



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

SAYONARA SANTOS ANDRADE

**ACIRRAMENTO DO AJUSTE FISCAL E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A
SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

CAMPINA GRANDE

2019

SAYONARA SANTOS ANDRADE

**ACIRRAMENTO DO AJUSTE FISCAL E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A
SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Serviço Social.

Área de concentração: Serviço Social, Estado, Trabalho e Políticas Sociais.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Sheyla Suely de Souza Silva.

CAMPINA GRANDE

2019

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

A553a Andrade, Sayonara Santos.
Acirramento do ajuste fiscal e suas implicações sobre a
seguridade social brasileira [manuscrito] / Sayonara Santos
Andrade. - 2019.
118 p.
Digitado.
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade
Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas ,
2019.
"Orientação : Profa. Dra. Sheyla Suely de Souza Silva. ,
Departamento de Serviço Social - CCSA."
1. Neoliberalismo. 2. Neodesenvolvimentismo. 3. Ajuste
fiscal. 4. Seguridade social. I. Título

21. ed. CDD 368.4

SAYONARA SANTOS ANDRADE

**ACIRRAMENTO DO AJUSTE FISCAL E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A
SEGURIDADE SOCIAL**

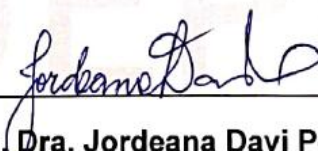
**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Serviço Social da Universidade
Estadual da Paraíba, como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Serviço
Social**

Aprovado em 28/02/2019

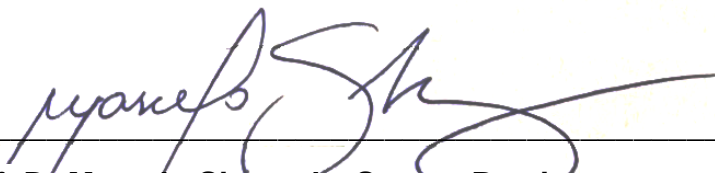
BANCA EXAMINADORA



**Profa. Dra. Sheyla/Suely de Souza Silva
(Orientadora)**



**Profa. Dra. Jordeana Davi Pereira
(Examinadora interna)**



**Prof. Dr. Marcelo Sitcovsky Santos Pereira
(Examinadora externa)**

Dedico este trabalho a Maria do Socorro,
minha mãe, pelo grande incentivo e apoio
incondicional, do início ao fim.

AGRADECIMENTOS

O resultado deste trabalho, embora carregue a minha assinatura, não poderia ter sido construído sem que antes muitas mãos tivessem servido de base para realizá-lo. Como canta Raul Seixas: “Sonho que se sonha só, é só um sonho que se sonha só. Mas sonho que se sonha junto é realidade”. Reconhecendo que a moeda de troca mais importante do mundo é a gratidão, gostaria de deixar registrado o meu reconhecimento, em forma de agradecimento, da importância de todos(as) que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a minha trajetória até aqui, os quais destaco alguns, a começar:

À minha mãe, Maria do Socorro, que foi a maior financiadora dos meus estudos e nunca mediu esforços para me apoiar em tudo o que me propus a realizar. Ao meu pai, Diogenes Teles de Andrade, (*in memoriam*), por ter me proporcionado uma infância feliz e ter feito a “ponta do meu lápis”, para que eu pudesse sonhar. Quinze anos se passaram e no aconchego das minhas memórias pessoais busco honrar seus ensinamentos.

Às minhas irmãs, Dulcicleia e Samara, que acompanharam de perto a minha árdua, porém, prazerosa caminhada acadêmica, com todos os nuances de tristeza e alegria experimentado nesse processo. Também quero agradecer ao meu ex-namorado e amigo, Hugo Avelar, pelo incentivo e apoio durante, sobretudo, o processo de seleção do Mestrado. Igualmente agradeço ao meu cunhado, Lucas Diniz, que se pôs à disposição para me ajudar nesta reta final, obrigada.

À Sheyla Suely, minha orientadora durante grande parte desse percurso acadêmico, cujos agradecimentos ultrapassam os muros da universidade. Com você aprendi o real significado da palavra ética. Sua dedicação, organização, generosidade, força, me fez querer extrair o melhor de mim também. Seu apoio, compreensão, correções, conselhos, fizeram a diferença para que eu chegasse até aqui. Tenho em você profundo respeito e admiração. Muito obrigada, Sheyla!

Ao quadro de professores (as) do mestrado, Alessandra Ximenes, Moema Serpa, Mônica Barros e, especialmente, Jordeana Davi ou, simplesmente, Jorde, a quem agradeço em particular, juntamente com Marcelo Siticovsky, por aceitarem fazer parte da minha banca de qualificação e defesa e terem sido tão generosos em suas contribuições teóricas, obrigada!

A todos(as) os(as) colegas de sala, que trouxeram leveza em meio aos momentos de fragilidade, teórica e emocional. Em especial, Flávio José, amigo de longa data, com quem aprendi a enxergar a vida com paixão. Mayara Duarte, pessoa de uma nobreza ímpar, obrigada pelas caronas divertidas e por permitir que façamos parte da vida de Filipe. Milca Clementino, sempre dedicada, paciente e amável, nos deixou o legado cearense de acordar cedo para estudar. Daliane Vieira, nossa força inspiradora, Marina é a prova viva de que essa turma seria uma família. Alexandra Bonifácio, sua boa energia contagiante, bem como, seu incentivo com lanches, junto à Mayara, foi essencial para resistirmos às longas tardes de aula. Igualmente, grata às demais colegas da linha de gênero, Laíse, Nathalya e, especialmente, a Márcia Brito, pela alegria da sua presença de espírito. Sinto-me extremamente feliz em ter construídos laços afetivos com todos, e estreitado laços com quem já tinha apreço.

Agradeço também às minhas parceiras de iniciação científica pela troca de conhecimento e paciência comigo, Christina Kênia e Larissa Martins, por quem desenvolvi grande apreço.

Às minhas amigas de longa data, pela torcida, estímulo e sincera amizade, em especial, Nathália Nobre e Lizandra Araújo, com quem sempre desabafei minhas angústias e comemorei as pequenas vitórias.

Ao meu fiel companheiro de quatro patas, “foquinha”, que me encheu de amor e com suas brincadeiras felinas contribuiu para diminuir a minha tensão muscular.

Por último, agradeço a mim, por ter persistido em meio aos momentos de desânimo. Hoje aceito que os planos de Deus para a minha vida são melhores que os meus. Tudo tem um tempo e a hora certa para acontecer.

E por fim, agradeço ao apoio institucional da UEPB e da Coordenação da Pós-Graduação em Serviço Social, bem como, ao aparato financeiro proporcionado, pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba (FAPESQ).

“Somente numa ordem de coisas em que não existam mais classes e antagonismo entre classes as *evoluções sociais* deixarão de ser revoluções políticas. Até lá, às vésperas de cada reorganização geral da sociedade, a última palavra da ciência social será sempre: ‘O combate ou a morte: a luta sanguinária ou o nada. É assim que a questão está irresistivelmente posta’ (George Sand)”.

(Karl Marx, 1818-1883 – Miséria da Filosofia).

RESUMO

Esta dissertação trata do acirramento do atual ajuste fiscal para a seguridade social e tem como objetivo identificar e analisar as propostas de desenvolvimento e ações do Governo Federal que se qualificam como estratégias e mecanismos de manutenção do projeto neoliberal de contrarreformas no Brasil. Como perspectiva teórica metodológica de abordagem do conhecimento, recorreremos ao materialismo histórico-dialético, por considerar que somente este recurso heurístico nos propicia aproximações sucessivas ao objeto, apreendendo suas determinações, contradições e tendências no movimento dialético do real. Para dar materialidade à pesquisa e para o estudo e apreensão do estado da arte, bem como o seu adequado e rigoroso desenvolvimento, utilizamos como procedimento metodológico uma pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa. Partindo do pressuposto de que o ajuste fiscal configura-se como uma saída à crise estrutural do capital e, portanto, assume papel estratégico nas políticas de desenvolvimento dos países, sobretudo, subdesenvolvidos, para identificar as tendências da seguridade social nos debruçamos em realizar uma análise documental acerca de documentos oficiais do Governo Federal, especificamente, os documentos “Sob a Luz do Sol: uma agenda para o Brasil”, do segundo governo Dilma, e o Programa “Uma Ponte para o Futuro”, do governo Michel Temer. Além disso, foi feito um exame minucioso das medidas provisórias apresentadas nesse lapso temporal e que se qualificam como acirramento do ajuste fiscal com implicações na seguridade social. Este estudo mostrou que os respectivos programas governamentais estão em consonância com a continuidade do projeto neoliberal no Brasil e as MP’s são, nesse contexto, um importante instrumento de legitimação de interesses do capital na disputa pelo fundo público, que se traduzem em medidas de orientação macroeconômica evidenciada sob a forma de contrarreformas na seguridade social e que dificultam o acesso a direitos de proteção social. Os resultados da nossa análise corroboram com a tese de Ana Elisabete Mota (2015), indica que as iniciativas superadoras da crise econômica no Brasil resultam de uma cultura política que reproduz as bases da constituição da hegemonia do grande capital e que esse movimento se expressa, numa determinada conjuntura, mediatizada pela diluição de projetos de classes em busca de consensos.

Palavras-chave: Neoliberalismo. “Neodesenvolvimentismo”. Ajuste Fiscal. Seguridade Social. Medidas Provisórias.

ABSTRACT

This dissertation deals with the worsening of the current fiscal adjustment for the social security and aims to identify and analyze proposals and actions of the Federal Government that qualify as strategies and maintenance mechanisms of neo-liberal contrarreformas project in Brazil. As methodological theoretical perspective of knowledge approach, we turn to the historical and dialectical materialism, considering that only this heuristic device provides us with successive approximations to the object, to capture determinations, contradictions and trends in the dialectical movement of the real. To give materiality to research and to study and grasp of the state of the art, as well as its proper and rigorous development, we use as methodological procedure a bibliographical and documentary research with a qualitative approach. Based on the assumption that is the fiscal adjustment configured as an output to the structural crisis of capital and, therefore, assumes a strategic role in the development policies of countries, especially underdeveloped, to identify trends of the social security, we reviewed official documents of the Government Federal, specifically, the documents "Under the snlight: an agenda for Brazil," of second government Dilma Rouseff, and the program "a Bridge for the future" government Michel Temer. Also, it was made a thorough examination of the provisional measures presented in this time lapse and that qualify as intensification of fiscal adjustment with implications for social security. This study showed that the respective government programs are in line with the continuation of the neoliberal project in Brazil and the MP's are, in this sense, an important instrument for legitimizing the interests of capital in the disput for the public fund, that is translate into measures macroeconomic orientation shown under the form of contrarreformas in social security what hampering access to social protection. The results of our analysis corroborate with the thesis of Ana Elisabete Mota (2015), indicates that initiatives superadoras the economic crisis in Brazil the result of political culture that reproduces the basis of the constitution of the hegemony of big business and that this movement is expressed in a given conjuncture, mediated by the dilution of class projects search in of consensus.

Keywords: Neoliberalism. "Neodesenvolvimentismo". Social Security. Fiscal Adjustment. Provisional Measures.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Média mensal de MP's originais editadas por mandato presidencial em ordem crescente (Brasil, 1988-2017).	90
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –Principais Avanços no âmbito da Seguridade Social pós Constituição de 1988	39
Quadro 2 - Medidas provisórias propostas pelo poder executivo no ano de 2015..	105
Quadro 3 - Medidas provisórias propostas pelo poder executivo no ano de 2016 (entre Janeiro e Maio, mês do afastamento de Dilma da presidência).....	110
Quadro 4 - Medidas provisórias propostas pelo poder executivo no ano de 2016, adotadas no governo Temer (a partir da sua posse como presidente interino em Maio)	112
Quadro 5 - Medidas provisórias propostas pelo poder executivo no ano de 2017 (de Janeiro a Maio, somando um ano de governo Temer).....	116
Quadro 6 - Medidas provisórias editadas no período do segundo mandato de Dilma e primeiro ano de governo Temer	89
Quadro 7 - Medidas provisórias aprovadas com texto integral, veto parcial e/ou veto total.....	89
Quadro 8 – Medidas Provisórias originais editadas e média mensal por mandato presidencial (Brasil, 1988-2017).....	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social Sobre Lucro Líquido
DRU	Desvinculação de Receitas da União
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEAPS	Grupo de Estudo, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCTI	Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome
MP	Medida Provisória
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAS	Política de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PDRE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIBIC	Programa de Iniciação Científica
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 O CARÁTER DE CLASSE DO ESTADO E OS FUNDAMENTOS SÓCIO-HISTÓRICOS DOS MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	20
2.1 “Questão Social” e Luta de Classes: fundamentos sócio-históricos da política social	20
2.2 Do Estado de Bem-Estar Social à face contemporânea da barbárie	25
2.3 A particularidade da forma concreta de capitalismo no Brasil e a proteção social brasileira	31
3. CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: A RECONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DE CRISE E CONTRARREFORMA NEOLIBERAL DO ESTADO BRASILEIRO.....	43
3.1. Transformações societárias contemporâneas: mediações necessárias entre a mundialização/financeirização, dívida pública e política social.....	43
3.3 O processo de contrarreforma do Estado Brasileiro sobre os rumos da seguridade social brasileira.....	51
3.3 O Social-liberalismo: a segunda fase neoliberal e a desmistificação do “neodesenvolvimentismo” como uma programática de ruptura.....	57
4. A GRANDE OFENSIVA NEOLIBERAL RESTAURADORA NO BRASIL: AS PROPOSTAS DE AJUSTE FISCAL SOBRE A SEGURIDADE SOCIAL	66
4.1 A processualidade contraditória da crise econômica e política no Brasil e o acirramento do ajuste fiscal	66
4.2 A grande ofensiva neoliberal restauradora no Brasil: a gestão do governo Temer e uma ponte para o passado	75
4.3 O poder das Medidas Provisórias: um instrumento de legislação a favor do capital?	80
Aproximações conclusivas.....	92
REFERÊNCIAS	95
ANEXO	104

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo surge, inicialmente, do interesse e aproximação com a temática do “neodesenvolvimentismo”¹, durante o processo de formação no curso de graduação em Serviço Social, na Universidade Estadual da Paraíba, especialmente, a partir das pesquisas, discussões e análises realizadas no Grupo de Estudo, Pesquisa e Assessoria em Política Social (GEAPS), no âmbito do Programa de Iniciação Científica da mesma universidade (PIBIC/UEPB) e da Chamada Universal – MCTI/CNPq nº 14/2012, desenvolvidas no período entre 2013-2015² – que nos possibilitou aproximações teóricas sucessivas sobre a temática e que estão sistematizadas no nosso Trabalho de Conclusão do Curso (TCC)³.

Com base nos referenciais teóricos e nas observações feitas, os nossos estudos revelaram que o termo “neodesenvolvimentismo”, denominado como um conjunto de políticas econômicas alternativas às políticas neoliberais, no modelo de governo brasileiro “neodesenvolvimentista”, em muito se assemelha às políticas macroeconômicas neoliberais, na sua fase social-liberalista.

Na busca por equilibrar crescimento econômico e desenvolvimento social⁴, o

¹Assim como SILVA (2013, p. 96), entendemos que, no Brasil, os termos referidos ao “neodesenvolvimentismo” trata-se de “termos eminentemente retóricos que, em verdade, operam no plano real exatamente o inverso daquilo a que se propõem no discurso ideológico de seus proponentes e executores”; motivo pelo qual, assim como a autora, também optamos pela marcação dos mesmos sempre através do recurso das aspas.

² INFLEXÕES DO PENSAMENTO SOCIAL-LIBERALISTA SOBRE O MARCO LEGAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: fundamentos teóricos e sócio-históricos dos conceitos de justiça social, equidade, vulnerabilidade social e risco social, sob a coordenação da Prof^a. Dr^a.Sheyla Suely de Souza Silva e cujo apoio científico e financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Científico (CNPq) agradecemos.

³ ANDRADE, Sayonara Santos. A Proposta Brasileira de “Neodesenvolvimentismo” como Modelo de Governo. 2015. TCC (graduação). Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Departamento de Serviço Social (DSS), Campina Grande, 2015.

⁴Para evitar possível confusão com esses dois conceitos, muitas vezes tomados como sinônimos, cabe ressaltar que crescimento econômico é o aumento do Produto Interno Bruto (PIB), o qual varia de acordo com a soma das riquezas (produtos e serviços finais) produzidas por um país em determinado período de tempo. Já o desenvolvimento social está diretamente ligado à qualidade de vida de uma população. Trata-se de um conjunto de fatores, tais como acesso à educação, saúde, saneamento básico, renda, entre outros critérios que determinam o desenvolvimento econômico e social de um país, a fim de garantir melhores condições de vida e diminuir as desigualdades sociais. Ou seja, “o crescimento econômico não determina necessariamente o desenvolvimento social. Pode-

ideário “neodesenvolvimentista” vem acompanhado de um forte discurso ideológico pautado no “capitalismo humanizado”, que visa à (re)naturalização da “questão social”, discurso este que compõe o atual pensamento social-liberal.⁵ O social liberalismo seria, conforme Castelo (2013), uma segunda fase do neoliberalismo, ou seja, uma variante ideológica deste, que, travestido com outra nomenclatura, daria um “rosto humano” ao capital, maquiando as limitações da estratégia ideopolítica neoliberal no contexto de crise e das reformas de caráter liberal.

Em nossos estudos para elaboração de TCC, ao nos propormos estudar o “neodesenvolvimentismo”, identificamos que, no modelo de governo brasileiro iniciado por Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e mantido pela sua sucessora Dilma Rousseff (2011 a Maio de 2016), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), esse discurso “neodesenvolvimentista” inclui uma proposta política central de “eliminar” a pobreza (absoluta) inflexionando uma modificação no campo da proteção social brasileira, através da expansão da Política de Assistência Social.

Apesar do “neodesenvolvimentismo” tratar-se de um fenômeno contemporâneo – no governo Dilma, para além das manifestações de rua em junho de 2013, já se falava no seu possível “esgotamento”, uma vez que seu programa de governo guinava para um neoliberalismo ortodoxo⁶ – diversos estudiosos do tema, a exemplo de Giovanni Alves⁷, vinham discutindo o fim do capítulo “neodesenvolvimentista” no

se afirmar apenas que o aumento do PIB influencia o avanço dos índices sociais, mas não se pode afirmar que existe uma relação causal entre essas variáveis” (AVELAR; GARCIA, SANTOS, 2012, p.08).

⁵ A presença de conceitos social-liberais, tais como: Justiça Social, Equidade, Risco Social e Vulnerabilidade Social, que vêm impregnando o marco legal da PAS nos revela que essa política fora utilizada como instrumento de legitimação da ideologia social-liberal, na perspectiva de promover a focalização das políticas sociais na extrema pobreza.

⁶ O termo ortodoxia tem sua origem no grego, onde “orthos” significa “reto” e “doxa” significa “fé” ou “crença”. O termo ortodoxo, denomina, portanto, um princípio, norma ou doutrina, daquele que segue fielmente a determinada corrente de pensamento. As visões econômicas se situam, basicamente, em dois discursos retóricos e ideológicos, o ortodoxo e heterodoxo, relacionado a posicionamentos de direita ou esquerda, se conservadora ou progressista, contudo, a etimologia do termo ortodoxo sozinho não explica a diferença entre “ortodoxia” e “heterodoxia” na economia, uma vez que existem marxistas denominados ortodoxos, por exemplo. Em regra geral, essa diferenciação se dá a partir da oposição entre “os neoclássicos, novos clássicos e novos keynesianos, que formam o “mainstream” em economia, ou a ortodoxia econômica, e os pós-keynesianos e marxistas”, que compõe visões heterodoxas. Em suma, a diferenciação ocorre quanto a interpretação teórica e relação “à produção, à moeda, ao crédito, ao modo de funcionamento e regulamento dos mercados, ao papel do Estado na economia e a forma pela qual eles encaram as crises e as saídas para elas” (MOTA, 2014, p. 06).

⁷ Nas palavras de Alves, (2016) “o que ocorre há anos no Brasil, pelo menos desde 2013, com a fratura da frente política do “neodesenvolvimentismo”, é uma disputa intraclasse da burguesia, com camadas e frações de classe disputando não apenas os recursos do Estado brasileiro, mas definindo

Brasil, que no ano de 2016 assume a natureza de seu colapso, mediante a conjuntura de crise política e econômica, materializado no Impeachment da então presidenta eleita Dilma Roussef e na substituição imediata do seu plano de governo do PT pelo de seu vice, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que assumiu o mandato até o dezembro de 2018.

Identificamos que a particularidade do governo Temer, após assumir provisoriamente a presidência no dia 12 de maio de 2016 e de forma definitiva em agosto daquele mesmo ano, se deu pelo aceleração de uma série de medidas de contrarreformas já apontadas pela base econômica do governo anterior de Dilma. A guinada do segundo mandato do governo Dilma para um programa mais severo de ajuste fiscal, com inflexões nas políticas sociais, pôde ser evidenciada logo após sua reeleição, com a publicação, no dia 30 de dezembro de 2014, das medidas provisórias Nº 664 e 665⁸, alterando os critérios e restringindo o acesso dos trabalhadores ao seguro desemprego, abono salarial (PIS/PASEP), às pensões por morte e seguro defeso.

Tendo em vista a mudança do recente cenário econômico e político brasileiro, que redimensiona o desenvolvimento do país, enfocando o retorno de reformas estruturais de cunho neoliberal mais ortodoxo e não um “desenvolvimento com justiça social”, no qual a assistência social cumpria papel preponderante, nos governos ditos “neodesenvolvimentistas”, e devido à conseqüente insuficiência na apropriação sobre os efeitos da atual ofensiva de ajuste fiscal para a seguridade social brasileira, empreendemos nesse estudo uma primeira “aproximação sucessiva” sobre as principais mudanças direcionadas nessa conjuntura às políticas da Seguridade Social, cuja síntese organizamos nesta Dissertação de Mestrado.

Para tanto, buscamos responder as seguintes inquietações: Quais as principais propostas do segundo Governo Dilma e do primeiro ano do Governo Temer que se configura como contrarreforma no âmbito da Seguridade Social brasileira? O que essas propostas representam para o trabalho e para o capital, no Brasil? Existe uma ruptura de novo tipo, que diferencia as estratégias centrais que permearam a Seguridade Social brasileira nos governos ditos “neodesenvolvimentistas” para

projetos de desenvolvimento do capitalismo para o Brasil de acordo com as disputas geopolíticas que ocorrem no palco histórico do sistema-mundo do capitalismo global”.

⁸Sancionadas como Lei no dia 17 de junho de 2015.

aquelas lançadas pelo governo Temer? Quais os desdobramentos da contenção de gastos sociais do Estado para o futuro do Sistema de Seguridade Social brasileira? Numa síntese mais concisa, sintetizamos as questões acima no seguinte questionamento mais geral: **Quais as implicações do acirramento do ajuste fiscal iniciado ao término do Governo Dilma e acelerado no primeiro ano do Governo Temer sobre os rumos da Seguridade Social brasileira?**

Em busca de apreender o objeto de estudo na perspectiva de totalidade, considerando as determinações singulares, particulares e universais – uma vez que as determinações socioeconômicas e político-culturais se definem na relação estabelecida entre a particularidade da realidade brasileira e a universalidade do movimento contemporâneo do capital – a nossa pesquisa utiliza como matriz de análise o materialismo histórico-dialético.

Ao contrário de abordagens do conhecimento de caráter gnosiológico⁹, o método crítico dialético de Marx¹⁰, conhecido como materialismo histórico, “não resulta de operações repentinas, de intuições geniais ou de inspirações iluminadas; antes, é o produto de uma longa elaboração teórico-científica, amadurecida no curso de sucessivas aproximações ao seu objeto” (NETTO, 2011, p.28).

Dito isto, caracterizamos a pesquisa ora proposta como exploratória, “tendo como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses” (GIL, 2008, p.41); pondo-se como uma preparação para a pesquisa explicativa¹¹.

Dada a aproximação incipiente com este objeto de estudo, não sendo possível uma definição mais “rígida” do mesmo e atendendo a exigência do corte

⁹Existem duas abordagens do conhecimento em disputa hoje na sociedade moderna, que estabelecem entre si formas opostas de ler e intervir na realidade, uma conservadora (de caráter gnosiológico) e a revolucionária (de caráter ontológico histórico-social). A primeira defende o status quo, ao negar a possibilidade de emancipação humana tal como proposta por Marx, a segunda, inaugurada pelo método crítico dialético de Marx, aponta para a superação da sociedade capitalista burguesa, indicando os limites absolutos gerados pelo movimento do próprio capital. (TONET, 2013).

¹⁰A dialética no sentido marxista, como também no sentido hegeliano, conforme aponta de Paula (1992, p22), mais do que uma concepção de mundo, uma teoria do conhecimento e/ou um método, é “o conteúdo do ser”, que se propõe a conhecer a “coisa em si” (...) “e, nesse sentido, a única forma capaz de captar esse ser, que é dialético, é assumindo a dialética, assumindo suas determinações, que são, basicamente, baseadas na ideia do movimento”.

¹¹Conforme ressalta Raimundo dos Santos (2002, p. 27), as pesquisas explicativas são aquelas que buscam se ocupar “com o porquê dos fatos e fenômenos que preenchem a realidade, isto é, com a identificação dos fatores que determinam a ocorrência, ou a maneira de ocorrer, dos fatos/fenômenos/processos”.

temporal/cronológico para sua realização, propomos o segundo mandato de Dilma e o primeiro ano de governo Temer, buscando apresentar os elementos gerais de ruptura e/ou continuidade na transição do “neodesenvolvimentismo” para o retorno do neoliberalismo ortodoxo, pelos quais a Seguridade Social brasileira vem, nos anos indicados, sendo alvo de constantes ações e propostas de contrarreformas, “delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto” (SEVERINO, 2016, p.132).

Para dar materialidade à pesquisa e para o estudo e apreensão do estado da arte, bem como o seu adequado e rigoroso desenvolvimento, utilizamos como procedimento metodológico uma pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa. A **pesquisa bibliográfica** qualificou-se como indispensável para o processo de investigação deste estudo, pois, o conjunto de materiais selecionados acerca da seguridade social nos possibilitou um maior aprofundamento teórico crítico em relação às determinações que levam ao atual quadro de desmonte. Já a **pesquisa documental** se debruçou sobre materiais de sites oficiais do Governo Federal, sobretudo, mas não somente, da Câmara dos Deputados e Senado, cujas informações colhidas serviram de base para posterior tratamento analítico. Utilizamos como tipo de pesquisa a **abordagem qualitativa** por ser um tipo de abordagem que se preocupa em explicar a complexidade dos fenômenos sociais a partir de uma leitura da totalidade do real, com as suas variáveis, que inclui os dados quantitativos que usualmente acompanham as pesquisas, como assim procedeu.

Organizamos a exposição da pesquisa em quatro capítulos. No primeiro, temos a introdução, apresentando como se deu a aproximação com o objeto de estudo e como nos propusemos a desenvolver a pesquisa. No segundo capítulo, indicamos nosso objeto de estudo, a seguridade social, como uma construção sócio-histórica advinda da luta de classes. Essa discussão inicial nos remete destacar o processo de constituição da “questão social” e o papel do Estado no seu enfrentamento, contextualizando a proteção social nos países centrais desenvolvidos e, também, na particularidade brasileira, o que presume a apreensão da constituição do capitalismo na formação social brasileira que, por sua vez, é determinado pelos marcos históricos do capitalismo mundial.

O terceiro capítulo apresenta de modo panorâmico, uma sistematização do processo de mundialização e financeirização do capital e seus reflexos na estrutura do fundo público e na reconfiguração das políticas sociais. Em seguida, apontamos como as estratégias de desenvolvimento econômico e social se expressam no Brasil, destacando o processo de contrarreforma neoliberal, o social-liberalismo e “neodenvolvimentismo” como importantes mecanismos ideológicos compatíveis com a atual dinâmica de acumulação do capital.

O quarto capítulo concentra seus esforços em trazer uma contribuição própria à temática, ao se propor analisar as determinações e tendências da seguridade social brasileira no quadro recente de ajuste fiscal. Nosso objetivo neste capítulo é expor, de modo aproximativo, primeiro, a processualidade contraditória da crise econômica e política no Brasil, estabelecendo as conexões que ligam as propostas e ações do Governo Federal sobre os rumos da Seguridade Social brasileira e que se qualificam na forma de ajuste fiscal como saldo da crise estrutural do capital e sua necessidade de restauração.

Para construir o último capítulo, realizamos uma **análise documental** que teve como base empírica documentos que compõem seus respectivos planos de governos, no período de Dilma, intitulado “Sob a Luz do Sol: uma agenda para o Brasil” e, no que tange ao plano econômico de Temer, o lançamento do programa “Uma ponte para o futuro”, ao passo que possamos “pinçar das obras escolhidas os temas, os conceitos, as considerações relevantes para a compreensão do objeto de estudo” (MIOTO & LIMA, 2007, p. 41). Também, foi feito um exame minucioso das medidas provisórias apresentadas nesse lapso temporal e que se qualificam como acirramento do ajuste fiscal com inflexões na seguridade social. Por fim, no decorrer da pesquisa, elaboramos algumas sínteses que compõem as considerações finais da presente dissertação.

