumiu R\$ 93,6 bilhões em 2003.

O relatório do Tribunal de Contas da União – TCU, que analisou as contas do governo federal relativas a 2001, assinalou que a despesa pública federal com juros cresceu 336,4% no período entre 1995 e 2001, contra um crescimento de 114,6% das despesas com previdência e assistência social; de 72,7% das despesas com pessoal; de 61,5% com saúde e saneamento; e de 27,1% das despesas com educação e cultura.

Ainda de acordo com o citado relatório, os dispêndios com juros e amortizações da dívida pública total (incluindo dívida externa), no período de dezembro de 1994 a setembro de 2001, subiram de 3% para 9% do Produto Interno Bruto – PIB, saltando de US\$ 21,4 bilhões para US\$ 47,8 bilhões, um aumento de 123% em dólares.

Os elevados juros praticados desde a implantação do Plano Real, em julho de 1994, foram os principais responsáveis pela explosão da dívida pública no governo Fernando Henrique Cardoso. Aliada a isso veio à dependência de capital estrangeiro para fechar o buraco nas contas externas criado pelo câmbio sobrevalorizada.

Portanto, é neste contexto de agravamento das contas públicas, decorrente da irresponsabilidade fiscal da política econômica adotada, é que devemos travar a discussão sobre as acusações que reiteradamente tem sido feitas aos gastos com o funcionalismo público, especialmente com o seu sistema previdenciário, como a grande causa, na controvérsia se a crise fiscal existe ou é falácia neoliberal da crise fiscal, que os neoliberais mencionam.

2 A PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR CIVIL FEDERAL: APORTES PARA REFLEXÃO

Saber como de fato aconteceram as ações que ensejaram na formação da previdência do servidor civil federal será o mote deste capítulo, para entender e nos situar no século XXI. Faz-se necessário à recuperação de um campo de reflexão complexo dos fenômenos políticos e sociais de relevância no Regime Geral de Previdência Social, na estruturação do funcionalismo no Regime Jurídico do Servidor Público, no regime de financiamento do Servidor Civil e na contribuição previdenciária do Servidor Civil em seu aspecto atuarial, para que no capítulo seguinte, de posse destes elementos se compreenda o impacto destas transformações na agenda do funcionalismo da Fiocruz.

2.1 As modificações no regime geral de previdência social do servidor público

Ao iniciarmos o debate sobre o tema em tela, faz-se necessário observar que a Constituição Federal de 1988 inovou ao estender aos servidores do Estado muitos dos direitos sociais que concedeu (ou restabeleceu) aos trabalhadores do setor privado. Estes direitos incluíam, entre outros, os seguintes: salário mínimo; décimo-terceiro salário; remuneração adicional para trabalho noturno ou para atividades penosas, insalubres ou perigosas; salário-família; licença de 120 dias à gestante; licença-paternidade (com prazo não-especificado); férias remuneradas com um terço a mais que o salário normal (Art.39, § 2º, redação original).

Também foi garantido aos servidores públicos o direito à sindicalização e à greve, dependendo de regulamentação em lei complementar, originalmente, ou em lei específica, atualmente (Art. 37, inciso VII).

A complementação de salários, na forma de benefícios sociais como esses, é prática comum em muitos países em desenvolvimento, como uma forma de compensar os baixos salários pagos no serviço público e a erosão dos salários

provocada pela inflação. Tendo em mente o perfil de distribuição de renda e as altas taxas de inflação então vigentes no Brasil, é difícil argumentar contra essas práticas.

A Constituição de 1988 confirmou, então, a legislação anterior a respeito das normas para a aposentadoria no serviço público, mantendo critérios adotados, como o tempo de serviço. Qualquer servidor público tinha o direito à aposentadoria, com salário integral (Art. 40), após 35 anos de serviço (para homens) ou 30 anos (para mulheres). Este limite era reduzido em cinco anos para professores universitários. É de se observar que na esmagadora maioria dos países desenvolvidos, os funcionários públicos civis e militares possuem regimes especiais de aposentadoria, com diferentes critérios de limite de idade, tempo de contribuição ou teto máximo, mas estas regras diferenciadas em relação aos demais trabalhadores decorrem das peculiaridades profissionais do servidor público, cuja dedicação ao Estado deve ser em tempo integral.

A Lei nº 8112/90, o novo Estatuto do Funcionalismo Civil da União, regulamentou o sistema de seguridade social do servidor público federal civil, mantendo o encargo das aposentadorias exclusivamente por conta do Tesouro Nacional.³⁰

A Lei nº. 8.112/90 dedica o Título VI ao tema da seguridade social do servidor federal e de sua família no art. 183, e este plano tem o seu custeio dividido entre os servidores e o Tesouro Nacional, na forma estabelecida no art. 231. Consoante tal dispositivo, cabia ao servidor, através de contribuições obrigatoriamente descontadas de sua remuneração, custear as atividades previdenciárias que lhe são asseguradas pela lei, exceto a aposentadoria, qualquer que seja o fundamento desta.

É de se recordar que o § 2º, relacionado com o custeio da aposentadoria pelo Tesouro Nacional, foi vetado pelo Presidente da República, que deu como razões do veto: “A matéria acha-se adequadamente disciplinada nos art. 183 e 231, caput. Assim, ao estabelecer que o custeio da aposentadoria é de responsabilidade integral do Tesouro, o § 2º do art. 231 revela manifesta incongruência frente aos textos referidos podendo gerar equívocos indesejáveis”.

³⁰ Todos os dados apresentados fazem parte do site da previdência Social, no informe de Previdência Social, no artigo previdência no Serviço Público: Evolução Recente (julho de 2002, vol.14, n.º 07).

O veto foi rejeitado pelo Congresso Nacional que, assim, entendeu em manter a sistemática então vigente quanto ao regime de custeio das aposentadorias dos servidores públicos da União.

Pelo art. 249, ficaram mantidas a forma e o percentual da contribuição do servidor civil da União, conforme o regulamento, até a edição da lei prevista no § 1º deste artigo.

Foi a Lei nº 8.162, de 08 de janeiro de 1991, que estabeleceu o momento em que surgia a contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor, bem como as faixas diferenciadas das contribuições previdenciárias.

Quando o § 2º do art. 39 da Constituição de 1988 excepcionou a aplicação aos servidores públicos do disposto no inciso XXIV do art. 7º, foi porque lhes reservou um mecanismo especial de aposentadoria. O art. 40 não fala em benefício da Previdência Social, mas em proventos de aposentadoria. Os recolhimentos dantes feitos aos diferentes institutos de previdência e assistência revertem à conta do Tesouro Nacional, eis que os recursos para o pagamento de proventos e pensões estão integrando o Orçamento da Seguridade Social e são repassadas pelo Tesouro Nacional aos órgãos e entidades que, para tanto, elaboram as respectivas folhas de pagamento.

A exigência específica da contribuição do servidor civil da União para o custeio de sua aposentadoria, transformando o modelo até então vigente veio a ocorrer com a vigência da Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993, que introduziu no art. 40 do texto constitucional de 1988 o seguinte parágrafo:

Art. 40.

(...).

§ 6º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

O que vigorava, até então, era um modelo orçamentário para o custeio das aposentadorias dos servidores civis da União, no qual recursos oriundos do Orçamento da União financiavam essas aposentadorias, sendo as contribuições dos servidores destinadas ao custeio das pensões e outros benefícios assegurados pelo Plano de Seguridade Social do servidor público.

A questão das aposentadorias dos servidores públicos federais e do seu pagamento pelo Tesouro Nacional sempre apresentou duas facetas que se

contrapunham: para os funcionários, uma conquista histórica, para os governantes, um privilégio daqueles.

Para o economista Fabio Zambitte Ibrahim (2004:94), nem um nem outro: foi, na verdade, um grande negócio para o Estado, que pôde se apropriar do superávit previdenciário dos servidores públicos, pois o pagamento direto pelo Tesouro impossibilitou a constituição de superávits em épocas onde o número de servidores ativos era muito superior ao número de aposentados e pensionistas.

Explicar o contexto em que se deu à adoção desse modelo, como uma decisão de política de desenvolvimento e de política pública de caráter redistributivo, é o que faremos nos tópicos a seguir.

2.2 Estruturação do funcionalismo civil

A estruturação do funcionalismo público federal como um “corpo orgânico”, com papel destacado na ordem econômica surge com a crise dos anos 30, do século XX e com a emergência do modelo desenvolvimentista, que implicou na organização de uma burocracia civil para dar suporte ao Estado intervencionista.

Até as primeiras décadas do século XX, a acumulação capitalista e as atividades de exportação (tais como o café) eram extremamente dependentes da manipulação da taxa de câmbio pelo Estado, com o objetivo de compensar as oscilações do preço dos produtos agrícolas no mercado internacional. Por outro lado, o progresso das iniciativas manufatureiras no sul do Brasil eram ainda mais dependentes das tarifas de proteção do Estado, como, mais tarde, o foi à industrialização por substituição de importações.

Assim, a burguesia brasileira, “dada sua fragilidade estrutural, mostrou-se incapaz de realizar suas tarefas econômicas e políticas, recorrendo e transferindo para o aparato do Estado as atividades básicas propulsoras do processo de industrialização e modernização, no período que se abre no pós-30”

Ademais, é preciso levar em conta que a relativa fraqueza política dos proprietários industriais não nos deve fazer esquecer que a própria expansão manufatureira engendrava uma forte concentração de trabalhadores nos centros urbanos mais avançados. Esses operários constituíam um poderoso meio de pressão no sentido da continuidade do crescimento industrial, não porque exercessem uma ação política direta nesse sentido – ao contrário, estavam plenamente marginalizados – mas porque sua presença marcava claramente o caráter irreversível do processo

emergente. Isto, porque a própria crise agrária descarregaria sobre o setor industrial (e também sobre a área de serviços), (especialmente o funcionalismo público) a responsabilidade vital para a continuidade da vida econômica, de manter ocupada a parcela da população já integrada nele, e de absorver novos contingentes de mão-de-obra (ANTUNES, 1998, p.58).

A modernização das estruturas do governo federal e a profissionalização dos quadros da administração pública tornaram-se questões importantes somente nos meados dos anos 30, na onda de centralização e tendências reformistas trazidas pela Revolução de 1930. Mas foi durante a ditadura Vargas (1937-1945), que a reforma do Estado foi realmente iniciada e implementada. Até o final da década de 30, além dos militares que seguem os seus próprios princípios de organização, somente dois órgãos do governo federal (o Itamaraty e o Banco do Brasil) eram bem-estruturados, tinham instituído normas para ingresso no serviço público, tinham criado planos de carreira, regras para promoção baseadas no mérito, e tinham alimentado uma burocracia profissional com um “ethos” de serviço público.

Os servidores que constituíam a elite da administração pública naquela época eram fornecidos principalmente por estes dois órgãos, sendo que o primeiro ainda os fornece. Vale a pena observar que foi essa elite burocrática, aliada aos militares, e inspirada por uma idéia de construção nacional, que concebeu e implementou, na década de 30, três importantes intervenções estatais na economia, orientadas para o desenvolvimento: a nacionalização dos recursos minerais (1934), a nacionalização de jazidas de petróleo (1938) e a construção da primeira siderúrgica moderna (estatal) no Brasil (1939-41). A nacionalização preventiva do petróleo cujas reservas ainda não haviam sido descobertas salienta o fato de que essa elite burocrática foi capaz de desenvolver e implementar uma estratégia nacional de longo prazo, baseada na percepção então corrente de que a forte regulamentação estatal e a sua intervenção direta na economia eram essenciais para industrializar o País através da substituição de importações. E, como sabemos, essa foi uma história de industrialização bem-sucedida.

Três diretrizes principais foram propostas e apoiadas por Vargas, inspiradas no serviço público britânico: critérios profissionais para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito. Um novo órgão, o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP)³¹ foi criado e

³¹ Departamento de Administração do Serviço Público órgão responsável pelas políticas públicas que norteavam todo o Serviço Público Federal.

encarregado, durante a ditadura Vargas (chamada, de forma condizente, de Estado Novo), de implementar essas diretrizes, de supervisionar a administração pública, e de formar os recursos humanos para os altos escalões do serviço público, de definir escalas de salários para o setor público, e até de fixar o orçamento nacional.

Isto nos conduz diretamente ao problema da ação do Estado nesse período, naquilo que concerne mais diretamente à industrialização. Característica saliente desse Estado seria dada pela sua preocupação com a racionalização ao nível administrativo, com a reforma e criação de órgãos destinados a dar maior amplitude e flexibilidade à ação oficial. Esses esforços, que teriam grande incremento no período posterior a 1937, implicavam em reforçar a instituição de uma economia capitalista diferenciada no país, e, por essa via, as suas bases de execução e de sustentação política seriam recrutadas cada vez mais nos centros urbanos.

O regime do Estado Novo, instaurado pela Constituição de 1937 em pleno clima de contestação da liberal-democracia na Europa, trouxe para a vida política e administrativa brasileira as marcas da centralização e da supressão dos direitos políticos. Em linhas gerais, o regime propunha a criação das condições necessárias para a modernização da nação: um Estado forte, centralizador, interventor, agente fundamental da produção e do desenvolvimento econômico.

Fiel ao princípio de que era necessário aplacar as disputas políticas para promover o desenvolvimento do país, também no plano administrativo o governo do Estado Novo buscou eficiência e racionalidade. Procurou implantar, no recrutamento do funcionalismo, a lógica da formação profissional, da capacidade técnica e do mérito, em substituição à filiação partidária ou da indicação política.

Coerente com os princípios do Estado Novo, o DASP via uma incompatibilidade entre a racionalidade e a irracionalidade da política. Pretendia assim estabelecer maior integração entre os diversos setores da administração pública e promover a seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito, o único capaz de diminuir as injunções dos interesses privados e político-partidários na ocupação dos empregos públicos.

Nesse período, o órgão conheceu um contínuo processo de fortalecimento, chegando a exercer forte influência sobre as políticas governamentais então implementadas. Entre suas principais realizações nessa fase figura a sistematização dos direitos e deveres do funcionalismo, definidos no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, primeiro documento desse tipo no Brasil.

