

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS/MG – UNIMONTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL – PPGDS**

**LAANNE VERSIANI DOMINGUES DE ALMEIDA**

**RELAÇÕES DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:  
DINÂMICAS E INTERSEÇÕES (1900-2002)**

**MONTES CLAROS/MG  
2018**

**LAANNE VERSIANI DOMINGUES DE ALMEIDA**

**RELAÇÕES DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:  
DINÂMICAS E INTERSEÇÕES (1900-2002)**

**Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, como requisito para obtenção do grau de mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social – PPGDS.**

**Orientador: Gilmar Ribeiro dos Santos**

**MONTES CLAROS/MG  
2018**

A447r Almeida, Laanne Versiani Domingues de.  
Relações de trabalho e previdência social no Brasil [manuscrito] : dinâmicas e interseções (1900-2002) / Laanne Versiani Domingues de Almeida. – Montes Claros, 2018.  
109 f. : il.

Bibliografia: f. 100-105.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ribeiro dos Santos.

1. Relações de trabalho. 2. Previdência social. 3. Estado e capitalismo. I. Santos, Gilmar Ribeiro dos. II. Universidade Estadual de Montes Claros. III. Título: Dinâmicas e interseções (1900-2002).

**LAANNE VERSIANI DOMINGUES DE ALMEIDA**

**RELAÇÕES DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:  
DINÂMICAS E INTERSEÇÕES (1900-2002)**

Dissertação de Mestrado intitulada “Relações de Trabalho e Previdência Social no Brasil: Dinâmicas e Interseções (1900-2002)” de autoria da mestrande Laanne Versiani Domingues de Almeida apreciada pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores

Orientador: Gilmar Ribeiro dos Santos

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Gilmar Ribeiro dos Santos (Orientador)  
Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes

---

Prof. Dr. Elton Dias Xavier (Examinador)  
Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes

---

Prof. Dr. Reinaldo Silva Pimentel Santos (Examinador)  
Faculdades Santo Agostinho - FASA

Montes Claros/MG  
2018

*Aos meus pais, que na simplicidade dos gestos me ensinam o que é ser humano.  
Ao Janinho, por compartilhar comigo os mais sinceros sonhos.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao bom Deus, que me encorajou a recomeçar, abençoando-me nos pequenos passos.

À Doce Mãe de Deus, pela intercessão providencial.

Aos meus pais, que na simplicidade dos gestos me ensinam muito o que é ser humano.

Ao meu irmão Yure, pelo respeito e torcida sincera.

Ao Janinho, meu amor, parceiro de todos os momentos, por me incentivar e compartilhar comigo os mais sinceros sonhos, nunca me deixando esquecer até onde é possível chegar.

A tia Mone, pela disponibilidade em me acolher nos vários momentos em que eu só precisava de um ombro amigo para dizer “calma, no final tudo dá certo!”.

A Marilda por me ajudar a trilhar o caminho do autoconhecimento, me oferecendo sempre palavras de conforto e muito incentivo.

A Maria Angela e ao Richardson, primeiros orientadores e grandes incentivadores, por me ensinarem a riqueza do aprendizado interdisciplinar e quanto a docência e a pesquisa podem ser realizadoras.

Ao professor Gilmar Ribeiro, orientador deste trabalho, que, respeitando o meu interesse de pesquisa, muito me auxiliou na problematização de relações até então só compreendidas a partir do meu olhar técnico de operadora do Direito.

Aos professores Dimas e Elton, pelas reflexões e críticas na banca de qualificação que muito enriqueceram a construção deste trabalho, apontando-me novas perspectivas de análise daquilo que propôs pesquisar.

Às professoras Luci, Maria Helena, Luciene, Sarah Jane e Zaira, exemplos de dedicação à pesquisa e ensino acadêmicos.

Ao professor Wilson Medeiros Pereira e graduandos do 10º período do curso de Direito/1º semestre de 2017, pelo apoio e oportunidade de vivenciar a docência.

A todos os arquitetos, psicólogos, sociólogos, historiadores, juristas, administradores, assistente social, jornalista da turma PPGDS/2016, pela riqueza do diálogo multidisciplinar.

Aos colegas Juliana, Roberta, Marcia, Igor, Luciana e Ana Paula pelos momentos de companheirismo e parceria.

Às assistentes da secretaria do PPGDS, Vanessa, Silvia e Suelen, sempre acessíveis e muito dispostas a nos auxiliar.

De coração, todos vocês recebem os meus sinceros agradecimentos!

Obrigada!

## RESUMO

O presente trabalho objetiva discutir as relações de trabalho e a previdência social no Brasil, considerando as particularidades do movimento social, econômico e político do país durante o século XX. A hipótese é que o processo de organização da previdência social, enquanto produto e produtor de conflitos sociais, é reflexo de diferentes práticas, interesses e concepções atinentes à relação capital/trabalho e aos papéis assumidos pelo Estado brasileiro no curso do capitalismo. A relação teoria/história perpassa toda a investigação, adotando-se a perspectiva crítico-dialética para análise do objeto da pesquisa. Por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental, reuniram-se dados e informações sobre a regulação do trabalho e a organização da previdência social no Brasil, respeitando-se o contexto histórico em que os fatos ocorreram e as regras legislativas foram produzidas. Na estruturação da pesquisa, foram considerados três marcos temporais: de 1900 a 1960, de 1970 a 1980 e a última década do século XX, cada um correspondendo a um capítulo da dissertação. O resultado aponta que, ao final, questões trabalhistas e questões previdenciárias não são mais que questões políticas, não sendo possível dissociar o processo histórico de regulação do trabalho e de organização da previdência social no Brasil da política econômica implementada e da correlação de forças existente em cada momento histórico.

**Palavras-chave:** relações de trabalho, previdência social, Estado e capitalismo.

## ABSTRACT

This paper aims to discuss labor relations and social security in Brazil, considering the peculiarities of the social, economic and political movement of the country during the twentieth century. The hypothesis is that the process of organizing social security as a product and producer of social conflicts is a reflection of different practices, interests and conceptions regarding the capital / labor relationship and the roles assumed by the Brazilian State in the course of capitalism. The relation theory / history runs through all research, adopting the critical-dialectical perspective to analyze the research object. Through bibliographic review and documentary research, data and information on labor regulation and the organization of social security were collected in Brazil, respecting the historical context in which the facts occurred and the legislative rules were produced. In the structuring of the research, three temporal landmarks were considered: from 1900 to 1960, from 1970 to 1980 and the last decade of the twentieth century, each corresponding to a chapter of the dissertation. The result is that, in the end, labor issues and social security issues are nothing more than political issues, and it is not possible to dissociate the historical process of labor regulation and social welfare organization in Brazil from the economic policy implemented and the correlation of forces existing in every historical moment.

**Key words:** labor relations, social security, State and capitalism.



## LISTA DE TABELA

<b>Tabela 1</b> Participação das principais reivindicações dos movimentos grevistas no total de greves Brasil, Região Urbana – 1978/1984.....	50
---	----

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> Benefício oferecidos pelos IAPS nos anos 1940.....	35
<b>Quadro 2</b> Princípios da Seguridade Social.....	62

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ANC</b>	Assembleia Nacional Constituinte
<b>CAP</b>	Caixa de Aposentadoria e Pensão
<b>CLT</b>	Consolidação das Leis do Trabalho
<b>CNSS</b>	Conselho Nacional da Seguridade Social
<b>CNT</b>	Conselho Nacional do Trabalho
<b>COFINS</b>	Contribuição sobre o Faturamento das Empresas
<b>CSLL</b>	Contribuição Sobre o Lucro Líquido
<b>CRFB</b>	Constituição da República Federativa do Brasil
<b>DRU</b>	Desvinculação de Receitas da União
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>FAT</b>	Fundo de Amparo ao Trabalhador
<b>FAPTR</b>	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
<b>FEF</b>	Fundo de Estabilização Fiscal
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FPAS</b>	Fundo de Previdência e Assistência Social
<b>FSE</b>	Fundo Social de Emergência
<b>FUNRURAL</b>	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
<b>IAP</b>	Instituto de Aposentadoria e Pensão
<b>IAPAS</b>	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
<b>IAPB</b>	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários
<b>IAPETC</b>	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em Transportes e Cargas
<b>IAPI</b>	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
<b>IAPM</b>	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
<b>IPASE</b>	Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INAMPS</b>	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
<b>ICV</b>	Índice de Custo de Vida
<b>INPS</b>	Instituto Nacional de Previdência Social
<b>INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social
<b>INPC</b>	Índice Nacional de Preços ao Consumidor

<b>LOPS</b>	Lei Orgânica da Previdência Social
<b>LOSS</b>	Lei Orgânica da Seguridade Social
<b>MP</b>	Medida Provisória
<b>MPAS</b>	Ministério da Previdência e Assistência Social
<b>MTE</b>	Ministério do Trabalho e Emprego.
<b>OPEP</b>	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
<b>PASEP</b>	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
<b>PEA</b>	População Economicamente Ativa
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIS</b>	Programa de Integração Social
<b>PLR</b>	Participação nos Lucros ou Resultados
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
<b>PRORURAL</b>	Programa de Assistência do Trabalhador Rural
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>RGPS</b>	Regime Geral de Previdência Social
<b>RPPS</b>	Regime Próprio de Previdência Social
<b>SINPAS</b>	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
<b>TST</b>	Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I – RELAÇÕES DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DESPONTAR E PRIMEIROS ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS.....</b>	<b>20</b>
1.1 Formação da classe operária urbana no Brasil, a Era Vargas e a legislação trabalhista.....	20
1.2 O despontar da previdência social: organização por categorias específicas e fragmentação institucional.....	29
1.3 Unificação institucional e expansão da cobertura previdenciária a partir da década de 1960.....	38
<b>CAPÍTULO II – RELAÇÕES DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL NA TRANSIÇÃO PARA A REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL.....</b>	<b>43</b>
2.1 Crise econômica mundial, reestruturação produtiva e seus impactos sobre o sistema de relações de trabalho a partir da década de 1970.....	43
2.2 Relações de trabalho no Brasil na virada da década de 1970: o <i>novo sindicalismo</i> e a marcha pela redemocratização do país.....	48
2.3 Recessão econômica, déficit previdenciário e medidas de reforma.....	53
2.4 Previdência no contexto da seguridade social: as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988.....	57
<b>CAPÍTULO III – RELAÇÕES DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO FINAL DO SÉCULO XX.....</b>	<b>67</b>
3.1 Neoliberalismo, financierização do capital e ajuste fiscal: qual o papel do fundo público?.....	67
3.2 Regulação do trabalho no Brasil no limiar do século XXI: da constitucionalização à desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas.....	73
3.3 A previdência social no Brasil dos anos 1990: antes de universalizar, melhor é privatizar?.....	84
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>93</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>101</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>107</b>

## INTRODUÇÃO

Na busca pelas condições materiais de sobrevivência no interior do sistema capitalista, a relação entre capital e trabalho é inevitavelmente desigual. Enquanto os detentores do capital estão sempre preocupados em maximizar vantagens e lucros, os trabalhadores, que não dispõem do capital e que, por isso, são dependentes do salário, procuram manter no mínimo possível o esforço para obter os rendimentos do seu trabalho. Nesse embate, o conflito na distribuição resulta do fato da elevação das taxas de lucro inevitavelmente pressupor para os trabalhadores contratos precários, salários mais baixos e condições de trabalho deteriorantes.

Trazer as relações de trabalho para o espaço da regulação pública apresentou-se, desse modo, desde o final do século XIX, como alternativa viável para que os trabalhadores pudessem se contrapor ao desequilíbrio inerente à relação capital-trabalho, tornando as condições de trabalho, inclusive os salários, relativamente independentes da discricionariedade dos detentores do capital e também do poder de barganha de cada grupo específico de trabalhadores. Com isso, os direitos do trabalho diferenciaram-se dos demais direitos individuais, passando-se da ideia de contrato entre iguais para a ideia de defesa da organização coletiva e proteção do trabalhador.

Outra alternativa conquistada para que os trabalhadores se tornassem menos dependentes das flutuações do mercado de trabalho, foi a implantação de sistemas de proteção social, nos quais os trabalhadores pudessem encontrar formas de manutenção da renda quando lhes faltassem condições de se posicionarem no mercado de trabalho. A previdência social passou então a cumprir parte deste papel ao garantir a reprodução daqueles que não se encontram em condições de inserirem-se no mercado de trabalho, como os desempregados, doentes, idosos, inválidos e cônjuge e filhos dos trabalhadores falecidos.

Essa publicização do privado somente se consolidou diante da pressão organizada dos trabalhadores, que gradativamente compeliu o capital a incorporar algumas de suas exigências, transformando-as em respostas políticas, ainda que conflitantes com os interesses capitalistas imediatos. No entanto, o curso da história demonstrou que tais respostas, contraditoriamente, também atenderam às necessidades do capital, na medida em que garantiram a reprodução ampliada da força de trabalho e evitaram a constituição de um subproletariado, que pesaria sobre os salários diretos.

Enquanto os detentores do capital viram-se pressionados a contribuir com o pagamento dos custos sociais de seus lucros, o Estado alargou sua intervenção na esfera de reprodução da força de trabalho por meio da regulamentação dos contratos de compra e venda da força de trabalho, das condições de trabalho, da saúde e da segurança social dos trabalhadores. Essa ampla regulação social amparou-se numa forte legislação trabalhista, acidentária, sanitária e de seguro social que, com o passar do tempo, estabeleceu-se como esfera constituidora da relação entre o Estado e a sociedade.

Nesse percurso, intensos foram os debates sobre o papel desempenhado pelos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e do próprio capital, desdobrando-se em duas perspectivas de compreensão. A primeira, nascida na Alemanha Bismarkiana do fim do século XIX, aproximava-se da lógica dos seguros privados, defendendo que o acesso às políticas estatais dirigidas à reprodução da classe trabalhadora deveria ser condicionado a uma contribuição prévia dos empregados e empregadores, com prestações proporcionais à contribuição efetuada. A segunda, implantada inicialmente na Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial de acordo com os princípios traçados por Beveridge, considerava que os direitos deveriam ser universais, com mínimos sociais a serem concedidos a todas as pessoas em condições de necessidades, através de recursos originários dos impostos estatais. Seguro social e seguridade social foram os dois paradigmas que orientaram a atuação do Estado em relação à questão social ao longo de todo o século XX.

Contudo, se por um extenso período houve, de um modo geral, a prevalência de um modelo de Estado regulador, nos trinta últimos anos do século XX, a relação capital/trabalho assumiu novo formato e a figura do Estado regulador tendeu a ser substituída por um modelo de Estado que considerasse o mercado o principal regulador da economia e das necessidades de consumo da sociedade. Diante de um forte quadro de retração econômica, o capital viu-se pressionado a adotar alternativas que possibilitassem o restabelecimento de suas margens de lucro, entre as quais incluindo-se a reconfiguração das funções estatais, com a comercialização de serviços que antes eram prestados pelo Estado.

Inscrito neste universo mais geral do debate sobre as relações de trabalho e a previdência social, o presente trabalho procura identificar as dinâmicas e interseções que envolveram os processos de regulação pública do trabalho e de organização da previdência social no Brasil, considerando as especificidades de sua formação social, econômica e política.

As relações capital/trabalho no Brasil passaram por grandes transformações ao longo do século XX. Os processos de urbanização, industrialização e acelerada ampliação da participação do país na divisão internacional do trabalho foram marcantes na formação da classe trabalhadora brasileira.

Porém, se entre as décadas de 1930 e 1960, houve o predomínio de um modelo de desenvolvimento industrial e da regulação pública do trabalho voltada para os empregos formais, o cenário de retração econômica que marcou o país a partir da década de 1970 concorreu para a escassez de emprego e aumento do excedente de mão de obra e, desde então, o que se observou foi o crescimento do setor de serviços e o início da ruptura da tendência geral de regulamentação/formalização das relações de trabalho no país.