2 O CARÁTER DE CLASSE DO ESTADO E OS FUNDAMENTOS SÓCIO-HISTÓRICOS DOS MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Este primeiro capítulo parte da perspectiva ontológica do ser social e seu elemento fundante – o trabalho -, com o objetivo de apreender os fundamentos sócio-históricos da “questão social”, da luta de classes e da política social. Para tanto, retomamos a acumulação primitiva como premissa necessária ao desenvolvimento capitalista, destacando as mediações que ligam o surgimento do Estado burguês e seu papel determinante para a formação do padrão de proteção social nos países centrais desenvolvidos e na particularidade brasileira, que, por sua vez, é determinada, também, pelos marcos históricos do capitalismo mundial.

2.1 “Questão Social” e Luta de Classes: fundamentos sócio-históricos da política social

Antes de abordar a particularidade do capitalismo na realidade brasileira, cujo padrão de proteção social adquire características específicas, tendo em vista o papel “periférico” do Brasil no processo de valorização do capital, identificamos como fundamental situar primeiro a “questão social”¹² e a construção das políticas sociais na sua relação dialética com o desenvolvimento capitalista e acirramento do antagonismo de classes.

Buscando esboçar um panorama geral e desmistificar uma suposta naturalização da “questão social”, iniciamos enfatizando que a expressão “questão social” é constitutiva do desenvolvimento capitalista, ou seja, resulta diretamente do movimento simultâneo do processo de acumulação ou reprodução ampliada do

¹²Aqui consideramos “questão social” com o uso das aspas tendo em vista o cuidado na sua adoção, que nasce de uma origem conservadora da expressão e, também, pela problemática de sua concepção ser tratada, por grande parte dos autores da área, como um conceito e não categoria, no sentido marxiano, uma vez que não se pode afirmar a existência real da “questão social” e sim suas expressões (SANTOS, 2012). Dito isto, podemos dizer que a “questão social” trata-se “[...] das expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, do cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão.” (Iamamoto; Carvalho, 1995, p.77). Para maior detalhamento sobre essa discussão, no âmbito do Serviço Social, ver, além de Iamamoto (1995), Santos (2012) e também Netto (1992), dentre outros.

capital¹³, em que a produção de mercadorias, antes destinadas à subsistência das comunidades, passa pela total subordinação ao processo de valorização do capital.

Nas comunidades primitivas, a divisão do trabalho entre homem e mulher era espontânea e o resultado do trabalho individual se constituía como de uso coletivo. Com o advento da propriedade privada, que tem como elemento básico do sistema social a exploração do trabalho, ocorre a divisão de classes – entre senhores e escravos e, posteriormente, entre servos e suseranos – e a divisão do trabalho volta-se para uma produção mercantil, de troca e, com ela, surge o comércio. (ENGELS; 1979, p. 178, 184).

Na nova estrutura da sociedade capitalista madura, “a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 2015, p. 27). A substituição de uma forma de organização social (feudal), por outra (burguesa), sob novas condições de propriedade (individual/particular) e de exploração do trabalho, generalizou a pobreza extrema e imprimiu a este velho fenômeno uma nova configuração, pois, pela primeira vez na história registrada “[...] a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO, 2001, p.43).

A propriedade privada da terra e dos meios de produção por um indivíduo ou família, bem como generalização da moeda (dinheiro) e expansão do comércio, modificou a produção de bens e se fez, pois, acompanhada do empobrecimento generalizado da classe que tem como única propriedade sua força de trabalho. No século XIX, o Estado moderno surge como um “terceiro poder”, situado aparentemente acima da sociedade, para suprimir os conflitos abertos de uma sociedade dividida em classes. Contudo, utilizando-se do poder político para manter a ordem burguesa em funcionamento e, assim sendo, seus privilégios de classe, o Estado moderno não é, “[...] de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; [...]. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um

¹³ Segundo Pereira, [...] “A expropriação do trabalhador rural, ou camponês, assim como a expropriação da terra, nos prévios estágios de formação do modo de produção burguês, pode ser considerado o prelúdio do processo de acumulação tratado na lei geral da acumulação capitalista formulada por Marx, ou do processo de reprodução ampliada do capital” (2016, p.52) como, de fato, expôs Marx (2014, p.785), em seu capítulo XXIV d’O Capital: A chamada acumulação primitiva, diz ele, “uma acumulação que não é resultado do modo de produção capitalista, mas seu ponto de partida”.

determinado grau de desenvolvimento [...]” (ENGELS, 1979, p.191). A formação do Estado se qualifica, historicamente, como uma necessidade econômica e social ao desenvolvimento capitalista.

Ao tempo que o “novo mundo” experimentava um aumento progressivo da riqueza social de um lado – com o advento do progresso técnico no processo produtivo que proporcionou, também, a diminuição da quantidade de horas de trabalho necessário por dia – de outro, registraram-se, contraditoriamente, a intensificação da exploração do trabalho e o aumento crescente da pobreza na sociedade burguesa. O desenvolvimento da força produtiva¹⁴ e aumento do grau de produtividade do trabalho social, explica Marx (2013, p.679), assume uma importante alavanca na acumulação do capital e reflete no recrudescimento da pobreza porque:

Acompanha o barateamento do trabalhador e, portanto, uma taxa crescente de mais-valor, mesmo quando o salário real aumenta. Este nunca aumenta na mesma proporção da produtividade do trabalho. Portanto, o mesmo valor de capital variável põe em movimento mais força de trabalho e, por conseguinte, também mais trabalho. [...] Não apenas se amplia materialmente a escala da reprodução, mas a produção do mais valor cresce mais rapidamente que o valor do capital adicional.

À medida que avançam a acumulação e a concentração que a acompanha, o modo de produção especificamente capitalista reproduz, pois, ainda hoje, de forma crescente e generalizada, as desigualdades sociais, porque essa é a essência da lei geral de acumulação capitalista. O decréscimo do capital variável na composição orgânica do capital gera a expulsão de trabalhadores do processo produtivo e, conseqüentemente, amplia as várias expressões da “questão social”, cuja gênese pode ser datada, segundo Santos (2012), por volta de 1830, como marco do fenômeno do pauperismo. É como desdobramento do antagonismo estrutural entre as classes sociais fundamentais, burguesia e proletariado, que a autora demarca a localização histórica da “questão social”.

¹⁴ Também é uma característica constitutiva do modo de produção capitalista, que determina a luta de classes entre burguesia e proletariado, a alteração contínua da composição orgânica do capital, com o aumento relativo do capital constante, através do investimento crescente no progresso técnico e conseqüente desenvolvimento das forças produtivas, em face das crescentes necessidades de valorização do capital, resultando numa expressiva e inédita produção de riqueza.

Os níveis de concentração de riqueza, exploração da força de trabalho, pobreza, desemprego em massa, que impulsionam, a partir da luta de classes, respostas a serem dadas pelo Estado à “questão social” na forma de políticas sociais, têm como dinamismo o protagonismo da classe trabalhadora e o jogo de interesses do capitalismo, em suas diversas fases de acumulação e expansão: capitalismo concorrencial, a fase imperialista (monopolista) e o capitalismo tardio.

No capitalismo concorrencial, que se estendeu até o último quartel do século XIX (NETTO 2011, p.15), ainda que os teóricos liberais da época interpretassem um Estado forte como sinônimo de uma burguesia fraca, diz Paniago (2011, p.8, 9), “durante os primeiros séculos da luta pela regulamentação do trabalho, o capital, ainda embrionário, utilizava-se da força do Estado para garantir o prolongamento ilimitado da jornada de trabalho”. Com as longas jornadas que resultavam em mortes prematuras, colocando em risco a própria reprodução da força de trabalho, surgem as primeiras medidas de regulamentação do trabalho, com a aprovação das leis fabris inglesas na metade do século XIX, representado por uma luta ‘multissecular’ entre capitalistas e trabalhadores.

Ressaltamos, então, que a intervenção do Estado sobre as sequelas da exploração da força de trabalho era, antes de tudo, uma necessidade básica para preservação do conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo (REIS, 2006).

Para perpetuar a ordem socioeconômica e política burguesa, as classes hegemônicas, tendo o Estado como instrumento de legitimação destas, identificaram, portanto, a necessidade de criar políticas sociais para funcionar ficticiamente na redução das desigualdades, diminuindo com isso, tanto a insatisfação popular, que poderia ameaçar a livre acumulação do capital, quanto reduzir os custos para a reprodução do trabalhador. Assim, se no capitalismo concorrencial a intervenção do Estado na “questão social” se deu de forma pontual, em sua fase monopolista teremos uma intervenção de modo mais permanente na reprodução da força de trabalho, pois:

[...] o curso vital característico da indústria moderna, a forma de um ciclo decenal interrompido por oscilações menores de períodos de vitalidade média, produção a todo vapor, crise e estagnação, repousa sobre a formação constante, sobre a maior ou menor absorção e sobre a reconstituição do exercito industrial de reserva ou superpopulação (MARX, 2014, p.708).

Respondendo por novas formas de dominação históricas, em que a população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação e desenvolvimento capitalista, no século XX, teremos um Estado que Mandel (1982) chama de “capitalista total ideal”, incorporando o papel de administrador das crises econômicas e lutas sociais que possam ameaçar o processo de valorização e acumulação do capitalismo, de onde as políticas sociais se tornam expressão estratégica relevante.

Temos nessa nova fase de ampliação dos horizontes geográficos do capital, a refuncionalização e o redimensionamento do Estado, com o ingresso do capitalismo imperialista, que Lenin (1870-1924) analisa como o estágio superior do capitalismo, período de consolidação dos monopólios, do capital financeiro e da oligarquia financeira¹⁵. Conforme Netto (2011, p.27), para assegurar os superlucros dos monopólios, é justamente nesse momento que o Estado burguês articula de modo mais organizado as funções econômicas e políticas:

Para exercer, no plano estrito do jogo econômico, o papel do “comitê executivo” da burguesia monopolista, ele deve legitimar-se politicamente incorporando outros protagonistas sócio-políticos. O alargamento da sua base de sustentação e legitimação sócio-política, mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, permiti-lhe organizar um consenso que assegura o seu desempenho.

Ainda segundo o mesmo autor, é “a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica (concretização viável do jogo das forças políticas) que a ‘questão social’ se põe como alvo de políticas sociais” (2011, p.29). A mediação política entre a “questão social” e o Estado, instrumentalizada pelas políticas sociais, legitima demandas e pressões da luta de classes, que beneficiam tanto o trabalho quanto atendem as necessidades

¹⁵ Segundo Florestan Fernandes, “os monopólios são frutos da intensificação da concentração e da centralização do capital. A concentração se baseia na ampliação do capital constante na produção, na forma de maquinaria e equipamentos; a centralização do capital se refere à conformação das fusões e aquisições que formarão enormes blocos de capital organizados na grande e típica empresa capitalista, sob a forma de sociedades anônimas. No que toca ao capital financeiro [...] trata das várias formas de capitais integrados em escala mundial, com especial destaque para o papel desempenhado pela fusão do grande capital bancário com o grande capital industrial. A oligarquia financeira é a manifestação concreta do poder dos grandes bancos na era dos monopólios em escala mundial. [...] Cria-se, assim, uma camada parasitária, rentista, da burguesia, que também suga a mais-valia extraída dos trabalhadores empregados pelo capitalista industrial”. (2012, p.17).

do capital. Inicia-se, desse modo, o coroamento da conquista da cidadania¹⁶, uma igualdade formal abstrata perante as leis, período de consolidação política do movimento operário e das políticas sociais. As políticas sociais surgem, portanto, como “[...] instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora¹⁷” (MONTAÑO, 2011, p.39).

No cenário do mercado mundial, enquanto um número considerável de países se encontrava na fase monopolista, outros países, como os da América Latina, ainda viviam de uma economia tipicamente colonial. Conforme Mandel (1982), os monopólios não apenas geraram uma tendência à superacumulação permanente nas metrópoles, como, também, dividiram o mundo em domínios coloniais e esferas de influência sob o controle das potências imperialistas. Sob tais condições históricas, aos países que não passaram pelas etapas iniciais do processo de acumulação do capital, como é o caso do Brasil, incumbiu-se, pois, o papel de reserva de acumulação primitiva para a expansão do capitalismo mundial e, nesse sentido, as políticas sociais serão desenvolvidas nessas regiões de acordo com suas particularidades de formação sócio-histórica e político-cultural.

2.2 Do Estado de Bem-Estar Social à face contemporânea da barbárie

Após o processo de reconstrução econômica e social do período pós Segunda Guerra Mundial, o capital vivenciou uma etapa denominada por Mandel (1982) de *capitalismo tardio*¹⁸, durante a qual o regime experimentou uma onda

¹⁶ A cidadania é um processo histórico de permanentes determinações, surgido na Grécia clássica, nos séculos V-IV, antes da era cristã, que corresponde às primeiras formas de democracia, “é conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva, por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida em cada contexto historicamente determinado” (COUTINHO, 1999, p.02).

¹⁷ Nesse chão histórico, no âmbito da consolidação da cidadania e direitos sociais, apresentam-se as bases do Serviço Social, quando toda a sociedade é regida pela lógica da acumulação, os serviços sociais também passam a ser estruturados como campo de investimentos, como locus de aplicação do capital, “a forma de organização e distribuição dos serviços é subordinada à lógica de crescimento ampliado do capital” (IAMAMOTO, 2013, p.48). Foi a partir da formulação e implementação das políticas sociais, portanto, na passagem do capitalismo concorrencial para a ordem monopólica, após a Grande Depressão (1873 a 1930), que surge o Serviço Social na Europa, como profissão especializada, “ocupando uma posição subordinada na divisão sociotécnica do trabalho, vinculada à execução terminal de políticas sociais” (MONTAÑO, 2011, p. 33).

¹⁸ Mandel (1982) caracteriza o conceito de Capitalismo Tardio como sendo a fase contemporânea do desenvolvimento capitalista, que se inicia com o fim da Segunda Guerra, período da terceira revolução tecnológica, de expansão das grandes corporações multinacionais, de intensificação dos

longa expansiva (apesar de suas crises periódicas cíclicas), que teve como desdobramento histórico a estratégia keynesiana e seu projeto social democrata do Welfare State¹⁹ na Europa Nórdica e alguns países da Europa Ocidental. A partir desse período, houve um alargamento das alternativas de arrecadação e ampliação dos recursos públicos, na qual o Estado:

Fundamentado no referencial teórico keynesiano, teve o papel de impulsionador do crescimento econômico, canalizando o fundo público para o financiamento do capital e para a reprodução da força de trabalho, embasado na lógica de que, para impulsionar a produção, há que se ampliar mercados e preservar um certo poder aquisitivo da população, a fim de viabilizar o consumo de mercadorias e dinamizar a economia. (REIS, 2006, p. 12).

Para viabilizar as políticas keynesianas e suprir a demanda por recursos estatais, foram necessários, aponta Maranhão (2013): a) a geração de empresas estatais produtoras de “excedentes” para cobrir as despesas; b) a criação e elevação de impostos com o objetivo de formar um fundo estatal a ser utilizado aos interesses de acumulação do capital, sobretudo, em períodos de crise; c) a emissão de títulos da dívida pública e os empréstimos tomados com base em futuras receitas fiscais.

As estratégias da doutrina Keynesiana, que estimulou a criação de políticas macroeconômicas, tais como: “a regulação do mercado; a formação e controle dos preços; a emissão de moedas; a imposição de condições contratuais; a distribuição de renda; o investimento público; o combate à pobreza”; tinham como objetivo, não a socialização igualitária da riqueza socialmente produzida, mas a socialização do consumo, condição para a realização das mercadorias e da mais-valia contida nelas e, por consequência, do lucro esperado (PEREIRA, 2002, p.32, 33).

fluxos do capital, marcado pela elevação da taxa de lucro e, conseqüentemente, maior contradição entre relações de produção e forças produtivas. Nessa fase, ancorada na derrota histórica da classe trabalhadora nas décadas de 1930 e 1940, de ascensão do fascismo, a taxa média de lucro é retomada após a crise de 1929, contudo, torna a entrar em crise, passando da onda longa expansionista para a com tonalidade de estagnação, a partir da década de 1960, com evento desencadeador da crise geral 1974/75, conhecido como crise do petróleo. Portanto, para Mandel, o capitalismo tardio caracteriza esse movimento dialético e contraditório de crise, expansão e estagnação do capital, que perpassa a luta de classes.

¹⁹ Podemos caracterizar o Estado de Bem-Estar em três aspectos: “economicamente, se afastou das ortodoxias do puro nexos de mercado e exigiu a extensão da renda e da segurança do emprego como um direito de cidadania. Moralmente, estava destinado a defender as idéias da justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o Estado de Bem-Estar fez parte de um projeto de construção nacional, afirmando a democracia liberal contra o fascismo e o bolchevismo” (ANDERSON, 1994, apud ANTUNES 2013, p.12).

Se o Estado de Bem-Estar oportunizou, por um lado, um período importante de construção da luta de movimentos operários e sociais, referente à consagração jurídica de algumas demandas do trabalho, com a difusão dos sindicatos e manifestação de greves gerais, por outro, as condições de trabalho não sofreram significativas melhoras para o conjunto dos trabalhadores. A diferenciação dos níveis de sindicalização que separavam os direitos dos trabalhadores manuais dos não-manuais manteve grande parcela dos trabalhadores aquém das conquistas da social democracia nos países centrais e geraram uma acomodação do movimento dos trabalhadores em relação ao *status quo*. Como pontua Lessa (2013, p. 100), “os trabalhadores manuais, por exemplo, contavam com salários semanais que variavam de acordo com as horas trabalhadas, enquanto os de colarinho branco recebiam salários mensais fixos, prolongadas licenças de doença, pagamento de feriados etc.”.

Essa diferenciação, por si só, dificultava uma ação conjunta organizada dos trabalhadores, favorecendo sua integração à ordem burguesa e a ampliação do uso da mais-valia, seja pelo aumento da jornada de trabalho ou diminuição do salário, ou mesmo pela adoção de novas tecnologias etc. É importante salientar, pois, que a forma como os direitos sociais foram conduzidos no Estado de bem-estar não se deu de modo igual nos diferentes países que o aderiram. Podemos destacar três grupos básicos de três países que influenciaram em respectivas formações de padrão de proteção social e nas características das políticas sociais:

- 1) social democrata, exemplificado pelos países escandinavos, e que se caracteriza pelo universalismo e por uma importante redução no papel do mercado no âmbito do bem-estar social; 2) o conservador-corporativo, exemplificado pela Alemanha e pela Itália, que se baseia nos direitos sociais, mas que perpetua uma diferenciação social importante, e que envolve efeitos distributivos mínimos; e 3) o liberal, exemplificado pelos EUA, Canadá e Inglaterra, que é dominado pela lógica do mercado (ANDERSEN apud LAURELL, 2002, p. 154).

Mas, de modo geral, durante os trinta anos “gloriosos” (1945-1975) que seguiram à Segunda Guerra Mundial, o modelo de proteção social que mais se expandiu em quase toda Europa indicava um sistema de seguridade social nos

termos propostos pelo plano Beveridge²⁰, um sistema mais solidário, que oferece benefícios básicos e iguais para todos independente de contribuição ou atuação anterior no mercado. Foi a partir das reformas sociais, movida pela mobilização dos trabalhadores frente ao parlamento, que os direitos sociais adquirem status legal e “institui-se prestações de substituições de renda para os momentos de perda da renda derivada do trabalho sob a lógica do seguro, mas também políticas de saúde, assistência, educação, e habitação” (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p. 133).

No capitalismo tardio, as políticas sociais, (fundamentalmente estatais, mas também empresariais), são resultado, pois, de uma espécie de “pacto social”, estratégia para administrar os conflitos de classe e o processo de reprodução capitalista como um todo. E o Estado de Bem-Estar foi, em essência, um modo de estruturação da ordem social capitalista, que surge num apogeu do movimento operário e que dado as novas formas de exploração associados ao trabalho industrial reivindicavam medidas protetoras legalmente geridas pelo Estado, uma vez que a proteção social até então existente se apresentava na forma de filantropia e assistência privada.

As crescentes dificuldades de valorização do capital, sobretudo após a experiência de 1929, fazem do Estado um administrador das crises, no sentido de gerar o máximo possível as “condições gerais de produção”, tanto do ponto de vista das políticas governamentais anticíclicas, quanto no aspecto de manipulação ideológica para “integrar” o trabalhador às demandas do capital, diz Mandel (1982). Como forma de gerir o “pacto social” sem prejuízos à ordem burguesa:

[...] Da mesma forma que o FMI, para destinar empréstimos a um país, exige deste uma “carta de intenção”, onde este último renuncia a certos graus de liberdade e autonomia na orientação da sua política econômica e social, determinando, o primeiro, aspectos centrais da vida político econômica do país, de forma semelhante o Estado (e os organismos representantes das classes hegemônicas), ao aparentar “conceder” os benefícios das políticas sociais [...], pretende a perda de liberdade da população e o controle da vida privada – dentro e fora da fábrica – do trabalhador (MONTAÑO, 2011, p. 41, 42).

²⁰ Conforme Salvador (2010, p.74, 75), “a seguridade social vai tornar-se popular e universal, ainda, durante a segunda Guerra Mundial, a partir do relatório do lorde britânico William Beveridge, que ficou responsável pela formulação de proposta para um dos pilares do Welfare State da Inglaterra – o seguro. [...] O plano Beveridge abrangeu todos os cidadãos, independentemente de renda, sendo, portanto, um plano universal, dividindo a população em relação a sua aplicação nas seguintes classes: empregados, empregadores e profissionais liberais, donas de casa, outros profissionais, pessoas abaixo da idade produtiva (crianças) e aposentados acima da idade produtiva”.

O aumento da intervenção direta do Estado na economia é, portanto, uma resposta às dificuldades crescentes de valorização do capital, de realizar a mais-valia de forma regular, uma vez que houve a substituição da concorrência entre capitais industriais pelos monopólios. Já as políticas sociais, vão sendo desenhadas, principalmente em contextos de crise, distantes de uma perspectiva de totalidade da realidade social²¹ e transformando-se em respostas pontuais focalizadas em refrações fragmentadas da “questão social”. Embora seja visto como conquistas do trabalho, para o campo da luta revolucionária, o compromisso dos partidos social-democratas com uma política reformista levou parte do movimento operário a se afastar de pautas verdadeiramente revolucionárias, diante da ilusória possibilidade de combinar acumulação e níveis de igualdade (BEHRING, BOSCHETTI, 2011).

Os efeitos ilusórios que sugeriam que a velha “questão social” fora solucionada no Estado de bem-estar se desfazem a partir do início dos anos 1970, devido à crise generalizada do capital²², quando as contradições do modo de produção capitalista ao se acelerar significaram uma ruptura com a ampliação do acesso às políticas sociais²³. Estamos nos referindo a uma crise clássica de superprodução capitalista, mais precisamente da recessão generalizada de 1974/75, que Mandel (1982) analisa como a fase típica de queda da taxa média de lucros no capitalismo tardio, cujas causas não se referem simplesmente a uma crise das condições capitalistas de apropriação, valorização e acumulação:

Mas também da produção de mercadorias, da divisão capitalista do trabalho, da estrutura capitalista da empresa, do Estado nacional burguês e da subordinação do trabalho ao capital como um todo. Todas essas múltiplas crises são apenas facetas diferentes de uma única realidade, de uma totalidade socioeconômica: o modo de produção capitalista (MANDEL (1982, p.399).

²¹ A decadência ideológica burguesa, pós 1848, incorpora uma visão recortada, pulverizada da realidade e assim será despolitizado as relações econômicas, com inflexões na forma de intervenção social, entendida a partir de “recortes” da realidade (MONTANÕ, 2011).

²² Mészáros (2011) analisa a crise da década de 1970 como sendo uma crise estrutural, de caráter universal, alcance verdadeiramente global, com escala de tempo contínua, caracterizada como permanente ou rastejante, podendo ser identificada em suas três dimensões fundamentais: produção, consumo e circulação/distribuição/realização, identificada também nas instituições políticas²², razão pela qual se mobiliza a intervenção do Estado nas questões econômicas e sociais, afetando o mundo do trabalho com propostas de reajustes, tanto no âmbito da produção; quanto da reprodução social.

²³ Sob o influxo das ideias liberais, impele-se um movimento que coloca em cheque conquistas fundamentais do trabalho, como forma de fazer com que o ônus da crise que se apresenta por uma situação de superacumulação do capital recaia sobre a classe trabalhadora. Assim, como enfatiza Mészáros (Idem, p. 79), “a influência civilizadora encontra seu fim devastador no momento em que a implacável lógica interna de auto-reprodução ampliada do capital encontra seu obstáculo nas necessidades humanas”.

Como se vê, a crise atual, a qual se arrasta desde meados da década de 1970, caracterizada pela fase de mundialização dos mercados e financeirização das economias, engloba todos os aspectos do processo de sociabilidade capitalista, caracterizando uma verdadeira crise do próprio projeto societário do capital. “O rompimento do círculo perfeito do Estado-Providência, em termos keynesianos, é devido, em primeira instância, à internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista” (idem, 1988, p.12).

Para Mézáros (2011, p.78) “[...] nas condições socioeconômicas cada vez mais instáveis, são necessárias novas ‘garantias políticas’, muito mais poderosas, que não podem ser oferecida pelo Estado capitalista tal como se apresenta no Estado de bem-estar”. De tal modo, não podendo mais ser suprimida, a crise desloca-se para uma esfera ou país diferente, sob a égide da crença dos benefícios da “globalização” e modernização²⁴.

Para recompor o capital em crise na cena contemporânea, as transformações societárias relacionadas ao processo de restauração capitalista (mundialização, reestruturação produtiva e neoliberalismo) registraram, a nível mundial, tanto a intensificação da força do trabalho, quanto o aumento crescente da superpopulação relativa²⁵ e da pobreza, com inflexões na estruturação do fundo público e nas políticas sociais de enfrentamento das expressões concretas da “questão social”.

²⁴ Nesse contexto histórico entram em cena duas estratégias de uma mesma processualidade: o neoliberalismo e a reestruturação produtiva, que intensificam uma série de contradições imbricadas e interdependentes no seio da totalidade concreta.

²⁵ Como explica Oliveira (2010, p, 279), a partir da lei geral, absoluta, da acumulação capitalista, “Marx (1988) define três formas em que a superpopulação relativa se manifesta. A primeira delas ele chama de *flutuante*. Nessa forma, o número de trabalhadores das fábricas, manufaturas, usinas siderúrgicas e minas podem aumentar ou diminuir, aumentando o número de empregados, porém não na mesma razão do aumento da produção. A outra forma seria a *constante* migração do campo para a cidade, principalmente quando a agricultura introduz técnicas capitalistas e expulsa milhares de trabalhadores rurais que, por não encontrarem postos de trabalho na agricultura, voltam-se para as cidades em busca de oportunidade de trabalho, formando um excedente de trabalhadores também na área rural. Por último, tem-se a forma estagnada da superpopulação relativa representada pelos trabalhadores irregulares, cuja ocupação não se insere nem na grande indústria, nem na agricultura. São os trabalhadores supérfluos, precários e temporários, mas que contribuem para a lógica da acumulação, pois pressionam o contingente de trabalhadores excedentes para cima. A *superpopulação relativa estagnada* divide-se em três grupos, os aptos para o trabalho, os filhos e órfãos dos indigentes e os incapazes para o trabalho. É nesta fração da classe trabalhadora que se expande com maior rapidez a pauperização e a miséria. Mas é também parte essencial para o aumento da riqueza capitalista”.

Os problemas fundamentais postos pela ordem do capital no tardo-capitalismo se expressam justamente no trato que vem sendo conferido à “questão social”, através das políticas sociais. Passamos de um Estado de Bem-Estar Social para a defesa de um “Estado penal”, diz Netto (2010, 24), vivemos em tempos de barbárie, cuja face se representa pela “[...] articulação orgânica de repressão às ‘classes perigosas’ e assistencialização minimalista das políticas sociais dirigidas ao enfrentamento da ‘questão social’.

Com a diminuição da ação reguladora do Estado burguês, rompe-se o “pacto social” que sustentava o Welfare State e começa um articulado programa de retirada das coberturas sociais públicas. Atrelada à hipertrofia da dimensão/ação repressiva do Estado burguês, cresce outra dimensão, coesiva e legitimadora: o novo assistencialismo, a nova filantropia, pautada nas chamadas “parcerias público-privado”, continua o autor:

Já não se está diante da tradicional filantropia (de base confessional e/ou laica) que marcou os modelos de assistência social que emergiram no século XIX nem, muito menos, diante dos programas protetores ou de promoção social que vieram a institucionalizar-se a partir do Estado de bem-estar social. A política social dirigida aos agora qualificados como excluídos se perfila, reivindicando-se como inscrita no domínio dos direitos, enquanto específica do tardo-capitalismo: não tem nem mesmo a formal pretensão de erradicar a pobreza, mas de enfrentar apenas a penúria mais extrema, a indigência – conforme seu próprio discurso, pretende confrontar-se com a pobreza absoluta (vale dizer, a miséria) NETTO, 2010, p.05).

Partindo desse panorama, para analisar as políticas sociais no Brasil, no complexo processo de produção e reprodução das relações sociais capitalistas, nos propomos a discutir a particularidade do desenvolvimento capitalista brasileiro, mediante sua estrutura econômica, política e sociocultural, enquanto determinações que interagem dialeticamente. Vejamos, portanto, como a inserção subordinada do Brasil na mundialização do capitalismo refletiu no perfil da proteção social.

2.3 A particularidade da forma concreta de capitalismo no Brasil e a proteção social brasileira

No Brasil, não tivemos uma expansão de uma economia estruturada no modelo clássico do capitalismo nos países desenvolvidos; não houve uma revolução burguesa de cunho nacionalista ou democrático, como a que possibilitou aos países centricos obter um significativo crescimento econômico e vivenciarem o modelo de

proteção social do Estado de Bem-Estar, muito pelo contrário, ao longo da nossa história, afirma Maranhão (2013, p.266), “a construção do fundo público se delineou de forma restritiva – tanto no que tange ao financiamento, como também aos gastos sociais” -, logo, o primeiro esboço de proteção social no Brasil se manteve muito aquém dos demais modelos experimentados na Europa.