Como corolário disto tudo, o conceito de aposentadoria paga pelo Tesouro, como um direito do servidor, decorrente de sua dedicação exclusiva ao Estado se estabelece, como garantia da manutenção de seus vencimentos após a passagem à inatividade.

O fato de não haver um desconto especificado, um registro do desconto, não invalida que estava presente uma contribuição de servidor, decorrente da fixação unilateral de seu salário e das condições de trabalho pelo Estado, sendo a proteção social decorrente da política de pessoal. É aí que reside à fonte de equívoco dos discursos que pregam que os servidores nunca pagaram a sua previdência, pois esse caráter *propter labore* tem o seguinte significado: estipulados no serviço público o tempo de trabalho do funcionário, e quanto vai receber ao se aposentar, numa negociação salarial, ao invés de se propor um acréscimo de salário, se propõe uma maior contribuição do Estado para o sistema previdenciário.

Regulamentando essa política de concessão de direitos previdenciários aos servidores tem-se, em 23 de fevereiro de 1938, a criação do Instituto de Previdência e Assistência Social dos Servidores de Estado (IPASE), por meio do Decreto-Lei nº 288, autarquia encarregada de gerir os recursos oriundos das contribuições dos servidores e da União, destinadas ao custeio de diversos benefícios: pensão vitalícia para o cônjuge sobrevivente; pensão para os filhos até a idade de 22 anos; pecúlio; seguro de renda; seguro de morte.

Ficou delineado, assim, que as aposentadorias dos servidores públicos federais seriam custeadas por recursos oriundos do orçamento da União, enquanto que as pensões e outros benefícios seriam custeados pelas contribuições dos servidores e geridas pelo IPASE.

É de se notar que o IPASE, além do seu objetivo primordial de realizar o seguro social do funcionário público civil da União (principalmente conceder pensão vitalícia, pensão temporária e pecúlio), podia realizar as mais diversas operações que fossem julgadas convenientes para alcançar maior rentabilidade na gestão dos recursos, como operações de seguros privados, capitalização, financiamentos para aquisição de moradias, empréstimos e outras formas de assistência econômica.

Todavia, dada à correlação existente entre o número de servidores e o número de pensões a serem pagas, durante muito tempo teve-se um sistema basicamente superavitário, o que poderia ter contribuído para a formação de um fundo que financiasse também as aposentadorias.

Desde a criação do IPASE, em 1938, até sua extinção em 1977, quando foi incorporado ao SINPAS, deveria ser feito um levantamento de todo seu patrimônio acumulado e a estimativa de capitalização de seus eventuais superávits.

Por exemplo, a estimativa de capitalização dos eventuais superávits apresentados pelo sistema previdenciário do regime geral, ao longo do período 1945- 1997, feita na tese de doutorado de Eli lola Gurgel Andrade (“(Des) Equilíbrio da Previdência Social Brasileira: 1945 -1997- Componentes econômico, demográfico e institucional”) mostra que, se realizada, a capitalização poderia ter resultado em uma reserva equivalente a 69,7% do PIB de 1997 (aproximadamente R\$ 598 bilhões, em valores de setembro de 1998).

Ou seja, se não tivessem sido desviados os saldos do sistema de aposentadorias e pensões do setor urbano privado para outras áreas do gastos públicos e tivessem eles sido aplicados em um fundo de capitalização, com juros reais anuais remunerados a uma taxa de 6%, teria sido possível acumular reservas equivalentes a 69,7% do PIB nacional, a valores de 1997.³³

Somente com a remuneração de 6% de juros sobre essas reservas, teriam sido cobertas as despesas estritamente previdenciárias urbanas do ano de 1997, que representaram cerca de R\$ 35,3 bilhões na época.

Um raciocínio da mesma natureza pode ser realizado para as perdas de recursos arrecadados pelo IPASE, que possuía um regime de capitalização coletiva, e cujas reservas foram utilizadas pela União para gastos correntes do orçamento fiscal.

Nos anos 50 procurou-se, no regime público, atrair competências, mantendo-se a aposentadoria integral como um atrativo para concorrer com o setor privado que oferecia grandes vantagens para uma classe média em ascensão num momento de grande crescimento econômico.

O Estado, investido de uma missão geral desenvolvimentista, de transformação da sociedade, com tarefas cada vez mais pesadas e cada vez mais diversificadas, tem de recrutar agentes que participarão dessa missão e que devem ser preparados tecnicamente para isso, com determinados mecanismos de incentivos que tinham como objetivo permitir o total devotamento do funcionário ao seu lugar público, desencorajando-o de buscar benefícios externos suscetíveis de entrar em contradição com os deveres inerentes ao serviço.

A estabilidade de emprego, por exemplo, é de natureza favorável à garantia da continuidade do serviço público. A questão previdenciária do servidor público, vinculada ao próprio conceito desejado e necessário de administração pública e ao papel do servidor, enquanto agente do Estado, não pode e não deve, por isto mesmo, ser tratada genericamente como um apêndice da questão da previdência social, por se tratar de situações juridicamente distintas.

2.3 O regime jurídico do servidor público

A questão do regime jurídico dos servidores públicos é discutida desde longa data, e a doutrina é vasta neste particular. Muitas foram às teorias criadas para explicar as relações existentes entre o Estado, como empregador, e seu servidor. A teoria mais aceita é a da teoria do estatuto. No sistema estatutário não cabe ao funcionário, como uma das partes da relação, estabelecer critérios para a sua participação no serviço público, eis que o laço jurídico então criado decorre da lei e, complementarmente, dos regulamentos emitidos pelo ente público a que ele vai servir.

Isto significa que o Poder público não faz contrato com os funcionários, nem com eles ajusta condições de serviço e remuneração, estabelecendo unilateralmente, em leis e regulamentos, as condições de exercício das funções públicas e os seus deveres e direitos. Todavia, não fica a Administração obrigada a manter o estatuto vigente ao tempo do ingresso no serviço público. O Poder Público pode, a qualquer tempo, mudar o estatuto e alterar as condições do serviço público, não havendo para o servidor direito adquirido a determinada situação, desde que não sejam ofendidas garantias asseguradas constitucionalmente.

Por outro lado, para os empregados públicos regidos pela legislação trabalhista, o vínculo empregatício é de natureza contratual, equiparando-se a administração ao empregador comum, sem quaisquer prerrogativas especiais, não lhe sendo lícito alterar unilateralmente as condições pactuadas, além de não poder estabelecer cláusulas discrepantes da legislação trabalhista. Vale destacar as distintas situações que diferenciam os trabalhadores do setor privado dos servidores públicos civis.

Tabela 2 – Direitos trabalhistas CLT X ESTATUTÁRIO Título da tabela

Não, por falta de lei específica.

Fonte: Assessoria de Comunicação Social-ACS-Ministério da Previdência Social, Brasília 2004:24-
Panorama da Previdência Social Brasileira

Embora excluídos do gozo de várias garantias constitucionais, como se vê no quadro acima, além da proibição de ter outras atividades privadas, aos servidores públicos são cobrados deveres e lealdade de forma tão rigorosa a ponto de

responderem, mesmo depois de aposentados, pelos atos praticados quando em atividade, o que não ocorre com os trabalhadores do setor privado, de modo geral.

A situação do funcionário público, embora paralela à dos trabalhadores de setor privado, não pode ser a mesma deles, pois diferentes são as relações entre o funcionário com a Administração e as relações dos assalariados do setor privado com o seu patrão.

Direitos previdenciários e trabalhistas caminham juntos; portanto, se o objetivo é estabelecer a igualdade dos direitos previdenciários para todos os trabalhadores, há que se uniformizar, também, os direitos trabalhistas entre as duas categorias supracitadas³².

2.4 Regime de financiamento da previdência do servidor civil

Com a Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993, regulamentou-se o disposto no § 6º do art. 40, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993, que criou a contribuição social dos servidores civis da União destinada ao custeio das aposentadorias e pensões, com vigência a partir de novembro de 1993.

Essa mesma lei definiu que a contribuição da União seria em montante igual ao total das contribuições dos servidores, que variavam entre 9% a 12% da remuneração de cada um, mas não definiu o regime de financiamento do sistema, apenas declarando que os recursos oriundos das contribuições seriam recolhidos ao Tesouro Nacional, adotando, implicitamente, o regime de repartição simples, com as contribuições correntes dos ativos utilizadas para o custeio dos proventos dos atuais inativos.

³² Esse debate encontra-se acima de tudo in Assessoria de Comunicação Social (ACS) Ministério da Previdência Social, Brasília 2004:24-Panorama da Previdência Social Brasileira.

Alterada, portanto, a natureza do sistema de aposentadorias dos servidores públicos, dever-se-ia delinear, obrigatoriamente, o seu regime de financiamento, ou seja, o mecanismo ou método que permitirá o cálculo da contribuição necessária para dar plena cobertura financeira ao Valor Atual dos Benefícios Futuros do plano. Em outras palavras, o método que tornará possível a determinação do quanto deverá ser vertido ao plano para o completo financiamento do seu Custo Previdenciário³³.

A partir desse momento, portanto, deveria ter sido colocado em conta gráfica à contribuição atual dos servidores para demonstrar o montante acumulado e não confundir com o financiamento de estoque de todos os benefícios em vigor. Se não há um regime de custeio tecnicamente não se pode falar em *déficit*. Do ponto de vista de caixa do governo trata-se de uma necessidade de financiamento, mas não é déficit, que só pode ser assim qualificado se:

- O gasto com inativos devesse ser coberto integralmente pela contribuição dos ativos, ou seja, um regime de repartição simples como o do INSS;
- Se não houvesse contribuição patronal, ou seja, se apenas o funcionário pagasse contribuições diferentemente do INSS, para o qual o empregador contribui com uma alíquota de mais que o dobro da paga pelo empregado.

No caso do funcionalismo não pode haver sistema de repartição simples: querer cobrar da atual geração de funcionários ativos todo um estoque acumulado de aposentadorias e pensões já concedidas é de uma inconsistência lógica e de uma impossibilidade prática, já que o quantitativo de ativos era de 1,48 vezes o de inativos em 1993 e praticamente igual em 1998 entre 1991 e 1998, 365 mil pessoas se aposentaram ou passaram a receber pensões, enquanto o número de servidores diminuiu em 97.000. O segundo ponto é que, não havendo contribuição patronal especificada, simplesmente não se podem comparar os números do INSS com o do

³³ Valor dos benefícios futuros=refere-se ao equivalente, no momento atual, dos valores dos benefícios futuros. O conceito de valor atual tem origem na matemática financeira, que oferece mecanismo de cálculo para determinar o equivalente em valor único, de um fluxo futuro de recebimentos e/ou pagamentos. Custo Previdenciário=refere-se ao valor atual dos benefícios futuros de todos os benefícios, acrescido do custo administrativo.

funcionalismo, mesmo que ambos os regimes fossem de repartição, pois seriam dois pesos e duas medidas.

Esse era o momento de se trazer todo o patrimônio acumulado do IPASE, atualizado, para servir de lastro para a manutenção dos benefícios já concedidos, complementado com recursos oriundos das privatizações efetuadas nos períodos posteriores, o que não foi enfrentado nem pelo Governo, nem pelo Congresso, sendo, pelo contrário, disseminado um discurso atuarial sobre o equilíbrio do RPPS, esquecendo-se dos mais de 60 anos de previdência do governo federal.

A Lei nº 9.630, de 23 de abril de 1998, alterou a alíquota de contribuição para 11%, fixa, e manteve a contribuição da União em valor idêntico à contribuição de cada servidor, mas, novamente, não cogitou do regime de financiamento e da gestão do sistema, assumindo a União, não expressamente, que se tratava de regime de repartição simples.

Já a Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999, manteve a alíquota de 11% para os servidores, mas alterou a contribuição a cargo da União, que, para o custeio do regime próprio de previdência de seus servidores, deveria observar os critérios estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, a Lei Geral da Previdência Social no Serviço Público, que regulamentou, antecipadamente, as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Criado o Regime Próprio com as características desenhadas na Emenda Constitucional nº 20/98, com a necessidade da adequação do regime aos critérios de capitalização, em substituição ao regime de repartição simples, conforme preceituado pela nova legislação, surge a questão crucial do chamado custo de transição, fenômeno sempre presente quando se substitui o regime de financiamento de um plano em andamento.

2.5 A contribuição previdenciária do servidor civil em seu aspecto atuarial

Os pagamentos das aposentadorias e pensões do setor público têm sido apontados como umas das principais causas do desequilíbrio das contas públicas,

embora estudos elaborados cientificamente demonstrem que o percentual cobrado do servidor público é suficiente para financiar a sua aposentadoria integral³⁴.

A afirmativa de que o servidor não contribui o suficiente para ter a sua aposentadoria integral e que essa é um privilégio em relação às aposentadorias do Regime Geral, é falacioso, pois não leva em conta que, embora no Regime Geral não se possa auferir mais do que R\$ 2.668,15 de aposentadoria, a contribuição é de 11% sobre esse mesmo limite, mesmo que a remuneração seja muitas vezes maior. Com o servidor civil a situação é diferente, pois o desconto incide sobre o salário integral, sem limites.

Um cálculo atuarial desenvolvido pela Superintendência de Desenvolvimento de Produtos de Previdência da “Sul América”, levando em conta uma taxa de juros de 8,5% ao ano, mostra que, para garantir uma aposentadoria integral pelas regras adotadas para quem ingressou no serviço público a partir de 1998 (30 anos de contribuição e 55 anos de idade), no caso de uma mulher, seria preciso uma contribuição de 21,8% sobre o valor do benefício. Para o caso dos homens, (35 anos de contribuição e 60 de idade), o percentual cai para 12%. Portanto, em ambos os casos, levando-se em conta a contribuição de 11% do servidor e a parte da União, de até 22%, não há problema algum para financiar a aposentadoria integral do servidor civil federal.