Esse processo de mudança estrutural das relações de trabalho no Brasil só pode ser analisado se considerados os papéis assumidos pelo Estado diante das mudanças do capitalismo ao longo do século XX. A previdência social, enquanto mecanismo de intervenção estatal na reprodução da força de trabalho, também sofre o impacto de tais mudanças, já que está relacionada à redistribuição dos lucros da produção dentro do sistema capitalista.

Os benefícios previdenciários, ao transferir, repor ou complementar a renda dos trabalhadores, constituem a parte socializada dos salários e, por isso, o estudo das bases de organização da previdência social no Brasil e das reformas que a modificaram chama a atenção para o próprio modo como foi conduzida a regulação pública do trabalho no país. Daí o questionamento: a dinâmica das relações capital/trabalho e suas principais especificidades repercutiram significativamente na organização do sistema público de previdência social do país?

Subjacente ao citado questionamento, emergiram vários outros, como: quais as principais características da relação capital/trabalho no Brasil ao longo do século XX? Qual foi o papel do Estado em alguns momentos chave da dinâmica entre capital/trabalho no período? Em que contexto e sob que condições se estruturou a previdência social no Brasil? Quais os principais aspectos da economia e do mercado de trabalho considerados na formulação do regime público de previdência social do Brasil? Quais as principais mudanças referentes à organização do sistema público previdenciário desde a sua institucionalização?

Como já sinalizado, numa perspectiva mais ampla, as respostas que se procurou perpassaram pela relação capital/trabalho e só puderam ser perquiridas considerando as mudanças introduzidas pelo capitalismo no cenário econômico e político nacional desde o



início do século XX e seus impactos sobre a regulação pública do trabalho, os papéis do Estado e sobre a própria organização do sistema público de previdência social do Brasil.

O objetivo geral da presente pesquisa foi analisar a repercussão das mudanças atinentes à dinâmica da regulação pública do trabalho no Brasil desde o início do século XX sobre a organização do regime público de previdência social institucionalizado no país a partir de então. Para tanto, fez-se uso de três marcos temporais: de 1900 a 1960, de 1970 a 1980 e, por fim, de 1990 até 2002, fim do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, cada um equivalendo a um capítulo da dissertação.

Os objetivos específicos consistiram em identificar as principais características da relação capital/trabalho no Brasil de 1900 até 1945 e do final da década de 1970 até fins dos anos 1990, o papel assumido pelo Estado brasileiro nestes momentos chave da dinâmica entre capital e trabalho, em que contexto e sob que condições a organização da previdência social no Brasil se estabeleceu, quais os principais aspectos da economia e do mercado de trabalho considerados na formulação do regime de previdência social entre a década de 1920 a 1945 e a partir dos anos 1960 até o final do século XX, as principais mudanças pelas quais passou o sistema público de previdência no Brasil desde a sua institucionalização até o final da década de 1990.

A hipótese de pesquisa foi que o processo de organização da previdência social, enquanto produto e produtor de conflitos sociais, é reflexo de diferentes práticas, interesses e concepções atinentes à relação capital/trabalho e aos papéis assumidos pelo Estado brasileiro no curso do desenvolvimento do capitalismo.

O percurso trilhado para se chegar aos objetivos propostos, validando-se ou não a hipótese apresentada, assentou-se em um referencial teórico-metodológico de matriz marxiana, em que as categorias relações de trabalho e previdência social ocupam lugar central, seguidas por outras categorias, como capitalismo e Estado.

Nesse propósito, a relação teoria/história perpassou todo o processo investigativo, procurando-se adotar uma perspectiva crítico-dialética na análise do objeto da pesquisa. Assim, no processo de investigação, reuniram-se dados e informações já existentes sobre a regulação pública do trabalho no Brasil e a evolução da organização previdenciária desde o início do século XX, os quais foram analisados, confrontando-se a hipótese da qual se partiu e respeitando-se o contexto histórico em que os fatos ocorreram, dados e informações foram produzidos e regras legislativas foram estabelecidas.

Os dados e informações referidos foram obtidos por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental.

Assim, a estratégia para coleta de dados foi o desenvolvimento de pesquisa bibliográfica e de documentos<sup>1</sup>, efetivada através de análise de conteúdo<sup>2</sup>, e teve como principais fontes: a) documentos técnicos, científicos ou literários sobre o tema ou relacionados (livros, periódicos, revistas, artigos, teses, dissertações, relatórios, comunicados, notas técnicas, pareceres técnicos); b) normas e regulamentos sobre a estruturação do trabalho (mercado de trabalho, relações de trabalho e condições de trabalho) e a previdência social no Brasil (Constituição Federal, emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, decretos, portarias, resoluções, planos de ação, programas e projetos governamentais).

Diante do exposto, a dissertação foi organizada em três capítulos, além da introdução e considerações finais.

O primeiro capítulo tem como marco temporal o período compreendido entre a primeira década do século XX e os anos de 1960, quando se investigou as principais transformações na regulação pública do trabalho no Brasil, sobretudo entre 1900 e 1945, e seus reflexos sobre as bases em que se organizou a previdência social no país, considerando as peculiaridades políticas, econômicas e sociais daquele marco histórico, com destaque para os quinze primeiros anos de governo de Getúlio Vargas e o processo de modernização conservadora levado adiante pelos governos da Ditadura Militar.

No segundo capítulo, foi tomado como recorte temporal o período entre a década de 1970 e os anos de 1980. Inicialmente, são identificadas as principais mudanças que envolveram o processo de acumulação flexível que à época se principiou em nível mundial e em que condições as relações de trabalho passaram a se estruturar desde então. Posteriormente, são apresentadas algumas conquistas alcançadas pelos movimentos inseridos na luta pela redemocratização do Brasil, a exemplo do *novo sindicalismo*, passando, em seguida, para o estudo do conjunto de reformas que marcou a previdência social dentro do quadro de recessão econômica do país durante a década de 1980. Ao final, discutem-se as condições em que se deu a promulgação do sistema de seguridade social pela Constituição de

---

<sup>1</sup> Neste caso, serão utilizados como fonte materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, sendo possível, assim, investigar o autêntico objetivo da fonte original (PRODANOV; DE FREITAS, 2013).

<sup>2</sup> Permite a identificação, organização e avaliação das informações contidas no documento, contextualizando-se os fatos em determinados momentos, bem como confrontando-se discursos e práticas ou modelos teóricos de interpretação (PRODANOV; DE FREITAS, 2013).

1988, traçando-se as principais diretrizes normativas, administrativas e orçamentárias deste sistema.

O terceiro capítulo tem como marco temporal o período compreendido entre o início da década de 1990 e o ano de 2002, fim do último mandato de Fernando Henrique Cardoso. Num primeiro momento, procurou-se identificar o movimento mais amplo do capitalismo mundial, predominante desde o final da década de 1970 e caracterizado por processos intensos de financierização do capital associados a medidas neoliberais de ajuste fiscal. Num segundo momento, a regulação pública das relações de trabalho no Brasil é discutida sob a ótica da Constituição de 1988, identificando-se as principais mudanças, sobretudo no que toca à liberdade de associação e organização sindical. Em seguida, são apresentadas, em linhas gerais, as transformações por que passaram as relações de trabalho no Brasil durante a década de 1990, considerando a abertura do mercado interno para o comércio internacional e os intensos processos de reestruturação produtiva implantados desde então. Por fim, procurou-se analisar como a tendência neoliberal de limitar ao mínimo possível a capacidade reguladora do Estado distanciou o nosso sistema de seguridade de sua proposta inicial de universalização, reforçando-se, de um lado, a caráter contributivo da previdência social e, de outro, a privatização de serviços de utilidade pública.

## CAPÍTULO I

### RELAÇÕES DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DESPONTAR E PRIMEIROS ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS

#### **1.1 Formação da classe operária urbana no Brasil, a Era Vargas e a legislação trabalhista**

Após a proclamação da república, em 1889, o que se observou foi que o Brasil, embora no cenário internacional já se apresentasse como um regime democrático, no campo político interno ainda sofria forte influência das classes proprietárias rurais, também detentoras do poder econômico no país, já que a economia brasileira à época era sobremaneira dependente da produção agrário-exportadora, em especial da exportação do café.

Desse modo, foi sob o financiamento dos grandes proprietários rurais, com recursos vindos sobretudo dos excedentes gerados pela cultura e comércio do café, que a industrialização do Brasil foi iniciada entre fins do século XIX e primeiras décadas do século XX, dando-se impulso, assim, ao processo de crescimento urbano-industrial principalmente na região centro-sul do país.

Observa-se, contudo, que o financiamento industrial não foi pacífico, mas se estabeleceu à custa de muita resistência, pois, se por um lado haviam grupos vanguardistas que, ainda que sustentados pela economia agrária, apoiavam e, até financiavam, a industrialização nacional, de outro o processo de industrialização esbarrava-se na oposição dos setores agrários mais conservadores, receosos em perder o controle político e econômico do país (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985, p. 40).

Em relação à mão-de-obra absorvida pela indústria nascente, verifica-se que, embora a abolição da escravatura esteve inicialmente ligada ao discurso da industrialização ante à necessidade de se formar uma massa de assalariados e, via de consequência, de consumidores, é fato que a mão-de-obra dos recém libertos foi pouco aproveitada pela indústria nascente, seja em razão de sua forte dependência em relação ao “senhor de escravos”, seja pela sua baixa qualificação técnica e elevado custo de sua reprodução (SILVA, 2011, p. 152).

Destarte, foi no contexto de substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalho assalariado, num primeiro momento absorvido pela economia agrário-exportadora e posteriormente pela urbano-industrial, que o Brasil, entre fins do século XIX e início do XX, recebeu em seu território milhares de imigrantes europeus, ávidos em encontrar no país melhores condições de vida e de trabalho.

Estes imigrantes deixaram a Europa num momento de intensa mobilização da classe trabalhadora por melhores condições de trabalho e por uma maior participação do Estado nesse sentido. Na Europa, a demanda dos trabalhadores era pela edição de leis que regulamentassem a relação capital/trabalho e pela institucionalização de sistemas de provisão diante de infortúnios como a doença, invalidez, idade avançada etc. Desse modo,

A experiência política do trabalhador imigrante, oriundo de outro contexto social, parece ter sido um elemento significativo para que, de maneira tão precoce, o nascimento de uma massa trabalhadora urbana no Brasil encontrasse formas de expressão tão agudas na cena política, como o foram os acontecimentos que marcaram os primeiros vinte anos do século.

E, efetivamente, não se pode desprezar a presença da movimentação operário-sindical na política do período, como o procurou fazer até hoje a historiografia oficial. Os autores em que temos nos baseado para a análise desta conjuntura descrevem extensamente a amplitude desta movimentação à época (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985, p. 41).

Com efeito, à medida que no Brasil a mão-de-obra assalariada migrava do setor agrário-exportador para as atividades da indústria e do comércio, formando-se uma massa de trabalhadores urbanos, o que se observou, especialmente nas duas primeiras décadas do século XX, foi a intensificação dos movimentos reivindicatórios, com os trabalhadores organizados em sindicatos e inspirados sobretudo nas ideias anarquistas. Nesse sentido,

Mesmo que se considere as oscilações conjunturais que marcam a história da atuação da classe trabalhadora no Brasil, como aliás a de qualquer outro país, é inegável que de 1906 a 1919/20 foram os anarquistas os maiores responsáveis pelo novo tom que caracterizou o perfil e a atuação dos setores organizados do movimento operário. O descenso ocorrido aproximadamente entre 1909 e 1911 não chega a afetar o que se está caracterizando, e a retomada do impulso de mobilização a partir de 1912 veio consagrar o período áureo do anarquismo, quer em termos de formulações doutrinárias, quer em termos de influência nas associações operárias. A importância dos anarquistas é, portanto, ponto pacífico na literatura que trata do assunto (GOMES, 1994, p. 66).

Como se pode observar, foi principalmente sob a inspiração anarquista que nas décadas de 1910 e 1920 várias greves eclodiram no país, o que culminou com a edição em

15/01/1919 do Decreto-lei n. 3.724, que instituiu a indenização por acidente de trabalho, de responsabilidade do empregador e inicialmente administrada por seguradoras privadas<sup>3</sup> (COHN, 1980, p. 5).

Vale lembrar que esse período de efervescência política no país e de intensificação das reivindicações relacionadas à proteção social sofria influência do contexto internacional, marcado: pela vitória da Revolução Russa, em 1917; pelo fim da primeira Grande Guerra Mundial, em 1918; e pela assinatura do tratado de Versalhes em 28 de junho de 1919, o qual impunha vários compromissos aos países signatários, entre eles, a implementação de proteção ao trabalho, por meio de seguros sociais (SILVA, 2011, p. 165).

Nesse quadro, mostrou-se então necessário que o Estado brasileiro adotasse, no campo político interno, algumas concessões que alinhassem o seu posicionamento aos últimos acontecimentos internacionais e, como já citado, a edição do Decreto-lei n. 3.724, em 15/01/1919, foi um exemplo disso.

É importante destacar, porém, que o intervencionismo estatal no mercado de trabalho não se sustentou em princípios de justiça social, mas sobretudo na necessidade de se prevenir e/ou impedir perturbações de ordem pública, como as trazidas pelos movimentos grevistas do final da década de 1910 (GOMES, 1979, p. 161). De fato, naquela época, o Estado e o patronato urbano eram, no plano político-econômico, demasiadamente liberais para cederem às pressões dos trabalhadores a qualquer preço.

Desse modo, observa-se que a questão iminente não era simplesmente atender às demandas dos trabalhadores; era atendê-las somente em alguns pontos que fossem imprescindíveis para o pleno entendimento entre capital e trabalho, promovendo-se, com isso, o desenvolvimento saudável de ambos os fatores de produção e, via de consequência, a harmonia social.

Nesse propósito, o patronato desponta, portanto, como terceiro elemento da relação, defendendo seus interesses e negociando vantagens que compensassem os ônus que necessariamente a legislação trabalhista lhe imporia. Assim, o Estado até poderia intervir, mas desde que respeitasse certos limites, como a liberdade contratual e a autoridade patronal da fábrica, e desde que garantisse ao empresariado determinadas concessões, favorecendo, dessa forma, o processo de acumulação.

---

<sup>3</sup> Os seguros de acidente de trabalho permaneceram sob a tutela do mercado privado de seguros até 1967, a partir de quando foram incorporados ao sistema público de previdência do país ((RANGEL *et al*, *on line*: 43).

Portanto, o empresariado industrial procurava certas contrapartidas que o Estado lhe pudesse oferecer, sobretudo num período em que se falava de revisão das pautas tarifárias e em que se acusava o comércio e a indústria de parasitas, exatamente por viverem à sombra desta desmedida proteção. Assim, nada mais adequado do que uma tentativa de barganha em que todos – Estado, patronato e operariado – poderiam ter o que lucrar. Além disso, a manutenção do protecionismo era um dos pontos-chave para a garantia de expansão destes setores, encontrando-se sob grande ataque (GOMES, 1979, p. 160).

Como se pode verificar, nem o Estado nem o patronato trabalhavam no sentido de uma alteração efetiva das condições de trabalho então vigentes. O intervencionismo estatal, mitigado pelas ingerências empresariais, orientava-se, na verdade, pela manutenção da ordem e para o atendimento de reivindicações pontuais, principalmente daquelas já consagradas em âmbito mundial e que sensibilizavam a opinião pública nas cidades, como foi com a edição, em 1925, da lei que estipulava férias remuneradas e, no ano seguinte, com a aprovação de restrições ao trabalho dos menores (AZEVEDO, 2008, p. 182).