Situando o Brasil no processo de acumulação primitiva do capital, sua colonização e de conseqüente situação de dependência econômica, intelectuais como Caio Prado Jr. e Celso Furtado foram pioneiros na aplicação do materialismo histórico à realidade brasileira²⁶. Os dois autores analisaram em suas obras na área da economia política, que a desigualdade sócio-econômica entre os países não é fruto de leis naturais, e sim resultado de desigualdades historicamente construídas a partir de determinadas relações econômico-sociais do capitalismo mundial.

A colonização da América Latina e, conseqüentemente, do Brasil, por oferecerem produtos (em especial matérias-primas) para a produção e comercialização de mercadorias e seu modelo de produção escravista exerceram um papel de poderosas alavancas de concentração de capitais, compondo a lógica própria do capitalismo emergente. Conforme Furtado "(...) sendo uma plantação de produtos tropicais, a colônia estava integrada nas economias européias, das quais dependia". Totalmente dependente, sem autonomia para competir no mercado, tratava-se de um “simples prolongamento de outros maiores”. Esse traço colonial aponta que o sistema econômico no Brasil é, pois, desde sua gênese, dependente das flutuações do mercado internacional. Conforme Ianni (1974, p. 132), a dependência estrutural acontece quando um país “economicamente ‘menos desenvolvido’ tende a adotar (ou ser levado a adotar) as decisões de política econômica e financeira tomadas pelo país ‘mais desenvolvido’”.

Como explica Mazzeo (1988), corroborando com a tese inicial de “subalternidade” do Brasil, nas decisões econômicas, mesmo após a proclamada independência, que ocorreu devido à crise do mercantilismo e emergência de uma nova fase do capital (industrial/monopolista), não alterou-se em nada a estrutura produtiva nacional e, assim sendo, suas relações sociais de produção. Rompe-se

²⁶ A saber, em 1954, dois livros fundamentais para a economia política brasileira foram publicados: Economia Brasileira, de Celso Furtado, e Diretrizes para uma Política Econômica Brasileira, de Caio Prado Júnior.

com Portugal, mas não com a estrutura colonial. No Brasil, para a burguesia tipicamente agrária, o liberalismo era aceito apenas no que se refere ao livre comércio, a não ruptura com a estrutura escravagista, o perfil de exportação mercantil, tornaram-se obstáculo a qualquer progresso de desenvolvimento industrial, restando-o a condição de economia subordinada e dependente dos pólos centrais da economia mundial, que o mesmo autor denomina um caminho “via prussiano-colonial”²⁷:

Em realidade, a modernização do aparelho do Estado, em relação ao contexto mundial, é efetivada com o objetivo de manter os fundamentos coloniais de sua organização produtiva. A burguesia brasileira, ao contrário da alemã, cede seu poder econômico para manter seus privilégios políticos, tendo sua autonomia limitada pelos interesses do capitalismo britânico (MAZZEO, 1988, p.21).

Dessa forma, a criação do Estado nacional acabou moldando um Estado moderno “antidemocrático”, uma vez que, centrado nas atividades primário-exportadoras e centralizado no trabalho escravo e na dominação patrimonialista, não se permitiu a gestão democratizada do poder, que ficou atrelado às elites locais, contribuindo decisivamente para o aguçamento da desigualdade social no país. Mesmo após o processo de urbanização, com o surgimento dos estratos sociais intermediários, depois denominados de classe média emergente, diz Fernandes (1975, p.161), a modernização e a democratização continuaram sendo meros instrumentos de interesses particularistas e “[...] ficaram entregues a uma obscura missão histórica, de fiadores da perpetuação crônica do ‘poder conservador’ e dos privilégios estamentais mais odiosos [...]”.

Para Oliveira (2013, p.111), o padrão primitivo da agricultura brasileira da época e a persistência de formas de economia de subsistência no âmbito da cidade, interagem dialeticamente e funcionalmente para o desenvolvimento moderno do país. A construção e combinação dual entre o moderno, representado pela indústria,

²⁷ A gênese da burguesia no Brasil, que chega com a corte portuguesa em 1808, era mercantil e débil, não tinha um projeto nacional e democrático, mas um projeto associado aos polos centrais do capitalismo. Em meio a um período que o mercantilismo vinha perdendo espaço para a constituição do capitalismo industrial, o Brasil herda uma estrutura colonial decadente. Torna-se uma burguesia bonapartista colonial cabocla, porque segundo Mazzeo (1988), não passa por nenhuma revolução burguesa, dá um golpe de Estado pra manter uma economia subalterna e associada ao imperialismo, ou seja, sua modernidade é desenvolvida na subalternidade, se insere subalternamente na economia do capitalismo internacional.

se alimentando do atrasado, a agricultura, culminou na tendência à concentração de renda na economia brasileira, ou seja, “uma distribuição desigualitária no campo somada à distribuição desigualitária na cidade conformariam um padrão global de distribuição de renda cuja desigualdade seria mais acentuada que no caso dos países capitalistas maduros”.

A debilidade do mercado interno brasileiro, isto é, debilidade de não ter construído os pilares do modo de produção especificamente capitalista para uma acumulação primitiva, diz Caio Prado (1954, p. 129), não permitiu “a luta pela conquista e alargamento dos mercados que constitui o grande estímulo progressista das empresas capitalistas e o responsável principal do vertiginoso desenvolvimento da indústria moderna”. Tão pouco havia possibilidade de, por meios democráticos, lutar por mudanças significativas que pudesse melhorar as condições de vida da classe trabalhadora, como alguma legislação de coibição dos excessos de exploração do trabalho, no campo e/ou na cidade, devido o predomínio de uma longa tradição política autoritária, de modelo oligárquico, patrimonialista e burocrático, acrescida da criminalização dos movimentos contestatórios.

Conforme Fontes (2010), em suma, a burguesia brasileira resulta, nesse contexto, de inúmeras contradições, dentre as quais, a necessidade permanente de adequar-se ao capital imperialista para manter sua dominação no âmbito do território nacional. Assim, a classe dominante do país dependente se beneficia dessa relação e em contrapartida torna-se executiva da própria dependência.

Contudo, embora existam esses traços antidemocráticos que fragilizam a luta pelos direitos, não se pode ignorar a efetiva irrupção de lutas populares significativas no Brasil, com três períodos cruciais para a luta classista, “impulsionada por forte reivindicação igualitária e democratizante: 1920-35, 1955-64, 1975-89 (FONTES, 2010, p. 315).

Esses processos contestatórios deixaram fulcros importantes para a constituição de um primeiro esboço de proteção social no Brasil, que tem como marco institucional o seguro social promulgado pelo Presidente Artur Bernardes, Lei nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923, de autoria do Deputado Eloy Chaves. Com esta lei, instituiu-se o sistema de Caixas de Aposentadorias e Pensão (CAPs)²⁸ que,

²⁸ “Ao final de 1932, existiam 140 CAPs com quase 19 mil segurados ativos, 10.300 aposentados e aproximadamente 8.800 pensionistas. Entre as prestações oferecidas aos segurados das CAPs, constavam, além das de natureza previdenciária, a assistência médica e o fornecimento de

nesse momento, atendia apenas aos trabalhadores ferroviários e, posteriormente, aos marítimos e estivadores²⁹.

Um aspecto característico na trajetória de expansão e consolidação de direitos sociais e trabalhistas no Brasil é o distanciamento da perspectiva de universalidade, uma vez que segregava, sobretudo, os direitos entre trabalhadores rurais e urbanos. No Brasil, assim como no âmbito do desenvolvimento econômico, se configurava um sistema dual de acesso às políticas sociais, para quem pode e quem não pode pagar, diz Behring e Boschetti (2011), característica que nos aproximava mais do sistema norte-americano de proteção social que do próprio Welfare State Europeu. Contudo, houve pequenos avanços na década de 1930 com a posterior substituição ao sistema fragmentário da CAPs. Sob pena de que, entregues à própria sorte, a classe trabalhadora pudesse inviabilizar o “progresso” no Brasil.

Foram fundados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), congregando o conjunto dos trabalhadores de um dado ofício ou setor de atividade. O primeiro Instituto, destinado aos funcionários públicos federais, foi criado em 1926, mais tarde denominado Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). O último a ser criado foi o dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP), em 1953 (MERCADANTE, 2002, p. 237).

No modelo IAPs, a vinculação dos filiados passa a ser por categoria profissional e não mais por empresa, algo que dificultava a abrangência do conjunto de profissões correlatas em torno de unidades previdenciárias de âmbito nacional. Ao invés de ser organizados e administrados por empresas, o Estado passou a ser o gestor dos institutos (OLIVEIRA, et al. 1994, p.2).

medicamentos. Mas havia grandes diferenças entre os planos de benefícios, porque inexistiam regras comuns de funcionamento técnico e administrativo. Cada órgão estabelecia seu regulamento, que refletia parcialmente os anseios de cada segmento da classe trabalhadora e dependia da capacidade de receita disponível por meio das contribuições”. A partir de 1949, no âmbito da assistência à Saúde, durante o segundo governo Vargas, inova-se o atendimento com a criação do Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência (SAMDU). É inovador porque até então o atendimento médico domiciliar no setor público era inexistente, comum apenas na prática privada, também há inovação no atendimento universal apesar de limitado aos casos de urgência (MERCADANTE, 2002, p.237).

²⁹ O planejamento de financiamento das CAPs era tripartite: “os empregados contribuíam com um percentual sobre seus vencimentos (inicialmente 3%), o empregador com um percentual da renda bruta anual da empresa (1%), não podendo nunca o volume total de sua contribuição ser menor que a dos empregados”. Já o Estado, a contribuição advinha dos recursos provenientes dos serviços prestados pelas empresas sob a forma de uma taxa adicional contida nas caixas (OLIVEIRA, et al. 1994, p.2).

Temos no governo Vargas³⁰, pois, em meio à restrição dos direitos civis e políticos, a criação de algumas mudanças importantes para o trabalho, que marcaram o período das décadas de 1930 e 1940. Como principais direitos conquistados têm-se: a obrigatoriedade da carteira profissional para os trabalhadores urbanos, a definição da jornada de trabalho de oito horas, o direito a férias e a lei do salário-mínimo. No entanto, isto decorreu marcado pela ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos dos cidadãos por parte das elites econômicas, integrando uma marca da nossa formação sócio-histórica, fato imprescindível para pensar a configuração da política social no Brasil (BEHRING, BOSCHETTI 2011, p.73).

A introdução das leis trabalhistas não significou meras concessões ao trabalho, sua criação foi antes de tudo fundamental para manter sob controle as forças do trabalho, assegurando a consolidação e expansão do primeiro “modelo” industrial de acumulação brasileiro, associado aos interesses de expansão do capital estrangeiro no país, sobretudo, americano. Através de sua política trabalhista, Vargas buscava controlar as greves e os movimentos operários, ao passo que dava continuidade a trajetória brasileira de heteronomia, pois, precisamente, este era o papel do Estado, “institucionalizar” as regras do jogo, aponta Oliveira (2013).

Em 1960, entre avanços e retrocessos para o trabalho, é aprovado a Lei Orgânica da Previdência Social, Lei nº 3807 de 26 de agosto, e dado a crescente diversificação na qualidade dos serviços prestados, que variavam entre os institutos, é criado, em 21 de novembro de 1996, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPs).

É importante destacar que, enquanto a ordem do capital sofre uma drástica redução de suas taxas de lucros, eclodindo uma crise generalizada, a qual reflete na desconstrução do modelo de Welfare State em vários países, contraditoriamente, no Brasil, em pleno regime militar, houve um forte incremento de direitos para a classe trabalhadora, por meio da “seleção expansiva” de alguns serviços sociais. Como forma de conter a resistência organizada da sociedade que não legitimava aquela ordem, resume Mota:

³⁰ No Brasil, em particular, como reação à crise mundial de 1929, se inicia um longo processo de industrialização, no período de 1930 a 1954, que vai de Vargas a Juscelino Kubitschek, sob o desenrolar do chamado “desenvolvimentismo”, termo que remete às teorias cepalinas latino-americanas.

[...] Assiste-se no Brasil, sob os auspícios do regime militar e do milagre brasileiro, a uma relativa ampliação das políticas de seguridade social, como é o caso do FUNRURAL, da renda vitalícia para os idosos, do aumento do teto do benefício mínimo, além da abertura da previdência social para os trabalhadores autônomos e empregados domésticos e da ampliação da assistência médico-social (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986 apud MOTA, 2000, p. 139).

Apesar da maior parte da rede de proteção social permanecer sob a lógica contributiva, a partir de então há uma resposta redistributiva voltada ao atendimento das expressões da “questão social”, integrando de forma mais concreta o conceito de proteção social em decorrência da contribuição da sociedade como um todo via trabalho, como no caso do Funrural, “cujo financiamento advém da tributação das empresas na área urbana (que repassam o valor da tributação aos consumidores dos produtos) e não diretamente do beneficiário, como os demais direitos previdências”. Na área da saúde, no entanto, a expansão do atendimento médico, vinculado ao INPS, se conjugou a graus elevados de privatização, seja pela forma de transferência direta ou indireta de serviços para o setor privado, que ocorre em meio à estagnação de investimentos públicos na infraestrutura de hospitais (SANTOS, 2012, p.156).

Foi nesse período, no entanto, que a política social se integrou de fato ao conjunto de políticas de governo, uma intervenção estratégica que legitima o modelo de desenvolvimento econômico em andamento. Com a adoção de uma política externa benéfica aos grupos financeiros e monopólicos, de onde é possível identificar medidas ortodoxas para o combate à inflação, traziam atrelados ao chamado “milagre econômico” o aumento do custo de vida da população brasileira, cujas manifestações contrárias eram neutralizados via ação repressiva do Estado. Ou seja, ao mesmo passo em que se impulsionavam políticas públicas “as metas econômicas do governo federal não só conviveram com precárias condições da maioria da população brasileira, como ainda permitiram ocultá-las, através da febre desenvolvimentista” (VIEIRA, 1995, p 127).

Pode-se dizer que no período pós-1964, mesmo aproximando o Brasil de uma “industrialização pesada”, com a introdução de novas tecnologias da chamada segunda Revolução Industrial, a “ausência de suas revoluções preliminares, no plano político e cultural, mantivera, relações entre capital e trabalho distantes dessa

modernização, que tem na democracia um importante componente civilizatório” (SANTOS, 2012, p. 150).

Na década de 1970, mais especificamente no contexto que Ernesto Geisel assume a presidência, em 1974, a política econômica que pretendeu, de um lado, oferecer maiores investimentos em setores públicos para a substituição de importações, de modo a tornar a economia menos dependente, vai, por outro lado, agravar de sobremaneira as condições de vida dos trabalhadores empregados e o endividamento do país, devido uma política de “arrocho salarial” e empréstimos submetidos a taxas de juros flexíveis, oscilando com as condições do mercado. Em suma, apesar do aparente crescimento brasileiro, sintetiza Oliveira:

[...] Foi na ditadura militar que se formou o tripé desenvolvimentista: empresas estatais-privadas nacionais-multinacionais. Uma parte notável do excedente tomava o rumo do exterior no pagamento da dívida, com o que se encaminhou, já nos anos 1980, para uma crise da dívida externa que marcou todo o período e tornou quase sem eficácia econômica a redemocratização política operada após o encurralamento da ditadura, afinal afastada em 1984 (2006, p.26).

A década de 1980, após um período de forte repressão aos movimentos sociais, caracteriza-se pelo clima de lutas em prol da ampliação dos direitos sociais e pela reforma democrática do Estado brasileiro, resultando, ao longo de embates no campo político e social, na aprovação da Constituição Federal de 1988 que cria, finalmente, com a participação popular, um sistema de Seguridade Social brasileiro destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência.

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), “em sentido geral e particular, a seguridade social deve ser interpretada como um bem social, e não uma mercadoria ou mero instrumento de política econômica ou financeira do Estado” (apud BRASIL, 2013, p. 30). Partindo desse pressuposto, a OIT, através da Convenção Concernente às Normas Mínimas para a Seguridade Social, conhecida como Convenção 102, adotada em Genebra, em 28 de junho de 1952, estabelece que o sistema de seguridade social, ainda que varie de acordo com as condições e circunstâncias de cada país, em termos do seu conteúdo jurídico, é a proteção que consiste em direitos assegurados pelos Estados quanto à cobertura social de uma série de políticas públicas contra privações econômicas e sociais, que envolve atenção à saúde, velhice, proteção quanto ao desemprego, assistência médica nos

casos de acidente de trabalho ou enfermidade profissional, maternidade, deficiência e de ajuda a famílias com filhos (OIT, 1952)³¹.

Com base nesse entendimento, no âmbito da proteção social brasileira, os principais avanços introduzidos a partir da CF/1988 e apresentados no Quadro 1, a seguir, podem ser visualizados em seus respectivos artigos 1º e 3º (Princípios Fundamentais); artigos 7º a 11 (Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II, dos Direitos Sociais); artigo 165 (dos Orçamentos, parágrafo 5º) e artigos 193 a 204 (Da Ordem Social, Capítulos I e II, da Seguridade Social).

Quadro 1– Principais Avanços no âmbito da Seguridade Social pós Constituição de 1988:

SAÚDE	<ul style="list-style-type: none"> - A Universalização do acesso à saúde; - A descentralização do processo decisório para as esferas estadual e municipal; com participação social; - A Constituição do Sistema Único de Saúde (SUS);
ASSISTÊNCIA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - O estabelecimento da Assistência Social, pela primeira vez, como política pública; - A Descentralização político-administrativa na definição das ações governamentais na área social, articulado a um modelo democrático participativo; - A criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC);
PREVIDÊNCIA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - A extensão aos trabalhadores rurais de benefícios antes restritos aos urbanos; - A redução da idade em cinco anos, para aposentadorias rurais;

³¹ Cabe destacar, a adoção do conceito de seguridade social no Brasil se deu com muito atraso. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, firmada em 1948, no artigo 85, já estabelecia o direito à seguridade social como direito de todos os povos. Ademais, o reconhecimento das normas mínimas de seguridade social estabelecidas pela OIT em 1952 só foi aprovada no Brasil em 19 de setembro de 2008, através do Decreto Legislativo nº 269, ratificado em 15 de junho do ano seguinte.

	<ul style="list-style-type: none"> - O piso de um salário mínimo para todos os benefícios; - O cálculo dos benefícios com base nos últimos 36 meses de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês; - A pensão por morte para homens; - O 13^a benefício para aposentados e pensionistas tendo por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.
--	---

Fonte: Oliveira; Oliveira; (2011, p. 22).

Como podemos notar, a Seguridade Social no Brasil conflui com dois modelos de proteção social predominantes nos países centrais: o modelo Beveridgiano, destinado a assegurar direitos relativos à política de Saúde e de Assistência Social – ambas sem contribuição prévia - e o Bismarckiano³², que compreende a Previdência Social³³ – de caráter contributivo.

Os princípios que orientam a política de Seguridade Social estão explicitados no Art. 194 da Constituição: a) universalidade da cobertura e atendimento; b) uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos; c) seletividade e distributividade na prestação de serviços; d) irredutibilidade no valor dos benefícios; e) diversidade da base de financiamento estruturada em orçamento da Seguridade Social (autônomo); f) equidade na forma de participação no custeio; e g) caráter democrático dos seus subsistemas (previdência, saúde e assistência).

³² Se a Alemanha foi pioneira em oferecer a proteção social como política de Estado, a Inglaterra foi a grande propulsora da sua planetarização, através do chamado Relatório Beveridge, de 1942, que passou a ser implementado em 1945 no Reino Unido. A grande novidade foi reconhecer a responsabilidade e a obrigação de toda a sociedade em garantir a proteção social aos trabalhadores, o que marcou a noção de seguridade social no plano internacional (BRASIL, 2013, p. 17). Esses dois modelos pioneiros de proteção social, Bismarckiano na Alemanha, e o beveridgiano na Inglaterra, possuem em comum a proposta de assegurar aos trabalhadores e suas famílias, uma estabilidade socioeconômica em situação de perda de renda.

³³ Ressalte-se que a política de combate ao desemprego, sob a forma de seguro (seguro-desemprego), também foi inscrita no texto constitucional como parte da política previdenciária, sendo executada institucionalmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – por meio do Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (GRAVINIS; GAUBERT, 2016, p.23).

Já a proposta de orçamento da Seguridade Social³⁴, situada no orçamento público brasileiro, que tem como modelo orçamentário três instrumentos de leis fixados por iniciativa do Poder Executivo, quais sejam: (I) o plano plurianual - PPA; (II) as diretrizes orçamentárias - LDO; e (III) os orçamentos anuais – LOA, segundo o inciso § 2, do art. 195, será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, respeitando as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, da qual integram as metas fiscais:

Em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes - e de riscos fiscais - onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (GRAVINIS; GAUBERT, 2016, p.208).

A nosso ver, reduzir o orçamento da seguridade social ao planejamento orçamentário reflete uma estrutura pouco transparente de fontes e uso, relativo ao compromisso constitucional com os direitos sociais e deveres fiscais. Esta condição significa brechas nas leis para a subtração de recursos da seguridade social por meio de instrumentos de desvinculação.

Se a tentativa tardia de construir e implementar um modelo efetivo de “Estado de Bem-Estar social brasileiro” já se configurava como um grande desafio para o campo da cidadania, dada a sua formação sócio-histórica retrógrada, manter as fontes de financiamento da seguridade social no contexto de contrarreforma neoliberal³⁵ nos termos da lei, coerente com seus objetivos, impedindo que seus recursos sejam utilizadas para outras finalidades, se constituiu na década de 1990

³⁴ Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (EC no 20/98, EC no 42/2003 e EC no 47/2005) I–do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II–do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III–sobre a receita de concursos de prognósticos; IV–do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

³⁵ Behring (2008) identifica como um processo de “contrarreformas neoliberais do Estado”, os avanços que se confluem num retrocesso com a crescente privatização e mercantilização dos direitos sociais.

num cenário desfavorável para a possibilidade de implementação da agenda universalista e redistributivista pactuada na CF/88, como observaremos no capítulo a seguir.

3. CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: A RECONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DE CRISE E CONTRARREFORMA NEOLIBERAL DO ESTADO BRASILEIRO

O capítulo três se propõe a situar, no curso do movimento histórico, a reconfiguração das políticas sociais em face da mundialização/financeirização do capital, da crise estrutural e do neoliberalismo. Na particularidade brasileira, nos debruçamos em apontar como as estratégias de desenvolvimento econômico e social se expressam no âmbito da seguridade social, perpassando pelo processo de contrarreforma neoliberal, o social-liberalismo e o “neodenvolvimentismo”, como uma relação dialética compatível com a atual dinâmica de acumulação do capital.

3.1. Transformações societárias contemporâneas: mediações necessárias entre a mundialização/financeirização, dívida pública e política social

No capitalismo contemporâneo, desde meados da década de 1970, dado o esgotamento da alternativa fordista e do modelo de Estado intervencionista keynesiano, há uma busca incessante para estabelecer um novo padrão de acumulação. Esse processo se expressa por uma etapa histórica do capital marcada, principalmente, pela reestruturação produtiva e mudanças na organização do trabalho, bem como, o forte predomínio do capital financeiro em detrimento do capital produtivo, com o surgimento/fortalecimento de novos atores do capital fictício (fundos de investimento, de pensão e seguradoras). E disso decorrem, necessariamente, mudanças na ação econômica e social do Estado com o advento do neoliberalismo, provocando importantes reconfigurações na luta de classes.

Num cenário de mundialização e financeirização do capital, que tem no movimento de consolidação dos monopólios o seu sustentáculo, todos esses aspectos revelam uma fase que exprime os limites históricos do capital no processo de acumulação. Para Chesnais (1996, p14), a mundialização do capital resulta propriamente de dois movimentos conjuntos que, embora sejam distintos, se interligam:

O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase ininterrupta que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e

democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan.

No período “clássico” do imperialismo, ou seja, a primeira fase do processo de financeirização do capital, a qual remonta aos séculos XVII e XVIII - do ponto de vista da história da economia -, o crescimento dos mercados financeiros se deu gradativamente, assumindo uma relação diferenciada e hierarquizada entre os países, como resume Lênin, (2012, p.44):

1) De 1860 a 1870, o grau superior, o ápice de desenvolvimento da livre concorrência. Os monopólios não constituem mais do que germes quase imperceptíveis; 2) depois da crise de 1873, longo período de desenvolvimento dos cartéis, que ainda constituem apenas uma exceção [...]; 3) auge de fins do século XIX e crise de 1900 a 1903: os cartéis passam a ser uma das bases de toda a vida econômica. O capitalismo transformou-se em imperialismo.

Se nos primórdios do capitalismo a operação fundamental dos bancos³⁶ era ser intermediário nos pagamentos, com as fusões dos bancos pequenos pelos grandes e, posteriormente, a fusão inevitável dos capitais bancários e industrial, assumindo outras funções financeiras, origina-se o capital financeiro e a oligarquia financeira.

O objetivo do sistema financeiro internacional é a “alocação de recursos em nível mundial, ajuste das contas externas, financiamento do crescimento econômico, negociação de moeda estrangeira e financiamento das transações comerciais”. (GONÇALVES; 1997, p. 254). Estruturalmente, “a subordinação mais lucrativa e ‘cômoda’ para o capital financeiro é uma subordinação tal que traz consigo a perda da independência política dos países e dos povos submetidos” (LÊNIN, 2005, p. 82). Por isso mesmo, para perpetuar o poder dos monopólios, “os bancos criam, por exemplo, sociedades especiais de pesquisa técnica, de cujos resultados só aproveitam, naturalmente, as empresas industriais ‘amigas’”. (LÊNIN, 2012, p.72),

³⁶ Inicialmente, provocado pelas negociações das dívidas de guerra, a Holanda e Inglaterra foram os países pioneiros do sistema de tributação e criação de bancos públicos “responsáveis pela administração conjunta da dívida pública soberana, na forma de bônus do Estado, e da dívida privada, na forma de letras de câmbio”, transformando a base de um sistema de crédito associado à moeda nacional com valor de circulação internacional, na época, a libra inglesa, hegemônica em todo mundo até o século XX (FIORI, 2014, p.117).

Ao passo que se substitui a concorrência intercapitalista pelos conglomerados monopólicos, as gigantescas associações que partilham entre si os mercados, são conduzidas, por assim dizer, contra sua vontade ou sem consciência disso, para uma nova ordem social, em que a dominação dos cartéis passa a eliminar toda e qualquer concorrência, se valendo de diversas artimanhas, habitualmente, e em regra geral, com base na especulação³⁷. Com a garantia dada pelos recursos informacionais de comunicações instantâneas entre agentes econômicos, experimentamos uma predominante busca para “ganhar dinheiro” sem sair da esfera financeira, sob a forma de “juros provenientes de empréstimos, dividendos e de outros pagamentos recebidos a títulos de posseção de ações e, enfim, dos lucros nascidos das especulações bem-sucedidas³⁸” (CHESNAIS, 2005, p.20).

Demarcando a segunda etapa do processo de mundialização do capital, quando a taxa média de lucro começa a cair, a partir do final dos anos de 1960, em busca de rentabilidade dá-se início na Europa um processo de liberalização do comércio, nos governos Thatcher e Reagan. Nesse momento histórico abriu-se a possibilidade da produção se dividir entre mais países, primeiramente com filiais integradas às transnacionais, em seguida com a subcontratação de pequenas e médias empresas. O uso de tecnologia da informação e da comunicação permitiu o incremento da mais-valia, redução dos custos de transporte e “a apropriação de valor das empresas subcontratadas (como uma das formas de “lucros da circulação”)”. A consequência disso está na tendência ao recurso das transnacionais em geral à terceirização, culminando numa maior exploração do trabalho. (LAPYDA, 2016, p. 236).

³⁷ Dada a livre mobilidade de capitais puramente especulativos (capitais voláteis), os Estados nacionais são diretamente impactados pelo redimensionamento do modo de estruturação da economia mundial, a depender, principalmente, do grau de “abertura econômica ou de internacionalização da produção desse país e inversamente proporcional à capacidade do governo de implementar políticas de prevenção ou de resistência na economia nacional” (GONÇALVES, 1997, p. 253).

³⁸ As transações financeiras, digo, operações situadas na esfera da circulação, além de contribuírem para a marginalização dos países excluídos dos processos que o comandam, reforçam a fetichização do dinheiro, ou seja, possuem um caráter, nesse sentido, nitidamente especulativo e seus ganhos são extraídos sobre valores “imaginários”. Apesar de na sua aparência apresentar-se de forma autônoma, o sucesso das transações financeiras realizadas depende amplamente da mediação da esfera da produção, de onde reside a sua grande contradição. O capital portador de juros tem a função de, a partir de um capital anteriormente acumulado, contribuir para a acumulação produtiva, na medida em que ele (capital portador de juros) só se afirma como tal se o dinheiro emprestado for, realmente, transformado em capital e se produzir um excedente, do que o juro é uma parte (MARX, 1984, p. 285).

Em termos de fluxo de capitais no processo de internacionalização e mundialização do capital, Chesnais (2005) aponta três pontos cruciais (2005): i) o IED (investimento externo direto), no quadro dos mercados privados das multinacionais; ii) a reorganização dos grupos industriais em “empresas-redes”, valendo-se de complexas modalidades de terceirização e; iii) a formação de oligopólios mundiais, constituídos, sobretudo, por grupos americanos, japoneses e europeus (tríade) que cooperam entre si os espaços privilegiados de concorrência.

