

A previdência social e o trabalhador: entre o acesso ao direito e a contribuição

Edivane de Jesus

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

A previdência social e o trabalhador: entre o acesso ao direito e a contribuição

Resumo: Este trabalho estuda o funcionamento da Previdência Social brasileira referente ao acesso da classe trabalhadora a este direito social. Por meio da análise de referenciais teóricos, de legislações e de dados sobre a composição do fundo público da seguridade social, pretende construir uma crítica sobre o funcionamento da política previdenciária e sobre o caráter de seguro que esta assume no Brasil, desde sua concepção, que exclui de sua proteção grande parcela da classe trabalhadora.

Palavras-chave: Previdência Social. Fundo Público. Universalidade. Trabalho e Direitos.

Social Security and Workers: Access to rights and contributions

Abstract: This paper studies the operation of the Brazilian social security system in relation to access by the working class to this social right. Through an analysis of theoretical references, legislation and data about the composition of the public social security fund, the article constructs a criticism of the functioning of social security policy and about the character of the system in Brazil, which from its conception has excluded a large portion of the working class from its protections.

Keywords: Social Security. Public Fund. Universality. Labor and Rights.

Recebido em 16.03.2015. Aprovado em 25.06.2015.

Introdução

Analisamos, neste ensaio, a relação entre a Previdência Social e o acesso da classe trabalhadora a este direito social¹. As contradições da Previdência Social brasileira levantam questionamentos em relação aos seus fundamentos e funcionamento. Dados divulgados pela própria instituição, com base em pesquisa mensal do IBGE, apontam que a cobertura do regime previdenciário abrange atualmente cerca de 60% da população economicamente ativa no Brasil². Segundo esses dados, a cobertura teve aumento substancial a partir de 2002, devido a diversos fatores, especialmente ao crescimento econômico que o país experimentou na última década, a maior formalização do mercado de trabalho, à contribuição dos trabalhadores que desenvolvem suas atividades por conta própria, e ao aumento do poder aquisitivo do salário mínimo. A arrecadação da Previdência Social vem batendo recordes e em 2013 ultrapassou a marca dos 650 bilhões de reais (BRASIL, MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2013)³.

Álvaro Solon de França (2004), em seu estudo sobre a política previdenciária, afirma que para além do discurso midiático, que trata a Previdência Social como a política desestabilizadora das contas públicas, responsável pelo déficit e dívida pública do Brasil, existe uma política forte, responsável pela estabilidade social do país, por impulsionar o crescimento econômico dos municípios e atuar na redução da desigualdade. Neste sentido, o autor caracteriza a Previdência Social brasileira como o maior sistema de redistribuição de renda do mundo, sinalizando não existir um sistema público de previdência, fundado no sistema de repartição simples, que alcance o mesmo efeito redistributivo.

Muito embora esteja alicerçada nos princípios da universalidade e solidariedade, a proteção social previdenciária não é privilégio de todos os trabalhadores brasileiros. Os mesmos dados sobre a cobertura previdenciária evidenciam que grande parcela da população economicamente ativa do Brasil não faz parte das estatísticas da Previdência Social, não é considerada segurada, vive à margem do trabalho formal e da proteção social.

Tendo por premissa que na sociedade capitalista os não detentores dos meios de produção dependem do seu próprio trabalho para garantir a subsistência e, assim, fomentam a economia do país, todos, mesmo que indiretamente, contribuem para a formação do fundo público para Seguridade Social, no qual está inserida a Previdência Social. Este fundo, que apresentou superávit de mais de R\$ 76,2 bilhões em 2013 (ANFIP, 2014)⁴, é formado tanto pelo trabalho formal quanto pelo trabalho daqueles que desenvolvem suas atividades na informalidade em ocupações precarizadas. É utilizado pelo governo, por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU), para a composição do superávit primário e, por conseguinte, para o pagamento de juros da dívida pública.

Assim, o presente trabalho resulta de uma análise da política de Previdência Social e tem por objetivo trazer para o debate alguns dos fundamentos que orientam o funcionamento desta política. Nossa principal hipótese mostra que milhões de trabalhadores, que possuem o direito de contribuir para o sistema, mas não possuem as condições objetivas de fazê-lo, são reféns de uma perspectiva de universalidade, restrita à lógica de igualdade de oportunidades, que ignora as desigualdades econômicas determinadas pelo Estado Burguês e, portanto, não pode ser considerada uma universalidade concreta. A discussão em questão consiste em um tema candente e contemporâneo para o trabalho do assistente social em tempos de crise do capital, quando tende a se agudizar a precarização do trabalho, acelerando o desemprego e/ou o subemprego. Este contexto traz novos desafios aos profissionais que trabalham com o acesso aos direitos, tal qual a Previdência Social.