Nesse quadro, o estabelecimento de canais de comunicação entre Estado, patronato e operariado, como foi o Conselho Nacional do Trabalho, criado em 1923<sup>4</sup>, proporcionou, sobretudo, a ampliação da influência do empresariado urbano sobre o processo de elaboração das leis trabalhistas, o que repercutiu, inclusive, com a atração para a esfera patronal das associações de classe dos empregados, uma espécie de ensaio do “peleguismo patronal” consolidado posteriormente, nos anos de governo de Getúlio Vargas (GOMES, 1979, p. 169).

Destarte, durante a década de 1920, a legislação trabalhista passa a ganhar os contornos de uma intervenção conciliadora entre capital e trabalho. Todavia, convém destacar que, apesar das citadas iniciativas, a questão social, até o fim dos anos vinte, ainda não havia sido tomada efetivamente como um problema de Estado, seja diante da forte resistência da burguesia industrial e comercial, seja em razão do alinhamento político-ideológico estatal de cunho liberal, então consagrado na Constituição de 1891.

Assim, somente após a Revolução de 1930, que culminou com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, é que a questão social foi, de fato, assumida como um ponto

---

<sup>4</sup> Segundo Ângela de Castro Gomes (1979), o Conselho Nacional do Trabalho (CNT), integrado por representantes do Estado, dos trabalhadores e do empresariado, passará a encarregar-se, durante os anos de 1924 a 1929, da discussão e elaboração de anteprojetos de reforma de leis (como a de Acidente de Trabalho, que em 1924 começava a ser reformada) e também de regulamentos, que permitissem a entrada em vigor das novas leis (é o caso da lei de férias de 1925).

fundamental no debate político nacional, imprescindível, inclusive, para o desenvolvimento do país, já que à época foi interpretada como um fenômeno mundial, fruto do progresso e da própria industrialização (GOMES, 1979, p. 202). Nesse sentido,

O momento que se vivia, no primeiro quinquênio dos anos 30, era extremamente rico de possibilidades de atuação, exatamente porque um pacto político fora rompido e ainda não recomposto e uma série de problemas econômicos encontrava-se sem solução (...). Daí o dinamismo dos debates políticos que se estruturaram nessa ocasião, retomando e passando em revista as experiências anteriores e formulando propostas acerca de um novo modelo de Estado e de uma nova estratégia de enfrentamento dos problemas econômicos e sociais. Neste debate, a questão social passa a ocupar um lugar de relevo, lugar esse de que não dispunha no período anterior. Assim, ela acaba por ganhar os foros de um problema fundamental para a civilização de nosso século, assumindo a importância de um problema que deveria ser enfrentado de frente, também em nosso país, que de forma alguma estava excluído de seus riscos e implicações (GOMES, 1979, p. 204).

Observa-se, dessa forma, que o forte quadro de instabilidade política e econômica que se instaurou no Brasil entre fins da década de 1920 e início dos anos 1930 concorreu decisivamente para uma mudança de posicionamento dos setores empresariais em relação ao problema do trabalho e de sua regulamentação no país.

A burguesia industrial e comercial do pós-1930 se conscientizou de que, para manter o princípio do pluralismo de classes e reagir ao avanço do pensamento socialista, era preciso substituir o discurso da competição pelo da cooperação, construindo-se, assim, uma nova pauta de atuação, em que o Estado se apresentasse como instituição reguladora superior, responsável pela pacificação dos conflitos trabalhistas (GOMES, 1979, p. 212-213).

Não estamos afirmando, entretanto, que o patronato abandonara uma posição de resistência e de crítica aos dispositivos que regulamentavam o mercado de trabalho. (...) Eles persistirão nesta postura, estimulada, inclusive pela difícil situação econômica que atravessavam nos anos iniciais da década. O que queremos destacar é uma certa convergência clara e explícita entre o discurso do próprio empresariado e o discurso governamental, no sentido de que ambos afirmam que a legislação social, atendendo aos justos reclamos dos trabalhadores, podia assegurar a paz social e assim um mais seguro desenvolvimento econômico dos negócios nas cidades (GOMES, 1979, p. 205).

Cabe pontuar, além disso, que, no início da década de 1930, o operariado já havia conquistado peso político e econômico significativo para apresentar-se como uma importante base de apoio para o novo governo que se estava constituindo. Por isso, a efetivação, àquela época, de uma política social pelo Estado visava, inclusive, o atendimento mais eficaz às demandas operárias por melhores condições de trabalho (GOMES, 1979, p. 210).



Vê-se, desse modo, que, num contexto de recessão econômica mundial e, via de consequência, de declínio acentuado da produção e exportação cafeeira, Estado e capital privado se uniram para criar as condições necessárias à expansão da indústria nacional e a intervenção do Governo de Vargas no campo das relações entre capital e trabalho também se justificou por esse propósito.

Assim, a partir de 1930, iniciou-se a fase desenvolvimentista da economia brasileira e, juntamente com ela, uma série de investimentos do Estado em obras de infraestrutura, saneamento básico e melhorias paliativas na educação, saúde, segurança, transporte público. Como já pontuado, naquela época o Estado também intensificou a regulamentação das relações trabalhistas.

Nesse propósito, ainda em novembro de 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com forte atuação fiscalizadora<sup>5</sup>. No ano seguinte, foi editado o Decreto 19.770/31, fixando novas normas para sindicalização no país. Nesse aspecto, destaca-se que:

A lei de sindicalização de 1931 vinha transformar e ao mesmo tempo concorrer com o padrão de associações até então existente no movimento operário. Consagrando o princípio da unidade e definindo o sindicato como órgão consultivo e de colaboração com o poder público, o decreto trazia as associações operárias para a órbita do Estado. Além disso, vedava aos sindicatos a propaganda de ideologias políticas ou religiosas, e, embora estabelecesse a sindicalização como facultativa, tornava-a na prática compulsória, já que apenas os elementos sindicalizados poderiam gozar dos benefícios da legislação social. Seu objetivo evidente era o combate a toda organização que permanecesse independente, bem como a todas as lideranças – socialistas, comunistas, anarquistas etc – definidas como capazes de articular movimentos de protesto contra a nova ordem institucional (GOMES, 1994, p. 146-147).

Como se pode verificar, a partir do Decreto 19.770/31, o modelo de relação estabelecido entre Estado e sindicato passou a ter uma forte conotação corporativista. Aos poucos os líderes sindicais foram cooptados e inseridos nos quadros burocráticos estatais e ao Estado coube o controle administrativo e político das atividades sindicais, inibindo-se, dessa forma, as manifestações voluntárias que ameaçassem a ordem social. Assim,

Sob esse modelo de corporativismo estatal, o nosso projeto de desenvolvimento realiza-se assentado numa base muito estreita e dependente de representação

---

<sup>5</sup> Segundo Ângela de Castro Gomes (1979), o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio “(...) se constituiria, particularmente no Governo Provisório, no núcleo articulador de todas as providências neste setor. Aí se tomavam as iniciativas legais, realizavam-se discussões com participação de representantes de classes e, enfim, encaminhavam-se os projetos de lei para aprovação do Chefe de Governo” (GOMES, 1979, p. 218).

organizada dos trabalhadores ante as estruturas do Estado. Não vingou entre nós a noção de *concertação política*, baseada na negociação autônoma de interesses entre grupos organizados, tal qual a que aconteceu nos países desenvolvidos, que entendiam os contratos coletivos de trabalho como importante instrumento político-institucional. Longe de ser apoiado por qualquer espécie de arranjo social negociado entre as partes em conflito, nosso sistema de representação sindical nasce fortemente tutelado pelo Estado (COSTA, 2005, p. 113).

Nesse quadro, o peleguismo e a repressão, em especial sob o regime ditatorial do Estado Novo, praticamente anularam a autêntica representação sindical no país.<sup>6</sup>

Desse modo, vertidos os sindicatos em órgãos de colaboração com o Estado, a fiscalização do cumprimento da legislação ficou a cargo do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a resolução dos conflitos trabalhistas restrita à esfera de atribuição da Justiça do Trabalho, quer pela via da indução do comum acordo entre as partes, quer pela via da arbitragem normativa.

Outra iniciativa que ampliou a intervenção do Estado no mercado de trabalho foi a edição, entre 1931 e 1934, de uma série de decretos regulamentadores das relações de trabalho no país, abrangendo horários, férias, trabalho feminino e de menores, extensão de aposentadorias e pensões. “Trata-se de um período-chave, no qual o Estado assumiu a primazia incontestável do processo de elaboração da legislação social, tentando através dela desenvolver uma série de contatos com ‘empregados’ e empregadores” (GOMES, 1994, p. 148).

Reforçando o intervencionismo estatal no campo das relações de trabalho, a Constituição de 1934 trouxe em seu texto diversos direitos de cunho trabalhista, alguns, inclusive, já institucionalizados por legislações esparsas, como a fixação da jornada de trabalho em oito horas, férias anuais remuneradas, repouso semanal remunerado, garantia ao salário-mínimo e proteção do trabalho feminino e dos menores no âmbito industrial.

Quanto à autonomia e pluralidade sindicais, no entanto, vê-se que, embora asseguradas pela Constituição de 1934, na prática o governo de Getúlio Vargas deu continuidade à política introduzida pelo Decreto 19.770/31, restringindo a atuação dos sindicatos seja porque a ele cabia o reconhecimento das associações através do Ministério do Trabalho seja pela natureza da articulação política que mantinha com as lideranças sindicais.

---

<sup>6</sup> Peleguismo é um termo empregado para identificar a prática de dirigentes sindicais que, embora possuam o poder legal de representação dos trabalhadores, não pautam sua atuação nos interesses imediatos destes, mas sim no esforço de convencer a classe trabalhadora acerca das propostas governamentais, que passam a ter primazia sobre os interesses do operariado.

Nessa linha, a Constituição de 1939, editada já no período do Estado Novo, após o Golpe de 1937<sup>7</sup>, conservou os diretos fixados na Carta de 1934, institucionalizando, porém, o imposto sindical anual, compulsoriamente extraído de um dia de trabalho de todos os trabalhadores, filiados ou não, e que só reforçava a dependência dos sindicatos em relação ao Estado.

Ao dissociar a sobrevivência financeira dos sindicatos de sua capacidade de arregimentação, o Estado poderia cooptar as lideranças sindicais cuja atuação se pautasse não necessariamente pelos interesses imediatos dos trabalhadores que representavam, mas na capacidade de controle das manifestações voluntárias que ameaçassem a ordem social. Este foi o contexto que fez florescer as chamadas diretorias sindicais pelegas, que possuíam o poder de representação legal dos trabalhadores, mas, submissas ao Estado, não possuíam legitimidade representativa perante suas bases (COSTA, 2005, p. 114).

Vê-se, dessa forma, que as vantagens sociais mínimas garantidas aos trabalhadores não eram mais que uma forma de compensar a redução dos direitos políticos e da liberdade de associação e de reivindicação. Nesse sentido, o programa de governo de Vargas esteve pautado no controle dos trabalhadores por meio de políticas trabalhistas utilizando forte esquema de repressão às ideias divergentes à época.

Ainda dentro da citada política trabalhista, em 1940, o salário-mínimo, previsto tanto na Constituição de 1934 quanto na de 1939, foi regulamentado e, em 1943, foi editada a Consolidação das Leis do Trabalho, a CLT, um marco da regulamentação das relações de trabalho no Brasil, vigente até o momento corrente.

A CLT incorporou direitos que já haviam sido instituídos por legislações esparsas e introduziu outros, como os relativos à área de segurança e medicina do trabalho. Seu objetivo foi consolidar um conjunto de leis que arbitrassem o uso do trabalho na indústria nascente, restringindo, por conseguinte, a liberdade de contratação das empresas.

Assim, o que se observou foi que os direitos sociais se expandiram paulatinamente por intermédio das relações de trabalho e o governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, foi decisivo para a edição de uma legislação social e trabalhista no país. Daí a afirmação de que, no Brasil, a concepção de direito social deriva em grande parte do direito

---

<sup>7</sup> Getúlio Vargas governou o país em dois momentos históricos, entre 1930 e 1945 e de 1951 a 1954. Dentro do primeiro momento, uma fração de período se destaca, de 1937 a 1945, denominada Estado Novo. Esta cuidou-se da fase de Ditadura Vargasista, marcada pelo recrudescimento da perseguição aos opositores políticos e maior aliciamento das lideranças trabalhistas para a prática do sindicalismo pelego.

do trabalho. A CLT, nesse contexto, nasceu como uma cartilha dos direitos do trabalhador e, portanto, seu certificado de cidadania.

Leis cobrindo acidentes de trabalho (1917), trabalho infantil (1926), duração do trabalho (1932), férias anuais (1933/34), salário mínimo nacional (1940), notificação prévia em caso de dispensa imotivada e outros direitos do trabalho foram incorporados à CLT em 1943. Independente dos limites ainda estreitos que parte dessa legislação fixava, a concepção básica dos direitos estava dada e as emendas introduzidas posteriormente tenderam a ampliá-los, sem alterar sua natureza. Isso deu origem a um sistema nacional com pouca ou nenhuma distinção entre regiões, setores ou categorias, a despeito das imensas disparidades internas, dos níveis de desenvolvimento ou padrões tecnológicos. Argumentos baseados na diversidade tinham pouco apelo na época, já que os esforços se dirigiam à construção da nação (NORONHA, *online*, p. 11).

Cabe pontuar, nesse sentido, que, com o objetivo específico de arbitrar as relações de trabalho no setor industrial, a CLT acabou deixando de fora de sua regulamentação outras categorias de trabalhadores, como os trabalhadores rurais, à época majoritários. Nestes moldes, o sistema de regulação introduzido pela CLT, em que pese nacional, não era universal.

De igual modo, embora essa não fosse a intenção do legislador celetista, a regulamentação de direitos pela CLT acabou criando uma clara distinção entre trabalhadores formais e informais. É que “a criação da carteira de trabalho tornou claro aos trabalhadores, às empresas e à Justiça do Trabalho quem estava dentro e quem estava fora do mercado formal. O mercado de trabalho informal foi assim indiretamente definido” (NORONHA, *online*, p. 12).

Com isso, desde o início de vigência da CLT, criou-se a expectativa de que o trabalhador com carteira de trabalho assinada goze de um padrão mais elevado de benefícios em relação àquele que presta serviços no mercado sem qualquer formalização de vínculo.

Assim, emprego e direitos sociais dividiam o mercado de trabalho brasileiro em quatro grupos principais. Em condições mais precárias estavam os trabalhadores rurais e os trabalhadores do mercado informal urbano; no extremo superior (embora com expressivas diferenças internas) encontravam-se os servidores públicos, os quais em sua maioria possuíam os mais amplos direitos de trabalho e sistemas previdenciários; na posição intermediária aqueles cobertos pela CLT (NORONHA, *online*, p. 12).

Estas distinções criadas pela CLT, entre trabalhadores urbanos e rurais ou formais e informais, por exemplo, eram uma maneira de incorporar seletivamente segmentos dos

trabalhadores no projeto desenvolvimentista de industrialização nacional, priorizando-se principalmente os trabalhadores do setor urbano-industrial. Dessa forma,

O assalariamento, no sentido dado por Castel (1995), se estabelecerá no Brasil a partir dos anos 1930, mas somente para uma parte e não para a totalidade da força de trabalho. Com efeito, pode-se dizer que o assalariamento, neste país, cumprirá somente a metade de seu papel histórico. Ele responderá pela constituição de uma força de trabalho estável e disponível para o capital, possibilitando, dessa maneira, o desenvolvimento de uma indústria relativamente pujante. Entretanto, o assalariamento não se generaliza, fica circunscrito a frações, ainda que importantes, da força de trabalho. Nesse sentido, a intervenção do Estado respondeu menos a uma preocupação com o mercado de trabalho – referindo-se, por exemplo, ao nível de emprego, ao desemprego etc. – que às relações de trabalho da parcela assalariada da mão-de-obra (THEODORO, 2009, p. 110).