Importa destacar, também, que nesse novo regime de acumulação financeira, segundo o mesmo autor (2005), foram os fundos de pensão³⁹ os principais beneficiários das políticas de desregulamentação monetária e financeira, em grande medida, devido à livre aplicação da poupança coletiva dos trabalhadores nas bolsas de valores mundiais (ações, bônus, títulos públicos,) ou por meio da participação acionária em empresas transnacionais.

Ao lado dos demais investidores institucionais, os fundos de pensão por concentrarem elevados volumes de recursos, tornaram-se acionistas de diversos grupos econômicos em todo mundo, chegando a participar ativamente dos Conselhos Administrativo e Fiscal, fazendo valer, dessa forma, seus interesses enquanto proprietários (SANTANA, 2017).

A dominação de países imperialistas no regime de acumulação financeira mundial refere-se, nesse sentido, a práticas de exploração das condições geográficas que lhes sejam favoráveis para a acumulação de capitais, ou seja, “a riqueza e o bem-estar de territórios particulares aumentam à custa de outros territórios” (HARVEY, 2013, p.35). Dessa forma, o movimento de mundialização é, pois, excludente e tendente à marginalização dos países em desenvolvimento.

Para além da já citada posição econômica desvantajosa (de ex-colônia) na divisão internacional do trabalho, a inserção de países em desenvolvimento na internacionalização do capital ou movimento de mundialização, apontada como uma transição necessária inclui o fardo do serviço da dívida e os planos de ajuste estrutural orientados pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial para países latino-americanos, que “deve ser atribuída ao fato de que o mercado mundial

³⁹ Os quatro países onde o mercado de capitais e a previdência por capitalização são altamente desenvolvidos, em termos de volume de ativos de fundos de pensão são de origem anglosaxã, respectivamente: Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Canadá (SANTANA, 2017).

capitalista universaliza a circulação capitalista de mercadorias, mas não a produção capitalista de mercadorias” (MANDEL, 1982, p. 58).

Constituindo um revés da financeirização do capital, o rearranjo socioeconômico e político desencadeado a partir da crise fiscal na década de 1970 esgotam a possibilidade de ampliação das políticas de cunho keynesiano. Isso ocorre porque passa a existir uma incompatibilidade entre o padrão de financiamento público do Welfare State e a internacionalização produtiva e financeira. Os fundos públicos nacionais da época dispunham de ganhos fiscais para financiar políticas sociais, mas, os limites de acumulação impuseram a desterritorialização do padrão de financiamento público existente até então. Como resume Oliveira (1988, p. 13):

Em outras palavras, a circularidade anterior pressupunha ganhos fiscais correspondentes ao investimento e à renda que o fundo público articulava e financiava; a crescente internacionalização retirou parte dos ganhos fiscais, mas deixou aos fundos públicos nacionais a tarefa de continuar articulando e financiando a reprodução do capital e da força de trabalho. Daí que, nos limites nacionais de cada uma das principais potências industriais desenvolvidas, a crise fiscal ou "o que um ganha é o que o outro perde" emergiu na deterioração das receitas fiscais e parafiscais (previdência social, por exemplo), levando ao déficit público.

Esse movimento que determinou ao Estado assumir funções econômicas voltadas a socorrer empresas em dificuldades financeiras com recursos públicos (subsídios, empréstimos com juros baixos), teve como implicações a subtração de parte do fundo público destinado antes ao financiamento das políticas sociais. Se no Estado de bem-estar dos anos do pós-guerra combinava-se o pleno emprego à política social abrangente, a partir da implantação de políticas neoliberais⁴⁰, os vários países passaram a caminhar – ainda que de forma diferenciada e mediada pelas suas particularidades sócio-históricas – numa direção geral de desemprego crônico, composta por uma força de trabalho supérflua, associado a menos proteção social universal. O desemprego, associado às alterações nas legislações trabalhistas, que

⁴⁰ As ideias neoliberais se ampliam no período pós-guerra como uma “reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”⁴⁰, – em última instância, uma reação radical contra o socialismo – que ganhava força com o aumento das contradições do capital (ANDERSON, 2007, p.9) A partir do ideário neoliberal ganham força o argumento central de que não seria necessário ter um Estado de bem-estar, uma vez que os mercados passam a ser a solução para elevação do bem-estar pelo consumo. O pensamento neoliberal contemporâneo seria, portanto, a combinação da economia neoclássica com atualizações da historiografia liberal (KATZ 2016, p.97).

permitted for companies to hire, remunerate and dismiss workers with greater independence, as well as, cutting salaries constituted a difficult retrogression for the financing of social protection governed by law. (PEREIRA, 2016, p. 30).

Com o avanço da reestruturação produtiva⁴¹ e transição para o modelo de acumulação flexível, através da revolução tecnológica e organizacional na produção, que introduziu novas relações de produção e de trabalho, a tendência que se coloca para o mercado 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, 1992, p. 144)⁴².

Diante disto, temos, contraditoriamente, de um lado, a retração de direitos sociais, provocada pela redução de destinação de recursos do fundo público em políticas sociais, de outro lado, “a dinâmica da violação do valor da força de trabalho deteriora as condições de vida da classe trabalhadora de maneira substantiva, ampliando as necessidades para a reprodução social do trabalhador” (FILHO, 2016, p 321-322).

As consequências desse reordenamento do capital necessário à restauração do processo de acumulação trazem como contorno, a nível mundial, pois, uma nova divisão internacional do trabalho e afeta o sistema econômico e político como um todo, evidenciando a soberania dos países centrais sobre os países em desenvolvimento, como é o caso dos países da América Latina; os quais, conforme aponta Mota (2015, p.75,76):

⁴¹ Nessa nova forma produtiva, caracterizada pela microeletrônica digital, denota Behring, (2008, p.35): Forja-se uma articulação entre descentralização produtiva e avanço tecnológico por meio da microeletrônica de informações. Contrapondo-se à verticalização fordista, a produção flexível é, em geral, horizontalizada/descentralizada. Trata-se de terceirizar e subcontratar uma rede de pequenas/médias empresas, muitas vezes até com perfil semi-artesanal. O toyotismo, como uma nova forma de envolvimento operário, tem no pequeno grupo de trabalhadores denominados multifuncionais ou polivalentes, uma produção com combinação de regimes de contratos de trabalhos mais flexíveis (terceirização, trabalho temporário ou subcontratado). Para incorporar os trabalhadores à nova gestão do trabalho de forma passiva, a nível ideológico, elenca Dias (1998, p. 6), “a ‘recriação’ do trabalhador torna-se, novamente, uma necessidade estratégica do capital”.

⁴² Como assegura Antunes e Alves (2004), a diferença que se expressa entre o período anterior do taylorismo/fordismo para a mudança ao toyotismo, é que a lógica de racionalização do trabalho do primeiro submete o operário proletário a uma relação de subsunção meramente formal, enquanto sob o toyotismo essa subsunção tende a ser real, apropriando-se da subjetividade do trabalhador operário na sua integralidade. No entendimento de Antunes e Alves (2004, p. 344, 345) “O fordismo ainda era, de certo modo, uma ‘racionalização inconclusa’, pois, apesar de instaurar uma sociedade ‘racionalizada’, não conseguiu incorporar à racionalidade capitalista na produção as *variáveis psicológicas* do comportamento operário, que o toyotismo procura desenvolver por meio dos mecanismos de comprometimento operários, que aprimoram o controle do capital na dimensão subjetiva”.

Na década de 70, sob as injunções do movimento de internacionalização do capital, esses países adotaram modelos de desenvolvimento amparados no endividamento externo. Tal opção, realizada no cenário político das ditaduras militares que imperavam no Cone Sul do continente, subordinou alguns países latino-americanos aos interesses econômicos e políticos dos países centrais, aumentando, ainda mais, a desigualdade nas relações entre o centro e a periferia.

Segundo Soares (2009), na década de 1990, as políticas neoliberais⁴³ significaram, para a maioria dos países da região da América Latina, uma maior desigualdade na distribuição de renda, avaliada em termos da redução das remunerações do trabalho em geral, sobretudo, em países com maior tamanho econômico e populacional, como Brasil, Venezuela, Argentina e México⁴⁴.

Também, a tomada de empréstimos a juros voláteis tornou um grave problema a questão da dívida externa na América Latina⁴⁵. Devido ao seu modelo de desenvolvimento dependente via industrialização de bens de consumo, o endividamento para financiar importações, em especial máquinas e tecnologias, levou os países latino-americanos a ultrapassar o limite da credibilidade em dívidas na década de 1990. Comparado ao desempenho econômico, ou seja, o PIB, entre

⁴³ Conforme Soares (2009), as “reformas orientadas para o mercado” propostas pelo neoliberalismo estão centradas em quatro pontos fundamentais: na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado. Iniciada no Chile sob Pinochet, a experiência do neoliberalismo latino-americano, no plano econômico, atravessou duas etapas diferenciadas, no primeiro momento, segundo Katz (2016: p. 82, 83): Na década de 1980, prevaleceram-se as “reformas de primeira geração”, em que foram priorizadas medidas de ajuste anti-inflacionário. No decênio seguinte, predominou o “Consenso de Washington” com transformações complementares de abertura comercial, privatizações e flexibilização do trabalho.

⁴⁴ Numa síntese, diz Santos (2009, p. 51, 52, 53), “em função de medidas de “reestruturação” e “reestruturação” do mercado de trabalho, constata-se, além da geração de desemprego aberto, a transferência de mão-de-obra de atividades de maior produtividade para outras de produtividade e renda mais baixas, com aumento da informalização e da inserção em serviços precários. [...] Outros dois fenômenos relativos ao mercado de trabalho, foram a perda da importância relativa do assalariamento em contraposição à produção independente, e a redução na proporção de trabalhadores vinculados à Previdência Social. [...] Com relação ao emprego público, as fortes contrações do gasto fiscal e os processos de privatização de empresas públicas, ocorridas em função dos programas de ajuste estrutural, exerceram um impacto negativo sobre o emprego menor do que sobre as remunerações dos assalariados do setor público. Essas perdas salariais redundaram em um aumento do percentual dos empregados públicos em situação de pobreza [...]”.

⁴⁵ As tentativas de ajuste e estabilização na América Latina, na década de 1980, derivam basicamente de experiências catastróficas. “A modalidade de ajuste convencional do balanço de pagamentos conseguiu, mediante políticas macroeconômicas recessivas e políticas cambiais ativas, obter superávits comerciais para cobrir, em parte, o serviço da dívida externa. No entanto, esse tipo de ajuste recessivo não conseguiu estabilizar economias de alta inflação crônica e com restrições externas severas, provocando um trade-off negativo sobre a arrecadação fiscal e um alto grau de endividamento interno, levando a consistentes desajustes fiscais e patrimoniais no setor público” (SANTOS, 2009, p.27).

os mais endividados, em ordem crescente, tínhamos: Brasil (25,2%), México (22,1%) e Argentina (13,2%), correspondendo juntos a 60,5%, exatos US\$ 475 bilhões em dívida pública (PETRY, 2008). Nessas condições, os países endividados tornam-se exportadores de capital para países centrais⁴⁶e, em decorrência disso:

[...] A transferência de riqueza entre classes sociais e categorias sociais e entre países está na raiz do aumento do desemprego crônico, da precariedade das relações de trabalho, das exigências de contenção salarial, da chamada “flexibilidade” das condições e relações de trabalho, além do desmonte dos sistemas de proteção social (IAMAMOTO, 2015, p. 111).

Homogeneizados os circuitos do capital, as medidas de ajustamento estrutural aceleram, portanto, a polarização da pobreza e da miséria, bem como, redimensionam a luta de classe⁴⁷. Como enfatiza Behring (2013, p.8), a crise que se manifesta hoje é estrutural e após a crise financeira de 2008 evolui de maneira significativa como uma crise da dívida dos Estados, a qual assola não apenas o Brasil e demais países da América Latina, como também países da Europa, a exemplo da Grécia, Portugal e Espanha⁴⁸, unificando o novo e o velho continente no que toca às imposições dos programas de austeridade dos países credores (donde se destacam os Estados Unidos e a Alemanha), que incluem cortes ou redimensionamentos dos gastos públicos⁴⁹, com destaque para os gastos com políticas sociais.

⁴⁶ Por isso mesmo a assistência financeira destinada aos países em desenvolvimento estava concentrava em um objetivo bem definido: “firmar a proposta de ‘ajustamento estrutural’ como meio necessário para adaptar e enquadrar os países endividados às novas condições da economia internacional”. Em função de garantir a supremacia da oligarquia financeira, os programas de ajuste que consistiam na estabilização macroeconômica de curto prazo se baseavam “na contenção do consumo interno, no arrocho salarial, no corte de gastos sociais e na redução do investimento público, tudo para assegurar o pagamento do serviço da dívida” (PEREIRA, 2010, p. 232-250).

⁴⁷ A tradução disto reflete, sobretudo, no agravo da alienação do trabalho social e, conseqüentemente, a total subsunção dos indivíduos à classe dominante. Já dizia Marx, nos escritos da Ideologia Alemã (2009, p.54), “na história até os nossos dias é, sem dúvida, igualmente um fato empírico que cada um dos indivíduos, à medida que a atividade se alarga à escala histórico-mundial, fica mais escravizado sob um poder que lhe é alienado [...], um poder que se tornou cada vez mais desmedido e que em última instância se desvela como mercado mundial”.

⁴⁸ Somente a título de exemplo, Portugal tem uma dívida bruta do setor público que órbita em torno de 130% do valor de seu PIB bruto, enquanto o percentual da Grécia alcança os 179%.(DAVI; SANTOS e RODRIGUES, 2017, p. 88).

⁴⁹ Para restabelecer as principais variáveis macroeconômicas, de modo a alcançar as metas dadas pelas políticas de estabilização (cambial e monetária), é imposto a necessidade de manter um ajuste fiscal permanente, que, por sua vez, para aumentar as receitas tributárias recorrentes obriga o setor público a cortar gastos sociais essenciais, com o argumento do risco de futuros desequilíbrios no balanço de pagamentos.

Na particularidade brasileira, que sequer vivenciou os ganhos do *Welfare State*, com uma seguridade social popular e universal nos moldes do Plano *Beveridge*⁵⁰, temos, sob o discurso liberal e conservador de uma crise fiscal do Estado, na virada da década de 1990, um movimento de contrarreforma do Estado⁵¹. As “reformas” orientadas para o mercado significaram no Brasil um forte enxugamento do Estado, tornando a questão do ajuste e estabilização uma promessa central de planos de governos para a saída da crise econômica e social, conforme podemos identificar no próximo item.

3.3 O processo de contrarreforma do Estado Brasileiro sobre os rumos da seguridade social brasileira

No Brasil, a participação popular nas decisões políticas é marcada por sucessivos golpes, acompanhada de reformas não democratizantes, aponta Mazzeo (1988), um problema que perdura até os dias atuais, vale destacar. Se analisarmos a história da formação social brasileira, não tivemos como característica uma burguesia nacional progressista democrática, mas autocrática e antidemocrática.

Confirmando a persistência desse traço tradicionalmente reacionário da burguesia nacional, a Constituição Federal de 1988 sofreu forte resistência durante e após sua promulgação. A adesão do Brasil às políticas neoliberais na década seguinte, anos 1990, inicia, pois, com uma ampla agenda de contrarreformas que retira direitos recém pactuados.

Sob a condução de uma autocracia burguesa que resistia ao formato pretensamente universalizante proposto pela Carta Magna, a democracia, fruto dos movimentos populares, “enfrentaria pela frente uma regular e sistemática redução de

⁵⁰ Conforme Salvador (2010, p.74, 75), “a seguridade social vai tornar-se popular e universal, ainda, durante a segunda Guerra Mundial, a partir do relatório do lorde britânico William Beveridge, que ficou responsável pela formulação de proposta para um dos pilares do *Welfare State* da Inglaterra – o seguro [...]. O plano Beveridge abrangeu todos os cidadãos, independentemente de renda, sendo, portanto, um plano universal, dividindo a população em relação a sua aplicação nas seguintes classes: empregados, empregadores e profissionais liberais, donas de casa, outros profissionais, pessoas abaixo da idade produtiva (crianças) e aposentados acima da idade produtiva”.

⁵¹De acordo com Behring e Boschetti (2011, p.149) aquilo que se qualifica como proteção social construída no Brasil vem, sobretudo, da década de 1990 até os dias atuais experimentados um processo de contrarreforma do Estado e de redirecionamento das conquistas de 1988. O uso do termo Reforma é apropriado pelos neoliberais para obscurecer a retirada de direitos, segundo as autoras “(...) se esteve diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo redistributivo de vícios social- democrata, sendo submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e sua direção sócio histórica.

seu teor igualitário, crescentemente sinonimizada aos mecanismos eleitorais e parlamentares, a partir da eleição de Fernando Collor de Mello em 1989” (FONTES, 2010, p.320).

Embora o governo Collor tenha assumido a proposta neoliberal de reforma do Estado em seu plano econômico de desenvolvimento, observamos que foi no governo Fernando Henrique Cardoso que se votaram importantes emendas constitucionais e medidas provisórias (MP's)⁵² para a desregulamentação dos mercados, desestatização e a abertura econômica. Pautada em tendências internacionais, a reforma gerencial do Estado brasileiro⁵³ foi conduzida sob a égide do ajuste fiscal e materializada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE-MARE), implementado em 1995. O receituário do Plano Diretor elabora como fundamental para a estruturação do Estado brasileiro, basicamente, cinco medidas:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (MARE, 1995, p. 11).

Frente a tais recomendações de afirmação de políticas de ajuste macroeconômico, o Plano de reforma do Estado apresenta três dimensões i) a primeira, de caráter institucional-legal, refere-se à necessidade de reformas constitucionais – sobretudo, através de emendas constitucionais – para eliminar qualquer entrave jurídico legal à construção de uma administração eficiente, ou seja, gerencial; ii) a segunda, de caráter cultural, pautada na introdução de uma nova cultura administrativa no Brasil, a cultura burocrática gerencial; e, iii) por último, a

⁵² “A título de ilustração, vale lembrar que no período compreendido entre 5 de outubro de 1988 (quando foi promulgada a Constituição, a qual criou a medida provisória) e 10 de janeiro de 1995, foram aprovadas 1.035 leis, pelos 503 deputados federais e 81 senadores que compunham o Congresso Nacional e detinham o poder constitucional de legislar. No mesmo período, os presidentes José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e FHC editaram 831 medidas provisórias (incluindo as reedições), as quais têm força de lei desde a data de sua publicação. O Plano Real, por exemplo, foi instituído em 29/06/1994, por meio da edição de uma medida provisória” (ARIAS, 2001, p. 44)

⁵³ Cabe apontar que a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública ocorreu em 1967, por meio do Decreto nº 200.

gestão de modo geral, relacionada a implementação de novas práticas gerenciais na administração pública brasileira (MARE, 1995).

Em rigor, devem-se ler práticas gerenciais “(meio declarado de chegar ao objetivo de aumentar a governança do Estado)”, como sendo uma forma diferenciada de privatização, uma vez que consiste na lógica de levar práticas da gestão de empresas para o ambiente dos serviços e dos órgãos públicos (FILHO, 2016, p.182). Para a política de saúde e assistência social, especificamente, isso significou que os serviços da saúde e assistência não seriam necessariamente área exclusiva do Estado e, assim sendo, passaram a ser geridos por organizações sociais⁵⁴.

Para uma administração gerencial nos termos propostos, destacam-se no campo da política fiscal, três emendas de alívio fiscal ao governo: a) o Fundo Social de Emergência, Emenda Constitucional de Revisão (FSE) nº 1, de 1994; b) o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), Emenda Constitucional nº 10, de 1996; c) e a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CPMF), Emenda Constitucional 12/1996. Dentre os diversos mecanismos criados, que marcaram o período de 1994 a 2000, no intuito de favorecer a rentabilidade na esfera financeira, estão: “os juros altos, a definição de metas e superávit primário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Desvinculação de Recursos da União (DRU)⁵⁵” SALVADOR et. al (2012, p.112).

As inflexões desses conjuntos de medidas, fruto das pressões do mercado financeiro, vêm incidindo fortemente na retirada dos recursos destinados a seguridade social, uma vez que a arrecadação das contribuições sociais vinculadas ao seu orçamento tornou a assumir outras finalidades.

Receita vinculada diz respeito a um conjunto de receitas públicas que estão destinadas a finalidades específicas estabelecidas por lei a uma determinada despesa. No âmbito jurídico, explica Carvalho (2010) essas vinculações são

⁵⁴ A partir da Norma Operacional Básica (NOB) 1996, concebe-se que o gestor municipal não é mais responsável em executar os serviços de saúde, lhe cabe o papel em geri-los, de modo que esse espaço possa ser aberto para contratação de serviços privados e organizações sociais (SOARES, 2010).

⁵⁵ A DRU, na verdade, já existe desde 1994, é sucessora do FEF, sucessor, por sua vez, do FSE, ambos utilizados como instrumento de redução de gastos para assegurar os objetivos da política fiscal.

determinadas por dispositivos constitucionais ou legislativos alheios à lei orçamentária, sendo utilizadas para individualizar uma fonte e destinação mediante o estabelecimento de um elo jurídico entre receitas e finalidades predeterminadas.

A desvinculação pelo mecanismo da DRU permite desvincular cerca de 20% dos recursos que deviam estar financiando as políticas da seguridade social para empregar livremente no orçamento fiscal, no qual financia vários tipos de despesas, sendo uma parte destinada para pagamento de juros e amortização da dívida pública:

Outra parte destina-se, de forma ilegítima, ao pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio dos servidores públicos, que é atribuição do Tesouro Nacional e não do INSS. E, por fim e mais grave, uma parte dos recursos da seguridade social não recebe nenhum tipo de aplicação que possa ser constatada através dos relatórios de execução orçamentária, ou seja, é “esterilizada” pelo Tesouro Nacional. (GENTIL, 2006, p. 231).

Vale destacar, o orçamento da seguridade social não é partilhado pelo governo federal com valores fixos para os estados e municípios, a repartição ocorre através da transferência fundo a fundo, referente aos fundos nacionais de Saúde e Assistência Social para seus respectivos fundos municipais e estaduais (DAIN, 2005 apud DAVI, 2011). Isso se constitui num grave problema quando há em curso uma tendência de centralização de recursos da carga tributária pelo governo federal para gerar superávit primário acertado com FMI e BM⁵⁶, fato que provoca o acirramento pela disputa do fundo público entre os Estados, que, por sua vez, reflete no orçamento da seguridade social. Notadamente, a centralização de recursos pelo Governo Federal o deixa livre para empregar recurso público no sistema financeiro. Como demonstra Behring (2008, p.275):

No segundo mandato do governo Cardoso, incluindo a previsão orçamentária de 2002, onde está sinalizada uma despesa de R\$ 115,8 bilhões pra juros, encargos e amortizações da dívida pública, gastou-se R\$ 405,3 bilhões, o que equivale ao orçamento total de um

⁵⁶ O FMI (maior representação do sistema monetário internacional e da macroeconomia mundial) dedica-se a orientar e financiar políticas de ajuste em economias sujeitas a graves desequilíbrios fiscais e cambiais e a promover a liberalização dos fluxos financeiros, dedicando, posteriormente, a promover a renegociação da dívida externa de muitos países. Já o BM, assume o papel dos empréstimos, doações e financiamentos de programas de desenvolvimento que endividam os países, obrigando-os a “priorizar ao máximo o pagamento dos juros da dívida mediante o aumento da carga tributária, cortes de gastos nos setores sociais e cortes de investimentos públicos, onerando toda a sociedade” (PETRY, 2008, p. 8).

ano do governo federal, cifra que dá a dimensão da compressão dos investimentos sociais e produtivos que seriam possíveis, se este recurso permanecesse nos cofres públicos.

Desse modo, o esforço estabelecido pelo governo federal em gerar superávit primário para priorizar os pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida pública com os credores, além de não solucionar o problema da dívida externa, provocando também um crescimento explosivo da dívida interna, é utilizado como um sistema de desvio de recursos públicos, operando por meio da aprovação de medidas antissociais. A Lei Complementar n. 101/2000, por exemplo, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, “ao restringir os recursos do então criado Fundo do Regime Geral da Previdência Social basicamente às contribuições de trabalhadores e sobre as folhas de salários das empresas (Inciso III do art. 68)”, afasta-se da forma de financiamento prevista pela Constituição Federal e, conseqüentemente, compromete o modelo de seguridade social criado (OLIVEIRA; OLIVEIRA; 2009, p.24).

Na gestão de FHC, fica exposta, pois, a hegemonia ideológica em curso no Brasil, o neoliberalismo, que tem como regra geral a imposição de medidas de ajuste fiscal, sendo a Seguridade Social palco desse movimento de contrarreforma do Estado, afastando-o do conceito fundamentado nos direitos sociais universais e na cidadania como princípio orientador da proteção social brasileira desenhada pela Constituição, que se caracterizou pela expansão da oferta de serviços e benefícios sociais para toda a população⁵⁷.

Desse modo, destaca Neves (2015, p. 42), a primeira contrarreforma efetivada na cobertura previdenciária, com a Emenda Constitucional n. 20, de 1998, não apenas condicionou as aposentadorias ao tempo de contribuição, como também “restringiu a aposentadoria especial, estabeleceu teto máximo para os benefícios e mudou a sua base de cálculo, entre outras reduções e restrição de benefícios”.

A política de saúde também vem sofrendo inflexões na tensão entre dois projetos, do movimento da reforma sanitária, que assume a saúde como direito social inerente à cidadania, e o projeto neoliberal articulado ao mercado, que trata a saúde e a doença como mercadorias. Esse segundo projeto atua no desmonte dos princípios do SUS baseado na universalidade, equidade, integralidade,

⁵⁷ Cabe denotar que no período desenvolvimentista no Brasil, esse acesso a direitos sociais básicos estava restrito a sua posição na estrutura produtiva do país e sujeita a práticas clientelistas.

descentralização e controle democrático, ao defender como principais propostas a focalização no atendimento às populações vulneráveis através do pacote básico para a saúde, “ampliação da privatização, estímulo ao seguro privado, descentralização dos serviços ao nível local, eliminação da vinculação de fonte com relação ao financiamento” (COSTA, 1996 apud BRAVO, 2001, p.15).

Na área da assistência social, contrapondo-se aos avanços e garantias da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, Lei 8.742/1993), esse contexto de contrarreforma trouxe de volta o enfoque no velho assistencialismo. O principal programa emergencial implementado pela administração FHC, o Programa Comunidade Solidária, criado em 01 de janeiro de 1995, caracterizou-se por uma ação residual e emergente pautada na transferência de renda para a população pobre e no “solidarismo” da sociedade civil, representada pelo chamado Terceiro Setor. Ao priorizar programas seletivos de combate à pobreza, se constitui um perfil seletivo e emergencial na operacionalização dos benefícios previstos na LOAS, voltado como uma ação assentada puramente na concessão (Sposati, 1995). Sobre esse aspecto, Mota (2015, p.134) destaca que é comum, ao conjunto das reformas, a criação de mecanismos de seletividade, que atingem principalmente:

O seguro desemprego, a redução dos benefícios da previdência, a segmentação das fontes de custeio dos programas de previdência, saúde, e assistência social, além do estímulo à criação de instituições privadas de previdência complementar, como é o caso dos fundos de pensão patrocinados pelas grandes empresas.

A tendência que se coloca, em suma, sob os influxos das ideias neoliberais na década de 1990, continua Mota (2015), é a de seguir com um projeto de privatizações da previdência e saúde e ampliação dos programas assistenciais. Essas tendências residem, principalmente, do fato da seguridade social brasileira, apesar de por definição equiparar-se aos sistemas de proteção social do Welfare State, não ter obtido as mesmas condições históricas para sua plena realização. Por isso mesmo, analisar os limites e as possibilidades da seguridade social no Brasil é extremamente complexo.

Dando continuidade ao debate das contrarreformas neoliberais no conjunto particular das novas relações estabelecidas entre o Estado, o mercado e a organização social, no próximo item analisamos como os governos ditos “neodesenvolvimentistas” passou a utilizar-se de estratégias aparentemente

humanizantes de enfrentamento à desigualdade social no Brasil como saída para a crise econômica, mas que, em essência, remetem a medidas gerais de orientação ainda neoliberal.

3.3 O Social-liberalismo: a segunda fase neoliberal e a desmistificação do “neodesenvolvimentismo” como uma programática de ruptura

A função histórica do neoliberalismo, como vimos, foi consolidar a integração dos países ao curso hegemônico do capital, predominantemente financeiro, no mercado mundial em crise. Se na década de 1990 tivemos a constituição de governos neoliberais na América Latina, decididos a aplicar o Consenso de Washington a todo custo, a partir dos movimentos sociais e políticos de contestação às políticas neoliberais, na passagem para o século XXI, surge a necessidade de um projeto de desenvolvimento reformista neoliberal, o “neodesenvolvimentismo” sob a ótica social liberal.

Estamos no referindo à nova vertente intitulada por Castelo (2008, p. 05) de social-liberalismo, denominada como um “projeto hegemônico de classe, contraditório e heterogêneo das classes dominantes que objetivam retomar 'a direção intelectual e moral' do processo de expansão mundial do neoliberalismo”; tendo em vista que, no final dos anos 1990, este passou a viver o esgotamento das suas propostas econômicas e políticas que rebatiam sobre a sua hegemonia enquanto ideologia⁵⁸.