Por fim, relativo à organização estrutural do trabalho, iniciamos pela discussão acerca do trabalho e suas relações na sociedade capitalista contemporânea. Em seguida, traçamos análises da política de Previdência Social, o preceito da contribuição e as implicações no acesso da classe trabalhadora a esta política.

O trabalho enquanto meio de vida da classe trabalhadora

O trabalho tem sido historicamente alvo de estudo de diferentes teóricos na área das ciências sociais que o afirmam como complexo central na organização da vida social. Karl Marx (1983) ao teorizar sobre trabalho, na sua forma originária, menciona que este seria o dispêndio de energia na transformação da natureza, no intuito de produzir os meios de vida. Ou seja, produtos com a exclusiva finalidade de satisfazer as necessidades humanas. No entanto, sinaliza que na sociedade capitalista o trabalho, que antes se caracterizava como concreto, trabalho útil, com a finalidade de suprir necessidades de seu produtor, sofre metamorfoses, transformando-se em trabalho abstrato, cuja finalidade seria a produção de mercadorias a serem trocadas no mercado⁵. Com isso o produto do trabalho já não se caracteriza mais enquanto valor de uso para quem o produz, mas sim enquanto valor de troca. A troca é um processo social que só pode ocorrer entre homens livres que, por vontade recíproca, resolvam trocar sua mercadoria por outra de valor correspondente, que venha a suprir uma necessidade direta. Para tanto, eles devem necessariamente estar na condição

de proprietários privados. Trata-se, portanto, de uma relação de natureza econômica, onde homens só existem enquanto proprietários de mercadorias.

No capitalismo, os meios de subsistência humana são propriedade de uma minoria. A propriedade e a produção são privadas, tornando-se impossível que a apropriação do produto do trabalho social seja coletiva. Na impossibilidade de permanecer no mercado como detentor dos meios de produção, já que estes se encontram concentrados nas mãos de poucos, e tendo necessidade de vender algo para adquirir o necessário para sobreviver, o trabalhador precisa então vender a única coisa de que é proprietário: sua força de trabalho⁶. Deste modo, observa-se que a força de trabalho no sistema capitalista não passa de mercadoria, igualmente sujeita às leis de mercado e barganha, como qualquer outra.

As premissas indicadas acima sobre as relações de trabalho permanecem fundamentais para compreendermos o contexto histórico-social do capitalismo contemporâneo. As novas exigências impostas pela reestruturação produtiva, o modelo de acumulação flexível e a globalização, trazem expressivo crescimento do desemprego, da precarização das relações de trabalho e do trabalho informal em esfera global. Os trabalhadores sofrem com falta de estabilidade, com a constante ameaça do desemprego e com as severas exigências por produtividade, qualidade e cumprimento de metas. Para Antunes (1997) estes elementos instauraram uma crise no mundo do trabalho, que tem afetando a vida do trabalhador na totalidade de suas relações.

Neste cenário, o desemprego estrutural, caracterizado pela extinção permanente dos postos de trabalho, em que a força de trabalho é substituída no processo produtivo por artefatos tecnológicos, aparece como um dos principais retratos das condições mais desumanas de sobrevivência a que se encontram submetidos os trabalhadores.

No Brasil, as relações de informalidade estão intrinsecamente ligadas ao processo de formação e evolução do mercado de trabalho, mas as transformações trazidas pela reestruturação produtiva abrem espaço para o aumento do trabalho informal e precário no país, especialmente a partir da década de 1990.

Tavares (2004), contrariando o entendimento de vertentes teóricas e organismos internacionais sobre a informalidade, afirma que a economia informal não se caracteriza enquanto uma disfuncionalidade da economia. Neste sentido, entende que o setor informal é produto do processo de acumulação do capital, que cria e recria o tempo todo espaços para produção e reprodução do movimento de valorização do capital.

Na mesma direção, Mota e Amaral (1998) abordam o processo de externalização da produção, que se caracteriza como um dos princípios do modelo de acumulação flexível. Trata-se de uma nova forma de estruturar a produção em que atividades que não se caracterizam como processo-fim da empresa deixam de fazer parte de sua estrutura interna. De acordo com as autoras, este processo é extremamente funcional ao capital, uma vez que transforma custos fixos em variáveis, delegando por meio da terceirização a outras empresas ou trabalhadores, funções agora pagas por peça, pelo produto. Defeitos em produtos, absenteísmo, ociosidade, custos trabalhistas deixam de ser preocupações da empresa. Tais mecanismos estimulam a existência de trabalhadores autônomos, trabalho a domicílio e pequenas empresas prestadoras de serviços.

