



UFRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**ROBERTA LIMA COSTA**

**PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E A REABILITAÇÃO PROFISSIONAL DO INSS:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE ESTÁGIO**

Rio de Janeiro  
Abril de 2021

**ROBERTA LIMA COSTA**

**PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E A REABILITAÇÃO PROFISSIONAL DO INSS:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE ESTÁGIO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como parte dos requisitos parciais para obtenção do grau de bacharel em Serviço Social, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dra. Mossicléia Mendes da Silva.

Rio de Janeiro  
Abril de 2021

**ROBERTA LIMA COSTA**

**PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E A REABILITAÇÃO PROFISSIONAL DO INSS:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE ESTÁGIO**

Aprovado em 08 de abril de 2021.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mossicléia Mendes da Silva – UFRJ (orientadora)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mably Jane Trindade Tenenblat – UFRJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Maria Clara Arruda - UFF

## **DEDICATÓRIA**

“[. . .] Até aqui nos ajudou o Senhor.” 1Samuel 7:1

*(In memoriam)* à Rozalia Santos

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de primeiramente agradecer a Deus, por ter me abençoado com essa grande oportunidade e por ter me capacitado ao ponto de conseguir concluir esse processo de graduação.

Gostaria de agradecer também às três mulheres da minha vida. A primeira é minha mãe, Andréa Lima, minha parceira, minha melhor amiga e companheira de todas as horas. Obrigada por todo esforço dedicado, por todas as palavras de afeto, por todas as brigas e por todo amor e apoio de sempre. Sem você, nada disso seria possível. A segunda, minha tia predileta Adriana Lima, minha amiga de todas as horas e grande confidente. A terceira é minha querida irmã Rafaella Lima, que, a seu modo, me apoiou e sempre me deu afago nos momentos de ansiedade.

Agradeço ao meu pai, Roberto Oliveira por todo apoio e amor praticado em todos esses anos. Seu suporte e apoio foram de extrema importância e sem ambos seria bem mais difícil concluir todo esse processo.

Agradeço ainda as amigas que a graduação me agraciou: Yanne Guimarães, Fabiane Borges, Giulia Flores e Ilse Montalvão, especialmente por toda palavra de apoio, de carinho, de compreensão e por estarem comigo em todos os momentos de apreensão acadêmica. Foi um imenso prazer compartilhar essa caminhada com vocês.

Agradeço a minha orientadora, Mossicléia Mendes, pela imensa paciência e gentileza demonstrada nesse caminho tão tortuoso que é a construção do TCC. Você tornou esse processo bem mais fácil para mim. Obrigada!

Agradeço a Fabiana Luiz, assistente social da Coordenação de Estágio da Escola de Serviço Social. Obrigada pelo apoio, carinho e amizade em todo esse período.

Aos meus professores do Colégio Estadual Heitor Lira: Mônica Cruz, André Rodrigues, Cynthia Souza, Maria Roberta, Rosana Carvalho, Solange Lacorte, Milze Santos e Claudia Candol. Obrigada por me mostrar o real sentido da educação e por todo afeto compartilhado. Sem vocês eu não teria chegado até aqui.

As minhas supervisoras Gleice Cortez e Fernanda Lima, pela dedicação e paciência em me orientar e em contribuir em todo esse processo de descoberta e desenvolvimento profissional. Vocês me deram um exímio exemplo de profissionalismo e foi de enorme prazer ser estagiária de vocês.

A minha amiga Clarear Figueiredo, agradeço todo apoio e carinho nos momentos mais assustadores da graduação. Você me inspira.

Ao meu primo, Adriano Lima, pelo apoio ofertado nos momentos de dificuldade.

E, por último, agradeço as professoras Mably Trindade e Maria Clara por se disponibilizarem, gentilmente, para compor a banca. Minha imensa e eterna gratidão. E ressalto a importância que essa banca composta somente por mulheres traz para minha experiência acadêmica e pessoal.

## RESUMO

COSTA, Roberta Lima. **Previdência Social no Brasil e a Reabilitação Profissional do INSS: uma análise a partir da experiência de estágio**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social. Escola de Serviço Social (ESS), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2021.

Este Trabalho de Conclusão de Curso pretende aprofundar os estudos sobre previdência social e trabalho a partir da análise sobre o programa de reabilitação profissional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) da Agência de Irajá, considerando as suas principais características. Nesse sentido, destacamos os processos de contrarreformas do Estado e seu impacto sobre a política previdenciária brasileira, bem como de que modo tais tendências impactam a estruturação da política de reabilitação profissional do INSS. Tal problematização é baseada nas experiências vivenciadas durante o estágio curricular, realizado na Agência da Previdência Social de Irajá no estado do Rio de Janeiro. A partir de tal experiência, compreende-se que o Programa de Reabilitação somente consegue cumprir seus objetivos legalmente instituídos se as políticas públicas – apontadas na Constituição Federal de 1988 – de forma inclusiva forem, de fato, efetivadas, de maneira integral, democrática e universal. Cumpre mencionar, ainda, que como instrumentos metodológicos e técnicas de pesquisas foram privilegiados a análise bibliográfica, a pesquisa qualitativa de caráter exploratório documental, empírico e o relato de experiências de estágio. Por fim, busca-se, também, compreender e analisar a relação contraditória entre capital e trabalho nos moldes brasileiros, bem como o papel das políticas sociais e a centralidade do trabalho no sistema capitalista.

**Palavras-chave:** Previdência Social. Trabalho. Políticas Sociais. Reabilitação Profissional.

## **ABSTRACT**

COSTA, Roberta Lima. **Social Security in Brazil and the Professional Rehabilitation of the INSS: an analysis from the internship experience**. Course Completion Work (Bachelor of Social Work. School of Social Work (ESS), Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2021.

This Course Completion Work intends to deepen the studies on social security and work based on the analysis of the professional rehabilitation program of the INSS of the Irajá Agency, considering its main characteristics. In this sense, we highlight the State's counter-reform processes and their impact on the Brazilian social security policy, as well as how these trends impact the structuring of the INSS professional rehabilitation policy. Such problematization is based on the experiences lived during the curricular internship, held at the Social Security Agency of Irajá in the state of Rio de Janeiro. Based on such experience, it is understood that the Rehabilitation Program can only fulfill its legally established objectives if public policies - pointed out in the 1988 Federal Constitution - in an inclusive manner are, in fact, implemented in an integral, democratic and universal manner. It should also be mentioned that as methodological instruments and research techniques, bibliographic analysis, qualitative research of documentary and empirical exploratory character and the report of internship experiences were privileged. Finally, it also seeks to understand and analyze the contradictory relationship between capital and labor along the Brazilian lines, as well as the role of social policies and the centrality of work in the capitalist system.

**Keywords:** Social Security. Work. Social Politics. Professional Rehabilitation.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Gráfico I - Sexo – APS de Irajá- maio/junho - 2019 .....</b>	<b>107</b>
<b>Gráfico II - Faixa Etária - APS de Irajá- maio/junho, 2019 .....</b>	<b>108</b>
<b>Gráfico III - Nível de Escolaridade – maio/junho -2019 .....</b>	<b>108</b>
<b>Tabela 1 - Função e nível de escolaridade das mulheres – APS Irajá – maio/junho - 2019 .....</b>	<b>109</b>
<b>Gráfico IV - Motivos clínicos do afastam dos postos de trabalho – APS Irajá – maio/junho -2019 .....</b>	<b>110</b>
<b>Tabela II – Informações sobre o tempo de espera, função original, idade atual, tempo em benefício e grau de instrução dos usuários da APS de Irajá – maio. /junho - 2019.....</b>	<b>115</b>

## LISTA DE SIGLAS

Agência da Previdência Social	(APS)
Ato Institucional	(AI)
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	(BNDES)
Banco Nacional de Habitação	(BNH)
Benefício de Prestação Continuada	(BPC)
Caixas de Aposentadorias e Pensões	(CAPs)
Capital Portador de Juros	(CPJ)
Censo Escolar do Ministério da Educação	(Inep/MEC)
Central de Medicamentos	(CEME)
Central Única dos Trabalhadores	(CUT)
Centro de Atenção Psicossocial	(CAPS)
Centro de Reabilitação Profissional	(CRP)
Centro de Referência de Assistência Social	(CRAS)
Centro Estadual de Referência em Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (CEREST)	
Classificação Internacional de Doenças	(CID)
Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde	(CIF)
Cobertura Previdenciária Estimada	(COPEs)
Comunicação de Acidente de Trabalho	(CAT)
Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária	(CONASP)
Consolidação das Leis Trabalhistas	(CLT)
Constituição Federal	(CF)
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social	(COFINS)
Contribuição Social sobre Lucro Líquido	(CSLL)
Data de Comprovação de Incapacidade	(DCI)
Data de Início de Benéfico	(DIB)
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)	

Desvinculação da Receita da União	(DRU)
Doença Osteo Muscular Relacionada ao Trabalho	(DORT)
Emenda Constitucional	(EC)
Empresa de Processamento de Dados da Previdência	(DATAPREV)
Entidades Abertas de Previdência Complementar	(EAPC)
Entidades Fechadas de Previdência Complementar	(EFPC)
Equipamentos de Proteção Individual	(EPIs)
Escola de Serviço Social	(ESS)
Exame Nacional do Ensino Médio	(ENEM)
Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA)	
Fator Acidentário de Prevenção	(FAP)
Fernando Henrique Cardoso	(FHC)
Formulário de Avaliação de Reabilitação Profissional	(FARP)
Formulário de Avaliação do Potencial Laborativo	(FAPL)
Fórum Nacional de Trabalhadores(as) do Sistema Único de Assistência Social (FNTSUAS)	
Fundação Abrigo Cristo Redentor	(FACR)
Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp)	
Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo	(Funpresp-Exe)
Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo	(Funpresp-Leg)
Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário	(Funpresp-Jud)
Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor	(FUNABEM)
Fundo de Amparo do Trabalhador	(FAT)
Fundo de Estabilização Fiscal	(FEF)
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	(FGTS)
Fundo de Investimento em Participação	(FIP)
Fundo Garantidor de Operações	(FGO)

Fundo Monetário Internacional	(FMI)
Fundo Nacional de Assistência Social	(FNAS)
Fundo Social de Emergência	(FSE)
Gerências Executivas	(GEx)
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	(IBGE)
Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS)	
Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários	(IAPB)
Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários	(IAPI)
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes	(IAPC)
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos	(IAPM)
Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado	(IPASE)
Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social	(INAMPS)
Instituto Nacional de Previdência Social	(INPS)
Instituto Nacional do Seguro Social	(INSS)
Institutos de Aposentadorias e Pensões	(IAPs)
Juscelino Kubitschek	(JK)
Legião Brasileira de Assistência	(LBA)
Lei Orgânica da Previdência	(LOPS)
Lesões por Esforço Repetitivo	(LER)
Medida Provisória	(MP)
Ministério da Educação	(MEC)
Ministério da Previdência e Assistência Social	(MPAS)
Modo de Produção Capitalista	(MPC)
Novo Regime Fiscal	(NRF)
Núcleo de Reabilitação Profissional	(NRP)
Orçamento da Seguridade Social	(OSS)
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	(OI)
Orçamento Fiscal	(OF)
Organização Internacional do Trabalho	(OIT)
Organizações Não Governamentais	(ONGs)

Orientador Profissional	(OP)
Partido Comunista Brasileiro	(PCB)
Partido Comunista do Brasil	(PCdoB)
Partido Democrático Social	(PDS)
Partido Democrático Trabalhista	(PDT)
Partido do Movimento Democrático Brasileiro	(PMDB)
Partido dos Trabalhadores	(PT)
Partido Progressistas	(PP)
Partido Social Democrático	(PSD)
Partido Trabalhista Brasileiro	(PTB)
Produto Interno Bruto	(PIB)
Programa Bolsa Família	(PBF)
Programa de Integração Social	(PIS)
Programa de Reabilitação Profissional	(PRP)
Programa Emergencial de Acesso a Crédito	(PEAC)
Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)	
Proposta de Emenda Constitucional	(PEC)
Rede de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador	(RENAST)
Regime Geral da Previdência Social	(RGPS)
Regimes Próprios de Previdência de Social	(RPPS)
Responsável pela Orientação Profissional	(ROP)
Seguro Acidente de Trabalho	(SAT)
Serviço de Alimentação da Previdência Social	(SAPS)
Serviço de Atendimento ao Consumidor	(SAC)
Serviço Domiciliar de Emergência	(SAMDU)
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial	(SENAC)
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial	(SENAI)
Serviço Social da Indústria	(SESI)
Serviço Social do Comércio	(SESC)

Sistema de Informações de Agravos de Notificação	(SINAN)
Sistema Nacional de Emprego	(SINE)
Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social	(SINPAS)
Sistema Único de Assistência Social	(SUAS)
Sistema Único de Saúde	(SUS)
Sistema Único e Descentralizado de Saúde	(SUDS)
Superintendência Nacional de Previdência Complementar	(PREVIC)
Trabalho de Conclusão de Curso	(TCC)
União Democrática Nacional	(UDN)
União Nacional dos Estudantes	(UNE)
Universidade Federal do Rio de Janeiro	(UFRJ)

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	15
<b>1. CAPITALISMO, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL: notas para fundamentação teórica</b>	20
1.1. Trabalho e capitalismo	20
1.2. Crises no modo de produção capitalista	24
1.3. Os “anos dourados” do modo de produção capitalista	25
1.4. Capitalismo Contemporâneo	30
1.5. Capitalismo e Trabalho no Brasil	34
1.6 Indícios da política social no Brasil: proteção social limitada	45
<b>2. POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA NO BRASIL: Construção sócio-histórica</b>	55
2.1. Política de previdência no Brasil: Construção sócio-histórica	55
2.1.1. Neoliberalismo e cultura de crise: bases para o ataque à previdência social	66
2.1.2. Reformas da Previdência	72
2.2. Ajuste fiscal e a radicalização neoliberal: o desmonte e a intensificação da precarização das políticas sociais no pós-governos petistas	83
<b>3. REABILITAÇÃO PROFISSIONAL</b>	96
3.1. Reabilitação Profissional: APS de Irajá – Rio de Janeiro	106
<b>Considerações Finais</b>	118
<b>REFERÊNCIAS</b>	123

## INTRODUÇÃO

### Apresentação do tema

Em contexto de crise estrutural do capital, as expressões da questão social acentuam-se profundamente, impactando diretamente a vida dos trabalhadores. Os processos contemporâneos do sistema capitalista, para o aumento das taxas de lucro, se aceleram em busca da reprodução ampliada ao custo da destruição e dos desmontes dos direitos sociais, destacando-se os direitos previdenciários, trabalhistas, de saúde, de assistência social e de educação (BOSCHETTI, 2017).

Buscando a recuperação da economia, o projeto neoliberal pautou seus métodos para a sua retomada, flexibilizando as relações de trabalho, de produção, os patrimônios do Estado e desregulamentando as relações de comércio e dos circuitos financeiros. O resultado destas estratégias reside no capital assumindo grande parte dos ativos públicos e, com a desregulamentação, aniquilando as proteções comerciais-alfandegárias dos países mais frágeis economicamente, promovendo assim a abertura para o capital financeiro agir livremente (SILVA, 2020).

No Brasil, no período que sucede à Constituição Federal de 1988, o viés neoliberalista intensifica-se no país, especialmente nos governos Collor e FHC. A partir disso, o capital acaba por demandar diversos meios que proporcionem seu maior acúmulo. Com esses objetivos, vemos a reorientação do fundo público, usado como pagamento da dívida pública, implementando uma política de ajuste fiscal, que impacta diretamente as políticas sociais e reestruturando o Est]ado para atender a lógica do capital. Sendo assim, tais determinações acabaram por envolver a Seguridade Social, sobretudo a previdência social, em uma lógica de contrato.

Sabe-se que a previdência social é uma política historicamente vinculada aos direitos do trabalho baseado na formalidade e na estabilidade. Tendo por obrigatoriedade a contribuição prévia e os benefícios vinculados a essa contribuição, esse modelo previdenciário, assentado na lógica do pleno emprego, acaba por tornar o padrão de proteção social instituído pela Constituição Federal de 1988 em uma via de seguridade social híbrida. Desde então, a Seguridade Social – que nem chegou a se consolidar plenamente, vem sendo descaracterizada permanentemente por diversos caminhos e meios, como: o desmonte e a reestruturação dos direitos



conquistados constitucionalmente, o fim e o enfraquecimento dos espaços de participação e de controle democrático como Conselhos, Conferências, e a supressão dos recursos públicos como previsto na Constituição Federal, os redirecionando para adequar-se aos interesses do capital.

### **Problema da pesquisa**

No período posterior à implementação da Constituição Federal de 1988 usou-se como justificativa, para a não implementação dos dispositivos constitucionais, a falta de recursos no orçamento do Estado, não só para a política de previdência social, mas para todas as políticas que compõe a Seguridade Social. Houve um espaço entre a previsão constitucional e a criação de leis complementares que regularizassem os direitos e as políticas sociais

Desde 2014 o Brasil tem adotado medidas ultraneoliberais de maneiras mais agressivas, a exemplo das Reformas Trabalhistas, Reforma da Previdência, Emenda Constitucional (EC) do Teto de Gastos Públicos, dentre outras, justificadas por uma necessidade de recuperar a econômica e fazer ajustes nas contas públicas. Entretanto, destaca-se que os cortes orçamentários tendem a retirar partes generosas dos recursos que são destinados à promoção dos direitos sociais e da proteção da classe trabalhadora, promovendo, assim, como efeito dominó, uma piora nas condições de vida e saúde da população brasileira.

A retirada de tais direitos, conquistados com muita luta, acaba por impelir à “nocividade ocupacional ao transformar profundamente as relações de poder, organização e condição laboral, deixando o trabalhador mais vulnerável no contexto de trabalho”, promovendo condições instáveis e insalubres de trabalho e permitindo, também, o agravamento e aumento dos acidentes de trabalho. De acordo com o Observatório Digital de Saúde e Segurança de Trabalho, entre 2012 e 2019, no Brasil, foram registrados mais de 4,7 milhões de acidentes de trabalho. A partir desses dados, estima-se que ocorre pelo menos uma morte acidentária a cada três horas e quarenta e três minutos no Brasil (DUARTE *et al.*, 2020, p.5).

Cumprir mencionar que o programa de reabilitação profissional é legalmente vinculado ao sistema da Previdência Social. Tem como marco a estatização do Seguro Acidente de Trabalho, em 1967, pelos serviços previdenciários do então Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) e que, em 1990, acabou se transformando em

um procedimento meramente administrativo de retorno a empresa de vínculo após a alta pericial.

Na sua gênese, o modelo de reabilitação tinha por princípio a realização de uma intervenção estruturalmente baseada em reduzir ou sobrepujar as limitações funcionais, laborais, emocionais e sociais por meio de serviços e programas terapêuticos para que assim o trabalhador pudesse retornar ao mercado de trabalho em uma função que se adéque as suas novas restrições.

Entretanto, destaca-se que durante a implementação do supracitado programa ocorreram diversas alterações que evidenciam as transformações “históricas, políticas e sociais das sociedades capitalistas ocidentais” (TAKAHASHI; KATO; LEITE, 2010, p. 7). Assim, a pesquisa se pautará no seguinte questionamento.

Por conseguinte, questiona-se: como as modificações sociais e políticas realizadas pela voracidade do sistema capitalista acabam por impactar o processo de reabilitação dos usuários do INSS, ao desestruturar toda a rede de proteção social, levando assim por consequência a dificuldade da reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho?

## **Objetivos**

Geral:

O objetivo dessa pesquisa é aprofundar os estudos sobre previdência social e trabalho a partir da análise acerca do programa de reabilitação do INSS da Agência de Irajá, considerando as principais características dessa relação.

Específicos:

- Estudar a relação entre trabalho e proteção social no Brasil;
- Analisar como o sistema de proteção social estrutura-se no Brasil;
- Investigar a relação entre construção da previdência social e o regime de trabalho no Brasil;
- Compreender a formatação do programa de reabilitação no âmbito do INSS, demonstrando sua complexidade;
- Problematizar como a demora para sair do programa de reabilitação pode aumentar os níveis de pobreza da população usuária;

- Desvelar como os moldes do programa de reabilitação acabam por incentivar ideologia do empreendedorismo.

## **Procedimentos metodológicos**

Para compreender os temas que envolvem o objeto proposto, foi realizado um procedimento metodológico dividido em três partes: análise bibliográfica, pesquisa qualitativa de caráter exploratório documental e empírico, bem como relato de experiências de estágio.

Na análise bibliográfica foram estudados livros, artigos científicos e notícias em jornais e site na Internet sobre o tema de modo a estruturar fundamentos teóricos, pensamentos e críticas que serviriam como base para a explicitação do objeto estudado. Os autores escolhidos levantavam questões acerca da previdência social, do trabalho e capitalismo, da reabilitação profissional e, também, sobre neoliberalismo. Nesse sentido, foi a partir dessas áreas temáticas que se estruturou o trabalho.

Na pesquisa qualitativa de caráter exploratório documental e empírico foram estudados e analisados os decretos e leis da previdência social<sup>1</sup>, como: Lei 8.212, 8.213, 8.742, 9.528 e decretos como o n.º 41 e n.º 2.490, dentre outros, que ao serem expostos em ordem cronológica apontam os diversos ataques e modificações que foram sendo realizados para precarizar os serviços previdenciários, mas não só, ao longo dos anos.

Cumprir mencionar que os dados empíricos se baseiam na experiência de estágio curricular obrigatório que compreendeu quatro semestres, entre o período de 2018.2 e 2020.1, que se realizou no Programa de Reabilitação Profissional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) na Agência da Previdência Social (APS) de Irajá no Estado do Rio de Janeiro. Foi a partir desta aproximação que o interesse e a motivação de abordar a temática nessa monografia emergiram, assim como a partir desta e dos registros coletados (como diário de campo, por exemplo), que se obtiveram os dados analisados no último capítulo deste trabalho. Reitera-se que o objetivo desse trabalho não é responder às questões apontadas de forma conclusiva, mas provocar uma reflexão acerca das temáticas abordadas.

---

<sup>1</sup> Tais leis e decretos serão analisados ao longo da presente pesquisa.

## Estrutura do trabalho

Além dessa Introdução, a presente pesquisa foi organizada em três capítulos e uma conclusão, buscando assim alcançar a compreensão do tema proposto. Na Introdução, buscou-se aproximar o leitor ao tema do TCC, tendo como pretensão explicar os argumentos e as ferramentas utilizadas para chegar ao objeto estudado.

O primeiro capítulo, por sua vez, analisa como o trabalho estrutura-se sobre os moldes capitalistas, evidenciando os elementos constituintes do sistema capitalista e todas as suas características principais, como: acumulação, propriedade privada e a lei do valor, evidenciando, assim, de forma breve as contradições desse sistema, que se estrutura e se constitui com ciclos de crise, desemprego e depressão. Por óbvio, é possível afirmar que sem tais características não existe capitalismo, e *vice-versa*.

Demonstra-se, também, neste capítulo o período das “três décadas gloriosas”, onde por um período curto o capital apresenta taxas de crescimento nunca vistas, o que acaba por proporcionar um período de expansão das políticas sociais sob moldes keynesianos. Ademais, descreve-se o período de crise da fase fordista/keynesiana que culmina na reestruturação produtiva do capital; as particularidades do trabalho e do capitalismo no Brasil e, por fim, como as políticas sociais se estruturam na particularidade histórica, política, econômica e social do país.

No segundo capítulo, aborda-se a política de previdência social, evidenciando como a política estrutura-se no contexto brasileiro a partir dos efeitos negativos do capitalismo no Brasil, sob as lutas dos movimentos sindicais e dos trabalhadores. Mesmo pautada na lógica do trabalho formal, a previdência ainda é entendida como um importante sistema de proteção social para os trabalhadores de todos os setores. Entretanto, por ter uma grande fonte de recursos, acaba por se tornar objeto de diversos interesses, principalmente da fração financeira do capital, como fundos de aposentadorias e pensões. Sendo assim, são destacadas as diversas reformas realizadas no sistema previdenciário, desde os primórdios e como a agenda neoliberal impacta na consolidação e materialização da previdência que é constantemente permeada por uma cultura da crise. Destaca-se também como o desmonte e a precarização de todas as políticas públicas acabam por impactar no funcionamento da previdência e, conseqüentemente, no programa de reabilitação.

No último capítulo, analisa-se mais profundamente o Programa de Reabilitação Profissional (PRP), caracterizando sua construção sócio-histórica e os marcos legais do referido programa, bem como evidência como o avanço neoliberal acaba por impactar no entendimento e no funcionamento do processo de reabilitação dos trabalhadores. No âmbito deste capítulo, são apresentados os dados coletados durante o período de estágio na Agência da Previdência Social (APS) de Irajá que serviram como base para a problematização referida nesse trabalho.

Na conclusão, pretende-se, de forma breve, expor as principais informações coletadas durante o processo de pesquisa, destacando como o processo de desmonte das políticas sociais acaba por impactar a reabilitação do trabalhador que se encontra impossibilitado para a sua atividade laboral original.

## **1. CAPITALISMO, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL: notas para fundamentação teórica**

### **1.1. Trabalho e capitalismo**

Com a crise e decadência do feudalismo por volta dos séculos VIII e IX, começou a se desenhar um novo modo de produção, o capitalismo. Esse sistema se consolidou na virada do século XVIII para o século XIX e atualmente é o sistema que impera socialmente em praticamente todo o globo. Com esse sistema a dinâmica de produção e circulação de mercadorias se altera completamente. O que antes era um sistema de troca simples, mediante o qual se trocava a mercadoria por outra mercadoria, se transforma em um movimento cujo objetivo é produzir excedente para obter mais dinheiro. O capitalista “compra para vender” (NETTO, 2012), o seu único objetivo é lucro. O sentido que move o capitalista é conseguir mais dinheiro.<sup>2</sup>

Netto e Braz (*IDEM*) explicam de forma simplificada como o processo de produção ocorre no sistema capitalista:

Eis como, de forma esquemática, se passam as coisas: o capitalista, dispondo de uma soma de dinheiro (D), compra mercadorias (M) - máquinas,

---

<sup>2</sup> Não necessariamente por uma questão “moralista” de cunho individual, mas por uma imposição da lógica que sustenta o modo de produção capitalista.

instalações, matérias (brutas e primas) e força de trabalho - e, fazendo atuar, com a ajuda das máquinas e dos instrumentos, a força de trabalho sobre as matérias no processo de produção (P), obtém mercadoria (M') que vende por uma soma de dinheiro superior à que investiu (D'). É para apropriar-se dessa quantia adicional de dinheiro, o lucro, que o capitalista se movimenta: o lucro constitui seu objetivo, a motivação e a razão de ser do seu protagonismo social" (NETTO e BRAZ, *ibidem*, p. 109).

Com a soma de dinheiro inicial, o capitalista compra dois componentes centrais para o processo de produção: os meios de produção, que seriam as máquinas, instrumentos, matérias brutas ou primas e insumos, e a força de trabalho. Essa última é vista por Marx (1988) e por tantos outros estudiosos como a mercadoria mais relevante para o processo de produção capitalista, pois é só por meio dela que se produz valor e mais-valor.

A força de trabalho, assim como todas as mercadorias têm seu valor definido pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzir os bens que permitem a sua manutenção e/ou reprodução (como, por exemplo, as necessidades fisiológicas e as necessidades de natureza histórico-social). Sendo assim, é vista como o principal vetor do sistema capitalista, já que durante suas horas de trabalho o trabalhador produz muito além do valor necessário para a sua manutenção, ele cria mais-valor. E é somente por meio de mais-valor que o capital se sustenta, é só com ele que o capitalismo se move.

Para entender isso melhor é preciso imaginar que durante as horas de trabalho de um operário, por exemplo, há uma divisão imaginária de: horas de trabalho socialmente necessário e horas de trabalho excedente. Essa divisão é feita de forma totalmente desproporcional, como já mencionado, no modo de produção capitalista o principal objetivo é a extração de mais valor, é somente com o tempo de trabalho excedente que o capitalista conseguirá obter mais-valor, aumentar a taxa de lucro e garantir a acumulação cada vez mais ampliada de capital. Com isso, a todo tempo o capitalista tenta aumentar o tempo de trabalho excedente. Para tanto, pode usar os mais variados mecanismos como aumento da jornada de trabalho, sem alterar o salário do trabalhador ou intensificando o ritmo de trabalho controlando de forma severa, diminuindo as ações dos trabalhadores (como diminuição da hora do almoço, por exemplo). Marx (1998) chama isso de "mais-valia absoluta" (MARX *apud* NETTO e BRAZ, 2012).

Sem conseguir aumentar ou intensificar as horas de trabalho, o capitalista tenta então reduzir o trabalho necessário à produção dos bens de consumo,

introduzindo novas tecnologias, produzindo assim uma maior quantidade de mais-valia relativa. Ambas prejudicam a vida dos trabalhadores. Mas, o que se pode ver é que a produção de mais-valia absoluta tende a levar os trabalhadores a uma pauperização absoluta e a produção de mais-valia relativa leva a um aumento da pauperização.

É preciso enfatizar, no entanto, que tais processos estão assentes na luta de classes e, desse modo, não são realizados de modo arbitrário ou por decisão individual de cada capitalista. A luta dos trabalhadores, bem como a dinâmica que o Estado assume na regulamentação das relações sociais também vai incidir sobre esses movimentos.

A força de trabalho é uma mercadoria, mas não como outra qualquer. É a única com a propriedade de produzir novos valores, conforme indicado. Justamente por isso, ou seja, por ser a fonte de riquezas, o capitalista tenta rebaixar seu valor e constantemente quer comprá-la abaixo do valor necessário para sua reprodução, revelando uma das primeiras e principais contradições do capital. Pois, além de produzir valor, o trabalhador é um ser vivo que possui necessidades fisiológicas e sociais, sem condições suficientes para se reproduzir, ele morre e sem ele o capitalista não lucra. O capitalista precisa explorar a força de trabalho para obter seus objetivos. E o trabalhador precisa vender sua força de trabalho para garantir sua reprodução material, sobreviver.

Como essa relação de exploração é profundamente “maquiada” pela mediação do trabalho assalariado no modo de produção capitalista (MPC), há uma falsa sensação de que a exploração trabalhista ficou nos regimes escravocratas e servis, pois os trabalhadores estariam livres para vender ou não sua força de trabalho, mediante um contrato formal entre sujeitos com direitos iguais. Evidentemente isso não corresponde à realidade, pois o trabalhador não pode simplesmente decidir não trabalhar. Por outro lado, aquele que contrata detém os meios e condições de produção, portanto, tem-se maior poder de pressão e barganha.

O trabalho então é uma categoria central para a vida humana e para esse modo de produção, em particular. É por meio dele que o homem produz valor para satisfazer suas necessidades concretas (SILVA, 2018). Sendo que neste modo de produção, adquire o caráter de um trabalho assalariado e alienante, ganha valor de troca. Marx (1988) o dividiu sobre duas óticas: trabalho concreto, que seria onde se criaria o valor de uso, seria visto pelo capital como o “trabalho útil”, e o trabalho

abstrato, que criaria valor de troca e reduziria “todas as formas de trabalho “em um dispêndio de energia física e psíquica”. O que o MPC proporciona é uma redução de todo trabalho concreto em abstrato, permitindo que todo trabalho seja visto como um trabalho geral, assim podendo ser quantificado e calculado. Ao consumir a força de trabalho, o capitalista consegue produzir mercadoria enquanto produz valor excedente. Assim compreende-se que “a acumulação<sup>3</sup> capitalista não pode prover o bem-estar social para a totalidade da população, mas somente para uma fração” (SILVA, 2018 *apud* CASTELO e PRADO, 2012 p. 3).

Ao problematizar o desenvolvimento capitalista, temos que entender, que para Marx (1988), o capital possui uma lei basilar, que é a lei de acumulação, que é centrada “no esquema mercantil de produção e realização do valor e plasmado na concorrência, que alavanca a expansão das forças produtivas” (SILVA, 2018, p.27). Esse movimento do capital se desenvolve sob a propriedade privada dos meios de produção e sob a exploração da classe trabalhadora. Além de produzir de forma ampliada o desenvolvimento das forças produtivas.

O capital se modifica a partir dos meios de produção e da força de trabalho viva. Sua composição é determinada pela relação entre “a massa dos meios de produção empregados e a quantidade de trabalho necessária para eles serem empregados”. O aumento do capital sempre estará intrinsecamente ligado ao aumento do monte de força de trabalho. A parte da mais-valia que vira D’(capital acrescido) sempre se transforma, se metamorfoseia, nas palavras de Marx (1988), em capital variável, uma categoria chamada de “fundo adicional de trabalho” (MARX,1988, p. 712-713).

Na concepção de Marx (1988), quanto maior foi a acumulação capitalista, com alterações apenas na forma de repartição da mais-valia ou no formato do produto excedente, somado ao surgimento de novos mercados ou novas demandas, a necessidade do capital de acumulação poderá passar o número de trabalhadores. Se terá mais vagas de empregos do que pessoas para ocupar as vagas, assim, conseqüentemente, haverá um aumento nos salários (*IDEM*).

---

<sup>3</sup> É importante elucidar que a acumulação no modo de produção capitalista se oferta com a “retransformação de mais-valia em capital”. A acumulação capitalista está intrinsecamente atrelada à exploração da força de trabalho, uma não existe sem a outra (NETTO e BRAZ, 2012, p. 139-140).



## 1.2. Crises no modo de produção capitalista

Com os desdobramentos do sistema capitalista, pode-se observar que o processo de acumulação desse sistema sempre vem acompanhado de ciclos de crises, desemprego e depressão. Esse sistema ao passar dos séculos mostrou-se

inconstante, com períodos de expansão e crescimento da produção bruscamente cortada por depressões, caracterizadas por falências, quebraadeiras e, para os trabalhadores, desemprego e miséria (ZACARIAS, Rachel, 2011, p.2).

Após analisar-se que em todo o tempo que esse modo de produção opera no mundo todas as suas fases de prosperidades se sucederam com crises, estudiosos passaram a afirmar que não existe capitalismo sem crises, “a crise é constitutiva do capitalismo” (NETTO; BRAZ, 2012, p.170). Para Mandel, a função da crise no capital seria a “de constituir o mecanismo através do qual a lei do valor<sup>4</sup> se impõe, apesar da concorrência (ou da ação dos monopólios) capitalistas” (MANDEL, 1990, p. 212 *apud* ZACARIAS, 2011).

Nos regimes pré-capitalista as crises eram ocasionadas por desastres naturais ou por catástrofes sociais que levavam a uma carência na subprodução de valores de uso. Já no MPC, as crises são causadas pela falta de planejamento de produção, que leva a um excesso de mercadorias que estão disponíveis no mercado em um determinado momento e que não conseguem ser escoadas e assim garantir a realização do seu valor de troca levando a uma queda da taxa de lucro, já que a capacidade de consumo da classe trabalhadora não aumenta com a capacidade do capitalista de produção. Então “a oferta de mercadorias torna-se excessiva em relação à procura (demanda) e, então, restringe-se ao limite da produção” (NETTO; BRAZ, 2012, p.171) tendo então que diminuir a contratação de força de trabalho para barrar a produção.

Dentro desse modo de produção há então o que se denomina de ‘ciclo econômico’ que é constituído por: *crises*, que podem ser causadas por problemas econômicos ou políticos levando a uma redução drástica em todos os processos de produção causando desemprego e queda de salário; as crises são seguidas por *depressões*, que é o momento onde a taxa de desemprego, a produção e os salários

---

<sup>4</sup> A lei do valor é explicitada por Netto e Braz (2012) como o valor que é posto nas mercadorias de acordo com a quantidade de trabalho socialmente necessário. Essa lei impera na produção mercantil, a qual não obedece a nenhuma “planejamento e opera anarquicamente”, e aparece como um dos mecanismos das crises do capital (NETTO e BRAZ, 2012, p.103-104).

permanecem estagnados; e no pós-depressão tem-se o período de *retomada* que é o momento onde as empresas que restaram absorvem as empresas que quebraram no momento da crise e começam a restaurar todo o processo de produção levando a uma reanimação do comércio, e a última fase desse ciclo é o *'boom'*, onde os capitalistas se sentem seguros o suficiente para fazer novos investimentos e o mercado conta com quantidades enormes de mercadoria.