Na América Latina, a ideologia social-liberal é apropriada em um quadro social nacional específico, conduzido pela ascensão ao poder de governos centro-esquerdas e seus discursos em torno de uma suposta ruptura com as políticas neoliberais, estabelecendo elementos de consenso político e ideológico. Como estratégia apologética de classe dominante em busca de aprovação:

A ideologia social-liberal é produzida e difundida por uma ampla rede de aparelhos privados de hegemonia: agências multilaterais de desenvolvimento, organizações não governamentais, fundações filantrópicas laicas e religiosas, mídias impressas e televisivas, intelectuais tradicionais e orgânicos da direita, bem como egressos da esquerda, e *business men*. São inúmeros agentes do social-liberalismo; desde os ideólogos ativos – os formuladores das propostas neoliberais – até os

⁵⁸ Conforme Meszáros (2004), a ideologia remete a uma forma de consciência social específica, atrelada a posição em que as classes ocupam na produção material e que se espalha por todo ambiente social, tendo como função social orientar os indivíduos nas suas escolhas cotidianas.

passivos, que propagam esta ideologia às vezes sem muita clareza do que realmente está em jogo, reproduzindo no nível do senso comum (e próximo a ele) as teses formuladas no plano da filosofia (CASTELO, 2013, p. 256).

Dentro do bloco ideológico do social-liberalismo ganha destaque o debate sobre novas formas de operar mudanças responsáveis no capitalismo, a exemplo do desenvolvimento sustentável e combate à pobreza (extrema), da qual se destaca o pensamento de Amartya Sen, devido à influência de suas ideias para BM e PNUD, sobretudo, no que toca as recomendações para o direcionamento das políticas sociais nos países de capitalismo dependente. Para Sen (2000, p.10), o desenvolvimento de um país depende dos esforços direcionados para a “eliminação de privações de liberdade” que possam vir a limitar escolhas ou oportunidades. Assim, para se alcançar o desenvolvimento é necessário remover “a pobreza, a tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000, p. 18).

A “novidade” empreendida pelo pensamento social-liberal é que, ao associar o crescimento econômico com desenvolvimento e inclusão social, agora seriam permitidas intervenções mais diretas por parte do Estado na perspectiva de enfrentamento às expressões mais severas da “questão social”. Sob a premissa de uma consertação do neoliberalismo, o social-liberalismo surge, portanto, associado às contradições insolúveis dos antagonismos existentes de classes e se propõe como uma Terceira Via. Como identifica Castelo (2012, p.47):

Á primeira vista, o social-liberalismo pareceu uma súbita tomada de consciência das classes dominantes frente à degradação do mundo do trabalho e do meio ambiente. As suas principais medidas direcionavam-se a uma tentativa de acoplar uma agenda social ao projeto neoliberal, promovendo um sincretismo de medidas de estímulo a intervenção pontuais do Estado e do chamado Terceiro Setor nas expressões mais explosivas da “questão social” e reconhecendo as falhas de mercado, sem, no entanto, tocar nos fundamentos da vida mercantil generalizada do capitalismo.

De acordo com o arsenal teórico dos intelectuais do social-liberalismo⁵⁹, o

⁵⁹ Entre os principais intelectuais orgânicos do social-liberalismo que dão forma as teses contemporâneas do socialismo burguês, estão Anthony Giddens, Alan Touraine Amartya Sen, Anthony Giddens, Dani Rodrik, Jeffrey Sachs, John Williamson, Joseph Stiglitz e Pierre Rosanvalon. Também podemos destacar, Robert Castel, Ulrich Beck e John Rawls e os brasileiros: Luiz Carlos

mercado continua sendo a melhor forma de organização das relações sociais de produção e reprodução, no sentido de realizar mudanças que permitam a reestruturação da produção para garantir a expansão do capital e também – através de uma parceria público e privado – contribuir para amenizar as expressões da “questão social” que foram exacerbadas. Contudo, dada a reconfiguração no processo de revisão dos principais pontos do projeto neoliberal sintetizados no Consenso de Washington, se antes defendia um aparelho Estatal mínimo, o Estado⁶⁰ agora teria uma intervenção mais ativa em determinadas expressões da “questão social”, juntamente com o mercado, buscando instaurar, segundo sua retórica, a “justiça social”.

Em meio às condições materiais de um capitalismo cada vez mais destrutivo, a ênfase passa a ser uma agenda para um desenvolvimento sustentável⁶¹ baseado em três pilares: **desenvolvimento econômico** associado a **alternativas de combate à pobreza** para o desenvolvimento social e **medidas de proteção ambiental**. Segundo Castelo (2012, p.63), no Brasil⁶², a ideologia social-liberal gira em torno de três proposições políticas e analíticas:

- 1) O crescimento econômico, por si próprio, não traria a redução das desigualdades, havendo a necessidade de

Bresser-Pereira, André Urani, Marcelo Neri, Ricardo Henriques, Ricardo Paes de Barros e Roseane Mendonça, John Williamson, Pierre Rosanvallon, Amartya Sen e Joseph Stiglitzs (CASTELO, 2012).

⁶⁰ Conforme Castelo (2013, p. 244, 245), “O Estado continuaria seguindo a lógica da retomada do crescimento das taxas de lucro, da estabilidade monetária, do equilíbrio fiscal, da desoneração dos impostos dos ricos, da desestabilização do poder dos sindicatos e do controle social sobre a força de trabalho, tal qual vinha sendo feito de acordo com o receituário ideal. As políticas econômicas, que ocupavam um papel central no projeto de retomada da supremacia burguesa, preservariam o seu rumo original e seriam mantidas longe de qualquer ingerência popular. A elas se juntaria um novo conjunto de políticas sociais: as políticas público-privadas, fragmentadas e paliativas, de combate à pobreza e à desigualdade, que ganhariam importância tanto no papel de reprodução da força de trabalho quanto no de controle social”.

⁶¹ No ano de 2015, foram atualizados novos objetivos globais para um desenvolvimento sustentável, após os descaminhos da agenda estabelecida no evento mundial conhecido como Eco 92 ou Rio 92, sediado no Brasil no ano de 1992. Os novos 17 objetivos apresentados na sede da ONU, em Nova York, na presença de mais de 150 líderes mundiais, deve ser implementado por todos os países até 2030, entres os primeiros objetivos estão: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares e acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Para ver os 17 objetivos em detalhamento acessar: www.nacoesunidas.org

⁶² Vale salientar, na particularidade brasileira, a agenda social-liberal começa a ser apresentada como uma necessidade do século XXI pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado no governo FHC (1994/2002), Luiz Carlos Bresser Pereira, que argumenta o seguinte (1997, p.18), “[...] é social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará os seus serviços sociais e científicos principalmente por meio de organizações públicas não estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação de recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional”.

políticas públicas específicas direcionadas e direcionadas para este problema; 2) os gastos sociais não seriam baixos, pelo contrário: se deveria torná-los mais eficientes, melhorando a alocação de recursos com sua focalização nos estratos sociais miseráveis; 3) propostas de desenvolvimento baseadas no investimento do capital humano, reformas tributárias, previdenciárias e trabalhistas e ampliação do microcrédito.

Cooraborando com a retórica social liberal⁶³ e tendo como referência o chamado nacional-desenvolvimentismo, predominante no período de 1940 até meados da década de 1970, sob orientação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)⁶⁴, e guiados pelo discurso de organizações multilaterais, como o FMI, BM e PNUD sobre a possibilidade de superação do subdesenvolvimento da América Latina, é construída a proposta do “neodesenvolvimentismo”.

O “neodesenvolvimentismo” trata-se, para seus idealizadores, como nos diz Castelo (2009, p.75), da retomada da adoção de um novo projeto nacional de desenvolvimento, com um “sentido conceitual inovador, adequada às novas configurações do capitalismo contemporâneo”.

Seus idealizadores veem num Estado forte o compromisso para promover as condições gerais para a acumulação do capital, intervindo na economia e, ao mesmo tempo, na “questão social”, tendo em vista garantir o desenvolvimento com justiça social, através da promoção da equidade⁶⁵. O Estado assumiria, então, um papel central para o crescimento econômico e desenvolvimento social. Assim, dada a nova

⁶³ A particularidade “neodesenvolvimentista” estaria na dimensão social dada pelas políticas de desenvolvimento que – a nosso ver – tem relação com a influência do pensamento social-liberal, no que toca ao seu objetivo de promover crescimento econômico com “justiça social”.

⁶⁴ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), com o objetivo de monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana e, posteriormente, do Caribe. Para mais informações sobre a CEPAL, consultar: www.cepal.org

⁶⁵ Sobre a Justiça Social, existe a concepção liberal de Justiça como equidade de John Rawls (1971), filósofo político norte-americano que, assim como a Justiça Social proposta pelo pensamento social-liberalista, assenta-se na perspectiva de equidade, respaldada na “igualdade de oportunidades”. A igualdade equitativa de oportunidades poderia ser entendida a princípio, em Rawls, como a abertura de cargos que estejam à disposição de todos. Segundo tal concepção de Justiça Social, é possível melhorar a situação de todos através da promoção ou manutenção de privilégios e vantagens a certas posições, pois, ainda que certos grupos sejam excluídos desses privilégios e ainda que o acesso seja limitado, certamente sua oferta atrairá os de melhores talentos e isso deverá beneficiar a todos. Nesse sentido, para o autor, se todos os indivíduos tiverem acesso às mesmas oportunidades, a justiça social pode ser alcançada no próprio capitalismo, perspectiva esta que põe a “questão social” como algo a ser solucionado por via de acertos de gestão, ou seja, um problema burocrático e administrativo, logo, as raízes da “questão social” não estariam no fundamento da exploração do trabalho assalariado pelo capital, como em essência é.

conjuntura político-econômica:

[...] O Estado, agora, teria uma função reguladora das atividades econômicas e operacionalizaria, em parceria com o setor privado, políticas sociais emergenciais, focalizadas e assistencialistas, visando garantir as taxas de acumulação do capital e mitigar a “questão social” via o controle da força de trabalho e o atendimento de necessidades mínimas dos usuários dos serviços sociais (FONTES, 2006, apud CASTELO, 2008, p. 02).

Desse modo, após a agenda neoliberal ortodoxa no Brasil, inicia-se o ciclo histórico do “neodesenvolvimentismo”⁶⁶ no governo Lula (PT)⁶⁷, mais concretamente no seu segundo governo (2006-2010), pondo em prática a adesão à programática neoliberal do consenso social-liberal. Segundo representantes do “neodesenvolvimentismo”⁶⁸, como Bresser Pereira⁶⁹ – indicado como um de seus primeiros proponentes no Brasil – o novo projeto de desenvolvimento para a surge como um movimento contestatório ao neoliberalismo, colocando-se como crítico ao modelo do Consenso de Washington.

Contudo, conforme Boito Júnior (2016, p.682), a ausência de uma perspectiva totalizante da política econômica brasileira, direcionou a estratégia “neodesenvolvimentista”, na prática, a dar continuidade à dependência externa brasileira na ordem econômica mundial, aspecto determinante na reprodução continua da sua condição de país subdesenvolvido. O “neodesenvolvimentismo” como modelo de governo não rompeu com os pilares da macroeconomia neoliberal

⁶⁶ Segundo Castelo (2012, p. 624), os primeiros escritos do “neodesenvolvimentismo” brasileiro surgiram através do intelectual orgânico do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), Luiz Carlos Bresser Pereira, quando publicou, em 2004, na *Folha de S. Paulo*, um artigo intitulado “O novo desenvolvimentismo”.

⁶⁷ Conforme Alves (2014, p.131), “o primeiro governo Lula (2003-2006) manteve os pilares da macroeconomia neoliberal visando, deste modo, acalmar os mercados financeiros e sinalizar, de modo claro, que o novo governo “neodesenvolvimentista” não tinha veleidades anticapitalistas, mas pelo contrário, mantinha-se alinhado com o bloco histórico neoliberal hegemônico no mercado mundial” Este compromisso pôde ser visualizado já em 2002, na edição promovida pelo PT com o título “Carta aos Brasileiros”, cujo conteúdo se comprometia a honrar os pagamento dos credores da dívida pública.

⁶⁸ Entre os principais teóricos do “neodesenvolvimentismo” no Brasil temos: Luiz Carlos Bresser-Pereira, economista e ex-ministro da Fazenda, em 1987, no governo Sarney, e da Administração Federal e Reforma do Estado e da Ciência e Tecnologia, em 1995 a 1998, no governo FHC; e João Sicsu, Diretor de Estudos Macroeconômicos do IPEA. Também podemos citar, defensor do “social-desenvolvimentismo”, o economista Marcio Pochmann, ex-presidente do IPEA, professor titular da Unicamp e um dos ideólogos das propostas econômicas dos governos do PT desde o governo Lula.

⁶⁹ Para efetivação do “neodesenvolvimentismo”, Bresser expôs a necessidade de um consenso interno entre as classes, que unisse “empresários do setor produtivo, trabalhadores, técnicos do governo, e classes médias profissionais” em torno desta estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 8).

ao priorizar a disciplina fiscal e monetária, não ultrapassando a retórica de estabilização macroeconômica.

Eis os pilares do “neodesenvolvimentismo” brasileiro para a condução do crescimento econômico, segundo Alves (2014, p. 131), um Estado regulador e investidor, que tanto financia grandes corporações de capital nacional para competir no mercado mundial, - com a grande contribuição de fundos públicos, dos quais o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e fundos de pensões estatais se destacam – quanto empreende em construção de grandes obras de infraestrutura, de modo a atender as demandas necessárias à expansão do grande capital, com destaque, ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Embora o governo Lula tenha assumido o comando do país, com a economia estagnada, elevados índices de desemprego, e ao final do seu mandato impulsionado o crescimento econômico entre 2004 e 2011, (sobretudo, ao privilegiar a exportação de *commodities* e por meio dos IEDs) e melhorado alguns indicadores sociais, as diretrizes macroeconômicas de seu governo não mudaram substancialmente em relação ao governo anterior. Para Sampaio Junior (2012, p. 682), os defensores do “neodesenvolvimentismo” não questionam, entre outros aspectos:

[...] Os elos inextrincáveis entre a presença dominante do capital internacional, vulnerabilidade externa estrutural, desindustrialização e especialização regressiva das forças produtivas. Desaparecem os nexos entre burguesia dos negócios, especulação mercantil e financeira como base da acumulação capitalista, dependência estrutural da exportação de commodities e revitalização do latifúndio e do extrativismo – estruturas típicas da economia colonial. [...] Sem colocar em evidência os poderosos interesses burgueses externos e internos que devem ser enfrentados para que se possam abrir novos horizontes para o desenvolvimento, os “neodesenvolvimentistas” ficam presos ao fim da história.

Também desaparecem os fatos que envolvem a campanha de combate à pobreza⁷⁰ no Brasil, dos quais revela que só puderam ser carro chefe do governo

⁷⁰ Desde o início dos anos 1990, o BM vem elaborando recomendações de “combate à pobreza” para os países em desenvolvimento. Segundo Ugá (2004, p.58), “é possível perceber nos relatórios do Banco Mundial que, de um lado, estão os indivíduos que conseguem atuar no mercado – o qual seria o mecanismo de funcionamento ‘mais eficiente’ da sociedade – e, de outro, estariam aqueles incapazes de integrar-se aos mercados – os pobres –, dos quais o Estado deve cuidar, por meio de suas políticas sociais residuais e focalizadas. Como estratégia de combate à pobreza, no discurso do BM, é possível reduzi-la com políticas que estimulem a criação de novas oportunidades econômicas para que os pobres possam obter rendimentos. Assim, com mais renda, o indivíduo poderia

Lula porque segue os objetivos do BM, de reduzir as desigualdades apenas entre os trabalhadores (renda intrassalarial), interferindo exclusivamente ao nível da pobreza absoluta, e que os gastos sociais não ultrapassaram estritos limites do orçamento público, ou seja:

não comprometeram o pagamento dos juros da dívida pública; garantiram o aumento do superávit primário e significaram um investimento com retornos consideráveis, pois, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2011), para cada R\$ 1,00 gasto no Programa Bolsa Família (PBF), houve um aumento posterior no produto interno bruto (PIB) de R\$1,44 e um crescimento de 2,25% na renda das famílias, enquanto que, a cada R\$1,00 gasto com os juros e amortizações da dívida pública, houve um aumento de apenas R\$ 0,71 do PIB e 1,34% de acréscimo na renda das famílias; o que revela o importante retorno econômico trazido pelos programas sociais e, talvez, explique a centralidade e hipertrofia da PAS13 e dos programas de transferência de renda no sistema de proteção social dos governos “neodesenvolvimentistas”.

Do ponto de vista do consenso de classes, para implantar medidas de contrarreformas, o governo Lula, diz Braga (2010, p14), apoiou-se numa forma de hegemonia produzida por uma revolução passiva, conseguiu desmobilizar os movimentos sociais ao integrá-los ao aparelho burocrático do Estado e desistoricizar a pobreza, obtendo, assim, o consenso social. A ampliação da política de assistência social no período “lulista”, embora tenha sido uma luta legítima e necessária ao enfrentamento das várias expressões da “questão social”, ao consolidar-se como um modelo focalizado e assentado na transferência de renda, cumpriu, sobretudo, um papel, apassivador frente à precarização do trabalho e ao desemprego. Então, de um lado:

a manutenção da tríade juros altos, superávits primários e câmbio flutuante faria o papel de acalmar o capital. De outro lado, a simpatia passiva dos trabalhadores, para quem a ativação do mercado interno e a recuperação do mercado de trabalho representavam benefícios reais, garantiu a paz necessária para não haver radicalização (SINGER, 2012, p. 188-9).

ultrapassar a ‘fronteira da pobreza e, dessa forma, ser considerado um não-pobre. Embora o BM ressalte a importância do crescimento econômico na redução da pobreza – enquanto criador de oportunidades para os pobres –, quando se refere ao papel do Estado na política social, ele propõe políticas focalizadas de aumento do capital humano”.A nosso ver, através da disseminação do pensamento social-liberalista, a expansão da política de Assistência Social, tanto no governo Lula, quanto de Dilma Roussef, em detrimento das demais políticas sociais que compõem a seguridade social, segue os objetivos do BM, de reduzir as desigualdades apenas entre os trabalhadores (renda intrassalarial), interferindo exclusivamente ao nível da pobreza absoluta.

Embora se apresentasse como um projeto alternativo ao neoliberalismo, o governo Lula se mostrou, nos seus dois mandatos (2003-06/2007-10), fiel a medidas de contrarreformas. Já em 2003, pontua Nobre e Moreira (2016, p.522), introduziu uma segunda agenda de reforma da previdência no Brasil – incidindo sobre o regime próprio dos servidores públicos:

Houve a extinção de direitos históricos como a aposentadoria integral por tempo de serviço e estipulou-se teto para o valor das aposentadorias; fortaleceu-se o fundo de previdência complementar por meio da criação do Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público (Funpresp); e adotou-se a taxação dos inativos. Essas medidas referendaram “[...] outra concepção de seguridade social, cujos protagonistas deixam de ser o cidadão e o Estado, para incluir a figura do indivíduo consumidor e das instituições do mercado”. (MOTA, 2011, p. 140 apud NOBRE; MOREIRA, 2016, p. 522).

Igualmente, como destaca Neves (2015, 43), sob a perspectiva do governo “neodesenvolvimentista” de Dilma Roussef, no ano de 2012, os funcionários públicos foram afetados com mudanças na cobertura previdenciária, impondo mais restrições à aposentadoria. Com a regulamentação do Funpresp, “previsto na primeira contrarreforma e cuja aprovação fora flexibilizada por contrarreforma do governo Lula”, ficou estabelecido para estes o mesmo teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Imediatamente após a vitória nas eleições para seu segundo mandato, no ano de 2014, em meio ao processo de esgotamento da conciliação de classes que sustentou a estratégia “neodesenvolvimentista”, o governo Dilma daria mais um passo para trás nos direitos do trabalho, pondo para frente o movimento de contrarreforma neoliberal no Brasil; como já relatamos anteriormente e também observam Castilho; Lemos e Gomes e Moreira (2017, p. 455), a então Presidenta:

Editou medidas provisórias que posteriormente viraram leis e que tinham como elementos centrais a redução da aquisição de direitos ofertados pela previdência pública, assim como a diminuição e a restrição dos recursos de benefícios, num total ataque àqueles que mais dependem dessa política, no caso, dos(as) trabalhadores(as), sinalizando de alguma maneira a “necessidade” de se alterar a idade mínima para aposentadoria com modificações nas regras para trabalhadores(as) rurais e pensão por morte, o que está sendo efetivado pelo seu sucessor.

Esse processo é tensionado com a transferência de recursos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal, padecendo à sua histórica submissão à política econômica, orientada pelas recomendações estabelecidas nos acordos firmados entre o governo brasileiro e o FMI, desde 1998 (Teixeira, 2005 apud Behring e Boschetti 2011, p. 165).

Contudo, se antes, nos chamados governos “neodesenvolvimentistas”, tinha-se ao menos a ideia de construção de alternativas não-neoliberais ortodoxas, a partir do jogo político iniciado no fim do primeiro mandato de Dilma Roussef, as disputas entre as frações internas da burguesia no Brasil resultaram no recrudescimento de um ajuste neoliberal que envolve não apenas a esfera econômica, mas, sobretudo, o âmbito político-institucional, como o prenúncio de um golpe contra os direitos dos trabalhadores, cujo anúncio de aceleração das contrarreformas pode ser observado no programa “Uma ponte para o futuro”, formulado por economistas apologéticos do mercado financeiro, ligados ao (PMDB) - (atual MDB) -, ainda durante o segundo ano de mandato da Presidenta Dilma.

É nesta perspectiva que nos propomos no próximo capítulo responder o seguinte questionamento: quais as implicações do acirramento do ajuste fiscal iniciado ao término do segundo governo Dilma e acelerado no primeiro ano de governo de Michel Temer sobre os rumos da Seguridade Social brasileira?

4. A GRANDE OFENSIVA NEOLIBERAL RESTAURADORA NO BRASIL: AS PROPOSTAS DE AJUSTE FISCAL SOBRE A SEGURIDADE SOCIAL

Este quarto capítulo se propõe a apontar as determinações e tendências da seguridade social brasileira, no contexto recente de ajuste fiscal. Nosso objetivo é expor, de modo aproximativo, as inflexões das propostas e ações do Governo Federal sobre os rumos da Seguridade Social brasileira, identificando os elementos de ruptura e continuidade dados no percurso do segundo mandato do governo Dilma e primeiro ano do governo Temer, que se qualificam como acirramento do ajuste fiscal, destacando que, do ponto de vista histórico e, sobretudo, em tempos de crise, a seguridade social é espaço de disputas e negociações na ordem burguesa.

4.1 A processualidade contraditória da crise econômica e política no Brasil e o acirramento do ajuste fiscal

No primeiro governo de Dilma Rousseff (2011 – 2014), experimentamos importantes mudanças na dinâmica da economia mundial, que fizeram com que o crescimento econômico do Brasil desacelerasse, a exemplo da queda do preço das commodities, de grande peso para o setor exportador brasileiro, outrora valorizado na conjuntura favorável de 2003 a 2007. Embora o governo Dilma tenha implementado algumas medidas anticíclicas, para que a economia não entrasse efetivamente em recessão, como as desonerações tributárias (renúncias e benefícios fiscais) e o incentivo ao crédito, com o objetivo de reduzir os preços dos produtos e controlar a inflação, essas medidas serviram unicamente no sentido de recomposição da taxa de lucro dos setores beneficiados, ou seja, à acumulação do capital e não à retomada do crescimento econômico (SALVADOR, 2015, p.19). No ano de 2014, o Brasil atingiu um PIB negativo de 0,13%, seguido, em 2015, de um resultado negativo de 3,85% (ANFIP, 2015).

Devido ao contexto de forte restrição fiscal, no campo da seguridade social, o governo da presidente Dilma Rousseff conclui seu quarto ano impingindo mudanças no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e nos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS). No campo da saúde, o comprometimento da execução orçamentária do Ministério da Saúde levou, por exemplo, para o sistema de saúde como um todo, entre 2010 e 2014, um decréscimo no número de leitos disponíveis ao SUS de quase 14 mil unidades. No campo da garantia de renda, que

se refere à cobertura dos programas da Política de Assistencial Social, os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2013, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013) mostraram um ligeiro aumento da miséria no país, não corroborando as expectativas governamentais de seu enfrentamento (IPEA, 2015b).

Dando continuidade à política de ajuste fiscal, em curso desde 1993, o projeto econômico do segundo governo Dilma caminhou para um ajuste fiscal e monetário abrupto, com o objetivo tanto de obter a desaceleração cíclica quanto reduzir o descontentamento empresarial. O problema é que seu segundo governo, afirma Bastos (2017, p.05), executou uma agenda empresarial e conservadora sem antes ter recriado o amplo apoio empresarial obtido no início do primeiro mandato. O resultado de realizar uma contração fiscal trouxe como custos políticos uma grande perda de popularidade, tanto da base de apoio tradicional dos governos petistas, quanto na relação do Estado com os movimentos populares, se distanciando da estratégia “neodesenvolvimentista” de conciliação de classes que sustentou esse modelo de governo.

O enredo do ajuste fiscal do segundo governo Dilma se expressou durante a campanha eleitoral de 2014. Por meio de sua equipe econômica, em agosto do mesmo ano, foi divulgada uma coletânea de artigos elaborados pelo Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP), intitulada “Sob a Luz do Sol: uma agenda para o Brasil”, que se resume em três objetivos: i) crescimento de produtividade do trabalho; ii) melhorias na gestão das políticas públicas e institucionalização da economia; iii) consistência das políticas macroeconômicas fiscal e a monetária (CDPP, 2014, p. 1-2).

No documento, observamos que os argumentos utilizados para explicar a crise econômica no Brasil advêm de correntes do pensamento neoclássico, de modo geral, (keynesiana, neoliberal, pós-neoliberal), que a classifica como advinda de “causas externas ao sistema ou por erros de política econômica e supõe que medidas monetárias, de crédito e/ou alguma ação estatal sejam suficientes para reverter o processo” (FOLADORE, 2016; p.208).

Não por acaso, a coletânea reúne artigos de intelectuais orgânicos do capital, dentre eles, Ilan Goldfajn⁷¹, ex-economista do Fundo Monetário Internacional, atual (2018) presidente do Banco Central do Brasil; Joaquim Levy, atual diretor financeiro do grupo Banco Mundial e ex-ministro da Fazenda do Brasil; Naércio Menezes, coordenador do Centro de Políticas Públicas (CPP) do Insper, professor Associado da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), consultor da Fundação Itaú Social e colunista do jornal Valor Econômico. Esses nomes revelam como os representantes do mercado adentram nas instituições políticas, jurídicas e financeiras para potencializar políticas e programas a seu favor, tais como subsídios locais, isenção de impostos, favorecimentos, taxa de juros elevada e vantagens, tudo dentro da legalidade instituída.

No documento, numa análise comparativa entre os governos Lula e Dilma, associa-se o período de crescimento econômico mais acelerado no Brasil com o período de crescimento da produtividade, como sendo resultado da manutenção do regime macroeconômico do governo FHC, ao lado de um abrangente programa de reformas microeconômicas, dentre as quais, medidas generalizando o acesso ao crédito, com a criação do crédito consignado. (CDPP, 2014, p. 43). Nos oito anos de governo Lula, seguiu-se, portanto, um regime de política econômica baseado em três pontos de suporte: o regime de metas de inflação; as metas para o superávit primário, dimensionados para reduzir a dívida líquida do setor público e o câmbio flutuante.

Dado à crise externa, Dilma teria “desconstruído” parte das “reformas” implantadas pelos governos anteriores. O “tripé” macroeconômico teria sido substituído por uma “nova matriz”, que visava desvalorizar o câmbio, reduzir a taxa de juros e controlar a inflação, administrando preços relevantes (energia, combustíveis etc.). Esta guinada na condução da economia resultou, na visão destes economistas, entre outras coisas, no aumento da desconfiança de empresários e investidores, reduzindo a disposição de investir (CDPP, 2014, p. 45).

⁷¹ Foi eleito empreendedor do ano de 2017 pela revista Isto é Dinheiro e premiado como melhor Banqueiro Central do ano no mundo pela publicação britânica The Banker, especializada em finanças internacional e pertencente ao Financial Times.

As medidas “nada ortodoxas” implementadas pelo governo Dilma, tratam-se das manobras contábeis, isto é, operações financeiras entre entes públicos com objetivo aparente de gerar receitas primárias, que estariam sendo feitas desde 2009, “quando a União vendeu ao BNDES o direito que o governo tinha de receber dividendos da Eletrobrás e, desta forma, pôde aumentar a receita primária em R\$ 3,5 bilhões”. A alteração do regime de política econômica que houve em 2009 e de forma mais intensa a partir de 2011,⁷² teria colocado o país diante do desafio de produzir “reformas” que elevem a produtividade, ou seja, o nível de produtividade do trabalho, digo, no caso específico, aumento das horas trabalhadas (CDDP, 2014, p. 13).

Diferentemente das críticas direcionadas ao governo Dilma, no governo Lula, as agências internacionais que avaliam países “seguros para investimentos” e economistas a serviço do grande capital (nacional e transnacional) consideraram o Brasil nesse período um bom local para investir. O tripé da economia brasileira – “precisamente a fórmula defendida pelo FMI e o Banco Mundial: o superávit primário para o pagamento de juros, as metas da inflação e o câmbio flutuante” – esteve “assegurado”.

Priorizou-se de modo irrestrito o sistema bancário brasileiro, período com os mais altos registros de ganhos, e, igualmente, o agronegócio (agro-business), como o modelo de desenvolvimento agrícola brasileiro. Foi ainda o período que a Bolsa de Valores viveu a “era de ouro”, devido ao maior ganho entre os 12 principais mercados do mundo, especificamente a Bolsa de Valores de São Paulo/BOVESPA subiu 523%, em oito anos. Outra categoria de capitalistas beneficiados foi a dos rentistas (nacionais e estrangeiros), possuidores de títulos da dívida pública, que obtiveram os maiores juros em vigor no mundo (NETO, 2010, p. 26- 27).