Desta forma, e tendo em mente que todos os homens estão subjugados à lógica da mercadoria, Tavares (2004) menciona que, na impossibilidade da venda de sua força de trabalho no mercado formal, a informalidade apresenta-se como alternativa mascarada e fetichizada pelo capital. Consistem em formas de trabalho ditas autônomas que são legitimadas pelo aparato jurídico do Estado, de que o capital faz uso para descaracterizar relações de trabalho. Tais modificações acabam por redefinir as relações de produção e o modo como os trabalhadores se inserem neste processo. Esta inserção no mercado informal se dá em geral de forma extremamente precária, tanto ao que condiz ao acesso a direitos trabalhistas e sociais, quanto à possibilidade de garantia de renda.

Conforme já mencionado, o desemprego ou fato de desenvolverem suas atividades na informalidade, não deixa estes trabalhadores à margem do sistema, pelo contrário, estes possuem funções estabelecidas em vários elos da cadeia produtiva e de consumo. Na democracia burguesa, no entanto, a circunstância de estar na informalidade tira do trabalhador o *status* de cidadão, condição diretamente associada à forma de inserção no mercado de trabalho, o local que se ocupa no espaço produtivo. A inexistência de um vínculo empregatício formal representa a perda de direitos e benefícios sociais, incluindo os garantidos na Constituição Federal. Entre estes direitos está o de acesso à política previdenciária que, organizada sob a forma de um regime de caráter contributivo, exclui de sua proteção os que não possuem condições de recolher contribuições diretas.

O paradigma da contribuição versus acesso ao direito

A Seguridade Social brasileira inicia seu processo de estruturação nas primeiras décadas do século 20, basicamente fundada na lógica do seguro social, estabelecendo desde início relação direta entre o acesso à

proteção social e a inserção no mercado de trabalho formal. De acordo com Boschetti (2009), a construção do sistema de seguridade brasileiro e a forma como este se organizou no decorrer da história, sofreu influência de dois distintos modelos de proteção social: o modelo bismarkiano e o modelo beveridgiano.

O modelo bismarkiano nasce na Alemanha no final do século 19 durante o governo de Otto Bismarck, como resposta à greve e pressão dos trabalhadores. Consiste em modelo de seguros sociais que se assemelham a seguros privados, uma vez que o acesso está condicionado à contribuição direta anterior, assegurando majoritariamente trabalhadores e seus dependentes. Já o modelo beveridgiano, surge na Inglaterra no contexto da segunda guerra mundial e propõe a instituição de Estado de Bem Estar Social, por meio de políticas e ações de acesso universal, ou seja, destinados a todos os cidadãos, independente de contribuição.

Segundo Boschetti (2009), a Seguridade Social brasileira, inicialmente fundada apenas na lógica do seguro social, após a Constituição Federal de 1988 passou a apresentar características dos dois modelos acima citados. Os princípios do modelo beveridgiano, após a promulgação da carta constitucional, passaram a orientar a política de saúde e em certa medida a política de assistência social. No entanto, a Previdência Social, permanece fundada no modelo bismarkiano, seguindo a risca a lógica do seguro social. Por este fundamento, só possuem acesso aos benefícios previdenciários os chamados “segurados” e seus dependentes, ou seja, os que contribuem diretamente para o sistema e estão inseridos em relações formais de trabalho. Estes trabalhadores necessitam ter contribuições prévias, com carência determinada para cada benefício. A lógica impressa à sistemática de funcionamento da política previdenciária brasileira restringe o princípio da universalização, presente na carta constitucional brasileira. A universalidade se expressa na Seguridade Social como mecanismo que iguala os cidadãos às mesmas condições de concorrência e que preconiza apenas as garantias jurídicas de acesso aos benefícios, o que não garante a efetivação da proteção social a todo o conjunto da sociedade. Na política previdenciária, especificamente, esse fundamento fica mais latente à medida que a lógica da contributividade acaba se contrapondo à perspectiva da universalidade.