Esses ciclos são intermináveis. Netto e Braz (2012) discorrem que no pós-Segunda Guerra Mundial esses ciclos se tornaram mais curtos. Mas durante os anos de 1970, o capital entrou em um processo de *depressed continuum*, com processos de crises contínuas e frequentes proporcionando uma crise estrutural. Esse processo é definido por Mészáros (2007) como: universal, contínua e permanente (ZACARIAS,2011).

Como já aludido anteriormente, as crises são uma das maiores contradições desse modo de produção, pois, ao mesmo tempo, em que elas aparentam ser o seu colapso, já que causam uma depreciação do capital, elas proporcionam as condições necessárias para que esse modelo se revigore. Essa contradição do sistema se expressa no nível sociopolítico e histórico do capitalismo e é a partir dela que se constitui a luta de classes.

### 1.3. Os “anos dourados” do modo de produção capitalista

No período pós-Segunda Guerra Mundial (1945 em diante), o capitalismo encontrava-se na fase monopolista. E foi nesse período, que durante trinta anos o sistema apresentou resultados nunca visto, os chamados “anos dourados” ou as “três décadas gloriosas”. Durante esses trinta anos apresentaram-se taxas de crescimento significativas e as crises, quando ocorreram, tiveram um impacto quase que insignificante. De modo geral alguns determinantes econômicos, políticos e culturais estiveram na base concreta que culminou nessa fase.

O sistema capitalista estava sendo questionado por três principais motivos: o avanço socialista, a União Soviética ao derrotar o fascismo que se alastrava pela Europa se desvencilhava do capitalismo e deu um passo na experiência socialista, demonstrando que outra forma de organização da produção e das relações sociais era possível; a mobilização operária, em partes da Europa Nórdica e Ocidental o movimento operário começou a impor suas demandas por direitos; e é também nesse

período que se destaca a luta anticolonial que foi ganhando cada vez mais força ao pautar a libertação nacional, buscando “ajuda” muitas vezes em experiências socialistas. Com a derrota do Eixo (Itália, Alemanha e Japão) na Segunda Guerra Mundial, o centro econômico, militar e político se transferiu para os Estados Unidos da América, que se tornou uma potência econômica, política e militar hegemônica, e que nunca perdeu esse lugar<sup>5</sup> (NETTO; BRAZ, 2012).

Com a experiência da grande depressão somada ao estabelecimento das políticas keynesianas voltadas a um crescimento econômico e ao pleno emprego, um acordo entre classe dominante, sindicatos e Estado que possibilitou a implementação de “políticas abrangentes e universalizadas” e a criação de políticas sociais que possibilitaram uma maior capacidade de consumo da população permitiu que o capital firmasse a necessidade de uma maior regulação estatal, ainda mais nos períodos de crises (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A partir das ideias de Henry Ford (1863-1947) o trabalho industrial passou a ser centrado na linha de montagem, que se baseava produção em massa para consumo de massa, “a partir de uma produção mais homogeneizada e enormemente verticalizada” (ANTUNES *apud* NETTO; BRAZ, 2012, p. 210-211). Esse regime de acumulação foi o fordismo, que não só causou mudanças técnicas, com “a introdução da linha de montagem e da eletricidade”, mas como também foi uma “forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas”, criando “um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista” (HARVEY, 1993 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.87). Autores como Gramsci, dizem que o fordismo se constituiu não só como um sistema econômico, mas que, além disso, ele possui um ímpeto por extrair mais-valia. O fordismo se apresentaria como uma nova sociedade capitalista, pois para consumir em massa Ford entendia que deveria haver um controle sobre o modo de vida e do consumo do operariado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86-87).

A produção fordista contava majoritariamente com produtos internos, o tempo de trabalho era reduzindo cortando os supérfluos da produção e aumentando o ritmo ao fragmentar as atividades e usar uma linha de montagem onde cada operário faria uma pequena parte do produto/mercadoria final repetidas vezes, para assim

---

<sup>5</sup> Embora, nos últimos anos a China venha despontando como potencial concorrente e “ameaça” a hegemonia estadunidense, colocando-se na dianteira da disputa pela hegemonia mundial (NETTO; BRAZ, 2012).

potencializar “o processo de valorização do capital” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.87).

A distância entre elaboração e execução foi ampliada, o capital reduziu a ação do operário a atividades mecânicas e repetitivas, além de afastar cada vez mais a dimensão intelectual do operariado, formando operários em massas (ANTUNES,1999). Simões (2019) caracteriza esse modelo como

[...] modelo macroeconômico de crescimento, que é sustentado, por sua vez, em uma estratégia expansionista, cujas principais características são: a elevação da produtividade, baseada nos ganhos de escala; o crescimento da renda, vinculada aos ganhos de produtividade; o crescimento da demanda, devido à elevação dos salários; o crescimento dos lucros, em virtude da plena utilização da capacidade produtiva; e o crescimento do investimento em máquinas e equipamentos, como forma a viabilizar a produção de massa (SIMÕES, 2019, p.387).

Os “anos dourados” também contaram com outros aspectos importantes para a reprodução capitalista, como o crédito do consumidor, que impulsionou o subconsumo de massa e ampliou a realização de várias categorias de mercadorias. Além disso, esse período contou com a chegada da inflação e do setor terciário, que passa a desenvolver atividades financeiras, de serviços, comerciais, publicitárias, sociais, educacionais. Esse setor começa a abarcar boa parte dos trabalhadores em diversas posições e na fase monopolista do capital acabará por ser um dos responsáveis pela mercantilização das relações sociais.

Nesse período, ocorreu uma expansão das políticas sociais em busca de ampliar o consumo por parte dos trabalhadores. O que deu base para tal acontecimento foi a pressão das lutas dos trabalhadores, acrescida da expansão socialista no Leste Europeu, como já aludido acima. Esses acontecimentos geraram condições de se estruturar um pacto social entre partes do capital e do “trabalho do setor monopolista” mediado e apoiado pelo Estado. No período que antecede essa onda de expansão (anos de 1929-1932) o sistema capitalista começava a experimentar uma profunda crise. O economista John Maynard Keynes (1883-1946), com seus seguidores, fórmula, então, a chamada política keynesiana que logo se transformaria na “expressão intelectual sistemática das propostas de saída da profunda crise” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.83).

O termo keynesiano está relacionado à busca de lucratividade do capital, através da utilização da máxima capacidade produtiva da economia, que é auferida a partir da elaboração de políticas cíclicas pelo lado da demanda,

políticas que tenham como objetivo alcançar o pleno emprego. Em segundo lugar, ele possui uma orientação para o bem-estar social (*welfare*), pois considera a força de trabalho como uma mercadoria fictícia, isto é, sua reprodução tem de ser realizada a partir de mecanismo extramercado. A política social, neste caso, não seria utilizada apenas para garantir a desmercantilização da força de trabalho, mas funcionaria igualmente como uma base sobre a qual as políticas econômicas keynesianas atuariam. Cabe ressaltar a importância que a extensão dos direitos sociais assumiu neste processo, onde, através da ampliação dos benefícios sociais, permitiu a generalização das normas de consumo para além dos trabalhadores do sexo masculino, via criação de um salário família (*family wage*); além da promoção de formas de consumo coletivo favorável a dinâmica de crescimento fordista (SIMÕES, 2019, p.387-388).

Rompendo com a dogmática liberal conservadora da época, Keynes defendia a liberdade individual e a economia de mercado. No entanto, para ele o Estado deveria ter uma intervenção maior na economia, e o capital precisava achar uma saída capitalista para o próprio capitalismo com o Estado como regulador e produtor. Para o mesmo, a mão invisível do mercado causaria uma desarmonia entre “o interesse egoísta dos agentes econômicos e o bem-estar global” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.84) e as decisões do empresário em investir ou as decisões do proletariado em comprar, ou poupar, poderia gerar uma crise de “insuficiência de demanda efetiva”<sup>6</sup> e desemprego massivo. Nesses casos, Keynes propôs que o Estado deveria intervir, evitando qualquer insuficiência, ele seria o responsável por “restabelecer o equilíbrio econômico” intervindo em questões econômicas e sociais. Para ele,

[...] o Estado - como um agente externo em nome do bem comum, o que supõe uma visão de Estado neutro e árbitro - tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista de gerar a demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, até mesmo contraindo déficit público, para controlar o volume de moeda disponível e as flutuações da economia. Segundo Keynes, cabe ao Estado, a partir de sua visão de conjunto, o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.85).

Sendo assim, a política keynesiana prevê um conjunto de medidas que o Estado precisa tomar para evitar a queda da taxa de lucro. Como

[...] a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do “controle de preço”; a distribuição de

---

<sup>6</sup> “A demanda efetiva, segundo Keynes, é aquela que reúne bens e serviços para os quais há capacidade de pagamento” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.84).

subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.85).

Além disso, Keynes acredita que quando o sistema estivesse na fase de “prosperidade” o Estado deveria instaurar uma política tributária alta para recuperar-se, pagar as dívidas causadas nos períodos de depressão e criar uma reserva para os períodos de crise. De tal modo, para escapar das recessões causadas por agentes individuais, a política keynesiana, acredita que o Estado deveria se estruturar com uma política baseada no pleno emprego e maior igualdade social, criando políticas sociais para aumentar a renda e gerando empregos, principalmente para pessoas que são consideradas incapazes para o trabalho como os idosos, deficientes e crianças.

Autores como Pierson (*apud* BEHRING e BOSCHETTI, 2011) apontam também o porquê esse período foi considerado a época de ouro das políticas sociais. Para ele, o “crescimento do orçamento social” dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico da Europa, somado ao aumento da população idosa em países centrais, que levou a um aumento nos gastos com aposentadoria e saúde, e o alargamento da população “economicamente ativa”, que causou uma alteração previdenciária em relação aos contribuintes e os usuários das pensões (inativos), são as causas que marcam essa característica política.

Também há de se considerar o aumento de programas sociais, como: cobertura de acidentes de trabalho, seguro-desemprego, seguro-doença e invalidez, pensões a idosos e o auxílio-maternidade. Os trabalhadores industriais foram os primeiros a serem beneficiados, seguidos dos trabalhadores rurais e seus dependentes, os trabalhadores autônomos e só depois é que se abrangeu toda a população. Behring e Boschetti (2011) observam que as políticas que o autor aponta são do estilo bismarckiano<sup>7</sup>, que tinham por princípio a uniformização dos benefícios e a unificação institucional, e aponta que todas as conquistas desse período se deram a partir das reivindicações da classe trabalhadora e sob influência do Plano Beveridge<sup>8</sup>, que

---

<sup>7</sup> A proteção social de perspectiva bismarckiana se desenvolveu na Alemanha no final do século XIX, sendo assim designada por estar vinculada ao Governo Otto von Bismarck. Era dirigida aos trabalhadores assalariados e tinha por objetivo “o enfrentamento da questão social e conformava uma proposta intencional de organização do universo do trabalho – o corporativismo submetido ao Estado – e de ampliação do controle social”. De modo a conter o avanço da social-democracia, Bismarck atuou por meio da seguridade, trocando benefícios pelo controle da ação sindical (VIANNA, 1999, p.99).

<sup>8</sup> O plano Beveridge foi criado na Inglaterra em 1942, e critica o modelo alemão de Bismarck sugerindo assim a implementação de um *welfare state*. Nesse sistema os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos

estruturaram esse período com o Estado tendo uma maior responsabilidade sobre o bem-estar dos cidadãos, universalidade dos serviços sociais e uma “rede segurança” de serviços de assistência social. O sistema de proteção social estruturado nesse período se sustenta assim na premissa de que o Estado deveria promover as condições de vida necessárias aos cidadãos que tinham necessidades (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

#### 1.4. Capitalismo Contemporâneo

A fase fordista/keynesiana do capitalismo começa a entrar em crise nos anos setenta do século XX, tendo como um dos detonadores desse processo a decisão americana de desvincular o dólar do ouro e o choque do petróleo, e com

crises clássicas de superprodução, cujo esforços de limitação por meio de crédito perderam eficácia, em cada pequeno ciclo; contenção brusca dos rendimentos tecnológicos (poucos ou marginais invenções novas); crise do sistema imperialista (mesmo da dominação indireta dos países coloniais e semi-industrializados); crise social e política nos países imperialistas, com ascenso das lutas (a exemplo da greve dos mineiros na Inglaterra no início dos anos 1980), em função do início das políticas de austeridades; e crise de credibilidade do capitalismo, enquanto sistema capaz de garantir o pleno emprego, o nível de vida e as liberdades democráticas [...] (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.118).

As autoras continuam apontando que

As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções mediadoras civilizadoras cada vez mais amplas, a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, restrito já naquele momento pelas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, não são as mesmas, contrariando as expectativas de pleno emprego, base fundamental daquela experiência. As dívidas públicas e privadas crescem perigosamente... A explosão da juventude em 1968, em todo o mundo, e a primeira grande recessão – catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973-1974 – foram os sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à política social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia do capital, onde nunca se realizou efetivamente. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.103).

Junto a isso, autores apontam que a intensificação da pressão de movimentos nos setores sociopolíticos e culturais, sobretudo o movimento sindicalista que havia se fortalecido, vai causando fissuras no sistema vigente. Essa recessão altera

---

impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios” (BEVERIDGE, 1943; CASTEL, 1998 apud BOSCHETTI, 2009, p. 2-3).

completamente a dinâmica capitalista, o que antes eram ondas de expansão acaba por se transformar em crises constantes. E para responder a essa nova dinâmica, o capital se altera e monta sua base sob: uma reestruturação produtiva, financeirização do capital e sobre a ideologia neoliberal (NETTO; BRAZ, 2012).

Em meados da década de 1970, o sistema começa a apresentar indícios de esgotamento com redução dos lucros, inflação, aumento das taxas de juro, endividamento dos países, aumento do desemprego, dentre outros. O capital começa a desenvolver uma estratégia política global como resposta a situação extremamente desfavorável. Começa atacando o movimento sindical, que vinha ganhando força e conquistando direitos, iniciando um ataque ideológico profundo ao transferir a culpa dos enormes gastos públicos e da queda da taxa de lucro às exigências salariais do movimento. Já que as medidas até então não estavam tendo os efeitos esperados, os partidos conservadores – com fortes discursos antiestatista - foram ganhando força e vieram trazendo como “bandeira ideológica” o discurso neoliberal, ou seja, afirmavam que a intervenção do Estado na economia produziria “ineficiências alocativas”. As políticas sociais, nesse período passaram a ter um papel residual e “antagônico às políticas econômicas, sendo consideradas um custo econômico” (SIMÕES, 2019, p.390- 391).

[...] a tentativa de instituições de um novo paradigma de política econômica (neoliberal *stricto sensu*) esbarrou nas evidências historicamente comprovadas de que o capitalismo necessita de proteção social para se reproduzir. Nesse sentido, governos nacionais, assim como agências multilaterais de desenvolvimento, mudaram de estratégia e passaram a incorporar as políticas sociais a este novo paradigma, conferindo-lhe nova funcionalidade, que foi levada a cabo a partir de um processo de reestruturação delas. [...] As políticas sociais mantiveram sua centralidade nesse processo, mas foram redefinidas tanto no plano conceitual quanto nas estratégias de ação (SIMÕES, 2019, p.392).

Paralelo a isso, a produção que antes tinha um modelo rígido vai ganhando uma forma de trabalho mais flexível e com essa transformação, tem-se a maior característica do capitalismo imperialista, a acumulação flexível. Essa característica foi formulada por David Harvey para explicar o período pós-recessão que o capital enfrentou a partir de 1973. Nesse período a produção passa a confrontar a rigidez do fordismo, se apoiando na “flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrão de consumo” (ANTUNES, 1999, p.21). Além de contar com algumas novidades nos setores de produção, de mercado e na forma de fornecer



os serviços. As inovações mais expressivas desse período estão nas áreas comerciais, organizacionais e tecnológicas.

Para Harvey, a acumulação flexível conta com “rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual” (ANTUNES, 1999, p.21). Harvey ainda aponta que as empresas assentadas no modo de produção fordista poderiam absorver as mudanças tecnológicas e os novos processos de trabalho, mas que a competição por controle da força de trabalho fez com que novas formas industriais surgissem para instaurar uma flexibilização que aguentasse a competição e os possíveis riscos que o capital sofreria. Para o teórico, o fordismo estaria se articulando com processos flexíveis, artesanais e tradicionais e na concepção de Harvey existem algumas características essenciais que a acumulação flexível mantém do modo de produção fordista, como: foco no crescimento baseado na exploração do trabalho vivo, que com o auxílio de novas tecnologias promovem um retorno de “estratégias absolutas de mais-valia” ao aumentar a força de trabalho, e que o capital mantém uma inerente dinâmica tecnologia e organizacional (ANTUNES, 1999, p.22).

Nessa nova fase o capital opera com uma desterritorialização da produção. O que antes era feito em um só lugar passar a ser desmembrado para lugares que permitem uma produção de baixo custo, assim se externaliza os custos, terceiriza o serviço e permite a criação de monopólios que passam a ter um controle sociopolítico e tecnocultural maior que o de alguns países.

Nesse sentido, países periféricos passam a ser objeto de aplicações de capital em plantas industriais e no mercado financeiro. Além disso, há uma enorme incorporação à produção de tecnologia, o que acaba por diminuir a demanda por trabalho vivo. Essa incorporação acaba por causar três novas implicações: uma expansão do trabalhador coletivo; passa a se exigir uma maior qualificação dos trabalhadores que atuam diretamente na produção, pois agora conta-se não mais com suportes eletromecânicos, mas com suportes eletroeletrônicos, o que leva uma dualidade entre os trabalhadores, uns com uma insegurança trabalhistas e outros que contam com uma maior estabilidade; há um novo gerenciamento da força de trabalho; as empresas passam a desmobilizar a força sindical reduzindo a hierarquia com “equipes de trabalho”, os trabalhadores passam a ser chamados de “colaboradores” ou “cooperadores” (NETTO; BRAZ,2012).

O “pleno emprego” que estava na base das relações de produção dos chamados “anos dourados” dá lugar a formas de trabalho precárias e trabalhos

parciais, que levam os trabalhadores a procurar outras formas de sustento constantemente. As consequências dessa reestruturação para os trabalhadores são gigantescas, agora só uma parte deles possui garantia profissional e a outra parte conta com condições de trabalho instáveis, precárias e baixos salários. Essa característica da política keynesiana também levou a queda da taxa de lucro, ao aumentar o contingente de trabalhadores proporcionou uma organização trabalhista aumentando assim o poder político do mesmo e causando uma maior resistência à exploração. Porém, com a inserção tecnológica acabou por se diminuir cada vez mais o contingente de trabalhadores, reduzindo a produtividade e levando alguns estudiosos a acreditar no “fim do trabalho”.<sup>9</sup>

O capital enxerga o desenvolvimento das conquistas sociais, principalmente as que envolvem o trabalho, como um ônus. Então, como resposta resolve “romper com todas as barreiras sociopolíticas” – a exemplo, legislações trabalhistas, defesas alfandegárias, etc. - ao nível mundial (NETTO, 2012, p.238). O sistema precisa de liberdade para se movimentar, então passa a “destruir qualquer trava extraeconômicas” (NETTO, 2012, p.238) que limite seus movimentos. Para isso, propaga todo um conjunto ideológico para legitimar suas ações, a ideologia neoliberal.

O avanço das políticas neoliberais objetivou produzir, dessa forma, um deslocamento das políticas econômicas em relação às políticas sociais, onde a lógica das primeiras passou a controlar tanto a concepção, quando as formas de atuação das segundas. Como exemplo, o salário social que prevaleceu no KWNS como uma das formas de garantir a expansão da demanda agregada via consumo coletivo – não mais apenas dos trabalhadores, mas também de suas famílias – passou a ser considerado como custo de produção, o que levou o Estado capitalista a implementar a flexibilização da legislação trabalhista em uma série de países, com o objetivo de garantir maior competitividade internacional às empresas (SIMÕES, 2019, p.393).

A ideologia neoliberal prevê uma noção de homem e de sociedade onde a desigualdade seria natural e necessária e onde a liberdade seria principalmente a de mercado. O MPC pretende que o Estado pare de atuar em funções coesivas, principalmente que envolva os direitos sociais, para que aumente os seus lucros. O objetivo primordial é uma enorme desregulamentação ao nível mundial, para que “os fluxos de mercadorias e capitais” (NETTO; BRAZ, 2012, p.340) não tenha nenhuma

---

<sup>9</sup> Não temos acordo com essa posição e concordamos com os autores e autoras da crítica marxista da economia política que sustentam a permanência da centralidade do trabalho no modo de produção capitalista – pela via assalariada, explorada e alienada – e em qualquer modo de produção ou existência humana.

barreira. Netto e Braz (2012) salientam que para o capital as barreiras que não podem existir são as externas. Os países centrais protegem os seus mercados, mas esperam que ao se relacionar com os países periféricos não haja barreiras para negociações econômicas e políticas.

A ofensiva neoliberal para enfrentamento da crise foi gradualmente atacando as dimensões democráticas do Estado. Começou flexibilizando as relações de trabalho, continuou desmontando e privatizando o sistema de seguridade e privatizando as empresas e serviços que estavam sob controle estatal. Essa última, atualmente, é onde o capital mais investe (NETTO; BRAZ, 2012). O ataque capitalista sobre o trabalho ressignificou esse último de maneiras nunca vista. Atualmente, conta-se com um enorme número de desempregados ou empregados em situações precárias que era inimaginável até alguns anos atrás. Quanto mais os anos passam, o capital avança e consigo eleva os níveis de desemprego, de subemprego, de pobreza e de empregos precários. De acordo com dados publicados pela Organização Internacional do Trabalho, a taxa de desemprego global em 2019 foi de 5,4%, mais de 470 milhões de pessoas estavam em situação de subemprego e 630 milhões de pessoas no mundo vivem em condição de pobreza extrema, vivendo com menos de R\$13,00 por dia. A organização afirma ainda que 61% das pessoas, em 2019, que dizem se encontrar empregadas, podem estar em trabalhos informais ou de empregos precários<sup>10</sup>.

### 1.5. Capitalismo e Trabalho no Brasil

Até a década de 1930, o Brasil tinha uma economia predominantemente centrada na agroexportação de café. Existia uma forte “política de valorização” do café que foi implementada para “aliviar as crises de superprodução”, aumentando-se o preço do produto ao comprar em excesso e que ao ingressarem ao mercado seriam fracionadas, dando a impressão de um nível de escassez. A influência e o domínio do capital estrangeiro trouxeram alguns custos altos e alguns benefícios importantes – a exemplo, tem-se o desenvolvimento e investimentos em ferrovias, portos e a geração de eletricidade.

---

<sup>10</sup>Informação disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/20/numero-de-desempregados-no-mundo-deve-alcancar-1905-milhoes-neste-ano-diz-oit.ghtml>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

A infraestrutura oportunizada pelos investimentos externos proporcionou um desenvolvimento industrial

A persistente presença do trabalho escravo teve impactos importantes no nascimento do trabalho livre e nas possibilidades políticas de um processo mais rápido e radicalizado de transição, com participação mais contundente do movimento operário: “em vez de fomentar a competição e o conflito, ele nasce fadado a articular-se, estrutural e dinamicamente, ao clima de mandonismo, do paternalismo e do conformismo, imposto pela sociedade existente, como se o trabalho livre fosse um desdobramento e uma prolongação do trabalho escravo” (Fernandes, 1987:193). Trata-se de uma situação estrutural, que retardou a consciência e a ação política operárias no Brasil, cujas primeiras manifestações como tal datam do início do século XX (Behring; Boschetti, 2011, p.77).

O crescimento urbano e o processo de industrialização pressupõem um exército industrial de trabalhadores ativos e inativos carentes dos gêneros de primeira necessidade e dos produtos manufaturados” (NETO, 2015, p.220). Com o processo de urbanização ‘a todo vapor’, as classes sociais acabaram por se diversificar, como também a produção econômica. Essa diversidade impactou na base social da República que tinha um caráter oligárquico baseando-se na política do “café com leite”,<sup>11</sup> que acabou declinando com a forte aliança formada pelos estados do Rio Grande do Sul e por Minas Gerais, com o apoio do Partido Democrata Paulista.

Essa aliança veio disputar as eleições com Getúlio Vargas, fazendo oposição a Júlio Prestes e demonstrava a clara insatisfação dos setores da classe média e burguesa. Mas, após a derrota eles promovem um movimento, conhecido como a “Revolução de 1930”, que depõem o presidente eleito Washington Luís, empossando Getúlio Vargas. Tal divergência, não alterou o status econômico do país que ainda dependia da exportação do café. Sendo assim, o novo presidente e a aliança formada por trás não conseguiram obter hegemonia econômica.

O período governado por Vargas é marcado por uma substituição dos produtos manufaturados pelos da indústria nacional, fazendo o país alcançar, em 1933, a fase da industrialização restringida no segundo momento do capitalismo brasileiro

---

<sup>11</sup> Foi um acordo, durante a República Velha, entre as oligarquias de Minas Gerais e de São Paulo com o Governo Federal para que o poder federal do país se alternasse entre políticos desses dois estados centrais. Por conta das atividades econômicas que ambos exerciam e que era central para o país naquela época. (ANGELO, 2020). Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/politica-do-cafe-com-leite-acordo-marcou-a-republica-velha.htm#:~:text=A%20pol%C3%ADtica%20do%20caf%C3%A9%2Dcom,presidente%20seria%20paalista%2C%20ora%20mineiro.>>>. Acesso em: 3 fev. 2021.

(NETTO, 2015). Para aquisição das tecnologias necessárias para alavancar a industrialização em curso se fez necessários empréstimos externos. Entretanto, os interesses da burguesia agrária não foram interrompidos com o governo varguista.

Ainda nesse período manteve-se a política de valorização do café, que impactou diversos setores da economia, ao garantir preços baixos de compras para outros países e implantando uma política de “desvalorização da moeda brasileira”. Esses fatores reunidos impulsionaram a indústria nacional e a “política de substituições de importação” ao incentivar o consumo de bens e produtos nacionais (NETO, 2015, p.72-73).

Sobre o governo de Vargas, Santos (2012) afirma:

Do ponto de vista político, a centralização do poder é a grande marca de Getúlio, que implementa um “governo forte” e inaugura um discurso nacionalista, tendo em vista transferir para si as bases de poder arraigadas nos regionalismos, de que São Paulo é o exemplo mais típico (SANTOS, 2012, p. 73).

O segundo mandato ocorreu novamente por meio de um golpe que ficou conhecido como “Estado Novo”. Esse novo movimento se assentava na difusão da ideologia de que era preciso proteger a nação de uma possível “invasão comunista”. A terceira fase desse governo (a partir de 1943) é marcada por uma forte intervenção do Estado na economia por intermédio de investimentos em indústria e políticas trabalhistas e sociais, colocando o Estado como um “agente econômico central” e intervencionista (*IDEM*). A autonomia do Estado.

[...] adquiriu expressão material na medida em que cresceu, através de órgãos, sua capacidade regulatória e intervencionista. Por outro lado, o mecanismo político de reprodução da autonomia do Estado manifesta-se exatamente na sua capacidade de atendimento – através de suas políticas – de interesses múltiplos, heterogêneos, ao “reequilibrar”, dentro de suas estruturas, interesses tendencialmente desequilibrados (DRAIBE *apud* SANTOS, 2012, p.75).

O trato a “questão social” nesse período ficou a cargo de leis de trabalho, que a partir do Ministério do Trabalho, regularizou profissões e sindicatos – por meio desse último o governo exerceu “controle ideológico” para conter possíveis desordens tendo uma ligação compulsória com os sindicatos – e regularizou os contratos de trabalho por intermédio da carteira de trabalho, criada em 1932.

Acumulação, repressão e legitimação se combinam na política social. A questão social é então vista como insubordinação, subversão à qual se

responde com atuação violenta da polícia. Mas sua importância na cena política vai se acentuando, e núcleos pequeno-burgueses e da burguesia industrial vão tentar legitimar sua posição pregando novos direitos sociais baseados na teoria do risco profissional (FALEIROS, 1995, p. 161)

Em 1933, o modelo de proteção social era fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios, em troca de um controle social das classes trabalhadoras (FALEIROS, 2000). O Estado Getulista promoveu uma política favorável à industrialização e um aprofundamento do modelo corporativista. Então, para se legitimar, o Poder Público elaborou legislações sociais e de proteção ao trabalho.

O fim do governo de Vargas começou após a aliança feita com os Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial. A contradição em apoiar um país democratizado vivendo em uma ditadura, chamou atenção dos opositores, abalando a legitimidade do governo. Soma-se a isso, a inflação crescente no país ocasionado pela enorme demanda externa que levou a um aumento dos preços dos bens e serviços. Eleições para o Executivo Federal, Estadual e para o Legislativo foram feitas e, na tentativa de se manter no poder, Vargas tenta, com apoio dos burocratas sindicais e do Partido Comunista Brasileiro (PCB), um movimento “queremista” que é impedido pela pressão militar. Assim, Vargas renunciou ao poder em 29 de outubro de 1945.

De acordo com Vianna (1978), o processo de redemocratização pós-era Vargas se deu “pelo alto”, contando ainda com a presença dos militares. A eleição foi realizada no final do mesmo ano e em 1946 Dutra tomou posse, já regido pela constituição criada no mesmo ano que possuía dois aspectos centrais: planejamento econômico – objetivando levar o país para um caminho de privatização – e controle do Executivo pelo Legislativo (SANTOS, 2012).

Esse período também marca, de acordo com Santos (2012), a última fase da consolidação capitalista no país com a fase de industrialização pesada. Que, para Fernandes (2006), é um processo

de constituição simultânea das estruturas sociais e políticas da dominação e do poder burguês. Nesse momento, constituem-se concomitantemente as bases materiais sobre as quais repousa o poder da burguesia, assim como as estruturas políticas – o Estado – através das quais a dominação, e o poder burguês se expressarão e se exercitarão como um poder unificado, como interesses especificamente de classe [que], podem ser universalizados, impostos por mediações do Estado a toda comunidade nacional e tratados como se fossem os interesses da Nação como um todo (Fernandes, 2006 *apud* SANTOS, 2012, p. 77).

Fernandes (2005) continua caracterizando a expansão capitalista no país dividindo-a em três fases

a) fase de eclosão de um mercado capitalista especificamente moderno; b) fase de formação e expansão do capitalismo competitivo; c) fase de irrupção do capitalismo monopolista. A fase de eclosão do mercado capitalista moderno é, na verdade, uma fase de transição neocolonial. Sua delimitação pode ir, *grosso modo*, da Abertura dos Portos até meados ou à sexta década do século XIX (tornando-se, como ponto de referência, as evidências históricas da crise estrutural irreversível do sistema de produção escravista). A fase de formação e expansão do capitalismo competitivo se caracteriza pela consolidação e disseminação desse mercado e por seu funcionamento como fator de diferenciação do sistema econômico. Ela compreende, pois, tanto o período de consolidação da economia urbano-comercial quanto a primeira transição industrial verdadeiramente importante; e vai, *grosso modo*, da sexta década ou do último quartel do século XIX até a década de 1950, no século XX. A fase de irrupção do capitalismo monopolista se caracteriza pela reorganização do mercado e do sistema de produção, através das operações comerciais, financeiras e industriais da “grande corporação” (predominante e estrangeira, mas também estatal ou mista). Embora as tendências para essa evolução sejam anteriores, ela só se acentua no fim da década de 1950 e só adquire caráter estrutural posteriormente à “Revolução de 1964” (FERNANDES, 2005 *apud* NETO, 2015, p.219-220).

Essa era “pós-Vargas” também contou com poucas respostas às expressões da “questão social”, com uma forte instabilidade política com diversos presidentes e com um cenário político bem dividido com partidos caracterizados como “getulista”, partidos criados por Vargas, que eram o Partido Social Democrático (PSD) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e partidos “anti-Vargas” que eram a União Democrática Nacional (UDN), composto por alguns membros do PCB e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Mas não só, havia também: partes da burguesia industrial; a classe média urbana que ainda estava se formando; o movimento sindical; os grandes proprietários fundiários. No aspecto econômico, a inflação aumenta consideravelmente, a balança comercial negativa e a dívida externa<sup>12</sup> crescente levam ao país a uma crise político-econômica.

Ao retomar o poder em 1951, Getúlio Vargas encontra diversos pontos de disfunções na energia e no transporte, o que o faz criar um programa de investimentos

---

<sup>12</sup> Sobre esse tema, é importante destacar que o processo de endividamento externo nos países periféricos faz parte de um mecanismo do próprio capital para dominar os países menores. Silva (2020), aponta que “O Sistema da Dívida é uma engrenagem que possibilita o domínio do setor financeiro nos diversos países, seja por meio da implantação de planos de ajuste econômico como pela viabilização da entrada deste setor nas estruturas econômicas, políticas, legais e de comunicação das nações em que o sistema atua”. Aponta ainda que no caso brasileiro, “os detentores de títulos da dívida pública no Brasil são as instituições financeiras e os Fundos de Investimentos Financeiros (FIFs), que concentram quase 75% dos títulos públicos federais em poder do público, de acordo com os dados do Banco Central” (SILVA, 2020, p. 71)

nos setores de base. Mas, em 1952, o saldo positivo da balança comercial que sustentava esse programa passou a ter déficit devido ao “acelerado grau de importações subsidiadas para equipar a crescente indústria nacional e pelos empréstimos externos”. Tais fragilidades, tentaram ser encobertas pelo investimento externo em empresas nacionais. Mas, somado ao déficit tem-se o aumento na emissão da moeda, buscando sanar as dívidas públicas, e o aumento da inflação. No contexto internacional, os Estados Unidos frearam os investimentos com medo da “ameaça comunista” e os investidores estrangeiros não se agradavam com a direção do “plano de desenvolvimento econômico e social” do país (SANTOS, 2012, p.80-81).

Antes que os militares pressionassem a deposição de Vargas, o mesmo se suicidou em 24 de agosto de 1954. Tal fato causou diversas manifestações populares, afugentando os militares e levando a uma eleição em 1955. Com essa eleição, Juscelino Kubitschek (JK) é eleito tendo João Goulart como vice. O governo JK:

[...] se fez sob a base de uma política econômica nacional-desenvolvimentista que consistiu na combinação de uma forte intervenção estatal em áreas estratégicas (transporte, energia e comunicação), como incentivo direto à industrialização nacional, e atração do capital estrangeiro como concessão de expressivas facilidades fiscais. Assim é que estimulou o desenvolvimento econômico associado do capital nacional ao estrangeiro, com baixo grau de regulação das remessas de lucro para o exterior (SANTOS, 2012, p. 82).

O período contou com instabilidades na balança comercial a partir de um déficit entre importação e exportação e com grandes gastos para a construção de Brasília. O plano do governo era pedir ajuda ao governo americano – o que só poderia ser feito mediante aprovação do Fundo Monetário Internacional (FMI). Entretanto, essa saída não foi bem-vista por segmentos da esquerda e por parte dos militares. O mandato de JK termina em 1961 com o mesmo abandonando o plano de estabilização da economia (*IDEM*).

Uma nova eleição é feita e em 1961 assume Jânio Quadros. O inexperiente presidente acabou não se mostrando capaz de equilibrar os interesses polarizados da política no país e de impor suas ideias como: independência da política externa, regulação do capital estrangeiro no país e uma aliança entre os países subdesenvolvidos). Jânio acabou renunciando no mesmo ano que assumiu. Seu vice, João Goulart, assume sob protestos dos militares – que o viam como um representante com traços comunistas. Durante sua liderança, Goulart defendeu diversas “reformas de base” em áreas como a educação, fiscal, agrária, política e



social. Ao fazer uma série de discursos anunciando suas medidas governamentais, Goulart acaba levando a desconfiança das classes médias sob suas medidas radicais que acabavam por ferir “[...] os interesses do capital financeiro internacional e do próprio capital nacional atrofico e subordinado” (FILHO, *apud* NETO, 2015, p. 247). Tal desconfiança os fazem apoiar o golpe militar, pondo fim assim o governo de Goulart com o golpe civil-militar em 1964.