O nó da questão, portanto, não está no presente, mas no passado, pois o desequilíbrio verificado entre as despesas presentes com inativos e as contribuições correntes não resulta da insuficiência da contribuição paga pelo servidor, ao contrário, essa é atuarialmente consistente, mas da inadimplência do Tesouro Nacional com o servidor: A União, além de jamais haver contribuído com a contrapartida que lhe caberia, como empregadora, para a formação de um fundo, ainda que meramente contábil, a demonstrar a origem do financiamento de aposentadorias e pensões, malversou totalmente os recursos cobrados dos servidores com essa finalidade, os quais poderiam, por si somente, constituir sólida base atuarial do sistema, como já mencionado na seção 2.1.

³⁴

Fonte: AEPS-SPS/MPAS.

2.6 Lei de responsabilidade fiscal: gastos com o funcionalismo x gastos com os encargos financeiros da união

2.6.1 Conta de salários e tamanho do Estado

Em estudos recentes sobre a reforma da administração pública, tem sido dada ênfase à diminuição do número de servidores públicos como condição para o atendimento da eficiência. Porém, tanto quanto se sabe, não há modelos teóricos que defina qual deva ser o tamanho ótimo, ou mesmo quais os indicadores (razão entre número de servidores públicos e população total, entre servidores públicos e força de trabalho, etc.) que devem ser usados para avaliar se há ou não um número excessivo de servidores públicos. Salvo em casos óbvios, a ênfase no tamanho dos efetivos pode ser uma abordagem enganosa.

Se medirmos o número total de servidores do governo federal e do setor paraestatal à sua volta (1.868.900 em 2001, de acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal, outubro/ 2002, incluindo inativos e pensionistas), quer em relação à população total, quer em relação à força de trabalho, encontraremos razões (10,9 por mil habitantes, e 2% da força de trabalho) extremamente baixas em comparação, por exemplo, às dos países europeus. Em resumo, a eficiência da administração pública deve ser avaliada através de outros critérios³⁵.

Com respeito aos gastos do governo federal com pessoal, no período 1980-1985 (os últimos anos do regime autoritário), a conta de salários permaneceu praticamente inalterada em cerca de 2,5 ou 2,86% do PIB. Com respeito ao primeiro valor (2,5%), isso representa 1% a menos que o montante gasto em 1970, redução que se deve provavelmente às demandas decrescentes sobre um sistema político esvaziado de poder pelo regime autoritário.

Nos anos de 1988 e 1989, os gastos com pessoal do governo federal aumentaram consideravelmente, alcançando 4,11% do PIB em 1989, caindo em 1990 para 3,63% do PIB, e subindo de novo em 1992 para 4,0% do PIB, apesar da erosão provocada pela inflação. É importante observar que os gastos com pessoal de estados e municípios tiveram um aumento de mais de 22% em 1990 (um ano

³⁵ Site: www.camara.gov.br/internet/sileg/integras/148817. Acesso em: 10 Set 2003.

eleitoral), para um recorde de 6,86% do PIB (em 1988 estes gastos representavam 4,71% do PIB).

Deve ser dito que os gastos com pessoal no serviço público somente se tornam um problema no Brasil em função de seu peso relativo dentro do orçamento governamental. Esse poderia ser um critério pragmático, mas não um bom critério conceitual: o que é importante é estabelecer o relacionamento entre a conta de salários e a eficiência e a eficácia do serviço público.

Na experiência internacional, a conta de salários é medida com respeito às seguintes variáveis: o orçamento governamental global, o total das receitas do governo, o PIB, ou as despesas recorrentes. Todos esses critérios de mensuração são relativamente subjetivos, exceto, evidentemente, quando os gastos com a folha de pagamento atingem níveis absurdos, como tem ocorrido em alguns estados brasileiros (principalmente no Nordeste), onde a conta de salários excede o total das receitas tributárias.

Esses valores conflitantes, bem como a ausência, novamente, de qualquer arcabouço conceitual para avaliar o volume ideal que deveriam (ou poderiam) ter as despesas públicas com pessoal em países como o Brasil, tornam difícil qualquer argumentação adicional nessa questão. Isso quer dizer que são necessários mais estudos conceituais e empíricos para desenvolver ferramentas analíticas mais precisas, para avaliar qual deve ser atualmente, no Brasil, o nível ideal de gastos com pessoal por parte do governo. O tipo de gasto público está intrinsecamente relacionado à atuação do setor público, que está subordinada à indagação: que tipo de Estado a sociedade deseja. O Estado na visão liberal ou na estatizante? O Estado-empresário (com ênfase em investimentos, em infra-estrutura) ou o Estado social-democrata (com ênfase em gastos sociais e, por consequência, em gastos com o funcionalismo público)?

Tal como no econômico, a intervenção do Estado no social também é visto como pouco recomendável, devendo ser substituída por um tipo de “mercado” especial em que cabem desde a grande seguradora financeira (que passa a garantir previdência social e saúde para os que podem pagar pelo seguro) até o chamado: terceiro setor “, que também inclui uma vasta gama de” atores “(desde as antigas associações comunitárias ou igrejas até as modernas Organizações Não - governamentais de todo o tipo).(SOARES, 2003, p.12).

2.6.2 Limitações de despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Nos quadros a seguir, procuraremos desmistificar a idéia de que os gastos da União com seu pessoal ativo e inativo, civil e militar, pensionistas incluídos, absorvem parcela tão ponderável da receita pública que comprometeriam os investimentos em programas sociais e obras públicas, sendo responsável pela impossibilidade de se erradicar a fome, a miséria e a pobreza no país.

Mostraremos a evolução das despesas com Pessoal a partir de 1995, os gastos com inativos comparativamente com ativos, com o PIB, com as RCL, com juros da dívida, etc., para demonstrar que o déficit no financiamento seria suportável sem o cenário da crise fiscal causada pelo pagamento da dívida.

O limite de participação das Despesas com Pessoal versus Receita Corrente líquida definido na Lei Complementar nº 82/95 (Lei Camata não podia exceder 60% em cada exercício financeiro. Já pela Lei Complementar nº 96, de 31/05/99, esse limite passou a ser de 50% a partir de junho de 99).

A partir de janeiro de 2002 as despesas deveriam se adequar aos critérios da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Esta Lei, a par de estimular um maior controle sobre as finanças públicas, obrigando os governantes a obedecer a normas e limites para administrar as finanças públicas, prestando conta sobre quanto e como gastam os recursos extraídos da sociedade teve também o escopo de comprimir o gasto público para viabilizar o equilíbrio fiscal, especialmente pela contenção das despesas com pessoal, em favor do pagamento da dívida pública.

A Despesa Total com Pessoal está definida na LRF, que diz:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A Receita Corrente Líquida (RCL) define-se como a Receita Corrente da União menos às transferências constitucionais e legais, as contribuições do PIS/PASEP, os benefícios previdenciários e os valores relativos a incentivos fiscais e restituições fiscais.

Outros normativos da LRF que tratam das limitações das despesas com pessoal são os seguintes:

“Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados”:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;
- VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

(...)

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

(...)

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos art. 19 e 20, será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3o e 4o do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3o do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Portanto, evidencia-se que os gastos do Tesouro Nacional com pessoal, compreendidos os inativos e pensionistas e incluindo despesas referentes aos gastos com empresas públicas, sociedades de economia mista e com transferências para o Distrito Federal e alguns estados da federação, resultam, nos períodos examinados, menores que os limites fixados legalmente.

Finalmente, observa-se o comprometimento da RCL com os Encargos Financeiros da União (EFU) no período 95 / 2001, observando-se um crescimento de 67,08% desses encargos como parcela da receita corrente líquida.(Fonte STN/CCONT).

2.7 As Novas Regras Previdenciárias dos Servidores Públicos

Para se falar em déficit é necessário, primeiro questionar se conceitualmente existe o déficit ou uma renúncia fiscal autoconcedida, analisar a natureza da Previdência dos servidores públicos em seu histórico, se retributiva ou contributiva, e se realmente existe um regime de custeio perfeitamente definido. Enfim, prescitar o cenário histórico, político, social e econômico em que foram implantadas as regras previdenciárias dos servidores públicos e demonstrar que não há por quê se falar em “déficit” no Regime Próprio do Servidor Público Civil da União, evidenciando os seguintes tópicos:

- De 1922 até 1988 vigorava o conceito de inatividade como parte do "pacote empregatício" do servidor, obrigação da União oriunda do

próprio contrato administrativo. A sociedade aceitava bancar (financiar) a inatividade do servidor, em troca da dedicação exclusiva ao Estado. Existia contribuição para pensão e assistência - IPASE;

- O Brasil era um país agrário e não havia serviços públicos estruturados. A partir da industrialização o capital passou a cobrar do Estado mais serviços públicos. Assim, o Estado passou a oferecer estabilidade no emprego mais aposentadoria para criar uma burocracia no sentido weberiano para dar sustentação ao novo modelo econômico que se fazia necessário. Os grandes beneficiários foram o capital e a própria sociedade, mas os mecanismos de poupança adequados deveriam ter sido criados;
- Após a incorporação do IPASE pelo SINPAS em 1977, as contribuições dos servidores foram aportadas em algum Fundo? Houve um “buraco negro” no período de 1978 a 1993 em relação à Previdência Social do Servidor Público;
- Não foi definido o regime de custeio: repartição, capitalização, misto? Contribuição patronal definida? Como custear as aposentadorias já concedidas e para as quais não houve contribuição (incorporação dos celetistas ao Regime Jurídico Único – RJU pela Lei nº 8.112/90)? Não pode ser encarado como um regime de repartição simples, pois haveria a necessidade de cobrar alíquotas cada vez mais altas se o contingente de ativos não evoluiu.
- A crise fiscal decorrente do excessivo endividamento interno e externo é o ponto fundamental dessa discussão.

O que esperamos demonstrar é que os dados apresentados pelo discurso oficial sobre os supostos prejuízos causados ao Tesouro pelo pagamento de aposentadorias e pensões a servidores públicos não resistem nenhum processo serio de análise, superficial que seja, pelo menos quanto ao regime de previdência dos servidores civis da União. São expressões matemáticas manipuladas para respaldar argumentos favoráveis à imposição ilegal de contribuições previdenciárias aos inativos e de aumento para os que estão em atividade, como forma a criar superávits primários para cobrir o serviço da dívida, além de prepararem terreno

para assegurar ao mercado privado acesso à considerável parcela das contribuições desses servidores. E assim é porque o governo jamais pagou a parte contributiva que lhe cabe na formação do seguro social do servidor, conforme estabelece a Constituição. E o desconto feito nos vencimentos do funcionalismo em época alguma esteve disponível para qualquer tipo de aplicação. Faz-se o desconto, mas não se procede à arrecadação.

Todo sistema fundado na contribuição massificada para assegurar eventual resgate de seguro deve ser recolhido a fundo específico – no caso, um fundo previdenciário. Os recursos assim recolhidos devem ser aplicados de forma que possam ser capitalizados com o melhor rendimento possível, segundo as regras atuariais. Mas o governo repita-se, jamais pagou a sua parte e sequer arrecadou a um fundo a contribuição do segurado.

O que se sabe, apenas, é o valor das aposentadorias e pensões pagas, logo apontado pela incompetência burocrática como “rombo” causado às contas governamentais. Se os recursos do sistema, os do governo e os dos segurados, tivessem sido recolhidos e aplicados segundo o modelo de capitalização coletiva atuarial, com certeza teriam gerado rendimentos apreciáveis.

A experiência do extinto Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) não deixa margem à dúvida. Enquanto existiu, o IPASE cobria todas as despesas com aposentadorias e pensões, construía e administrava no país inteiro hospitais e postos de saúde para assistência aos servidores, além de financiar-lhes a aquisição de moradia própria. E note-se que, à época, o desconto previdenciário era de apenas 6% do salário.

Antes da entrada em vigor da EC n.º 41/2003, a CRFB/88 previa as seguintes modalidades de aposentadorias: aposentadoria por invalidez permanente, que poderia ser proporcional ao tempo de contribuição ou integral, se decorrente de acidente de serviço, moléstia profissional, ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei; a aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade, proporcional ao tempo de contribuição; e a aposentadoria voluntária, que exigia o preenchimento dos requisitos de dez anos de serviço público, cinco anos de serviço no cargo da aposentadoria, além de sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher, para aposentadoria integral; ou sessenta e cinco anos de idade, se

homem, e sessenta nos de idade se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Esses benefícios de aposentadoria e pensão observavam dois princípios básicos sobre os quais estava baseado o sistema -a integralidade e a paridade.

O princípio da integralidade (art.40, parágrafo 3.º e 7.º, antiga redação) determinava que a base de cálculo da aposentadoria ou pensão por morte deveria ser o valor da última remuneração do servidor em atividade, isto é, se um servidor homem, ao se aposentar compulsoriamente aos setenta anos de idade, possuísse 30 anos de contribuição, sua aposentadoria seria calculada da seguinte forma: 30/35 do valor da última remuneração. Se a aposentadoria fosse integral, seria 100% deste valor. O mesmo ocorria com a pensão, que mesmo proporcional, deveria ter como base o valor da última remuneração ou dos proventos de aposentadoria do servidor falecido.

O princípio da paridade (art.40, parágrafo 8.º) dispunha: Os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo estendidos aos aposentados e aos pensionistas 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 ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei. Isto significa que o valor das aposentadorias e pensões do serviço público deveria ser modificado sempre que revistas às remunerações dos servidores ativos, bem como deveria sofrer aumento decorrente de benefícios e vantagens remuneratórias conferidas aos servidores ativos. A principal alteração introduzida no sistema pela EC n.º 41/2003 foi justamente à revogação desses dois princípios para os servidores investidos em cargos públicos efetivos a partir do dia seguinte ao da entrada em vigor da Reforma.

A nova redação do art.40 da Constituição da República inclui a característica solidariedade no regime próprio de previdência dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo e esclarece que os entes públicos e os servidores ativos, inativos e seus pensionistas serão responsáveis pelas contribuições vertidas.

Existem duas formas básicas de organização previdenciária: o sistema de capitalização consiste na cobrança de contribuição que possibilite o pagamento dos próprios benefícios e das demais despesas de administração, com a formação de

um fundo de reserva individualizado, ou de capitalização; e o regime de repartição simples, que prevê a fixação anual do valor das contribuições destinadas ao custeio dos benefícios de todos os filiados³⁶.