O texto constitucional (BRASIL, 1990) sinaliza o princípio da “universalidade da cobertura e do atendimento” no sistema de Seguridade Social. Este princípio, no que tange à política previdenciária, considera que todos têm os mesmos direitos de contribuir ao sistema para terem acesso aos benefícios – a universalidade da cobertura – e da defesa contra todas as adversidades e fatos que resultem em dificuldades de reposição de renda para um indivíduo – universalidade do atendimento. Para Cartaxo (2003, p. 264), esta obrigatoriedade de contribuição acaba com o princípio da solidariedade, presente em sistemas previdenciários de repartição simples, como é o brasileiro. Diferente de um sistema de capitalização, o sistema de repartição simples funciona em regime de caixa, fazendo com que as contribuições dos trabalhadores ativos sejam utilizadas para o pagamento de benefícios dos já aposentados ou afastados do trabalho por incapacidade:

A obrigatoriedade da contribuição aniquila o princípio mínimo de solidariedade, assegurado pelo sistema de distribuição primária. Essa verdadeira clivagem expressa-se na restrição aos direitos sociais de proteção ao trabalho – árdua conquista dos trabalhadores, advinda da determinação de suas lutas. Restringe mais, pois, introduz mecanismos burocráticos, que modificam a atual estrutura de acesso e de concessão, provocando uma crise em relação aos direitos de proteção social ao trabalho.

Segundo Boschetti (2009), esta lógica só universaliza o direito à Previdência se antes universalizar plenamente o direito ao trabalho formal e protegido, situação que é contrária à lógica de funcionamento do sistema capitalista e está muito distante de ser vivenciada em países de economia periférica como o Brasil, tão pouco nos nossos vizinhos da América Latina. Os dados que tratam da população não coberta pela Previdência carregam em si histórias de vida, de pessoas que estão inseridas no mercado de trabalho pela via do desemprego, ou que estão em trabalhos eventuais, com baixos rendimentos, em relações precárias e incertas de trabalho. Essa realidade evidencia uma estrutura econômica e social de faces perversas: o Brasil vivencia desde os anos 2000 uma fase de desenvolvimento e crescimento econômico, no entanto, parcela significativa dos trabalhadores responsáveis pela construção da riqueza e do excedente social, é deixada de fora da partilha, sofre as mazelas do trabalho precário e é excluída do acesso à proteção social. Mais uma vez fica claro que a expansão da riqueza não traz garantias de melhora da condição de vida da classe trabalhadora, pelo contrário, parece que só faz crescer a desigualdade e o abismo entre ricos e pobres.

Esta realidade fica evidente quando analisada a natureza da captação e do destino dos recursos do fundo público brasileiro. De acordo com Salvador (2010, p. 207), apesar da Constituição Federal de 1988 ter previsto avanços para uma possível reforma tributária, fundada no princípio da capacidade contributiva, esta acaba não se concretizando. Ao contrário, o que ocorre é um retrocesso sendo que o fundo público permanece enquanto instrumento a favor da concentração de renda, centrando o ônus fiscal na renda advinda do trabalho: “O Brasil permanece com arrecadação tributária centrada em tributos indiretos, significando que os mais pobres pagam

proporcionalmente mais tributos em relação à sua renda que os mais ricos. Além disso, os impostos diretos no Brasil incidem predominantemente sobre a renda dos trabalhadores assalariados”.

Em relação à Previdência Social, o que torna a lógica da contribuição ainda mais controversa é o fato de seu financiamento não estar atrelado apenas às contribuições diretas. Pelo contrário, de acordo com Salvador (2007), não existe no âmbito constitucional nenhuma referência a um orçamento específico para a política previdenciária e sim ao financiamento da Seguridade Social como um todo. O que a mídia e a própria Previdência Social divulgam com regularidade é apenas o resultado da arrecadação do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e as despesas com benefícios previdenciários. É a divulgação deste balanço que gera a especulação sobre o rombo nas contas da política, pois não considera as demais receitas que compõem o fundo para a Seguridade Social.

Além das contribuições sociais diretas custeadas por trabalhadores e empregadores, a Seguridade Social tem seu financiamento em uma série de outros tributos. É importante salientar que as demais formas de contribuição que formam o fundo para a Seguridade Social, como a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) são transferidas para os próprios trabalhadores, uma vez que são embutidas nos preços dos itens de consumo. Isto nos faz concluir que todos os trabalhadores contribuem para o fundo que sustenta a Seguridade Social e não apenas os trabalhadores formais, ou trabalhadores autônomos, que recolhem mensalmente suas contribuições.