O golpe civil-militar de 1964 representa mais do que a necessidade de encontrar uma saída para a queda na taxa de crescimento que o país vinha sofrendo, mas de “construir mecanismo de controle na classe operária no Brasil” e interromper as manifestações populares que o Estado vinha consentindo, já que o país se encontrava em uma crise econômica. Desta forma, a partir de influências externas – há duas possibilidades grandemente debatidas, uma delas é que o golpe foi financiado pelos EUA a partir de uma grande preocupação com o avanço comunista e a outra é de que o golpe seria causado por lutas políticas internas (SANTOS, 2012) -, onde os militares passam a ser entendidos como a única saída para “uma mediação extraeconômica para assegurar o pleno interesse do capital transacional ante os entraves erigidos pelo ideário “nacionalista” (NETO, 2015, p.243- 244).

Com a intenção de impedir qualquer forma de subversão ao sistema vigente e garantir os interesses das multinacionais, a burguesia vê como saída o poder armado para manter seus interesses. As lideranças de esquerda, como PCB, Comando Geral dos Trabalhadores, União Nacional dos Estudantes (UNE) e Ligas Camponesas foram pegos de surpresa com essa manobra vinda de cima e acabaram não conseguindo ter nenhum “movimento expressivo de resistência nacional” naquele primeiro momento (NETO, 2015, p.245).

Neto (2015) aponta que o real interesse era assegurar que os excedentes produzidos pelos trabalhadores fossem apropriados pela burguesia. Assim, os governos anteriores apresentaram uma excessividade de medidas “populistas”, grande presença de sindicalistas em lugares de decisão, um “nacionalismo exacerbado” sendo assim viu-se a relevância de se fazer uma “limpeza ideológica” no país. (NETO, 2015, p.246-247).

Medidas que assegurassem estabilidade do regime ditatorial foram sendo feitas desde o começo do regime, como: fechamento do Congresso Nacional, forte repressão em universidades, censura, perseguição e repressão aos movimentos sociais e partidos de esquerda, dentre outros. Antes de fecharem o Congresso, tentou-

se exigir que o mesmo construísse uma legislação que possibilitasse ao executivo eliminar qualquer ameaça ao novo regime. O congresso negou o pedido e a partir disso foi criado o primeiro Ato Institucional (AI).

Aos militares que fossem assumir o poder era exigido uma posição “linha dura” perante a liberdade política e civil da população. A ditadura brasileira assumiu algumas características importantes para se entender os futuros acontecimentos do país até os dias de hoje, como: inchaço da burocracia estatal, agravamento das desigualdades regionais, concentração do crédito e de renda nas áreas rurais (SANTOS, 2012).

Contudo, ao nível internacional, o capital nesse período é marcado pelo crescimento dos monopólios e encontra no Brasil uma “generosa acolhida” (*IDEM*). As medidas assumidas pelo governo de Castelo Branco, entendidas como ortodoxas, e centrais para o famoso “milagre econômico” dos primeiros anos do regime, também foram importantes para levar o país para a segunda fase da industrialização pesada.

Em meados da década de 1970 o chamado “milagre econômico” entrou em declínio com o peso da crise econômica mundial, o que levou segmentos decisivos para a implementação do regime a passar para a oposição. O governo Geisel criou um plano de enfrentamento da crise que consistia em maiores investimentos em setores públicos para substituir os itens importados na tentativa de tornar a economia menos dependente. Mas, durante esse período ainda se teve um

[...] “descompasso entre a evolução industrial e urbana e o desempenho da agricultura, em relativo atraso, sobretudo no que diz respeito à produção de alimentos para o consumo doméstico, com graves consequências sociais” devido ao aumento dos preços para os consumidos e seus impactos na inflação. A modernização, na agricultura, segundo Abranches, ocorre de maneira seletiva, especialmente no setor de “exportáveis”, que se diversificou para compensar o descenso da sua importância no conjunto da economia nacional, sendo esse um dos fatores que contribuíram para a escassez de alimento do mercado interno (ABRANCHES *apud* SANTOS, 2012, p.90).

#### Na esfera estatal

A distensão promovida no governo do general Geisel (1974-78) iniciava assim a terceira fase de institucionalização do Estado. Enquanto a primeira fase (1964-67) lançou, como vimos, as bases do Estado de Segurança Nacional e a segunda (1969-73) baseou-se na vinculação entre modelo econômico/aparato repressivo, esta nova etapa buscava criar uma representação política mais estável, lançando mão de mecanismos mais flexíveis. (MENDONÇA; FONTES, 2006, p. 74).

Esse processo de transição para um governo democrático ocorreu de forma conservadora e expõe as fissuras que o “milagre”, vindo dos primeiros anos da

ditadura, acumulou. No interior das indústrias, a falta de dispositivos de segurança resultou em diversos acidentes que, somados à nova ampliação do arrocho salarial e as condições também precárias dos transportes urbanos, culminaram em diversas revoltas entre 1974 e 1976 – principalmente nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. As permanentes insatisfações dos setores populares pesaram na crise de legitimidade do regime.

Por conta da compressão salarial muitos trabalhadores tiveram que migrar para as zonas mais pobres da cidade, fazendo com que surgissem “loteamentos periféricos irregulares” e aumentasse o número de favelas já existentes. Em virtude disso, a partir de 1976 proliferaram-se, pelo país, “alternativas de participação popular” por meio das Associações de Moradores e da Sociedade dos Amigos de Bairro, que mesmo sendo locais, trouxeram uma forma de “autonomia perante o Estado” e fizeram diversas reivindicações importantes. Em 1977, eclode outro levante popular. Agora, centrado nos operários da construção civil, que insatisfeitos com as péssimas condições de trabalho, iniciam diversos motins nos seus locais de trabalho (MENDONÇA; FONTES, 2006, p. 68-71).

Mesmo com forte repressão, o governo não conseguiu uma forte legitimação no movimento sindical, nem mesmo com uma política burocrata-assistencialista. Os avanços econômicos e técnicos deram uma nova cara aos trabalhadores médios e industriais. A partir destes últimos tem-se o “novo sindicalismo”, fortalecidos pela Oposição Sindical e pela Pastoral Sindical.

A chegada de João Figueiredo, em março de 1979, na presidência marca o começo do que seria uma lenta e gradual “transição democrática” com poucas rupturas com a classe dominante. Nesse mesmo ano, algumas alterações políticas são feitas, como: anistia aos exilados e uma lei dos partidos. Essa última, permitiu a criação de um “quadro pluripartidário”, nascendo assim partidos como o Partido dos Trabalhadores (PT) – que possuía fortes ligações com o “novo sindicalismo” paulista -, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) – liderado por Brizola -, o Partido Progressista (PP) e o Partido Democrático Social (PDS) (SANTOS, 2012, p.91).

A chegada de Figueira também sinaliza uma tentativa do governo militar de contornar a crise econômica que assolava o país. Diante disso, adota-se medidas de amenização dos “impactos da crise econômica e política da dinâmica capitalista, mormente pelo controle da dívida externa” (SILVA, 2018, p. 141).

Na década de 1980, a maioria dos países da América Latina contava com grande endividamento externo, sufocando a economia latino-americana, enquanto os Estados Unidos buscavam a hegemonia do dólar. A dinâmica capitalista “assume um novo regime de capitalização” (SILVA, 2018, p.143).

No Brasil, o endividamento externo levou a uma taxa de inversão, atrasando a entrada do país na terceira Revolução Industrial e dificultando uma estruturação do Estado. Ainda, com uma pressão por parte do FMI e com a dívida se aprofundando ainda mais para o setor privado, o Estado brasileiro se viu obrigado a socializar parte da dívida, assumindo 70% desta. Em razão disso, para amenizar os impactos inflacionários, o Estado emite títulos da dívida, levando um salto de 126,7% de inflação em quatro anos (entre os anos de 1981 e 1985). As consequências desse descontrole econômico foram diversas, como: empobrecimento generalizado, pouca expansão dos serviços sociais públicos, desemprego, aumento e favorecimento de produtos para exportação, e aumento da informalidade.

Behring e Boschetti (2011) afirmam ainda que após os anos de 1980, houve uma “reestruturação industrial e financeira” nos países centrais paga pelos países periféricos. Assim, entra em cena um discurso de ajustes e estabilização que impactam bastante as políticas sociais e os trabalhadores.

Com a abertura do regime as organizações populares, nos anos oitenta, voltam fortalecidas e exigindo participar do processo de redemocratização do país. Por outro lado, o Partido dos Trabalhadores movimenta o cenário político e social ao incitar um pedido de “Diretas Já” para o Executivo Federal. Tal campanha, ganha um marco histórico quando, em 1984, realiza-se um comício pedindo o fim do colegiado eleitoral nas eleições presidenciais (SANTOS, 2012).

As eleições para a presidência acontecem com dois candidatos: Paulo Maluff, apoiado pelos militares e candidato do PDS, e Tancredo Neves, candidato do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) que contou com o vice José Sarney (ex- arena). Tancredo vence as eleições, mas morre antes de tomar posse tendo seu vice, José Sarney, assumindo a presidência. Uma de suas primeiras medidas é a implementação do Plano Cruzado (1986), objetivando a estabilização da economia. Por meio das medidas adotadas (como, por exemplo, privatização das empresas nacionais, diminuição de 20% dos investimentos governamentais) que se iniciam as primeiras vias neoliberais no país.

Todo esse processo de abertura democrática e da formulação de uma nova Constituinte, explica os motivos que fazem a Constituição Cidadã de 1988 ser tão ambígua.

Essa ambiguidade se traduz, por um lado, em reforçar a ordem burguesa, enquanto constitucionaliza o direito de propriedade, a livre iniciativa, a herança, a livre concorrência – institutos basilares do regime capitalista; e por outro, ao ordenar a essa burguesia que garanta a existência de uma sociedade livre, justa e solidária, capaz de garantir a soberania nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Trata-se, pois, de uma carta social-democrata com tonalidades nacionalistas (SAMPAIO, 2009, p. 40).

Assim, a Constituição vem orientada por princípios de universalização, gestão democrática e responsabilidade pública. Durante a formulação da Carta Magna, criou-se uma Articulação Nacional de Entidades compostas por movimentos sociais, partidos políticos para levantar demandas sociais com a participação popular, o que foi importante para a formação dos direitos sociais no país e para a

[...] reafirmação das liberdades democráticas; impugnação de desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; e reforma agrária (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 141).

O movimento operário e popular teve fortes impactos no processo de abertura democrática do país. Fazendo o processo brasileiro diferenciar-se do restante da América Latina. Mas, na contramão, as ideias neoliberais cresciam fortemente no país. Assim, a construção da Constituição de 1988 se dá sob forte embate de projetos distintos, fazendo que ao final da mesma tivéssemos uma mistura do novo com o antigo.

A primeira eleição presidencial pós-constituição aconteceu em 1989, tendo na disputa Lula e Collor de Mello. É nessa eleição, que “o discurso neoliberal preponderou no Brasil” (SILVA, 2018, p.144). Sob forte tensão social, a candidatura de Lula apresentava uma forte ameaça às elites brasileiras, que ainda incomodadas com todo o processo de transição democrática e da Constituinte, viam em sua chapa o avanço do movimento popular e sindical no cenário político. Baseando-se nisso, as elites passam a apoiar Collor, mesmo a contragosto, que traz um discurso “liberal-social”.

O governo de Collor inicia uma nova etapa de subordinação do Brasil ao capital estrangeiro num processo de intensa liberalização da economia, adotando as medidas

das finanças mundializadas. Collor implantou dois planos, na tentativa de adequar o país à dinâmica capitalista, sobre as ideias do neoliberalismo. Na prática, os planos implementados trouxeram fortes recessão, arrocho salarial, privatização de empresas estatais, diminuição da liquidez, dentre outros. Além disso,

A socialização dos custos da greve crise onerou sobremaneira a classe trabalhadora, com congelamento dos salários e preços, ajustes para as tarifas públicas como correios, energia e transporte público, confisco da poupança, mas também capitais nacionais, com a abertura do mercado, implicando em muitas falências diante da intensa competitividade dos capitais externos. (SILVA, 2018, p.144).

Com o cenário político e social em caos, os diversos casos de corrupção, as consequências das medidas adotadas e a crise financeira levaram a um descrédito da população na esfera pública. Assim, em 1992, há um clamor público por mais “ética” na política, que culmina no *impeachment* de Collor.

Com a saída de Collor quem assume é seu vice, Itamar Franco. Que assegurou de continuar o projeto iniciado por Collor, de colocar os preceitos do capitalismo mundial sob o ideal neoliberal. Franco implementou o Plano Real, em 1994. Esse plano traz diversos pontos já discutidos no Consenso de Washington de como estabilizar a economia de países subdesenvolvidos. A base desse plano era a mudança de moeda (passando a ser o real) que traria o fim da inflação por conseguinte, valorizaria a moeda brasileira. Contudo, a “sobrevalorização da moeda corroeu o valor da moeda nacional, obrigando o país a recorrer à moeda estrangeira” (*IDEM*), o que aumentou as taxas de juro.

Na eleição seguinte, assumiu o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Munido do dever de “levar o país de volta a modernização”, de diminuir a intervenção estatal e de tornar as relações econômicas mais sincronizadas ao capital mundial. O governo FHC teve grande importância na inserção do projeto neoliberal no Brasil, promovendo diversas privatizações, flexibilização de leis trabalhistas e ajustes fiscais em consonância aos ditames do FMI e do Banco Mundial.

#### 1.6 Índícios da política social no Brasil: proteção social limitada

Behring e Boschetti (2011) afirmam que não é possível datar precisamente surgimento das primeiras iniciativas de política social, pois:

[...] como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. Sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e aos estabelecimentos dos Estados-nação na Europa Ocidental do final do século XIX (Pierson, 1991), mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.47).

Devido às diversas contradições desse sistema, as políticas sociais se fazem necessárias para garantir o mínimo de condições para a reprodução da vida da classe trabalhadora e são “produto do desenvolvimento das relações capitalistas de produção” (SIMÕES, 2019, p.382). As ideias neoliberais foram maiores incorporadas nas políticas no final dos anos 1980, quando a reestruturação econômica acaba por deteriorar as condições de vida da população levando o Banco Mundial, a partir de 2000, a criar políticas pontuais – cujo foco centrava-se nos mais vulneráveis - e de baixo impacto financeiro por meio de políticas de transferência de renda, com o intuito de promover um acesso maior ao mercado de trabalho.

É somente a partir dos anos de 1990 que as ideias neoclássicas se materializam criando conceitos e uma nova lógica de ampliação da valorização do capital. Essas alterações fazem com que as políticas parem de ser uma forma de proteção aos indivíduos quanto às incertezas do mercado, mas um modo de garantir a reprodução da vida por seu intermédio. Isso pode ser mais bem observado ao analisar o aumento dos serviços privados em áreas como saúde e educação, o incentivo aos microcréditos, o crédito ao consumo, dentre outros. As políticas sociais, dentro desse novo paradigma, rompem com a ideia de proteção social, passando a ter conceitos como: autonomia, eficiência, competitividade e individualização (Simões, 2019).

No Brasil, o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais estão fortemente atrelados a formação social do país e ao desenvolvimento e consolidação do capitalismo em nossas terras. No período colonial, por exemplo, as ações de caráter social ficam a cargo da Igreja, das Santas Casas de Misericórdia e “da sociedade de auxílio mútuo” (JUNIOR, 2012, p.7). Até 1887, não havia nenhum traço de qualquer legislação social. É somente em 1888, um ano antes da Proclamação da República, que surge uma caixa de ajuda à burocracia pública.

Em 1889, os ferroviários e os trabalhadores da Imprensa Nacional “conquistam o direito à pensão e a quinze dias de férias”; no ano seguinte esses direitos se estendem aos funcionários do Ministério da Fazenda e em 1892 os funcionários da

Marinha ganham também o direito à pensão (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 79). A primeira legislação assistencial voltada para a infância surge em 1891, que previa a regulamentação do trabalho infantil no país.

No cenário mundial, em 1929, o capitalismo entra em um processo de crise. Essa crise impactou a correlação de forças entre as classes sociais brasileiras e provocou uma efervescência no interior das organizações dos trabalhadores, o que culminou no movimento conhecido como a “Revolução” de 30. Tal processo, foi levado pela queda da exportação de café e culminou na “vulnerabilidade econômica e social” da oligarquia cafeeira, o que acabou por dar margem para o crescimento e poder de diversificação da economia e da política do país a outras oligarquias, como a do açúcar, do gado, dentre outras. Essas oligarquias, com o setor industrial, alcançaram o poder político no país com pautas modernizadoras. Esse processo, tido como, “revolucionário” foi, de acordo com Behring e Boschetti (2011), “um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.105).

As autoras continuam caracterizando o período, dizendo que:

Os primeiros sete anos foram marcados por uma disputa de hegemonia e da direção do processo de modernização. De certa forma, a Constituição de 1934 expressa as tendências e contratendências desse período. Mas a radicalização de segmentos do movimento tenentista, a chamada Intentona Comunista, em 1935, o crescimento do integralismo – o movimento fascista brasileiro – e sua influência nas hostes governistas alteraram a situação do pacto de compromisso inicial, e em 1937 instaurou-se a ditadura do Estado Novo, com Vargas à frente (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.105).

Todas essas alterações, como já elucidadas no tópico anterior, permitiram mudanças importantes na política brasileira, mas não garantiu avanços importantes no trato à “questão social” e na regulamentação do trabalho. Em relação a esse último, Vargas propôs uma colaboração de classes e, inspirado em políticas implementadas nos países desenvolvidos, investiu em ações que cobrissem os riscos de acidentes de trabalho, aposentadorias, benefícios de auxílio-doença, maternidade, família, pensões, seguro-desemprego.

Em 1930 foram criados outros órgãos, como: o Ministério da Educação e Saúde Pública, o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial. Até aquele ano nenhuma ação fora criada para a área da saúde. Assim, é somente nesse período que o Estado passa a intervir nessa área, sob dois eixos principais: o da medicina previdenciária – por meio dos Institutos de Aposentadorias



e Pensões (IAPs) para segmentos profissionais restritos – e a saúde pública, que contavam com campanhas sanitárias divulgadas pelo Departamento Nacional de Saúde (1937).

A primeira articulação da assistência social se inicia com a criação da Legião Brasileira de Assistência, em 1942, para atender as famílias dos ‘pracinhas’ que foram para a Segunda Guerra Mundial e era coordenada pela primeira-dama, Darcy Vargas. Esse programa se articula com as instituições privadas e mantém fortes características das ações assistenciais feitas até ali, como: tutela, favor, seletividade e clientelismo.

Behring e Boschetti (2011) afirmam que esse período de introdução das políticas sociais no Brasil se finaliza com a Constituição de 1937, que reconheceu algumas categorias de trabalho ao criar a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943, inspirada na *Carta del Lavora* (1927), que atrelou a organização sindical ao Ministério do Trabalho. A CLT, segundo as autoras, marca o “modelo corporativista e fragmentado dos direitos no Brasil” (2011, p.108). Do mesmo modo que marca as características das políticas que se evidenciaram nos anos subsequentes: fragmentação e seletividade.

Em 1946, com o fim da ditadura varguista, se tem uma nova Constituição que, até aquele momento, se mostrava como uma das mais democráticas. Esse período também é marcado por uma forte luta de classes, com a burguesia fragmentada. O cenário político-partidário se dividia entre três partidos centrais: a UDN, composta pela burguesia industrial e financeira com ideias desenvolvimentistas ligadas ao capital estrangeiro; o PSD, composto por parte do setor agrário e alguns do setor industrial que tinham uma linha mais tradicional; e o PTB, que era um partido de centro com alianças pontuais com o PSD (e com o PCB que era o maior partido de oposição composta por trabalhadores até o momento) e aspirações nacionalista e populista.

Toda essa efervescência política e social se encontrou na base material de transformação e desenvolvimento, que se aproveitou dos ganhos na época de ouro do capital, nos países centrais, para investir em produções nacionais. Esses fatores se expressaram fortemente no Plano de Metas do governo do Juscelino Kubitschek e acirraram a luta de classes no país, com atenção para a luta no campo – exigindo uma reforma agrária consistente – e para as camadas médias, que pediam por expansão do ensino público superior (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Com todos esses acontecimentos, as políticas sociais foram seguindo um caminho lento e seletivo, mas

com alguns acontecimentos importantes, como: a separação do Ministério da Saúde e da Educação (1953) e a criação de mais IAPs.

Na década de 1960, o país está em regime militar, onde há um aprofundamento no processo de industrialização e urbanização no país. Nos primeiros anos do regime, o país entrou em uma expansão do “fordismo a brasileira”.

No Brasil da lapidar frase “Ame-o ou deixe-o”, tais mecanismos são introduzidos sem o pacto social-democrata e sem os consensos dos anos de crescimento na Europa e EUA, e com uma redistribuição muito restrita dos ganhos de produtividade do trabalho, mas que ampliou o mercado interno, embora aquém de suas possibilidades, alimentando os sonhos da casa própria, dos filhos doutores e do “Fuscão” na garagem entre os segmentos médios e trabalhadores. De outro lado, expandia-se também a cobertura da política social brasileira, conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meia à restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato varguista (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.135).

Durante esse período as expressões da “questão social” são enfrentadas com repressão e assistência, visando manter as forças de trabalho sob o controle dos militares. Faleiros (2000) aponta que esse governo tenta se legitimar a partir da “expansão e modernização das políticas sociais”. Na habitação, o governo criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), buscando, por meio de uma estratégia keynesiana, “impulsionar a economia por meio do incremento da construção civil na construção de moradias populares” aumentando o número de empreiteiras no país. Também passou a abrir espaços para o setor privado em áreas como a educação, a saúde e a previdência, marcando um dos maiores traços das políticas sociais brasileiras até os dias de hoje e se aproximando ainda mais do sistema norte-americano de proteção. O sistema passou a ser acessado por duas vias: o público, para quem não podia pagar, e o privado, para quem podia pagar. Mesmo que o acesso tenha se ampliado, diversas pessoas ficaram fora do “complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar” (*IDEM*, p. 136-137).

Em 1974, com os impactos da crise mundial, o regime vai entrando em declínio e gradualmente vai se abrindo à transição democrática. Na década de 1980, o país entra em um forte processo de endividamento externo e o regime ditatorial termina. Somente em 1988 que temos o marco do processo de consolidação da democratização no país com a chamada “Constituição Cidadã”, a Constituição de 1988.

Durante os primeiros anos da Nova República, no governo de Sarney, os resquícios de política social foram voltados para “instrumentalizar as associações populares”, mas com um caráter clientelista. A exemplo tem-se o Programa do Leite, que distribuía *tickets* para as famílias mais pobres. Behring e Boschetti (2011) afirmam que durante esse período as políticas sociais mantiveram o caráter “compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado”, mesmo diante do agravamento da “questão social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.144).

É somente durante a construção da Constituinte, com a organização popular articulando e mobilizando diversos setores da sociedade, como partidos políticos, movimentos sociais e personalidades públicas, que a política social ganha um novo caráter legal no país revestido de um discurso salvacionista. Tal articulação foi responsável por inserir nos grupos de trabalho conceitos de seguridade social universalizados e de responsabilidade pública com uma gestão democrática, articulando

[...] as políticas de previdência, saúde e assistência social, e dos direitos a elas vinculados, a exemplo da ampliação da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais, agora no valor de um salário-mínimo e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência. Advém também desse processo uma série de inovações democratizantes, tais como: o novo estatuto dos municípios como entes federativos autônomos, os conselhos paritários de política e de direitos e a instituição de um ciclo orçamentário que passa a comportar um orçamento da seguridade social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.135).

A integralidade da seguridade brasileira e a unificação de gestão centrada em um único Ministério previsto no art. 195 da Constituição de 1988, ficou apenas no papel. Ao invés disso, nos anos 1990, as áreas que integravam o sistema de seguridade (assistência, saúde e previdência) foram separadas, tendo leis, ministérios e até mesmo receitas diferenciadas. Com a eleição de Collor em 1989, durante o processo de reestruturação do governo e por assim dos ministérios, alterou-se o nome do Instituto Nacional de Previdência Social para Instituto Nacional do Seguro Social, e o colocou na pasta do Ministério do Trabalho (VIANA, 1999).

[...] a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). Conforme já indicado anteriormente (BOSCHETTI, 2004), aquelas diretrizes constitucionais como universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade dos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do

financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração (C.F. art 194), não foram totalmente materializadas e outras orientaram as políticas sociais de forma bastante diferenciada, de modo que não se instituiu um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado (BOSCHETTI, 2009, p. 9).

Os direitos presentes na carta constitucional, fruto de conquistas dos trabalhadores, foram revistos sob a ordem dos ajustes fiscais, levando muitas pessoas à extrema pobreza, e fazendo a seguridade brasileira tomar o caminho da lógica do contrato. A partir disso, acabou-se:

[...] materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade social fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência (BOSCHETTI, 2009, p.10).

Alguns elementos incidiram negativamente nas políticas sociais brasileiras: a crise do petróleo em 1973 e em 1979, que interrompeu o crescimento produtivo; o medo norte-americano de perder a hegemonia, os fazendo caçar qualquer suposta ameaça; a queda do socialismo no final da década de 1980, que de acordo com Vianna (1999) tirou do mapa geopolítico a justificativa capitalista de “humanização generosa” pelos direitos sociais; a onda neoliberal que tomou conta do país na década de 1990; e a crise econômica vivida pelo Estado brasileiro no mesmo período incidiu bastante no desenvolvimento de políticas visando a rentabilidade econômica ao invés de um avanço social.

Desde sua aparição na Constituição de 1988, a seguridade vem sofrendo diversos ataques. Um deles é o esvaziamento do entendimento desta como uma política social, mas como uma “tecnificação dos interesses públicos” despolitizando a política e a tornando meramente burocrática (VIANNA, 1999, p.94). No caso brasileiro, a separação das áreas que compõem a seguridade, como já citado acima, toma um rumo específico ao colocar em destaque a política de previdência social, já que está, por ser contributiva, movimenta milhões de reais por ano atraindo olhares de diversos segmentos, como empresários, bancos e *lobbies*.

No caso da saúde, a Constituição trouxe um importante avanço na reforma sanitária que já estava em curso. Tal movimento levou diversos setores da sociedade a lutar por uma mudança institucional, que se reafirma com a VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986. É nessa Conferência que se propõe o Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS), com um conceito de saúde integralizado e que se relaciona com as condições de vida e de trabalho da população, que foi implementado

em 1987 com o decreto n.º 94.657, marcando a separação da área da saúde com a área da previdência, com um convênio entre o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e os Governos Estaduais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A política de assistência social foi a mais prejudicada no pós-constituição. Sendo totalmente desmembrada e distribuída a várias instâncias governamentais. Voltando até mesmo a ter o caráter anterior, de mero assistencialismo, “quase caridade pública” (*IDEM*). Foi somente cinco anos após a aprovação do texto constitucional que se criou uma lei que regulamenta a política. Em 1993, promulga-se a Lei Orgânica da Assistência Social.

A seguridade social que está presente no Brasil hoje é uma construção política. Vianna (1999) frisa que a Seguridade Social mostra-se como uma:

[...] ferramenta afiada para emprestar legitimidade ao poder governamental, prevenir situações conflituosas e/ou assegurar o apoio aos certos grupos sociais na ausência de mecanismos geradores de consensos mais efetivos. Ou seja, para fazer política (*IDEM*).

Contudo, é preciso destacar que a seguridade social é um mecanismo importante de “regulação das relações econômicas e sociais sob o padrão keynesiano-fordista” (BOSCHETTI, 2009, p.1). Desde suas origens, a seguridade social se atrela à garantia de benefícios aos trabalhadores que porventura perderam sua capacidade laborativa e se desenvolveu, nos países capitalistas, atrelada a dois modelos de proteção social já existentes, o modelo bismarckiano e o plano beveridgiano.

No Brasil, o modelo de seguridade seguiu características do modelo alemão centralizando a política na área previdenciária – se tornando uma peça central no “processo de modernização conservadora” (VIANNA, 1999, p.100) - e baseando a organização da seguridade na lógica do seguro social, estabelecendo critérios – geralmente o principal critério era o trabalho – de acesso à política de previdência e a política de saúde.

Boschetti (2009) afirma o sistema de seguridade torna-se:

[...] um tipo de proteção limitada, que garante direitos apenas àquele trabalhador que está inserido no mercado de trabalho ou que contribui mensalmente como autônomo ou como segurado especial à seguridade social (BOSCHETTI, 2009, p.3).

A relação da seguridade com a lógica do trabalho limita a universalização da mesma, sendo preciso então “universalizar o acesso ao trabalho” para que todos tenham acesso às políticas de seguridade. De modo que, a outra opção seria universalizar os direitos que não necessitam de uma contribuição prévia, baseando-se nas necessidades sociais da população. Com isso, se romperia com “a lógica do seguro” e assumiria uma “lógica social”, inserindo aqueles trabalhadores que não possuem um vínculo formal e estável de trabalho e aqueles que não podem trabalhar ou estão desempregados (*IDEM*).

[...] a primazia da lógica do seguro, sobretudo nos países que não instituíram uma situação de pleno emprego, ou de quase pleno emprego, limita a lógica social e restringe a universalização da seguridade social, instituindo, muitas vezes, uma incompatibilidade entre trabalho e direitos sociais, em especial o direito à assistência social (*IDEM*).

É preciso compreender a seguridade num sentido amplo, reconhecendo a importância de todos os seus espaços, sem nenhum tipo de contraposição, mas uma sobreposição da lógica social à lógica securitária, atrelando direitos do trabalho aos direitos assistenciais contribuindo para a redução da desigualdade social sem substituir o trabalho (BOSCHETTI, 2009).

[...] adquirem uma lógica produtivista, ou seja, questões como direitos sociais e cidadania, que estavam na origem da formação do regime de welfare State, se enfraqueceram, cedendo espaço para questões relacionadas à competitividade e redução nos custos de produção, que formariam a base para a elaboração de políticas sociais que teriam como objetivo inserir um número cada vez maior de indivíduos no mercado de trabalho. Com isso, as políticas sociais ganharam uma conotação de *welfare to work*, ou seja, os trabalhadores teriam acesso a determinados benefícios sociais que são negados àqueles que não fazem parte do mercado de trabalho, deixando esses últimos com acesso restrito e reduzido aos benefícios, o que, em muitos casos, tenderia a gerar sua estigmatização. Fazem parte ainda da forma institucional cristalizada no *workfare* a flexibilização dos direitos trabalhistas, o incremento de políticas focadas e residuais (*means-tested*) e o fortalecimento de políticas voltadas para o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, como as de educação, de forma a prepará-los para entrarem no mercado de trabalho futuro (SIMÕES, 2019, p. 394).

O ideário neoliberal afirma, muitas vezes, que a Seguridade Social não teria mais espaço na sociedade contemporânea, por conta das diversas, e inevitáveis, transformações econômicas: “a globalização dos mercados, a reestruturação das atividades produtivas, a desnacionalização do capital” (VIANNA, 1999, p.102). Sobre isso Werneck Vianna (1999) afirma que o contexto econômico instável propicia um cenário de crise para a seguridade social, já que a mesmo as fases de tímida

recuperação do capitalismo não pode gerar tantos empregos como antes, que somado a inserção tecnológica, põem ainda mais pessoas na pobreza.

A ofensiva neoliberal propõe estratégias que, supostamente, solucionariam os ditos problemas de ineficiência e déficits na previdência social, por exemplo. O aumento da previdência privada, assim como o aumento na idade mínima para aposentadoria ou o uso de aposentadorias parciais, com a transferência da gestão da parte financeira para os empregadores, investigação mais detalhada das condições financeiras dos solicitantes, dentre outros são supostas soluções técnicas apontadas pela lógica neoliberal e desenvolvidas em diversos Estados nacionais. Essas soluções foram implementadas no Brasil a partir de 1993, com a primeira reforma previdenciária, no governo Fernando Henrique Cardoso, sob a narrativa de que, para não levar o sistema público ao caos, o mais justificável seria reformar a previdência brasileira.

## 2. POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA NO BRASIL: Construção sócio-histórica

### 2.1. Política de previdência no Brasil: Construção sócio-histórica

Nos países de capitalismo central, os sistemas de proteção social se estruturam no contexto fordista/keynesiano sob a via de acesso do trabalho assalariado centralizado na seguridade social. A previdência surgiu a partir de tensão causada “pela correlação de forças estabelecida pela luta de classes”. Entretanto, tal política possui impacto sobre “às necessidades de acumulação e legitimação do capital”. Seus limites e seus avanços, estão relacionados à dinâmica do capitalismo e pelas tensões de classe (ROCHA, 2015, p.455).

No escopo dos sistemas protetivos, os seguros sociais ou a política de previdência, são uma forma de:

[...] reprodução da força de trabalho, de controle dos movimentos sociais de insubordinação dos trabalhadores à ordem estabelecida, de socialização pelo Estado dos custos da manutenção dos trabalhadores incapacitados ao trabalho, da prevenção das crises econômicas pelo estímulo à demanda e ao consumo, que num momento dado podem representar (FALEIROS, 1995, p. 157).

Sendo assim, a previdência brasileira surge quando começam a aparecer os efeitos negativos do capitalismo, e em função das lutas e reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de vida. Ainda é possível identificar a funcionalidade da previdência no sentido de “socializar os custos da força de trabalho”. No começo, a lógica do sistema previdenciário era inspirada no modelo de seguro bismarckiano instaurando uma expansão assimétrica. No período regencial, houve algumas ações focais voltadas para alguns trabalhadores, como: em 1795 criou-se o “Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas da Marinha”; em 1827 cria-se o Meio Soldo do Exército; e em 1935, cria-se um programa para socorrer os funcionários do Ministério da Economia, o Montepio Geral da Economia. Esses programas foram criados para amenizar os conflitos sociais cada vez mais crescentes nesse período, e manter a legitimidade do governo e garantir seus interesses (SILVA; COSTA, 2016, p. 160-161).

No período da República Velha, alguns benefícios eram oferecidos a alguns poucos funcionários públicos, geralmente os que trabalhavam no Ministério da



Economia, Ministério da Guerra e do grupo Arsenal da Marinha Capital. Essa característica, acompanharia a política previdência até os dias de hoje, ao promover

[...] o favorecimento de funcionários ligados ao governo como uma forma de clientelismo e corporativismo presentes em um modelo marcado por práticas patrimonialistas. Este sistema repercutirá, um século depois, na Constituição Federal de 1988, com medidas que, segundo Oliveira e Beltrão (2001), trouxeram um impacto financeiro negativo para as receitas da Previdência Social (SILVA; COSTA, 2016, p.161).

É somente em 1891 que um prelúdio do que depois seria o sistema previdenciário aparece na Constituição, beneficiando os funcionários públicos com uma aposentadoria, mas somente quando se tornam inválidos exercendo suas funções. Esse período contou com diversas manifestações operárias, o que fez o governo tomar atitudes liberais acerca das questões trabalhistas e sociais. Esse princípio de liberalismo econômico, onde o Estado atua por meio de uma política não intervencionista, marca o modo que o estado brasileiro tratará a questão social nos anos subsequentes.

No início do século XX, a economia se altera significativamente e há um crescimento de indústrias no país- principalmente durante a Primeira Guerra Mundial -, alterando a configuração da classe operária no país. Com o mercado internacional declinando por conta da guerra, o país expande a produção nacional buscando substituir os produtos importados. Esse fato, promove um aumento da classe operária brasileira que entre os anos de 1917 e 1919, acaba por fazer levantes contra a postura liberal do governo e por leis trabalhistas.

Até 1923 o Brasil não contava com uma legislação que abordasse as questões trabalhistas e sociais. Até 1923 o Brasil não contava com uma legislação que abordasse as questões trabalhistas e sociais. Mesmo com uma economia essencialmente agrícola, onde cada Estado era comandado por uma oligarquia local, demorou para criar legislações que protegessem a população campesina. É em julho de 1906, em publicação no Boletim Estadual do Trabalho de São Paulo, que se cria uma lei voltada para os operários agrícolas onde ficou decidido que o patrão deveria fornecer o traslado do colono para o trabalho e uma moradia. Em contrapartida, o operário poderia ser demitido por “malandrice, negligência, embriaguez e insubordinação (artigos 3 e 4) e ”doença prolongada” (artigo 7)” (FALEIROS, 1995, p.128).