Haja vista que os compromissos com os organismos financeiros internacionais foram mantidos no governo Lula, algumas medidas econômicas implementadas pelo governo Dilma e consideradas “nada ortodoxas”, necessitaria serem revistas. Um dos pontos importantes, para que houvesse o aumento da

⁷² Em 2013, o governo aprovou uma medida provisória que permitiria o mesmo tipo de operação em relação a recebíveis da usina de Itaipu – o montante seria utilizado para subsidiar a redução na energia elétrica. Com a repercussão negativa no mercado, a operação foi cancelada e o governo decidiu bancar a Conta de Desenvolvimento Energético com despesas primárias” (CDDP, 2014, p. 13).

produtividade do trabalho e, conseqüentemente, do crescimento econômico, se refere às leis trabalhistas, devendo estar em consonância com a ótica da eficiência econômica e, desse modo:

(i) Facilitar o processo de contratação, que poderia aumentar a competição no mercado de trabalho. (ii) Alterar a lei trabalhista para que os contratos negociados prevaleçam em relação à legislação, ou seja, ênfase ao negociado em relação ao legislado. (iii) Flexibilizar o período de concessão de férias. Permitir maior fracionamento das férias para se adequar aos diferentes tipos de atividades pode levar à alocação mais eficiente das horas trabalhadas (CDPP, 2014, p.77).

Reconhecendo que o mercado de trabalho é um local onde desigualdades são reveladas e potencializadas, como parte da lógica de redução de custos, essa proposta evidencia tanto uma significativa modificação das condições de trabalho e dos níveis salariais diretos e indiretos, quanto a desigualdade na distribuição de rendimentos do trabalho⁷³. Os ganhos da produtividade, através de uma maior flexibilização do trabalho⁷⁴, não têm sido distribuídos aos trabalhadores “parceiros da empresa”. Isto porque o padrão salarial e de benefícios dos que continuam pertencentes ao quadro das empresas “[...] estão se modificando radicalmente, tanto pelas perdas salariais, como pela gradativa redução das políticas de benefícios (*welfarestate* privado)” (MOTA, 1998, p. 67).

Aliado a essas mudanças no trabalho, ao tratar da política monetária e fiscal, o documento aponta que o crescimento da despesa obrigatória e da carga fiscal (sistema tributário) traria fortes implicações para a competitividade e o desenvolvimento, devendo ambos sofrer mudanças nas regras. Segundo o documento, a obrigação acessória para garantirem a arrecadação teria efeito negativo sobre o apetite de investir do setor privado, simplificá-lo aumentaria a produtividade incremental do capital e diminuiria as divergências expressivas de interpretação entre os contribuintes e o Fisco. Também é defendida a criação de

⁷³ No Brasil, um país com alta desigualdade de renda, indicadores que medem essa desigualdade, a exemplo do IBGE, revelam a dificuldade ao acesso a rendimentos do trabalho, aposentadorias e pensões e ainda, rendimentos de programas sociais.

⁷⁴ A mudança em leis trabalhistas é um dos mecanismos compensatórios à queda da taxa de lucro, que é aumentar a mais valia absoluta, através de uma maior intensidade do trabalho e/ou tempo de trabalho e a diminuição dos salários, que se obtém por vários mecanismos: i) redução ou eliminação de aposentadorias, das pensões ou serviços de saúde; ii) Acabar com os contratos trabalhistas (terceirização); iii) Reduzir os salários com base na inflação, prejudicando os salários reais (FOLADORE, 2016).

mecanismos de controle para o gasto social obrigatório. Nesse sentido, dada a complexidade da carga tributária e do crescente gasto público, haveria de se articular metas para a dívida pública com maior disciplina no gasto público. Diz Joaquim Levy, símbolo da implementação da austeridade econômica no Brasil:

A moderação na despesa, necessária para dar credibilidade a qualquer trajetória indicada, exigirá um tremendo esforço também para tornar o gasto mais eficiente, de forma a se alcançarem os objetivos desejados de crescimento e proteção social de forma sustentável. Será indispensável e urgente focar, assim, na qualidade e efetividade do gasto público. A medida da efetividade e eficiência deve cobrir todos os programas de governo (CDPP, 2014, p. 61).

Foi, portanto, com base nesse documento como agenda de desenvolvimento que o segundo governo Dilma evidenciou a sua guinada para um programa mais severo de ajuste fiscal, adotando uma estratégia econômica semelhante ao do candidato derrotado no pleito de 2014. Uma estratégia de desenvolvimento mais focada nas políticas macroeconômicas (monetária, fiscal e cambial), com inflexões nas políticas sociais. Esse programa de governo traduz o programa do capital internacional para o Estado brasileiro, que, ao invés de muita “luz”, caminhou para um cenário de incertezas e escuridão.

O compromisso do governo Dilma com a austeridade foi reforçado por meio do Decreto N° 8.456, de 22 de maio de 2015, que “estabeleceu um contingenciamento de recursos de R\$ 69,9 bilhões no orçamento deste ano, com vistas ao cumprimento da meta de superávit primário de R\$ 66,3 bilhões para o setor público consolidado em 2015 – sendo R\$ 55,0 bilhões referentes ao governo central” (IPEA, 2015, p.07).

Na área fiscal, houve um esforço para ajustar as contas públicas, a partir de contenções das despesas discricionárias - os investimentos federais tiveram redução real da ordem de 35% no primeiro quadrimestre – e, também, com a implementação de diversas medidas de caráter mais permanente, tais como:

- i) aumentar a arrecadação por meio da elevação de alíquotas e da ampliação de bases de incidência de impostos, inclusive com a reversão de diversas desonerações concedidas nos anos anteriores; e ii) atenuar a taxa de crescimento das transferências às famílias, por meio de ajustes nas regras de concessão do seguro-desemprego, do abono salarial, do seguro defeso e das pensões por morte – benefícios que têm

em comum o fato de terem crescido a taxas muito rápidas na última década (IDEM, p. 09).

De acordo com o economista e ex-secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda no governo Dilma, Márcio Holland (2016, p.22), um programa de ajuste fiscal conteria reformas estruturantes nas despesas públicas, de forma geral, incluindo uma profunda reforma “microeconômica no macroprocesso orçamentário” - expressão utilizada para introduzir conceitos modernos de contabilidade pública -, no sentido de avaliação rigorosa de custo, eficácia, eficiência e efetividades de programas lançados pelo Governo Federal, tais como Bolsa Família, Prouni, Mais Médicos, Ciência sem Fronteiras, entre outros.

Segundo o documento “Austeridade e Retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil”, de iniciativa do GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), Fórum 21, Fundação Friedrich Ebert e Plataforma Política Social(2016, p.8), o forte ajuste fiscal, em 2015, apesar de todo esforço do governo para reduzir as despesas, que caíram 2,9% em termos reais, as receitas continuaram a despencar e o déficit ficou ainda maior, o crescimento econômico também não surtiu efeito. Os investimentos públicos sofreram queda real de mais de 40% no nível federal, o gasto do custeio caiu 5,3% e o governo não melhorou as expectativas dos agentes econômicos que justificariam esse ajuste, com base em retomar o crescimento.

Quando, efetivamente, a crise se instala no Brasil, resultado da crise financeira de 2008 que, como afirma David Harvey (2011, p.39), “[...] se propagou em cascata, de uma esfera para outra, e de uma localização geográfica para outra, com toda sorte de rebotes e respostas que pareciam quase impossíveis de colocar sob controle, muito menos parar e levar para trás”, o que temos no cenário nacional são explicações neoclássicas da crise, apresentadas independentes, desconectadas da totalidade do real, que ganham espaço na mídia e dão corpo à crise política instaurada, igualmente mistificada.

A interpretação de erros de políticas econômicas (crise da construção civil, do petróleo etc.), atrelada à perda de popularidade e governabilidade tradicional (crise de projeto de esquerda), bem como, as investigações de esquema de corrupção da operação “Lava Jato”, indicando integrantes do PT como uma quadrilha (crise

moral), amplamente divulgadas pelos veículos midiáticos⁷⁵, articulado ao movimento nacional anticorrupção e, conseqüentemente, antipetista, do Movimento Brasil Livre (MBL), compõem o afastamento de Dilma do governo e a profunda crise no país, com a ofensiva crescente da direita e sua defesa de um retorno às políticas neoliberais mais ortodoxas.

Houve um forte interesse de políticos e empresários envolvidos em transações suspeitas para que ocorresse a substituição do governo por outro capaz de barrar ou limitar as apurações e patrocinar algum tipo de anistia dos crimes cometidos. A relação delicada do Planalto com o Congresso indicava ser necessário um grande esforço para pacificar a base e partidos opositoristas, como o do candidato derrotado nas urnas do dia 27 de outubro de 2014, Aécio Neves, do PSDB⁷⁶, partido que acusou o governo Dilma de maquiar contas públicas com o objetivo de encobrir o déficit fiscal, através do artifício conhecido como “pedaladas fiscais”, que resultou, no processo de Impeachment⁷⁷ (BASTOS, 2017). Mas antes, a composição do seu gabinete ministerial⁷⁸ já indicava o quadro de degradação da relação entre a presidente e a Câmara dos Deputados.

⁷⁵Assim como não existe neutralidade na produção de conhecimento, como diz Demo (p.16, 1991) “pesquisa é sempre também fenômeno político”, ou seja, tem lado, pois presume determinada ideologia, a grande imprensa brasileira também tem lado e atua como se fosse um grande partido político. Segundo Julian Assange, do site *Wikileaks* (responsável pela divulgação na internet de documentos secretos de governos e empresas ao redor do mundo, no Brasil podemos dizer que existe um “oligopólio da mídia”, com 70% dos canais de TV, rádios, jornais impressos e eletrônicos do país nas mãos de seis famílias. No caso das redes de televisão, cinco dominam o mercado nacional: Bandeirantes, SBT, Record, Rede TV e Globo, sendo esta última de maior audiência nacional e grande responsável pela campanha aberta ao Impeachment da presidenta Dilma Rousseff com transmissões, inclusive, ao vivo, dando ênfase ao Movimento Brasil Livre (MBL), espetáculo midiático financiado por partidos de direita para interromper os doze anos no poder do Partido dos Trabalhadores (PT), que até então vinha imprimindo uma “justiça social” “neodesenvolvimentista” com resultados positivos na redução da pobreza extrema no país.

⁷⁶Dilma Rousseff é reeleita na coligação Com a Força do Povo, com 54.501.118 votos (51,64% dos votos válidos). Em segundo lugar no pleito ficou a coligação Muda Brasil, de Aécio Neves, com 51.041.155 votos (48,36% dos votos válidos).

⁷⁷“No mês de julho, Rousseff entregou ao Tribunal de Contas da União (TCU) um documento de 900 páginas no qual expôs o porquê das supostas pedaladas fiscais do ano 2014. Dessa forma, tentou demonstrar que não descumpriu a Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas, em outubro, o TCU considerou que Rousseff, ao acumular uma dívida com o sistema bancário público, cometera sim irregularidades. De acordo com o TCU, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a Caixa Econômica Federal sustentaram os programas sociais do governo do Partido dos Trabalhadores, como o Pronaf. Em dezembro de 2015, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), autorizou a abertura do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff. Na mesma semana, o juiz do Supremo Tribunal Federal (STF), Luiz Fchin, confirmou que o impeachment se produzia dentro do âmbito legal contemplado na Constituição Federal de 1988” (GERARDI, SPINOZA, 2016, p. 04)

⁷⁸No segundo governo Dilma, as mudanças na composição dos ministérios revelam a tentativa de manter um projeto de governabilidade aliado a interesses de frações da burguesia nacional e capital

O anúncio de que haveria interferência na composição dos cargos de segundo escalão movimentou os ânimos dos que cobiçavam mais poder junto ao governo. Deixou de ser automático um partido, após assumir um ministério poder indicar os diretores estatais e autarquias vinculadas às pastas. Com a mudança de “logística”, agora os ministérios seriam compostos por integrantes de diversos partidos, tendo como critério para a indicação aspectos como força política, capacidade técnica do escolhido e o equilíbrio entre os partidos da coalizão presidencial (GERARDI; SPINOZA, 2016, p.13).

O conjunto destes fatores constitui o presidencialismo de coalizão, que, segundo Sampaio (2017, p.117), trata do “sistema presidencial de governo em que a governabilidade se dá pela formação de coalizão parlamentar mais ampla que o partido do presidente, servindo de apoio às políticas governamentais”, isto reflete tanto na distribuição das pastas ministeriais, quanto no exercício do poder de agenda legislativa pela presidência da República (SAMPAIO, 2007, p. 117).

Dado esse ponto de partida, a crise no Brasil não pode ser vista simplesmente como a ruptura de um modelo de governo que, numa visão econômica reformista, teria dado certo, para outro que, supostamente, adotou medidas de políticas econômicas equivocadas para o desenvolvimento. Esta crise foi resultado, também, do aguçamento da crise internacional e dos conflitos internos do processo político, que, por sua vez, advém de conflitos entre classes e frações de classe⁷⁹ (JUNIOR, 2016, p.25).

Embora seja mostrado no real de forma mistificada, como no caso da pretensa luta nacional contra a corrupção no Brasil, como diz Marx, quando trata da política, “onde há partidos políticos, cada um encontra o fundamento de qualquer mal no fato de que não ele, mas o seu partido adversário, acha-se ao leme do Estado” (TONET, 2010, p. 17).

Desse modo, tendo como pano de fundo os interesses de classe e o jogo de disputa pelo poder dá-se mais um golpe de Estado no Brasil. Se utilizando com

internacional, a exemplo da escolha de Kátia Abreu para o Ministério da Agricultura, no lugar de Neri Geller e Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda no lugar de Guido Mantega. Dos 39 ministérios, 24 ministros foram substituídos e 14 se mantiveram. Ver levantamento completo feito pelo Jornal G1 globo, Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/ministros-do-segundo-mandato.html> Acesso em Nov 2018.

⁷⁹ Ora, o próprio Michel Temer foi condenado por crime eleitoral e está inelegível por oito anos.

roupagem democrática, observamos a intensificação de contrarreformas preconizadas pelo Consenso de Washington. Após a deposição definitiva do governo Dilma, através de um processo conturbado de Impeachment, seu plano de governo foi substituído imediatamente pelo programa de governo do seu vice, Michel Temer, do PMDB (atual MDB), que remonta a 29 de outubro de 2015, com o lançamento do documento “Uma ponte para o futuro”.

Com essa mudança, as políticas sociais, sobretudo no campo da seguridade social, que transferem renda para as pessoas e movimentam o consumo interno, especificamente, previdência e assistência social, sendo esta última a política carro chefe dos ditos governos “neodesenvolvimentistas”, passam a enfrentar de modo mais “dramático” os efeitos colaterais da recessão.

Dando continuidade a um processo histórico de concentração de renda e de resistência à efetivação de direitos sociais, os apologistas do capital defendem que o Governo Federal aproprie-se das contribuições sociais destinadas à seguridade social para priorizar a realização de superávits primários destinados ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública (SALVADOR, 2017, p. 426). Os prenúncios dessa proposta foram apresentados no documento “Uma ponte para o futuro”, o qual, por sua vez, pode-se dizer, constituiu a carta-programa do governo Temer, como veremos a seguir.

4.2 A grande ofensiva neoliberal restauradora no Brasil: a gestão do governo temer e uma ponte para o passado

No Governo Temer, para uma melhor gestão macroeconômica, seria necessário intensificar e acelerar medidas de ajuste fiscal já iniciada ao final do governo anterior, assumindo a partir de então uma agenda de contrarreformas com caráter mais “rígido”, célere e permanente, através de cortes significativos nos gastos sociais, o que inclui a diminuição no orçamento da Seguridade Social, em nome do equilíbrio fiscal das contas da União; do cumprimento do chamado “superávit primário”⁸⁰ e da retomada do crescimento econômico. A atuação direta do

⁸⁰Superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O déficit primário ocorre quando esse resultado é negativo. Ambos constituem o “resultado primário”. O resultado primário é importante porque indica, segundo o Banco

Estado como agente econômico e a redefinição de sua intervenção na “questão social” abrangeriam mudanças na regulação do trabalho e, conseqüentemente, nos direitos sociais.

As principais propostas do Governo Michel Temer - defendidas pelo seu partido (MDB) como uma necessidade para preservar e desenvolver a economia brasileira - estão expostas no chamado programa “Uma Ponte para o Futuro”, o qual “já se revelava como o prenúncio de um golpe que seria (e efetivamente está sendo) orquestrado no Brasil contra, prioritariamente, os direitos dos trabalhadores” (SILVA, ALMEIDA e ANDRADE, 2017).

O documento de 27 páginas apresentado pela Fundação Ulysses Guimarães propõe um retorno acelerado à retórica do Consenso de Washington de 1989, em relação às estratégias de desenvolvimento e políticas macroeconômicas do país. Ao aderir aos princípios neoliberais mais ortodoxos, como a liberalização e desregulamentação do mercado, seus idealizadores abortam qualquer possibilidade de um desenvolvimento nacional sustentável. Em linhas gerais, seus ideólogos assumem um compromisso declarado com os interesses do capital, e suas controvérsias que recaem sobre o controle dos gastos públicos, interferindo em programas, despesas e direitos sociais abrangidos pelo Orçamento da União, bem como, no que toca à responsabilidade das empresas quanto aos direitos trabalhistas⁸¹. No discurso do PMDB, expresso no documento, uma agenda para o desenvolvimento deveria conter, a saber:

- i) uma política trabalhista em que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos; ii) para o comércio exterior, focar na aliança comercial com grandes potências em detrimento do Mercosul; iii) na área tributária, realizar um vasto esforço de simplificação, reduzindo o número de impostos, desoneração das exportações e dos investimentos e; iv) um amplo plano de privatizações, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessários, concessões em todas as áreas de logística e infraestrutura. (apud GUIMARÃES, 2015).

Central, a consistência entre as metas de política macroeconômicas e a sustentabilidade da dívida, ou seja, da capacidade do governo de honrar seus compromissos. A formação de superávit primário serve para garantir recursos para pagar os juros da dívida pública e reduzir o endividamento do governo no médio e longo prazo. Disponível

em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>. Acesso: Jun. 2017.

⁸¹No que se refere aos direitos trabalhistas, essa proposta ganha materialidade no projeto de lei 6.787, aprovado pela Lei 13.467/2017⁸¹, com medidas que recaem nas condições de trabalho, organização sindical, negociações coletivas e Justiça do Trabalho.

Ainda segundo o referido documento, para o Brasil ingressar definitivamente no clube restrito dos países desenvolvidos, o Estado, como agente do desenvolvimento, teria o papel de equilibrar as contas públicas através de um “ajuste fiscal permanente”. Este argumento inicial indica que a superação da crise econômica e fiscal no Brasil, esta última vista como empecilho para solucionar a primeira, depende, portanto, de reformas estruturais de cunho neoliberal e, assim sendo, para enfrentá-la teremos que mudar leis e até mesmo normas constitucionais, isto inclui uma proposta de “reforma” na Previdência Social, dado o suposto déficit entre as receitas e as despesas no regime geral do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que necessitaria de uma ampliação da idade mínima para a aposentadoria (GUIMARÃES 2015, p.6).

Para os formuladores desse documento, a Constituição Federal de 1988 e legislações posteriores acabaram se tornando um empecilho “estrutural” para solucionar o problema da “crise fiscal”, devido ao que chama de “excessiva rigidez nas finanças”, dada a criação de despesas obrigatórias, como no caso de gastos com a saúde⁸² e a educação⁸³, previamente garantidos no orçamento anual, através do dispositivo legal das “vinculações orçamentárias”⁸⁴, que obriga a execução do percentual previsto por todos os entes federativos sem cortes de gastos. Pela Constituição Federal, conforme o artigo 166:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

⁸²A Emenda Constitucional n.º 29, de 22 de março de 2000, estabeleceu a aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde para todos os níveis de governo, regulamentada pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

⁸³Atualmente, os principais fundos utilizados pela União para garantir o acesso à educação são: (1) o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); (2) o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e (3) o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

⁸⁴Segundo o tributarista e professor, Fernando FacuryScaff, “*Vinculação é um liame jurídico que une determinado grupo de receitas para uso em certa finalidade. São exemplos de vinculação constitucional a obrigação imposta à União de aplicar 15% de sua receita corrente líquida em ações e serviços públicos de saúde (artigo 198, parágrafo 2º, I), ou ainda a obrigação de estados e municípios de aplicar 25% de sua receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212). Nesse sentido, há destinação específica dessas receitas por meio desse vínculo jurídico que as une a uma determinada ação estatal específica*”. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios>> Acesso em Nov. 2017.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9o, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2o do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9o deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9o do art. 165.

A proposta para cumprir as metas do ajuste fiscal se daria com o fim de todas as indexações, seja para salários ou benefícios previdenciários, criando um novo regime orçamentário que determine o fim das vinculações e indexações e a implantação de um orçamento de “base zero”, inteiramente impositivo. Uma vez que deixasse de existir os reajustes automáticos, o Parlamento arbitraria, em nome da sociedade, os diversos reajustes conforme as condições gerais das finanças públicas. Ou seja, caberia ao Congresso a palavra final nas decisões sobre a continuação ou suspensão de programas e projetos, avaliados a cada ano por um “comitê independente”. Trata-se de uma espécie de Autoridade Orçamentária, com “competência para avaliar os programas públicos, acompanhar e analisar as variáveis que afetam as receitas e despesas” e que se daria em nome do equilíbrio fiscal como princípio da administração pública (GUIMARÃES, 2015, p. 10).

Seria, portanto, o fim dos reajustes automáticos, como é o caso dos benefícios assistenciais, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que tem seu aumento indexado ao valor do salário mínimo. A ideia do orçamento de “base zero” resultaria num caminho livre para uso dos recursos públicos a mercê de um Congresso, cujas práticas vêm explicitando seu atrelamento histórico ao capital imperialista internacional e sua defesa incondicional dos interesses particularistas dos setores nacionais, sobretudo, da agroexportação (SILVA, ALMEIDA e ANDRADE, 2017).

Destacamos que foi com base no documento “Uma Ponte para o Futuro”, que a Proposta de Emenda à Constituição, aprovada na Câmara dos Deputados como PEC 241 e no Senado como PEC 55, mais conhecida como “PEC do Fim do

Mundo”, obteve êxito através da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), de 15 de dezembro de 2016, que institui um Novo Regime Fiscal (NRF).

Nesse novo regime fiscal, a partir de 2018, até o ano de 2036, o orçamento do Poder Executivo fica limitado, não podendo ser reajustado por percentuais acima da inflação do ano anterior. Essa limitação sugere que não existirão, nesse período de vinte anos, momentos em que a arrecadação de impostos⁸⁵ crescerá superando a inflação do ano. Contudo, dados do Ministério da Fazenda confirmam que esses números oscilam, “a variação da arrecadação foi abaixo da inflação nos seguintes anos: 1996, 1997, 2000, 2003, 2009, 2012, 2014 e 2015”. Nos demais anos, cresceu acima da inflação, com destaque para o maior crescimento no ano de 2008. Desse modo, o critério utilizado pelo governo para congelar gastos, inclusive, obrigatórios, não se sustenta, uma vez que há possibilidade de reajustar o orçamento do Poder Executivo em percentuais acima da inflação (AMARAL, 2017, p.12).

Esta medida de congelar as despesas primárias para os Poderes e órgãos da União tem como meta liberar os pagamentos relativos ao mercado financeiro. De acordo com o NRF, a regra que limita as despesas primárias relacionadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais, água, luz, telefone, limpeza, vigilância, pessoal terceirizado, material de consumo, aquisição de equipamentos, material permanente, construções, aquisição de imóveis etc., não se aplica às despesas primárias com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida, que vem tendo “passe livre” para ultrapassar o limite imposto pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para as despesas primárias.

Nesse sentido, o congelamento dos investimentos em serviços públicos pelo período de vinte anos se dá em detrimento dos interesses, necessidades e direitos conquistados pelos trabalhadores brasileiros e em favor do mercado financeiro internacional e do setor empresarial e do agronegócio, setores historicamente com forte representatividade na bancada da Câmara e do Senado nacional.

Para discutir como os dois programas de governo citados compõem o acirramento do ajuste fiscal no Brasil, buscamos mapear e analisar as Medidas

⁸⁵ Os impostos arrecadados pela União são os seguintes: Imposto sobre Importação (II); Imposto sobre Exportação (IE); Imposto sobre a Renda (IR); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); e Imposto Territorial Rural (ITR).

Provisórias (MPs) editadas no período correspondente ao segundo governo Dilma e primeiro ano de governo Temer, conforme veremos a seguir.

4.3 O poder das Medidas Provisórias: um instrumento de legislação a favor do capital?

A Constituição estabelece que a Medida Provisória (MP) faz parte do processo legislativo: Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII – resoluções (BRASIL. CF 1988). O poder do Executivo brasileiro de editar medidas provisórias é um controverso recurso, que lhe dá direito a intervir diretamente na agenda do Legislativo; contudo, a possível rejeição pelo Congresso indica, por outro lado, que sua autonomia é relativa. O objetivo das MPs, de acordo com a Constituição de 1988, em seu artigo 62, prevê:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes (BRASIL. 1988).

Embora estivesse previsto para ser utilizado apenas em situações extraordinárias, a interpretação flexível das regras da lei, permite que MPs não votadas dentro do prazo constitucional sejam reeditadas. Assim sendo, a partir de 1993, a estratégia de reeditar medidas passou a ocorrer com frequência, inclusive com a reapresentação de medidas que já haviam sido votadas, na prática, “implicava que medidas politicamente sensíveis podiam ser implantadas sem a aprovação explícita de uma maioria parlamentar” (IPEA, 2011, p. 04).

Utilizada com frequência desde a sua criação, em setembro de 2001, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 32, reformando as regras da edição e do processo legislativo das MPs, com o objetivo de frear o seu uso. Contudo, observamos a partir das medidas editadas do governo Dilma e Temer, que o efeito se pôs ao inverso, continuasse a adotar, mesmo sem o devido caráter de urgência,

mas em favor de programas de governo, o uso irrestrito de MPs, sobretudo, no que toca à retirada de direitos conquistados.

Algumas MP's editadas no ano de 2015, apresentadas no **quadro 2**, reduziram tanto a aquisição de direitos previstos pela previdência pública, como também a diminuição e a restrição dos recursos de benefícios, tal como a MP 664⁸⁶, convertida na Lei nº 13.135, que modificou benefícios da Previdência Social, especialmente a pensão⁸⁷ e o auxílio-doença e a MP 665, convertida na Lei nº 13.134, a qual alterou benefícios do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), seguro desemprego, seguro defeso e abono salarial (CASTILHO; LEMOS; GOMES; 2017, p. 455).

Em contrapartida, para beneficiar interesses do empresariado, a Medida Provisória nº 627, convertida na Lei nº 12.973, de 2014, conhecida como o novo "Refis da Crise"⁸⁸, reabriu prazos de refinanciamento do débito tributário, concedeu muitos perdões e novos parcelamentos para a irregularidade fiscal das empresas, que inclui as empresas nacionais com subsidiárias no exterior. Tantas facilidades acabam contribuindo para o aumento das renúncias fiscais, ao invés do pagamento espontâneo das obrigações tributárias e a regularização fiscal das empresas (ANFIP, 2015, p.51).

Do resultado da pesquisa, das 43 MP's editadas no ano de 2015, oito perderam a eficácia em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso, trinta e quatro foram promulgadas como lei de conversão, (quatro com o texto integral e trinta e um com veto parcial, ou seja, recebeu nova apreciação do projeto por parte do presidente, em decorrência de eventuais alterações feitas no Congresso⁸⁹). Destas, três MP's (672, 676, 689) incidem diretamente sobre a

⁸⁶A reforma proposta pela MP no 664/2014 imprimiu mudanças na legislação previdenciária, regulada pela Lei de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/91). Entre as razões da relevância alegadas para a aprovação da emenda cita-se o processo de envelhecimento da população, causados pelos fatores da diminuição da taxa de fecundidade e aumento da expectativa de vida, que alteraria a relação entre contribuintes e beneficiários.

⁸⁷Alterar-se-ão as pensões a serem concedidas aos servidores civis da União e aos segurados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Fica de fora grupos como militares e servidores de estados e municípios. "O primeiro grupo teve alteradas suas condições de acesso e fórmula de cálculo; o segundo, somente os critérios de elegibilidade". (IPEA, 2015a, p.9).

⁸⁸ O primeiro "Refis da Crise" trata da Lei nº 11.941, de 2009.

⁸⁹ Cabe notar, que "a doutrina dominante entende que o Chefe do Executivo pode vetar, total ou parcialmente, inclusive, projeto de lei de sua iniciativa que tenha sido aprovado pelo Poder Legislativo sem nenhuma alteração (PAULO e ALEXANDRINO, 2003 apud CARNEIRO 2009, p.12). Essa mudança de interesse em relação a determinado projeto pode ocorrer, por exemplo, devido à demora

Seguridade Social, especificamente, a Previdência Social, e de forma indireta, a MP 669/2015.

A MP 669, revogada pela MP 671 e, posteriormente, convertida na Lei nº 13.161/2015, tinha como objetivo assegurar mais receitas à união. Hostilmente criticada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)⁹⁰ e considerada inconstitucional pelo então presidente do Senado, Renan Calheiros, - o que, a nosso ver, e a despeito de nossas próprias críticas, revela-se uma decisão muito mais próxima a uma retaliação política e ao favorecimento das empresas do que à preocupação com a questão jurídica em si, a MP 669 reduziria a desoneração da folha de pagamentos das empresas, adotada em 2011.