Por outro lado, cabe pontuar que as garantias trabalhistas consolidadas ou introduzidas pela CLT não foram respeitadas de pronto pela classe empresarial, ainda muito conservadora à época. Somente entre o final da década de 1950 e início da seguinte, com a dinamização da produção industrial pela forte presença da atividade produtiva estatal e do capital multinacional, é que se observou a ampliação do assalariamento e dos direitos a ele pertinentes.

## **1.2 O despontar da previdência social no Brasil: organização por categorias específicas e fragmentação institucional**

Em relação à trajetória dos direitos sociais no Brasil, observa-se que, se os direitos do trabalho foram cedo unificados através da lei, os direitos atinentes à previdência foram institucionalizados no país de forma bastante fragmentada.

Nesse sentido, o primeiro registro que se tem sobre previdência social no Brasil é ainda de 1795; cuidou-se de um plano de proteção dos oficiais da Marinha destinado à concessão de pensão a viúvas e filhos dependentes. Em sequência, criaram-se o Montepio do Exército, em 1827, e o Montepio Geral da Economia dos servidores do Estado, em 1835.

A partir de 1890, nos primeiros anos da República, também foram editados decretos institucionalizando planos de proteção a determinados segmentos do funcionalismo

público, como aos integrantes do Ministério da Fazenda, Ministério da Guerra e os operários efetivos do Arsenal da Marinha da Capital Federal.

Na mesma linha, foi promulgado, em 1890, decreto regulamentando a concessão de aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, posteriormente estendida para todos os empregados das estradas de ferro gerais da República.

A respeito das iniciativas citadas, verifica-se que tiveram um âmbito bem limitado e sua implementação concreta é bastante duvidosa. Tratavam-se, na verdade, de fundos mútuos (de iniciativa dos próprios empregados) ou caixas beneficentes (de iniciativa das empresas), mantidos por contribuições nem sempre voluntárias dos empregados e que tinham um forte traço privativo e mutualista, congregando, via de regra, trabalhadores de segmentos profissionais específicos.

Em geral, a cobertura também era muito restrita, pois nem sempre asseguravam a concessão de aposentadoria e pensão, benefícios indispensáveis para que uma instituição seja caracterizada como previdenciária; algumas concediam um, mas não garantiam o outro benefício. Outros serviços, não eminentemente previdenciários, também eram ofertados por algumas instituições, como assistência médica e auxílio-funeral.

Somente na década de 20 do século passado é que foram criadas as caixas de aposentadoria e pensão (CAPs), iniciando-se o processo estatal de institucionalização da Previdência Social no Brasil.

O marco regulamentador desses planos de proteção foi a Lei Eloy Chaves, editada em 1923 (Decreto Legislativo n. 4.682), que determinou a criação e traçou as regras gerais de funcionamento de fundos de aposentadoria e pensão para os ferroviários, a serem instituídos de empresa a empresa.

Como seus antecessores (fundos mútuos e caixas beneficentes), as CAPs congregavam empregados de uma mesma empresa, porém garantindo-lhes uma cobertura mais ampla, que além de aposentadoria e pensão, abrangia outros riscos sociais, através, por exemplo, da oferta de serviços de assistência médica e auxílio-farmacêutico.

Nos anos que seguiram a edição da Lei Eloy Chaves, outras categorias de trabalhadores também passaram a ser assistidas por caixas de aposentadoria e pensão, como os portuários, marítimos, telegráficos, mineradores etc. Nesse propósito, a Lei n. 5.109/1926 estendeu o regime da Lei Eloy Chaves aos portuários e marítimos e a Lei n. 5.485/1928 aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos (SILVA, *on line*, p. 5).

As CAPs eram sociedades civis, independentes do Estado, “(...) trata-se de um contrato entre empregador e empregado, mediante o qual ambos se comprometiam a cobrir o empregado quando este já não fosse mais ativo” (COHN, 1980, p. 6). Inicialmente, beneficiaram as categorias mais organizadas do setor urbano; as caixas de aposentadoria e pensão mais importantes reuniam empregados do governo ou de empresas prestadoras de serviço público.

No que toca à composição e gestão,

As CAPs possuíam um caráter fechado, dado que congregavam empregados de uma mesma empresa. Sua administração era realizada por uma comissão composta por representantes de empregadores e empregados, sendo utilizado o regime de capitalização. O Estado ficava de fora dessas organizações e sua atuação ficava restrita aos casos de conflito. Com esse arranjo, o número de associado por CAP era reduzido, havendo em contrapartida grande número de instituições. O trabalhador para ter direito à aposentadoria deveria ter pelo menos 50 anos de idade e 30 anos de serviço (AZEVEDO, 2008, p. 181).

Cabe pontuar, contudo, que, “ainda que o mercado das CAPs crescesse muito rapidamente, grande parte da população trabalhadora não era protegida pelo novo sistema previdenciário, porque trabalhava em empresas cujo número de empregados não permitia, tecnicamente, a organização de uma caixa” (CARVALHO; FARO, 1993, p. 6).

Como se vê, ainda, em relação à organização político-administrativa do sistema inaugurado pela Lei Eloy Chaves, o Estado interferia apenas como uma agência externa, adotando uma postura corretiva e temporária e, por isso, mantendo-se à distância da administração do sistema (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985, p. 31). Desse modo, a participação estatal estava restrita à resolução de conflitos. Essa foi uma das finalidades que motivou a criação, em 1923, do Conselho Nacional do Trabalho (CNT).

Destaca-se, porém, que, embora o Estado não concorresse na administração das CAPS, a simples imposição legal de criação de tais instituições já revelava, ainda na década de 20, uma mudança de postura estatal, até então marcadamente liberal, frente à questão previdenciária no país. Como visto, um dos fatores determinantes para essa mudança foi a crescente organização e mobilização das classes assalariadas urbanas a partir de 1917 (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985, p. 21-22).

Já quanto ao custeio,

(...) o esquema de financiamento das CAPs era tripartite: os empregados contribuíam com um percentual sobre seus vencimentos (inicialmente 3%, tendo sido

paulatinamente aumentado no decorrer do tempo), o empregador com um percentual da renda bruta anual da empresa (1%), não podendo nunca o volume total de sua contribuição ser menor do que o dos empregados; e, quanto ao Estado, este contribuiria com os recursos provenientes de uma taxa adicional sobre os serviços prestados pelas empresas a que as caixas pertenciam (COHN, 1980, p. 6).

Observa-se, nesse sentido, que a participação do Estado no custeio das CAPs era ínfima, não se podendo sequer falar que havia uma efetiva contribuição federal. Na verdade, o que existia era a previsão de impostos indiretos acrescentados aos preços dos bens e serviços comercializados pelas empresas instituidoras dos fundos de aposentadoria e pensão. Ou seja, era através do aumento de tarifas, decretado para cobrir as despesas das Caixas, que o Estado concorria no financiamento do sistema introduzido pela Lei Eloy Chaves (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985, p. 33).

No início da década de 1930, todavia, os movimentos de inflexão no comportamento das despesas das CAPs, associados a um quadro conjuntural de maior instabilidade política e econômica, fizeram com que o Estado, através do Decreto-lei n. 20.465, de 01/10/1931, adotasse um conceito mais rigoroso de contribuição tripartite, equiparando os valores das contribuições das três principais fontes de custeio – empregado, empregador e Estado.

Essa iniciativa estatal de organizar a arrecadação das CAPs, já sob o governo de Getúlio Vargas, deu-se num contexto político e social marcado pela quebra do regime oligárquico e pela presença cada vez mais marcante das classes assalariadas urbanas no cenário econômico.

A Revolução de 1930 alterou, portanto, o jogo político interno que até então prevalecia no país e, como pontuado no item 1.1, o projeto desenvolvimentista de industrialização nacional transformou a questão social num problema de Estado.

Portanto, todo o universo no qual a política social seria discutida e aplicada alterara-se, fundamentalmente, desde o tipo de líderes que a defenderia, aos motivos que a impulsionariam e aos setores que passariam a apoiá-la. A legislação trabalhista e previdenciária passaria a ser vista como um instrumento necessário não só a estabilidade política, como ao crescimento econômico e particularmente industrial do país. A nível político e ideológico, a legislação social abandonava definitivamente o estatuto de arma de ataque à burguesia, para se constituir, cada vez mais, em arma de defesa e promoção de seus próprios interesses (GOMES, 1979, p. 204).

Com efeito, até a década de 1930, o que se observou foi que o desenvolvimento da previdência social, no Brasil, foi fragmentado e esteve centrado na iniciativa das empresas



e dos empregados, inseridos principalmente nos segmentos mais articulados e de maior expressividade econômica. Aliás, até então, a questão social no país era vista como pertencente à esfera privada, sob a responsabilidade da filantropia, demandando apenas intervenções pontuais do Estado.

A partir da década de 30, porém, trabalho e previdência passam a ser objeto direto de atenção estatal e, ao lado da produção de uma legislação social trabalhista, inicia-se o processo de ingerência do Estado para criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), estruturando-se, com isso, a previdência social no país de forma mais abrangente.

Nesse propósito, os IAPs foram constituídos com o objetivo de oferecer cobertura previdenciária aos trabalhadores reunidos em segmentos de atividade econômica específicos e não mais de empresa a empresa, como eram as CAPs. É dizer: não se trata mais de um vínculo por empresa, mas por categoria profissional.

O primeiro IAP foi criado em 1933 e dirigia-se à cobertura previdenciária dos marítimos (Decreto n. 22. 872, de 29/06/1933); em seguida, foram criados o IAP dos Bancários e o dos Comerciários, ambos em 1934; o IAP dos industriários foi criado em 1936, porém só foi implementado em 1938 (SILVA, *on line*, p. 5).

No caso dos industriários, destaca-se que, devido ao baixo nível de organização autônoma da categoria, a criação do IAP em 1936 deu-se com o mínimo de influência sindical e o máximo de planejamento direto do Estado (SILVA, 2011, p. 171). Assim, a ordem cronológica de criação dos IAPs indicava quais eram à época as categorias profissionais mais organizadas e mobilizadas (COHN, 1980, p. 20).

No que se refere às principais diferenças dos IAPs em relação às CAPs, Amélia Cohn (1980) destaca:

Em resumo, na passagem das CAPs para as IAPs temos duas alterações significativas: uma diz respeito à extensão da cobertura previdenciária às classes assalariadas urbanas, com a segmentação dessas classes por categorias profissionais, e não mais por unidades empresariais, como é o caso das CAPs. A segunda consiste em que agora é o Estado quem gere essas instituições, estando elas estreitamente vinculadas ao poder central. E a coexistência das CAPs com as IAPs no fundo contrapõe duas formas de organização da previdência social: a forma privada, representada pelas primeiras, e a forma estatal, representada pelos segundos (COHN, 1980, p. 8).

De fato, se em relação às CAPs a participação do Estado ficou restrita à resolução de conflitos, em relação aos IAPs o Estado adotou uma postura mais interventiva, participando ativamente de sua organização político-administrativa, inclusive através da

escolha e nomeação da pessoa que presidiria cada Instituto, a ser referendada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado em 1930 (COHN, 1980, p.8).

A respeito da administração dos IAPs, Jaime A. de Araújo Oliveira e Sônia M. Fleury Teixeira (1985) esclarecem que:

A primeira mudança significativa se dá com a criação, nos Institutos, de uma instância administrativa superior ao colegiado de representantes de empregados e empregadores. Este colegiado é sempre mantido – com o nome de Conselho (ou Junta) Administrativo (ou Fiscal) – mas a ele se superpõe agora a figura do Presidente ou (ou Diretor-Presidente) do Instituto. (...) agora o “Presidente” não era mais um membro do Conselho, sem função específica, com atribuições quase iguais a de seus pares. Mas sim correspondia a uma instância diversa e efetivamente dirigente da instituição. Rebaixando-se com isso o colegiado dos representantes dos empregados e empregadores a um papel secundário, de assessoria ou de fiscalização “a posteriori” dos atos da Presidência (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985, p. 120).

Noutro giro, o financiamento das despesas administrativas e benefícios oferecidos pelos IAPs, assim como nas CAPs, também era tripartite – empregados, empresas e Estado – tendo a Constituição de 1934, inclusive, previsto expressamente a tríplice arrecadação. Aliás, a Constituição de 1934 foi o primeiro ato normativo a utilizar a expressão “previdência”, embora ainda sem aplicar o adjetivo “social” (SILVA, *on line*, p. 7).

Desse modo,

Financeiramente, o sistema previdenciário era mantido por contribuições do trabalhador, da empresa e do Estado. As duas primeiras contribuições eram definidas como percentual do salário, enquanto a do Estado era residual, isto é, quanto fosse necessário para cobrir as despesas do instituto. Nesse sistema, como até hoje, o regime de gestão é o de repartição; isto é, a receita arrecadada é usada para cobrir as despesas com os benefícios distribuídos, bem como as despesas com a administração do instituto (CARVALHO; FARO, 1993, p. 7).

Quanto à cobertura previdenciária, os IAPs deram continuidade à política das CAPs, oferecendo, prioritariamente, aposentadorias e pensões (benefícios) e, em segundo plano, assistência médica, hospitalar, farmacêutica etc (serviços). A qualidade e volume dos benefícios e serviços ofertados dependia da legislação que criou e regulamentou cada IAP, o que acabava reforçando as diferenças existentes entre as várias categorias profissionais da época (COHN, 1980, p. 9).

O quadro abaixo ilustra bem as diferenças em relação à oferta de benefícios e serviços dos principais IAPs durante a década de 1940, indicando, ainda, a alíquota de contribuição dos respectivos segurados:

**Quadro 1 – Benefício oferecidos pelos IAPs nos anos 1940**

	IAPM (1933)	IAPB (1934)	IAPI (1938)	IAPETC (1938)	IPASE (1938)	IAPC (1940)*
Aposentadoria por idade		x		x	x	x
Aposentadoria por invalidez	x	x	X	x	x	x
Pensão	x	x	X	x	x	x
Assistência Médica Hospitalar	x	x			x	x
Assistência Farmacêutica	x	x				
Auxílio Funeral		x		x		x
Pecúlio					x	x
Auxílio Doença		x	X			x
Auxílio Maternidade		x				x
Auxílio Detenção		x				
Contribuição Segurado	3%	4-7%	3-8%	3-8%	4-7%	3-8%

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

Fonte: OLIVEIRA e TEIXEIRA (1985).

Outro traço comum entre CAPs e IAPs diz respeito ao regime de capitalização. É que parte dos recursos arrecadados por estas instituições era aplicada em investimentos rentáveis, isto é, nos setores produtivos da economia, aproximando-se, com isso, a previdência social dos interesses das classes dominantes. Um exemplo da citada aplicação de

capital foram os programas de financiamento habitacional, por vezes previstos na própria legislação previdenciária. Assim,

Nas CAPs (...) e depois em todos os IAPs foram instituídos programas de construção de casas para venda aos associados e/ou de empréstimos aos mesmos para construção ou compra da casa própria (...). Ao contrário do plano ordinário de benefícios e serviços, a adesão a estes programas era voluntária e o pagamento das unidades habitacionais ou dos empréstimos nada tinha a ver com as contribuições regulares e compulsórias dos segurados. Constituíam-se, assim, o programa habitacional, como algo paralelo ao sistema do seguro social (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985, p. 89).

Ainda acerca do regime de capitalização de recursos das CAPs e IAPs, Amélia Cohn (1980) ressalta:

Temos então a previdência social constituindo-se também no meio de captação da poupança forçada, quer para garantir um nível mínimo de consumo das classes de mais baixa renda, quer para garantir a capacidade de trabalho dos assalariados através da assistência médica, quer ainda para propiciar investimentos diretos em vários setores da economia. Nessas condições ela acaba se constituindo em componente básico da organização das atividades econômicas e também dos processos políticos no interior da sociedade brasileira como um todo. E essa dimensão política diz respeito tanto à disputa pelo acesso aos recursos financeiros e ao potencial eleitoral envolvidos como aos efeitos disso sobre a busca do controle das classes assalariadas pelas dominantes (COHN, 1980, p. 15).