Na mesma legislação, pretendia-se atrair trabalhadores imigrantes, e os trabalhadores eram levados a fazer sociedade com cooperativas médicas, farmacêuticas e de ensino que tivessem negócios com a fazenda. Esse contrato-tipo também previa que o trabalhador poderia ser admitido por salário, tarefa ou parceria, mas devia ser tutelado pelo patrono que controlava as horas de trabalho, as decisões sobre as terras, os gastos no armazém, dentre outros. Essa forma de contratação era para atrair os trabalhadores estrangeiros e fazer com que o trabalho no campo, para os trabalhadores estrangeiros e os daqui, fosse mais atraente que o trabalho na cidade. A partir disso, criou-se o Departamento Estadual do Trabalho, em 1911, no estado de São Paulo, buscando facilitar a adaptação dos imigrantes no país. Assim sendo, os trabalhadores rurais ficaram excluídos dos seguros sociais até que as lutas camponesas e as transformações sociais e econômicas do capitalismo proporcionaram sua inclusão na proteção social (FALEIROS, 1995).

A organização sindical, de áreas como: industrial, rural e urbana, se formou com a participação dos movimentos anarquistas, segmentos da igreja católica e pelo movimento de resistência, e ganhou legitimidade em 1907 alterando a correlação de forças no país. Em 1911, chega à Câmara um projeto de lei que diminui a jornada de trabalho para 12 horas, mas essa lei não chega a ser assegurada plenamente. Nesse período, promulgou-se a Lei dos Acidentes de Trabalho (1919), apresentada pelo deputado paulista Adolpho Gordo e sob forte pressão da classe operária, que cobria os riscos sob um modelo previdenciário, onde os acidentes eram responsabilidade dos patrões que adotavam uma Caixa privada para assegurar seus funcionários. Essa legislação é considerada a primeira “lei da burguesia industrial” já que seu principal público era os operários das indústrias e para um melhor funcionamento econômico se fazia necessário “preservar a indústria”. A partir desta, os acidentes de trabalho passavam por uma investigação policial para identificar o culpado, e depois, as Santas Casas cuidavam dos feridos (FALEIROS, 1995, p. 129).

Mas é só em 1923, por iniciativa do deputado Eloy Chaves que o sistema previdenciário ganha um marco legal com a aprovação da Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo n.º 4.682 de 24-1-1923). Essa lei instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), era uma legislação social para o trabalhador de carteira assinada e urbano de certas empresas e tinha como objetivo prevenir casos de morte, doença, velhice e invalidez. Nesse primeiro instante, as Caixas foram voltadas para os trabalhadores ferroviários, já que as ferrovias eram essenciais para transportar o café

e os ferroviários manifestavam um descontentamento com as condições de trabalho vivenciadas. Nesse período, não se viu necessidade de abranger outras categorias, a primazia era manter a paz no setor ferroviário para não impactar a exportação de café. E não se inclui o Estado na gestão e nem no financiamento das Caixas, sendo estas de caráter civil e privadas.

No âmbito político, nesse período, houve uma movimentação por parte dos militares, que ficou conhecido como “tenentismo”, para se opor à eleição de Artur Bernardes, em 1922, para a presidência. O que o obrigou a buscar lealdade do movimento dos operários e em 1923 surge o Conselho Nacional do Trabalho. Por seguinte, em 1925, instaura-se uma lei de férias remuneradas, que veio com inúmeras brechas dando margem para ‘trapaça’ por parte dos empregadores. Em meio a essa efervescência política, as Caixas eram “um meio de intervenção política nos Estados” (FALEIROS, 1995, p.131).

Em 1926, incluem-se os portuários e marítimos (com a Lei n.º 5.109 de 20-12-1926), telégrafos e radiotelegráficos, pela Lei n.º 5.485 de 30-6-1928, nas CAPs. O Estado não interferia na organização da Caixa, que era organizada por comissões de empresários e dos trabalhadores. O financiamento consistia em uma contribuição de 1% da renda bruta dos empresários, 3% dos vencimentos dos trabalhadores e de 1,5% sobre os impostos dos produtos vendidos pelas empresas, que recolhiam os valores e depositavam nas Caixas. Dessa forma, os patrões poderiam ter controle sobre as indenizações. Faleiros (1995), afirma que essa forma de seguro é uma maneira de “atenuação de certos efeitos da exploração da força de trabalho no processo de reprodução e de sua subordinação ao capital” (FALEIROS, 1995, p. 158).

Azeredo (1993) aponta que a forma com que as CAPs foram organizadas representa a primeira manifestação de que o sistema previdenciário brasileiro estava fundado sob as bases de um modelo privatista, com a vinculação por empresa, autonomia em relação ao poder público e com um regime de capitalização que reforçava o caráter mais liberal e independente do Estado (Costa; Silva, 2016, p. 162).

Outra característica desse período, é o de responsabilidade das instituições e de despesas. Com maior número de benefícios, houve uma crescente no número de aposentadorias concedidas, causando um desequilíbrio econômico entre despesas e receitas. Esse fator somado à instabilidade econômica oriunda da crise de 1929 nos Estados Unidos e da Segunda Guerra Mundial, faz com que na década de 1930 o governo assumira uma postura mais restrita no orçamento e nas despesas, mais focado

nas reservas financeiras do que nos serviços prestados e na “mediação entre capital e trabalho”. A previdência, nesse período, se torna um mecanismo do estado para impulsionar a acumulação capitalista “sob a produção e do consumo” (*IDEM*).

Em 1933, assume o governo Getúlio Vargas. Este, como já descrevemos em tópicos anteriores, implementou um modelo de proteção social “gradualista, controladora e fragmentadora da classe operária” (FALEIROS, 1995, p.135). O Estado Getulista promoveu uma política favorável à industrialização, um aprofundamento do modelo corporativista democrático e interveio diretamente na organização econômica e social. Nesse período, a burocracia ganha centralidade sendo entendida como uma forma de eficiência, racionalidade e universalidade. A burocracia é então entendida como:

[...] um meio de administrar bens coletivos, mas é também um centro de poder em si e, por isso, tenderá a promover o próprio crescimento. Na perspectiva de Secchi (2009), a preocupação com a eficiência é central no modelo burocrático, que impõe a alocação racional dos recursos, que na teoria weberiana é traduzida em uma preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. De acordo com Bresser Pereira (1996), o aparecimento da administração pública burocrática em 1930, surgiu pela necessidade de se desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público (Costa; Silva, 2016, p.163).

Para se legitimar, o Poder Público elaborou legislações sociais e de proteção ao trabalho. Foi nesse contexto que a política previdenciária ganhou caráter de política pública. Nesse período surge: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930); a carteira de trabalho (1932), reconhecida como o principal documento de confirmação da cidadania brasileira; os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em 1933, que substitui gradualmente as Caixas, aglutinando os trabalhadores por suas profissões (passou-se a contemplar os trabalhadores operários e urbanos) e sindicato de referência – era uma forma de fragmentar a classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, de centralizar o controle da classe nas mãos do governo federal – e com um regime de capitalização; Constituição Federal (1934) que incorpora novos direitos no setor previdenciário; lei que estabelece o salário mínimo ao nível nacional (1940), dentre outros. Essas ações serviam como manobra de integralização sob controle estatal. É importante salientar, que o salário fixo é resultado direto da “correlação de forças entre os proprietários da força de trabalho e os proprietários dos meios de produção” (FALEIROS, 1995, p.158).

Os Institutos eram uma “estratégia de centralização do poder federal e do controle dos Estados por uma burocracia cada vez mais técnica e numerosa”, formulado pelo setor tecnocrata do país que tinham a intenção de favorecer um acúmulo de capital, transferindo os excedentes produzidos pelos trabalhadores rurais para as indústrias (FALEIROS, 1995, p. 135). Os IAPs possuíam uma “contribuição tripartite paritária”, sendo partilhado pelos trabalhadores, pelo Estado, que lutava para contribuir de alguma forma e assim ter algum tipo de influência, e os empresários. Os IAPS tinham alguns pontos de distinção com as Caixas, como: natureza jurídica – os IAPs eram uma instituição pública, diferente das Caixas de Aposentadorias e Pensões que eram privadas; os Institutos não eram organizados no interior de cada empresa, mas administrados pelo Estado e separados por categorias profissionais. Além disso, os benefícios eram diretamente negociados com o governo, a partir do Ministério do Trabalho e sua adesão era voluntária. Os IAPs tornaram-se um campo importante de reivindicações da classe trabalhadora pela “uniformização dos benefícios e serviços prestados pelo sistema previdenciário” (ROCHA, 2015, p. 456).

Ao longo dos anos foram se criando várias categorias de Institutos, como:

[...] o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) em junho de 1933, ao qual se seguiram o dos Comerciários (IAPC) em maio de 1934, o dos Bancários (IAPB) em julho de 1934, o dos Industriários (IAPI) em dezembro de 1936, e os de outras categorias profissionais nos anos seguintes. Em fevereiro de 1938, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE). A presidência desses institutos era exercida por pessoas livremente nomeadas pelo presidente da República (CPDOC, 2020, p.1).

Parte do governo e dos sindicatos era contra essa via tecnocrática que estava se formando no modelo previdenciário brasileiro, por conta do “peleguismo” sindical, do paternalismo político e da fonte de emprego que representam os institutos. Os IAPS permitiam aos empresários um menor custo com as questões administrativas e permitiam uma socialização dos custos das Caixas, a partir da contribuição dos trabalhadores, e um certo nível de “paz social”. Já o governo via, tanto nas Caixas quanto nos Institutos, uma maneira de investir na industrialização do país, substituindo as importações. Os Institutos cobriam doença, invalidez, velhice e morte, sendo que os industriários não eram cobertos pela pensão na velhice. A contribuição realizada pelos empregadores e empregados varia de 12 a 16% sob o valor total dos salários, sendo dividido de forma igual entre as partes (FALEIROS, 1995, p.136).

Na década de 1940, com a consolidação das Leis do Trabalho, em 1943, “incentivada pela participação do Brasil na Segunda Guerra e o Plano Beveridge apresentado em 1942 no Reino Unido” (SOUZA, 2013, p.2), decorrente da crise, o país resolveu alterar o conceito de seguro privado para o que hoje conhecemos como Seguridade Social. Mesmo com esse plano, o Brasil não inclui todos os trabalhadores no sistema previdenciário e nem rompe com o vínculo entre contribuição e benefício. Outros programas voltados para os trabalhadores foram sendo criados nesse período, como:

[...] em 1940, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), em 1941, foi instituído o abono da Legião Brasileira de Assistência (LBA); o Decreto n.º 4.048/1942 organizou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); em 1946, surgiu o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), através do Decreto n.º 8.261 posteriormente, surgiu o Serviço Social da Indústria (SESI) pelo Decreto n.º 9.403, e, por fim, o Serviço Social do Comércio (SESC) pelo Decreto n.º 9.853 (SOUZA, 2008 *apud* SOUZA, 2013).

Esses programas surgiram com uma forma de “controle mais íntimo, mais direto da classe operária e dos trabalhadores do comércio e da indústria” (FALEIROS, 1995, p.137). O SESC e o SESI, surgiram com o intuito de:

[...] melhoria de condições de habitação e transporte, soluções de problemas de alimentação e higiene, solução de problemas doméstico decorrentes das dificuldades de vida ou de relações de convivência, solução de problemas econômicos e defesa dos salários reais do trabalhador, e para desenvolver conhecimento de conceitos e normas sobre os deveres sociais e cívicos (MTIC *apud* FALEIROS, 1995, p.137-138).

Os programas incluíam serviços médicos, educativos, recreativos, sociais, dentre outros. Ao serem criados, constituíram a “Carta de Paz Social”, dizendo que a paz era resultado de ações educativas. Entretanto, essas ações educativas eram, de acordo com o ponto 7 da carta, para ajudar no aumento da produção e da produtividade, “num esquema de ”racionalização do trabalho”. O SESI e o SESC passaram a integrar o Fundo Social criado pelos empregadores, animados com a possibilidade do aumento na produtividade, com o foco de criar serviços e assistências aos empregados, e eram uma forma dos patrões intervirem na vida doméstica dos seus funcionários. Os traços paternalistas e o forte controle do governo sob os sindicatos exercidos nesse período perseguem a política de previdência até agora (FALEIROS, 1995, p.138).

Durante o governo Dutra (1946 -1951) as relações de trabalho passaram à outra fase. A repressão social e o arrocho salarial se mantêm durante esse período, mas em 1949 os trabalhadores passam a receber pelos domingos trabalhados. Em 1960, aprova-se a Lei Orgânica da Previdência (LOPS), depois de treze anos de discussão no Congresso Nacional. A LOPS definiu a unificação dos benefícios dos vários institutos pondo em ordem mais de 300 leis e decretos referentes à previdência social. Incorporou os autônomos, definiu um período de contribuição de cinco anos a mais para a aposentadoria, assim os homens aposentariam aos 65 e mulheres aos 60 anos. Seis anos depois, os Institutos foram integrados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), sem a participação dos trabalhadores na gestão. Para o Estado, dessa forma era mais fácil de controlar e menos custoso também.

Em 1964, com o golpe militar, a previdência social tem diversas modificações como meio de legitimar o governo ditatorial. Os serviços médicos que eram prestados nos IAPs, em hospitais e clínicas, com médicos assalariados ou por hospitais privados foram modificados. Os médicos do INPS tinham um horário pré-estabelecido, os remédios eram pagos pelos segurados, a hospitalização e cirurgias eram feitas por meio do instituto. A maioria desses serviços médicos ficavam no centro das grandes cidades, que contavam também com um serviço domiciliar de emergência, chamado de Serviço Domiciliar de Emergência (SAMDU), e com “centros de saúde” para cuidar das pessoas mais pobres e os casos mais graves. Faleiros (1995) afirma que boa parte dos pagamentos dos seguros sociais, iam para os pagamentos dos diagnósticos e das cirurgias. Assim sendo, muitos médicos que atendiam no INPS aproveitavam para ganhar uma “graninha extra” com consultórios particulares. Em 1966, os militares implementaram o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), como uma maneira de “substituir a estabilidade de emprego depois de 10 anos de serviço” (FALEIROS, 1995, p.141). A partir desse Fundo foram criados subsídios para o Banco Nacional de Habitação , que acabou absorvendo a mão de obra vinda do campo.

Durante esse período, houve intenso arrocho salarial que acabou por diminuir 50% do poder aquisitivo da população, nos catorzes últimos anos da ditadura, apesar de fortes mobilizações operárias e camponesas. Com a enorme repressão às mobilizações recuam, permitindo que o governo adote novas medidas. Dentre essas, a privatização de “setores sociais” e um aumento da cobertura da política de previdência social. Em 1972, incluíram-se as empregadas domésticas. Em 1973, os jogadores de futebol. E em 1974, cria-se um benefício novo, a renda mensal vitalícia

(se comprovado que trabalhou por um ano ganhava meio salário-mínimo) e o salário maternidade. Nesse mesmo ano o INPS se transformou no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que se encarregava tanto dos assuntos relativos à previdência social quanto da área da assistência social. O governo militar, em 1974, altera toda a estrutura organizacional da previdência social e se institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que era administrado pelo MPAS e

[...] composto por duas autarquias: o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), para a prestação da assistência médica aos que contribuíram e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), cabendo-lhes a atividade financeira do sistema e integrada pelas demais entidades: o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Legião Brasileira de Assistência (LBA), Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), Empresa de Processamento de Dados da Previdência (DATAPREV), Fundação Abrigo Cristo Redentor (FACR) e Central de Medicamentos (CEME) como órgão autônomo (Bravo, 2010 *apud* SOUZA, 2013, p.3).

Como a contribuição por parte da União só diminuía, o sistema de contribuição tripartite foi substituído. Vianna (1999) afirma que o grande número de categorias inseridos no sistema previdenciário nesse período se deve ao “acelerado crescimento econômico naquela fase” e que conseqüentemente se aumentou o número de benefícios concedidos. A autora afirma também que a criação do MPAS e do SINPAS, “preparou o terreno para uma gestão integrada dos instrumentos de proteção social” (VIANNA, 1999, p.101). Na década de 1980, se instaurou um pacote previdenciário, na tentativa de reverter o déficit da previdência, que criou uma contribuição a mais aos aposentados e pensionistas, de respectivamente 3% e 5% do valor dos benefícios, aumentou a contribuição dos funcionários públicos para 6% e as empresas passaram a contribuir com 10% sobre a folha. Mesmo com essas mudanças, de 1983 a 1985 a previdência social apresentava um déficit de 181 bilhões de cruzeiros.

Sendo assim, a saída encontrada foi intensificar os cortes na área de serviços médicos. Para organizar a assistência médica, alocando de melhor forma os recursos da previdência na área da saúde, surgiu em 1981 o Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária (CONASP), como órgão do Ministério da Previdência e Assistência Social. Esse órgão, em 1982, formula o Plano de Reorganização da Assistência à Saúde no Âmbito da Previdência Social que tinha por:

objetiva além da contenção dos gastos, aumentar a produtividade e racionalidade do sistema previdenciário e de serviços médicos, melhorar a



qualidade dos serviços e a extensão da cobertura aos trabalhadores rurais em condições iguais às dos trabalhadores urbanos e que o Estado assuma o controle do sistema de saúde. Estas e outras medidas são, de fato, concretizadas e legalizadas na promulgação da Constituição Federal de 1988 (SILVA; COSTA, 2016, p.168).

Com a exaustão do governo militar, tem-se um processo de abertura política lento e gradual, que culmina na Nova República, controlada via Colégio Eleitoral (MPAS, 1994). Assim, esse processo de redemocratização é consolidado com a elaboração da Constituição Federal, ou Constituição Cidadã, que traz inúmeros avanços e marcos legais. O seguro social presente na Carta Magna nasce de uma junção de sistemas já existentes, como o CAPs, o IAPs, o INAMPS, a LBA, dentre outros. Entretanto, a inclinação Beveridgiana fortalecida pela pressão social acaba por marcar o processo da constituinte tornando o sistema de proteção híbrido, misturando direitos dependentes do trabalho (previdência), direitos de caráter universal (saúde) e seletivo (assistência) (ROCHA, 2015).

Entre 1988 e 2002 ocorreram avanços com a extensão de benefícios previdenciários, principalmente para os trabalhadores rurais e a ampliação do seguro-desemprego. Com a Constituição Federal de 1988, a previdência social, a assistência social e a saúde formaram um sistema de proteção social, em que a previdência social se torna contributiva, assistência social é definida para quem necessitar e a saúde considerada universal. Esse sistema emerge na Constituição Federal de 1988 com alguns princípios norteadores como: universalidade de cobertura, uniformidade e da equivalência da cobertura, irredutibilidade do valor dos benefícios, diversidade das bases de financiamentos, caráter democrático das bases e descentralização da administração (art.º 194 da Constituição Federal de 1988). Apesar disso, a seguridade social tem um caráter restritivo (escolhe quem merece receber um benefício assistencial e quem merece receber um benefício previdenciário).

[...] em relação à previdência, a condição de cidadão não assegura o direito, pois este é um direito derivado diretamente do exercício do trabalho visto que [...] qualquer pessoa pode contribuir e ter direitos aos benefícios, mesmo que não exercesse nenhuma atividade profissional (BOSCHETTI, 2006, P.176).

O princípio de 'irredutibilidade do valor dos benefícios' permitiu que: nenhum benefício fosse menor que o salário-mínimo nacional (o que levou ao aumento de todos os benefícios recebidos por trabalhadores urbanos e rurais antes da Constituição) e impediu que o valor dos benefícios se desgasta com a inflação, ao indexar ao aumento do salário-mínimo (BOSCHETTI, 2006, pg.177). Ainda assim, o

sistema previdenciário possui contradições, como articulações entre o setor público e o privado, mas abrange uma gama maior de profissões, onde todo trabalhador e qualquer pessoa que contribuir mensalmente tem pode ter direito.

O SINPAS uniu as instituições de forma ampla, mas acabam por não “conversar entre si”. De INPS vira-se Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), em 27 de junho de 1990, por meio do decreto n.º 99.350. No mesmo ano criou-se o Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

Em 1991 o Estado regulamentou as políticas que envolvem a Previdência Social. Neste ano se institui o Plano de Modernização do INSS, que incluiu as linhas de Benefícios, Perícia Médica, Reabilitação Profissional e Serviço Social. Nesse mesmo ano, se implementa as Leis n.º8.212, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e estabelece o Plano de Custeio da política de previdência; e a Lei n.º 8213, que dispõe sobre os Planos de Benefício da Previdência Social (BRASIL, 1991). No artigo 3, da Lei 8.212 define-se a política de previdência como meio de

[...] assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente (BRASIL, 1991, p.2).

O financiamento da Seguridade Social constitui-se da seguinte forma:

Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:

I - receitas da União;

II - receitas das contribuições sociais;

III - receitas de outras fontes.

Parágrafo único. Constituem contribuições sociais:

a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; (Vide art. 104 da lei nº 11.196, de 2005)

b) as dos empregadores domésticos;

c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição; (Vide art. 104 da lei nº 11.196, de 2005)

d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;

e) os incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos (BRASIL, 1991, p.3-4).

No pós-88, a previdência social é vista como uma política que conseguiria se financiar sozinha e não precisaria da intervenção Estatal, que já estaria “gastando muito”. Passa-se a tratar o sistema previdenciário como uma política isolada, como um grande problema fiscal passando a ser o elemento chave dos ajustes estruturais, por ter recursos próprios, com um discurso de culpabilização à pirâmide etária. O

Fundo Monetário Internacional (FMI) indica uma espécie de “receita” (Envelhecimento Sem Crise), defendendo que se deveria elevar a idade de aposentadoria, porque os países estariam subestimando muito a longevidade dos seus cidadãos, por isso estavam perdendo muito dinheiro. Deste modo, é importante apontar que:

[...] a despolitização do tema previdenciário oblitera o fato de que o governo fez política com a previdência, à semelhança, guardadas as diferenças contextuais, dos casos mencionados acima. Construiu uma imagem de “fim do mundo”, difundida na imprensa, na qual os investidores internacionais se afastariam, os aposentados deixariam de receber seus benefícios, o Estado quebraria – tudo caso a reforma da previdência não fosse aprovada. A imagem catastrófica, tecnicamente fundamentada, tenta respaldar, na verdade, a visão naturalista de que a previdência pública está com os dias contados e a opção maniqueísta pela previdência privada (VIANNA, 1999, p.110).

O modelo previdenciário brasileiro teve como barreira para a sua consolidação as “características estruturais do sistema político” que se desenvolveu no país. Limitando assim, sua efetivação plena e sua universalização (COSTA; SILVA, 2016, p.169). Com o fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, as relações entre trabalho e previdência social se alteram, de forma conflituosa. Alguns avanços aconteceram como: aumento na cobertura previdenciária, criação de microcréditos, ampliação do seguro-desemprego, dentre outros. Entretanto, a onda neoliberal atingiu o país durante o governo do FHC, precisamente em 1995, que promoveu diversas reformas constitucionais ao privatizar diversos setores públicos e “reformular a previdência pública”. A incapacidade governamental em materializar os avanços já previstos somado ao aumento da recessão, crise fiscal e a reforma administrativa criavam as bases ideais para defesa do preceito neoliberal de que o Estado seria incapaz de gestar o sistema da previdência. A partir da construção dessa narrativa, vê-se, nos anos que se seguiram, a aprovação de diversas reformas para que se pudesse “minimizar os problemas financeiros”, do suposto déficit da previdência social, como veremos a seguir (*IDEM*).

#### 2.1.1. Neoliberalismo e cultura de crise: bases para o ataque à previdência social

A crise dos anos 1980 é marcada por conflitos de classes tendo políticas incidindo sobre as relações sociais com perspectivas de domínio – que acaba por exigir novos valores, tanto político, sociais e éticos, como também novas formas de comportamento, agora mais compatíveis com as novas formas da produção e

reprodução social e de exploração – promovendo novas formas de exploração do capital sobre o trabalho. Para a burguesia, a forma de superar essa crise seria implantando políticas de cunho neoliberal, por meio de uma reestruturação produtiva, que aprofundará o desemprego, flexibilizará leis trabalhistas, restringiria ou anularia direitos sociais, como caminho para enfraquecer o sujeito social potencialmente revolucionário – a classe trabalhadora – que poderia colocar em xeque os objetivos do capital. Os ataques neoliberais à força de trabalho têm dois caminhos: restrição dos sindicatos e organizações dos trabalhadores e mudanças nas leis e diretrizes trabalhistas (SILVA, 2018).

O neoliberalismo, como se vê, se estrutura como um marco ideológico na luta pelo livre mercado, articulando e difundindo um conjunto de valores e normas socioculturais capazes de arregimentar hegemonia seja via da construção do consenso ou da coerção; também consegue aglutinar uma série de princípios e dogmas que o consagram no campo doutrinário influenciando comportamentos humanos; por outro lado, avança sobre os mais diversos campos da política governamental sendo capaz de constituir-se em efetividade prático-concreta nos diversos matizes da macroeconomia dos Estados nacionais, sejam aqueles de capitalismo avançado ou dependente (SILVA, 2018, p.148).

Tendo por eixo central dois elementos:

[...] o ataque ao Estado Social voltado para as práticas governamentais que se pautem na defesa dos interesses coletivos e da distribuição de riqueza, do fortalecimento do caráter universal das políticas públicas, e o caráter arbitral das relações de produção, isto é, que possam levar à constituição de leis trabalhistas favoráveis ao controle da dilapidação da força do trabalho; por outro, a defesa intransigente do livre mercado e sua autorregulação, que implica, como dito no capítulo anterior, a flexibilização da economia e das relações de produção como um todo, o *ethos* individual da competitividade. Portanto, configura-se como um projeto da classe capitalista para enfretamento e superação da crise do capital e reafirmação da hegemonia burguesa (*IDEM*).

É importante destacar que o neoliberalismo se compreende como um projeto de classe e se dispõe como um “conjunto de práticas de política econômica” onde o objetivo é restabelecer as “taxas de acumulação do capital”. Tem por princípio a:

[...] defesa intransigente do mercado como autorregulado e mensurador das relações sociais e sua capacidade de garantir crescimento econômico e “harmonia social”; um Estado minimalista no que toca à realização de políticas e gastos sociais (o que engloba transferência de serviços sociais essenciais para o campo privado, ou se preferir a privatização das políticas sociais, bem como das empresas estatais), capaz de operar minuciosamente na consecução de um clima propício para o pleno e livre desenvolvimento do mercado, o que inclui políticas monetárias favoráveis ao mercado financeiro e capacidade fiscal do Estado para manter o clima seguro para os credores;

a desregulamentação e liberalização da economia, garantindo livre deslocamento de capital, sobretudo, o financeiro; flexibilização das relações trabalhistas; ataque aos sindicatos e movimentos mais progressistas dos trabalhadores, de modo a minar seu poder de pressão sobre o capital; e a defesa do individualismo e as liberdades individuais como primado básico da realização pessoal como responsabilidade de cada um (SILVA,2018, p. 146).

A ofensiva neoliberal passa a ameaçar os direitos sociais, impondo os objetivos do capital sobre o Estado, refuncionalizando-o e elaborando medidas que flexibilizam as relações econômicas, prezando a liberdade de mercado e transferindo maior parte das funções essenciais para o privado. O Estado marca presença nas relações sociais de produção, assegurando as demandas do capital, seja pelo fundo público ou por políticas trabalhistas regressivas. Dentro dessa doutrina, há a possibilidade de separar o econômico do social. Diante disso, o dever do Estado seria o de atuar em “programas sociais minimalistas, aparato punitivo, coercitivo e penal”, deixando a parte econômica para o capital (*IDEM*).

Nesse contexto, o enfrentamento da crise envolveria não só medidas econômicas, mas de cultura política também. Mota (2015) analisa que a necessidade de formação dessa nova cultura surge como uma desqualificação dos processos históricos democráticos, criando uma cultura de *adeus a tudo aquilo*<sup>13</sup>. Os organismos internacionais vêm reproduzindo essa cultura ao negar o uso das políticas sociais como um mecanismo de recuperação de crises, implementando mecanismos de ajustes com bases neoliberais. A autora ainda destaca que esse posicionamento tem dois aspectos centrais: a intervenção estatal, baseada no ideário fordista-keynesiano, e o dilaceramento dos direitos sociais, como “expressão jurídica e política do exercício da cidadania” (MOTA, 2015, p.104).

No Brasil, a herança da década perdida é a profunda crise marcada por uma estagnação econômica e a degradação nas condições de vida da população, por conta das medidas salariais aplicadas no período da ditadura, a alta concentração de renda, precária política educacional, aumento da pobreza, péssimas condições de moradia, dentre outros aspectos (SILVA,2018). Para enfrentá-la tem-se debatido a importância de reinserir o país na economia internacional, redefinir o papel do Estado, retomar o processo de crescimento – visando a articulação entre a economia nacional, internacional e o Estado, o combate à inflação, reforma fiscal e a inserção de políticas

---

<sup>13</sup> Hobsbawm (1993), afirma que “o capitalismo e os ricos parassem, por enquanto, de ter medo [...] medo de uma alternativa que existia na realidade e que podia realmente se espalhar” (HOBBSAWM, 1993 *apud* MOTA, 2015, p.105).

redistributivas - e formar alianças políticas de natureza transclassista objetivando uma vontade universal: a recuperação da economia brasileira.

Diante disso se coloca em debate a dificuldade das classes subalternas em criar uma “visão que seja capaz de estruturar o campo de lutas, a partir do qual ela poderá determinar frentes de intervenção e articular alianças” (DIAS, 1991b *apud* MOTA, 2015, p. 112). Sem uma visão crítica da crise contribui-se para discursos que formulam ou problematizam a questão a partir de gêneses distintos. Dentro desse debate, há pautas como: endividamento externo, desemprego, aumento do déficit, papel do Estado na economia, fome, corrupção, políticas públicas.

O discurso que fazem da e sobre a crise é responsável por formular uma cultura de negacionismo dos referenciais teóricos, políticos, econômicos e ideológicos de projetos societários alternativos ao capitalismo. No âmbito de tal discurso encontra-se a falácia de que esse contexto afeta todos de maneira igual, independente das condições de vida de cada um. Sendo assim, para o país sair desse período de crise seria necessário um sacrifício coletivo. Munido desse discurso, a burguesia tenta convencer a classe trabalhadora de que as situações de extrema exploração e de esmagamento dos direitos sociais são situações comuns do contexto de crise e até mesmo necessárias.

Com a perpetuação dessa cultura – a construção de consensos em torno dos sacrifícios necessários para superação da crise – vemos surgir a partir dos anos 1990 movimentos sociais de natureza policlassistas, com discursos salvacionistas e que se identificam como suprapolítico, supraideológico, suprapartidário. Propondo, assim, uma conciliação entre classes que, na verdade, são antagônicas. É nesse cenário que o Estado vai difundir mecanismos e estratégias – inclusive juristas – que favorecem a organizações e expansão do chamado terceiro setor, como forma:

[...] de enfrentamento às expressões da questão social; de eficiência na execução de serviços sociais e transparência na aplicação dos recursos públicos investidos; e, ainda, embalados no sucesso do Plano Real, confluíram para criação de uma ambiência extremamente favorável ao discurso neoliberalizante (SILVA, 2018, p.150).

A agenda neoliberal exige um Estado mínimo e que priorize as demandas macroeconômicas, criando políticas favoráveis ao capital financeiro. Em função disso, é essencial que o Estado adote novos comportamentos que valorizem a economia - gerando rendimentos, por exemplo. Tal processo é oneroso para a classe

trabalhadora desde que se reestrutura o processo de produção diminuindo a presença de trabalho vivo necessário para a valorização do capital. O fetichismo presente nesse processo de valorização tende a alimentar duas questões principais: transformação de empresas públicas em setores rentáveis ao capital financeiro e “privatização dos serviços sociais básicos, tornando-os nichos importantes de lucratividade via capitalização do setor dos serviços, o que implica diminuir gastos com as políticas sociais por parte do Estado” (*IDEM*).

Ainda assim, nos anos de 1980 os trabalhadores conseguiram uma significativa organização reivindicatória com organizações como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), por exemplo. Por outro lado, a burguesia também busca organizar formas de se inserir nas organizações da sociedade civil para construir novas narrativas e ideologias compatíveis com suas necessidades de classe, resultante da modernização. Por intermédio das chamadas organizações da sociedade civil ou Organizações Não Governamentais (ONGs) começa a assumir responsabilidade em áreas políticas, intelectuais e morais da organização Estado/sociedade civil.

Para conseguir novas formas de consenso atua a partir de diversas macrodeterminações ao nível governamental, fazendo reforma administrativa, pedindo a redução do Estado – que passaria a focar em áreas como a saúde, educação e infraestrutura -, privatização das empresas estatais, reforma da previdência social, abertura da economia para o restante do globo. No espaço midiático, a classe burguesa traça uma narrativa centrada em privatizar as empresas públicas e em denunciar os “maus funcionários públicos”, a corrupção e o déficit previdenciário, promovendo reportagens falaciosas sobre essas temáticas. No campo empresarial, Mota (2015) aponta para a fusão entre o capital bancário e industrial com a participação do capital internacional nas empresas nacionais, e a formação de *holding* entre as empresas nacionais produtivas, as estatais e estrangeiras.

De modo a conquistar hegemonia, a burguesia brasileira tenta acabar com qualquer projeto de resistência das classes subalternas por meio de um consenso e da universalização da sua visão de mundo. Sendo assim, pode-se entender que o discurso pregado por governantes, partidos políticos, empresários, dentre outros, sobre como superar/enfrentar a crise no país, entrelaçados com ideias neoliberais, favorecem medidas econômicas e políticas para o grande capital.

Mota (2015) analisa que, na atualidade,

[...] a direita tem levado a melhor no atual enfrentamento da crise, porque ela vem conseguindo *socializar a sua concepção da gênese da crise, inscrita na relação Estado/mercado/democracia e, ao fazê-lo, consegue formar uma cultura da crise que, comportando uma determinada direção política, é constituidora de hegemonia* (MOTA, 2015, p.110).

O eixo central da cultura da crise no Brasil baseia-se em um conformismo social, fazendo os interesses genéricos das classes dominantes parecerem universais e integrantes da única saída para a crise, como: o dilaceramento do sistema de proteção social – constituindo-se também como uma política de desmoralização das conquistas dos trabalhadores, reduzindo o acesso aos bens e serviços públicos a políticas não mercantis –, alterações do mundo do trabalho, dentre outras. Essas questões vivenciadas materialmente pela classe trabalhadora são propagadas pela burguesia como algo resultante da crise e inevitáveis (MOTA, 2015).

O foco dessa cultura reside em flexibilizar as condições de produção de mais-valia, reconstruindo a relação entre capital e trabalho e desvalorizar a força de trabalho. Além disso, tende a gerar representações, valores e ideologias capazes de naturalizar a intencionalidade burguesa, arquitetando a “espontaneidade racional” das classes subalternas como justificativa para a adesão de medidas neoliberais (Dias, 1987 apud MOTA, 2015, p. 126). A vontade empregada pela classe burguesa é de construir a hegemonia com o consentimento da maioria da população para promover seu projeto societário, os tornando não só dominantes, mas dirigentes. Para isso, passa a defender como modo de enfrentamento da crise, medidas de privatização, apoiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que:

[...] foram realizadas sob o viés da narrativa de que o capital privado teria mais capacidade operacional e tiraria do Estado o ônus de empresas grandiosas que, sob as condições de empresas públicas, eram marcadas pelo anacronismo, burocracia, baixa produtividade e passíveis de desvios financeiros por mecanismos de corrupção de agentes públicos (SILVA, 2018, p.152).

Em vista disso, Mota (2015) afirma que as privatizações tendem a constituir outro tipo de sujeito político, um “cidadão consumidor”, “produto de uma sociedade que concede a organização econômico e social valendo-se de um Estado mínimo e do mercado máximo”. Fica claro que a primazia da agenda neoliberal é o desmonte dos direitos sociais e a “regulação dos mecanismos de proteção social” (MOTA, 2015, p.128).



No governo do FHC esse processo chega a seu ápice, com leilões mistos ou de envelope fechado. Tal processo acaba por acarretar um aumento do endividamento público. Nessa mesma linha, conta-se com a privatização de áreas como: previdência social – a partir dos diversos ataques feitos à política previdenciária, a qual veremos melhor no tópico seguinte, assentado em um discurso da existência de déficit. Abre-se, com isso, um campo de investimento para o capital por meio dos fundos de pensão, além de deteriorar a já complexa relação entre capital e trabalho.