Em seu estudo, Salvador (2010, p. 193) menciona que, historicamente, o financiamento tributário no Brasil teve características regressivas, sendo formado por tributos indiretos, que incidem sobre o consumo, e pela tributação direta sobre os salários. A regressividade da tributação acaba por penalizar os contribuintes de menor poder aquisitivo, uma vez que tem relação inversa com o patamar de renda do contribuinte. Esse quadro se agrava a partir 1995, devido às modificações realizadas na legislação tributária que alteraram a reforma tributária realizada na Constituição Federal (CF) de 1988, que buscava imprimir um sistema tributário mais justo, de caráter progressivo:

A Constituição, em 1988, estabeleceu um conjunto de princípios tributários (eles ainda estão lá escritos) que constituíam uma base importante para edificação de um sistema tributário baseado na justiça fiscal e social. A começar pela solidariedade que está subjacente a todos os princípios tributários: a isonomia, a universalidade, a capacidade contributiva, a essencialidade. A tributação deve ser, preferencialmente, direta, de caráter pessoal e progressiva.

A carta constitucional de 1988 teve a pretensão de estabelecer um caráter pessoal aos impostos, levando em conta a capacidade econômica de cada contribuinte, visando uma tributação mais justa, diante da grande desigualdade de renda do país. Essa prerrogativa, no entanto, não chegou a se concretizar. De acordo com Salvador (2007, p. 83), contrariando a lógica de países desenvolvidos: “O Brasil tira a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais a classe trabalhadora e a classe média, pois tem alta carga tributária sobre o consumo – mais da metade da carga provem de tributos que incidem sobre bens e serviços – e uma baixa tributação sobre a renda”.

A sociedade brasileira desconhece as características da carga tributária do país, sabe apenas que paga muito porque isso é frequentemente alardeado pelos meios de comunicação. O que a mídia defende, no entanto, é a desoneração do grande capital, medidas tributárias que venham a beneficiar grandes empresas e que ameaçam, inclusive, os poucos direitos conquistados pela classe trabalhadora. Segundo a Constituição, os trabalhadores deveriam ser informados acerca dos impostos embutidos nos preços dos serviços e itens de consumo, o que até hoje em geral não ocorre.

Dados históricos sobre o trabalho informal e a economia que este movimenta no país, bem como sobre a parcela de força de trabalho excedente, evidenciam que uma leva expressiva da população brasileira não teve e não tem acesso à proteção social, especialmente quando se trata de política de Previdência Social. Ocorre que, mesmo participando da construção do excedente, esta grande parcela dos trabalhadores, à margem da proteção social, está vulnerável aos riscos sociais⁷. Estes trabalhadores e trabalhadoras adoecem, acidentam-se, engravidam, cumprem penas, envelhecem e morrem, ou seja, estão sujeitos a vivenciarem momentos em sua vida em que não mais poderão obter o próprio sustento e garantir o sustento de sua família por meio do trabalho. Sem condições de desenvolver as atividades que habitualmente desenvolviam, encontram-se, junto de sua prole, à mercê da “benesse” do estado e da sociedade. São estes trabalhadores, estas famílias, que via de regra, tornam-se alvo da análise meritocrática da política de Assistência Social, erroneamente compreendida e implementada no Brasil como política pública de atendimento aos miseráveis, dos sem acesso ao trabalho. A lógica de funcionamento equivocada da Seguridade Social no Brasil, que exclui os trabalhadores formais do acesso à Assistência Social, é a mesma que faz com que o não acesso à Previdência acabe, de

alguma maneira, impulsionando o acesso à Assistência Social. Desse modo, políticas que deveriam ser integradas/complementares no atendimento das necessidades dos trabalhadores, conforme previsto no próprio texto constitucional, funcionam de forma segmentada e excludente.

Neste cenário, o fundo público, que historicamente, tem ocupado lugar central na reprodução do sistema capitalista de produção, continua sendo apropriado pelo grande capital e manipulado de acordo com seus interesses:

Há no argumento de Oliveira um elemento indiscutível: o lugar estrutural do fundo público no capitalismo contemporâneo, como expressão da sua maturidade e imensas contradições. A produção e a realização do valor vão requisitar que o Estado se aproprie de parcela bastante significativa da mais-valia socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção e reprodução; dentro desse processo comparece o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de alocação do fundo público, a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional (BEHRING *apud* SALVADOR, 2010, p. 80).