Tanto o Regime Geral de Previdência Social quanto os regimes próprios sempre foram baseados no princípio da solidariedade. Estruturados com apoio em um sistema de repartição simples, o filiado não contribui para a formação de um fundo próprio capaz de custear suas futuras prestações previdenciárias. Suas contribuições são vertidas para todo o sistema e servem para pagar as prestações mantidas para o grupo de filiados.

O regime de repartição possibilita uma melhor redistribuição de renda e a proteção social mesmo daqueles que, por algum infortúnio, não teriam ainda contribuído com quantia suficiente para, sozinhos, garantir o benefício (imaginemos um servidor que faleça um mês após a posse: mesmo assim deixará pensão para seus dependentes, o que não ocorreria se o sistema fosse da capitalização). A solidariedade do regime de repartição é uma característica dos regimes públicos de previdência brasileiros desde o início de sua organização.

A EC n.º 41/2003 estabelece, de forma clara, quem deverá verter contribuição para o sistema: as entidades públicas, de um lado; e os servidores, ativos e inativos, e pensionistas, de outros.

Até a Reforma, tanto os valores arrecadados dos servidores ativos quanto os gastos com os benefícios previdenciários eram incluídos no orçamento fiscal das entidades da Federação, contrariando a determinação constitucional do art.165, parágrafo 5.º, que prevê a separação do orçamento da seguridade social do orçamento fiscal.

Além disso, quando da apresentação dos dados do orçamento, não eram incluídas as parcelas de responsabilidade dos entes públicos, sob o inconsistente argumento de que não haveria sentido em o Estado contribuir para ele mesmo.

Ocorre que esta não era a intenção do legislador constituinte, quando previu a separação dos orçamentos. Se a despesa com benefícios previdenciários dos servidores não pode ser debitada do orçamento fiscal, deve ser formado um fundo próprio para o qual haverá contribuição estatal, na qualidade de empregador dos

³⁶ Vários autores, como por exemplo, Fábio Zambitte Ibrahim, Marcelo Leonardo Tavares e Marco André Ramos Vieira destacam o princípio da solidariedade como um dos mais importantes na previdência social. Este princípio informa o funcionamento do Regime Geral de Previdência Social e dos regimes próprios dos servidores.

servidores, tal como ocorre no art. 195, I a da CRFB/88, para as empresas, em relação aos trabalhadores. Apesar de a Lei 9.717/98 determinar o destaque da contribuição do Estado, isto não era realizado, do que decorria um agravamento do débito do sistema, pois a planilha apresentada não indicava a receita que deveria provir das entidades públicas³⁷.

Por fim, a nova redação do art. 40 impõe a tributação dos servidores ativos e inativos, bem como dos pensionistas. Em resposta à primeira tese, de falta de contraprestação, em benefícios, a contribuição do inativo e do pensionista, invoca-se a força do princípio da solidariedade, agora expresso no art. 40, da CRFB/88. O aposentado não poderia, com a mesma amplitude do pensionista, utilizar-se desse fundamento, pois ainda teria interesse em contribuir para o fundo necessário à garantia de futura pensão a ser deixada. Mas mesmo o pensionista, como não contribui em sistema de capitalização, fica vinculado à responsabilidade inerente a todos os filiados, de contribuir para possibilitar a manutenção de todos os benefícios mantidos pelo sistema de seguro. Disso não decorre entendimento pela validade da contribuição sob o mesmo patamar entre o servidor ativo e inativo, que será analisado quando estudarmos as regras de cobrança dessas contribuições sobre os proventos.

Em contrapartida ao segundo fundamento, não se pode esquecer que a regra constitucional de irredutibilidade de remuneração e subsídios (art.37, XV, da CRFB/88) protege o valor nominal da totalidade da remuneração bruta, independentemente da incidência de tributos. A possibilidade de incidência de impostos já era expressa no próprio dispositivo referido, quando remete aos art.150 e 153, e agora é complementada com a previsão de incidência de outra modalidade de tributo: a contribuição previdenciária³⁸.

A principal diretriz da reforma foi, sem sombra de dúvida, ajustar os Regimes Públicos da Previdência Social, os quais, de fato, mereciam e ainda merecem ajustes. Todavia, a questão foi e ainda é mal conduzida, provocando uma injusta atribuição aos servidores de toda a responsabilidade pelo aparente déficit de proporções descomunais.

³⁷ Os dados podem ser obtidos pela consulta no SIAFI e do Fluxo de Caixa da Previdência

³⁸ Esse posicionamento, que tem a preferência do Supremo Tribunal Federal, estabelece que a irredutibilidade da remuneração dos servidores não tem caráter absoluto, e não impede a incidência das contribuições sociais de natureza tributária. (Adin MC n.º 2010-DF, rel. ministro Celso de Mello, DJ do dia 12/04/2002, p.51).

Ignora a população, apoiada pela omissão do Poder Público, a realidade plena dos fatos. Nunca se menciona a ausência da cotização governamental, que gera um descontrole maior do sistema, omite-se a natureza jurídica original do benefício previdenciário do servidor, o qual previsto em lei como prêmio depois de determinado tempo de trabalho, não carecendo de contribuição.

Também é olvidada a malversação dos recursos dos servidores, como a absorção pura e simples do IPASE, com seu vultoso patrimônio, sem a menor satisfação, e as contribuições vertidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) antes da criação dos Regimes Próprios da Previdência Social.

A nova redação do art. 40 da Constituição, após a recente reforma, passa a externar de modo claro à necessidade de cotização também do Ente Federativo, assumindo este a condição de patrocinador do regime básico dos servidores, à semelhança do que ocorre no RGPS. Na verdade tal condição já era prevista na Lei n.º 9.717/98, nos cabendo apenas esperar se tal encargo será de fato assumido.

O receio é válido, pois uma das razões que justificaram a criação de regimes próprios de previdência por diversos Entes, em especial após a Constituição de 1988, foi justamente escapar à cota patronal que seria devida ao RGPS. Assumindo a responsabilidade previdenciária pelos próprios servidores, houve um evidente ganho de curto prazo, com o fim da contribuição ao regime geral, mas criou-se uma verdadeira bomba relógio, que veio a eclodir neste momento, não tendo o Poder Público o menor pudor em eleger seus próprios servidores como culpados.

Na verdade, ao analisar-se a presente reforma previdenciária do ponto de vista mais crítico, resta evidente sua natureza exclusivamente financeira, pois os Entes Federativos, em especial os Estados, têm elevada folha de pagamentos, tendo então vislumbrado uma excelente oportunidade de reduzirem-se os gastos com a chancela de uma reforma previdenciária.

É necessário reconhecer que servidores possuíam regime previdenciário não-contributivo, sendo o benefício um prêmio após certo tempo de labor. A realidade atual é distinta, o sistema passou a ser contributivo, mas é evidente que haverá um largo período deficitário, não tão vultoso, quanto alegado, mas que deverá ser arcado pela sociedade, à semelhança do que ocorre com diversos benefícios do RGPS concedidos sem o correspondente custeio.

O sistema previdenciário brasileiro, sem a menor sombra de dúvida, carece de modificações, em ambos os regimes básicos, sendo que a unificação seria o

caminho desejável. A união dos regimes acabaria com a irresponsabilidade previdenciária de alguns Entes e, ao mesmo, poderia manter regras diferenciadas de acordo com as especificidades de alguns cargos públicos, inclusive com a manutenção da aposentadoria integral, desde que com custeio respectivo. Infelizmente, o caminho adotado foi o inverso, com a manutenção de regimes distintos e o nivelamento do teto de benefícios.

Nos países que optaram por um sistema “misto” , como o Brasil, houve a unificação e a manutenção de um sistema público até determinado teto, e acima deste optou-se pela Previdência Complementar. Esta opção, aparentemente lógica e racional, ainda traz uma série de interrogantes. São elas: O valor do teto definido em termos nominais (e não mais em salários mínimos) será reduzido progressivamente em termos reais, o que reduzirá o tamanho da previdência Pública, correndo o risco de transformá-la em uma Previdência “para pobres” (proposta do Banco Mundial). Com esse teto baixo, provoca-se uma expulsão crescente dos salários mais altos, cuja capacidade contributiva poderia ter permanecido em um Sistema Público Unificado, e não ser transferida para um sistema complementar (cujas regras ainda estão por ser definidas e regulamentadas em legislação complementar).

A retirada desses salários mais elevados aumentará no curto prazo o déficit da previdência. Não se sabe ao certo como os governos complementarão o aporte (como empregadores) aos sistemas complementares para os servidores que estão acima do teto, o que certamente afetará o déficit. Não há nenhuma evidência de que essa alternativa inclua os excluídos do sistema previdenciário, a exceção da proposta de redução de alíquota para os contribuintes autônomos. Tampouco há evidências de que as reformas (a de 1998 e de 2003) diminuam o déficit público, evidentemente atrelado a um endividamento crescente causado pelo aumento das taxas de juros. O sistema de capitalização individual para a previdência complementar provoca um retrocesso histórico: volta-se ao tempo das “caixas”, onde cada categoria terá seu próprio fundo de pensão, numa relação particularista alheia a qualquer possibilidade de solidariedade social inerente ao sistema de repartição.

A reforma da previdência que mudou as regras de aposentadorias dos servidores provocou desgaste ao governo Luis Inácio Lula da Silva³⁹, vai diminuir a

³⁹ Quanto ao Governo Lula pode se falar que os movimentos sindicais nunca foram universalizantes, um grande exemplo disto foi o movimento contra a universalização do INAMPS, portanto essa ideologia não seria do Governo Lula, mas estaria enraizada nos próprios debates

arrecadação dos cofres públicos segundo instituição ligada à própria União. O Instituto de pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), vinculado ao Ministério do Planejamento. Elaborou um estudo mostrando que, já em 2003, a fixação do teto de R\$2.400 (dez salários mínimos da época) geraria prejuízos ao se comparar receitas e despesas que englobam os governos federal, estaduais e municipais. Hoje, o teto é de R\$ 2.508,72.

Tabela 3 – Estudo comparativo entre o teto previdência e as receitas e despesas do Governo

liberais, do ponto de vista da concepção de políticas liberais. No campo da política social estamos atravessando a fragmentação com políticas como a Bolsa Família cuja cobertura atinge mais de 11 milhões de pessoas, mas o problema é que não consegue cumprir ações estruturantes. Na área rural há sinergia de transferência de renda juntamente com algumas ações estruturantes. O problema das políticas sociais de Lula é a municipalização, que está permitindo o clientelismo, neste sentido vindo acirrar as contradições sociais.

Fonte: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)-Ministério do Planejamento-2003.

Na Fiocruz, no amadurecimento das ações voltadas à saúde dos trabalhadores foram criados dois grupos que integram as ações do Programa Institucional Fiocruz Saudável: o Sistema Integral em Saúde do Trabalhador e o Sistema de Gestão Ambiental. Em termos de relação institucional interna, o Programa Fiocruz Saudável, como instância de execução da política institucional de saúde e ambiente, é um programa transversal que visa à construção de espaços de trabalho que favorecem a qualidade de vida, numa instituição de saúde com saúde e que poderá tornar-se um exemplo a ser seguido.

A proposta em andamento na Fiocruz tem como finalidade transformar em prática cotidiana as teorias e tecnologias sobre integração entre saúde e ambiente, aproveitando o potencial técnico-científico desenvolvido em suas atividades, num marco transdisciplinar e articulado ao ambiente social interno e do seu entorno. Com relação ao plano de saúde cabe destacar: o Fio-Saúde que foi criado como um benefício aos funcionários da Fiocruz e seus familiares. A FIOCRUZ define o perfil e a cobertura do benefício e assume o pagamento das despesas geradas pelo plano (plano básico). Quem desejasse ampliar a cobertura deveria arcar com a despesa adicional (plano superior e plano executivo). Ao longo dos anos a FIOCRUZ perdeu a capacidade de pagar, por restrições legais, a totalidade das despesas também do plano básico que foram, gradativamente, transferidas para os servidores. Atualmente, o financiamento dos planos de saúde é regido por regras estabelecidas no Ministério do Planejamento e em outros aspectos regulamentares, pela Sub-Secretaria de Administração do Ministério da Saúde.

O atual governo vem construindo diretrizes que incluem a não renovação de contrato com os planos privados. Está também em discussão uma unificação gradativa dos planos em torno da GEAP, com a análise de otimização de custos versus melhores condições de relação com o mercado de prestadores de serviço. Nessa linha, já passaram para a GEAP, o Ministério dos Transportes, o Ministério do Planejamento, a Advocacia Geral da União (AGU).

Até o momento, a FIOCRUZ permanece com seu plano de saúde próprio, o Fio-saúde. A administração atual do Fioprev seu Conselho Deliberativo e a

presidência da FIOCRUZ vem discutindo as bases e a viabilidade para a criação de uma Caixa de Assistência (Entidade de Direito Privado sem finalidade lucrativa) aos trabalhadores da FIOCRUZ, onde o modelo de gestão da assistência à saúde de seus trabalhadores poderá ser gestado em bases mais amplas, criando uma sinergia entre as políticas de saúde do trabalhador, a atual assistência prestada pelo Fioprev ampliada a todos os trabalhadores e outros benefícios que tenham identidade com a sua missão.

A Previdência Complementar do Servidor começa a ser regulamentada pelo governo federal deverá enviar ao Congresso Nacional , Projeto de Lei Complementar propondo a criação do Fundo Complementar dos Servidores Públicos, previsto na Emenda Constitucional n.º 41 os servidores que vierem a ingressar no serviço público após a criação do fundo, terão teto de aposentadoria de R\$ 2.668,15, o mesmo válido para os trabalhadores do Regime Geral de Previdência. Assim garante uma complementação à aposentadoria dos servidores com renda superior a R\$ 2.668,15 que ingressarem no serviço público da instituição do regime de previdência complementar e para os atuais por meio do termo de opção. Para os servidores com renda inferior a R\$ 2.668,15, continua a garantia da previdência oficial, pública e compulsória para a qual são descontados 11% de sua remuneração.