As promessas neoliberais de transformar o país em uma economia desenvolvida, proporcionando uma melhor qualidade de vida para toda a população se mostrou uma inverdade. O resultado das medidas trouxe não só um “colapso social” no país, como também aumento da desigualdade e de concentração de renda. Aponta-se que o percentual de população abaixo da linha da pobreza, entre os anos de 1995 e 2001, aumentou 0,6 percentuais. Anos antes, na década de 1980, os organismos multilaterais já entendiam a pobreza como um fenômeno global inevitável e integrante dos movimentos sociais contemporâneos. A partir disso, nos anos seguintes, a pobreza ganha centralidade nos debates sobre política social a ponto de, já no governo do FHC, criar-se programas de “alívio a pobreza” com ações de transferência de renda (SILVA, 2018, p.157).

### 2.1.2. Reformas da Previdência

A previdência social, no Brasil, passou por profundos reajustes desde que foi instituída constitucionalmente. Uma das primeiras, e mais significativas, aconteceu no governo de Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, com a Desvinculação da Receita da União (DRU) retirando 20% do Orçamento da Seguridade Social (OSS) para garantir o pagamento da dívida externa. Nesse período, o país sofria com ajustes no orçamento estadual que se manifestavam com altas taxas de desemprego – iniciada na década de 1980 e aprofundada com a abertura dos portos brasileiros aos produtos estrangeiros, juros altos e a introdução da tecnologia. Tal fenômeno contribuiu para o aumento de trabalhadores em situações informais, como até então a formalidade era um critério obrigatório para a contribuição na previdência, a queda de trabalhadores registrados diminuiu o caixa previdenciário, endossando o discurso de “contrarreforma”.

Entre os anos de 1994 e 1995, alguns benefícios destinados aos trabalhadores privados foram extintos, como: abono, pecúlio, auxílio-natalidade e funerária e retirou-se os astronautas e os jornalistas da aposentadoria especial, deixando apenas para aqueles trabalhadores que comprovarem exercerem atividades de risco a saúde e/ou de exposição a agente nocivo. É preciso atentar-se que a lógica de reformas da previdência tem sua gênese no movimento do próprio capital. Em documento publicado pelo Banco Mundial, em 1994, 'Prevenir a crise do envelhecimento: políticas para proteger as pessoas idosas e promover crescimento', surge a proposta de desarticular todo o sistema previdenciário como incentivo a expansão da previdência complementar, reduzindo os valores dos benefícios e aumentando a idade mínima para aposentadoria e contribuição. Para o Banco Mundial, faz-se necessário a implementação desse plano, pois as previdências públicas estariam sendo ameaçadas por: densidade demográfica – a população estaria envelhecendo mais; a falência de vários programas de aposentadoria pública, em países como a Venezuela e a Zâmbia; e que os regimes públicos penalizam os pobres em detrimento dos mais ricos (GRANEMANN, 2003).

Antes mesmo de promulgar as Leis no 8.212/1991 e n.º 8.213/1991, que regulamenta e dá outras providências para a política de previdência, já se discutia no Poder Executivo projetos para reformar o sistema previdenciário. Mas, foi somente em março de 1995 que se concretizou o projeto para modificar os dispositivos constitucionais necessários para permitir as mudanças que se considerassem necessárias. Nesse mesmo ano se apresentou ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º33 sendo amplamente discutida a ponto de só conseguir se definir os últimos detalhes em 1997. É somente em dezembro de 1998 que se aprova a Emenda Constitucional, mas ela altera a numeração se tornando a PEC n.º20/1998, que efetivou diversas perdas dos direitos dos trabalhadores.

Tal medida atendeu os anseios do capital ao alterar “a prioridade do sistema previdenciário em detrimento da proteção social e da solidariedade da política” (ROCHA, 2015, p. 461). Essa emenda instaurou algumas medidas importantes, como: a criação do fator previdenciário, alteração de aposentadoria por tempo de serviço para aposentadoria por tempo de contribuição, estabelecimento de um teto previdenciário no valor de dez salários-mínimos para os membros do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), novas regras para aposentadoria especial, a supressão do cálculo de benefício baseado nos últimos 36 salários, introdução do

regime contributivo para os servidores públicos, contribuição de no mínimo 35 anos para os homens e 30 para as mulheres, no caso de aposentadoria por idade seria 65 anos (homem) e 60 anos (mulher), teto para os benefícios de aposentadoria por tempo de serviço de até dez salários mínimos tendo por regra de cálculo a média aritmética dos últimos 36 meses, além de criar condições para eu a previdência pública contribua para o equilíbrio financeiro. A partir dessa PEC tentou-se alterar a idade mínima em aposentadorias por tempo de contribuição, do Regime Geral, mas não foi aprovada.

O fator previdenciário era defendido pelos organismos governamentais como uma saída para o desequilíbrio entre o tempo de contribuição e o tempo de usufruir dos benefícios. Passando a considerar “idade no momento da aposentadoria, tempo de contribuição, esforço contributivo e expectativa de sobrevida” no cálculo do benefício. Além disso, o fator premia aquele usuário que postergar a sua aposentadoria com um valor maior, tornando a aposentadoria por tempo de contribuição com idade mínima desfavorável (ROCHA, 2015, p.462).

O fator previdenciário tentou ser derrubado em diversos momentos ao longo dos anos. Em uma delas, em 2015, na Medida Provisória (MP) n.º 676, que posteriormente tornaria se a Lei n.º13.183/2015, instaurou outro modelo de aposentadoria com a aplicação da “fórmula 85/95” como opção em relação ao fator previdenciário. Nessa aplicação, o cálculo final da somatória da idade mais o tempo de contribuição na data do pedido de aposentadoria, deveriam ser:

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, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta anos.

§ 1º As somas de idade e de tempo de contribuição previstas no caput serão majoradas em um ponto (BRASIL, 1991b *apud* ROCHA, 2015, p.468).

Em 1999, se institui a Lei n.º 9.876, que dispõe sobre o contribuinte individual, cálculo dos benefícios e altera pontos da Lei n.º 8.212 e da 8.213. Nesta, inclui-se como segurado obrigatório da previdência os contribuintes individuais – substituindo os trabalhadores autônomos, prestadores de serviços urbanos ou rurais que não possuem vínculos empregatícios –, retira os servidores e os militares do Regime Geral, as empresas passam a ser obrigadas a pagar 20% sobre os salário-de-contribuição de segurados empregados e de trabalhadores avulsos que lhe venham prestar qualquer tipo de serviço, institui que a contribuição dos contribuintes

individuais e dos facultativos seriam de 20% sobre os salários-de-contribuição<sup>14</sup>, dentre outros. Essa lei prossegue com o processo de “contrarreforma”, instaurando diversas modificações no sistema de cálculos da previdência.

Segundo o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), após um ano depois dessa contrarreforma, o país teve um déficit de 0,9% no Produto Interno Bruto (PIB), sendo o primeiro ano a apresentar uma recaída significativa em cinco anos consecutivos. Entretanto, observa-se que em 2001 o déficit volta a aumentar, atingindo a marca de 1,08%. É importante ressaltar, ao discutir sobre o financiamento da previdência e sobre os supostos déficits das mesmas, que a Constituição Federal de 1988 não estabelece nenhum “vínculo no interior da seguridade social com exceção dos recursos do PIS-Pasep (Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público)<sup>15</sup> que sempre foram destinados ao financiamento do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT” que concedia o seguro-desemprego. As contribuições diminuíram nos primeiros dois anos após a reforma, sendo de 3,19% (2000) e 3,23% (2001), sendo que em 1999 a contribuição sobre receita líquida foi de 6,67% (MARQUES; BATIHC; MENDES, 2003, p.112).

O sistema previdenciário brasileiro é composto por duas categorias de regime: o básico e o complementar. O regime básico é de caráter compulsório e é composto pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência de Social (RPPS). O primeiro, atende os trabalhadores oriundos da iniciativa privada e são administrados pelo INSS. Já RPPS atende os militares e os trabalhadores que possuem cargos efetivos. O regime complementar é de caráter facultativo e possuem duas modalidades: abertos, com as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC), para qualquer trabalhador que deseja complementar sua aposentadoria; e o fechado, com as Entidades Fechadas de

---

<sup>14</sup> Para estes trabalhadores salário-de-contribuição é “ remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato, ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho, ou sentença normativa” (BRASIL, 1997,p.2).

<sup>15</sup> Com a Lei Complementar nº26, de 11 de setembro de 1975, unificou-se o PIS e o PASEP, no “Fundo PIS-PASEP”. Em 2020, a Medida Provisória nº 946/2020, se extinguiu o Fundo do PIS/PASEP e transferiu todos os recursos deste para o FGTS. Informação disponível em: < <https://www.sinprodf.org.br/senado-aprova-o-fim-do-pis-pasep-entenda-como-fica-seu-direito/#:~:text=Com%20a%20extin%C3%A7%C3%A3o%20do%20fundo,1%C2%BA%20de%20junho%20de%202025.&text=Ainda%20assim%2C%20milh%C3%B5es%20de%20trabalhadores,cinco%20anos%20para%20o%20saque>>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

Previdência Complementar (EFPC), conhecidos também como Fundo de Pensões, e se destinam aos trabalhadores de certas empresas ou instituições (ROCHA, 2015).

O regime complementar se oferta de duas formas: como “Benefício Definido”, onde se promete receber um montante pré-determinado como aposentadoria de modo mensal e vinculado ao salário recebido durante os anos exercidos em determinada atividade laborativa; a Contribuição Definitiva, onde toda a contribuição feita pelo trabalhador ao longo da sua vida produtiva é depositado em uma conta individual e investido, no final todas as aplicações feitas são recolhidas pelo trabalhador ao se aposentar.

A previdência privada representa um ganho generoso aos interesses do capital, ao gerar especulação financeira. No Brasil, essa modalidade previdenciária chegou em 1960 como uma fundação de seguridade. Somente em 1970 é que se transforma em Fundo de Pensão. A instalação destas, no país representam:

[...] uma clara confluência entre os objetivos de diferentes frações do capital: os capitais imperialistas, estatal e privado nacional na construção de um novo estágio do desenvolvimento do capitalismo monopolista, o financeiro (GRENEMANN, 2006 *apud* ROCHA, 2015, p.460).

Diversas leis e decretos foram regulando a previdência privada no Brasil, como a Lei n.º 6.435/1977, e as alterações seguintes como a Lei n.º 6.462/77 e os Decretos n.º 81.240 – que regulamenta as entidades fechadas de previdência - e o n.º 81.402 – que regulamentou as entidades abertas, os dois criados em 1978. Observando a potencialidade econômica das previdências privadas, o Banco Mundial estrutura uma política internacional para intervir nas políticas previdenciárias. Nomeada por “reformas da previdência”, ou como “contrarreforma” (BEHRING, 2008). Em 1991, com a Lei n.º 8.213, se desvinculou o valor do benefício ao do salário-mínimo, depreciando o valor dos pagamentos ao longo dos anos.

O desmonte da política continua com a consolidação da flexibilização das leis trabalhistas com a Lei n.º 7.601/98 e o Decreto n.º 2.490/2004. A partir destes, diversos direitos já conquistados pela classe trabalhadora foram alterados, como:

[...] redução no depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), compensação das horas extras sem o pagamento em dinheiro, criação do banco de horas, limitação da garantia de estabilidade para a gestante, o acidente no trabalho e a representação sindical sofreram modificações prejudiciais aos trabalhadores, restrições ao seguro-desemprego, ampliação de utilização dos contratos temporários, entre outros... (SILVA, 2018, p. 156).

No governo Lula (2003-2011), a PEC no 40/204, tinha por objetivo reformar a previdência dos servidores públicos das três esferas de poder (municipais, estaduais e federais). O discurso para a necessidade dessa “contrarreforma”, pautava-se na iminente “quebra” do sistema previdenciário, ocasionada pelo suposto déficit que as grandes aposentadorias dos servidores públicos causavam no sistema. Tal falácia já era usada anteriormente para justificar alterações inconstitucionais na política de previdência e permanecem até os dias de hoje. A PEC foi enviada ao Congresso Nacional baseando-se na necessidade de uma justiça social “para o 'povo brasileiro' e na redução dos privilégios de aposentadoria do servidor público, a sua máxima explicitação” (GRANEMANN, 2003, p.115). O governo se pautou na distribuição de renda sob a força de trabalho: aquele servidor que ganhasse mais deveria transferir parte da sua renda para aquele trabalhador que nem ao menos conseguisse um posto de trabalho. Todas essas justificativas obscurecem o real objetivo por trás de tais reformas: a apropriação por parte do capital do campo de política previdenciária para superar mais uma crise de acumulação.

A PEC n.º40, ao passar pelo Senado, se transformou na Emenda Constitucional n.º41, de 2005, que trouxe modificações significativas para os servidores do RPPS. Por meio dessa emenda, se introduziu a:

contribuição para os inativos sobre aposentadorias e pensões, com alíquota idêntica a dos servidores ativos (incidente sobre o que exceder ao teto do RGPS); fixação de teto para remuneração (incluindo pensão e aposentadorias); introdução de critérios cruzados para aposentadoria (idade, tempo de contribuição, tempo no serviço público e tempo no cargo); perda de direitos na aposentadoria proporcional (para os incluídos na regra de transição); introdução de fator redutor de proventos de 5% por ano de idade inferior àqueles estabelecidos (ROCHA, 2015, p. 464).

Uma das cláusulas que mais se destaca é a que encerra a aposentadoria integral para os membros do RPPS. A partir dessa medida, apresentou-se aos servidores como “alternativa” a associação ao fundo complementar. A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), que era um projeto do governo Lula, mas transformada em lei de n.º 12.618, no governo de Dilma Rousseff, trouxe a fixação de uma idade máxima para aposentadoria e pensões. O objetivo do Funpresp, nas palavras do secretário de Políticas de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social à época, Jaime Martiz, era de “estimular a formação de poupanças internas, liberando os recursos do governo federal para que o mesmo pudesse investir em áreas prioritárias” (MPAS, 2012) inserir

nas Referências. Todas essas alterações “empurraram” ainda mais o sistema previdenciário para o setor privado, ao criar diversos empecilhos para a aposentadoria e diminuindo o valor dos benefícios. Esse último aspecto não só aumenta o número de usuários que recorrem à previdência complementar, mas também o número de aposentados que precisam voltar ao mercado de trabalho para complementar a renda.

Pela nova regra de 2012, o servidor que ganhe acima do teto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) – estipulado em 5.839,45 reais para 2019 – e opte por um benefício previdenciário complementar, deve se vincular ao fundo fechado do funcionalismo, com contrapartida paritária do governo. A contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social fica também limitada ao teto do Regime Geral do setor privado (automático para novos servidores e opcional para os antigos). Sobre a parcela excedente ao teto, o servidor e a União contribuirão para o fundo de capitalização em proporções idênticas, limitada a parcela da União a 8,5% (GENTIL, 2020, p. 429-430).

Nesse mesmo período, atualizou o valor do teto previdenciário para R\$2.400,00, pelo Decreto n.º 41/2003. Já que conforme os anos foram passando, o teto ficou com uma defasagem em relação ao valor do salário-mínimo, não acompanhando a inflação anual. Outra reforma aconteceu em 2005, com a EC (Emenda Constitucional) n.º 47, na qual se criou critérios diferentes para pessoas que trabalham sob condições insalubres, que exerçam atividades de risco e pessoas com deficiência.

As medidas de reforma acabam tornando os recursos movimentados pelo fundo público uma fonte para o capital especulativo, levando a uma maior alienação do trabalho quando acabam por tornar os sindicatos e os sindicalistas ‘massa de manobra’ dos negócios capitalistas, ao abrirem a possibilidade de que os mesmos constituam fundos de pensões complementares. O que acaba por endossar discursos políticos-intelectuais com definidas perspectivas de classe.

Entende-se que a administração dos fundos de pensões por parte dos trabalhadores seria uma forma de controlar as propriedades capitalistas e transformar os fundos em uma forma de “socialismo dos trabalhadores”, sem romper com o modo de produção capitalista e sem acabar com a propriedade privada, já que por meio dos tais fundos cada trabalhador seria dono de alguma propriedade privada. Em síntese, essa medida acaba por aprofundar o endividamento público – ao transferir parte das contribuições para os fundos –, acaba por tornar a previdência parte de uma especulação financeira e desprotege diversos trabalhadores (GRANEMANN, 2003, p.122).

Em 2014, no governo da presidente Dilma Rousseff, se promulgou a Lei n.º 12.618, que institui o regime previdenciário para servidores públicos federais e criou três entidades fechadas de previdência complementar, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud) (BRASIL, Lei n.º12.618).

No ano seguinte, se promulga duas leis que dão continuidade ao projeto de “contrarreforma” da previdência. Uma delas, a Lei Ordinária n.º13.135 alterou o Plano de Benefícios da previdência, a carreira dos peritos médicos, o Regime Jurídico Único e a aposentadoria de trabalhadores de cooperativa de trabalho ou produção, modificando benefícios como: pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-reclusão, aposentadoria por invalidez. Por intermédio dessa medida o benefício de pensão por morte passou a ser temporário ou vitalício, dependendo da idade do beneficiário no dia do óbito do segurado, mas somente para os cônjuges, para os filhos, pais, irmãos o benefício continuará vitalício. A segunda lei foi a de nº 13. 134, que modificou as legislações que tratam sobre o seguro-desemprego, abono salarial e o seguro-defeso.

Em 2016, com o *impeachment* contra o governo legítimo e democrático de Dilma Rousseff, se intensificam os ataques aos direitos sociais num período de grandes tensões econômicas. Para o pensamento conservador, o ideal seria adotar medidas econômicas austeras, que desaceleraram a economia por meio de medidas que diminuíssem o consumo, os salários, os gastos públicos, mas que aumentassem o desemprego objetivando a diminuição da inflação levando a uma retomada econômica, ao se reconquistar a confiança dos agentes econômicos a ponto de movimentar o consumo e aumentar os investimentos privados. Para superar esse período de crise, diminuiu-se os gastos com políticas sociais e investimentos.

Com a deposição de Dilma, assumiu o governo seu vice, Michel Temer, que no primeiro dia de sua posse, edita a EC n.º 726/2016 que extingue o Ministério da Previdência Social – transferindo o INSS para a pasta do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário-, além de transferir a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) para a pasta do Ministério da Fazenda.

Para além desta, tem-se a promulgação da Emenda Constitucional (EC) n.º 95, que congelou os investimentos sociais por 20 anos, implementando um regime de



austeridade fiscal focado na produção de superávits primários que garantisse o pagamento dos encargos e dos serviços da dívida pública, estabelecendo um teto para os gastos governamentais primários e limitando os gastos sociais a variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo. Nesse mesmo ano, prorrogou-se a permanência da DRU e aumentou para 30% o percentual de desvio orçamentário para o pagamento da dívida. Além disso, começou a tramitar na Câmara dos Deputados a EC n. °287, que endureceu as regras para acesso às políticas previdenciárias e assistenciais.

Com essa emenda se

[...] extinguir a aposentadoria por tempo de contribuição; estabelecer uma idade mínima única para aposentadoria (aos 65 anos) para praticamente todo o conjunto dos trabalhadores (urbanos e rurais; do setor público e do privado; professores; homens e mulheres); mudar o cálculo e reduzir o valor dos benefícios previdenciários em geral; proibir acúmulo de benefícios, como pensões e aposentadorias; e desvincular benefícios assistenciais e pensões do salário-mínimo (SILVA, 2019, p. 222).

A referida emenda vincula também um tempo mínimo de 25 de contribuição a aposentadorias tanto dos Regime Geral quanto do Regime Próprio. E propõe que o valor dos benefícios seja de 51% do valor do salário mais um por cento a cada ano de contribuição, limitando-se a 100% e ao teto do RGPS. Essas medidas acabam desconsiderando as diferenças existentes entre o trabalho no campo e o trabalho na cidade. Para além, essa emenda previa alterações importantes no Benefício de Prestação Continuada (BPC) aumentando a idade mínima para acesso ao benefício, passando para 70 anos e alterando o critério de renda *per capita* – esse último seria mais bem definido em outra lei.

A emenda foi aprovada em 9 de maio de 2016, mantendo algumas alterações previstas no texto inicial, como: idade mínima de aposentadoria de 62 anos para as mulheres e 65 para homens para as regras permanentes, passou a se exigir 40 anos de contribuição para a aposentadoria integral, garantiu-se que nenhum benefício, seja assistencial ou de pensão, fosse menor que um salário-mínimo. Na regra de transição para o novo modelo, manteve-se a idade de 55 (mulher) e 60 (homem) para os servidores públicos e de 53 anos (mulher) e 55 (homem) para integrantes do Regime Geral.

Com fortes pressões dos movimentos sociais, partidos de oposição e de centrais sindicais, o governo apresentou um novo texto alterando alguns pontos.

Apresenta-se a Câmara dos Deputados a Emenda Aglutina Global vinculada a PEC n.º 287/16 modificando partes da proposta inicial, como: aposentadoria do trabalhador rural, retirada dos pontos sobre o BPC, desvinculou as contribuições sociais a DRU, diminui o tempo de contribuição de 25 anos para 15 no RGPS.

Diante de uma greve nacional anunciada pelas centrais sindicais para dezembro de 2017, o governo retornou com a proposta de reforma para modificação novamente. Rodrigo Maia, presidente da Câmara dos Deputados, sob forte pressão, adiou a PEC para fevereiro de 2018. Nesse período, na tentativa de aprovar a proposta, o governo propõe novas alterações, como: pensão por morte integral para viúvas ou viúvos de policiais – nessa regra se incluiria os policiais rodoviários federais, civis e federais, exceto os militares – e inseriu uma autorização para os governos federais, estaduais ou municipais contratassem, via licitação, planos previdenciários complementares. No dia proposto para a votação, houve uma greve geral organizada pelas centrais sindicais e movimentos sociais, com paralisações nas agências do INSS e passeatas. A pressão vinda dos trabalhadores somada a intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, adiou mais uma vez a votação da proposta para a previdência.

Após as eleições 2018, o presidente Jair Bolsonaro tramitou uma nova reforma da previdência em fevereiro de 2019. Essa, apontada por estudiosos, como uma das mais regressivas, alterou diversos pontos do regime geral e do regime próprio. A proposta previa a retirada da previdência complementar da esfera pública, para a aberta; obrigatoriedade da criação de previdência complementar para todos os servidores públicos, mas com benefícios no valor de um salário-mínimo, a retirada da participação dos servidores nas entidades deliberativas da previdência complementar, o fim do fator previdenciário e da aposentadoria por tempo de contribuição, alterar pontos do BPC, aumento da expectativa de vida da população, para os trabalhadores urbanos do RGPS, aumentou-se o tempo de contribuição, para os homens, para 20 anos e aumentou a idade mínima, para as mulheres, para 62 anos.

As alterações do governo não se limitaram às regras de aposentadoria. Mas também, a transferência da gestão do INSS para o Ministério da Economia – anteriormente a instituição era ligada ao Ministério de Desenvolvimento Social -, em 2019, que já comandava a previdência social. A partir disso, todo o sistema previdenciário, desde a criação de leis até a gestão de benefícios, ficará nas mãos do ministro da economia, Paulo Guedes.

Tais medidas, representam um grau gigantesco de desconstitucionalização, facilitando o desmonte da Seguridade Social e impactando negativamente a vida dos trabalhadores, já que por conta das reformas trabalhistas e pelo período recessivo da economia, muitos vivem condições de trabalho insalubres, com salários baixos e informalizados. Além disso, as mudanças feitas em 2018 tornaram a política previdenciária passível de mudança a qualquer momento, ao permitir que pontos da legislação possam ser alterados por leis complementares ou ordinárias, pautados por uma necessidade de ajuste fiscal. No caso das mulheres, é ainda mais preocupante por se tratar de uma medida totalmente misógina ao desconsiderar que: mulheres ganham menos que os homens, têm as maiores taxas de desemprego e muitas vezes não conseguem contribuir para o INSS.

Levando-se em conta, entretanto, a informação de 5,1 parcelas/ano de 2016, um homem que, à época, conseguia se aposentar aos 65 anos de idade e 15 anos de contribuição, após a implantação da reforma (EC 103/2019) precisará cumprir, não com cinco anos adicionais de trabalho, mas com 11,8 anos de trabalho para alcançar o requisito dos 20 anos de tempo de contribuição exigidos pela reforma. Assim, a sua idade real de aposentadoria subiria de 65 para 76,8 anos e, o que é ainda pior, o trabalhador receberia uma aposentadoria de apenas 60% do salário médio. Caso, entretanto, chegasse aos 65 anos precisando de dois anos de tempo de contribuição para alcançar o total de 20 anos, haveria necessidade de trabalhar por 4,7 anos adicionais e o trabalhador se aposentaria com a idade real de 70 anos. Dadas as limitações físicas e intelectuais impostas pela idade avançada, associadas à inevitável defasagem tecnológica, os homens enfrentarão barreiras que se tornarão intransponíveis para se manterem empregados (GENTIL, 2020, p. 435).

Outros pontos de mudança foram: mudança na aposentadoria dos professores da educação básica, passando a ser obrigatório o cumprimento de idade mínima de 60 anos, para os homens, e 57 anos para as mulheres além de 25 anos de contribuição – com essa alteração os professores deverão permanecer por pelo menos 4 anos (4,1 anos para os homens e 4,57 para as mulheres) trabalhando para conseguir atingir os critérios da nova regra; o valor dos benefícios de aposentadoria agora são calculados a partir da média aritmética de 100% dos salários somados a um acréscimo 2% por ano excedido de tempo de contribuição – tal medida rebaixa os valores das aposentadorias a 33% menos do que na regra anterior, o que acaba por tornar inalcançável a aposentadoria com o valor integral dada as condições de trabalho no país<sup>16</sup>; a reforma também permite a privatização de benefícios como:

---

<sup>16</sup> Gentil (2020) aponta que “Para se alcançar o valor da aposentadoria integral (100% da média) serão necessários 40 anos de tempo de contribuição (480 contribuições), para os homens e 35 anos de

auxílio-doença, acidente de trabalho e salário-maternidade; alterou o valor da pensão por morte, passando para 50% do valor da aposentadoria mais 10% por dependente, tendo o teto máximo de 100%, respeito o valor de benefício máximo permitido pelo RGPS; alterou o critério das aposentadorias especiais, incluindo uma idade mínima de 55,58 ou 60 anos para, respectivamente, 15, 20 ou 25 de contribuição, dependendo do tempo que esse trabalhador foi exposto a agentes nocivos – essa regra ficou dependente de lei complementar, sendo assim, tal regra podem sofrer alterações –, além disso, se reduziu para 60% da média das contribuições mais 2% por ano ultrapassado do tempo mínimo de contribuição.

A reforma do governo Bolsonaro representou um dos avanços mais expressivos da agenda neoliberal. A expansão desta sufocou o sistema de proteção social brasileiro e piorou as condições de vida da classe trabalhadora. Caso essas medidas tivessem sido aprovadas em 2016, prevê-se que 56,9% dos beneficiados receberiam apenas um salário-mínimo, sendo que os benefícios caíram para R\$1.607,74. Uma diminuição de 207,68 real comparada às regras anteriores (GENTIL, 2020).

## 2.2. Ajuste fiscal e a radicalização neoliberal: o desmonte e a intensificação da precarização das políticas sociais no pós-governos petistas

Como resposta à crise estrutural do capital que se arrasta desde meados da década de 1970– advinda da superprodução e da queda das taxas de lucro -, o sistema, baseado nas ideias neoliberais, começa a estruturar respostas para a saída desta. A partir deste contexto, o capital entra em uma nova fase: a de financeirização mundial, onde pretende-se acumular riquezas a partir do poder do capital financeiro e da diminuição do Estado nas políticas sociais para a retomada da economia.

A dominância do capital financeiro submeteu todas as relações econômicas, políticas e sociais, assim como todas as esferas da vida e, ao mesmo tempo, abalou o funcionamento das regras democráticas que haviam sido estabelecidas no período pós-guerra. A hegemonia das finanças alterou completamente a lógica subjacente à economia industrial e se firmou no mundo com o acúmulo de tensões e problemas: governos antidemocráticos eleitos pelo voto, especulação financeira desenfreada, endividamento das famílias, aprofundamento da desigualdade social, terrorismo, xenofobia, racismo, homofobia, misoginia, violência e repressão estatal, perseguição e

---

contribuição (420 contribuições), para as mulheres. Esta é uma meta inalcançável em função da desregulamentação do mercado de trabalho, já que os brasileiros só conseguem contribuir, em média, com cinco parcelas por ano, conforme comentado anteriormente. Se ficou difícil obter uma aposentadoria, a aposentadoria de valor integral é uma ficção” (GENTIL, 2020, p.437).

extermínio das populações marginalizadas, destruição ambiental e intolerância religiosa (GENTIL, 2020, p. 420).

Consigo o capital financeiro trouxe o esgotamento de investimentos focado em setores produtivos, redirecionando a produção de lucro para os canais financeiros. Ocasionalmente diversos impactos estruturais, como: desregulamentação das relações de trabalho, processo de desindustrialização, produção focada em *commodity*. Sendo assim, a busca por crescimento econômico somado às políticas neoliberais impõe fortes restrições aos direitos sociais. Essa reestruturação do capitalismo contemporâneo “é uma expressão de classe, um mecanismo de controle e uma racionalidade associada ao capitalismo do final do século XX e do século XXI”. Esse processo do capital, acaba por retirar partes do poder de barganha da classe trabalhadora. No Brasil, o setor financeiro ganhou maior destaque a partir do final do século XX, tendo com começo o Plano Real, implementado em 1993, que inaugura o processo permanente de ajuste fiscal no país com uma nova política monetária, com altas taxas de juro e com uma política cambial livre seguindo uma raiz teórica clássica da economia. No que se refere às receitas governamentais, a política adotada acabou por isentar os impostos para as classes mais ricas enquanto tornava o sistema tributário mais regressivo e realizava sucessivos superávits primários (GENTIL, 2020, p.421).

Durante os governos petistas o que se pode ver foram posturas contraditórias e de cunho “neodesenvolvimentista”, ao se estimular políticas de “acumulação rentista-financeira e do setor exportador de *commodities*” e instaurar políticas sociais redistributivas e de incentivo ao consumo. A exemplo, tem-se o Programa Bolsa Família (PBF), liberação de crédito, aumento do salário-mínimo. Com essas medidas o Estado tenta amenizar as expressões da “questão social”, implementando “políticas pobres para pobres”, mas que são materializadas com a intervenção do chamado “terceiro setor”, terceirizando a atuação estatal e deixando as políticas sociais à mercê de instituições privadas (GENTIL, 2020, p. 421-422).

Na transição dos governos petistas, continuou-se o investimento em formação dos oligopólios, inserindo serviços financeiros em atividades passíveis de expansão que até então eram realizadas pelo Estado. Essa inserção foi bem-sucedida com a redução e deterioração da atuação do Estado nas políticas sociais, justificando-se por meio de ajustes fiscais ao mesmo tempo que incentivava o consumo a partir de políticas de transferência de renda. Essa medida abriu duas possibilidades para o

capital financeiro. A primeira é a expansão do crédito inserindo milhões de brasileiros ao consumo de massa por intermédio de medidas, como: crédito consignado, aprovação do microcrédito e da inclusão de beneficiários do programa Bolsa Família em um Projeto de Inclusão Bancário (2008). Gentil (2020) afirma que essa estratégia de financeirização das políticas sociais, via consumo de dívidas, impactou o orçamento das famílias dos brasileiros em 50% no final de 2014. A segunda é a expansão da oferta privada em áreas como saúde, previdência e educação. Como o Estado passou a reduzir as ofertas nessas áreas, empresas privadas estrangeiras criaram um Fundo de Investimentos em Participação (FIP) objetivando a inserção destas em bolsa de valores.

O financiamento da Seguridade Social está intrinsecamente ligado aos mecanismos de arrecadação do fundo público<sup>17</sup>, por meio deste tem-se os pontos centrais para compreender o ajuste fiscal e a inserção do Capital Portador de Juros (CPJ) no controle de gastos públicos. Na medida que este se torna alvo de intenso interesse das frações de classes burguesas, para dar continuidade ao sistema capitalista, enquanto alimenta o pacto de conciliação de classe e cria medidas anticíclicas para recuperar o sistema, é também de interesse proletário, pois é desse que se tem a possibilidade de ampliação das políticas sociais.

[...] o fundo público, tencionado pela contradição entre socialização da produção e apropriação privada do produto do trabalho social, atua realizando uma punção de parcela da mais-valia socialmente produzida para sustentar, num processo dialético, a reprodução da força de trabalho e do capital, socializando custos da produção e agilizando os processos de realização da mais-valia, base da taxa de lucros (BEHRING, 2008 *apud* CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, p.457).

Como medida de enfrentamento das crises capitalistas, o Estado brasileiro tem usado do fundo público como um “bote-salva-vidas” na relação entre capital e trabalho, reduzindo a participação pública em torno deste último e garantindo a ineficiência do sistema de arrecadação de receitas da seguridade social. Sendo assim, uma das medidas implementadas foi a de desoneração de contribuições sociais objetivando a

---

<sup>17</sup> O Fundo Público é um instrumento político de controle e direcionamento dos gastos. A partir deste visualiza-se a correlação de forças sociais e políticas presentes na sociedade. Este se realiza por meio do recolhimento de “impostos, contribuição e taxas, da mais-valia socialmente produzida”. Suas principais funções econômicas são: financiar os investimentos capitalista – seja por incentivos fiscais, desoneração tributária, redução de impostos; políticas sociais que assegurem a inserção das pessoas no mercado de consumo mesmo não ocupando posto no mercado de trabalho; investimento em transporte, infraestrutura, investigação e pesquisa, e assegurar a amortização da dívida e juros para o Capital Portadores de Juros (SALVADOR, 2017, p.428-429).

recomposição econômica das taxas de lucro. A multa sobre a sonegação vem sendo reduzida/parcelada pela Receita Federal, pela procuradoria e pelo próprio INSS. Na lista de empresas devedoras tem desde a Caixa Econômica Federal, a grandes grupos como Bradesco, JBS e Vale.

As renúncias tributárias impactam a seguridade social não só a nível federal, mas como também estadual e municipal ao diminuir os fundos de participação dos mesmos, o que acaba por impactar áreas como educação e saúde- fragmentando a economia com o reaparecimento de enclaves econômicos que se desenvolvem de formas desniveladas. Essa medida, somada à desaceleração econômica, iniciada em 2014, e a reforma trabalhista, aprovada em 2017, contribuem para a concretização do discurso permanentemente difundido de “crise da previdência”. Os fundos de capitalização ganham com a deterioração da seguridade social, com o fim da articulação entre sindicato e governo e com o rebaixamento dos salários. A necessidade de inserir o mercado na “venda de serviços multifuncionais”, tem-se impellido a necessidade de concorrência individual como proposta para se dispor de ativos próprios – como um diploma ou seguros de saúde, assistência e previdência que não seriam mais fornecidos pelos contratos formais de trabalho, para assim desvincular a necessidade da presença do Estado (POCHMANN, 2020, p.148).

Durante o governo de Temer as frações hegemônicas da classe dominante, intensificam seu projeto de desmonte das políticas sociais e “contrarreforma” do Estado. O “roubo” ao fundo público, tendo como foco as áreas da saúde, previdência e educação e favorecem a ampliação da acumulação capitalista. Se dá continuidade, de maneira mais acentuada possível, ao projeto de privatização dos serviços sociais, ao forçarem parte da população a consumir serviços essenciais privados, deixando aos mais pobres o acesso às políticas sociais precarizadas. Todos esses ajustes são pautados na falaciosa necessidade de enfrentar o desequilíbrio fiscal, com medidas que desconstituam os direitos sociais.

Do outro lado, se abre uma “nova expansão capitalista fundamentada no empreendedorismo dominante na sociedade de serviços”. Todos esses fatores, a “internacionalização do padrão de consumo” que inserindo essa dinamização consumista acaba por redirecionar a economia da demanda para a economia pela oferta, resulta em um processo de depreciação da mão-de-obra – o que acaba por expandir a expansão da subutilização da força de trabalho (IDEM, p.148).

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), no Brasil, o percentual de subutilização do trabalho alcançou o percentual de 9% em 2019 (*IDEM*). A regressão econômica e social acentuada a partir de 2016, propiciou uma maior inserção de trabalhadores em atividades de prestação de serviço que, pela necessidade de sobrevivência, acabam por se inserirem em condições de trabalho precárias, com jornada de trabalho imprevisível, remuneração irregular e diversas inseguranças.