Na mudança⁹¹, quem pagava alíquota de 1% de contribuição previdenciária sobre a receita bruta passaria a pagar 2,5%. A alíquota de 2% aumentaria para 4,5%. E poderiam gerar uma receita para o governo da ordem de 14,6 bilhões de reais naquele ano, contribuindo para o cumprimento da meta fiscal (FECONTESE).

Referente à MP 672, convertida em Lei 13.154/2015, o governo federal determinou a prorrogação da fórmula de reajuste da política de valorização do salário mínimo aplicada entre 2011 e 2015 para o período 2016 a 2019, porém, a extensão dos reajustes aos benefícios pagos pela Previdência Social (aposentadorias e pensões) acima do mínimo não entraria nessa mesma fórmula, que corresponde à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ou seja, a inflação acumulada no ano anterior, mais o percentual equivalente à taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) apurada dois anos antes. Com isso, o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (INSS) acima de um salário, feito somente com base no INPC, resulta em perdas.

Por mais que a própria Constituição assegure a irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194, parágrafo único, IV) e o reajustamento dos benefícios

em sua apreciação pelo Poder Legislativo e pelo fato de essa matéria não mais se adequar ao programa de governo adotado pelo Executivo” (SILVA, 2006, apud CARNEIRO 2009, p.12).

⁹⁰De acordo com a referida entidade que representa a indústria paulista, o ajuste fiscal de que as contas públicas necessitam tem que ser baseado no controle do gasto, e não no aumento da tributação e no corte dos investimentos.

⁹¹ Após ser convertido na Lei nº 13.161/2015, a desoneração passou a operar com várias alíquotas. Para os segmentos de serviços, algumas empresas passaram a contribuir com 4,5%, outras com 3,0%. Para a indústria, havia empresas submetidas a 2,5%, 1,5% e 1,0% (ANFIP, 2017).

para manutenção do seu valor real (art. 201, §4.º), na prática o que realmente acontece é uma perda progressiva de poder aquisitivo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (INSS), explica o advogado especialista em direito previdenciário, Átilla Abella (2018).

Três meses depois da MP 672, é proposto mais uma mudança para os beneficiários da previdência social, com a MP 676, cujo objetivo do Governo era gerar uma economia nos gastos previdenciários de cerca de R\$ 50 bilhões até 2026, se comparado ao que ocorreria com a fórmula "85/95". (IPEA, 2015, p. 80). Para se alinhar à política de ajuste fiscal, a saber:

Foi introduzida uma nova legislação para as pensões por morte, cuja novidade é a necessidade de comprovação de dois anos de contribuição para garantir a elegibilidade a uma prestação e, além disso, possuir uma idade mínima de 44 anos para ter direito a receber o benefício de forma vitalícia; e foi extinto o fator previdenciário e introduzida a fórmula 85/95, ou seja, ao somar a idade e o tempo de contribuição um homem precisa somar 95 e uma mulher 85 para se tornar elegível a uma ATC de valor integral. Até 2027 serão acrescentados pontos a essa fórmula para atingir a fórmula 90/100 (MATIJASCIC, 2016, p.9).

A principal novidade trazida pela MP 676 e sua posterior conversão na Lei 13.183/2015 é a efetiva consagração da fórmula 85/95. A medida corresponde à alteração na aposentadoria por tempo de contribuição e estabelece os termos da aplicação do fator previdenciário, que em regra geral se qualifica como um redutor da renda do benefício. Então, o requisitante para a aposentadoria poderá optar pela não incidência do fator previdenciário quando, na data de requisição, a soma de idade com o tempo de contribuição atingisse 85 para mulheres, com pelo menos 30 anos de contribuição, e 95 para homens, com pelo menos 35 anos de contribuição (IPEA, 2011, p.25). Conforme a chamada "fórmula 85/95":

Art. 29-C. O segurado que preencher o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator previdenciário no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, for:

I - igual ou superior a noventa e cinco pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta e cinco anos; ou

II - igual ou superior a oitenta e cinco pontos, se mulher, observado o tempo mínimo de contribuição de trinta anos.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, serão somadas as frações em meses completos de tempo de contribuição e idade.

§ 2º As somas de idade e de tempo de contribuição previstas no caput serão majoradas em um ponto em: I - 31 de dezembro de 2018; II - 31 de dezembro de 2020; III - 31 de dezembro de 2022; IV - 31 de dezembro de 2024; e V - 31 de dezembro de 2026.

§ 3º Para efeito de aplicação do disposto no caput e no § 2º, o tempo mínimo de contribuição do professor e da professora que comprovarem exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio será de, respectivamente, trinta e vinte e cinco anos, e serão acrescidos cinco pontos à soma da idade com o tempo de contribuição.

§ 4º Ao segurado que alcançar o requisito necessário ao exercício da opção de que trata o caput e deixar de requerer aposentadoria será assegurado o direito à opção com a aplicação da pontuação exigida na data do cumprimento do requisito nos termos deste artigo.

Ou seja, com essa progressividade, de 2026 em diante, a Regra para aposentadoria será 90/100. O Fator Previdenciário é aplicado na aposentadoria por tempo de contribuição e facultativamente na aposentadoria por idade e seu objetivo é reduzir o valor das aposentadorias de quem se aposenta “precocemente”.

Direcionada à arrecadação da Previdência Social, a MP 689, referente a servidores públicos federais licenciados, embora tenha perdido a eficácia, tratava na prática, de triplicar o pagamento previdenciário por parte do servidor afastado ou licenciado sem vencimentos, que perdiam o direito de optar por não contribuir enquanto durasse a licença ou afastamento, além de ter que arcar com a parte devida pelo órgão empregador. Pela regra atual, os servidores públicos contribuem com 11% do salário total para o Regime Próprio de Previdência do Servidor da União (RPPS). O órgão empregador entra com outros 22%. A medida provisória triplica o pagamento previdenciário pelo servidor afastado ou licenciado sem salário, uma vez que o funcionário terá que bancar a soma das duas contribuições (33%).

Como podemos identificar no ano de 2015 através das MPS, muitos problemas se agravaram no Brasil, instabilidade política, denúncias de corrupção, estagnação dos investimentos privados, interiorização dos efeitos da crise internacional, tudo se somou criando um ambiente ainda mais propenso ao ajuste fiscal e hostil para a defesa dos direitos. Conseqüentemente, no âmbito da seguridade social, seus efeitos tiveram grandes repercussões e não muito diferente se seguiu no ano seguinte de 2016, que já inicia sob a nova base parlamentar de apoio do governo Temer com a aprovação da PEC 241/16, introduzindo um o processo de desfinanciamento do SUS, ao passo que expandiu as desonerações fiscais e aumento da DRU, induzindo ao déficit da previdência e campanha de reforma.

No quadro 3, podemos observar que, das 16 MPs editadas no ano de 2016, entre janeiro e maio, período ainda sob o comando do governo Dilma, quatro perderam a eficácia em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso, onze foram promulgadas como lei de conversão, (oito com o texto integral e três com veto parcial). Neste cenário controverso, de crise política e posterior mudança de governo, seis MPs foram direcionadas para abrir crédito extraordinário⁹². Este instrumento, assim como o uso das MPs, possui caráter de urgência, mas vem sendo utilizado, nos sucessivos governos, como mecanismo de satisfazer determinadas demandas com caráter eminentemente político. Para a abertura desses créditos, há que se atender aos critérios da imprevisibilidade e da urgência das despesas, combinado com a urgência e a relevância requeridas para a edição de medidas provisórias.

A MP 717, que criou o cargo de Ministro de Estado Chefe do Gabinete Pessoal do Presidente da República, (que Lula ocuparia), substituindo o de chefe do Gabinete Pessoal da Presidência, existente até então, mas que não tinha o status de ministro, sequer obteve quórum, numa clara demonstração da crise que o governo

⁹²Segundo a Lei no 4.320/64, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, créditos adicionais são as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento. “Cada espécie de crédito adicional possui função e características próprias. Assim, o crédito suplementar é aquele destinado a reforçar a dotação orçamentária existente, em razão do subdimensionamento da despesa fixada; o crédito especial é aquele destinado a modificar a lei orçamentária em vigor, por acrescentar-lhe despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica previamente fixada; e, por fim, o crédito extraordinário destina-se a cobrir despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (ROCHA; MARCELINO; SANTANA; 2012, p. 815).

enfrentava. As MPs 724 e 725 foram de interesse da bancada ruralista, não havendo no período MPs que tenham inflexionado diretamente sobre a Seguridade Social.

Após ocupar interinamente a Presidência da República em 12 de maio de 2016, Temer assume de forma definitiva a presidência da república no dia 31 de Agosto do mesmo ano. Das 40 MP's editadas no ano de 2016 sob seu comando – apresentadas abaixo, no **quadro 4** - onze perderam a eficácia em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso, vinte e nove foram promulgadas como lei de conversão, (dezesseis com o texto integral, doze com veto parcial e uma vetada totalmente -MP 756, transformada em PL de conversão 8.107/17). Com destaque, a MP 739 alterou benefícios da Seguridade Social, especificamente, a Previdência Social.

A reforma ministerial que consta na primeira medida provisória editada sob o comando de Temer, (MP 726), transformada na Lei nº 13.341/2016, já inicia com inflexões no orçamento da União que abrange a Previdência e Assistência Social. A aglutinação dos Ministérios da Previdência Social, do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em um só ministério, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, que se tornou um superministério com execução orçamentária de R\$ 659,76 bilhões na LOA de 2017, evidenciou uma estratégia para retrain o orçamento destinado a essas políticas, disfarçando essa diminuição num grande número conjunto (AMARAL, 2017, p.8).

A MP 727, que cria o chamado Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), representa em boa parte o "arcabouço ideológico" neoliberal do atual governo, que em essência visa retomar o processo de desestatização da economia, para aumentar os lucros dos “parceiros”, uma cultura privatista acelerada a partir do governo FHC.

Embora tenha perdido eficácia, a MP 739, sob o argumento de combate a fraudes da Previdência, trazia em seu texto a finalidade de dificultar a concessão de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como auxílio- contribuição para que se pudesse recebê-los. Além disto, tentava instituir um bônus para os peritos do INSS, posteriormente concedido.

Das 18 MP's apresentadas no **quadro 5**, as quais foram editadas no ano de 2017 até o mês de Maio, lapso temporal estabelecido nessa pesquisa, que somam o

primeiro ano do governo Temer, seis perderam a eficácia em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso, doze foram promulgadas como lei de conversão, (cinco com o texto integral, seis com veto parcial e uma vetada totalmente - MP 770, transformada em PL de conversão 8.107/17).

Destas, a MP 774, incide sobre a Previdência Social. A medida tratava de ampliar de seis para dezesseis os setores empresariais que poderiam optar pela Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), mais conhecida por desoneração da folha de pagamento. Sob o discurso de combate às renúncias, em 2017 o governo. Diante das mais diversas pressões do setor empresarial e repercussões no Congresso, e da incapacidade de fazer tramitar a Medida, a MP 774 foi revogada pela MP 794. A matéria voltou a tramitar sob a forma de projeto de lei 94, sendo modificada e aprovada pela Lei nº 13.670/2018.

É importante discutir o permanente uso desses instrumentos, pois, as desonerações na folha de pagamento contribuem para o falso déficit previdenciário no Brasil. Atualmente, o Tesouro Nacional cumpre apenas parcialmente a determinação legal de cobrir todas as perdas com a renúncia das contribuições previdenciárias, que resulta numa queda nas receitas do Orçamento da Seguridade Social.

Para a contribuição previdenciária, a ANFIP considera, além da arrecadação previdenciária propriamente dita, a integralidade da reposição das perdas envolvidas na desoneração da folha de pagamentos. Graças ao crescimento das receitas do RGPS, até 2014, o efeito das desonerações e diminuição das receitas das demais contribuições não foi maior. O crescimento da arrecadação da contribuição previdenciária é um grande motivo do incentivo à privatização da cobertura previdenciária:

Ao longo de 2016, o Tesouro repassou ao RGPS R\$ 17,6 bilhões por conta dessas desonerações. Em 2017, esse valor caiu para R\$ 13,9 bilhões. Essa redução decorreria da conversão em Lei da MP 774, que reordenava a contribuição previdenciária sobre o faturamento bruto” (ANFIP, 2018, p. 86, 102).

Numa breve síntese, as MP's, de um modo geral, caminharam nos dois governos para dirigir as medidas de ajuste fiscal majoritariamente para o corte de benefícios e de direitos. Contudo, identificamos que no governo Dilma houve duas

significativas exceções, com forte resistência no Congresso. Trata-se da MP 675, convertidas na Lei nº 13.169, de 2015, que se comprometia a ampliar a taxaço sobre o lucro dos bancos, prevendo uma mudança de alíquota de 15% para 20%, já que mesmo durante a crise que o Brasil enfrentava o setor financeiro foi um dos poucos – senão o único – a manter altos índices de lucratividade. Também encontrou dificuldades para aprovar a MP 669, que reduziria a desoneração da folha de pagamento.

Diferentemente, no governo Temer se assumiu a premissa máxima da ortodoxia neoliberal, um “Estado mínimo para o social e máximo para o capital”, a exemplo da Lei 13.467/2017, que promulgou a Reforma Trabalhista, empreendida por uma fração ultraneoliberal ortodoxa da burguesia nacional com grande representação no alto escalão da política brasileira.

Em razão do período em que este estudo foi realizado, segundo governo Dilma (17 meses) e primeiro ano de governo Temer (12 meses), não foi possível analisar as demais medidas provisórias lançadas pelo governo Temer, porém, podemos observar nos quadros 6 e 7, a seguir, que, proporcionalmente aos anos de governo, há uma média mensal maior no governo Temer em relação ao número de MP’s editadas no governo Dilma e o resultado dos dados nos permite identificar que das MPs promulgadas, Dilma obteve maior número de veto parcial em relação aos lançados pelo governo Temer, o que identificamos como sendo expressão da dificuldade que a Presidente enfrentou para ter governabilidade perante a Câmara dos Deputados e Senado

Quadro 2 - Medidas provisórias editadas no período do segundo mandato de Dilma e primeiro ano de governo Temer

Ano	Governo		Total	MP's			%		
	Dilma	Temer		Perderam eficácia	Promulgou como lei	Obs*	Perderam eficácia	Promulgou como lei	Obs*
2015	43		43	8	35		27,6	40,2	0,0
2016*	16		16	4	11	1	13,8	12,6	100,0
2016**		40	40	11	29		37,9	33,3	0,0
2017		18	18	6	12		20,7	13,8	0,0
Total	59	58	117	29	87	1	100	100	100

Fonte: Câmara dos Deputados, Senado Federal (elaboração própria)

Legenda:

Obs* - Não consta no site do Senado;

2016* - Entre janeiro e maio;

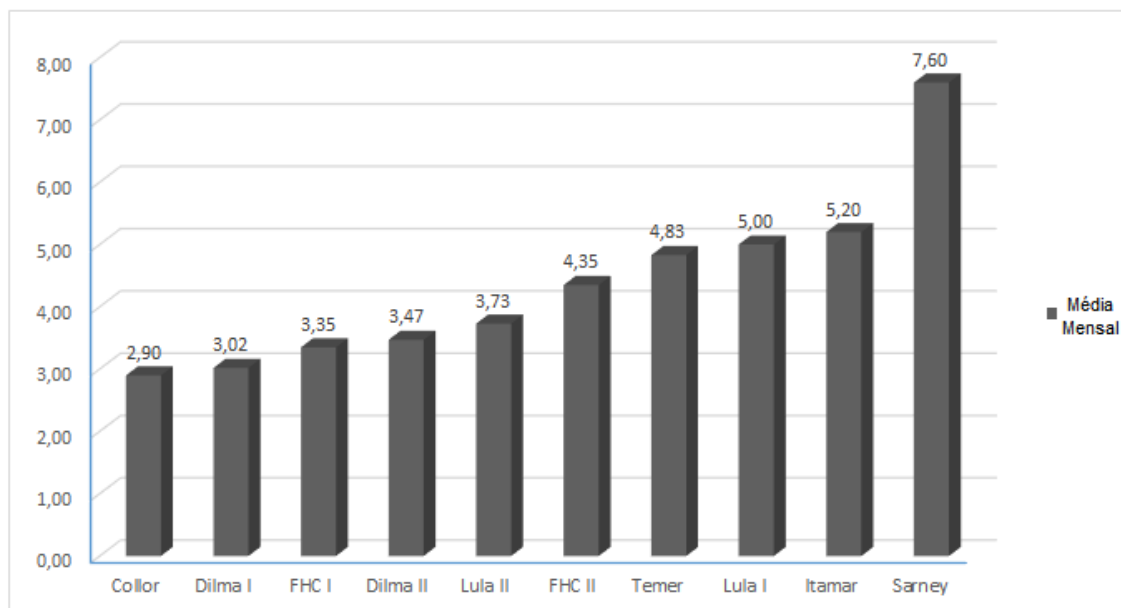
2016** - Entre maio e dezembro.

Quadro 3- Medidas Provisórias aprovadas com texto integral, veto parcial e/ou veto total

Ano	Foram promulgadas	Das quais			%		
		Texto integral	Veto parcial	Veto total	Texto integral	Veto parcial	Veto total
2015	35	4	31		12,1	59,6	0,0
2016*	11	8	3		24,2	5,8	0,0
2016**	29	16	12	1	48,5	23,1	50,0
2017	12	5	6	1	15,2	11,5	50,0
Total	87	33	52	2	100	100	100

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 1 - Média mensal de MPs originais editadas por mandato presidencial em ordem crescente (Brasil, 1988-2017).



Fonte: Limonge; Figueiredo (2003, p.271); apud Jacobsen (2016, p. 67). Câmara dos Deputados; Senado.

Conforme o gráfico acima, Temer é o quarto presidente em ordem decrescente que mais lançou MPs, cuja média emitida por mês é considerada alta (4,83), sendo ultrapassado somente por Sarney (7,60), Itamar (5,20) e Lula I (5,00). Em contrapartida, o governo Dilma II foi o quarto que menos fez uso do instrumento (média mensal de 3,47), superando nesse quesito apenas o presidente Collor (2,90), Dilma I (3,02) e FHC I (3,35).

Para interpretar corretamente a tabela 3, Jacobsen (2016, p.66) atenta para a peculiaridade das informações relativas ao governo Sarney, pois, além do fato desse recurso ter sido introduzido em meio ao seu mandato, “não havia definição sobre a possibilidade de reedição, sem contar que houve transformação de vários Decretos-lei em MP. Assim, a média mensal de 7,60 está ‘inflada”.

Quadro 4 - MPs originais editadas e média mensal por mandato presidencial (Brasil, 1988-2017)

Presidente	Originais	Média mensal
Sarney	125	7,60
Collor	89	2,90
Itamar	141	5,20
FHC I	161	3,35
FHC II	209	4,35
Até EC 32/2001	107	3,24
Pós EC 32/2001	102	6,80
Lula I	240	5,00
Lula II	179	3,73
Dilma I	145	3,02
Dilma II	59	3,47
Temer	58	4,83
Total	1406	4,345

Fonte: Limonge; Figueiredo (2003, p.271); apud Jacobsen (2016, p. 67). Câmara dos Deputados; Senado.

Os dados de nosso estudo revelam que as MP's estão historicamente servindo como instrumentos de interesses particulares de frações burguesas, diversas MP's aprovados no Congresso minaram as receitas da seguridade social, como é o caso das crescentes desonerações das tributações, das contribuições sociais e da folha de pagamento, que colocam em risco o orçamento da seguridade social e, conseqüentemente, a (re)mercantilização das políticas sociais, por sua vez, convertendo-os em mais uma ferramenta lucrativa para o mercado financeiro.

APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

Como pudemos demonstrar no decorrer dos capítulos, a situação socioeconômica e da cultura política no Brasil parece resultar de profundas contradições sob as condições do imperialismo, que envolve uma posição de subordinação tensionada. Em face do modo como o Brasil foi inserido na rota do capitalismo mundial e da sua própria formação social, o país se limitou, desde sua gênese no processo de valorização capitalista, a seguir as regras da relação de “subalternidade” ao capital internacional, o que caracteriza, de forma geral, a dependência estrutural das sociedades latino-americanas, materializada nos seus respectivos projetos de desenvolvimento.

O desenvolvimento capitalista brasileiro, cada vez mais associada aos interesses do imperialismo e, internamente, refém de uma burguesia nacional conservadora, teve como desdobramento histórico, dentre outros traços, uma modernização arcaica e a construção de uma cultura nacional antidemocrática, com um tardio e frágil sistema de proteção social.

A ampliação do Estado no trato à “questão social” só foi possível com a abrangência integrada de ações que compõe as políticas da seguridade social prevista na CF/1988, expressando um marco histórico para os direitos do trabalho e para a proteção social. No entanto, com o processo de financeirização do capital e o advento do neoliberalismo no Brasil, desde sua promulgação, a seguridade social passou a estar na linha de frente de inúmeras contrarreforma sob justificativa de ordem estritamente econômica.

Partindo desse ponto, observamos que nos sucessivos governos pós CF/1988 prevaleceram a adoção dos pilares macroeconômicos que impõe medidas de contrarreforma. Os governos “neodesenvolvimentistas”, respaldado no ideário social liberal, não somente deu continuidade a esse processo, como também inflexionou um agravante, desmobilizando a esquerda que apontava críticas contundentes ao sistema capitalista.

Nesse sentido, a ascensão de um governo progressista no Brasil, marcado na figura de Lula, (ex sindicalista) representa, ironicamente, a perda da base e força dos grandes movimentos sindicais dos anos 1970, que poderia repercutir na

organização e resistência do trabalho a medidas de regressão de direitos, como as inúmeras propostas de “reforma” da previdência realizadas até hoje.

Mesmo atendendo a algumas demandas da classe trabalhadora, os governos “neodesenvolvimentistas”, não conduziu reformas importantes para o trabalho, como a reforma agrária ou mesmo a realização necessária de uma auditoria da dívida pública. Muito pelo contrário, tivemos na direção do Estado brasileiro, representantes quase todo voltado para os interesses do grande capital, que inviabilizou ganhos reais para o trabalho e de forma ainda mais expressiva, após o fim do consenso de classe firmado nesses governos

Em meio ao recrudescimento dos principais aparelhos ideológicos e políticos neoliberais, a desaceleração da economia brasileira, a formação de um Congresso ultraconservador e a insatisfação popular com o governo petista, a fetichização do neoliberalismo como saída para crise proporcionou um hostil caminho para resgatar e acelerar medidas de contrarreformas no âmbito da Seguridade Social.

O discurso de superação da crise econômica e da necessidade do ajuste fiscal, as MP's constituíram parte de um conjunto de mecanismos de leis que tensionou o processo de contrarreforma na seguridade social no governo de Dilma e Temer. Contudo, apesar do governo Dilma ter dado uma guinada a ortodoxia convencional para implementar um programa de ajuste fiscal, sobretudo, em seu segundo mandato, o governo Temer se diferencia na medida que representa uma burguesia nacional ultraconservadora e reacionária, incapaz de forjar um modelo de desenvolvimento que permita destinar parte dos ganhos da produtividade para a classe trabalhadora (ainda que ínfima), como vinha ocorrendo com os chamados governos “neodesenvolvimentistas”.

O ponto central que destacamos neste estudo é a importância da reafirmação dos sistemas de seguridade social, enquanto iniciativas políticas de classe, uma vez que o paramento que confere essa correlação de forças vem se dando através das mudanças no mundo do trabalho e no redirecionamento dos mecanismos de regulação social do Estado. No Brasil, as determinações de políticas de desenvolvimento neoliberais combinam novas formas de exploração do trabalho (terceirização, sucontratação), combinada a desmonte da seguridade social, bem

como, desmobilização, via cooptação e/ou repressão dos movimentos sociais e políticos sindicais.

A ampla regressividade nos direitos sociais assume maior gravidade naquilo que há de mais democrático para o trabalho, no que se refere a direitos essenciais para a sua reprodução social, o direito ao trabalho e à Previdência Social. Mas, nesse fato reside também sua grande contradição, a relação indispensável entre a produção e reprodução capitalista, da qual fazem parte as políticas de proteção social.

Ao Estado, cabe o papel de se reafirmar como “comitê executivo” de interesses burgueses, lançando mão do Fundo Público e remunerando o mercado financeiro, através do desmonte dos regimes de previdência pública, por exemplo, e sua transformação em lucrativos fundos de pensão, tendência esta que pode ser vislumbrada na proposta de reforma da previdência social do atual presidente ultraconservador eleito em 2018, Jair Messias Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL).

Este é o projeto que se encaminha hoje para o país, como nos alerta Ana Elisabete Mota (2015), a proposta do grande capital em crise é que o trabalho o financie, flexibilizando direitos trabalhistas e previdenciários, convertendo gradualmente este último para um sistema de capitalização que alimente o mercado financeiro, enquanto transita entre as demais políticas sociais, privatizando (direta e indiretamente) os serviços de educação e saúde, promovendo um país de miseráveis dependentes de programas assistencialistas.

Do ponto de vista da luta de classes, no horizonte político do Brasil, para a manutenção e ampliação dos direitos sociais, ou seja, garantia do acesso das futuras gerações às políticas sociais, neste momento, os movimentos organizados dos trabalhadores necessitam construir projetos democráticos diferenciados daqueles apresentados pela burguesia. A alternativa dentro dos limites do estreito direito burguês é resistir à fragmentação da esquerda e articular demandas como exigência de classe.

REFERÊNCIAS

ABELLA, ÁTILLA. **O achatamento das aposentadorias**. 2018. Disponível em: <https://previdenciaria.com/blog/achatamento-aposentadorias/> Acesso em Nov. 2018.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Neodesenvolvimentismo: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil**. 1ª ed. Canal editora, São Paulo, 2014

ALMEIDA, L. M. de; ANDRADE, S.S. SILVA, S. S. de S. **Gênese e ocaso do Estado “neodesenvolvimentista”: ofensivas à Seguridade Social brasileira**. Argum. Vitória, v. 11, n. 1, p. 115-129, jan./abr. 2019.

AMARAL, N. C. **Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?**. Revista Brasileira de Educação v. 22 n. 71 e227145 2017.

ANDERSON, P. **Balanço do Neoliberalismo**. In: SADER, E. e GENTILI, P. Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2015**. - Brasília: ANFIP, Agosto de 2016.

_____. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2017**. Brasília: ANFIP, Novembro de 2018.

_____. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **30 anos da Seguridade Social – Avanços e Retrocessos**. - Brasília: ANFIP, 2018.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. **As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital**. Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

ALVES, Giovanni. **O golpe de 2016 no contexto da crise do capitalismo neoliberal**. Blog da Boitempo, 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/06/08/o-golpe-de-2016-no-contexto-da-crise-do-capitalismo-neoliberal/> Acesso em: Dez. 2017.

ARIAS, C. **Um estudo sobre as medidas provisórias**. Revista Mediações. Londrina, v.6, n.2, p.29-53,jul./dez. 2001.

AVELAR, P. R. de; GARCIA, E. G; SANTOS, A. C. dos. **Crescimento econômico e desenvolvimento social no Brasil**. In: Associação Brasileira de Economia da Saúde. VI jornada, Brasília, 2012

BASTOS, P. P. Z. **ASCENSÃO E CRISE DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF E O GOLPE DE 2016: PODER ESTRUTURAL, CONTRADIÇÃO E IDEOLOGIA**. Rev. Econ. Contemp., núm. esp., 2017.

BEHRING, E R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **França e Brasil: realidades distintas da proteção social, entrelaços no fluxo da história**. In: Proteção social e espaços sócio-ocupacionais. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n.113, p.3-4, jan./mar.2013.

BRAVO, M. I. S. **Política de Saúde no Brasil**. In: MOTA, A. E. et al. Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS: OMS: Ministério da Saúde, 2006.

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

BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à seguridade social**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRAGA, R. **Homenagem**. In: Oliveira, F. de; RIZEK, C. (Orgs) Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado e Mercado no Novo Desenvolvimentismo. **Nueva Sociedad**. Nº 210. Buenos Aires, Agosto, 2007

CAVALCANTI, S. A. U. **Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil**. In: In Serv. Soc. & Soc., São Paulo. Nº 68 – ANO XXII – novembro 2001.

CARVALHO, André Castro. **Vinculação de Receitas Públicas e Princípio da Não Afetação: usos e mitigações**. (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo e a globalização da “questão social”**. IV Conferência Internacional “La obra de Carlos Marx y los desafios del siglo XXI. Cuba, 5 a 8 de Maio, 2008.

_____. **O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano**. *Oikos*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2009.

_____. **O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

_____. **O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia de bem-estar.** In: Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. de S; GOMES, V. L. B. **Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 447-466, set./dez. 2017.

CDPP. Grupo de Formulação do CDPP. **Sob a luz do sol: uma agenda para o Brasil.** São Paulo: Centro de Debates de Políticas Públicas. Março de 2014.

CHESNAIS, F. **Doze teses sobre a mundialização do capital.** In: O Brasil frente à ditadura do capital financeiro: reflexões e alternativas. Lajedo: UNIVATES, 2005.

_____. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cidadania e modernidade.** Perspectivas: revista de Ciências Sociais, São Paulo, Universidade Estadual Paulista, n.22, 1999.

COUTO, C.G; ABRUCIO, F. **O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições.** Tempo soc. vol.15 no. 2 São Paulo Nov. 2003.