O Fundo dos servidores públicos obedecerá à regra geral dos fundos de pensão, que são regidos pelas Leis complementares 108 e 109 de 2001. Para administrar o Fundo deverá ser criada uma Fundação Pública de direito privado, sem fins lucrativos, que será vinculada ao Ministério do Planejamento. Os atuais servidores ativos, com remuneração acima do teto de R\$2.668,15, que ainda estão longe de se aposentar, poderão considerar atraente a opção pelo Fundo, uma vez que com a reforma da previdência, sua aposentadoria será calculada pela média aritmética das maiores remunerações do servidor e não mais a última remuneração. Assim, para o cálculo será considerado 80% de todo o período de contribuição para os respectivos regimes de previdência aos quais o servidor esteve vinculado desde julho de 1994, ou do início da contribuição, caso seja posterior a essa data.

3 IMPACTOS DAS NOVAS REGRAS PREVIDENCIÁRIAS: O CASO DA FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

A Fundação Oswaldo Cruz originou-se do Instituto Soroterápico Federal, criado em 1900 como resposta a uma crise sanitária representada pela ameaça de extensão da epidemia de peste bubônica do porto de Santos para o Rio de Janeiro, então capital do país. Sua finalidade básica: a substituição de importação e o aprimoramento tecnológico de soros e vacinas. Esse projeto foi logo ampliado pela ação de Oswaldo Cruz, articulada ao processo de construção de nossa nacionalidade. O saneamento e a reurbanização da capital, assentada na lógica econômica centrada na intermediação financeira da exportação de produtos primários, constitui-se em projeto central dos primórdios da República. Tratava-se, para além da liberação dos portos, constituir um novo símbolo para a sede da República, superando a imagem da cidade colonial por outra, inspirada nas modernas metrópoles européias. Para tanto, a nova concepção de higiene, surgida com a revolução pausteriana, desempenhava um papel central.

Esses traços retrospectivos adquirem relevância ao serem confrontados com os postulados de uma Ciência e Tecnologia (C&T) vinculada à lógica da internacionalização dos mercados. A dimensão da C&T tem sido dominada pelo diagnóstico da necessidade de mudanças radicais no papel do Estado e na gestão das Instituições Públicas de pesquisa (IPP), de acordo com os cânones liberais. O financiamento público das pesquisas, por seu turno, tem sido discutido sob a ótica dos novos padrões de concorrências, da redução dos orçamentos governamentais e da globalização dos mercados.

A política de Recursos Humanos para o serviço público sofreu intensamente com as diretrizes adotadas nos últimos anos pelo governo federal. A reforma administrativa e da Previdência foram condicionadas diretamente pelo objetivo de ajuste fiscal, resultando na precarização das relações de trabalho do servidor com a administração pública. A valorização do servidor exige um grande esforço de reconversão dessa política. O perfil da força de trabalho deve ser compartilhado com as necessidades do setor público e constantemente adequado às transformações das tecnologias de gestão e dos conhecimentos específicos demandados. O processo de recrutamento por concursos públicos deve ser periódico e estamos com

a expectativa de contratação através de 1000 vagas, em substituição aos cargos terceirizados. Inverter as expectativas frustrantes do governo Lula requer protestos, debates e mobilizações na superação de uma pauta de reivindicações. Superamos boa parte, mas em conjunto com a ASFOC(associação de servidores da Fiocruz), pretendemos mais, implica rediscutir o Plano de C&T, de C&T em Saúde ou Plano Próprio(que já está no Congresso tramitando) , entender o cenário em que estas ações ocorrem na nova agenda institucional, faz parte deste capítulo.

3.1 A instituição Fiocruz - uma instituição de ciência & tecnologia em saúde

Em 1899, o Rio de Janeiro, na época capital nacional, enfrentou a ameaça da peste bubônica que já havia chegado a Santos (SP). O governo federal convocou então, uma equipe de sanitaristas, dentre eles Adolpho Lutz e Vital Brazil, cuja missão era impedir o alastramento da epidemia pelo país. Nesse contexto surgiu, em São Paulo, o Instituto Butantã e, no Rio de Janeiro, o Instituto Soroterápico Federal , criado em 25 de maio e inaugurado em 23 de julho de 1900, que passou a funcionar nas instalações da Fazenda Manguinhos. Recém-chegado da França, Oswaldo Cruz assumiu a direção técnica e, posteriormente, a direção geral do Instituto, cargo que manteve até 1915, quando, por motivo de saúde, foi morar em Petrópolis.(V-Congresso Interno)

Aos poucos, começou a imprimir à instituição uma nova feição e transformou o Instituto, criado para produzir um único produto-a vacina contra a peste bubônica-, num espaço científico privilegiado. Oswaldo Cruz abriu linhas de pesquisa, diversificou a produção de terapêuticos e começou a formar recursos humanos para a ciência biomédica e a saúde pública, estabelecendo, já naquela época, os princípios que ainda hoje norteiam o trabalho da Fiocruz: a tríade produção-pesquisa-ensino.

Com recursos da Diretoria Geral de Saúde Pública (DGSP), Oswaldo Cruz iniciou, em 1903, a construção do complexo arquitetônico do Instituto, tendo como marco central o Castelo Mourisco. O passo seguinte, realizado em 1907, foi conseguir o reconhecimento do Soroterápico como instituição de ciência, técnica

(tecnologia) e ensino. Em 1908, em homenagem ao sanitarista, falecido em 11 de fevereiro de 1917, com apenas 44 anos de idade, a instituição recebeu o nome de Instituto Oswaldo Cruz.

A história da Fundação Oswaldo Cruz é marcada pela interface entre ciência, tecnologia e saúde desde sua criação, em 1900. Sua essência está ligada à geração de conhecimentos em saúde, ao desenvolvimento de tecnologias estratégicas e ao compromisso com a saúde. É este formato organizacional que permitiu à instituição liderar a concepção e a implementação do Sistema Único de Saúde no bojo da Reforma Sanitária Brasileira⁴⁰ e manter uma atuação destacada nas pesquisas clínica e biomédica, no desenvolvimento de vacinas e de fármacos e medicamentos estratégicos entre muitas outras atividades científicas e tecnológicas, no controle de qualidade em saúde e na formação de recursos humanos qualificados.

Vinculada ao Ministério da Saúde, a Fiocruz é um complexo organizacional abrangente e diversificado, tendo por missão:

Gerar, absorver e difundir conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde, pelo desenvolvimento integrado de atividades de pesquisa, ensino, informação, tecnologia e produção de bens e serviços, com a finalidade de proporcionar apoio estratégico ao Sistema Único de Saúde e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população e para o exercício da cidadania⁴¹.

Há mais de um século a Fiocruz participa da evolução do conhecimento sobre os seres vivos e da luta contra numerosas doenças infecciosas e parasitárias. Qualificada como sede de diversos centros de referência da OMS e do Ministério da Saúde, atualiza-se permanentemente em número crescente de áreas de conhecimento, servindo à saúde pública no Brasil e no exterior.

Para cumprimento de seus propósitos a Fiocruz é composta por 20 unidades. A maioria localizada na cidade do Rio de Janeiro, exceto os cinco Centros Regionais localizados em Belo Horizonte/ MG, Recife/PE, Manaus/AM e a Diretoria Regional localizada em Brasília/DF.

A Fiocruz estabelece interações com o Ministério da Saúde, da Ciência e Tecnologia, da Educação e do Meio Ambiente, e com outras estatais da saúde, ciência e tecnologia. Nas áreas de planejamento e gestão, interage com o Ministério

⁴⁰ Movimento construído na década de 1980, que teve como uma de suas estratégias o Sistema Único de Saúde (SUS) e foi fruto de lutas e mobilização dos profissionais de Saúde, articulados ao movimento popular. O movimento sanitário consistiu na organização dos setores progressistas de profissionais de saúde pública, que colocou em debate a relação prática em saúde com a estrutura de classes da sociedade, conseguiu avançar na elaboração de propostas de fortalecimento do setor público em oposição ao modelo de privilegiamento do setor privado.

⁴¹ V Congresso Interno da Fiocruz – julho de 2005.

da Saúde e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com as demais estruturas governamentais responsáveis pela administração pública. Mantém ainda, convênios de cooperação técnica com organismos nacionais e internacionais.

Observa-se que desde a sua criação até a década de 1930, a Fiocruz tinha flexibilidade e autonomia suficiente para se estabelecer e expandir sua atuação, no plano nacional e internacional no meio científico.

A instituição conseguiu manter um alto grau de autonomia junto às autoridades públicas, dispondo, ainda, de verbas oriundas da venda de seus produtos. Esse quadro foi fundamental para que a Fiocruz se estabelecesse e se consolidasse e expandisse sua atuação, consagrando-se definitivamente no meio científico nacional e internacional. Com a revolução de 1930 e a criação do Estado Novo, o Instituto Oswaldo Cruz foi encampado pelo Ministério da Educação, ao qual estavam subordinadas as estruturas de Saúde Pública do país, perdeu autonomia e tornou-se vulnerável às políticas externas. O quadro foi agravado com a perda de recursos e de quadros científicos causada pela impossibilidade de comercializar seus produtos.

Na época, a gestão de recursos humanos das instituições públicas passou ao controle direto do governo federal. Após esse período (no Estado Novo), teve início um processo de centralização administrativa e ampliação de controles do nível central com a interferência direta do Governo Federal na gestão de recursos humanos das instituições públicas. As consequências sofridas pela instituição durante o governo militar (1964 a 1985) levou ao sucateamento de suas instalações e a perda de uma parcela de seus profissionais pesquisadores.

Durante o governo militar, a Fiocruz enfrentou sérios problemas, que culminaram no chamado “Massacre de Manguinhos”, no qual vários renomados pesquisadores da instituição foram sumariamente aposentados e perderam seus direitos políticos. Além da drástica redução de seus quadros de especialistas, a Fundação amargou um longo período de sucateamento de suas instalações, que só diminuiu na segunda metade da década de 1970, quando num contexto de reformulação do estado e de implementação de políticas públicas compensatórias, o governo decidiu investir em estruturas de ciência e tecnologia. Foi a partir de 1975, ainda na ditadura militar, na gestão de Vinícius da Fonseca, que a Fiocruz se reestruturou, devido a investimento feito pelo governo federal nas estruturas de C&T,

num contexto de reformulação do Estado e de implementação de políticas públicas compensatórias.⁴²

Com esse ciclo de modernização, a Fiocruz conseguiu recuperar parte de sua autonomia e promoveu a otimização de seus recursos através de um novo rearranjo organizacional, abrindo caminhos para uma nova lógica de gestão interna mais democrática e participativa, que vem sendo aperfeiçoado ao longo do tempo.

Com o fim da ditadura militar⁴³ e o Sanitarista Antônio Sérgio da Silva Arouca na presidência da Fiocruz (1985-1987), é que a instituição passa a dotar uma nova lógica de gestão interna, iniciando seu processo democrático e participativo. Um dos compromissos assumidos nesta sua gestão foram: gestão coletiva da Fiocruz, coerente com o processo de democratização interna do sistema de saúde; liberdade de pesquisa; descentralização das atividades.

De 25 anos para cá, a Fiocruz vem passando por um grande processo de transformação que envolve inúmeras dimensões. A instituição, que, no início de sua história recente, era constituída por um conjunto diferenciado de unidades, agregadas segundo uma ótica prioritariamente administrativa, hoje se constitui como um todo orgânico, cuja atuação deve ser pautada, conforme deliberou o III Congresso Interno (1998), pelo compromisso social; pelo caráter público e estatal; pela integralidade institucional; pela gestão democrática e participativa e controle social; e pela eficiência e eficácia gerencial.

O modelo de gestão adotado pela Fiocruz tem como premissa central à valorização de mecanismos participativos, que atuam desde o planejamento até a implementação de programas e projetos.

O atual presidente da instituição, Paulo Marchiori Buss, visando dar prioridade estratégica aos componentes recursos humanos, cria a Vice Presidência de Ensino

⁴² São as políticas aplicadas pelo Estado, procuram corrigir as desigualdades das demandas sociais mais gritantes ou emergentes. No Brasil, onde o esquema de proteção social desenvolveu práticas ineficientes e carentes de reformas urgentes nota-se que há uma deteriorização dos serviços públicos, com aplicação reduzida do orçamento no social, em que a vasta maioria da população ainda depende.

⁴³ Aos ideólogos do regime de 1964 coube mais a tarefa de adaptar e aperfeiçoar os mecanismos autoritários herdados as novas condições históricas sociais, ao novo pacto e ao novo modelo de dominação, do que criar instituições e inventar novos mecanismos (in Freire, Silene, pg.163 -Estado, democracia e questão social no Brasil-Cortez-2001). As opções políticas e econômicas colocadas em 1963 e 1964 4vide4nciam interesses e perspectivas conflitantes entre as diferentes classes sociais, o que resultou o golpe militar que implantou no país o Estado autoritário-burocrático. Esta foi à opção entre as duas alternativas que se contrapunham como projetos de hegemonia; a nacional populista ou a internacional modernizadora. A opção pela segunda alternativa representou uma rearticulação da burguesia em torno de seu padrão de dominação, com exclusão de todo aparato nacional populista (Belfiore, M. et alii, 1985 e Teixeira, S. M. F., 1980).

e Recursos Humanos/VPERH, englobando dois segmentos diferenciados, mas complementares à missão institucional. Esta nova VPERH inicia um processo de descentralização e modernização das áreas de recursos humanos da instituição, sendo reestruturados seus objetivos para o alcance das metas estabelecidas no Plano Quadrienal 2001-2005 para a área.