Em julho de 2017, promulgou-se a Lei n.º 13.467, conhecida como reforma trabalhista, ou “contrarreforma trabalhista”, que alterou mais de cem artigos da CLT. Defendida a partir da necessidade de se flexibilizar as relações entre patrão e empregado e reduzir as taxas de desemprego, a modificação realizada por essa lei não foi a primeira desde a Constituição. Diversas modificações – fim do vínculo empregatício entre cooperativa e associados, instituição de banco de horas, participação dos trabalhadores nos lucros da empresa- foram sendo feitas nas Leis Trabalhistas ao longo dos anos. Entretanto, a “contrarreforma”, instituída no governo Temer, foi mais agressiva balanceada pela crise capitalista e pelas medidas de austeridade fiscal em curso. Por meio desta, determinou-se a “a prevalência das negociações contratuais sobre a juslaboralista” tendo por princípio a remodelação das relações de trabalho em quatro pilares: aumento das jornadas e horas de trabalhos ajustáveis; primazia da negociação entre patrão e empregado sob as normas trabalhistas; limite da atuação e do acesso à Justiça do Trabalho<sup>18</sup> - por instituí a primazia do negociado sobre o legislado e por delimitar “à concessão de gratuidade judiciária, visando à isenção de custas processuais e honorários advocatícios sucumbenciais”; aumento das atividades terceirizadas. Essa lei trouxe o enfraquecimento dos sindicatos, ao alterar a obrigatoriedade da contribuição, retirar a participação dos sindicatos na homologação dos contratos de trabalho e das dispensas coletivas. Outro efeito desta, é a legalidade da terceirização da atividade meio e fim, que diminui a responsabilidade do empregador permitindo contratações ajustáveis a “seu bem-querer” e suprimindo a participação sindical (PASSOS; LUPATINI, 2020, p. 137-138).

---

<sup>18</sup> Em primeiro de janeiro de 2019, no governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, se extinguiu o Ministério do Trabalho. Informação disponível em : < <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/01/02/2019-ano-fim-ministerio-do-trabalho-balanco-bruno-dalcolmo.htm>> . Acesso em 14 de março de 2021.



Entre 2012 e 2016, a taxa de desocupação girava em torno de 8%. No primeiro semestre de 2017, o desemprego alcança seu maior percentual com 13,6% e termina o ano com 11,8%. Um ano após a implementação da “contrarreforma” trabalhista, os números de desocupação não diminuíram como previsto. No final de 2018, a taxa de desemprego no país era de 12,4%. Em relação aos trabalhadores ocupados, o que se pode ver é uma deterioração das condições de trabalho no país. Entre 2016 e 2018 o número de trabalhadores sem contrato formal aumentou em 9,3% e os que trabalham por conta própria, autônomos, no mesmo período cresceu em 8,4%. Destaca-se também, que a renda obtida pelo trabalhador sem carteira assinada equivale a 2/3 da renda do trabalhador com carteira assinada e para o trabalhador autônomo equivale a 78% da renda do trabalhador com carteira assinada. O trabalho informal desprotege o trabalhador em muitos níveis. Mas, o mais evidente diz respeito aos direitos sociais, já que muitos desses trabalhadores tem seus direitos reduzidos com a perda da assistência previdenciária e do acesso ao seguro-desemprego – estima-se que 15 milhões de trabalhadoras não contribuem para a previdência por não ter a carteira assinada<sup>19</sup> (PASSOS; LUPATINI, 2020). Em 2019, 41,6%<sup>20</sup> da população brasileira se encontrava na informalidade, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e estima-se que 1 milhão de brasileiros trabalhem para plataformas como a Uber, como saída a crescente “massa sobrando aos interesses do capital improdutivo” (POCHMANN, 2020, p.150). Essa regressão econômica impacta também aos trabalhadores com uma maior escolaridade, cuja taxa de desemprego em 2019 era de 6%<sup>21</sup>. Pochmann (2020) afirma que o

[...] padrão tupiniquim de superexploração da força de trabalho estendido pela industrialização nacional ficou para trás, pois com os governos do pós golpismo de 2016, o modelo de capitalismo possível passou a ser aquele que descarta 40% e mais da população, justamente aquela parcela que se integrava até pouco tempo no emprego destruído pela recessão e pela desregulamentação neoliberal ou ainda na garantia de rendimentos atribuída ao Estado de bem-estar social, cada vez mais desmontada pelo ideário da austeridade fiscal (*IDEM*).

---

<sup>19</sup> Informações disponíveis em: <<https://oglobo.globo.com/economia/celina/quase-15-milhoes-de-trabalhadoras-nao-contribuem-para-previdencia-no-pais-1-23509126>>. Acesso em 14 de março de 2021.

<sup>20</sup> Informações disponíveis em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-11/ibge-informalidade-atinge-416-dos-trabalhadores-no-pais-em-2019>>. Acesso em 12 de março de 2021.

<sup>21</sup> Informações disponíveis em: <<https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2019/12/06/quase-4-milhoes-de-trabalhadores-com-ensino-superior-nao-tem-emprego-de-alta-qualificacao.ghtml>>. Acesso em 12 de março de 2021.

A partir da década 2000, a DRU passou a funcionar com sucessivas prorrogações, tendo a sua última em 2016 com a EC n.º 93/2016, que prorroga a DRU até 2026, desvinculando 30% da receita para “uso livre”, mas que na concretude são destinados ao superávit primário. Esse mecanismo está presente no orçamento público desde 2004, tendo origem no Fundo Social de Emergência (FSE), que atualmente é conhecido como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e compõe o combo “de política fiscal de ajuste permanente” (SALVADOR, 2020, p.4).

Nesse mesmo período, promulga-se um Novo Regime Fiscal (NRF), com a EC 95/16, que congela as despesas primárias do governo por vinte anos – não incluindo o orçamento usado para pagamento dos juros da dívida. O país entra, de acordo com Salvador (2020), em uma fase contemporânea de ajustes fiscais, a austeridade fiscal. A EC aprovada não alterou somente o orçamento público, mas modificou também os artigos sobre a Seguridade Social. As medidas adotadas previam a retomada da economia por meio de diversas reformas, como a trabalhista e a previdenciária, para manter o teto dos investimentos sociais congelados, ampliando as áreas econômicas que despertarão os interesses do capital e reduzindo para 10%, em vinte anos, as despesas obrigatórias da União – que anteriormente eram de 18%. A adoção do teto de gasto irá reduzir o Estado social e aumentar a introdução de investimentos privados, fazendo com que o orçamento público deixe de acompanhar o crescimento da renda e da população (GENTIL, 2020).

O orçamento previsto pela Constituição Federal de 1998 para a Seguridade Social nunca se concretizou plenamente. Nesta, no artigo 165, prevê-se que a Lei Orçamentária Anual será composta pelo Orçamento Fiscal (OF), Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI) e pelo OSS. Entretanto, a parte mais divulgada do Orçamento da Seguridade Social é a dos gastos com o RGPS, o que acaba por reduzir as políticas de seguridade à Previdência Social. As medidas de ajuste fiscal têm corroborado tanto para o (des)financiamento da seguridade, como para endossar discursos de reformas previdenciárias (SALVADOR, 2017).

Mesmo após 2008, os efeitos da DRU sobre as políticas da seguridade social continuam perversos, pois ao deixar para “livre” gestão do comando econômico feito pelos Ministérios da Fazenda e de Planejamento, os recursos que deveriam ser destinados exclusivamente para as políticas da seguridade social acabam sendo um importante instrumento de gestão fiscal para contingenciamento de recursos orçamentários, com a finalidade de assegurar temporariamente superávit primário durante o ano, limitando os gastos das áreas sociais aos previstos constitucionalmente (Salvador, 2012). Os

recursos que retornam do orçamento para o OSS acabam sendo alocados em benefícios, em detrimento dos investimentos e gastos com serviços de saúde e socioassistenciais (SALVADOR, 2017, p. 433).

Em um estudo realizado por Salvador (2017) nota-se que entre os anos de 2008 e 2016, 81,88% do orçamento da Seguridade foi destinado ao pagamento de “Outras Funções”. Nessa mesma análise, o autor aponta que durante o mesmo período houve um aumento do montante destinado à política de assistência. Entretanto, o mesmo alerta que esse aumento se deve aos pagamentos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família. Já na saúde, destacou-se que desde sua implementação nunca houve um gasto superior a 30% da OSS na área. Em relação à previdência, o autor apontou que os gastos destinados à mesma “não acompanharam sequer o crescimento do montante dos recursos destinados no âmbito do OSS”, que o valor apresentado pela plataforma Siga Brasil aglutina os gastos dos trabalhadores do regime privado aos gastos previdenciários dos servidores federais, que de acordo com a Constituição não deveria fazer parte dos OSS, mas do orçamento fiscal. Apresenta também, que entre 2010 e 2016, houve um aumento de 25,42% com desoneração dos impostos nos gastos tributários. Enquanto as contribuições sociais (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) e as contribuições previdenciárias), que são a base do orçamento da seguridade social, evoluíram para 71,68% em reais, sendo responsável por “mais da metade da perda da arrecadação de tributos da União” (*IDEM*, p.436- 440).

A adoção destas medidas impactou diversas áreas. Na saúde, por exemplo, prevê que haja um crescimento da mortalidade infantil, na mortalidade materna e na de adolescentes e adultos jovens por conta da “exposição a determinantes sociais relacionados à piora de vida e de acesso a serviços da saúde”. Os impactos dessas políticas atingiram as condições de trabalho da população, de acordo com o Observatório do Trabalho entre de 2016 a 2018, foram notificados 63.801<sup>22</sup> acidentes de trabalho somente no estado do Rio de Janeiro. Um aumento de 33% comparado ao período de 2002 a 2004. Se olhar ao nível nacional, descobre-se que em 2017 “ao

---

<sup>22</sup> OIT. Segurança e Saúde no Trabalho. Disponível em: <<https://smartlabbr.org/sst/localidade/3304557?dimensao=frequenciaAcidentes>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

menos um trabalhador brasileiro morreu a cada quatro horas e meia, vítima de acidentes de trabalho” (SILVA, 2020, p. 75-76).

Documento divulgado pelo IBGE (2018), Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida, aponta ainda o avanço da extrema pobreza sobre a população brasileira, decorrente da crise econômica, ainda não superada. Observa-se que nos últimos seis anos (2012-2017), o País alternou momentos de crescimento e aquecimento do mercado de trabalho, com períodos de instabilidade que trouxeram impactos significativos para a sociedade. Os indicadores econômicos revelam expansão, desaceleração e estagnação até 2014, decréscimo no biênio 2015-16 e pequena recuperação em 2017. De acordo com o IBGE, houve a ocorrência de resultados positivos tanto do PIB quanto do consumo das famílias até 2014 e quedas de ambos em 2015 e 2016, quando a economia brasileira passou por grave recessão econômica. O PIB per capita e o consumo das famílias alcançam, no triênio final do período, taxas acumuladas de decréscimo de 8,1% e 5,6%, mesmo considerando a tênue recuperação dos indicadores registrada em 2017 (IDEM, p.76).

As condições de moradia também sofreram impacto. Segundo o IBGE, em 2017, 2,9% da população usava outra forma de escoamento dos banheiros que não fossem a rede geral ou com fossa ligada a rede, 10% da população reside em moradias onde não há coleta direta ou indireta de lixo e 37,6% moravam em domicílios que faltam três serviços básicos de saneamento. Ademais, o Instituto revela que nesse mesmo ano 4,7% da população tinha mais de 30% do orçamento domiciliar impactado por conta do valor do aluguel e 5,9% da população vivia em uma casa com mais de três pessoas por domicílio (SILVA, 2020).

Na política de saúde, o governo do democrata incentivou a criação de “planos de saúde acessíveis” além de congelar o orçamento da política desde a implementação da PEC 95. Entre os anos de 2016 e 2019, o orçamento da saúde cresceu com 0,39%, um aumento de 47 milhões de reais pagos. O congelamento de gastos impede o pleno desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Em contrapartida, o pagamento dos juros da dívida que em 2016 era de R\$242,61 passou para R\$287,57 bilhões em 2019, um aumento de 22,57% (IDEM).

Na política de assistência social, vemos uma retomada do primeiro damismo, com primeiras-damas evocando discursos de “bela, recatada e do lar”, fragilizando um dos pilares da Seguridade Social e principalmente da política de assistência, ao focar em ações de caráter assistencialista, voluntário e altruísta – a exemplo, tem-se a criação do Programa Criança Feliz. Em 2011, como forma de mobilização criou-se o Fórum Nacional de Trabalhadores(as) do Sistema Único de Assistência Social (FNTSUAS), objetivando lutar pela consolidação da assistência social como direito e

expansão dos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como pelas melhorias nas condições e relações de trabalho no campo. A partir de 2017, diversos cortes são feitos no orçamento da política de assistência social, moldado por uma forte “ofensiva ultraconservadora do capital” (SILVA, 2020, p. 63).

Em dezembro de 2019, a portaria n. 2362 do Ministério da Cidadania, instaurou-se uma equalização dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ou Fundo de Assistência Social dos estados, municípios e do Distrito Federal, “priorizando o repasse de recursos limitados ao exercício financeiro vigente, conforme a disponibilidade financeira”. Essa medida acabou inviabilizando a manutenção dos serviços assistenciais em diversos municípios. Além da insegurança, as mudanças nos critérios dos repasses podem acarretar os fechamentos de diversos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), principalmente de municípios de porte 1. Mesmo em relação ao Programa Bolsa Família há demandas reprimidas. A estimativa feita pelo jornal Folha de São Paulo (2021) é de que cerca de 1,4 milhão de famílias estão na espera do benefício (*IDEM*).

De acordo com a matéria, esses números não são oficiais porque o governo se nega a dar informações mais detalhadas sobre tal problema. Com a pandemia de 2020, houve uma “correria” estatal para promover os Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e melhorar as unidades de acolhimento ao instituir a Portaria Conjunta n. 01/2020, para flexibilizar o uso dos recursos do Fundo de Assistência. Já que para acessar o benefício oferecido pelo governo durante a pandemia, muitas pessoas precisaram acessar a rede assistencial da sua região.

Na política de previdência social, para conquistar seu espaço, o capital investiu em propagar inverdades sobre uma suposta crise, como já destacamos no tópico anterior. Para atender os desejos do capital, diversas reformas da previdência foram sendo realizadas ao ponto de, com apoio da mídia, descredibilizar o serviço público e aumentar a demanda por fundos de pensões complementares.

Dentro disso, tornam os benefícios da previdência pública insuficientes – benefícios de aposentadorias baixas, exigências impossíveis de cumprir, teto previdenciário baixo - para a demanda de partes da população para endossar o discurso das previdências privadas. Além de promover o retorno, mais acentuado, de operações “pente fino” tanto na previdência quanto na assistência, para verificar a qualidade e a necessidade dos usuários já em benefício. Aumentando o número da

fila e de concessão, ou negação, dos benefícios. De acordo com a Agência O Globo (2021) somente na entrada deste ano, o INSS possui 1,2 milhão de requerimentos em análise, tendo por média de esperar de 66 dias – quando de acordo com a lei deveriam ser de 45 dias - para a devolutiva do processo de entrada no benefício<sup>23</sup>.

Na educação, os ajustes impactaram na materialização do Plano Nacional de Educação, institucionalizado em 2014 pela Lei n.º 13.005, e que estabelece vinte metas para a educação ao longo de dez anos e destinando 7% do Produto Interno Bruto (PIB) para o financiamento deste em 2019 com um aumento gradativo para 10% em 2024. Uma das metas desse plano era universalizar a educação infantil no país até 2016, mas em 2017 o percentual de crianças entre 4 e 5 anos que frequentavam a escola ou a creche era de 91,7%, e em 2019 o orçamento federal para a educação ficou abaixo de cem bilhões de reais – representando uma queda de 12,57% referente ao período de 2016 a 2019 (SILVA, 2020). Sobre esse setor, Ferreira (2018) aponta que:

A reprodução de valores e princípios sustentadores do sistema capitalista sempre caminhou passo-a-passo com o conjunto de transformações necessárias à manutenção desse sistema. O domínio não só da esfera produtiva, mas do conjunto das atividades espirituais, da educação, tem função primordial no sustento e reprodução de valores, comportamentos e na preparação de mão de obra com as capacidades necessárias à acumulação de capital em cada tempo histórico (FERREIRA, 2018, p. 447).

A nova fase do capital faz com que se busquem novos rumos, novas estratégias para obter lucro, e nesse contexto a educação se remodela passando a “desempenhar o papel de educação para o desemprego”. O número excedente de mão-de-obra desocupada se transforma em um potencial de valorização do mercado via consumo. A educação transforma-se em um meio de inserir os trabalhadores no mercado de trabalho, mas também de formá-los com diversas habilidades que possam ser empregados ao modo de “reprodução dos valores da sociabilidade burguesa e contemporânea” e “flexíveis para competir pelas poucas colocações nesse mercado” (IDEM, p.448).

A formação profissional, passa a ser uma alternativa aos problemas trazidos pela reestruturação econômica, pelo desemprego estrutural e pelas alterações no mundo do trabalho, de dois modos: mercantilização da formação, com criação de diversos cursos privados e de ensino a distância e como de reprodução dos valores

---

<sup>23</sup> Informação disponível em : <https://economia.ig.com.br/2021-02-18/inss-fila-de-espera-para-concessao-de-beneficios-ja-reune-mais-de-17-milhao.html> . Acesso em 12 de março de 2021.

que fundamentam a sociedade capitalista (*IDEM*, p.448). De acordo com o Censo Escolar do Ministério da Educação (Inep/MEC) em 2020, o percentual do ensino profissionalizante aumentou 10,5%. Na plataforma *online* do SENAC, criada em 2013, o número de matrículas aumentou em 70%, sendo a maioria em curso de administração e gestão. Os cursos mais procurados, foram: Técnicos em Segurança do Trabalho, Design de Interiores e Transações Imobiliárias<sup>24</sup>.

Atualmente, existe um processo de “financeirização do cotidiano”, onde se incentiva que indivíduos comecem a se inserir autonomamente no mercado financeiro desenvolvendo características de investidores ou donos de ativos financeiros. Assim, parte da sociedade se insere no mercado financeiro comprando parcelas de produtos financeiros em massa – hipoteca, crédito, fundo de previdência complementar, participações pequenas em empresas, dentre outros- para suprir demandas básicas, agora não atendidas pelo Estado (GENTIL, 2020, p.432).

Em 2020, com a calamidade provocada pelo Covid-19, o governo aprovou a EC 106/20, que promoveu um período de Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para o enfrentamento do período pandêmico. A medida separa o orçamento e os gastos realizados nesse período do orçamento geral da União, mas sem aumentar as despesas de forma permanente. Sendo dispensadas as limitações legais colocadas sobre a criação, expansão e aperfeiçoamento das ações governamentais que “acarrete aumento de despesa e concessão ou ampliação de incentivo, ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita” (SALVADOR, 2020, p. 7). A partir disso, o governo pode criar ações de enfrentamento da pandemia com a abertura de crédito para atender às despesas urgentes, descumprindo o artigo 167 da Constituição Federal, que proíbe a liberação de crédito que ultrapasse o “montante das despesas de capital”<sup>25</sup> (*IDEM*, p. 7).

Dentro dessa MP, tem-se:

de ações e iniciativas para o enfrentamento da emergência de saúde pública; da ampliação do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF); do benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda; do

---

<sup>24</sup> Informação disponível em : < <https://www.enfoquems.com.br/com-destaque-na-area-de-gestao-cursos-tecnicos-ead-registram-70-de-crescimento-em-matriculas/>>. Acesso em: 14 de março de 2021.

<sup>25</sup> De acordo com Salvador (2020), essa regra prevista na Constituição Federal, acaba por “[...] inviabilizar uma das opções para que o Estado possa financiar suas políticas públicas, que são as operações de crédito, pois o que deveria importar, no tocante à dívida pública, deveria ser a finalidade da contratação, os prazos de pagamento, a taxa de juros e o planejamento governamental, portanto, as condições de financiamento” (SALVADOR, 2020, p.8).

auxílio emergencial de proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade; da compensação aos estados e municípios pela perda dos fundos de participação; do financiamento da folha de pagamento de pequenas empresas; da conta de desenvolvimento energético; da integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); da manutenção de contrato de gestão com organizações sociais; do programa emergencial de acesso ao crédito; do auxílio financeiro a estados e municípios; do auxílio emergencial às instituições de longa permanência para idosos; enfrentamento da emergência de saúde pública em favor do MEC e do Ministério da Cidadania para o ENEM, ENCCEJA, Revalida e aquisição de cisternas para escolas rurais nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; aporte para agente financeiro BNDES para a concessão de empréstimos no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito PEAC – Maquininhas e; da contratação de profissionais de saúde por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (*IDEM*, p. 8).

Mesmo com as dificuldades do período, vê-se um desequilíbrio nas ações executadas. A exemplo do percentual autorizado pelo governo, pois apenas 3,41% foi pago para executar ‘Ativos Civis da União’, fundamental para a proteção mínima dos trabalhadores; dos R\$3,04 bilhão previsto para a garantia da alimentação e condições básicas das famílias em condições de pobreza extrema, apenas 12,6% foram autorizados; na saúde, do orçamento autorizado de R\$47,04 bilhões, 74,72% foram usados no combate a pandemia, deixando R\$17,4 bilhões “sem uso” nos cofres públicos que deveriam ser usados para compra de equipamentos e materiais necessários. Em contraponto, até final de 2020, o governo já destinara cerca de R\$ 578,67 bilhões ao pagamento dos juros e da dívida pública, o que representa cerca de 26,85% do orçamento previsto para aquele ano. Com isso, 40,22% do fundo público foi destinado ao rentista ao invés de combater a pandemia (*IDEM*).

Mesmo com a adoção de um Auxílio Emergencial, no valor de R\$600,00, para as famílias brasileiras, o Banco Mundial estima que, com a pandemia, só em 2020, 14,7 milhões de pessoas estariam na extrema pobreza. A instituição também mostrou que a renda das pessoas mais pobres, entre os anos de 2014 e 2019, caiu mais de 40%, em contrapartida, a renda dos brasileiros médios cresceu 0,3%. O índice de Gini, que no período de 2003 a 2014 caíra para 0,066, voltou a subir em 2019 e alcançando o percentual de 0,547<sup>26</sup>. Desse modo, é possível perceber que o trato assistencialista dado à pobreza no Brasil não é o suficiente para apaziguar as expressões da “questão social”, sendo então um elemento central da incapacidade capitalista de superar e lidar com suas crises.

---

<sup>26</sup> Informação disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/09/pobreza-brasil-banco-mundial/>. Acesso em: 12 de março de 2021.



### 3. REABILITAÇÃO PROFISSIONAL

Determinadas frações da sociedade – sobretudo os segmentos de clara inspiração liberal e neoliberal, com suas instituições –, acreditam que o trabalho seria uma forma estática, sendo fracionado racionalmente baseando-se em uma produção *toyotistas* com etapas de fácil execução e controle. Dentro desse molde o trabalho seria uma figura homogênea, abstrata e com poucas variações. E o trabalhador seria uma variável passível de padronização, mas condicionado a uma avaliação para classificar os mais aptos, para que fossem escolhidos os melhores a cumprirem qualquer função em qualquer atividade. Entretanto, ao nos depararmos com a realidade do mundo, do ponto de vista dos trabalhadores, encontramos diversas complexidades, vulnerabilidades e principalmente subjetividades. O sistema capitalista acaba por promover e incentivar diversos desses aspectos materializados na vida dos trabalhadores e das instituições. A partir disso, as medidas para que se tenha uma inter-relação adequada no mundo do trabalho seria a correlação entre a saúde, a assistência, a previdência, a educação, a habitação, a sociedade, a intervenção do Estado, dentre outros.

Dentro desse aspecto, a reabilitação profissional age como:

[...] como parte do processo de intervenção que incide sobre o indivíduo, de modo articulado com a intervenção sobre o processo terapêutico e sobre as condições nocivas de trabalho, que geraram o agravo e/ou acolherão novamente o trabalhador. Portanto, ela deixa de ser vista como uma ilha isolada. Compreende-se, assim, que a atuação em qualquer nível do processo de produção de acidentes e doenças relacionados ao trabalho ou no agravamento de suas consequências clínicas, familiares e sociais tem, direta ou indiretamente, sempre um caráter preventivo (MAENO; VILELA, 2010, p. 88).

Esse termo se consolidou no país em 1960, entendido como uma “resposta pública à questão da incapacidade” (SANTOS; LOPES, 2015 p.152). O programa de reabilitação profissional do INSS é entendido como meio de “(re)educação e de (re)adaptação profissional e social indicados para participar do mercado de trabalho e do contexto em que vive” (BRASIL, 1991, p.46).

Nos primeiros anos do programa, o nome aparecia como “reeducação do empregado acidentado” nas legislações e tinha como objetivo reintegrar parcial ou

totalmente o empregado com incapacidade na função primária, ou em qualquer outra que seja compatível com as suas restrições físicas. Para isso, previam-se atividades reparadoras, como fisioterapia e cirurgias ortopédicas, com cursos profissionalizantes. As instituições responsáveis pelo programa eram as Caixas de Aposentadorias e Pensões e, em seguida, os IAPs, na década de 1940. Mas, em 1967, o Estado aglutina o Seguro de Acidente do Trabalho (SAT) ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e estrutura o programa em Centros e Núcleos de Reabilitação Profissional (CRP e NRP) destinado ao contribuinte da Previdência Social, em gozo do auxílio-doença acidentário ou previdenciário que se encontra incapacitado para exercer sua função de origem por uma incapacidade ou restrição laboral estável e de longa duração, a reingressar no mercado de trabalho (MAENO; VILELA, 2010, p.88).

É somente em 1976 que a reabilitação profissional se torna obrigatoriedade e um direito do trabalhador que porventura tenha se acidentado no seu local de trabalho, vindo a se tornar incapaz de exercer a atividade originária. Em 1999, com a Lei 3.048, se instituiu as etapas do processo de reabilitação profissional: uma avaliação do potencial laborativo, articulação com a comunidade, orientação e acompanhamento, pesquisa de mercado – sendo esses dois últimos realizados por uma equipe multiprofissional (BRASIL, 1999).

Essa lei evidencia que o intuito do programa é a reinserção do trabalhador no mercado de trabalho por meio de um processo de reprofissionalização, isentando a previdência, e conjuntamente ao INPS (atualmente INSS), de garantir que tal usuário seja mantido no emprego que possuía na hora do acidente ou de realocá-lo em qualquer outra empresa ou posto de trabalho, deixando a cargo do programa apenas a certificação de que tal trabalhador possui uma nova função laborativa.

A partir disso, deve-se questionar qual seria o papel da reabilitação na vida desse trabalhador. Seria apenas uma maneira de incentivar o empreendedorismo? Ou de transferir dinheiro público para programas de educação privada, já que a principal parceria do INSS nesse processo de reeducação é o SENAC? O trabalhador, a partir desse programa, é realmente “reaproveitado” pelo mercado de trabalho? Todas essas questões, foram levantadas durante o período de estágio e se fazem necessárias à medida que a cada vez mais se aumenta o número de pessoas que sofrem impactos permanentes as impedindo de fazerem suas funções laborativas originais.

Busca-se por meio desse serviço intervir nas dificuldades produzidas pelas incapacidades adquiridas e, ao mesmo tempo, reduzir o tempo em que os usuários passariam em benefício. A fragmentação da seguridade social, da atuação Estatal e as decisões neoliberais tomadas por governos ao longo da construção e implementação da política acabaram por distanciar o programa de reabilitação tanto dos organismos assistenciais quanto dos que fiscalizam as condições de trabalho. Gradualmente, o programa passou a ter uma atuação tímida e se tornou um mecanismo de regulação financeira da previdência, deixando de intervir nas condições de trabalho e não influenciando positivamente na readaptação dos trabalhadores.

Entre os anos de 1993 e 1994, as pautas que circulavam o programa centralizaram-se nos modelos estruturais do sistema e se o conceito de incapacidade deveria ser vinculado a uma doença ou trauma. Tais debates foram mais presentes em centros de “natureza interdisciplinar e interinstitucional”. A partir do ano de 1995, com o desmonte da previdência em curso com o processo de privatização, entra em fase o Plano de Modernização da Reabilitação Profissional, reduzindo os atendimentos, reduzindo os NRP e CRP ao trato administrativo do retorno dos profissionais a empresas sem uma análise interdisciplinar para entender se as lesões acometidas eram compatíveis para as funções reinseridas, recusando a Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT se não fosse emitido pelo médico da empresa, não informando os direitos dos segurados, negando benefícios (MAENO; VILELA, 2010, p.90).

Em 2001, se implementa o Projeto Reabilita, que se fundamenta nas legislações previdenciárias tendo por principal objetivo o “processo de recolocação sob a responsabilidade institucional de orientadores profissionais e não mais de equipes de reabilitação profissional”. Esses orientadores profissionais passam a homologar os processos de reabilitação sob a administração de empresas privadas, sem interferência estatal.

Não há sequer um programa de reabilitação profissional traçado por esses orientadores profissionais para cada caso. Com frequência, seus procedimentos restringem-se a entrevistar o reabilitando e a encaminhá-lo à perícia do órgão, solicitando à empresa de vínculo informações sobre o cargo a lhe ser oferecido. Sem uma avaliação criteriosa da atividade laboral oferecida pela empresa, promove-se um estágio, que, cumprido de alguma forma, resulta na homologação da reabilitação do segurado, independentemente das condições reais de efetiva reinserção no ambiente de trabalho (MAENO; VILELA, 2010, p. 91).

Alguns dos pontos contrários desse projeto são: a falta de uma avaliação multiprofissional, descaracterização de serviço previdenciário, incumbência do estágio probatório a empresa – sem verificar a qualidade desse processo de reabilitação, se a atividade laboral proposta é compatível com as restrições do usuário-, o fim da “reabilitação profissional” com cessação do benefício por incapacidade sem certificação e desempenho satisfatório. Maeno e Vilela (2010) apontam que muitos trabalhadores, ao retornarem aos seus postos de trabalho, são classificados como de segunda classe, com tratamento diferenciado e discriminatório. As empresas não possuem uma política de reinserção desses trabalhadores e muitas das vezes só aceitam para compor a cota para pessoas com deficiência ou reabilitadas do INSS.

Nesse sentido, é importante frisar que todas as restrições, limitações, e tendências de restrição de direitos que acompanham e são resultantes das ofensivas neoliberais vão desmontando as políticas e o Estado, o que impacta no programa de reabilitação culminando em um processo de desestruturação. Todos esses aspectos possuem uma causalidade e razões de ser, os processos contraditórios do capital e as estratégias acionadas pelas classes dominantes para retomada do crescimento capitalista. Além disso, compõem uma lógica mais geral da racionalidade neoliberal de restringir direitos e de não corroborar com melhorias para a vida do trabalhador. O PRP acaba se tornando em um modelo reducionista e que não atende às necessidades do trabalhador de forma integral – principalmente no que tange a saúde do trabalhador, focalizado, burocratizado, dentre outras características (FLORES; WÜNSCH, 2020).

Por outro lado, historicamente nota-se que mesmo de forma contraditória o programa representa um papel importante de ligação entre a Saúde do Trabalhador e a Proteção Social. Entretanto, mesmo que, preenchendo algumas lacunas da proteção social e da saúde do trabalhador, ao impor diversas demandas e desafios às políticas sociais que envolvem a classe trabalhadora, o programa apresenta falhas, pois está centrado em um processo de celeridade e aptidão para o retorno aos postos de trabalho. Como já discutido, as principais barreiras encontradas para a efetivação do programa envolvem as condições e racionalidades de outras políticas sociais que deveriam compor a rede de articulação para garantir recuperação integral e reinserção digna dos trabalhadores: condições socioprofissionais dos sujeitos que atuam nessas

políticas, aspectos políticos, econômicos, jurídicos, organizacionais, precarização, desestruturação e desmonte das políticas públicas.

Em 2006, o título mudou para Programa de Reabilitação Profissional, abrangendo a Saúde do trabalho de forma intrasetorial. Tendo por pressuposto:

[...] uma ação de Seguridade Social Ampliada, compreendida como o conjunto de ações integradas de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar a Saúde, Previdência, Assistência Social, Educação, Direitos Humanos, Cultura, Esporte, Trabalho e Emprego (MANUAL TÉCNICO DO PROGRAMA DE REABILITAÇÃO PROFISSIONAL, 2016, p.20).

A partir dos anos 2000, a Lei 8.213/1991, passa a incluir os dependentes dos segurados que tenham se acidentado no programa e se determinou que todo usuário que esteja em gozo do auxílio-doença e que, mediante comprovação, não possa retornar a sua atividade laborativa, ingresse no programa, tendo seu benefício mantido até que se certifique sua capacidade para o trabalho ou que ele seja aposentado por incapacidade, “compreendendo que a capacidade laborativa vai para além dos aspectos biológicos, ou seja, devem ser considerados os contextos psicossocial, laboral e ambiental” (PEIXOTO, 2019, p.42).

O programa ocorre da seguinte forma: o usuário é encaminhado para o programa no e pelo INSS e assim que chega realiza uma entrevista inicial com o perito médico da reabilitação para o preenchimento da Avaliação do Potencial Laborativo (APL) e do Formulário de Avaliação do Potencial Laborativo (FAPL). Essa última conta com a participação do Responsável pela Orientação Profissional (ROP) – que pode ser de qualquer área, como: serviço social, psicologia, sociologia, fisioterapia, terapia ocupacional, entre outras áreas, construindo a base de um trabalho multiprofissional<sup>27</sup>. A partir dessas avaliações, caso verificado a elegibilidade do mesmo, ele ingressa no programa de reabilitação – que conta com a renovação do benefício por mais tempo, tentativa de readaptação junto a empresa de vínculo e caso conste a inviabilidade, o

---

<sup>27</sup> A atuação do assistente social na Reabilitação consiste em defender os direitos da classe trabalhadora baseando-se no Projeto Ético-político da profissão, tendo uma leitura crítica da realidade para assim ler as determinações sociais que atravessam o processo de saúde-doença do trabalhador. Além da “garantia do acesso do trabalhador aos direitos sociais, percebe-se a importância da articulação intrainstitucional e intersetorial, a partir da organização e mobilização dos (as) Assistentes Sociais no INSS, como meio de apreensão da complexa realidade dos trabalhadores e em busca da superação da fragmentação das políticas sociais. Entendendo-se por articulação intrainstitucional as ações desenvolvidas entre os serviços previdenciários e por intersetorialidade aquela que contribui para a criação e o reconhecimento de saberes resultante da integração entre as áreas setoriais, como afirma Sposati (2006, p.140) um “caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas” (FLÓRES; WÜNSCH, 2020, p.166).

usuário ingressará em um curso profissionalizante em qualquer área compatível com a sua restrição - e caso não seja elegível para o programa de reabilitação ele tem seu benefício previdenciário cessado.

De acordo com o Manual Técnico da Reabilitação de 2016, o usuário pode ser indicado ao programa por três meios: encaminhamento Judicial, avaliação da Perícia Médica ou por demanda espontânea. O encaminhamento judicial ocorre, geralmente, quando os usuários têm os benefícios interrompidos de forma arbitrária, precisando assim recorrer à justiça; a indicação ao programa acontece no próprio INSS pela perícia médica regular (PEIXOTO, 2019).

Em agosto de 2005, uma medida interna no INSS institui a Cobertura Previdenciária Estimada (COPEs). COPEs é um mecanismo da perícia médica que determina o fim do benefício quando ele for concedido, obrigando os usuários a ficarem renovando constantemente. Como uma maneira de verificar se as restrições laborativas se mantêm, se passaram ou se deterioraram. Em 2006, a medida acabou por virar um decreto sendo realizada até hoje. Os trabalhadores são profundamente penalizados com essa medida, pois diversos empecilhos são postos a essa renovação, como: novos problemas de saúde, a burocracia da instituição, dificuldades de locomoção, impactos sociais por conta das desarticulações das políticas, dentre outros.