O fundo público está presente na reprodução do capital de diversas formas, seja no financiamento do investimento capitalista, transferência de recursos por meio dos juros da dívida pública, ou mesmo pela viabilização da reprodução da força de trabalho ao reduzir o custo desta para o capitalista através de benefícios/serviços que funcionam como salários indiretos. O fundo público ocupa, assim, importante papel na articulação das políticas sociais e sua relação com reprodução do capital. É parte integrante da dinâmica estrutural do sistema capitalista a presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais.

Enquanto isso, os trabalhadores, “que tem sorte” e estão inseridos na Previdência Social, veem a cada dia seus direitos sendo subtraídos. Desde 1998 o salário de benefício, antes calculado apenas pela média das contribuições realizadas no decorrer da vida do trabalhador, sofre influência do famigerado fator previdenciário, o que faz com que muitos trabalhadores tenham uma drástica redução no valor do benefício, nos casos de aposentadoria por tempo de contribuição. Esta e outras mudanças fazem parte do que se convencionou chamar de Reforma da Previdência Social, sustentada no argumento do aumento da expectativa de vida da população e na necessidade de manter a saúde das contas da Previdência Social. Entre os ajustes mais recentes, temos a promulgação das Medidas Provisórias 664 e 665⁸ publicadas em 30 de dezembro de 2014, em Edição Extra do Diário Oficial da União, que instituem novos critérios para a concessão de vários benefícios previdenciários, do abono salarial e do seguro-desemprego.

No que se refere às modificações no âmbito da Previdência Social, é importante salientar que se trata de mais uma contrarreforma, de mais uma agressão a esta política pública. O auxílio-doença aos empregados com carteira assinada passa a ser devido somente após 30 dias de afastamento, com ampliação da responsabilidade das empresas pelo pagamento do período inicial. Essa nova regra poderá impedir que os empregados, em caso de acidente de trabalho, se afastem e caso obtenham alta dentro de 30 dias, não tenham garantidos a estabilidade no emprego no período de um ano. A reforma modificou ainda a carência exigida para os benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão, que não exigiam carência, somente qualidade de segurado. A partir de primeiro de março de 2015, o segurado falecido ou recluso necessitará ter 24 contribuições ao INSS para que seus dependentes tenham direito aos benefícios. O (a) cônjuge ou companheiro (a) para se tornar dependente de segurado, também terá que comprovar 24 meses de casamento ou de união estável. Os cálculos do salário de benefício da pensão e auxílio-reclusão também mudaram, passam a ser de 50%, podendo ser acrescido de 10% cada dependente, até o limite de 100%.

O que torna ainda mais contraditória a exigência da contributividade para o acesso à Previdência Social é que os recursos que custeiam os benefícios pagos pela política são provenientes do fundo público para a Seguridade Social. Este fundo, por sua vez, além das contribuições diretas de trabalhadores e empregadores, é formado por outras receitas provenientes de tributos repassados aos próprios trabalhadores que estão embutidos no preço dos itens de consumo.

Conforme sinaliza Faleiros (2000, p. 102), as reformas, iniciadas no governo Fernando Henrique Cardoso e aprofundadas no governo do Partido dos Trabalhadores (PT), estão longe de ser simples arranjo de caixa nas contas da política previdenciária. Consistem, antes, em “um processo de refundação das relações de acumulação e de classe”, em que o grande capital busca consolidar uma política de eliminação/redução de direitos, associada aos interesses que os fundos de previdência privada despertam no sistema financeiro.

Ainda acerca da precarização das condições de vida dos segurados da Previdência, outra importante questão a ser mencionada é a desvinculação dos benefícios do salário-mínimo, realizada no governo Collor, que tem afetado a vida de milhões de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)⁹. Esta medida estatal faz com que os beneficiários que recebem mais do que o salário-mínimo, tenham reajuste anual, sempre inferior ao reajuste do salário-mínimo. Considerando que a economia, preços de serviços e produtos de consumo são calculados tendo por base o mínimo, a tendência é que o aposentado/pensionista vá perdendo seu poder de compra e que com o tempo o valor acabe chegando ao piso (salário-mínimo). Estas modificações subtraem dos trabalhadores direitos historicamente conquistados, com o pretexto de salvar a Previdência social do colapso, alardeados pela mídia e pelo governo. Discurso que, uma breve vista às informações básicas sobre o financiamento da política, torna insustentável. Enquanto os beneficiários observam seus benefícios e seu poder de consumo reduzidos dia após dia, e milhões de trabalhadores sequer chegam a adquirir o *status* de segurados da Previdência Social, a esfera governamental desvia recursos do fundo público da seguridade social para injetá-los em outras rubricas, especialmente no pagamento dos juros da dívida pública. Este desvio torna-se operação legal, por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), mecanismo criado em 1994, durante o Governo FHC, e prorrogado pelo governo da presidente Dilma até o final de 2015. Por meio desta prerrogativa de lei, cerca de 20% dos recursos destinados ao sistema de Seguridade Social são transformados em superávit primário, deixam de compor o orçamento da seguridade social e de possibilitar a ampliação de serviços de Saúde, Assistência social e Previdência social no Brasil.