Nesse sentido, estimular e aumentar o controle sobre a poupança gerada pelas entidades de previdência social, foi um dos motivos que levou o Governo de Getúlio Vargas, após 1938, a adotar uma política de transformação das Caixas em Institutos e não mais criar novas Caixas (SILVA, 2011, p. 171). Até então, CAPs e IAPs, embora sob formas de organização diferentes, coexistiam; as primeiras atendendo, já no final da década de 1930, as classes profissionais de menor mobilização, as segundas oferecendo àquela época cobertura às categorias de trabalhadores mais organizadas e atuantes.

Alguns anos depois, em 1945, já no final do Estado Novo, Getúlio Vargas editou decreto unificando todas as instituições previdenciárias no Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB). A intenção era conferir uma gestão mais racional ao sistema diante da pluralidade de instituições e de dispositivos legais regulando cada uma delas.

Outrossim, com o crescimento da parcela dos segurados inativos, o resultado financeiro de algumas instituições já não era satisfatório, sobretudo daquelas que atendiam categorias menos privilegiadas, uma vez que a fonte de recursos tinha seu principal suporte na contribuição do empregado. Era preciso, portanto, uniformizar os critérios de acesso, valores

das contribuições e prestações de retorno referentes à previdência social no país (COHN, 1985, p. 9).

O decreto que instituiu o ISSB foi revogado antes mesmo de ser implementado. A importância da iniciativa de unificação que ele representou, contudo, não pode ser ignorada. De fato, “o próprio nome do novo instituto – Instituto de Serviços Sociais do Brasil – mostra como nele a concepção do que deva ser a previdência social ampliou-se para a cobertura não só daqueles benefícios, como também de serviços assistenciais” (COHN, 1980, p. 11).

Com a redemocratização do país, a partir de 1946, a unificação, uniformização e universalização do sistema previdenciário nacional ainda se manteve na pauta do debate político, porém com fortes resistências, originárias das burocracias das diversas instituições, dos sindicatos temerosos em perder o controle sobre uma superinstituição previdenciária e de algumas categorias de trabalhadores, cujos institutos possuíam maior arrecadação e, via de consequência, ofertavam benefícios e serviços em maior qualidade e quantidade (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985, p. 155).

A despeito das resistências, no período de 1946 a 1964, ocorreram várias tentativas de uniformizar o sistema previdenciário e ampliar as categorias por ele abrangidas. A mais expressiva foi o projeto da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), enviado pelo Governo de Juscelino Kubitschek ao Congresso e convertido no Decreto 3.807/60, depois de várias redações e acordos interpartidários (COHN, 1980, p. 12). Em 1960, também foi aprovado o Regulamento Geral da Previdência Social.

A importância da LOPS residiu na uniformização das contribuições, bem como das prestações de benefícios dos diferentes institutos. A alíquota de contribuição dos empregados e dos empregadores ficou estabelecida em 8% do salário de benefício. Além disso, os benefícios foram uniformizados entre as várias instituições e o Estado passou a ser encarregado do pagamento de pessoal e dos encargos sociais correspondentes à administração do Sistema Previdenciário e à cobertura de eventuais insuficiências financeiras. Isto significou, em termos de regime de financiamento, o traspasso de regime de capitalização coletiva para regime de repartição simples (RANGEL *et al*, *on line*, p. 43).

Cabe pontuar, ainda, que, com a edição da LOPS, passaram a ser segurados obrigatórios da previdência os trabalhadores autônomos, profissionais liberais e os empregadores, contemplando-se, assim, os trabalhadores urbanos de um modo geral (CARVALHO; FARO, 1993, p. 7). Daí a conclusão de que, desde a década de 1920, com a criação das CAPs, a LOPS foi a iniciativa mais expressiva em direção à universalização da

previdência no país, ainda que tenha deixado de fora da cobertura os empregados domésticos e trabalhadores rurais (SILVA, *on line*, p. 9). Nesse sentido,

Em sua versão original, a LOPS, além da assistência à saúde e alguns benefícios já conquistados, incorporou reivindicações de trabalhadores, como: direito à aposentadoria por tempo de serviço a todas as categorias cobertas pelo sistema; atividade especial por atividades insalubres, penosas e perigosas e o cálculo dos benefícios considerando os valores das doze últimas contribuições. Todavia, continuavam de fora da cobertura diversas categorias, como os empregados domésticos e trabalhadores rurais (...) (SILVA, 2011, p. 181).

Também, na LOPS, benefícios e serviços passaram a ter a mesma importância na definição das finalidades da previdência social. Nesse aspecto, a LOPS já indicava a forma pela qual se daria a unificação do sistema previdenciário. “Nela já está inscrita a expansão da assistência médica via privatização desse setor, a reafirmação das comunidades de serviços (serviços em comum, sob a responsabilidade total de um dos institutos (...)), bem como a padronização dos benefícios por ela ofertados” (COHN, 1980, p. 14).

Observa-se, desse modo, que a LOPS uniformizou e até, em certa medida, universalizou, mas não unificou as instituições de previdência social do Brasil. A tão debatida e esperada unificação das CAPs e IAPs só foi alcançada em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), vinculado ao Ministério do Trabalho e responsável, desde então, pela gestão da cobertura previdenciária dos trabalhadores urbanos no país.

### **1.3 Unificação institucional e expansão da cobertura previdenciária a partir da década de 1960**

Entre fins da década de 40 e início dos anos 1960, houve um movimento de ampliação da política previdenciária não acompanhado, porém, das alterações necessárias em sua estrutura financeira, como, por exemplo, a ampliação dos prazos de carência para que os novos segurados fossem incorporados ao sistema (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985, p. 154; AZEVEDO, 2008, p. 189).

Com isso, a iniciativa de maior racionalização através da criação do INPS sustentou-se, sobretudo, na necessidade de se conferir controles mais rigorosos na concessão dos benefícios e resolução dos problemas financeiros da previdência. Nesse propósito, em

1965, foi editada modificação constitucional, que proibiu a concessão de benefícios previdenciários sem a previsão legal de sua devida fonte de custeio, para evitar, em especial, a concessão de benefícios por motivos políticos (SILVA, *on line*, p. 9).

Ainda, nos anos de 1960, iniciou-se o processo de incorporação dos trabalhadores rurais ao sistema previdenciário nacional, através da aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural - Lei n. 4.214/1963, que, entre outras medidas, regulamentou os sindicatos rurais, instituiu a obrigatoriedade de pagamento do salário mínimo aos trabalhadores rurais e criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR), estendendo à citada categoria alguns benefícios até então concedidos apenas aos trabalhadores urbanos (BRUMER, 2002, p. 55).

Em relação ao FAPTR, observa-se que:

Para o custeio do fundo, foi estabelecida uma contribuição de 1% do valor da primeira comercialização do produto rural, a ser paga pelo próprio produtor ou, mediante acordo prévio, pelo adquirente. Um ano após o início da arrecadação das contribuições, entregue ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Iapi), começaria a prestação dos benefícios, que consistiam em aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, pensão por morte, assistência à maternidade, auxílio-doença, auxílio-funeral e assistência médica. A responsabilidade pela prestação dos benefícios também foi entregue ao extinto Iapi. Embora o Estatuto do Trabalhador Rural apresentasse um elenco razoável de benefícios, sua aplicação prática no tocante às medidas de previdência social ficou bastante limitada pela escassez de recursos financeiros (BELTRÃO *et al*, 2000, p. 3).

Em 1967, após a criação do INPS, o Estatuto do Trabalhador Rural foi reformulado, a fim de adequar a arrecadação e o plano de prestações dos rurícolas a suas reais possibilidades. Nessa finalidade, a arrecadação foi entregue à administração do INPS e os benefícios em dinheiro foram suprimidos, ficando as prestações restritas à assistência médica e social. Para facilitar a fiscalização, a obrigatoriedade de recolhimento de 1% do valor da comercialização do produto passou a ser do adquirente e não mais do produtor (BELTRÃO *et al*, 2000, p. 3).

Cabe pontuar, nesse sentido, que mesmo que o Estatuto do Trabalhador Rural versasse sobre a previdência social rural, esta só se efetivou, durante a década de 1960, para a categoria rural da agroindústria canavieira. É que o Decreto-lei n. 564, de 1º de maio de 1969, criou o Plano Básico da Previdência Social, destinado inicialmente a amparar tão só os trabalhadores daquela categoria, com custeio coberto pelas contribuições de empregados e empregadores. No mesmo ano, o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural

(FAPTR) foi transformado em Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, o FUNRURAL (GUIMARÃES, *on line*, p. 3).

A previdência social foi estendida para os demais trabalhadores rurais somente com a publicação da Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971, que instituiu o Programa de Assistência do Trabalhador Rural – PRORURAL, cuja administração ficou a cargo do FUNRURAL, ao qual foi conferida personalidade jurídica de natureza autárquica. A fim de efetivar e ampliar a cobertura da previdência social rural,

Entre outras medidas, o PRORURAL previa a aposentadoria por velhice e por invalidez para trabalhadores rurais maiores de 70 anos de idade, no valor de ½ salário mínimo; pensão, equivalente a 70% da aposentadoria, e auxílio funeral, para dependentes do beneficiário; serviços de saúde, incluindo assistência médico-cirúrgico-hospitalar e tratamento odontológico; serviço social em geral. As mulheres só seriam beneficiadas diretamente caso fossem chefes de família (algo muito raro no Sul do Brasil) ou assalariadas rurais. A efetividade do programa estava garantida, uma vez que a legislação que o criou também previu a forma de obtenção de recursos para sua implementação (BRUMER, 2002, p. 55).

Além da contribuição sobre a comercialização dos produtos rurais, uma alíquota de 2,4% sobre a folha de salários urbana complementava a estrutura de custeio do PRORURAL. Desse modo, referido programa diferenciava-se do sistema previdenciário urbano (administrado pelo INPS) sobretudo porque os trabalhadores rurais não faziam nenhuma contribuição direta ao fundo. Outrossim, no PRORURAL não havia uma estratificação ocupacional entre os trabalhadores rurais, como era predominante na previdência urbana (BRUMER, 2002, p. 56). Nesse sentido:

Saliente-se que o Prorural representou um duplo rompimento com os princípios do seguro social de padrão contributivo bismarckiano, que caracterizaram a história da Previdência Social na América Latina no século XX (Malloy, 1976). Em primeiro lugar, houve a ruptura com a noção de que a um benefício deve corresponder uma contribuição e, segundo, que o benefício resultante deve estar vinculado ao padrão de rendimentos progressivos do segurado. Outro elemento diferenciador consiste no fato de que há, no programa, uma redistribuição de renda no sentido urbano-rural, contrarrestando, ao menos parcialmente, o subsídio rural-urbano implícito na forma de financiamento dos sistemas urbanos mediante contribuição sobre a folha salarial, cuja parcela patronal geralmente é repassada para os preços dos bens consumidos também na área rural (SCHWARZER, 2000, p. 76).

Durante a década de 1970, outras categorias de trabalhadores foram incluídas no sistema previdenciário nacional, como a das empregadas domésticas em 1972. No ano seguinte, a inscrição dos trabalhadores autônomos passou a ser compulsória. Em 1974, a



cobertura foi estendida também aos não segurados, com a instituição do amparo previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos, uma modalidade de benefício assistencial, já que para recebê-lo não havia a necessidade de ter contribuído para o sistema (BATICH, 2004, p. 35).

Ainda em 1974, no propósito de melhor supervisionar o sistema previdenciário nacional, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), a partir do desdobramento do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O novo “Ministério atua agora como um órgão de coordenação geral, supervisionando as atividades dos dois principais institutos: a proteção urbana, sob o INPS com cerca de 15 milhões de segurados ativos e a proteção rural, sob o Funrural, com cerca de 13 milhões” (MALLOY, 1976, p. 20-21).

Também dentro do processo de expansão da previdência social, em 1976, os benefícios da previdência e assistência foram estendidos aos empregadores rurais e seus dependentes (CASTRO *et al*, 1993, p. 132). Em relação ao citado processo, Mariana Batich (2004) destaca que:

A ampliação inusitada do sistema de proteção social por parte do Estado ditatorial ocorreu para aliviar tensões presentes na sociedade brasileira, algumas das quais eram provenientes do período anterior ao golpe militar e que este havia contido, como os conflitos no campo, enquanto outras decorriam da política econômica adotada, que privilegiava o crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento social, exigindo alguma atenção paliativa por parte do governo militar que impedia qualquer tipo de reivindicação trabalhista ou popular. Entretanto, lembra-se que as medidas de expansão da proteção social, citadas anteriormente, também foram facilitadas pelo crescimento da economia nacional no período, favorecida pelo bom desempenho do comércio mundial e dos fluxos financeiros internacionais que se dirigiam ao país, por meio de empréstimos com juros atraentes, largamente utilizados em investimentos diretos (BATICH, 2004, p. 35).

Cabe pontuar, de igual modo, que, durante os anos da ditadura militar (1964-1985), os recursos da previdência continuaram sendo utilizados em prol do crescimento econômico do país, tanto em favorecimento do empresariado nacional, quanto para subsidiar investimentos estatais em obras de infraestrutura, como foi com a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, ponte Rio-Niterói, Transamazônica e Usinas Nucleares de Angra dos Reis (BATICH, 2004, p. 36).

Se os governos ditatoriais foram fortes o suficiente para promoverem a unificação institucional das entidades que antes geriam de forma fragmentada os benefícios e serviços previdenciários no país, concorrendo ainda para a ampliação da clientela previdenciária, as

iniciativas que envolveram este processo de modernização foram implementadas, no entanto, sob elevado custo político, com a centralização decisória e concentração de poder no âmbito da esfera Executiva.

O esvaziamento dos canais de expressão da sociedade acarretado pelo próprio contexto ditatorial de maior repressão política despolitizou as relações entre grupos e possibilitou que os espaços legítimos de discussão fossem substituídos por agências de política econômica que se especializaram na intermediação particularizada de interesses empresariais com o Estado. Daí Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna (1998) e Eduardo Fagnani (2005) chamarem a política desenvolvimentista dos governos ditatoriais de modernização conservadora.

A modernização conservadora dos anos da Ditadura Militar também foi sentida no campo das relações de trabalho. Para reforçar a tutela estatal, foram adotados novos mecanismos de controle da atividade sindical, procurando-se reduzir ao máximo a interferência dos sindicatos sobre as condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho. Estabeleceu-se uma política salarial com base em fórmulas e critérios oficiais e a estabilidade no emprego foi substituída pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Diante desse quadro, os anos do “Milagre Econômico”, como ficou conhecida a modernização econômica empreendida pelos governos ditatoriais, também foram marcados por uma cidadania social que se universalizava de forma precária. Apesar de uma cobertura previdenciária tendente à expansão, com um sistema previdenciário de base contributiva e que conferia tratamento legal distinto entre trabalhadores urbanos e rurais ainda não era possível concluir, em meados da década de 1970, por uma ampla cidadania social no Brasil. E a exacerbação da tutela estatal sobre as relações de trabalho só reforçava este cenário.