Com uma expressiva votação, o candidato único às eleições para presidente da Fiocruz, Paulo Buss, foi reeleito para mais quatro anos de mandato, com 93,7% dos votos válidos de um total de 2.614 eleitores (77% do colégio eleitoral). O resultado das urnas significa a aprovação do primeiro mandato de Buss, que lançou uma complexa plataforma para ser cumprida até 2008. No campo da democracia interna, Paulo Buss pretende realizar o V Congresso Interno ainda em 2005, para aprovar o II Plano Quadrienal (2005-2008). Aproveitando a oficialização do Estatuto da Fiocruz pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, também há compromisso de se fortalecer e aperfeiçoar o processo participativo na formulação das políticas da Instituição. Para melhorar a relação institucional com o governo, Buss vai implementar uma assessoria parlamentar para articular as ações da Fiocruz junto ao Congresso Nacional. Nos últimos quatro anos, o orçamento da Fiocruz cresceu 112%. Para isto a presidência se compromete a lutar para manter este nível de crescimento junto ao Ministério da Saúde e outras fontes.

Vinculada diretamente ao Ministério da Saúde, a Fiocruz estabelece ainda, por conta de suas atividades finalísticas, grandes relações com os Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Educação e do Meio Ambiente e com várias outras organizações estatais desses setores. Nas áreas de planejamento e gestão, a interação ocorre com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com outras estruturas de governo responsáveis pela administração pública. Mais do que meras interações de caráter estrutural, no entanto, as relações com inúmeros órgãos governamentais são consideradas, pela Fiocruz, alianças estratégicas que potencializam seus trabalhos e fortalecem seu caráter público e sua posição na sociedade.

Além disso, o processo de globalização, que torna cada vez mais forte a interdependência entre países e blocos econômicos e impede a existência de conhecimentos e tecnologias autônomos, leva a Fiocruz a buscar, sistemática e ininterruptamente a integração aos fluxos nacionais e internacionais de formação e transferência de conhecimentos e tecnologias, buscando estabelecer parcerias com

outros organismos, nacionais e internacionais, para o desenvolvimento de projetos conjuntos.

Nesse sentido, a Fiocruz tem estabelecido vários convênios de cooperação técnica, nacionais e internacionais. Internacionalmente, existem convênios firmados com mais de 20 países e com a Organização Mundial de Saúde (OMS), a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) e o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (Unaid), dentre outros. Além disso, a Fiocruz atua no mercado externo, por meio da prestação de serviços de referência a empresas e instituições estrangeiras. No âmbito nacional, a instituição atua em todo país, como órgão do governo federal.

De forma geral, é possível dividir a clientela da Fiocruz em vários segmentos, dentre os quais: o SUS, nos níveis federal, estadual e municipal; outros órgãos do Ministério da Saúde e de demais ministérios; secretarias estaduais e municipais de áreas afins; comunidade de C&T; universidades, institutos de pesquisa e escolas técnicas nacionais e estrangeiras; empresas públicas e privadas de biotecnologia, farmacêutica e química, entre outras, usuários de produtos e serviços de saúde e correlatos; órgãos de saúde de outros países, com ênfase no Mercosul, América Latina e Ásia; e a sociedade em geral.

Para cumprir a missão estabelecida, a Fiocruz tem buscado estabelecer diretrizes e estabelecer estratégias (Plano Quadrienal), colocando em curso uma política que, por meio da identificação de demandas sócio-sanitárias, das políticas de Estado e das transformações ocorridas no campo da ciência e tecnologia, leve a instituição a enfrentar novos desafios, dentro de suas competências específicas e de sua capacidade técnica e de forma competitiva.

3.2 Da interpretação das Emendas Constitucionais

Após duas reformas constitucionais, conduzidas pela Emenda n.º 20 de 1998 pela Emenda Constitucional n.º 41, de 2003, foram modificadas algumas das condições de elegibilidade para efeito dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social -RGPS. destinado aos trabalhadores em geral, bem como dos

Regimes Próprios dos Servidores Públicos Civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Recentemente, a Câmara dos Deputados aprovou substitutivo a proposta de Emenda a Constituição n.º 227, de 2004-reconhecida como PEC Paralela -prevendo novas alterações nas condições requeridas para a aposentadoria, especialmente no âmbito dos Regimes Próprios dos Servidores Civis. Diante deste quadro de mudanças, passaremos a analisar os dados a seguir:

Tabela 4 - Distribuição dos funcionários públicos federais

RJ	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
20,4%	101.996	103.740	77.387	145.223
Fiocruz	3.391	1.027	n.informado	4.418

Fonte: Direh(Diretoria de Recursos Humanos –FIOCRUZ-2004.

Depois de 45 anos da transferência da capital para Brasília, o Rio de Janeiro ainda e o estado com o maior numero de servidores públicos federais dos pais: são 283.123 funcionários ativos, aposentados e pensionistas, o dobro dos 145.233 que residem em Brasília, sede da Presidência, de todos os ministérios e dos três comandos militares. Pelos dados do Ministério do Planejamento, o governo federal tem 499.138 servidores em atividade. O Rio e disparado, o estado com o maior numero de funcionários federais. São 101.996 lotados no estado o que corresponde a 20,4% da maquina federal e deste percentual a Fiocruz encontra-se inserida com seu corpo funcional de 4.418 servidores, ainda que nem todo o contingente esteja no Rio de Janeiro, sede da Presidência, no Castelo Mourisco.

Tabela 5 - Quantidade de servidores aposentados no período de 1997 a 2004 por sexo

Fonte: Direh-Fiocruz, 2004.

Com estas reformas a idade mínima para a aposentadoria do servidor subiu para 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres. Além disso, passaram a ser exigidos dez anos no efetivo exercício do serviço público e cinco anos no cargo em que se pretende aposentar.

Um estudo do IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas) divulgado no início de junho de 2005 mostrou que a medida acabou por adiar os planos de aposentadoria da maioria dos servidores que em 2003 ainda não tinham condições de se aposentar. A pesquisa demonstrou que apenas 0,41% dos funcionários públicos continua tendo o direito ao benefício pela regra antiga, sem precisar contribuir para a Previdência Oficial. Na verdade, são servidores que, antes da promulgação da Reforma da Previdência, haviam acumulado o tempo necessário para a aposentadoria.

Os números da fita espelho do SIAPE mostram que a Reforma da Previdência trouxe também uma outra consequência para o Instituto. Durante o ano de 2003 (antes da promulgação das novas regras para os membros do funcionalismo que desejam se aposentar), registrou-se o maior número de pedidos de aposentadoria por parte de seus participantes, num comparativo com os últimos cinco anos. Tal fenômeno também se repetiu no ano de 1997, às vésperas da promulgação da Emenda Constitucional número 20, que criou prazos maiores para a concessão do benefício para servidores da ativa. Na prática, quem já tinha direito a se aposentar preferiu antecipar a solicitação do benefício, de modo a não arriscar um adiamento por conta das novas regras já anunciada na época.

É bem verdade que os servidores do Poder Legislativo e do Judiciário são os mais afetados pela Emenda Constitucional 41, já que nesses poderes o estabelecimento de um tempo mínimo na função tem uma maior repercussão. O Funcionalismo do Executivo costuma ficar mais tempo no último vínculo, o que beneficia na hora da contagem de tempo para a aposentadoria. De qualquer maneira, o estudo do IPEA apontou que a Reforma da previdência afetou praticamente todos os funcionários públicos na ativa.

A partir da promulgação da EC 41, o número de participantes que se aposentarão com 58 anos ou mais tende a aumentar. Até 2002, o percentual de participantes que se aposentavam com essa idade não passava de 25%, já em 2004 ultrapassou os 45%.

Tabela 6 - Comparativo das aposentadorias integrais –2004 a 2023 (legislação vigente x emenda 41):

Fonte: Fita espelho SIAPE Elaborada pela DIREH/SEINFO

Tabela 7 - Percentual de servidores, por cargo da Fiocruz que se aposentaram em 2004

Fonte: fita espelho SIAPE de dezembro de 2004

Reconhecer a centralidade do trabalhador, no processo de trabalho e no espaço institucional, é o compromisso social da Fiocruz com a promoção da cidadania, foi o desafio que sempre esteve presente na formulação desta política. Trabalhar com a reposição de servidores tem sido a meta da instituição na tentativa de dar continuidade a Gestão do Trabalho.

O último concurso realizado em 2002, para preenchimento de 326 vagas, reduziu o impacto em relação a abril de 2001 em 12,9%, estando o quadro atual da Fiocruz com 45,5% da sua força de trabalho composta por servidores e 56,4% por trabalhadores com outras modalidades de contrato. Aumento do quadro de servidores e regulação das formas de contratação de pessoal passaram a ser o resultado das atuais transformações previdenciárias.

A forma de suprir a reposição com pessoal necessário qualificado para a realização da missão e também exercer seu papel de instituição cidadã, buscando assegurar a todos os trabalhadores os mecanismos de proteção social garantidos em lei, se faz presente na solicitação de 1000 vagas para Concurso Público em 2005(ainda em tramitação), ao Ministério do Planejamento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante todo o desenvolvimento de nossa dissertação pudemos ter clareza que nós não estamos diante de uma reforma da previdência com sentido universal e público, capaz de criar reais condições para que a população trabalhadora brasileira tenha uma previdência digna. Estamos, em realidade, diante de uma contra-reforma da imprevidência, de conteúdo fiscalista, que tira dos funcionários públicos para transferir recursos para o sistema privado da previdência, dos fundos de pensão, que de fato lucram muito com a proposta. Estamos diante de uma reforma privatista que incentiva o sistema financeiro do país, buscando alavancar o capitalismo através da associação entre sistema financeiro, sindicatos e fundos de pensão.

Os efeitos da contra-reforma da previdência, no contexto da Fundação Oswaldo Cruz, objeto de nossa investigação, considerou as particularidades desta instituição que é marcada pela interface entre ciência, tecnologia e saúde desde sua criação, em 1900. Sua essência está ligada à geração de conhecimentos em saúde, ao desenvolvimento de tecnologias estratégicas e ao compromisso com a saúde e atrelado ao sistema previdenciário social através de duas vertentes: uma obrigatória, fundada na modalidade de repartição simples, responsável pela previdência básica do regime geral próprio dos servidores públicos e outra facultativa, necessariamente capitalizada com base na constituição de reservas, acessível aos servidores em geral, como associados.

Como atribuições a Fiocruz apresenta a capacidade de gerar, absorver e difundir conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde, o componente de Recursos Humanos assume um papel destacado no alcance dos objetivos institucionais. A responsabilidade pela execução das funções técnicas são assumidas por profissionais especialmente qualificados nas áreas finalísticas e por aqueles que desempenham o conjunto de atividades inerentes à gestão, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população e para o exercício da cidadania. Perder estes profissionais sem planejamento pode causar danos irreparáveis à instituição e a sociedade.

Em relação a política previdenciária, duas emblemáticas contra-reformas efetivaram a desestruturação dos direitos trabalhistas por intermédio das Emendas Constitucionais de número 20 e 41. Embora tenham sido realizadas por diferentes

governos a 20, de 1998, no governo de Fernando Henrique Cardoso, alterou o Regime Geral da previdência Social, a Emenda Constitucional 41, de 2003, imposta aos trabalhadores do serviço público brasileiro pelo governo Luis Inácio Lula da Silva, modificou o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos. O nosso sistema previdenciário tem passado por diversas modificações, com os mais variados propósitos. Destacamos os efeitos da Constituição de 1988, em que os constituintes, com base no conceito de cidadania, mas desprovidos de preocupações quanto ao aspecto de provisão, estabeleceram o princípio da Seguridade Social. Fundamentado na idéia de que a previdência social, bem como a saúde e a assistência social, são direitos inerentes ao ser humano, que independem do mesmo ter ou não ter contribuído, diretamente, para tanto.

A Emenda Constitucional n.º 20/1998-passou a vigorar a partir do dia 16 de dezembro de 1998, depois de três anos, oito meses e vinte e dois dias de tramitação. O resultado é mais ameno do que o pretendido pelo governo quando encaminhou, em setembro de 1995, a primeira proposta de alteração, mesmo assim, as mudanças causaram grandes impactos, negativamente a todos que trabalham e vivem de salário.

A maioria das alterações aprovadas se transformou em regras auto-aplicáveis e entrou em vigor imediatamente após a promulgação da reforma, inclusive a aplicação de Portarias pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (Portaria MPAS n.º 4.882 e 4.883, de 16 de dezembro de 1998). Os trabalhadores que já tinham o direito de se aposentar, na época da aprovação da reforma, tiveram seus direitos assegurados mesmo depois da promulgação.

A Emenda Constitucional n.º 20, de 1998, originária da proposta apresentada em 1995 pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, introduziu mudanças drásticas, afetando as expectativas de direito de todos os servidores públicos do Brasil. A vinculação dos direitos inerentes ao regime previdenciário dos servidores ao regime de cargos públicos. Dessa forma esses direitos foram reservados apenas aos ocupantes de cargos efetivos, e a Lei n.º 9.717, de 1998, determinou que os servidores submetidos ao regime de emprego público, ou da CLT, passassem a ser imediatamente vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerido pelo INSS.

No RGPS- Regime de Previdência dos trabalhadores em geral, as modificações mais importantes foram:

- Substituição do conceito de tempo de serviço pelo de tempo de contribuição,
- Extinção da aposentadoria proporcional e da aposentadoria especial para professores universitários e,
- Supressão, do texto constitucional, da regra de cálculo do valor dos benefícios.

A mudança conceitual (substituição de tempo de serviço por tempo de contribuição) era considerada fundamental para imprimir o necessário caráter contributivo ao regime, impondo, assim, uma nova cultura em relação ao seguro social. As mudanças mais importantes foram, contudo, a unificação das regras aplicadas ao regime do servidor civil em nível federal, estadual e municipal, bem como a permissão para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passassem a adotar teto Máximo para pagamento dos proventos de aposentadorias e pensões iguais ao fixado pelo regime geral de previdência social, entretanto, foi previsto que os interessados poderão pagar a entidades de previdência privada a complementação da aposentadoria, mas a instituição do regime complementar aguarda, porém, aprovação de projeto de lei complementar, em tramitação no Congresso Nacional.