As mudanças que vão sendo operadas impõem, cada vez mais, controle sobre o trabalhador para “merecer” receber aquele benefício. Diversas normativas institucionais impõem uma maior vigilância dos OP sobre os “reabilitados”, como, por exemplo, a folha de frequência. Todo trabalhador que se insere no programa de reabilitação e entra em processo de troca de função, com um curso ofertado pela empresa ou pelo SENAC/INSS, precisa preencher uma folha de frequência diária que será mensalmente exigida pelo INSS. A partir desta, o benefício do mesmo poderá ser, ou não, prorrogado e será analisada a quantidade de condução (ônibus, trem, BRT) usados pelo mesmo para ir ao curso ou a empresa, para que ocorra a restituição do dinheiro gasto. Tais medidas aprofundam a ideologia e estratégia de responsabilização do indivíduo, desenvolvendo uma cultura de merecimento perante os usuários e a sociedade. Resultando, assim, que esse trabalhador seja duplamente desprotegido, pela empresa e pelo Estado.

Diversos peritos médicos que atuam no INSS realizaram estudos durante os anos com o intuito de analisar a gestão da instituição e o quanto as metas e as normas

impostas por esta são prejudiciais para a atuação profissional dos mesmos. Moraes (2009) realizou um estudo sobre o impacto da assistência técnica dos médicos peritos nos processos judiciais contra o INSS. Afirmando que a atuação positiva dos profissionais periciais trouxe diversos ganhos econômicos para a instituição a partir dos impactos positivos nas ações movidas contra a instituição. Outro estudioso Teixeira Júnior (2009), afirma que, ao analisar o balanceamento das avaliações do programa contra o perfil de desligamento, entre os anos de 2007 e 2008, em Recife, obteve um percentual de 75% de retorno para a atividade já exercida ou para uma atividade diversa. Entendendo assim que, o programa de reabilitação estaria sendo bem-sucedido, pois estaria ingressando os profissionais no mercado de trabalho. Entretanto, há que se destacar que essa análise foca somente no percentual de desligamento do programa, sem se atentar para a qualidade desses processos, a adequação destes à saúde do trabalhador, às necessidades desses usuários e se estaria nos trâmites e objetivos legais previstos pela legislação previdenciária (MAENO; VILELA, 2010).

A perícia médica tem uma supremacia em relação às decisões sobre todo e qualquer benefício do INSS. Essa concepção médico-centrada acaba por trazer um caráter funcionalista e conservador à Saúde do Trabalhador. Acredita-se que na reestruturação das relações de trabalho contemporâneo existiria um posto de trabalho de baixa qualidade “com menor capacidade de desenvolvimento e de difusão de novas tecnologias” (MAENO; VILELA, 2010, p.93). A exemplo, tem o setor de ‘telemarketing’, constituído majoritariamente por mulheres, que ingressaram no mercado de trabalho aos 15 anos e que submetem a um trabalho com esforço repetitivo, de metas e forte controle. Ainda assim, em julho de 2008, o Ministério da Justiça encabeçou a promulgação da Lei nº 6.523, que fixa novas normas para o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC). Dentre elas, a regulamentação do tempo de espera do consumidor no atendimento. A adoção dessa medida, mas não só, destaca a perversidade do sistema capitalista no trato dado aos trabalhadores, principalmente no que tange a saúde dos mesmos.

Muitas das normas instituídas em conjunto com o governo, com os movimentos sindicais e com o setor empresarial, da categoria de teleatendimento, mas não só, não são cumpridas e não há nenhuma vigilância. Assim sendo, mesmo que o manual do Programa de Reabilitação descreva o mesmo como um processo complexo, que compreende a importância de se considerar a integração do trabalhador com o meio,

seja ele físico, social, cultural e familiar objetivando a garantia dos direitos básicos e identificando possíveis barreiras no reingresso desse trabalhador, a complexidade do sistema capitalista impede este de se realizar plenamente.

A falta de articulação entre as políticas que compõem a Seguridade Social, mas não só, tende a ser um fator determinante para construir o programa de reabilitação enquanto uma política pública e para garantir a reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Esse processo de reinserção, depende de algumas variáveis, como: a qualidade dos cuidados terapêuticos, o apoio social e familiar, as condições da política de assistência e saúde, intervenção interdisciplinar que compreende o físico e o psicossocial, afastamento do posto de trabalho pelo tempo necessário, dentre outros. Maeno e Vilela (2010) fornecem esse trabalhador hipotético como exemplo da importância e das possibilidades que uma intervenção terapêutica compreende não só o setor da Saúde, mas como a política de previdência e assistência.

Toma-se como exemplo hipotético um trabalhador de 32 anos do setor metalúrgico que, em um acidente do trabalho, sofre uma fratura exposta em uma das pernas e é atendido em um serviço de urgência. Recebe os primeiros cuidados e, por falta de vagas no hospital, aguarda alguns dias para ser operado, o que torna as suas oportunidades de plena recuperação menores. Após a intervenção cirúrgica, preconiza-se a manutenção de cuidados e procedimentos de uma equipe multiprofissional, escassa no sistema de saúde, seja público ou privado. A recuperação desse paciente depende da gravidade da lesão, do acesso adequado à assistência, de eventuais intercorrências clínicas, da qualidade da assistência, do vínculo empregatício, da existência de cobertura previdenciária que viabilize o seu sustento durante o período em que não estiver em condições de retornar ao trabalho, do respeito ao direito legal que garante a manutenção do vínculo empregatício até um ano após o retorno ao trabalho (BRASIL, 1991), de suporte familiar e psicossocial que lhe garantam apoio no processo de recuperação. Caso tenha sequelas, por menores que sejam, a sua funcionalidade pode estar comprometida, dependendo da natureza de sua atividade laboral na empresa. Na impossibilidade de retornar à sua atividade laboral de origem, a sua recolocação depende da variedade de postos de trabalho oferecidos pela empresa, do acolhimento apropriado, das mudanças necessárias nos vários aspectos do trabalho e, sobretudo, de uma política e um programa definido com o objetivo de se ampliar as suas possibilidades de reinserção, de forma acordada entre reabilitando, empresa, demais trabalhadores e órgãos governamentais (*IDEM*, p.93).

Grande parte de todo o processo de reabilitação encontra-se nas mãos do médico. A partir das ações deste, tem-se a emissão do atestado que certifique o tempo necessário para o afastamento do trabalhador, quais atividades ele poderá fazer ou que não poderá fazer, o diagnóstico – se é permanente ou não. O perito do INSS precisa se atentar, para além dessas questões, para a existência ou não de incapacidade para conceder o benefício como também para que o tipo de benefício a



ser concedido. Em momentos posteriores, será o médico perito que decidirá encaminhar ou não o usuário para o programa de reabilitação ou pelo fim do benefício ou pela aposentadoria por invalidez.

A base critério utilizado para a compressão do critério de invalidez da previdência se intersecciona com a da saúde. Ambas utilizam a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) e pela Classificação Internacional de Doenças (CID-10) para que assim haja um entendimento mais abrangente e preciso sobre as condições de saúde e doença que vivência o indivíduo, considerando o meio ambiente físico e social, as relações interpessoais, as legislações e os serviços de rede disponíveis.

A adoção dessa classificação trouxe ao assistente social do INSS a possibilidade de enfrentar o modelo biomédico por intermédio das avaliações sociais, obrigatórias em benefícios como o BPC e para aposentadoria especial da pessoa com deficiência, redimensionando a “incapacidade funcional desfocada da avaliação centrada na limitação física do trabalhador após o adoecimento”. Além de favorecer uma intersectorialidade entre os profissionais e entre as políticas sociais integrantes da rede de atendimento à saúde do trabalhador (FLÔRES; WÜNSCH, 2020, p. 167).

O retorno ao trabalho, das pessoas afastadas por acidentes ou problemas de saúde, precisa ser permeado por alguns pilares básicos, como: o contexto, as características, a cultura organizacional que envolve esse posto de trabalho, dentre outras questões. Somando-se a esses, os direitos sociais deste trabalhador. Para tal, voltamos a destacar a importância da articulação entre os órgãos da Saúde, Previdência, Assistência e do Trabalho. No que tange a política de saúde, é o SUS que viabiliza a vigilância em saúde do trabalhador, que integra áreas como: vigilância sanitária, vigilância epidemiológica e serviços de atenção à saúde. Este atua de forma sistemática e gradual para detectar, conhecer, pesquisar e analisar os fatores que determinam e condicionam o processo de saúde-doença dos trabalhadores, compreendendo os aspectos tecnológicos, sociais e epidemiológicos para identificar e avaliar e buscar métodos de amenização ou eliminação. Um marco importante é a criação da Rede de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST) criada com o objetivo de propagar ações focadas na saúde do trabalhador pela rede assistencial e de vigilância, composto por centro de referências multidisciplinares que buscam o “desenvolvimento de planos locais e regionais, normas e procedimentos, indicadores, programas de capacitação e articulação intersectorial” (MAENO; VILELA, 2010, p. 95).

Podemos perceber que a necessidade de articulação com as demais políticas sociais se torna cada vez mais complexa com o avanço das medidas neoliberais, pelo ajuste fiscal e corte de recursos, como destacado no final do capítulo anterior. A qualificação e a reinserção do trabalhador nos postos de trabalho ou no mercado de trabalho implica numa necessidade de rede de proteção. Há que se destacar que a instituição acaba por dificultar a intersetorialidade entre os profissionais ao inserir, a partir do programa Reabilita, o termo Orientador Profissional (OP) que é um termo genérico<sup>28</sup> e inclui todos os profissionais que vão trabalhar na reabilitação, menos o perito. Esse termo não isenta o profissional da sua responsabilidade técnica, entretanto acaba por inseri-lo em uma lógica alienante produzida pelo próprio sistema capitalista, favorecendo um modelo de reabilitação funcionalista e sendo vista pelos técnicos que atuam na área como uma “estratégia de sobrevivência do atendimento, diante da carência desordenada das diversas categorias profissionais dos serviços” (SCARANELLO, 2006 *apud* FLÔRES; WÜNSCH, 2020, p.168).

A intersetorialidade profissional e das políticas sociais, não se apresenta de forma dada no ambiente institucional. Precisando assim ter uma busca dos profissionais que atuam na instituição para levantar-se um debate crítico sobre a temática da saúde do trabalho nos moldes previdenciários e de propostas de uma construção de política de seguridade social ampliada. Tal debate apresenta-se de forma legal por meio do Decreto 8.725/2016 que estabelece “os serviços e as ações da Rede Intersetorial de Reabilitação Integral, que observam a interdisciplinaridade, ampliando participação da sociedade civil e o controle social” (*IDEM*, p. 170). Entretanto, essas propostas se dão em meio a um cenário adverso, onde a burocratização via normas da instituição dificulta o acesso do trabalhador ao programa de reabilitação e as outras políticas públicas. Mas não só, a falta de recursos humanos – o INSS não realiza concurso público desde 2015, possuindo atualmente um déficit de mais de 21 mil servidores<sup>29</sup> – físicos e materiais tendem a tornar o serviço deficitário e prolongar o tempo de acesso dos usuários às políticas. O programa de reabilitação,

---

<sup>28</sup> Sobre esse termo, Pereira e Almeida (2019) afirmam que a constituição dos cargos genéricos constitui um processo de precarização das formas de trabalho ao não se remeter a nenhuma profissão específica objetivando o nivelamento dos profissionais para assim se encaixar em modelos de gestão diversos para que atuem nas políticas sociais. Tal uso apresenta uma “articulação entre os processos de contrarreforma do Estado e reestruturação produtiva” e apresentam uma tendência do capital em construir um trabalhador polivalente “ia desregulamentação dos direitos profissionais e alterações no conteúdo das profissões” (PEREIRA; ALMEIDA, 2019, p.9).

<sup>29</sup> Informação disponível em: < <https://blogs.correiobraziliense.com.br/papodeconcurseiro/com-deficit-de-21-mil-funcionarios-inss-preve-novo-concurso-so-em-2022/>>. Acessado em: 21 de marc. 2021.

por exemplo, não está presente em todas as agências do INSS e muitas agências possuem equipes reduzidas.

A proteção social, como já analisada anteriormente, historicamente se desenvolveu no país de forma fragmentada, longe de um modelo universal e integrado acabando por dificultar ações intrainstitucionais e intersetoriais efetivas. Endossando o trabalho interdisciplinar, poderia modificar-se a racionalidade técnico-científica baseada em trabalhos hierarquizados, introduzindo um trabalho que atendesse a demanda dos trabalhadores de forma integrada, construindo assim possibilidades de garantia da proteção social. Há algumas instituições que poderiam potencializar ações a favor dos trabalhadores, se trabalhassem de forma integrada, como: o Sistema Nacional de Emprego (SINE), o Centro Estadual de Referência em Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (CEREST), a Comissão Intersectorial de Saúde do Trabalhador e a Secretária do Trabalho efetivas, além das políticas pilares da seguridade social, a saúde e a assistência.

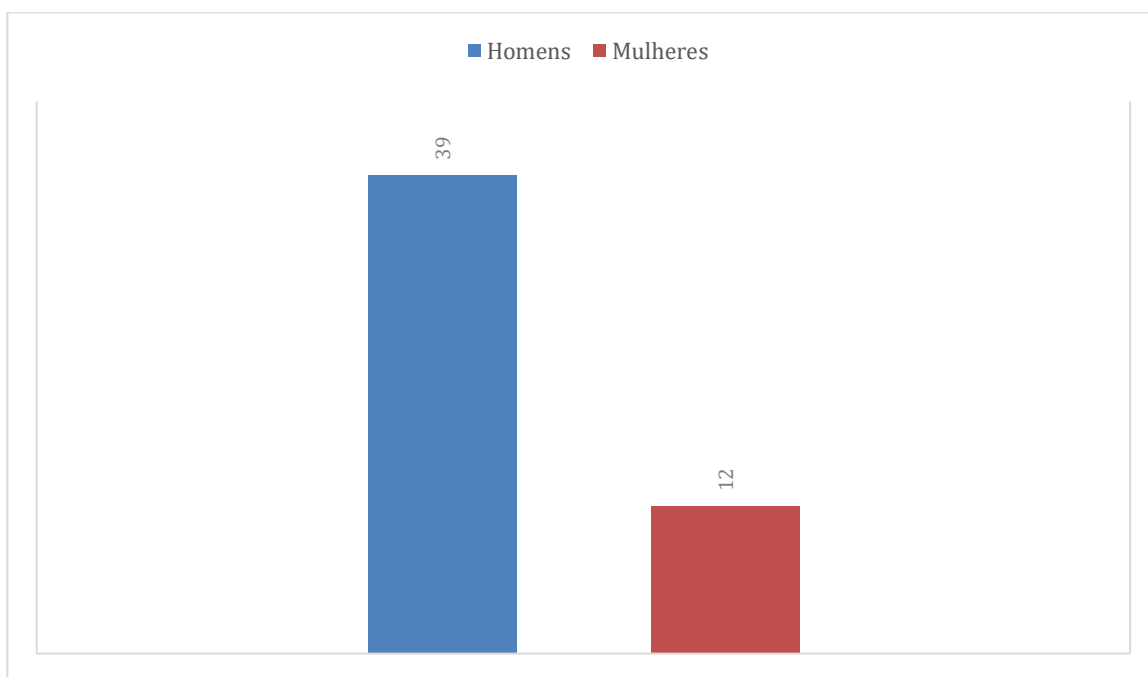
### 3.1. Reabilitação Profissional: APS de Irajá – Rio de Janeiro

O INSS possui, atualmente, 1500 agências espalhadas por todo país. Dentre essas existem as que realizam atendimento de demandas judiciais, com o objetivo de cumprir todas as “decisões judiciais no prazo estabelecido” (INSS, 2018). Porém, essas agências não realizam nenhum tipo de atendimento ao público. Outro tipo de agência é a de acordos internacionais que “trabalham exclusivamente com requerimentos de benefícios de cidadãos estrangeiros” (INSS, 2018).

No estado do Rio de Janeiro, especificamente, o INSS conta com seis Gerências Executivas (GEx). São elas: Campo dos Goytacazes, Duque de Caxias, Niterói, Petrópolis, Rio de Janeiro (subdivida na gerência Norte e Centro) e Volta Redonda. Os dados relatados neste trabalho foram coletados a partir das experiências vivenciadas durante o cumprimento do estágio curricular obrigatório para a graduação em Serviço Social. Para a construção desse tópico foram utilizados os instrumentos avaliativos pré-requisitos para a conclusão do curso: diário de campo, análises da instituição, caracterização do perfil do usuário e o projeto de intervenção.

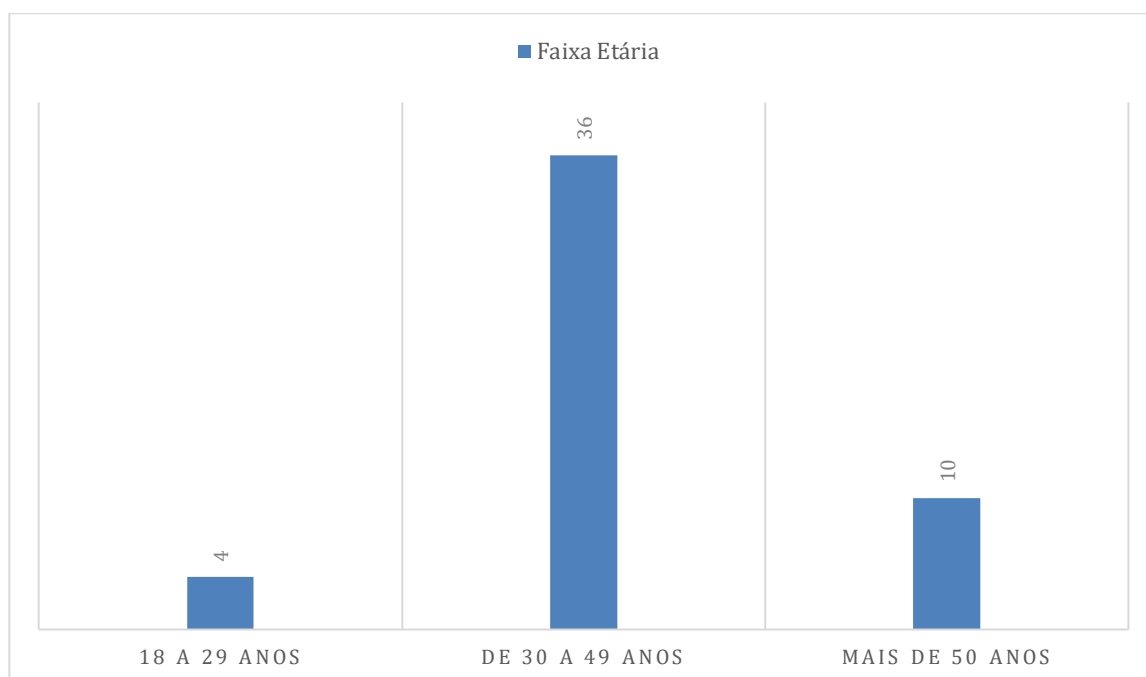
No período de maio/2019 a junho/2019 foram analisados 51 prontuários disponibilizados pelos servidores da instituição<sup>30</sup>. Durante a análise dessas informações, constatou-se uma prévia do perfil do usuário atendido pelo programa de reabilitação da agência de Irajá. Grande parcela dos usuários são do sexo masculino (gráfico 1), tendo entre 30 e 49 anos (gráfico 2) e com ensino médio completo (gráfico 3). A menor inserção das mulheres na política de previdência deve-se ao fato destas estarem inseridas em trabalhos que “geram menor tempo de contribuição, pagam aposentadorias de menor valor e impõem limites mínimos de idade”, as tornando um perfil de beneficiário precário (MATIJASCIC, 2016, p.7).

**Gráfico 1 - Sexo – APS de Irajá- maio/junho - 2019**

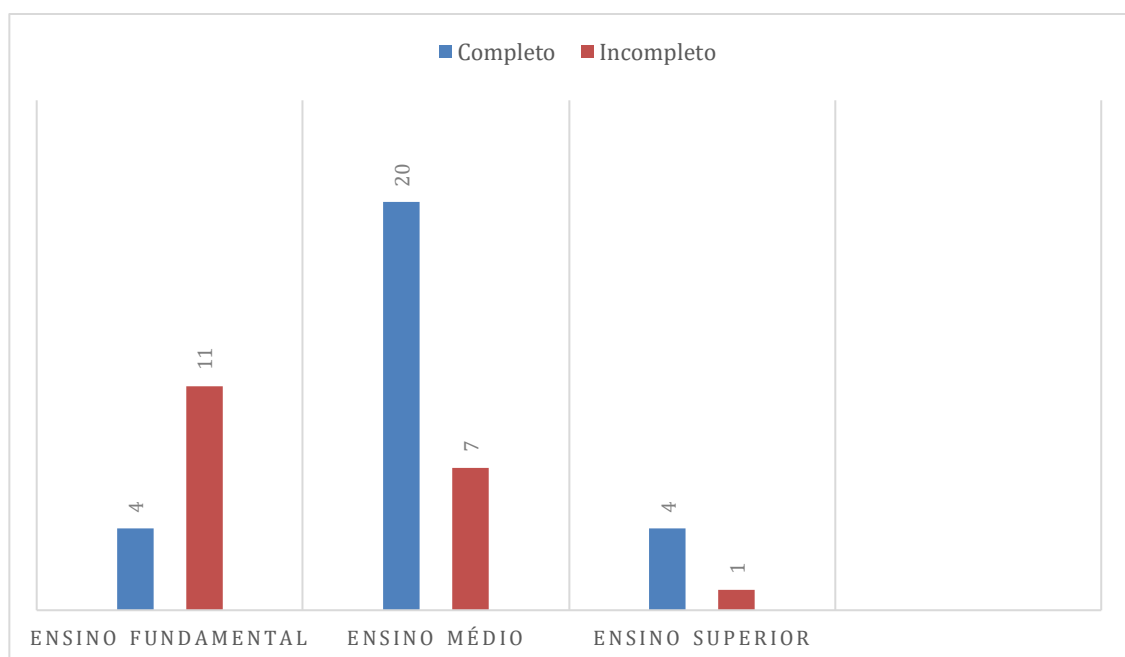


(informações retiradas a partir da leitura dos prontuários da APS)

<sup>30</sup> Todos os dados e as informações aqui contidos foram disponibilizados pelo Serviço Social da Agência do INSS de Irajá objetivando a confecção do trabalho avaliativo da disciplina de Orientação e Treinamento Profissional que consistia a construção de um perfil do usuário atendido na agência e que aqui foram apresentadas como sistematização de estágio.

**Gráfico II - Faixa Etária - APS de Irajá- maio/junho, 2019**

(informações retiradas a partir da leitura dos prontuários da APS)

**Gráfico III - Nível de Escolaridade – maio/junho -2019**

(informações retiradas a partir da leitura dos prontuários da APS)

Entretanto, em um estudo realizado pelo IPEA (2016), observou-se que as mulheres são maioria na distribuição de contribuintes e não contribuintes em condições como: empregadas domésticas e como “outros contribuintes” do RGPS nos

anos de 1995, 2005 e 2014. A partir dos prontuários analisados, constatou-se que as mulheres se encontram em sua maioria em funções de cuidado e de serviço.

**Tabela 1 - Função e nível de escolaridade das mulheres – APS Irajá – maio/junho - 2019**

Função	Nível de Escolaridade
Auxiliar de Saúde Bucal	Fundamental Completo
Operadora de Telemarketing	Ensino Médio Incompleto
Não consta	Superior Completo
Técnica de Enfermagem	Ensino Médio Técnico
Manicure	Não contém
Auxiliar de Serviços Gerais	Ensino Fundamental Completo
Auxiliar de Serviços Gerais	Ensino Médio Incompleto
Técnica em Enfermagem	Ensino Médio Completo
Não consta	Não Contém
Auxiliar de Enfermagem	Ensino Médio Completo
Auxiliar de Serviços Gerais	Ensino Fundamental Incompleto
Balconista de Medicamento	Ensino Médio Completo

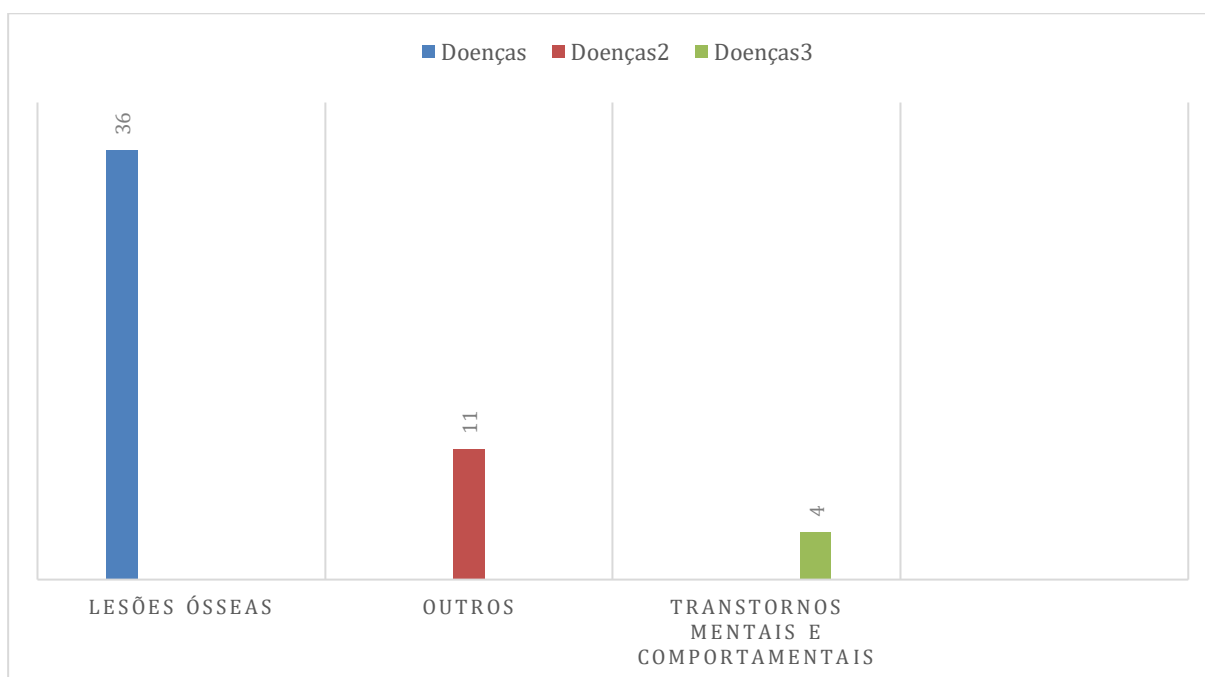
Mesmo que esse quantitativo não dê para traçar o perfil predominante das mulheres no serviço de reabilitação profissional, tentaremos, por meio dele, ter uma pequena dimensão das características principais desse público. A grande maioria das mulheres que contribuem para a previdência são servidoras (59,4%) ou doméstica (89,1%) com uma variação de rendimento entre 1 e 1,5 salários-mínimos, segundo dados de 2014 do Ipea. Observa-se que ao longo dos anos as mulheres têm avançado nas condições salariais e de emprego, melhorando assim a porcentagem de contribuições comparada aos homens.

As mulheres são maioria entre os trabalhadores com ensino superior completo no país e representavam 59% dos 9,8 milhões profissionais com esse nível de escolaridade e trabalho com carteira assinada em 2016. Mesmo assim, a remuneração média dos homens com ensino superior completo era de R\$7.537,27, e

as mulheres recebiam R \$4.803,77, ou seja, 36% a menos (JORNAL EXTRA, 2018). A questão de gênero é estrutural no capitalismo, entretanto, com a chegada da pandemia de 2020 estima-se que a situação das mulheres no mercado de trabalho piorou drasticamente. De acordo com o Ipea, se comparar o primeiro trimestre de 2020 com o de 2019, nota-se a queda de 7,9 percentual de mulheres no mercado de trabalho. As mulheres também são a maioria nas taxas de subutilização, representando uma porcentagem de 36% do terceiro trimestre de 2020, impactando assim sua inserção na política de previdência.

A maioria dos usuários (gráfico 4) entraram em benefício por conta de problemas ósseos, que vão desde a amputação no pé por conta de diabetes até por esforço repetitivo. Uma possível explicação é o fato de se ter uma grande concentração de usuários no setor terciário (vendedor, operador de 'telemarketing', vigilante, motorista de ônibus, auxiliar de serviços gerais). No Formulário de Avaliação de Reabilitação Profissional (FARP) encontra-se o histórico de afastamento do trabalhador. É nesse documento que o trabalhador relata todo processo que o fez se acidentar ou ficar doente e a maioria dos relatos possui traços parecidos. Como: horas de trabalho ininterruptas, muito tempo na mesma posição ou fazendo a mesma atividade, dentre outros.

**Gráfico IV - Motivos clínicos do afastam dos postos de trabalho – APS Irajá – maio/junho -2019**



(informações retiradas a partir da leitura dos prontuários da APS)

Um dos quesitos que nos parece fundamental para o programa ser bem-sucedido é que os trabalhadores lesionados tenham assistência à saúde e a outras políticas públicas. Além disso, é preciso “criar ações mais amplas capazes de interferir na fonte causadora dos males da saúde”. As alterações ocorridas no mundo do trabalho têm impactado fortemente a saúde do trabalhador. Percebe-se um aumento de doenças relacionadas ao trabalho, como, por exemplo, a Lesões por Esforço Repetitivo (LER), diversas enfermidades que são incluídas no grupo de Doença Osteo muscular relacionada ao Trabalho (DORT), desgaste mental, entre outras (LOURENÇO; BERTANI, 2010,p.2).

De acordo com dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde, entre 2007 e 2016 o país registrou 67.599 casos de LER e DORT, um crescimento de 184% nesse período. O estudo ainda revela que tais doenças atingem em grande maioria as mulheres (51,7%), entre 40 e 49 anos (33,6%) e com ensino médio completo (32,7%). Sendo a Região Sudeste (58,4%) a região do país com mais casos registrados. A ocorrência foi maior em profissionais do comércio, alimentação, transporte, serviços de limpeza e da indústria<sup>31</sup>. Já para as doenças psíquicas, entre 2006 e 2017 foram registrados no Sistema de Informações de Agravos de Notificação (SINAN) 8.474 casos de transtornos mentais relacionados ao trabalho. As mulheres representam a maioria dos casos (59,7%) com uma faixa de idade entre 30 e 49 anos (66%), branca (44,7%), de nível médio (47,1%) e com trabalho formal (89,3%) na área de administração (22,5%). A principal diferença entre o perfil masculino e o feminino é a ocupação. A maioria dos homens que apresentam doenças psíquicas trabalham na indústria (34,5%). Os homens também são maioria em casos de afastamento do local de trabalho (75%) e deve-se destacar que em ambos os sexos, pouco mais da metade dos trabalhadores tiveram a CAT emitida – 49% das mulheres e 51% dos homens. O diagnóstico mais encontrado é de reação ao “estresse” grave e transtorno de adaptação (47%). A maiores notificações de trabalhadores formais não deve pressupor que os trabalhadores informais possuem melhores condições de trabalho por isso adoecem menos, mas deve-se evidenciar a diferença de cobertura e a falta de acesso destes últimos à rede de proteção. E a 65% notificados ao SINAN foram

---

<sup>31</sup> Informações disponíveis em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2019/05/70-mil-casos-lesoes-esforco-repetitivo/>>. Acesso em: 22 de mar. 2021.



encaminhados para um Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) ou qualquer outro serviço especializado.

Não é possível fazer comparações de gênero para cada ocupação. Mas são evidentes muitos aspectos importantes para a compreensão: em mulheres, o estresse pós-traumático é o de maior contribuição de casos entre cobradoras de ônibus, operadoras de *telemarketing*, operárias e o grupo de enfermagem. Os transtornos do humor aparecem com expressiva presença nas notificações de faxineiras, operárias e professoras; entre os homens a maior proporção dos diagnósticos de transtornos pós-traumáticos notificados ocorreu entre motoristas urbanos e rodoviários, seguidos pelos vigilantes, agentes de segurança e penitenciários, gerentes comerciais e carteiros. A menor participação desses diagnósticos foi entre os operários. Para ambos os sexos, revela-se a importância das reações ao estresse ocupacional entre os casos notificados de trabalhadores dos serviços, comércio, transporte, e especialmente as que envolvem a relação com o público, segurança, e o trato com grupos vulneráveis, como aqueles em privação de liberdade. Não é difícil compreender o papel da violência interpessoal na origem desses transtornos. No país, são muito comuns os assaltos no setor de transporte, o que pode afetar os que presenciam e são vítimas. Programas de acolhimento e suporte psicológico para essas vítimas devem estar previstos e disponíveis para uso oportuno, para que se evitem sequelas de maior gravidade e sofrimento dos trabalhadores. Todavia, essa população tem uma subapresentação de trabalhadores informais e pode também estar distorcida em relação àqueles mais mobilizados na busca donexo causal ocupacional (PISAT, 2019, p.3).

A maioria dos usuários (42) entrou para o programa por meio do auxílio-doença. O auxílio-doença é destinado aos contribuintes da previdência que ficaram incapazes para realizar o seu trabalho atual por mais de quinze dias consecutivos.

Art. 59, O auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos (BRASIL, 1991, p.32).

Os primeiros quinze dias do afastamento por motivos de doença são pagos pela empresa. Os outros usuários entraram no programa por meio do auxílio-acidente de trabalho. O auxílio-acidente de trabalho é uma indenização dada ao trabalhador que por algum motivo se lesionou no local de trabalho e por consequência desta tem sua capacidade laboral reduzida impactando na realização da atividade habitualmente exercida. A principal diferença entre os dois benefícios, é que este último dá uma “garantia” ao beneficiário.

Art. 118. O segurado que sofreu acidente do trabalho tem garantida, pelo prazo mínimo de doze meses, a manutenção do seu contrato de trabalho na empresa, após a cessação do auxílio-doença acidentário, independentemente de percepção de auxílio-acidente (BRASIL, 1991, p. 55).

Muitos trabalhadores, por desconhecimento das legislações previdenciárias, acabam inseridos no auxílio-doença erroneamente por não realizarem o registro da

Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), acreditando ser um dever somente da empresa. Calcula-se que apenas 20% dos acidentes de trabalho vivenciados por pequenas e médias empresas são notificados. A falta deste impossibilita a comprovação mediante a perícia médica do ocorrido.

Art. 22. A empresa ou o empregador doméstico deverão comunicar o acidente do trabalho à Previdência Social até o primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência e, em caso de morte, de imediato, à autoridade competente, sob pena de multa variável entre o limite mínimo e o limite máximo do salário de contribuição, sucessivamente aumentada nas reincidências, aplicada e cobrada pela Previdência Social. (Redação dada pela Lei Complementar nº 150, de 2015) (BRASIL, 1991, p.15).

§ 2º Na falta de comunicação por parte da empresa, podem formalizá-la o próprio acidentado, seus dependentes, a entidade sindical competente, o médico que o assistiu ou qualquer autoridade pública, não prevalecendo nestes casos o prazo previsto neste artigo. (BRASIL, 1991, p.15).

Há um elevado número de subnotificações e sub-registros dessas informações, já que os dados estatísticos não abrangem os trabalhadores informais, os de regime estatutário e os trabalhadores autônomos. Soma-se a isso, a desestruturação do sistema pericial brasileiro, que apresenta “mostra baixa sensibilidade e pouca vontade política para captar os vários tipos de adoecimentos ocupacionais previstos na legislação” (DIEESE, 2016, p.3).

Em uma análise feita pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) (2016), de acordo com dados informados pelo IBGE em 2013, aponta-se que para cada acidente de trabalho registrado pelo sistema da Previdência Social, há quase sete acidentes não declarados. Essa subdeclaração tem um forte peso político e cultural ao representar interesses políticos e econômicos impedindo que tais problemas sejam identificados pelas políticas públicas, para que haja ações de combate e punição de empresas e organizações em que há um grande número de acidentes. Outro ponto que contribui para a falta de notificação é que o cálculo do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) é a base do cálculo feito para o Seguro de Acidente de Trabalho (SAT), onde quanto mais acidente de trabalho mais a empresa terá que contribuir para o SAT.