## CAPÍTULO II

### RELAÇÕES DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL NA TRANSIÇÃO PARA A REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL

#### **2.1 Crise econômica mundial, reestruturação produtiva e seus impactos sobre o sistema de relações de trabalho a partir da década de 1970**

Até a década de 1960, o que se observou nos países capitalistas avançados foi o predomínio de um sistema de relações de trabalho alicerçado na relação de emprego padrão, de matriz fordista<sup>8</sup>. No Brasil, como visto no capítulo anterior, o relacionamento entre capital, trabalhadores e Estado, sobretudo a partir dos anos de 1930, seguiu a tendência internacional, sustentando-se, de um modo geral, no trabalho assalariado formal.<sup>9</sup>

Quando integrado à relação de emprego padrão, o trabalhador, além do salário pelo serviço que prestava, também tinha acesso a uma rede de seguro e de remuneração indireta, que incluía 13º salário, férias remuneradas, descanso semanal remunerado, pagamento por horas extras acima da hora convencional etc. Esse sistema de proteção ao trabalhador garantia-lhe segurança e, em contrapartida, reduzia suas demandas no interior da organização do trabalho.

Ainda na matriz fordista, os investimentos do capital dirigiam-se principalmente ao aumento da produtividade nas indústrias, seja por meio da incorporação de novas tecnologias ao processo de produção, seja através do aprimoramento dos fluxos de

---

<sup>8</sup> O fordismo foi um sistema de produção em massa desenvolvido pelo norte-americano Henry Ford no início do século XX e que se caracterizou pela implantação de linhas de montagem semiautomáticas nas unidades industriais. Acelerando a produção, o fordismo tornou os produtos mais acessíveis ao mercado consumidor, na medida em que reduziu o custo da produção e barateou os produtos produzidos. O alcance do fordismo foi tamanho que seus impactos foram determinantes no modo de regulação do trabalho e em toda a organização produtiva do sistema capitalista, principalmente após a 2ª Guerra Mundial.

<sup>9</sup> Ainda que se afirme que o Brasil, a partir dos anos 1930, seguiu a tendência internacional de formalização dos vínculos de emprego, não se ignora que este movimento foi insuficiente para abarcar a realidade de todos os trabalhadores do país, sobretudo, por ser o Brasil um país de dimensão continental, com grandes disparidades regionais e um legado histórico de exploração das relações de trabalho, que se principiou ainda no período colonial, com o regime escravocrata. Além disso, quando intensificada a industrialização nacional, a população brasileira ainda era predominantemente rural e apenas na década de 1960, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, é que se iniciou o processo legal de reconhecimento dos direitos dos trabalhadores rurais no país.

trabalho no interior das fábricas. Empresas, estimuladas pelo sistema especulativo de crédito, juros e valorizações, adquiriam outras empresas, inclusive concorrentes e, assim, controlavam o mercado, muitas vezes alcançando abrangência internacional.

Nessa fase do capitalismo, chamada monopolista, os países periféricos, que até o início do século XIX, na divisão internacional do trabalho, eram basicamente fornecedores de matérias primas, iniciaram o seu processo de industrialização através de investimentos de empresas transnacionais. Além da necessidade de expandirem seus mercados consumidores, as transnacionais eram atraídas pelo maior acesso a matérias primas e emprego de mão-de-obra a baixo custo. Foi o que se verificou, por exemplo, no Brasil, com a implementação das políticas desenvolvimentistas a partir da década de 1930.

O modelo produtivo fordista proporcionou um regime de acumulação intensa nos países capitalistas avançados, a tal ponto que, no início dos anos setenta do século passado, a economia mundial vivenciou uma forte crise de excesso de oferta. Os reflexos dessa crise foram intensificados quando, em 1973, os países integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) adotaram uma nova política de produção, que desencadeou o aumento excessivo do preço do produto no mercado internacional. Entre 1973 e 1977, estima-se que o preço do petróleo chegou a quadruplicar.

Diante do forte quadro de recessão econômica instaurado e, via de consequência, da retração do consumo em nível mundial, as empresas perderam mercado e margem de lucro, sendo obrigadas a adotarem medidas voltadas à redução de custos e à conservação, ao menos, de uma parcela de seus mercados. O conjunto dessas medidas ficou conhecido como reestruturação produtiva, sentida, no Brasil, principalmente a partir dos anos 1990, com a abertura do mercado nacional.

Um dos principais impactos da reestruturação produtiva foi a flexibilização da organização produtiva e das relações de trabalho. A rigidez do modelo produtivo fordista cedeu espaço ao aprimoramento de processos de produção dirigidos a um mercado consumidor mais seletivo, em que a qualidade dos produtos passou a prevalecer sobre o simples aspecto quantitativo. Nesse novo modelo, o consumidor foi colocado no centro do processo produtivo (SANTOS, 1996, p. 97).

A proposta foi produzir de acordo com a demanda ao mesmo tempo em que se preocupava em diversificar os produtos disponibilizados no mercado, expandindo-se os mercados consumidores não só pelo critério simplesmente geográfico, mas também pela criação de necessidades e estímulo ao consumo de tudo aquilo que as empresas fossem

capazes de produzir. Daí a palavra “flexibilidade” ser tão significativa para o novo modelo produtivo que se estabelecia a partir dos anos setenta.

Outra mudança importante diz respeito à consolidação da microeletrônica como novo paradigma tecnológico. A introdução dos equipamentos microeletrônicos nos processos de trabalho trouxe um ganho muito maior em termos de planejamento e operacionalização, integrando e agilizando as diferentes etapas de produção. Para Magda Neves (1997), em relação à organização produtiva, integração e flexibilidade foram exatamente as principais contribuições da microeletrônica, pois

De um lado, a integração reestrutura todo sistema de organização do trabalho, seja numa unidade produtiva, seja nas várias unidades produtivas, integrando a cadeia produtiva de forma rápida e ágil. Por outro lado, a flexibilização rompe as barreiras da rigidez da organização do trabalho taylorista/fordista, que era aplicado tanto na indústria como em muitos setores de serviços, estabelecendo uma organização baseada no trabalho flexível (NEVES, 1997, p. 28).

Diante de tais contribuições, a microeletrônica é relacionada à Terceira Revolução Industrial e responde de modo significativo pela elevação da produtividade do trabalhador desde a década de 1970. Muitos analistas chegam até a atribuir aos avanços da microeletrônica a responsabilidade pela elevação da taxa de desemprego a nível mundial. Afirmações desse tipo, porém, devem ser avaliadas com muita cautela, pois outros fatores também contribuíram, dentro da reestruturação produtiva, para o aumento da produtividade média do trabalhador.

É o caso, por exemplo, da formulação e implementação de programas de qualidade participativa ou de qualidade total. Estes programas, de origem japonesa, tratam-se de estratégias de gestão que se diferenciam em relação às alternativas ocidentais clássicas por conferir aos processos produtivos maior flexibilidade, qualidade e produtividade. Em termos de flexibilidade, ganha-se porque exigem do trabalhador maior qualificação e participação nos processos produtivos, *enxugando* as etapas do processo de trabalho e, via de consequência, diminuindo os níveis hierárquicos e o quadro de pessoal nas empresas.

Dentro dessa nova lógica, aquela noção clássica, de matriz fordista, de um trabalhador atomizado e controlado por uma série de supervisores foi substituída pela procura de um trabalhador mais ágil, polivalente, conhecedor de todas as etapas do processo de trabalho e capaz de assumir qualquer posto que se fizesse necessário. Com isso, estabelece-se um novo modelo de empresa, *enxuta* e sistêmica. Segundo Magda Neves (1997),

A forma sistêmica é fundamental em uma organização de empresa hoje, seja ela industrial, seja ela de serviços. Vários especialistas e pesquisadores dizem, com muita propriedade, que hoje a informação e a comunicação fazem parte do coração da atividade produtiva. Essa é a grande revolução no processo produtivo. Não é mais aquela forma específica de um homem e de um posto de trabalho, com uma série de supervisores controlando seu trabalho. Anteriormente havia toda uma designação, contramestre, mestre, supervisor, gerente, toda uma hierarquia que desapareceu, porque as necessidades são outras e o que se exige, agora, é um novo tipo de trabalhador (NEVES, 1997, p. 29).

Com a gestão da força de trabalho de forma sistêmica, as empresas passaram a reservar para os trabalhadores efetivos as funções essenciais, deixando as demais funções para os trabalhadores subcontratados. Assim, não só se ampliou o número de contratos de trabalho temporário, como também de terceirização de serviços, alguns bem remunerados, porque executados por trabalhadores de alta qualificação, a maioria, porém, são realizados por trabalhadores desqualificados, submetidos a baixos salários e elevada carga horária de trabalho.

Assim, com todas essas mudanças tecnológicas e organizacionais dirigidas à reestruturação dos processos produtivos das empresas, o que se verificou foi o estabelecimento de um novo quadro de relações de trabalho a nível mundial.

Desde os anos setenta, os laços formais de contratação e regulação da força de trabalho, típicos do sistema de emprego padrão, vêm sendo substituídos por vários tipos de relações informais, que vão desde serviços não essenciais subcontratados até trabalhos extremamente precários, desprovidos de direitos trabalhistas básicos, como os realizados por bolivianos ou peruanos em fábricas de confecções na cidade de São Paulo, com jornadas diárias de mais de 17 horas (ANTUNES, 2012, p. 192).

A crise no sistema de emprego padrão é, dessa forma, parte de um processo global de reestruturação da economia capitalista das grandes empresas, em que a flexibilidade não se fez presente só na organização produtiva, mas também nas relações de trabalho. Daí a conclusão de que os processos de trabalho, ao mesmo tempo que se vinculam às condições materiais da produção, ligam-se à forma social de organização do trabalho em que a própria produção se realiza.

Dentre os vários fatores desencadeadores da citada crise, Paul Singer (1999) destaca a intensificação da competição inter-oligopólica. Segundo o autor, até o início da década de 1970, empresas capitalistas repassavam com muita facilidade os custos trabalhistas suplementares aos preços dos produtos pagos por seus consumidores. Porém, com o

acirramento da concorrência em nível mundial, passaram a descontar a pressão competitiva em cima do trabalhador, despedindo blocos inteiros de trabalhadores e substituindo outros tantos por trabalhadores temporários ou terceirizados (SINGER, 1999, p. 32-33).

Nessa lógica, o autor esclarece que a reestruturação produtiva desencadeadora da crise no sistema de emprego padrão tem sua origem na necessidade de adaptação das empresas frente aos desafios da competitividade. Foi preciso recompor o ciclo de reprodução do capital e, para isso, criou-se uma estrutura, inclusive no sistema de relações de trabalho, capaz de adaptar-se às mudanças em tempo real e global.

O modelo de acumulação flexível que desponta, desde então, é reflexo desta necessidade de se reorganizar os processos de trabalho, os mercados de trabalho, os produtos e os padrões de consumo diante da incapacidade do fordismo de conter as contradições inerentes ao modelo de acumulação monopolista, predominante até os anos sessenta do último século. Assim, dentro da nova organização econômica, o aumento da concorrência internacional e a globalização da economia fizeram com que o modelo capitalista se tornasse ainda mais global.

No Brasil, em razão da política de reserva de mercado dos governos militares, as imposições estruturais desse novo modelo de acumulação flexível não se fizeram presentes de imediato. Somente no início da década de 1990, com o abandono da política de substituição de importações e abertura do mercado nacional, é que se observou com mais intensidade a adoção de processos de reestruturação produtiva dentro das empresas brasileiras, refletidos em modernização tecnológica, redução de hierarquias, terceirização, fechamento de fábricas (SANTOS, 1996, p. 97; COSTA, 2003, p. 03).

Não se pode ignorar, contudo, que se a crise econômica internacional dos anos 1970 não forçou de pronto a adaptação competitiva das empresas brasileiras ao mercado global, ela, ainda naquela década, juntamente com todos os ajustes promovidos nos países que compunham o centro do capitalismo, impôs uma nova realidade à economia brasileira, precipitando o que a literatura especializada chama de “Crise do Milagre”.

Com isso, gradativamente, a partir de 1973 o crescimento econômico do Brasil desacelera, as tensões inflacionárias acirram-se e a crise cambial agrava-se. O governo ditatorial vê-se, assim, obrigado a recuar na estratégia de modernização conservadora adotada desde 1964, pois muitas das ações consolidadas nos anos áureos do “Milagre Econômico” passaram a ser questionadas, quer por seus altos custos quer pelos descontroles orçamentários intrínsecos.

A “Crise do Milagre” trouxe à evidência a grande contradição da política social implementada durante a Ditadura Militar: apesar da expansão da oferta de bens e serviços, ela teve reduzido impacto na redistribuição de renda. É dizer: a expansão da oferta de bens e serviços não foi direcionada para a população mais pobre, sobretudo porque sustentou-se num modelo de proteção de natureza meritocrática e particularista, voltado aos trabalhadores assalariados com carteira assinada (FAGNANI, 2005, p. 34; POCHMANN, 2004, p. 10).

Esse quadro de grave recessão econômica, somado à baixa efetividade das políticas sociais e à insatisfação geral da população ante à supressão de direitos políticos e civis, estimulou em fins da década de 1970 e início dos anos 1980 a retomada dos movimentos sociais no país, impulsionando-se o processo de reorganização da sociedade civil e de restauração da democracia após quase duas décadas de regime ditatorial no Brasil.

Parte dessa articulação pela restauração dos mecanismos democráticos foi favorecida pelo florescimento, no campo trabalhista, do *novo sindicalismo*, um movimento que lutou por mudanças efetivas no sentido da democratização do sistema de relações de trabalho no país.

## **2.2 Relações de trabalho no Brasil na virada da década de 1970: o *novo sindicalismo* e a marcha pela redemocratização do país**

O final da década de 1970 representou uma ruptura da história das relações de trabalho no Brasil em vários sentidos. Primeiro porque a instabilidade econômica trazida pela “Crise do Milagre” também repercutiu sobre o relacionamento capital, trabalho e Estado. Vejam-se: desde a edição da Lei 4.903/65, o Estado ditatorial utilizava os salários como uma variável de ajuste, um instrumento de política macroeconômica; os salários eram reajustados a cada 24 meses a partir de um índice oficial de inflação definido pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Somente em 1974, com a edição da Lei 6.147, é que os reajustes salariais passaram a ser anuais, com base no Índice de Custo de Vida (ICV) fixado pelo Ministério do Trabalho. Além do ICV, a lei salarial considerava outros três componentes básicos para os reajustes: a) incorporação de uma previsão de inflação futura; b) incorporação de um



coeficiente de produtividade; c) incorporação de um coeficiente de correção do resíduo inflacionário (NABUCO; FERREIRA, 1999, p. 106).

Na prática, contudo, o que se observou foi a subestimação do ICV e da inflação futura e a supervalorização do coeficiente de produtividade. O Estado manipulava os componentes básicos utilizados para os reajustes salariais. Com isso, diante do declínio do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da efetiva elevação das taxas de inflação no país, os salários acabaram por perder o poder de compra e os trabalhadores viram-se num forte quadro de arrocho salarial.

À insatisfação com o arrocho salarial, somou-se o descontentamento dos trabalhadores com a debilidade das organizações sindicais, o despotismo gerencial e o alto grau de exploração do trabalho no país. Diante de um sistema de relações de trabalho intensamente regulado pelo Estado, empregados e empregadores encontravam grande dificuldade de finalizar negociações e não se reconheciam mutuamente como atores legítimos na negociação. A forte repressão policial dos governos militares também sufocava a expressão dos conflitos trabalhistas (COSTA, 2003, p. 4).

Nesse quadro, no final da década de 1970, haviam duas frentes de conflito no campo trabalhista: de um lado os trabalhadores em relação ao Estado, demandando, sobretudo, uma política de reposição salarial mais efetiva; de outro, os trabalhadores em face dos empregadores, resistindo ao poder arbitrário das gerências e pleiteando maior participação na organização do processo de trabalho. As dificuldades que os sindicatos enfrentavam para serem reconhecidos como interlocutores dos trabalhadores eram outro ponto de conflito.