Neste viés, também é importante sinalizar o papel que as renúncias fiscais e desonerações de folha possuem neste cenário, quando o país vem progressivamente abrindo mão de receitas em favor do sistema bancário e do grande capital. Segundo estudo da ANFIP, desonerações provocaram, só em 2013, uma perda de 19 bilhões de reais¹⁰.

Toda essa conjuntura inviabiliza a universalização da Previdência Social que, conforme defende Silva (2012), seria possível ainda sobre a égide do sistema capitalista. De acordo com a autora, a universalização do acesso a esta política está condicionada: à mudanças no modelo adotado pelo país; a uma reorientação da política macroeconômica e política de emprego, com vistas à desconcentração de renda e em favor dos trabalhadores; e especialmente ao fortalecimento dos objetivos da seguridade social, alicerçada na equidade de participação do custeio.

Considerações finais

A Seguridade Social brasileira, inicialmente fundada na lógica do seguro social, assume após a promulgação da carta constitucional de 1988, características de dois distintos modelos de proteção social e uma controversa concepção de universalidade. Embora Saúde e Assistência Social tenham ampliado o acesso, ao incorporarem preceitos do modelo Beveridgiano, a Previdência Social permaneceu fundada na lógica bismarkiana do seguro social. Por este fundamento só são considerados segurados, e possuem acesso aos benefícios previdenciários, trabalhadores formais ou àqueles que recolhem suas contribuições por conta própria. O que, considerando os índices de desemprego, trabalho informal e precarizado, presentes na nossa economia, exclui da proteção social previdenciária grande contingente de trabalhadores.

Esta focalização do atendimento acaba por transformar problemas estruturais, como é a inserção precarizada no mundo do trabalho, em questões de cunho moral que remetem à capacidade individual, ideologicamente propagada pelo neoliberalismo. Trata-se, portanto, da concepção de um universalismo segmentado, conceito de universalidade fundado contraditoriamente na restrição de direitos que, conforme Stein e Pereira (2010, p. 106), “desfigura a concepção verdadeiramente universal do princípio da universalidade”.

O que torna ainda mais contraditória a exigência da contributividade para o acesso à Previdência Social é que os recursos que custeiam os benefícios pagos pela política são provenientes do fundo público para a Seguridade Social. Este fundo, por sua vez, além das contribuições diretas de trabalhadores e empregadores, é formado por outras receitas provenientes de tributos repassados aos próprios trabalhadores que estão embutidos no preço dos itens de consumo. O que significa dizer que todos, ainda que indiretamente, participam da construção do excedente que compõe o orçamento da Seguridade Social.

Ao passo que o governo e a mídia buscam reafirmar o discurso do déficit previdenciário, o governo se utiliza, por meio da DRU, de cerca de 20 % dos recursos do fundo da seguridade social para compor o

superávit primário e pagar os encargos da dívida pública, em um claro exemplo da utilização do fundo público no processo de reprodução e valorização do capital.

Enquanto isso, grande parcela da população economicamente ativa no Brasil que, embora possua o “direito” de recolher contribuições para a Previdência Social, não possui condições objetivas para tal, encontra-se refém de uma perspectiva de universalidade, restrita à lógica de uma igualdade de oportunidades. Concepção esta que ignora a desigualdade de classe inerente ao Estado Burguês e que, deste modo, não pode ser considerada uma universalidade concreta.

A construção de uma sociedade fundada na garantia de direitos traz a necessidade de romper com a lógica do seguro e de tornar a Previdência realmente social e de acesso universal. Seguindo este preceito, a concessão de benefícios deixaria de estar condicionada a contribuição direta e passaria a encontrar seu fundamento nas necessidades e demandas da classe trabalhadora. Trata-se, portanto, de pensar políticas sociais que não neguem o acesso a seus serviços, que são públicos, custeados pela riqueza socialmente produzida e que por isso são direito de todos. Neste sentido, observa-se que a discussão pela ampliação de direitos e políticas públicas, entre estas a Previdência Social, não pode ser dissociada do estudo e apropriação do funcionamento do orçamento fiscal. Para além do aspecto contábil, trata-se de peça de cunho político que deve ser desmistificada e utilizada enquanto instrumento de luta pelos direitos da classe trabalhadora.