DAVI, J. et. al. Carga tributária e política social: considerações sobre o financiamento da Seguridade Social. **In: Seguridade Social e Saúde: tendências e desafios. -2. Ed.Campina Grande: EDUEPB, 2011.**

DAVI, J; SANTOS, M. E. A. dos; RODIGUES, R. K. E. **Ditadura das finanças, apropriação do fundo público e contrarreformas das políticas sociais.** In :XIMENES, A. da S; NÓBREGA, M. B. da; MATIAS, T. S. C. (Orgs). Campina Grande. EDUEPB, 2017.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do estado.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

FERNANDES, Florestan. Apresentação. In: LENIN, Vladimir L. **Imperialismo, Estágio Superior do Capitalismo.** 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

_____. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FECONTESP. **Dilma apresenta projeto de lei para substituir MP de desonerações tributárias.** Disponível em: <http://www.fecontesp.org.br/destaques/noticia/dilma-apresenta-projeto-de-lei-para-substituir-mp-de-desoneracoes-tributarias>. Acesso em nov. 2018.

FILHO, R. de S. **Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas.** rv. Soc. Soc., São Paulo, n. 126, p. 318-339, maio/ago. 2016.

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

FOLADORE, Guillermo; MELAZZI, Gustavo; KILPP. **A economia da sociedade capitalista e suas crises recorrentes**. 1 ed. São Paulo: Outras expressões, 2016.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 17 ed. São Paulo: Nacional, 1980.

GRAVINIS, C. R. T.; GAUBERT; L. R. **Financiamento da seguridade social: as contribuições sociais sobre a receita, o faturamento e o lucro**. JURIS, Rio Grande, v. 26: p. 205-217, 2016.

GENTIL, D. L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. Rio de Janeiro, 2006.

GERARDI, D. A.; ESPINOZA, F. **O recrutamento dos ministros da área social em tempos de impeachment**. newsletter. observatório de elites políticas e sociais do brasil. v. 3, n.9. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONÇALVES, R. **Globalização financeira e economias nacionais: volatilidade e vulnerabilidade**. Indicadores Econômicos FEE, v.25, n.2, p. 253-281, 1997.

GUIMARÃES, U. **Uma ponte para o futuro**. Brasília, Out. 2015.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. – 7. Ed. – São Paulo: Edições Loyola, 2013. _____. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HOLLAND, Márcio. **A economia do ajuste fiscal: porque o Brasil quebrou?** 1. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

IAMAMATO, M. V. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social. Ensaios críticos**. 12. Ed. São Paulo, Cortez, 2013.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. – 9. ed. – São Paulo: Cortez, 2015.

_____. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. – 26. ed. - São Paulo. Cortez, 2015.

IANNI, O. **Imperialismo e relações de dependência**. In: _____. **Imperialismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1974.

IPEA. **Carta de Conjuntura**. Junho, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/carta_de_conjuntura_27.pdf. Acesso em Nov/2018. Acesso Nov. 2018.

_____. **Os reflexos das medidas provisórias 664 e 665 sobre as pensões, o abono salarial e o seguro-desemprego em suas modalidades defeso e formal**. 2015^a. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2067.pdf Acesso em Nov. 2018. Acesso Nov. 2018.

_____. **Avaliação do impacto da Emenda 32 sobre a edição de medidas provisórias**. 2011. Disponível

em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110803_comunicadoipea103.pdf. Acesso Nov. 2018.

_____. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 23**, 2015b. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_23_14072015.pdf. Acesso em Nov. 2018.

_____. **Previdência Social**. 2016. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps24_cap01.pdf Acesso em Nov. 2018.

JACOBSEN, H. L. G. **Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo: as Medidas Provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014)**. (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas. Dissertação. 2016.

JÚNIOR, Caio Prado. **Diretrizes para uma Política Econômica Brasileira**. São Paulo, Urupês, 1954.

JÚNIOR, Plínio de A. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012

JÚNIOR, Armando B. **Os atores do enredo da crise política**. In: Por que gritamos golpe: para entender o impeachment e a crise. 1. Ed. – São Paulo: Boitempo, 2016.

KATZ, Claudio. **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo**. 1^a Ed. – São Paulo: Expressão Popular: Perseu Abramo, 2016.

LAURELL, Asa Cristina. **Avançando em direção ao passado**. In: Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LESSA, Antunes. **Capital e estado de bem-estar: o caráter de classes das políticas públicas**. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

LÊNIN, V. I. **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. 3^a ed. São Paulo: Centauro, 2005.

MAZZEO, A. C. **Burguesia e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Ática, 1988.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: Livro I: O processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **O Capital. Livro III**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

_____. **Miséria da Filosofia: resposta à Filosofia da miséria, do Sr. Proudhon**. 1. ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2009.

_____. ENGELS, F. **A ideologia alemã**. – 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARANHÃO, C. H. **Os nós financeiros das políticas sociais: financeirização, fundo público e políticas de combate à pobreza no Brasil**. In: *Intermitências da crise e questão social: uma interpretação marxista*. Tavares, M. A; GOMES, C. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.

MATIJASCIC, Milko. **A Reforma da Previdência Brasileira volta à cena**. Núcleo de Estudos de Economia Catarinense (NECAT); 2016.

MERCADANTE, O. A. **Evolução das políticas e do sistema de saúde**. In: FINKELMAN, J. org. *Caminhos da saúde no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002.

MÉSZAROS, István, 1930. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. 1ed. Revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MIOTO, R. C. T; LIMA, T. C. S. de. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Rev. Katálysis. Florianópolis: v. 10 n. esp. p. 37-45, Abril/2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10nspe/a0410spe>>. Acesso: Abril/2016.

MONTAÑO, Carlos. **A Natureza do Serviço Social: um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e a sua reprodução**. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **A NOVA FÁBRICA DE CONSENSOS: Ensaio sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas do Serviço Social**. Editora Cortez. São Paulo: 1998.

MOTA, J. H. L. **Crescimento Econômico e Combate à Crise: Posições Ortodoxas e Heterodoxas**. Disponível em:

http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7323/1/2014_JanisiaheleneLimaMota.pdf Acesso em Nov. de 2018.

NETTO, J.P; BRAZ, M. B. **Economia Política: uma introdução crítica.** – 3. Ed. – São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** 8ª Ed. São Paulo, Cortez, 2011.

_____. **Uma face contemporânea da barbárie.** In: ENCONTRO INTERNACIONAL "CIVILIZAÇÃO OU BARBÁRIE", 3., Serpa, 30-31 oct. 1º nov. 2010.

_____. **“Cinco notas a propósito da ‘questão social’”.** Temporalis: revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília, v.2, n.3 jan/jun. 2001.

OLIVEIRA, F.E.B. et al. **Fontes de financiamento da seguridade social brasileira.** Texto para discussão nº342, julho de 1994.

OLIVEIRA, Carlinhos Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. **Direitos Sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos.** In Serv. Soc. Soc., São Paulo. N. 105, p.5-29. Jan./mar.2011.

OLIVEIRA, F. de. A economia brasileira: **Crítica à razão dualista.** O ornitorrinco. 1ª São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil.** Em publicação: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, E. M.; Arceo, E. C. Consejo Latino americano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.

_____. **O surgimento do anti valor: capital, força de trabalho e fundo público.** Novos estudos nº 22 - outubro de 1988.

OIT. **Organização Internacional do Trabalho.** Convenção 102. Genebra, 1952.

PAULA, João Antônio de. **A Produção do Conhecimento em Marx.** Cadernos ABESS-CEDEPSS-5. São Paulo, maio de 1992.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes.** São Paulo: Cortez, 2016.

_____, C. P. **PROTEÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes.** Tese (Doutorado em Serviço Social), Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2013.

PEREIRA, João, M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PETRY, Almiro. **A dívida externa na América Latina**. Disponível em: <http://www.projeto.unisinos.br/humanismo/al/dividaext> Acesso em: Nov. 2018.

PORTO, M. C. da S. **Cidadania, e “(des)proteção social”**: uma inversão do Estado brasileiro? In: In Serv. Soc. & Soc., São Paulo. Nº 68 – ANO XXII – novembro 2001.

PEREIRA, Potyara. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. Cortez: São Paulo, 2002.

REIS, C. N. dos. **Acumulação Capitalista e Políticas Sociais no Brasil: marchas e contramarchas de uma trajetória em curso**. Sociedade em Debate, Pelotas, 12(1): 9-49, jun./2006

ROCHA, D.G da; MARCELINO, G. F. **Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira**. R. Adm. São Paulo, v.48, n.4, p.813-827, out./nov./dez. 2013.

SANTANA, M. U. S. **Fundos de pensão e estratégia de desenvolvimento nos governos do PT**. (Dissertação em economia) Universidade Estadual de Campinas instituto de economia – UNICAMP, Campinas, 2017.

SANTOS, J. S. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. 1ª Ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, A. R. dos. **Metodologia Científica**: a construção do conhecimento. 5ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A Medida Provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

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

_____. **Financiamento tributário da política social no pós-real**. In: Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012

_____. **Crise do capital e as implicações para a política de seguridade social**. In: 2º Seminário nacional de serviço social na previdência social. CFESS, Brasília (DF), 2015.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; Revisão Técnica Ricardo Dorniselli. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 24ª ed.. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, M. L. L. **Cidadania, globalização e previdência social**. In: Ser. & Soc. nº 68 – ANO XXII – novembro 2001.

SILVA, S. S. S. **Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital.** In: Revista Serviço Social e Sociedade. Ano XXXIII Nº113. São Paulo: Cortez, março de 2013.

_____. ALMEIDA, L. A.; ANDRADE, S.S. **NEOLIBERALISMOS E CONTRARREFORMAS DAS POLITICAS SOCIAIS.** In: XIMENES, A. da S; NÓBREGA, M. B. da; MATIAS, T.S.C. (Orgs). Campina Grande. EDUEPB, 2017.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador.** São Paulo: Cia das Letras, 2012.

SOARES, Laura T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** 3. Ed. São Paulo, Cortez, 2009.

SOARES, R. C. **Contrarreforma na política de saúde e prática profissional do Serviço Social nos anos 2000.** In: MOTA, Ana E. (org). As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social, Recife: Ed. Universidade da UFPE, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência Social, políticas públicas e participação pós Constituição de 1988.** Cadernos ABONG, 1995.

TONET, Ivo. **Método Científico: Uma abordagem ontológica.** 1ª Ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

_____. **“A propósito de “glosas críticas”.** In: Glosas críticas marginais ao artigo “o rei da prússia e a reforma social” de um prussiano. 1ª Ed. Editora Expressão popular, São Paulo, 2010.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e Miséria Social no Brasil: de Getúlio a Geisel.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ANEXO

Quadro 5-Medidas provisórias propostas pelo poder executivo no ano de 2015

Mês/Ano	Ementa	Situação
Jan/2015	MP 667: Abriu crédito extraordinário, em favor dos órgãos e empresas estatais, constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, no valor de R\$ 74.014.218.398,00, para os fins que especifica.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Jan/2015	MP 668: Alterou a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para elevar alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP- Importação e da COFINS-Importação, e dá outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.137/2015.
Fev/2015	MP 669: Ajustou alíquotas das contribuições previdenciárias de empresas sobre o valor da receita bruta, tratou de equipamentos para indústrias de bebidas frias e dispôs sobre desonerações tributárias concedidas para viabilizar a organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 no Brasil.	Foi devolvida à Presidência da República, para ser reapresentada como projeto de lei. Posteriormente, foi apresentado a PL 683/15, nos mesmos termos da MP 669.
Mar/2015	MP 670: Alterou a Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para dispor sobre os valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física; a Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988; e a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.149/2015.
Mar/2015	MP 671: Instituiu o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro, dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais, e dá outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.155/2015.
Mar/2015	MP 672: Dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo e dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social para o período de 2016 a 2019.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.152/2015
Abril/2015	MP 673: Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e dá outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.154/2015.
Mai/2015	MP 674: Abriu crédito extraordinário em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (para o benefício Garantia-Safra), da Defesa (para a Operação São Francisco, no Rio de Janeiro) e da Integração Nacional (para vítimas de desastres naturais), no valor de R\$ 904,7 milhões.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.164/2015.

Maio/2015	MP 675: Elevou de 15% para 20% a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para pessoas jurídicas de seguros privados, de capitalização, bancos, corretoras de câmbio e de valores mobiliários, cooperativas de crédito, entre outras.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.169/2015.
Jun/2015	MP 676: Criou proposta alternativa ao fator previdenciário para cálculo da aposentadoria, com fórmula que varia progressivamente de acordo com as expectativas de vida da população.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a <u>Lei 13.183/2015</u> .
Jun/2015	MP 677: Autorizou a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco a participar do Fundo de Energia do Nordeste, com o objetivo de prover recursos para a implementação de empreendimentos de energia elétrica.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.182/2015.
Jun/2015	MP 678: Determinou a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) às licitações e contratos no âmbito da segurança pública.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.190/2015.
Jun/2015	MP 679: Autorizou os agentes de distribuição, nas áreas de concessão onde serão realizados os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a executar os procedimentos necessários para garantir o fornecimento temporário de energia elétrica.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.173/2015.
Jul/2015	MP 680: Instituiu o Programa de Proteção ao Emprego e dá outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13.189/2015.
Jul/2015	MP 681: Ampliou de 30% para 35% o limite de desconto em folha para pagamentos de empréstimos, financiamentos, cartão de crédito e operações de arrendamento mercantil.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13.172/2015.
Jul/2015	MP 682: Estabeleceu mudança na gestão do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR) até a completa liquidação das obrigações do fundo.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.195/2015.
Jul/2015	MP 683: Instituiu o Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura e o Fundo de Auxílio à Convergência das Alíquotas do ICMS, com a finalidade de facilitar o comércio interestadual e estimular o investimento produtivo e o desenvolvimento regional.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Jul/2015	MP 684: Alterou o prazo para vigência da lei sobre parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, definiu diretrizes para a política de fomento e de colaboração com essas organizações e	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a <u>Lei 13.204/2015</u> .

	instituiu os termos de colaboração e de fomento.	
Jul/2015	MP 685: Instituiu o Programa de Redução de Litígios Tributários (Prorelit).	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.202/2015.
Jul/2015	MP 686: Abriu crédito extraordinário, em favor do Ministério da Educação, de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 9,82 bilhões.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13.181/2015.
Ago/2015	MP 687: Dispôs sobre contribuições e taxas para a Ancine, o Ibama e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.196/2015.
Ago/2015	MP 688:Dispôs sobre a repactuação do risco hidrológico de geração de energia elétrica, instituiu a bonificação pela outorga e previu a realização de leilões para novas hidrelétricas com cobrança de bônus de outorga para a licitação de empreendimentos cujos contratos não foram prorrogados.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.203/2015.
Ago/2015	MP 689: Alterou a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Trata da contribuição previdenciária dos servidores públicos federais licenciados.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso
Ago/2015	MP 690: Alterou impostos sobre as bebidas alcoólicas quentes, sobre receitas decorrentes da cessão de direitos patrimoniais e sobre diversos produtos de informática.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13241/2015.
Ago/2015	MP 691: Regulamentou a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13240/2015.
Set/2015	MP 692: Abriu crédito extraordinário para os Ministérios da Justiça (para a Política Nacional de Justiça), das Relações Exteriores, dos Transportes (para recuperação da infraestrutura de terminais hidroviários), e da Integração Nacional (para ações de defesa civil), no valor de R\$ 950,2 milhões.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13259/2016.
Set/2015	MP 693:Alterou as Leis nºs 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016; e 10.451, de 10 de maio de 2002, para prorrogar a isenção de tributos incidentes sobre a importação de equipamentos e materiais esportivos.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13265/2016

Set/2015	MP 694: Alterou a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para dispor sobre o imposto sobre a renda incidente sobre juros de capital próprio, a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para dispor sobre os benefícios fiscais do Regime Especial da Indústria Química e para suspender, no ano-calendário de 2016, os benefícios fiscais de que tratam os arts. 19, 19-A e 26 desta Lei.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso
Out/2015	MP 695: Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e adquirirem participação nos termos e condições previstos no art. 2º da Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13262/2016.
Out/2015	MP 696: Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13266/2016.
Out/2015	MP 697: Abriu crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, dos Transportes, da Defesa e da Integração Nacional, no valor de R\$ 950.246.149,00, para os fins que especifica.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13198/2015.
Out/2015	MP 698: Alterou a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para dispor sobre operações de financiamento habitacional com desconto ao beneficiário concedido pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS para aquisição de imóveis no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida construídos com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13274/2016.
Nov/2015	MP 699: Alterou a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13281/2016.
Dez/2015	MP 700: Alterou o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Dez/2015	MP 701: Ampliou o uso de recursos do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) para a concessão de seguro nas exportações de produtos agrícolas sujeitos a cotas de importação em outros países.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13292/2016.
Dez/2015	MP 702: Abriu crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Saúde, do Trabalho e Emprego e das Cidades e de Encargos	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a

	Financeiros da União, no valor de R\$ 37.579.334.525,00, para os fins que especifica.	Lei 13276/2016.
Dez/2015	MP 703: Promoveu alterações na Lei de Improbidade Administrativa, lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência.	Perdeu a eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Dez/2015	MP 704: Dispôs sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da Dívida Pública Federal.	Perdeu a eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Dez/2015	MP 705: Alterou a Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil.	Perdeu a eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Dez/2015	MP 706: Altera a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13299/2016.
Dez/2015	MP 707: Tratou da regularização das dívidas de empresas do setor da agricultura.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13295/2016.
Dez/2015	MP 708: Autorizou a União a reincorporar os trechos de rodovias federais transferidos aos Estados e ao Distrito Federal por força da Medida Provisória nº 82, de 7 de dezembro de 2002.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13298/2016.
Dez/2015	MP 709: Abriu crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde, da Cultura, do Esporte, da Defesa, da Integração Nacional e do Turismo, da Secretaria de Aviação Civil, da Secretaria de Portos e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 1.318.639.330,00, para os fins que especifica.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13275/2016.

Fonte: Câmara dos Deputados, Senado (Elaboração própria)

**Quadro 6-Medidas provisórias propostas pelo poder executivo no ano de 2016
(entre Janeiro e Maio, mês do afastamento de Dilma do Executivo)**

Mês/Ano	Ementa	Situação
Jan/2016	MP 710: Abriu crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça, da Cultura, da Defesa, da Integração Nacional e do Turismo e de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 1.472.650.000,00, para os fins que especifica.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13268/2016.
Jan/2016	MP 711: Abriu crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público da União, no valor de R\$ 419.460.681,00, para os fins que especifica.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Jan/2016	MP 712: Dispôs sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika; e altera a Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13301/2016.
Fev/2016	MP 713: Alterou as Leis nºs 12.249, de 11 de junho de 2010, 9.779, de 19 de janeiro de 1999, e 9.481, de 13 de agosto de 1997, para dispor sobre a incidência do imposto de renda retido na fonte sobre remessas ao exterior de valores destinados à cobertura de gastos pessoais, à promoção de produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros e de rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13315/2016.
Fev/2016	MP 714: Aumentou a participação do capital estrangeiro nas empresas aéreas. Revoga as Leis nº 7.920, de 1989; 8.399, de 1992 e dispositivo da Lei nº 12.462, de 2011	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13319/2016.
Fev/2016	MP 715: Abriu crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no valor de R\$ 316.230.970,00, para o fim que especifica.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13296/2016.
Mar/2016	MP 716: Abriu crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Defesa e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no valor de R\$ 420.000.000,00, para os fins que especifica.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13310/2016.
Mar/2016	MP 717: Criou o cargo de Ministro de Estado Chefe do Gabinete Pessoal do Presidente da República, altera a Lei no 10.683, de 28 de	Obs: Não consta no acompanhamento do site da Câmara e Senado o resultado sobre a

	maio de 2003, e dá outras providências.	apreciação da MP 717, por falta de quórum.
Mar/2016	MP 718: Alterou a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, para dispor sobre o controle de dopagem, a Lei no 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016, e dá outras providências	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão gerou a Lei 13322/2016.
Mar/2016	MP 119: Alterou as Leis nºs 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento; 12.712, de 30 de agosto de 2012; 8.374, de 30 de dezembro de 1991, que dispõe sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga; e 13.259, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a dação em pagamento de bens imóveis como forma de extinção do crédito tributário inscrito em dívida ativa da União.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13313/2016.
Mar/2016	MP 720: Dispôs sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, relativo ao exercício de 2015, com o objetivo de fomentar as exportações do País.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Mar/2016	MP 721: Abriu crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 1.950.000.000,00, para o fim que especifica.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Abril/2016	MP 722: Abriu crédito extraordinário, em favor do Ministério do Esporte, no valor de R\$ 80.000.000,00, para os fins que especifica.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Mai/2016	MP 723: Prorrogou o prazo de dispensa de que trata o caput do art. 16 da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13333/2016.
Mai/2016	MP 724: Alterou a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a extensão dos prazos para inscrição no Cadastro Ambiental Rural e para adesão ao Programa de Regularização Ambiental.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13335/2016.
Mai/2016	MP 725: Possibilitou a emissão de Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA) e de Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA) indexados em moeda estrangeira.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13331/2016.

Fonte: Câmara dos Deputados, Senado (Elaboração própria)

7 - Medidas provisórias propostas pelo poder executivo no ano de 2016, adotadas no governo Temer (a partir da sua posse como presidente interino em Maio)

Mês/Ano	Ementa	Situação
Maio/2016	MP 726: Alterou as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13341/2016.
Maio/2016	MP 727: Criou o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e deu outras providências	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13334/2016.
Maio/2016	MP 728: Cria as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, e dá outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13345/2016.
Jun/2016	MP 729: Alterou a Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13348/2016.
Jun/2016	MP 730: Abriu crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral, no valor de R\$ 150.000.000,00, para o fim que especifica	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13319/2016.
Jun/2016	MP 731: Dispôs sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13346/2016.
Jun/2016	MP 732: Limita o reajuste das receitas patrimoniais decorrentes da atualização da planta de valores, para efeito do cálculo do valor do domínio pleno do terreno a que se refere o art. 1º, § 1º, do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13347/2016.
Jun/2016	MP 733: Autorizou a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural e altera a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13340/2016.
Jun/2016	MP 734: Dispôs sobre a prestação de apoio financeiro pela União ao Estado do Rio de Janeiro para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes dos Jogos Olímpicos e	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão gerou a Lei 13351/2016.

	Paraolímpicos - Rio 2016.	
Jun/2016	MP 735: Tratou da comercialização de energia e deu outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei13360/2016.
Jun/2016	MP 736:Abriu crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 2.900.000.000,00, para o fim que especifica.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão gerou a Lei 13343/2016.
Jul/2016	MP 737: Alterou as Leis nºs 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública, e 12.086, de 6 de novembro de 2009, que dispõe sobre os militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, e dá outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão gerou a Lei 13361/2016.
Jul/2016	MP 738: Abriu crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 1.199.618.070,00, para os fins que especifica.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Ago/2016	MP 739: Alterou a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Jul/2016	MP 740: Abriu crédito extraordinário, em favor da Justiça do Trabalho, no valor de R\$ 353.771.447,00, para os fins que especifica.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Jul/2016	MP 741: Alterou a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei13366/2016
Jul/2016	MP 742: Alterou a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, para dispor sobre o horário de retransmissão obrigatória do programa oficial dos Poderes da República pelas emissoras de radiodifusão sonora.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Ago/2016	MP 743: Abriu crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 789.947.044,00, para o fim que especifica	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Set/2016	MP 744: Alterou a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a

	outorgados a entidades de sua administração indireta e autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC.	Lei 13417/2017.
Set/2016	MP 745: Autorizou o Banco Central do Brasil a adquirir papel moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei13416/2017.
Set/2016	MP 746: Alterou as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei13415/2017.
Out/2016	MP 747: Alterou as Leis nºs 5.785, de 23 de junho de 1972, 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, 4.117, de 27 de agosto de 1962, 6.615, de 16 de dezembro de 1978, para dispor sobre o processo de renovação do prazo das concessões e permissões dos serviços de radiodifusão, e dá outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13424/2017.
Out/2016	MP 748: Tratou da ampliação do prazo para que os Municípios elaborem e implantem o Plano de Mobilidade Urbana.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Out/2019	MP 749: Dispôs sobre a prestação de auxílio financeiro, pela União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, relativo ao exercício de 2016, com o objetivo de fomentar as exportações do País.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Nov/2016	MP 750: Abriu créditos extraordinários em favor dos seguintes órgãos: Câmara dos Deputados (24,7 milhões de reais); e Poder Judiciário (57,86 milhões de reais, para diversos órgãos), para diversos gastos correntes com objetivo de evitar a descontinuidade de serviços públicos essenciais.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Nov/2016	MP 751: Criou o Programa Cartão Reforma e deu outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei13439/2017.
Nov/2016	MP 752: Dispôs sobre diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação dos contratos de parceria que especifica.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13448/2017.

Dez/2016	MP 753: Tratou de repartição com Estados e Municípios de recursos arrecadados com multa relativa à repatriação de bens.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Dez/2016	MP 754: Tratou de autorização pelo Conselho de Ministros da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) de aumento ou redução do preço de medicamentos.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Dez/2016	MP 755: Alterou a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Dez/2016	MP 756: Alterou os limites da Floresta Nacional do Jamanxim; cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim; altera os limites do Parque Nacional de São Joaquim, assim como seu nome para Parque Nacional da Serra Catarinense; e revoga o Decreto não numerado, de 13 de fevereiro de 2006, o Decreto nº 50.922, de 6 de julho de 1961, e a Lei nº 13.273, de 15 de abril de 2016.	Vetada totalmente e transformada em Projeto de Lei de conversão 8107/17.
Dez/2016	MP 757: Institui a Taxa de Controle de Incentivos Fiscais (TCIF) e a Taxa de Serviços (TS) em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e dá outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13451/2017.
Dez/2016	MP 758: Alterou os limites do Parque Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental Rio Branco.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13452/2017.
Dez/2016	MP 759: Dispôs sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13465/2017.
Dez/2016	MP 760: Alterou a Lei nº 12.086, de 6 de novembro de 2009, que dispõe sobre os militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13459/2017.
Dez/2016	MP 761: Alterou o Programa de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, para denominá-lo Programa Seguro-Emprego e para	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão,

	prorrogar seu prazo de vigência.	gerou a Lei 13456/2017.
Dez/2016	MP 762: Alterou a Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para prorrogar o prazo de vigência da não incidência do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM previsto no art. 17 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13458/2017.
Dez/2016	MP 773: Alterou a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para elevar a rentabilidade das contas vinculadas do trabalhador por meio da distribuição de lucros do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dispor sobre possibilidade de movimentação de conta do Fundo vinculada a contrato de trabalho extinto até 31 de dezembro de 2015.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13446/2017.
Dez/2016	MP 774: Dispôs sobre a diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado, e altera a Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13455/2017.
Dez/2016	MP 775: Alterou a remuneração de servidores de ex-Territórios e de servidores públicos federais; reorganiza cargos e carreiras, estabelece regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões, e deu outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13464/2017.

Fonte: Câmara dos Deputados, Senado (Elaboração própria)

Quadro 8 - Medidas provisórias propostas pelo poder executivo no ano de 2017 (de Janeiro a Maio, somando um ano de governo Temer)

Mês/Ano	Ementa	Situação
Jan/2017	MP 766: Instituiu o Programa de Regularização Tributária junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.	Perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Jan/2017	MP 767: Alterou as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial; e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13457/2017.

Fev/2017	MP 768: Criou a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério dos Direitos Humanos, alterou a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.	Perdeu a eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Fev/2017	MP 769: Abriu crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 100.000.000,00, para os fins que especifica.	Perdeu a eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Mar/2017	MP 770: Prorrogou o prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica - RECINE.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, após rejeitar o veto do presidente, gerou a Lei 13524/2017.
Mar/2017	MP 771: Transformou a Autoridade Pública Olímpica - APO na Autoridade de Governança do Legado Olímpico - AGLO e dá outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13.126/2015.
Mar/2017	MP 772: Alterou a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõe sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal.	Perdeu a eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Mar/2017	MP 773: Estabeleceu prazo aos Estados, Distrito Federal e municípios para a correção dos valores referentes ao percentual de aplicação mínimo obrigatório em manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecida no art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, até 31 de dezembro de 2017.	Perdeu a eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Mar/2017	MP 774: Dispôs sobre a contribuição previdenciária sobre a receita bruta.	Perdeu a eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso.
Abril/2017	MP 775: Alterou a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, para dispor sobre a constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários objeto de registro ou de depósito centralizado.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13476/2017.
Abril/2017	MP 776: Tratou de alteração na certidão de nascimento e na de casamento.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13484/2017.
Abril/2017	MP 777: Instituiu a Taxa de Longo Prazo (TLP); dispõe sobre a remuneração dos recursos do Fundo de Participação PIS-Pasep, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e sobre	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13483/2017.

	a remuneração dos financiamentos concedidos pelo Tesouro Nacional ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).	
Maio/2017	MP 778: Dispôs sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e sobre a revisão da dívida previdenciária dos Municípios pelo Poder Executivo federal; altera a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999; e dá outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13485/2017.
Maio/2017	MP 779: Estabeleceu critérios para a celebração de aditivos contratuais relativos às outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13483/2017.
Maio/2017	MP 780: Instituí o Programa de Regularização de Débitos não Tributários junto às autarquias e fundações públicas federais e à Procuradoria-Geral Federal e dá outras providências.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, gerou a Lei 13494/2017.
Maio/2017	MP 781: Alterou a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir a prestação de serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), na qual se inclui a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13500/2017.
Maio/2017	MP 782: Estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13502/2017.
Maio/2017	MP 783: Institui o Programa Especial de Regularização Tributária junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.	Aprovada na forma de projeto de lei de conversão, com veto parcial, gerou a Lei 13496/2017.

Fonte: Câmara dos Deputados, Senado (Elaboração própria)