Fatores econômicos, políticos, sociais, aliados a demandas fabris, concorreram, assim, para que, a partir de 1978, várias greves eclodissem no país, inicialmente concentradas no setor metalúrgico do ABC Paulista, com destaque para a intensa mobilização dos trabalhadores da indústria automotiva. Também, já em 1979, além dos metalúrgicos, outras categorias aderiram à greve como instrumento coletivo de pressão, a exemplo dos trabalhadores da construção civil, médicos e professores.

Para Eduardo G. Noronha (2009), “a eclosão de greves é fortemente determinada pela percepção de injustiças associada ao entendimento de que o momento é oportuno para a obtenção de ganhos” (NORONHA, 2009, p. 161). O autor, partindo da premissa de que a greve é um recurso legítimo para a obtenção de ganhos trabalhistas e que os trabalhadores estão sempre dispostos a melhorar sua posição em face dos empregadores, conclui que o

aspecto determinante de uma onda de greves é a percepção dos atores de que a greve pode trazer mais vantagens que desvantagens.

No Brasil, esta percepção das vantagens agregadas à greve foi em muito favorecida pelo processo de abertura política iniciada no governo do General Geisel. É que, em momentos de democratização ou redemocratização, a opinião pública é sistematicamente estimulada à participação e, por isso, ações coletivas, como são as greves, ganham mais força. Assim, a urgência na redemocratização política do Brasil só reforçava a necessidade de se estabelecer um novo padrão de relações de trabalho no país e as greves foram o instrumento de pressão utilizado pelos trabalhadores para alcançar esse objetivo.

A tabela abaixo identifica a pauta de reivindicações do movimento grevista em dois períodos: 1978/1979 e 1980/1984:

**Tabela 1 – Participação das principais reivindicações dos movimentos grevistas no total de greves Brasil, Região Urbana – 1978/1984**

Principais Reivindicações	Períodos	
	1978/1979	1980/1984
Reajustes salariais, aumentos, abonos, antecipações, ganhos de produtividade, periodicidade do reajuste	71,7	47,2
Não cumprimento de leis ou acordos coletivos	12,9	33,4
Situação funcional (planos de carreira, estabilidade permanente ou temporária)	3,0	22,9
Condições de trabalho (redução da jornada de trabalho, higiene, saúde e segurança no trabalho)	11,0	12,4
Gratificações ou adicionais permanentes (por tempo de serviço, periculosidade)	6,0	7,7
Políticas de bem-estar na empresa (subsídio à alimentação, transporte e educação)	6,0	2,7
Relacionadas ao poder sindical ou organizacional (sobre delegados sindicais, comissões de fábrica, Cipa)	5,8	9,2

Fonte: Nepp/Unicamp, Pesquisa “Acompanhamento de greves no Brasil” In: NORONHA, 1994, p. 343.

Como se pode observar, as reivindicações relacionadas à questão salarial predominaram nos dois períodos, embora com considerável decréscimo. O motivo desta redução relacionou-se a duas mudanças: primeiro a alteração na lei salarial em 1979, que estabeleceu reajustes automáticos para os salários corroídos pela inflação; segundo a intensificação da crise econômica, com o crescimento das taxas de desemprego no início da década de 1980.

Sobre a alteração na forma de reajuste, conferida pela Lei 6.708/79, seu maior avanço foi estabelecer reajustes salariais automáticos, semestrais, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), criando-se, com isso, uma clara distinção entre reajuste e aumento salarial. Os reajustes, automáticos, independeriam de negociações; os aumentos, em contrapartida, seriam fixados considerando a produtividade de cada categoria, cabendo aos sindicatos e à empresa sua negociação. O Estado, assim, adota um maior distanciamento das questões salariais e aos sindicatos, nesse campo, é reconhecida maior autonomia.

Já no que toca à repercussão do crescimento das taxas de desemprego, o que se verificou no início dos anos oitenta foi um refluxo não só das demandas por melhores salários, mas do próprio movimento paredista em geral. É que

O aumento das taxas de desemprego é indiscutivelmente um inibidor da greve, bem como a expansão do emprego propicia-lhes condições favoráveis. No conflito capital-trabalho, o recurso primário de poder dos empregadores é a oferta de empregos e dos empregados a decisão de trabalhar ou não. A demissão e a greve são, portanto, as armas básicas utilizadas (NORONHA, 2009, p. 34).

Desse modo, quando o movimento sindical ainda se reorganizava, a variação da oferta de postos de trabalho sinalizou aos sindicalistas a necessidade de cautela, reduzindo as demandas por melhores salários e, em geral, a viabilidade da greve entre as principais categorias grevistas do país. Daí, como já pontuado, a afirmação de Eduardo G. Noronha (2009) de que o aspecto determinante de uma onda de greves é a percepção dos atores de que a greve pode trazer mais vantagens que desvantagens. Entre 1980/1984, a redução do nível de emprego foi, portanto, um motivo de recuo.

Outra mudança que pode ser observada na tabela citada acima foi a ampliação das reivindicações relativas ao cumprimento dos direitos dos trabalhadores, quando comparado o segundo período em relação ao primeiro. Para tal avanço, concorreram as dificuldades

empresariais em cumprir leis e acordos coletivos em função da crise econômica no início da década de 1980.

Também, entre 1980/1984, se ampliaram as reivindicações atinentes à situação funcional, com destaque para as demandas por planos de carreira e estabilidade permanente ou temporária. Tal ampliação indica a importância das categorias do funcionalismo público entre os movimentos paredistas da época.

Esse quadro de reivindicações e todas as mobilizações grevistas que o sustentaram trouxeram à tona um até então silenciado movimento sindical, demonstrando que, a despeito de um sistema legislativo de representação corporativista, os trabalhadores eram capazes de se mobilizar fora da tutela estatal e reocupar o espaço político que havia sido reduzido pela Ditadura.

Como se pode observar, o citado movimento de reorganização sindical, conhecido na literatura por *novo sindicalismo*, imprimiu um padrão combativo para a ação sindical, forçando a abertura de canais de comunicação direta entre trabalhadores e o patronato e deslocando a resolução de conflitos para o interior das empresas.

Aspectos do trabalho até então de domínio exclusivo da gestão empresarial, como o controle disciplinar, ritmos de produção, regras de promoção, estabilidade, distribuição de horas extras, condições de higiene e segurança no trabalho etc., passaram a ser confrontados, pelo menos nos setores mais fortemente organizados, através da militância dos trabalhadores e através da reivindicação crescente de espaços de intervenção diretamente barganhados. Uma consequência direta dessa militância é que os acordos coletivos ganharam vida e novo sentido, a partir da incorporação de reivindicações estreitamente relacionadas ao interesse dos sindicatos de obterem maior penetração nos locais de trabalho e a ampliação de seu poder de representação interna (COSTA, 2003, p. 04).

A autonomia sindical foi, portanto, uma das principais conquistas do *novo sindicalismo*. A figura dos delegados de base, comissões de representação interna, comissões de fábrica e grupos de negociação conferiram aos trabalhadores poder de voz no interior das empresas e criaram uma nova institucionalidade no padrão de relações de trabalho no país, fortalecendo, assim, a resistência de base ao poder arbitrário das gerências na organização do processo de trabalho.

Como já sinalizado, o *novo sindicalismo* não se restringiu ao espaço da fábrica; ao contrário, ele englobou também outras categorias de trabalhadores, que, junto com os industriais, deram densidade a um movimento de abrangência nacional. As ações de mobilização eram coordenadas nacionalmente por centrais sindicais, como a Central Única

dos Trabalhadores (CUT), que serviu de fio condutor para várias greves na virada da década de 1970, inclusive algumas greves gerais de caráter nacional.

A liberalização estatal dos sindicatos também foi impulsionada pelo *novo sindicalismo*. Com a restauração da democracia, em 1985, aos poucos o Ministério do Trabalho passou a assumir uma postura não intervencionista na organização sindical. Foi revogada a Portaria n. 3.337/78, admitindo-se as centrais sindicais e, através da Portaria 3.117/85, as entidades de representação ficaram autorizadas a elaborar o próprio estatuto sobre eleições sindicais; antes havia um estatuto-padrão elaborado pelo Ministério do Trabalho (NASCIMENTO, 1994).

Entretanto, sem ignorar os avanços obtidos pelo *novo sindicalismo* no padrão de relações de trabalho no país, é certo que o movimento sindical que se reorganizava também sofria o impacto direto das estratégias macroeconômicas adotadas pelo Estado. Assim, para além da luta direta contra os patrões, as conquistas dos trabalhadores também dependiam de ações externas a eles, sobre as quais tinham menor controle.

Ainda que os sindicatos tentassem e até conseguissem em certo ponto influenciar as políticas macroeconômicas estatais, como o alcançado com a edição da Lei 6.708/79, que fixou reajustes salariais automáticos, seus interesses encontravam forte resistência num mundo que se financerizava e se globalizava cada vez mais. Daí a afirmação de Maria Regina Nabuco e Luciana Carvalho de M. Ferreira (1999) de que “o inimigo do moderno sindicalismo brasileiro seria, portanto, o Estado autoritário e conservador, representante dos velhos e novos interesses do capital” (NABUCO; FERREIRA, 1999, p. 105).

Mais à frente, no item 3.1 deste trabalho, será discutido como as políticas estatais no campo trabalhista, criadas e implementadas em função dos ciclos econômicos, foram capazes de desmobilizar os trabalhadores durante os anos de 1990. Se os avanços do *novo sindicalismo* significaram uma maior autonomia de negociação para os trabalhadores, a crise econômica, as altas taxas de desemprego, o crescimento da informalidade e todas as medidas estatais de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho adotadas na última década do século XX concorreram para a fragmentação e despolitização da classe trabalhadora, rompendo-se com a trajetória de conquistas demarcada pelo *novo sindicalismo*.

### **2.3 Recessão econômica, déficit previdenciário e medidas de reforma**

Assim como a “Crise do Milagre”, ainda que indiretamente, repercutiu sobre o sistema de relações de trabalho no Brasil, ela também impactou o financiamento e organização da previdência social no país. Na segunda metade da década de 1970, mesmo após a unificação institucional com a criação do INPS e do Funrural, supervisionados desde 1974 pelo MPAS, o sistema previdenciário dava novamente sinais de esgotamento financeiro.

A despeito da política de centralização decisória e de expansão da cobertura pela instituição de novos benefícios e diversificação das categorias de segurados, a previdência pública sentiu o reflexo direto do caráter regressivo do financiamento do gasto social levado à diante pelos governos ditatoriais. Embora tripartite o custeio da previdência entre a década de 1930 e 1960, durante os anos da Ditadura Militar, o sistema foi basicamente mantido pelo Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) com recursos das contribuições das empresas e dos assalariados do mercado de trabalho formal urbano.

Isso porque, desde a aprovação da LOPS em 1960, a contribuição da União ficou restrita ao custeio das despesas de pessoal e de administração geral, bem como à cobertura de eventuais insuficiências financeiras. Mesmo após o Golpe de 1964, tal atribuição foi mantida, observando-se, com isso, um recuo na participação de recursos fiscais no financiamento do sistema. Entre 1970/1972, por exemplo, estima-se que a participação da União foi de apenas 10% da receita total (FAGNANI, 2005, p. 10). Ressalta-se, ainda, que

Embora “insignificante”, mesmo assim, os governos militares lançaram mão do expediente de, simplesmente, descumprirem a legislação que obriga o aporte de recursos necessários para o custeio da máquina administrativa. Em *nenhum* dos casos e momentos em que os recursos do FPAS foram suficientes para cobrir as despesas, a área econômica aportou recursos para o MPAS (FAGNANI, 2005, p.10).

Esse contingenciamento de recursos fiscais associado à prevalência do conceito de seguro social, segundo o qual o acesso aos benefícios dependia da contribuição de cada segurado, fragilizou o financiamento da previdência, sobretudo a partir da “Crise do Milagre”, quando os efeitos da política econômica na contração da massa de salários foram sentidos de forma mais acentuada no FPAS. O comportamento do FPAS dependia da massa de salários e, num cenário de recessão econômica, a redução do nível de emprego e a baixa evolução do salário real impactaram o fundo de forma negativa.

Nesse aspecto, Rangel *et al.* (*on line*) ressaltam as características pró-cíclicas da estrutura dos mecanismos de proteção social então vigentes, destacando a tendência de, em

períodos de crescimento econômico, ampliarem-se as contribuições e reduzirem-se as demandas por benefícios assistenciais, em contraposição aos momentos de conjuntura recessiva, em que se diminui o número de contribuintes e aumenta-se a demanda por benefícios assistenciais em razão da redução dos níveis de emprego.

Na segunda metade da década de 1970, os sinais de esgotamento financeiro do sistema também eram percebidos pelo crescimento das despesas com os aposentados e pelos gastos elevados com a assistência médica através das redes privadas. Mais uma vez o discurso de reforma veio à tona, mostrando-se urgente a adoção pelo Estado de medidas que reduzissem os gastos e racionalizassem a administração do sistema. Em geral, estas medidas reformistas dirigiam-se à contenção de benefícios, aumento da arrecadação e melhorias na gestão.

Uma das medidas mais significativas foi a criação, em 1977, do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), com as finalidades de concessão e manutenção de benefícios e serviços, custeio de atividades e gestão administrativa, financeira e patrimonial. Subordinado ao MPAS, o SINPAS abarcava além do INPS, outras duas autarquias, criadas no mesmo ano, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 257).

Em que pese os esforços para manter o sistema previdenciário através de melhorias na gestão, as discussões sobre o déficit da previdência intensificaram-se na primeira metade da década de 1980, momento em que o ajuste fiscal tornou-se o eixo principal da intervenção macroeconômica do Estado. Diante da elevação das taxas de juros internacionais e dos juros da dívida interna, o Estado brasileiro viu-se pressionado a equilibrar as contas públicas com a contenção de gastos na área social. Segundo Vicente de Paula Faleiros (2002),

Mudaram-se as exigências para o pagamento da dívida externa, com a submissão do país ao Fundo Monetário Internacional, que impôs um programa recessivo e de arrocho salarial para conter os consumos e os gastos. (...) Em 1983/1984, o déficit da Previdência é um dos principais problemas da renegociação do Brasil com o Fundo Monetário Internacional, pois o objetivo é cortar gastos. Os programas sociais representavam 46% dos dispêndios da União em 1977 e despencaram para pouco mais de 20% em 1982. Assim, a política orientadora de toda a receita e despesa é determinada pela exigência do Fundo Monetário Internacional (FALEIROS, 2002, p. 38-39).

Em complemento, Eduardo Fagnani (2005) destaca:

A consequência da política econômica, no estreitamento dos raios de manobra da intervenção estatal nas áreas sociais, foi nítida. A recessão debilitou os setores cujos mecanismos de financiamento eram baseados nas contribuições sociais (previdência, atenção médica previdenciária, assistência social, habitação e saneamento). As receitas das contribuições sociais declinaram 30% em 1983-2 e 17% em 1984-3. Se, no período do “milagre”, a sensibilidade cíclica dessas fontes contribuiu para consolidar a modernização conservadora, agora ela conspirou para esgotá-la. O mesmo ocorreu com os setores financiados com recursos de impostos (educação, saúde pública, transporte coletivo e suplementação alimentar), dados o ajuste fiscal e a retração das receitas tributárias (FAGNANI, 2005, p. 79).

Foi diante desse cenário de recessão econômica que, durante a década de 1980, também se verificou a degradação do valor real dos benefícios previdenciários, reajustados abaixo dos índices de inflação. Para recuperar as receitas, vários mecanismos foram adotados pelo governo, como a introdução de alíquotas progressivas, conforme a faixa de salários, para empregadores, empregados e autônomos. Os segurados inativos também foram obrigados a voltar a contribuir para a previdência, entre 3% e 5% sobre o valor dos benefícios (Decreto-lei n. 1.910, de 29/12/1981).