Referências

- ANFIP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Análise da seguridade social*. 2014. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20140903125923_Analise-da-Seguridade-Social-2013_03-09-2014_Analise-da-SS-2013-ntegra.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.
- ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?* Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1997.
- BOSCHETTI, I. A Política de Seguridade Social no Brasil. In: CFESS; ABEPSS (Orgs.). *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS, 2009, v.1, p.323-340.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1990.
- _____. Lei nº 8.029/90. *Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências*. Art. 17. *Casa Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm> Acesso em: 12. Abr. 2015.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA PREVIDENCIA SOCIAL. 2013. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aeps-2013-secao-xvi-demografia-tabelas/>>. Acesso em: 02 fev. 2015.
- CARTAXO, A. M. B. *A Reforma da Previdência Brasileira na década de 90: um estudo de suas determinações sócio históricas*. 344 p. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUC/SP, 2003.
- FALEIROS, V. de P. A questão da reforma da Previdência Social no Brasil. *SER Social*, UNB. Brasília, n. 7, mar. 2000. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/299/526>. Acesso em: 03 set. 2013.
- FRANÇA, Á. S. de. *Previdência Social e a economia dos municípios*. Brasília: ANFIP, 2004.
- MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. Tradução de Régis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas v.1, tomo 1).
- MOTA, A. E.; AMARAL, A. S. do. Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social. In: _____ (Orgs.). *A nova fábrica de consensos*. São Paulo: Cortez, 1998.
- SALVADOR, E. *Fundo público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____. *Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?* Observatório da Cidadania. v. 11, p. 81-90, 2007.
- SILVA, M. L. L. da. *Previdência Social no Brasil: desestruturação do trabalho e condições para sua universalização*. São Paulo: Cortez, 2012.
- STEIN, R. H.; PEREIRA, P. A. P. *Política Social: universalidade versus focalização*. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, et al. (Orgs.). *Capitalismo em Crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.
- TAVARES, M. A. *Os fios (in)visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização*. São Paulo: Cortez, 2004.

Notas

- 1 Agradeço as contribuições do Professor Dr. Ricardo Lara, UFSC, para a elaboração deste trabalho.
- 2 A População Economicamente Ativa (PEA) é a força de trabalho que o mercado pode contar. Inclui a população ocupada e a não ocupada.
- 3 Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aeps-2013-secao-xvi-demografia-tabelas/>>. Acesso em: 2 fev. 2015.
- 4 Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20140903125923_Analise-da-Seguridade-Social-2013_03-09-2014_Analise-da-SS-2013-ntegra.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.
- 5 Aqui, cabe uma ressalva: o mercado não nasceu no sistema capitalista, tendo em vista que as relações de troca são muito anteriores a este. No

- entanto, é na sociedade capitalista que este atinge seu maior grau de desenvolvimento.
- 6 “A força de trabalho ou capacidade de trabalho é o conjunto das faculdades físicas e espirituais que existem na corporalidade, na personalidade viva de um homem e que ele põe em movimento toda vez que produz valores de uso de qualquer espécie” (MARX, 1983, p. 139).
 - 7 Esta é a categoria utilizada pela Previdência Social para representar as situações em que o trabalhador está impedido de exercer atividade de trabalho, e por meio desta obter seu próprio sustento nos casos de doença, acidente, invalidez, gravidez, morte, cumprimento de pena e idade avançada.
 - 8 As medidas provisórias têm força de lei enquanto vigoram. Tem prazo de validade determinado, precisam passar por discussão e aprovação no congresso e podem sofrer alterações. A aprovação, veto ou alteração dependerá do processo de correlação de forças e da conjuntura social.
 - 9 O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é uma Autarquia Federal, com sede em Brasília, Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, instituída com fundamento no disposto no art. 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, tem por finalidade promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados.
 - 10 Dados da ANFIP. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20140903125923_Analise-da-Seguridade-Social-2013_03-09-2014_Analise-da-SS-2013-ntegra.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

Edivane de Jesus

edivanejesus@hotmail.com

Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Assistente social no INSS/SC

Instituto Nacional do Seguro Social

Rua Felipe Schmidt, 331, Centro

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil

CEP: 88010-000