O maior avanço inscrito na Constituição de 1988, em termos de direitos sociais, foi à proposta (nunca completamente implementada) de formação de um sistema integrado de seguridade, com três componentes: saúde pública (amparo aos doentes), a assistência social (amparo a portadores de deficiências e pessoas em situação de risco social) e a previdência (amparo aos que ultrapassaram o período de vida laborativa). Os dois primeiros correspondem a direitos líquidos de cidadania e, como tal não contam com receitas próprias, devendo ser financiados com os impostos pagos pela sociedade como um todo. Portanto não se aplica nesses casos o conceito de déficit (ninguém diz, por exemplo, que uma escola pública, que oferece ensino gratuito, e deficitária, tampouco se pode dizer isso de um hospital público, ou da assistência de uma pessoa pobre, portadora de deficiência grave).

Só o terceiro componente da Seguridade Social (a Previdência, propriamente dita) é capaz de gerar receitas, constituindo assim pólo potencialmente superavitário do sistema. Usa-se as despesas da Seguridade, como um todo, para discutir a

reforma da Previdência e um artifício lamentável, que só serve para assustar a opinião pública. O dilema da reforma torna a questão mais grave, pois a legislação previdenciária, e os direitos que dela decorrem, são produtos de um processo histórico, já arraigados e consolidados, fazendo parte de um conjunto de expectativas construídas em nossos dias e que vão gerando, direitos acumulados e direitos já adquiridos. Sobre as conquistas sociais incorporadas ao estado brasileiro nos últimos 70 anos, havia o objetivo de assegurar direitos ou de se criar instrumentos para tanto, que foram se aperfeiçoando ao longo do tempo. Certamente, é mais uma violência gerada pelo Estado contra o servidor.

O grande acerto do governo em relação à reforma da previdência está na decisão e na firmeza de fazê-la. É difícil discordar da necessidade de se criar um sistema previdenciário que evite abusos e seja auto-sustentável. Assim, o governo acerta em propor a reforma. Acerta também em outros pontos como, por exemplo, em coibir as aposentadorias precoces e milionárias.

O grande equívoco está em justificar a reforma baseada no déficit, o que é na verdade um erro conceitual, uma vez que o sistema previdenciário foi edificado para ser sustentado financeiramente com base na formação de carteira. Onde está o superávit que existiu no passado, durante muitos anos?

Com a reforma o governo suprime vários direitos e torna mais difícil o exercício de outros tantos, particularmente no que se refere à aposentadoria, impondo novos ônus aos segurados na tentativa de viabilizar como já ocorreu em outros países latino-americanos a privatização da previdência social pública no Brasil. No caso da contra-reforma previdenciária do governo Lula, tratou-se de realizar no âmbito do serviço público ações restritivas de direitos correspondentes as já realizadas por FHC para a força de trabalho diretamente empregada pelo capital. Direitos com aposentadoria integral, isonomia para ativos e aposentados foram subtraídas dos trabalhadores, em seu lugar novos deveres: contribuição previdenciária para os já aposentados, aumento do tempo e trabalho e idade mínima para acesso ao direito de aposentadoria.

A contra-reforma da previdência se torna um jogo de soma negativa, no qual prevalece o salve-se quem puder que estamos começando a assistir. O Estado perde nas duas pontas: ficará com o passivo do sistema atual (qual empresa capitalista aceitara esse passivo?) e estimulará o incremento de uma bolha de recursos líquidos, administrada por grandes grupos privados. Como mostra a experiência no

mundo inteiro, maior parte desses recursos será direcionada para a especulação financeira, cujo peso, em última análise, sempre recai sobre as finanças públicas.

O segundo caminho é tentar eliminar os abusos, onde as correções levem ao reequilíbrio da Previdência: com retomada de crescimento econômico, geração de empregos formais, combate à sonegação, corrupção e ajuste fiscal. É necessário ter cuidado para não se destruir a poupança coletiva, que é a Previdência Social Pública, com a substituição por outro sistema, sob a forma de contas individuais a serem administradas de modo lucrativo. As contribuições serão destinadas aos mercados financeiros e a existência de rentabilidade elevada será mais um fator alimentador da especulação. O risco para os servidores é muito elevado, dada a impossibilidade de garantir a rentabilidade das aplicações financeiras por um período superior a 30 anos, bem como a sobrevivência das entidades privadas.

A Emenda Constitucional 41 significa:

- Quebra de contrato com os servidores,
- Privatização da Previdência dos servidores,
- Transferência de poupança pública para o setor privado,
- Extinção de direitos dos servidores,
- Aumento das despesas e gastos estatais.

Além da contribuição mais onerosa, pois contribuirá com 11% sobre sua remuneração (inclusive o aposentado), o servidor não fará jus a direitos como: FGTS, remuneração de horas extras, seguro desemprego, participação nos lucros da empresa, acordos coletivos, etc, direitos concedidos ao trabalhador celetista. Em síntese, conclui-se que as reformas previdenciárias contribuíram para acentuar as diferenças, ao invés de promover a igualdade entre os regimes previdenciários atualmente existentes, objetivo perseguido pela Emenda Constitucional n.º 20, de 1998, conforme a redação dada ao parágrafo 12 do artigo 40 da Constituição Federal.

O ponto central é o fato de que o Estado não visa lucro e que a relação de trabalho com seus servidores não se resume a aspecto meramente financeiro, pois visa também o social. Os servidores públicos são indispensáveis para o funcionamento do Estado brasileiro, que lhe ofereceu um contrato, cujas regras e condições foram colocadas unilateralmente pelo próprio Estado.

O servidor público sempre contribuiu para a Previdência Social, entretanto, os recursos de 50 anos desta contribuição simplesmente desapareceram, ou seja, foram desviados para outras finalidades e o governo nunca cumpriu a sua obrigação de depositar a parte patronal.

Quanto aos dados, nos cruzamentos utilizamos a Constituição Federal de 1988, a EC n.º 20 de 1998 e a EC 41 de 2003, analisando as tabelas observamos que comparando a previsão de aposentadoria integrais de 2004 a 2023, podemos verificar que de um universo de 3.322 servidores, que hoje compõem o quadro de ativos da FIOCRUZ, 1934 fariam jus à aposentadoria. Com a EC 41, somente 834 poderão usufruir o benefício, neste caso 110 servidores terão suas aposentadorias adiadas por um período posterior (conforme cada caso em particular de ingresso e de tempo de serviço). Sendo a Instituição um órgão de C&T, a permanência de seus servidores por mais tempo é benéfica, pois os mesmos estarão no auge de seus conhecimentos. Assim a reforma atinge em cheio o seu objetivo: equilibra a balança previdenciária, aumenta a arrecadação com a incidência da alíquota sobre os maiores salários (ativos e inativos) e adia a concessão de novas aposentadorias. Os maiores picos de aposentadoria deveriam acontecer entre 2023, 2020 e 2019, mas isto também tende a aumentar de forma mais linear, embora a averbação do tempo de serviço CLT dos servidores, não esteja apurada nos cadastros e assentamentos funcionais, tendo o grupo trabalhado com a averbação disponível (podendo apresentar alguma distorção). Donde se conclui, que os resultados são subestimados, pois em muitos casos constatamos que não existe a informação do tempo anterior ao serviço público, isto é, a averbação do tempo de serviço prestado atualizado em seu cadastro (Certidão emitida pelo INSS).

Diante deste impasse, estamos resgatando uma profícua discussão dos impactos da reforma previdenciária nas relações de trabalho dos servidores da FioCruz. Nossa intenção é criar uma reflexão, apesar de subestimada, que possa servir de base para ações que evidenciem o modo como algumas das reais necessidades do processo de reestruturação transitam para o campo das demandas profissionais do Serviço Público. Como diria Nogueira...

É fundamental lembrarmos que, se as perspectivas imediatas não são favoráveis, as alternativas existem e seu aproveitamento depende não apenas do debate político, da clareza de propósitos e de propostas, mas, acima de tudo, do embate entre Estado e sociedade, com este retomando seu papel histórico na denúncia das desigualdades de toda ordem e na construção de um mundo livre, igual e democrático. (NOGUEIRA, 2002:37)

Assim chegamos ao fim dessa dissertação com a certeza de que a mesma é um começo para que possamos compreender melhor esse complexo processo de contra-reforma da previdência no sentido adquirido pelo mesmo em nossa sociedade, através do entendimento das experiências desencadeadas pelos efeitos provocados no chamado mundo do trabalho.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Sandra Cristina Filgueiras. Condições requeridas para a percepção de aposentadoria no regime geral de previdência social e nos regimes próprios dos servidores públicos civis-Estudos. *Câmara dos Deputados*, maio de 2005.

_____. *Histórico de Reformas* - mudanças realizadas na Previdência Social.Fevereiro 2003 (relatório especial-consultoria Legislativa da área XXI da Previdência Social e Direito Previdenciário da Câmara dos Deputados).

ALVES, Marise Freitas. *Engenho e arte nos concursos públicos da Fiocruz: um estudo* (Fiocruz). Tese apresentada em abril de 2004.

ANDERSON, P. *Balanço do neoliberalismo*. In: Sader, E. e Gentili, P (Org.) *Pós-Neoliberalismo*. As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1990.

ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez/Unicamp, 1995.

ARENDT, H. *Entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1988.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FISCAIS DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS (ANFIP). *Economia Política e Seguridade Social*. Uma contribuição à crítica (Coletânea de Textos). Maio, 1999.

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (coord.). *A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BATISTA Alfredo. Reforma do Estado: uma prática de controle social. *Serviço social e sociedade*, n.56, p.63-69. S.Paulo: Cortez, 1999.

BOBBIO, Norbert. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio e Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BRANDÃO, Maria Virginia Motta. *Reforma previdenciária: um sofisma ou uma necessidade?* (s.n.). Rio de Janeiro, 2003.

_____. *Reforma previdenciária: o desmonte das novas intenções*. IX Congresso do Solar, Rio de Janeiro, novembro de 2004.

BRAVO Maria Inês Souza. *Questão da Saúde e Serviço Social*. As práticas profissionais e as lutas no setor-Tese de Doutorado em Serviço Social pela PUC/SP, 1991.

_____. *Saúde e serviço social*//Maria Inês Souza Bravo. (Org). São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2004.

_____. *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

BRANT, Roberto (Org.) *Conjuntura Social*. A previdência social reavaliada. v. 12. n.2. Brasília: MPAS, ACS, 2001.

BRASIL. *MCT*. Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação. Academia Brasileira de Ciências, Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasília: MCT, 2002.

_____. *Ministério da Previdência e Assistência*. Livro Branco da Previdência Social. Brasília: MPAS/GM, 2002.

_____. Capital dos servidores federais. *O Globo*. Maio 2005.

_____. *Inclusão previdenciária*. www.outrobrasil.net. Acesso em: abr. 2004.

_____. *O novo pacote da previdência e a velha questão do déficit*: quem paga o preço. Disponível em: www.outrobrasil.net. Acesso em: abr. 2005.

_____. *Plano Quadrienal*. Fiocruz, 2005-2008.

_____. Panorama da Previdência Social Brasileira. *Ministério da Previdência Social (MPS)*. Brasília, mar., 2004.

_____. Previdência: Proposta do IPEA. *O Estado de São Paulo*. 13 out 2004.

_____. *Previdência complementar aberta*. Invest/News. Out, 2004.

_____. Previdência aberta: Setor quer aprimoramento em governança corporativa. *Jornal do Comércio*. 12 out, 2004.

_____. *Revista de Manguinhos* - Coordenação de Comunicação Social - maio de 2005. Fiocruz 105 anos.

_____. *Seminário de saúde e previdência social (2:2001: Rio de Janeiro) saúde e previdência social desafios para o terceiro milênio/organizadores Fátima Bayma e Istvan Kasznar*. São Paulo: Pearson Education, 2002.

_____. *Servidores: Uma chance para ampliar carreira*. *Correio brasiliense*. 11 mai. 2005.

BUCHANAN, J. *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1972.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CECHINI, José (Org) *Conjuntura Social*. A previdência social reavaliada II. Vol.13, n.1, Brasília: MPAS, ACS, 2002.

CHAUI, M. S. *Cultura e democracia o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Moderna, 1982.

COHN, Amélia. Gastos Sociais e Políticas Sociais nos Anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro. *XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)*, GT03: Estrutura Social e Desigualdade. Petrópolis, 2000.

_____. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Ed. Moderna, 1980.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a Corrente*. Ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo, Cortez, 2000.

_____. Gramsci. Um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

DRAIBE, Sônia Miriam. A Reforma dos Programas Sociais Brasileiros: panoramas e trajetórias. *XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)*, GT12: Política e Economia. Petrópolis, 2000.

_____. A Política Brasileira de Combate à Pobreza. In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. v. 2. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998a.

_____. *Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: saúde e educação Fundamental*. Santiago: CEPAL, 1998b. Série Reformas de Política Pública.

_____. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: *Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho*. Brasília: IPEA, 1989. V.4.

_____. *O padrão brasileiro de Proteção Social: Desafios a Democratização*. In: *Análise Conjuntural*. Curitiba, Iperdes, vol 8, n.2.

DEMO, P. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1981.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

ESPING, Andersen Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FAORO, R. *A questão nacional: a modernização*. Estudos avançados, 1992.

FAGNANI, Eduardo. *Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92*. n. 8. Campinas: Economia e Sociedade, jun. 1997.

_____. *Ajuste Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: notas sobre o período 1993/98*. Economia e Sociedade. n.13, p. 155-178, dez. 1999.

FEGHALI, Jandira. *A reforma da previdência social. Análise e perspectivas sobre o sistema previdenciário brasileiro após a promulgação da Emenda Constitucional n. 20.* Brasília. Câmara dos Deputados, 1999.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica.* Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

FLEURY, S. *Estado sem cidadãos.* Rio e Janeiro. Editora Fiocruz, 1994.

_____. *Análise de um Modelo de Assistência Médica: o Plano de Pronto Ação.* v. 27. n.3. IUPERJ: Rio de Janeiro, 1982.

FLORA, Peter; HEIDENHEIMER, Arnold J. *The Historical Core and the Changing Boundaries of the Welfare State.* In: FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. J. *The Development of Welfare States in Europe and America.* Transaction Publishers, 1987.