A concessão do auxílio-doença aumentou em 6% em 2018, ao comparar com o ano de 2017. Esse tempo “a mais” afastado do mercado de trabalho acarreta diversas dificuldades na vida desse trabalhador, que agora possui uma restrição laboral. Quando o mesmo receber alta do INSS, se encontrará em um limbo. O usuário perderá seu emprego fixo, pois no Brasil as empresas não são obrigadas a realocar

esse empregado, muitas vezes estará com outros problemas de saúde e terá dificuldade para reingressar para o mercado por conta da sua idade, pelo tempo que ficou afastado e suas novas limitações. Assim esse público irá compor o que Marx (1998) chama de superpopulação relativa estagnada, pois dificilmente conseguirão um emprego fixo e perambularão por empregos informais e temporários.

Isso pode ser observado com a fala de um segurado do INSS de 52 anos ao Jornal Extra publicado em 9 de setembro de 2018:

[...] Estou numa situação difícil, pois a empresas não me aceita de doente, e o INSS afirma que estou apto ao trabalho. Estou num limbo e não vejo saída. Procurei um advogado, e ele me orientou a ir à Justiça, pois a maior prova de que não tenho condições de trabalhar é o laudo do próprio médico da empresa, que me barrou quando ganhei a alta do INSS (FERREIRA, p.21, 2018).

A reabilitação profissional possui um duplo papel: o de reduzir o tempo que os usuários ficaram em benefício e o de reduzir as desvantagens produzidas pela incapacidade ajudando na superação desta a partir de uma (re)educação e (re) adaptação. Entretanto, a realidade vivenciada na APS de Irajá demonstrou que um percentual significativo dos usuários do programa estão a bastante tempo afastados dos seus postos de trabalho. Existem três informações no prontuário que auxiliam nessa percepção: a DIB, que é a Data de Início de Benéfico, a data da elegibilidade, que é preenchida pelo perito médico na folha de evolução e diz respeito à segunda perícia a qual o usuário passa durante o processo do programa de reabilitação e que o perito confere a sua aptidão para participar do mesmo, e a data de apresentação, que se refere ao dia em que o usuário agendou a sua avaliação inicial no setor.

Observando essas três informações, foi percebido que em média os usuários esperam 12 meses para conseguir dar início ao programa de reabilitação. O maior tempo de espera coletado foi o de 39 meses. Na tabela 1, encontram-se os usuários com o tempo de espera superior a 12 meses. Os usuários que estão com mais de 12 meses em tempo de espera (esse tempo refere-se a fila de esperar para iniciar o programa de reabilitação e diferencia-se do tempo em benefício) estão a mais de 2 anos em benefício. Outro ponto analisado é que a maioria desses usuários se encontravam funções do terceiro setor e que as principais doenças que esses perfis possuem são: distúrbios psiquiátricos e/ou lesões ósseas. Dentre esses quinze usuários, apenas três estão em benefício por acidente de trabalho. A descaracterização do processo saúde-doença, como já descrito aqui, faz com que os

outros usuários não acessem plenamente seus direitos porque se entende que suas doenças advieram de um ato ocorrido durante um dia específico de trabalho, e não pela superexploração do trabalho que com certeza acarretou o afastamento desses trabalhadores dos seus postos de trabalho.

**Tabela II – Informações sobre o tempo de espera, função original, idade atual, tempo em benefício e grau de instrução dos usuários da APS de Irajá – maio./junho - 2019**

Tempo de Espera	Função Original	Idade atual	Tempo em Benefício	Grau de Instrução
1 ano e 8 meses	Vigilante	36 anos	3 anos e 5 meses	Ensino Médio Completo
1 ano e 9 meses	Motoboy	46 anos	4 anos e 5 meses	Ensino Médio Completo
1 ano e 8 meses	Copeiro	28 anos	7 anos e 2 meses	Ensino Fundamental
1 ano e 4 meses	Auxiliar de Produção Gráfica	48 anos	5 anos e 1 mês	Ensino Médio
1 ano e 2 meses	Manicure	29 anos	4 anos e 5 meses	Não consta a informação
1 ano e 5 meses	Deposista	37 anos	5 anos e 10 meses	Ensino Fundamental Incompleto
1 ano e 6 meses	Encanador	45 anos	6 anos e 10 meses	Não consta a informação
3 anos e 3 meses	Estoquista	35 anos	8 anos	Ensino Médio Completo
1 ano e 5 meses	Eletricista	50 anos	7 anos e 3 meses	Ensino Médio Completo
2 anos e 4 meses	Não consta a informação	37 anos	3 anos e 3 meses	Não consta a informação
1 ano e 3 meses	Carpinteiro	44 anos	6 anos e 1 mês	Não consta a informação
1 ano e 10 meses	Motorista de ônibus	48 anos	5 anos e 3 meses	Ensino Médio Completo
1 ano e 4 meses	Servente de Limpeza	48 anos	7 anos e 1 mês	Ensino Fundamental Incompleto
1 ano e 7 meses	Técnico de Mecânica	44 anos	4 anos	Ensino Técnico Médio

1 ano e 1 mês	Auxiliar de operação	31 anos	1 ano e 2 meses	Ensino Médio Completo
---------------	----------------------	---------	-----------------	-----------------------

(Informações retiradas a partir da leitura dos prontuários da APS de Irajá)

Um exemplo destacado por Lourenço e Bertani (2010) esclarece como funciona a dinâmica do programa de reabilitação e como a falta de articulação entre as políticas públicas acabam por impactar fortemente a recuperação e a (re)habilitação dos trabalhadores.

A história ocupacional de uma trabalhadora entrevistada é revelada na Carteira de Trabalho, com 28 anos de contribuição, o que hoje tem se tornado cada vez mais raro, sendo mais de 20 anos na função de chanfradeira. Essa atividade é desenvolvida em Fábricas de Calçados e exige o movimento de pinça dos dedos das mãos para segurar a peça de couro a ser chanfrada na máquina, além da regulação constante do maquinário. Quanto à situação de saúde, a entrevistada diz que desenvolveu, primeiramente, um problema de coluna, em decorrência dos dez anos que trabalhou (chanfrando) em pé e na esteira mecânica, portanto, o seu ritmo de trabalho tinha que acompanhar o da linha de produção, definido pelo chefe daquela seção. A trabalhadora conta que o esforço repetitivo, o ritmo, o fato de trabalhar em pé e virar (o corpo) para pegar as peças na esteira, lhe desencadeou um problema na coluna, chegando a ficar oito meses afastada pelo INSS, mas não foi feita a CAT [Comunicação de Acidentes de Trabalho]. Conta que, pouco tempo após o seu retorno do afastamento médico ao trabalho, foi demitida. Mas como ela menciona, havia se especializado na função de chanfrar e, inclusive era a responsável pelas amostras (“[...] sempre que faz amostras tem que ter mais atenção porque não pode ter um defeitinho”), o que a favoreceu em conseguir outro emprego, embora já não tivesse mais a saúde de antes. A trabalhadora fala que passou a sentir fortes dores nos ombros e por isso os afastamentos do trabalho começaram a ser constantes e sempre que voltava ao serviço era demitida. Assim começou a fazer maior esforço e a tomar medicamentos para não demonstrar a dor. No último emprego, em que permaneceu sete anos, explica que, às vezes, ia ao banheiro para chorar de dor. Diz também que sempre que procurava atendimento médico, estes a orientavam a deixar aquela atividade, mas nunca foi feita a abertura de CAT e que ela não deixou de trabalhar por questões de sobrevivência. Aos poucos, começou a ter problemas de estômago, acha que foi em decorrência do excesso de anti-inflamatórios e analgésicos; de insônia, devido à dor que se intensificava a noite (segundo ela, não tinha “lado para dormir”, pois os ombros doíam); de humor, uma vez que já levantava sentindo o incômodo do problema, especialmente nos braços e nas mãos que “formigavam e ficavam pesados”; o que culminou perda de movimentos das mãos. O ortopedista, que vinha cuidando do seu estado de saúde, disse-lhe que ela estava com tendinite crônica e que não tinha muita coisa a fazer. Encaminhou-a, então, para o reumatologista, que, segundo a trabalhadora, diagnosticou fibromialgia. Assim, o seu problema passou a ser visto como uma doença reumática. Teve alta do afastamento pelo INSS, foi demitida, e além do problema de saúde passou a enfrentar sérios problemas econômicos (LOURENÇO; BERTANI, 2010, p. 13-14).

Esse relato demonstra a dificuldade das empresas, e até mesmo do próprio INSS, em reconhecer as doenças relacionadas ao trabalho. Diversos usuários, que passaram pela reabilitação da APS de Irajá, relataram a dificuldade em conversas com

os padrões sobre os seus problemas de saúde e que ao retornarem para o trabalho após muito tempo afastados acabaram sendo demitidos. Outros, informavam que muitas vezes recebiam alta da perícia médica do INSS e ao retornarem ao trabalho eram negados pelo médico da empresa. Ficando em um limbo, precisando retornar para a Previdência ou procurar empregos abaixo da qualificação deste para conseguir sobreviver. Possivelmente, esses trabalhadores se inserem no campo do trabalho informal, que historicamente constitui forte presença no mercado de trabalho no Brasil. Nos últimos anos, face ao processo de precarização das relações de trabalho e intensas contrarreformas trabalhistas, o âmbito da informalidade tem se ampliado drasticamente no Brasil. A exemplo, em um período de oito anos, o percentual de trabalhadores que possuem sua principal fonte de renda em serviços de transporte de aplicativo, como Uber, 99, IFood, Rappi saltou em 137,6%, alcançando 1 milhão em 2019. A informalidade no país bateu o recorde de 41,1% em 2019 e de acordo com o IBGE 52% dos trabalhadores de aplicativos têm entre 30 e 49 anos. O aumento do que ficou conhecido como “uberização” tende a aumentar a precarização do trabalho, já que esses profissionais passam a custear todo o processo de trabalho (manutenção do veículo, aparelho celular) e oferta uma falsa sensação de autonomia, entretendo há diversas penalidades ao motorista caso ele recuse um número grande de corridas, recebe avaliações ruins, demore a chegar ao local de embarque, dentre outros. Além disso, muitos desses acabam não conseguindo contribuir para a previdência por contarem com uma renda menor, às vezes, que um salário-mínimo<sup>32</sup>.

Na atual condição de reestruturação produtiva, onde o capital passa a exigir relações “informais, autônomas, domiciliares, marcadas pelas novas tecnologias, subemprego e desemprego” (LOURENÇO; BERTANI, 2010, p.2), somada aos novos enfoques administrativos empresariais baseado na competitividade e no cumprimento de metas, geram pressões e sobrecarga aos trabalhadores levando a diversas doenças que misturadas aos problemas pessoais e sociais dificultam a identificação do que foi “produzido pelo ou no trabalho” (*IDEM*, p. 2). Nessa mesma linha, ainda há a política governamental que, sobre a orientação neoliberal, cede à pressão do capital para redução dos direitos sociais e pela flexibilização dos direitos trabalhistas, dificultando assim o acesso da população às políticas públicas.

---

<sup>32</sup> Informações disponíveis em: < <https://summitmobilidade.estadao.com.br/compartilhando-o-caminho/numero-de-motoristas-por-aplicativo-cresce-137-em-8-anos/>>. Acesso em 22 de mar. 2021.

Todas as observações destacadas em tópicos anteriores corroboram para a prerrogativa de que as medidas econômicas neoliberais e o “processo de acumulação e valorização do capital” tendem a destroçar as políticas sociais e, por consequência, impactam negativamente na vida dos trabalhadores. Durante o período de estágio observou-se um grande número de trabalhadores que por motivos externos, como: dificuldades de acessar a rede de proteção, desconhecimento das leis e dos direitos, falta de recursos, erros médicos ou administrativo, dentre outros, permaneceram afastados dos seus postos de trabalho por mais tempo do que o necessário, acrescentando assim ao quadro clínico outras doenças por conta das condições de vida adversas. O programa de reabilitação profissional exige um conjunto de políticas sociais e econômicas que objetivem a “redução do risco de doenças e de outros agravos, além de serviços e ações que possam promover, proteger e recuperar a saúde”. Não só, o programa ainda demanda políticas educacionais que consigam promover uma requalificação necessária para que esse “reabilitado” possa sair do benefício direto para um posto de trabalho e não compor o exército de massa sobrando (*IDEM*, p.3).

### **Considerações Finais**

Neste trabalho buscou-se abordar, de forma introdutória, as contradições do sistema capitalista que tem como central a categoria trabalho, destacando-se a peculiaridade da formação social brasileira e como as transformações sociais, econômicas e políticas do trabalho consubstanciam-se em nossas terras. Compreendemos que o projeto capitalista, que tem como configuração contemporânea a via neoliberal, tem como um de seus principais objetivos o processo de desmonte das políticas sociais, acabando por impactar a vida dos trabalhadores de diversas formas.

Em nossa experiência de estágio – base dessa monografia – percebemos, quando da construção do perfil do usuário que dos 51 (cinquenta e um) prontuários analisados, pelo menos 15 (quinze) deles estavam há mais de três anos em benefício e além deles existiam pelo menos mais quatro usuários que estavam a mais de sete anos afastados, alguns chegando a completar dez anos. A partir dessa informação e

levando-se em conta que no Brasil, em 2020, 12,2%<sup>33</sup> da população encontrava-se sem ocupação, foi considerado de extrema importância analisar como o Programa de Reabilitação Profissional, em um contexto de retomada acelerada da agenda neoliberal no país, impacta a vida dos trabalhadores. Destacando como, ao longo do processo histórico brasileiro, vários projetos políticos foram redefinindo a política previdenciária e enfatizando como os últimos projetos governamentais – de caráter conservador, reacionário e autoritário – reforçam políticas sociais deficitárias e implementam um movimento de inflexão das políticas públicas brasileiras.

A ascensão de governos antidemocráticos, a partir de 2016, apresenta um conjunto de “reformas institucionais — derrotadas sistematicamente nas quatro últimas eleições presidenciais — que desconstituem o padrão de políticas públicas conformado desde a transição da ditadura militar” anos (POCHMANN, 2017, p. 319). Tais mudanças apresentam um retrocesso do conjunto de direitos conquistados historicamente pela classe trabalhadora ao longo dos anos.

Durante a construção do perfil do usuário e a partir das observações feitas durante o período de estágio, percebeu-se que muitos usuários tendem a ficar bastante tempo no trâmite do programa. Entendemos que esse tempo pode causar malefícios a vida do usuário, pois ele encontrará dificuldades em se reinserir no mercado de trabalho, não só pelo tempo ocioso, mas pelo estado de saúde (já que o mesmo afastou-se por motivos de doenças) e, também, porque o programa irá proporcioná-lo apenas um curso de profissionalização, no qual a maioria é voltado para atividades informais, como: *pizzaiolo*, maquiadora, cabeleireira, bases de confeitaria, dentre outros similares. Entende-se que a burocratização e o engessamento da instituição somados à falta de socialização podem levar os usuários a caírem no trabalho informal, e, conseqüentemente, pode acabar por integrar a superpopulação relativa estagnada.

Cumpra, assim, destacar que a Seguridade Social passa por uma destruição consistente – a exemplo, tem-se a desvinculação da receita de todas as áreas que a compõe – desde 1990, permitindo que o governo lide com as questões que mais o interesse. Aos grandes empresários – que fazem *lobby* sobre a previdência privada – é de grande interesse que os serviços públicos sejam ruins e precários, para que haja abertura para a inserção do capital.

---

<sup>33</sup> Informação disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-07/brasil-tem-122-milh%C3%B5es-de-pessoas-sem-trabalho-segundo-ibge>>. Acesso em: 30 de mar.2021.



Dentro desta lógica, encontra-se o Programa de Reabilitação, que como já vimos, tem por objetivo a reinserção do trabalhador no mercado de trabalho com uma nova função. Entretanto, o que pode constatamos, na pesquisa para este TCC, é que muitos dos usuários que são inseridos nesse programa retomam ao mercado de trabalho com uma função à qual eles não se sentem capazes de exercer, ou que, por diversas dificuldades em acessar os serviços de saúde público, acabam não conseguindo receber alta da perícia médica pela permanência do quadro clínico ou pela enorme burocracia institucional somada à falta de assistência, tanto do INSS quanto da rede. Assim, acabam por entrar em um processo de inclusão-exclusão permanente impactando diretamente a saúde, a sociabilidade e a empregabilidade desse trabalhador. Tal reinserção acaba sendo feita de maneira adversa, na qual muitos terminam por se inserir na informalidade ou aceitar as condições precárias da empresa de vínculo para conseguir sobreviver.

No atual cenário, percebemos como as medidas de ajuste fiscal, adotadas desde os anos 1990 e intensificadas a partir de 2016 acabam por sufocar as políticas sociais e os serviços protetivos, ao removerem os recursos destinados às políticas que possibilitam os direitos sociais e materialização das políticas que compõem os pilares da Seguridade Social. Dentro desse contexto é importante a análise do quadro de processo saúde-doença-trabalho que acompanha a classe trabalhadora. Já que esse processo de captação do fundo público acaba por retirar recursos das áreas sociais e viabiliza o acesso às políticas sociais. A exemplo, temos a falta de servidores no INSS que possam dar conta da enorme demanda advinda das modificações constantes no mundo do trabalho. Com um déficit de trabalhadores enorme, a instituição acaba por deixar descoberta uma boa parte da população que, mesmo tendo em condições de emprego formal, acabam ficando desprotegidas.

A saúde e a segurança do trabalho precisam compor as políticas de Seguridade Social, ampliando o conceito de Saúde do Trabalho para “além do âmbito ocupacional”, e “[...]demarcando a necessária relação com os fatores políticos, sociais e econômicos que atravessam os processos produtivos e as formas de trabalhar, conformando modos de vida”. Para construir uma política de amparo ao trabalhador é necessário articular a “rede de saúde e as demais políticas públicas” para que assim haja uma perspectiva ampliada que capture aspectos territoriais, culturais, étnico-raciais, sociais e de gênero (DUARTE *et al.*, 2020, p.12).

O programa de reabilitação em diversos momentos acaba por reproduzir a lógica capitalista de reinserir o trabalhador no mercado de trabalho a todo custo. A construção deste presume um importante processo de consolidação e implementação de políticas públicas articuladas e que se assentem em uma organização estatal interventiva e social. A lógica de atendimento que fundamenta as ações ligadas à reabilitação profissional no campo previdenciário brasileiro reproduz a responsabilização dos trabalhadores sobre sua própria condição. Baseiam-se na culpabilização do indivíduo e na redução deste a condição de “vítima”, encobrindo a omissão por parte do Estado e o ímpeto do capital. Assim, exemplificamos que em muitos momentos os peritos médicos, que atendem essa população, constantemente expressam em suas avaliações opiniões de cunho moralizante. Afirmando que aquele trabalhador, que se afastou do seu posto de trabalho por qualquer motivo, poderá facilmente retornar ao mercado de trabalho. A falta de fiscalização das condições de trabalho ofertadas pelas empresas, do cumprimento do art. 93 da Lei 8.213/1991 que difere sobre as cotas destinadas às pessoas com deficiência, a falta de uma pesquisa de emprego, para saber as condições de empregabilidade que aquele usuário terá, dentre outras.

Durante todo esse processo do programa, o usuário passa por constantes perícias médicas e avaliações socioprofissionais (que são realizadas com os profissionais de referência) para “vigiar” e verificar o comprometimento do mesmo com a reabilitação. Por diversas vezes, durante a observação dos atendimentos, encontramos usuários perdidos acerca do funcionamento do programa e com as nomenclaturas (como, profissional de referência, elegibilidade, data de comprovação de incapacidade (DCI), etc.). No Manual da Reabilitação, exige-se como uma das etapas do processo do programa, a presença de grupos informativos para que os usuários possam entender mais sobre a sua situação e sobre o processo da Reabilitação. Entretanto, em diversos momentos pode-se perceber que a falta de profissionais e de matérias para a construção dos grupos impediam que o mesmo fosse realizado. Dentro da APS de Irajá, por exemplo, apenas um servidor que atendia no programa de reabilitação, e que era assistente social, realizava mensalmente os grupos informativos, objetivando a socialização das informações acerca da política previdenciária. No entanto, por conta das mudanças internas feitas pelo INSS esses grupos pararam de acontecer a partir do segundo semestre de 2019.

Ainda sobre o processo de profissionalização, é importante destacar que essa fase também possui diversas problemáticas implicadas. A política de educação não foge a lógica neoliberal e muito menos aos processos de reformas por parte do Estado. Como já elucidados acima, parte desse processo de reabilitação é a refuncionalização desse trabalhador em outra atividade, fazendo com que o mesmo precise realizar alguma categoria de curso, seja pelo SENAC ou pela própria empresa. O SENAC inclui a obrigatoriedade do ensino médio completo ou o ensino fundamental completo para a realização dos cursos ofertados na instituição. No Brasil, 51,2%<sup>34</sup> da população acima dos 25 anos não concluiu o Ensino Médio. Em diversos momentos, observou-se que parte significativa dos usuários em reabilitação não possuíam o ensino fundamental completo, apresentado assim um obstáculo para a continuidade do programa. Em alguns momentos, a instituição permitia que os mesmos fizessem uma 'elevação de escolaridade' para que assim pudessem fazer cursos melhores no SENAC. Entretanto, tal avaliação dependia da percepção do 'orientador profissional' que estivesse acompanhando tal caso. Dentro disso, destacamos que o assistente social poderá fazer uma avaliação social crítica desses tipos de casos a partir dos aportes teóricos a qual a profissão possui, para que o caso seja encaminhado da melhor forma.

Por último, faz-se necessário destacar a importância da experiência proporcionada pelo estágio curricular para a construção deste trabalho, mas como também para a associação dos elementos teóricos apreendidos durante o processo de graduação e a prática profissional. Por intermédio do estágio, o discente pode ter um vislumbre das atividades profissionais exercidas pelo assistente social em um cenário de embate político, econômico e social. A realidade posta apresenta complexidades que precisam constantemente de uma análise profunda e crítica do profissional.

---

<sup>34</sup>Informação disponível em:

<<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/07/15/interna-brasil,872326/mais-da-metade-da-populacao-acima-dos-25-anos-nao-concluiu-o-ensino-me.shtml>>. Acesso em: 30 de mar. 2021

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. BOSCHETTI, Ivanete. Agudização da barbárie e desafios ao Serviço Social. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n.128, p.54-71, jan./abr. 2017.

ANTUNES, Ricardo, 1953- Adeus ao trabalho? ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites para à sua efetivação. *In: CFESS; ABEPSS. (Org.). Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. 1ed.*Brasília: CFESS, 2009, v. 1, p. 383-401.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine. *Política Social: Fundamentos e histórias.* São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>. Acesso em: 5 de mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)>. Acesso em: 5 de mar.2021.

BRASIL. Lei Nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm) . Acessado em: 12 de dez.2020;

BRASIL. Lei nº9.528, de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Lei nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providencias. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9876.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9876.htm)>. Acesso em 7 de mar.2021.

BRASIL. Nota Técnica: A saúde dos índices de saúde do trabalhador. DIEESE, São Paulo, nº 162, set. 2016.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza; GOMES, Vera Lúcia Batista. 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

DIRSAT. Manual Técnico de Procedimentos da Área de Reabilitação Profissional. Brasília, 2016.

DUARTE, Daniele Almeida; LUZ, Maria de Lourdes Santiago; LIBONI, Maria Therezinha Loddi; SOLDEIRA, Lucas Martins. Precarização e saúde do trabalhador: um olhar a partir do trabalho decente e os paradoxos na reabilitação profissional. *Psicol. estud.*, v. 25, p. 1-16, 2020

FALEIROS, Vicente de P. Serviço Social nas instituições – hegemonia e prática. *In Saber Profissional e Poder Institucional.* São Paulo: Cortez,1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do Estado Capitalista :As funções da Previdência e da Assistência Sociais. São Paulo: Cortez, 1995.

FERREIRA, Ana Maria. Capitalismo Contemporâneo, crise estrutural e projeto educacional brasileiro: exigências de novo perfil de trabalhador. Revista Serviço Social em Perspectiva, Montes Carlos, v.1, nº1, p.444-458. março, 2018. Disponível em:<https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/sesoperspectiva/article/view/1762> Acesso em: 12 de mar. 2021.

FERREIRA, João Paulo. Diminui a liberação de auxílios-doença no Rio. [Entrevista concedida a] Bruno Dutra, Jornal Extra, p.21, 9 set.2018;

FLÔRES, Silvana Stedile; WÜNSCH, Dolores Sanches. O trabalho do (a) assistente social no INSS: contribuições para a saúde do trabalhador a partir da reabilitação profissional. Socied. em Deb. Pelotas, v. 26, n. 3, p. 160-176 set./dez. 2020.

FREDERICO, C. Classe e Lutas Sociais. In: Conselho Federal de Serviço Social. (Org.). Serviço Social. Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2009, p. 255-266.

GENTIL, Denise Lobato. Dominância financeira e o desmonte do sistema público de previdência social no Brasil. In: POCHMANN, Marcio; CASTRO, Jorge Abrahão. (org.). Brasil: Estado social contra a barbárie. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 419-443.

GRANEMANN, Sara. A reforma da previdência do governo Lula: argumentos e perspectiva de classe. Revista outubro, nº9, p. 113-124, 2003.

JÚNIOR, Fernando Antônio França Sette Pinheiro. A evolução das políticas sociais no Brasil: o período de 1930 a 2010. PUC Minas: XX Seminário de Iniciação Científica, 2012.

LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza; BERTANI, Iris Fenner. Invisibilidade social das doenças relacionadas ao trabalho: desafio para a reabilitação Profissional. VII Seminário Saúde do Trabalhador de Franca; V Seminário O Trabalho em Debate. UNESP, 2010, p. 1-25.

MAENO, Maria; VILELA, Rodolfo Andrade de Gouveia. Reabilitação profissional no Brasil: elementos para a construção de uma política. Rev. bras. Saúde ocup. , São Paulo, 35 (121): 87-99, 2010.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.17, .1, p.111-121, jan./mar.2003.

MARX, Karl. A Lei Geral da Acumulação Capitalista. In:\_\_\_\_\_ (org.). O Capital. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1988. p.712-827.

MATIJASCIC, Milko. Previdência para as mulheres no Brasil: reflexos da inserção no mercado de trabalho. Ipea, Brasília, 2016.

MENDONÇA, Sonia Regina de; FONTES, Virginia Maria. A crise dos anos 70: a mobilização popular. *In* \_\_\_\_\_ (org.) História do Brasil recente: 1964-1992. 5ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2006. Pág.66-78.

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da Crise e Seguridade Social. Cortez, 7ª ed. São Paulo, 2015.

NETO, Artur Bispo dos Santos. Capital e trabalho na formação econômica do Brasil. São Paulo: Instituto Lukács, 2015.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. Economia Política: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2012. – (Biblioteca Básica de serviço social; v.1)  
no Brasil. Textos & Contextos Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 1-15, jul.-dez. 2020

PASSOS, Saionara da Silva; LUPATINI, Márcio. A contrarreforma trabalhista e a precarização das relações de trabalho no Brasil. R. Katál., Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 132-142, jan./abr. 2020

PEIXOTO, Cristiane A. de. Serviço Social e o programa de reabilitação profissional do INSS: o processo de reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho no contexto da Baixada Fluminense - Rio de Janeiro. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

PEREIRA, Gênesis de Oliveira; ALMEIDA, Sheila Dias de. Cargos genéricos e direitos profissionais: contradições e possibilidades. *In*. Anais do 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, XVI, 2019, Brasília. Anais eletrônicos... Brasília, v.16, n.1, p.1-13, 2019.

PISAT. Boletim Epidemiológico: Transtornos Mentais Relacionados ao Trabalho no Brasil. Centro Colaborador da Vigilância dos Agravos à Saúde do Trabalhador. Brasília, nº13, ano IX, abril. 2019.

POCHMANN, Marcio. Estado de bem-estar social no Brasil: a construção interrompida? *In*: CASTRO, Jorge Abrahão de; PPOCHMANN, Marcio. (org.). Brasil: Estado social contra a barbárie. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p.135-156.

POCHMANN, Marcio. Estado e Capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. Educ. Soc., Campinas, v. 38, nº. 139, p.309-330, abr.-jun., 2017.

ROCHA, Flávia Rebecca Fernandes. A previdência social no Brasil: uma política em reestruturação. Temporalis, Brasília (DF), ano 15, n. 30, p. 453-473, jul./dez, 2015.

SALVADOR, Evilasio da Silva. Disputa do Fundo Público em tempos de pandemia. Textos & Contextos Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 1-15, jul.-dez. 2020.

SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da Seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para além da ambiguidade – uma reflexão histórica sobre Constituição de 1988. *In*. JUNIOR, José Celso Cardoso. (org.) A Constituição brasileira de 1988 revisitada: Recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009. p. 37-50

SANTOS, Josiane Soares. “Questão Social”: particularidades no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Lara Lúcia da; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da. A formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. *Administração Pública e Gestão Social*, Minas Gerais, v. 1, n.3, p.159-257, jul./set. 2016.

SILVA, Mauri Antônio da. Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos de 2016 e 2018. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 135, p. 213-230, maio/ago. 2019.

SILVA, Mauri Antônio. Consequências Sociais do novo modelo fiscal de 2016: uma análise do período de 2016-2018. *Sociedade em Debates*, Pelotas, v. 26, n. 2, p. 67-82, maio/ago. 2020

SILVA, Mossicléia Mendes da. Desenvolvimento capitalista e assistência social no Brasil: a encruzilhada da modernização com o Plano Brasil sem Miséria, 2011-2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p.409. 2018.

SILVA, Mossicléia Mendes da. Sistema Único de Assistência Social: entre o desmonte e a condição de serviço essencial no contexto da pandemia. *In*: MOREIRA, Elaine; GOUVEIA, Rachel; GARCIA, Joana et. al.(org.) Em tempos de pandemia: propostas para defesa da vida e de direitos sociais. Rio de Janeiro: UFRJ, 2020, p.60-67.

SIMÕES, André. A proteção social na Nova Ordem Econômica Mundial. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, vol. 34, p. 381-402, maio/agosto, 2019.

SOUZA, Luciana Virgília Amorim de. Previdência Social no Brasil: uma longa história para contar. *Conteúdo Jurídico*, v. 6, p. 1, 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/35079/a-previdencia-social-no-brasil-uma-longa-historia-para-contrar>. Acesso em: 6 de dez. 2020.

TAKAHASHI, Mara; KATO, Mina; LEITE, Rose Aylce Oliveira. Incapacidade, reabilitação e Saúde do Trabalhador: velhas questões, novas abordagens. *Rev. bras. Saúde ocup.*, São Paulo, 35 (121): 07-09, 2010.

VIANNA, Maria Lucia Werneck. "As armas secretas que abateram a seguridade social". In: LESBAUPIN, I. (org.) O desmonte da Nação. Balanço do governo FHC. 3º ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999, p. 91-114.

ZACARIAS, Rachel. O processo de acumulação capitalista, crise estrutural do capital e a destruição ambiental: uma visão crítica. CODE, Brasília, v.1, p.1-15, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo11.pdf> . Acesso em 12 de nov. 2020.

#### Sites consultados:

\_\_\_\_\_. Em 10 anos, país registrou quase 70 mil casos de lesões por esforço repetitivo. Rede Brasil Atual, São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2019/05/70-mil-casos-lesoes-esforco-repetitivo/>> . Acesso em: 22 de mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Estado do Rio de Janeiro já tem mais de 34 mil mortos pela Covid-19. Agência Estado, 2021. Disponível em : <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/03/4911430-estado-do-rio-de-janeiro-ja-tem-mais-de-34-mil-mortos-pela-covid-19.html> . Acesso em: 12 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Número de desempregados no mundo deve alcançar 190,5 milhões neste ano, diz OIT.G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/20/numero-de-desempregados-no-mundo-deve-alcancar-1905-milhoes-neste-ano-diz-oit.ghtml>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. Número de motoristas por aplicativo cresce 137% em 8 anos. SUMMIT, 2020. Disponível em: <<https://summitmobilidade.estadao.com.br/compartilhando-o-caminho/numero-de-motoristas-por-aplicativo-cresce-137-em-8-anos/>>. Acesso em 22 de mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Afastamento de trabalhadores por doença aumentam 6% em 2018. ANAMT, 12, fev. 2019. Disponível em: <<https://www.anamt.org.br/portal/2019/02/12/afastamentos-de-trabalhadores-por-doenca-aumentam-6-em-2018/>> . Acesso em 22 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Com déficit de 21 ml funcionários, INSS prevê novo concurso só em 2022. Correio Braziliense, 2020. Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/papodeconcurseiro/com-deficit-de-21-mil-funcionarios-inss-preve-novo-concurso-so-em-2022/> . Acesso em: 21 de mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Institutos de Aposentadoria e Pensões. CPDOC, 2020. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PoliticaSocial/IAP>>. Acesso em: 1 fev. 2021.

ANGELO, Vitor Amorim de. Política do café-com-leite: Acordo marcou a República Velha. UOL, 2020. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia->



brasil/politica-do-caffe-com-leite-acordo-marcou-a-republica-velha.htm#:~:text=A%20pol%C3%ADtica%20do%20caf%C3%A9%2Dcom,presidente%20seria%20paulista%2C%20ora%20mineiro.>. Acesso em: 3 fev. 2021.

BRASIL, Cristina Indio do. Brasil tem 12,2 milhões de pessoas sem trabalho, segundo IBGE. Agência Brasil, 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-07/brasil-tem-122-milh%C3%B5es-de-pessoas-sem-trabalho-segundo-ibge>>. Acesso em: 30 de mar.2021.

BRASIL. Rede de Atendimento: Portal do INSS. Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/inss/pt-br/canais\\_atendimento/rede-de-atendimento](https://www.gov.br/inss/pt-br/canais_atendimento/rede-de-atendimento) . Acesso em 11 de dez. 2020.

CAMPOS, Ana Cristina. IBGE: informalidade atinge 41,6% dos trabalhadores no país em 2019. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-11/ibge-informalidade-atinge-416-dos-trabalhadores-no-pais-em-2019>. Acesso em: 13 de mar.2021.

COSTA, Daiane. Quase 15 milhões de trabalhadoras não contribuem para previdência no país. O Globo, 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/celina/quase-15-milhoes-de-trabalhadoras-nao-contribuem-para-previdencia-no-pais-1-23509126>>. Acesso em:14 de março de 2021.

FONSECA, Mariana; SUTTO, Giovana. Participação das mulheres no mercado de trabalho é a menor em 30 anos – e a pandemia é parte do problema. InfoMoney, 2021. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/carreira/participacao-das-mulheres-no-mercado-de-trabalho-e-a-menor-em-30-anos-e-a-pandemia-e-parte-do-problema/>>. Acesso em: 22 de mar. 2021.

GERBELLI, Luiz Guilherme. Quase 4 milhões de trabalhadores com ensino superior não tem emprego de alta qualificação. G1,2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2019/12/06/quase-4-milhoes-de-trabalhadores-com-ensino-superior-nao-tem-emprego-de-alta-qualificacao.ghtml> . Acesso em: 12 de mar. 2021.  
<https://economia.ig.com.br/2018-12-06/inss-guedes.html>

MIRANDA, Tiago. Diretas Já: rejeição da Emenda Dante de Oliveira marca a história do país. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/431737-diretas-ja-rejeicao-da-emenda-dante-de-oliveira-marca-a-historia-do-pais/> . Acesso em 09 de janeiro de 2021.

OIT. Segurança e Saúde no Trabalho. Disponível em: <<https://smartlabbr.org/sst/localidade/3304557?dimensao=frequenciaAcidentes>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

PINTO, Tales dos Santos. "O que é Governo-geral?". Brasil *Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-governo-geral.htm>. Acesso em 04 de janeiro de 2021.

RICARDO, Luis. Senado aprova o fim do PIS/PASEP: Entenda como fica seu direito. Sinpro, Distrito Federal, 31 jul.2020. Disponível em :<  
[RIOS, Renato. Mais da metade da população acima dos 25 anos não conclui o ensino médio. Correio Braziliense, 2020. Disponível em:<](https://www.sinprodf.org.br/senado-aprova-o-fim-do-pis-pasep-entenda-como-fica-seu-direito/#:~:text=Com%20a%20extin%C3%A7%C3%A3o%20do%20fundo,1%C2%BA%20de%20junho%20de%202025.&text=Ainda%20assim%2C%20milh%C3%B5es%20de%20trabalhadores,cinco%20anos%20para%20o%20saque.> . Acesso em: 12 de abril. 2021.</a></p></div><div data-bbox=)