_____. *Soluzione o fonte du crisi? Il Welfare State in Porspectiva Storica* in Ferrera, M (org). *Lo Stato del Benessere: Uma Crisi Senza Uscita?* Firenze, tese de doutorado.

FREIRE, Silene de Mores. *Antiliberalismo: a ideologia da Revolução.* In: cadernos (SYN)thesis, v.I RJ, UERJ, CCS, 1997.

GRANEMANN, Sara-*Necessidades de Acumulação Capitalista. Revista Inscrita- CFESS-ano VI-n. °IX.Nov.2004.*

_____. *Sem alternativas.* Jornal O Globo em 14/5/2004.

_____. *Os fundos de Pensão e a Acumulação Capitalista.* Sara & José Miguel Saldanha. Disponível em: www.lpp-uerj.net/outrobrasil. Acesso em: 11 jan 2005.

_____. *Os falsos argumentos da contra-reforma previdenciária do governo Lula.* José Miguel Saldanha e Sara. Disponível em: www.lpp-uerj.net/outrobrasil. Acesso em: 30 dez 2003.

GERSCHMAN, Silvia (org.) *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização: organizado por Silvia Gerschman e Maria Lucia Werneck Vianna.* Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1997.

GRAMSCI, Antônio. *Quaderni del cárcere, ed. crítica de V. Gerratana Turim, Einaudi, 1975.*

HABERMAS, J. *Técnica e Ciência enquanto ideologia.* Textos escolhidos. São Paulo. Abril cultural, 1983 (Col. Os Pensadores).

HERKENHOFF, João Baptista. *Comentário ao artigo 22.* In: CASTRO, REGINALDO OSCAR DE (Coordenador). *Direitos humanos: conquistas e desafios.*

HOBBSAWN, E. Adeus a tudo aquilo. In: Blackburn, R (Org) *Depois da Queda: o Fracasso do Comunismo e o Futuro da Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

HOCHMAN, G. Os cardeais da Previdência: Gênese e Consolidação de uma Elite Burocrática. v.35. n.3. Dados: Rio de Janeiro, 1992.

KASZNAR, Istvan; BAYMA, Fátima (organizadores) *Seminário de saúde e previdência social desafios para o terceiro milênio*. São Paulo: Pearson Education, 2002.

KING, Desmond S. O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-estar em Democracias Industriais Avançadas. *Novos Estudos*, n. 22, out. 1988. *Publicado originalmente em Theory and Society*. v. 16, n. 6, nov. 1987.

LEVY-STRAUSS, C. Aula Inaugural. In: Alba Zaluar (org.). *Desvendando máscaras sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

LIPIETZ, Alain. *Towards a New Economic Order: postfordism, ecology and democracy*. New York: Oxford University Press, 1992. Publicado originalmente sob o título *Choisir L'audace*. La Découverte, 1989.

LIMA, Ângela Guimarães. *As mutações no mundo do trabalho e os impactos na previdência social: uma análise do Programa de Estabilidade Social (2000-2002)*, Rio de Janeiro, Dezembro de 2003.

LUCKÁCS, George. História e consciência de classe, Porto Escorpião -Elfos: Rio de Janeiro, 1989.

MALLOY, James. *A Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1986.

_____. The politics of Social Security in Brazil. *Pittsburg. University of Pittsburg Press*, 1979.

_____. A Política da previdência no Brasil: Participação e Paternalismo, in *Dados*, RJ, n.13, 1979.

MARTINE, George. *A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho*. v. 4. Brasília: IPEA, 1989.

MARX, K. *O capital*. A crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

_____. Introdução à crítica da economia política. In: Marx. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: Hucitec, 1999.

MASCARENHAS, Roberta de Aguiar Costa. *Análise atuarial da reforma da previdência do funcionalismo público da União/Roberta de Aguiar Costa Mascarenhas*. Antonio Mario Rattes de Oliveira Marcelo Abi -Ramia Caetano- Brasília: MPS, 2004. Coleção Previdência Social, Serie Estudos/v (21).

MESA-LAGO, C. *Análise comparativa da reforma estrutural do sistema previdenciário realizado em oito países latino-americanos*. Descrição, avaliação e lições. Conjuntura Social. Brasília, MPAS, 1997.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento - pesquisa qualitativa em saúde*. 4. ed. São Paulo; Rio de Janeiro: Hucitec – Abrasco, 1996.

MOLINARO, Alex Alexandre. *Do estado gerencial ao Estado precário: o emprego público federal na década de 1990*. Fiocruz tese apresentada em 30.07.2004.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social -um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

NETO José Paulo. *Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Social Policy and the Theory of the State. In: OFFE, Claus; KEANE, John. *Contradictions of the Welfare State*. Massachusetts: MIT Press, 1990a. 4 ed. Publicado originalmente em Ferber e Kaufman, F.X. (Eds.). *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*.

_____. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, J. A. de A.; TEIXEIRA, Sônia M. F. *Imprevidência Social*. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

_____. *Previdência social-60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.

_____. *Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal: 60 a 68*.

OLIVEIRA, Francisco. Entrevista extraída do site www.andes.org.br e concedida durante o 49º CONAD - *Conselho Nacional da Seções Sindicais e Associações Docentes do ANDES* - Sindicato Nacional.

PIORE, Michael J.; SABEL, Charles F. *The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity*. Basic Books, 1984.

PINHEIRO Vinícius Carvalho. *Previdência no Serviço Público: Evolução Recente*. v. 14. n.7. *Informe de Previdência Social-Ministério da Previdência Social*, 2002.

PRZERWORSKY, Adam, WALLERSTEIN, Michael. O capitalismo democrático na encruzilhada. *Novos Estudos*, n.22, outubro de 1985. Publicado originalmente em *Democracy*, julho de 1982.

_____. Capitalismo e Social Democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ROTHSTEIN, B. Corporatism and Reformism: The Social Democratic Institutionalization of Class Conflict. *Acta Sociologica*. v. 30. n. 3,4.

SACHS, Jeffrey, EUA, estão em risco de crise iminente. Folha de São Paulo, 26 dez, 2000.

SANTOS, W. G. Cidadania e justiça. São Paulo: Campus, 1979.

SEVCENKO, Nicolau. Concentração de riqueza será maior desafio. Folha de São Paulo, 31 dez, 2000.

SOARES, Laura Tavares. A charanga do ajuste fiscal e da focalização dos gastos sociais. Projeto de análise da conjuntura brasileira. Disponível em: www.outrobrasil.net. Acesso em: maio 2005.

_____. *De recorrência e retrocessos-Análise da Conjuntura social*. www.outrobrasil.net. Acesso em: out. 2004.

_____. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina In: Coleção Nossa Época*. v. 78. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Celina. Redemocratização. Federalismo e Gasto Social no Brasil: tendências recentes. *XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais*. GT03: Estrutura Social e Desigualdade. Petrópolis, 2000.

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho. *A Transposição de Teorias sobre a institucionalização do Welfare State para o Caso dos Países Subdesenvolvidos*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão n. 695)

SUPLICY, Eduardo M.; NETO, Basileu A. Políticas Sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12. jun./dez. 1995.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Comentários à reforma da previdência*. Marcelo Leonardo Tavares, Fabio Zambitte Ibrahim, Marco André Vieira. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Previdência versus assistência na política social brasileira. *In: Revista de Ciências Sociais*. v.27. n.3. Rio de Janeiro, 1984.

_____. *Reforma sanitária: em busca de uma teoria*. Sônia Fleury Teixeira, (org.). São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1989-(Pensamento social e saúde; 3).

_____. Reflexões Teóricas sobre Democracia e Reforma Sanitária. In: S. F. Teixeira (org.). *Reforma Sanitária Em Busca de uma Teoria*. São Paulo; Rio de Janeiro: Cortez/Abrasco, 1989.

VACCA, Giuseppe. *Estado e Mercado, Público e Privado*. Lua Nova, n. 24, set. 1991. Publicado originalmente em *Tra Italia e Europa: politiche e cultura dell'alternativa*. Franco Angeli, 1991.

VIANNA, Luiz Werneck. *A revolução passiva: Iberismo americano no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck, O silencioso desmonte da seguridade social in *Política Social e democracia*. São Paulo. Cortez -Rio de Janeiro- UERJ.

_____. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas*: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998, nov. 2000.

ANEXO

Cronologia da Política de Previdência Social

Ano /ação

- 1793 - Plano dos oficiais da marinha que concedia pensão às viúvas e aos filhos dependentes
- 1821 - Decreto do príncipe regente Pedro de Alcântara que se tornou o primeiro texto legal que registrou o tema Previdência Social no Brasil
- 1919 - Companhias privadas de seguros para compensação dos trabalhadores
- 1923 - Lei Eloy Chaves: Caps para os ferroviários
- 1926 - Caps para os marítimos: não implementadas.
- 1926 - Caps para os trabalhadores das docas.
- 1930 - Criação do Ministério do trabalho.
- 1931 - Lei de Sindicalização.
- 1931 - Caps para serviços públicos.
- 1932 - Caps para os mineiros.
- 1933 - Criação dos IAPS: IAP dos marítimos (IAPM).
- 1934 - IAP dos comerciários (IAPC).
- 1934 - IAP dos bancários (IAPB).
- 1934 - Promulgada nova Constituição (anterior 1891).
- 1936 - IAP dos industriários (IAP); implementado em 1938.
- 1938 - Caps dos trabalhadores em transportes e cargas, transformadas em IAPTEC.
- 1939 - Nova Legislação Sindical, estabelecendo limites à autonomia da ação da classe operária.
- 1939 - Criado o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) com a finalidade de coordenar os mecanismos de cooptação das massas e realizar censura.
- 1942 - Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 28 de agosto deste ano
- 1943 - Comissão de unificação do sistema.
- 1945 - Decreto unifica o sistema (ISSB); não implementado.
- 1946 - Criação do Serviço Social da Indústria (SESI).
- 1946 - Serviço Social do Comércio (SESC).
- 1946 - Fundação Leão XIII, para atuar nas favelas do Rio de Janeiro.

- 1947 - Proposta do legislativo para reforma do sistema-Lei Orgânica da previdência Social.
- 1948 - Institucionalização da aposentadoria por tempo de serviço, que vivia em torno de 50 anos.
- 1951 - Fundação da Casa Popular para melhoramento da habitação popular.
- 1953 - Criação do Ministério da Saúde.
- 1953 - Unificação de todas as Caps no instituto dos trabalhadores de ferrovias e serviços públicos (IAPFESP).
- 1954 - Decreto de Reforma do sistema baseada nas normas do ISSB sem unificação; não implementado.
- 1960 - Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que abrangeu todos os assalariados em regime de CLT, igualando os benefícios no padrão dos melhores institutos.
- 1963 - Criação do fundo dos trabalhadores rurais; não implementado.
- 1963 - III Conferência Nacional de Saúde, combateu as propostas de campanhas sanitárias e advogou a criação de serviços permanentes de saúde pública.
- 1964 - Revolução de março.
- 1964 - Intervenção em todos os laps.
- 1966 - Projeto de unificação de todos os laps.
- 1967 - Inauguração do INPS.
- 1967 - Compensação dos trabalhadores incorporados ao INPS.
- 1971 - fundo dos trabalhadores rurais começa a funcionar (FUNRURAL).
- 1972 - Os trabalhadores domésticos são incorporados ao INPS.
- 1974 - Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social.
- 1980 - Projeto de Reforma Sanitária, construído na década de 80 e inscrito na Constituição de 1988, tem como uma de suas estratégias o Sistema Único de Saúde (SUS) e foi fruto de lutas e mobilização dos profissionais de saúde, articulados ao movimento popular.
- 1980 - Lei Orgânica da Saúde (LOAS) 8080.
- 1988 - Promulgada a Constituição, considerada cidadã. Implantou um novo conceito no Brasil, o de Seguridade Social. Em seu capítulo da ordem social, a Constituição estabeleceu que seguridade é composta por três segmentos básicos: Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

1990 - RJU -Regime Jurídico Único do servidor público, que apesar de não estar totalmente implantado, é possível constatar, que mais tarde, através da reforma da previdência e a quebra da estabilidade do servidor público, introduz no centro do debate a crítica ao funcionalismo público, contra o RJU.

1990 - O Ministério da Previdência e Assistência Social passou por uma alteração estrutural. No início da década foram extintos os antigos INPS e IAPAS, que deram lugar ao atual INSS, consolidando a previdência como uma forma de seguro social.

1997 - Lei 6.439 de 1.º de setembro surgiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, com a missão de integrar as seguintes funções: concessão e manutenção de benefícios, prestação de serviços, custeio de atividades e programas, gestão administrativa, financeira e patrimonial da Previdência e da Assistência Social (INAMPS, INPS, CEME, DATAPREV, FUNABEM e LBA).

1998 - Emenda Constitucional n.º 20 de 15 de dezembro de 1998.A previdência Social brasileira passou por uma ampla reforma, com o objetivo de gerar o indispensável equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, atingindo, principalmente a aposentadoria baseada exclusivamente no tempo de contribuição.No que se refere ao RGPS, a principal alteração foi à fórmula de cálculo da aposentadoria.

1999 - A lei 9.876 alterou as regras de cálculo do valor do benefício. Aumentou-se o período básico para o cálculo, que corresponde aos 80% melhores salários de contribuição desde julho de 1994, e criou-se o “Fator previdenciário”.Esse mecanismo visa equilibrar o tempo e o valor das contribuições e o tempo e o valor de recebimento da aposentadoria.

2001 - Lei Complementar n.º 108(relação entre os entes estatais e suas EFPC) e 109(dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar) ambos de maio de 2001.

2003 - Emenda Constitucional n.º 41 de fevereiro de 2003.O sistema previdenciário dos servidores públicos encontrava-se profundamente desequilibrado, em função de regras inadequadas de acesso à aposentadoria e de seus cálculos. Com base nesse desequilíbrio, o atual governo propôs e aprovou a reforma da Previdência Social por meio desta emenda.

2005 - Emenda Constitucional n.º 47 de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40,195 e 201 da Constituição Federal para dispor sobre a Previdência Social.

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](#)