O desgaste político com a implementação dos citados mecanismos foi alto, porque tratavam-se de medidas que contrariavam diretamente os interesses da população pois afetavam a vida cotidiana com a diminuição de rendimentos. Ainda que houvesse consenso em torno da necessidade de redução do déficit da previdência, forças de oposição e mesmo do Governo dentro do Congresso Nacional divergiam sobre a melhor maneira de distribuir o ônus do ajuste fiscal.

Os partidos de oposição, entre eles o Partido dos Trabalhadores (PT), defendiam que, embora necessária a redução do déficit previdenciário, os trabalhadores, na condição de contribuintes, consumidores ou beneficiários, não poderiam sozinhos arcar com a sobrecarga tributária. A solução do problema residiria, assim, na taxação das empresas pelo faturamento, na criação de uma previdência complementar e no combate à sonegação (FALEIROS, 2002, p. 39).

Como se pode observar, o déficit da previdência e todas as medidas reformistas que o acompanharam foi mais um entre tantos motivos que a sociedade brasileira do início da década de 1980 teve para pressionar pela restauração dos mecanismos de representação democrática no país. Em 1984, em várias capitais, milhões de brasileiros exigiram o restabelecimento das eleições diretas para presidente da República. Para isso, era necessária a aprovação de uma emenda constitucional, que só não foi aprovada por uma diferença mínima de 22 votos.



A despeito da frustração popular, as eleições foram realizadas pela forma indireta (através do colégio eleitoral), sendo eleita em 15/01/1985 a chapa Tancredo Neves e José Sarney, resultado de uma aliança política conservadora entre o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e dissidentes da base política do regime autoritário aglutinados na “Frente Liberal”. Uma grave doença, no entanto, impediu a posse de Tancredo, levando-o à morte. O Brasil, nos quatro próximos anos, seria governado por José Sarney, representante da “Frente Liberal” e com extensa folha de serviços prestados ao regime militar (ALENCAR *et al*, 1996, p. 427).

#### **2.4 Previdência no contexto da seguridade social: as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988**

Ainda que pela via indireta, a eleição de um presidente civil para governar o país e as intensas discussões acerca das novas regras que regeriam o Estado brasileiro após a redemocratização conferiram novo ânimo ao movimento de resistência às reformas de ajuste fiscal empreendidas desde o final da década de 1970. Para os defensores de um sistema de proteção social mais democrático e universalista, o momento político era propício à instauração de regras formais que, ao menos em tese, garantissem direitos igualitários para toda a sociedade.

Como já pontuado anteriormente, mesmo que os governos ditatoriais tivessem levado adiante uma série de medidas que ampliaram a cobertura e o acesso ao sistema previdenciário nacional, essa expansão foi excludente na medida em que, fundada na lógica bismarkiana do seguro social, contemplou basicamente os trabalhadores assalariados formais, deixando à margem do sistema uma série de trabalhadores que, por não verterem contribuições diretas ao FPAS, não tinham acesso efetivo à previdência e assistência médica no país.

Visando senão eliminar ao menos amenizar esta desigualdade e sob o amplo apoio dos movimentos sociais, inclusive daqueles agrupados em torno do *novo sindicalismo*, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) convocada em 1988 aprovou um conjunto de regras que implantaram no Brasil um sistema de proteção social semelhante ao de origem inglesa, o

qual, pautado na concepção de seguridade social, engloba ações integradas nas áreas da previdência, assistência e saúde públicas.

Segundo Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna (2000), os princípios gerais do modelo inglês de seguridade foram traçados por Beveridge, em 1942, no relatório que orientou a reforma da legislação social inglesa após a Segunda Guerra Mundial. Numa clara oposição à ideia de seguro social dominante nas primeiras décadas do século, a concepção inglesa de seguridade tem forte conotação normativa e baseia-se no suposto de que a cidadania implica, além dos direitos civis e políticos, o direito a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança social.

Nessa linha, portanto, a seguridade social se define enquanto referência abstrata, mas capaz de discernir sistemas de proteção mais institucionalizados e redistributivos diante dos que se configuram basicamente como residuais e assistencialistas. Cobertura ampla, acesso generalizado, altos aportes de recursos fiscais, gestão unificada, prestações razoavelmente homogêneas são traços associados a tal conceito de seguridade, malgrado o fato de que a realidade apenas aproxime alguns esquemas – e em alguns países - dos atributos a eles imputados (VIANNA, 2000, p. 57).

Ivanete Boscheti (2007) também define as características do modelo de seguridade social em contraposição à ideia bismarkiana de seguro social. Para a autora,

A lógica do seguro, nascida na Alemanha Bismarckiana do fim do século XIX, assemelha-se aos seguros privados, pois as políticas orientadas por esse modelo cobrem principalmente (e, às vezes, exclusivamente) a classe trabalhadora, o acesso é condicionado à uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de pessoas empregadas e empregadores, baseada na folha de salários. Quanto à gestão, teoricamente (e originalmente) deveria ser gerido pelos contribuintes, ou seja, empregadores e pessoas empregadas) (BOSCHETI, 2007, p. 92).

Por outro lado,

O chamado modelo assistencial, fundado na lógica beveridgiana e implementado inicialmente na Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial (...) preconiza que os direitos devem ser universais, destinados a todas as pessoas incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos (testes de meios), mas garantindo mínimos sociais a todas as pessoas em condições de necessidade. O financiamento é proveniente, majoritariamente, (e, às vezes, exclusivamente) dos impostos fiscais e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios (Beveridge, 1943; Palier; Bonoli, 1995; Castel, 1995) (BOSCHETI, 2007, p. 92).

Observa-se, assim, que o principal embate enfrentado pelo legislador da Constituição de 1988 na reformulação do sistema de proteção social foi restringir sua função às camadas mais pobres da população ou consolidar uma seguridade social pública, ampla e universal, inspirada na lógica Beveridgiana. Afinal, desde a década de 1930, direitos sociais no Brasil eram compreendidos como direitos básicos de cidadania, mas não eram universais, já que, no mais das vezes, ficavam restritos a categorias profissionais ou segmentações corporativas específicas.

Submetido à forte pressão dos movimentos sociais e dos trabalhadores em geral, a opção escolhida pelo legislador foi incorporar no texto da Constituição, ainda que parcialmente, as demandas de expansão dos direitos sociais, instituindo um sistema de proteção social mais democrático e universalista que o anterior, sobretudo em relação às ações da saúde pública e assistência social.

É que, no que toca à assistência médica, enquanto no sistema anterior ela era concebida como prestação acessória dos benefícios e serviços previdenciários, tendo nítido caráter contributivo, no sistema implantado pela Constituição de 1988 as ações na área da saúde passaram a ser ofertadas a todo cidadão que delas necessitar, independentemente de contribuição individual, sendo custeadas pelos tributos em geral (em especial as contribuições destinadas ao custeio da seguridade social).

Também, na Constituição de 1988, as ações na área da assistência social ficaram destinadas a todas as pessoas que delas necessitarem, inexistindo obrigatoriedade de pagamento de contribuições individuais; porém, no caso da assistência, sobrepõem-se os princípios da seletividade e distributividade (art. 194, CRFB), pois, por uma questão de justiça social e redistribuição de renda, somente têm direito, por exemplo, ao benefício de amparo assistencial os idosos e deficientes que demonstrarem não possuir capacidade contributiva.

Quanto aos benefícios e serviços previdenciários, todavia, a Constituição de 1988 manteve o caráter contributivo do seu acesso, seguindo a lógica Bismarkiana de seguro social adotada no modelo anterior. Assim, em regra, somente é considerado segurado do regime público previdenciário no Brasil aquele que tiver vertido contribuições pecuniárias para este subsistema; do contrário, o cidadão terá acesso apenas aos benefícios da saúde pública e da assistência social e, ainda assim, neste último caso, se demonstrar situação de penúria ou miserabilidade.

Vale ressaltar, nesse ponto, que a Constituição de 1988 não só manteve a obrigatoriedade de contribuições para o gozo dos benefícios e serviços previdenciários como considerou todo aquele que exerce atividade laborativa remunerada no país, formalizada ou não, segurado obrigatório do regime público de previdência social (art. 201, CRFB). Dessa forma, procurou-se eliminar as distinções históricas no direito de acesso às ações previdenciárias, tornando, como já esclarecido acima, o sistema de proteção social instituído bem mais universal que o anterior.

Nesse propósito, também ganha destaque o princípio da solidariedade (art. 194, CRFB), segundo o qual, mesmo que obrigatórias as contribuições previdenciárias, elas são dirigidas a um fundo público único, cujos recursos devem ser utilizados em benefício de todos os segurados, inclusive daqueles que ingressaram no regime recentemente. Com isso, o segurado não contribui de modo específico para os benefícios e serviços que venha a usufruir futuramente, mas sim para a satisfação das necessidades de todos que, estando contribuindo ou tendo contribuído para o fundo previdenciário, necessite dos benefícios e serviços por ele ofertados.

Contudo, a CRFB reuniu os segurados obrigatórios em dois grandes grupos, aplicando-lhes regramentos distintos; os trabalhadores que se dedicam ao serviço público vinculam-se ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e os demais que exercem sua atividade na iniciativa privada ficam regidos pelas regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Este último regime, regulamentado pelo art. 201 e seguintes da carta constitucional, é o objeto da presente pesquisa.

Em relação ao regime geral de previdência, outro avanço referendado pela Constituição de 1988 encontra-se expresso no princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (art. 194, CRFB). Por este princípio, vedou-se expressamente qualquer tipo de discriminação negativa dos trabalhadores rurais em relação aos urbanos, como a verificada nas primeiras décadas de implantação da previdência social no Brasil e já discutida no capítulo I deste trabalho.

Para dar concretude ao citado princípio, o legislador constituinte incluiu, dentre os segurados obrigatórios, o produtor, parceiro, meeiro e arrendatários rurais e o pescador artesanal, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, fixando, em contrapartida, uma contribuição a ser paga sobre o resultado da comercialização da produção (art. 195, §8º, CRFB).

Ressalta-se que, no sistema de seguridade implantado pela Constituição de 1988, ainda que os trabalhadores rurais produzam apenas para a própria subsistência e a de sua família, não comercializando o excedente da produção e, portanto, não vertendo contribuições para o regime geral de previdência, fazem jus aos benefícios e serviços previdenciários nas mesmas condições de acesso dos trabalhadores urbanos.

De acordo com Guilherme Delgado e Jorge Abrahão Castro (2003), o efeito imediato desta inovação constitucional foi a inclusão, dentro do RGPS, “de uma Previdência Rural desvinculada do contrato de trabalho, mas ancorada no reconhecimento do trabalho informal em regime de economia familiar como fonte legitimadora do direito previdenciário, na perspectiva da seguridade social” (DELGADO; CASTRO, 2003, p. 18). Os autores afirmam, ainda, que, se a Previdência Urbana está estruturada na lógica do seguro social, a Previdência Rural, ao contrário, encerra a máxima efetivação do princípio da universalidade no subsistema previdenciário.

Como desdobramento do princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (art. 194, CRFB), significativas foram as conquistas dos trabalhadores rurais com a promulgação da Constituição de 1988, dentre as quais, RANGEL *et al* (*on line*) destacam:

As principais mudanças (...) foram devidas à clientela rural, uma vez que, por força da constituição, estendeu-se a esta tratamento equivalente ao da clientela urbana. Com isso, os valores dos salários de benefício aumentaram para praticamente todos os riscos cobertos. A aposentadoria rural por idade, por exemplo (...) dobrou, tendo passado dos anteriores 50% do maior salário mínimo vigente na economia para 70% do salário de benefício, acrescido de 1% para cada grupo de 12 contribuições mensais. A aposentadoria por idade, devida à clientela rural, foi objeto de outras duas importantes mudanças: redução da idade mínima para requerimento do benefício – de cinco anos para os homens, com a introdução de idade mínima diferenciada para as mulheres; e concessão do benefício com base no exercício individual do trabalho – não mais com base na unidade de produção familiar, o que restringia a outorga do benefício a único benefício por unidade familiar, independentemente do número de indivíduos (RANGEL *et al*, *on line*, p. 49).

Assim, ainda que para os serviços e benefícios previdenciários o legislador constituinte tenha, em regra, mantido a lógica do seguro social, é inegável que as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, ao aproximarem a proteção social no Brasil da concepção Beveridgiana de seguridade, ampliou e generalizou para um número maior de cidadãos o acesso aos serviços da saúde pública, assistência social e, também, da previdência

social. Saúde, assistência social e previdência social formam, portanto, três subsistemas distintos que, de forma integrada, compõem a seguridade social no país.

Além dos princípios mencionados acima (universalidade, seletividade, distributividade, solidariedade e uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais), o sistema de seguridade implantado pela Constituição de 1988 possui outras orientações gerais, cujo grau de aplicação, como já explicado, varia de acordo com a área de atuação, a depender, sobretudo, do caráter contributivo (previdência) ou não contributivo (saúde e assistência social) das ações ofertadas.

No quadro que segue, registra-se um breve resumo dos doze princípios que norteiam o sistema de seguridade social implantado pela Constituição de 1988.

#### **Quadro 2 – Princípios da Seguridade Social**

<b>Princípios</b>	<b>Conteúdo</b>
<b>Universalidade da Cobertura e do Atendimento</b>	Este princípio busca conferir a maior abrangência possível às ações da seguridade social no Brasil na medida dos recursos disponíveis. É possível cindi-lo a fim de ligar a Universalidade da Cobertura aos riscos sociais abarcados pelo Sistema Nacional de Seguridade Social, em quanto a Universalidade do Atendimento se refere às pessoas destinatárias das prestações securitárias.
<b>Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.</b>	Este princípio veda a discriminação negativa em desfavor das populações urbanas ou rurais, como ocorreu com os povos rurais no passado, pois agora os benefícios e serviços da seguridade social deverão tratar isonomicamente ambos os povos.
<b>Seletividade</b>	A seletividade deverá lastrear a escolha feita pelo legislador dos benefícios e serviços integrantes da seguridade social, bem como os requisitos para sua concessão, conforme as necessidades sociais e a disponibilidade de recursos orçamentários, de acordo com o interesse público. Também deverá o legislador escolher os destinatários das prestações de acordo com as necessidades sociais.
<b>Distributividade</b>	A distributividade coloca a seguridade social como sistema realizador da justiça social, consectário do princípio da isonomia, sendo instrumento de desconcentração de riquezas.
	Por este princípio, decorrente da segurança jurídica, não

<b>Irredutibilidade do valor dos benefícios</b>	será possível a redução do valor nominal de benefício da seguridade social. No caso específico da previdência social, ainda é garantido constitucionalmente o reajuste para manter o seu valor real.
<b>Equidade no custeio</b>	O custeio da seguridade social deverá ser o mais amplo possível, mas precisa ser isonômico, devendo contribuir de maneira mais acentuada aqueles que dispuserem de mais recursos financeiros, bem como os que mais provocarem a cobertura da seguridade social.
<b>Diversidade da base de financiamento</b>	O financiamento da seguridade social deverá ter múltiplas fontes, a fim de garantir a solvibilidade do sistema, para se evitar que a crise em determinados setores comprometa demasiadamente a arrecadação, com a participação de toda a sociedade, de forma direta e indireta.
<b>Gestão Quadripartite</b>	A gestão da seguridade social será quadripartite, de índole democrática e descentralizada, envolvendo representantes dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Poder Público nos seus órgãos colegiados.
<b>Solidariedade</b>	Essencialmente a seguridade social é solidária, pois visa a agasalhar as pessoas em momentos de necessidade. Há uma verdadeira socialização dos riscos com toda a sociedade, pois os recursos mantenedores do sistema provêm dos orçamentos públicos e das contribuições sociais.
<b>Precedência das fontes de custeio</b>	Por esse princípio nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.
<b>Orçamento diferenciado</b>	Existe uma peça orçamentária exclusiva para a seguridade social.

Fonte: AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 48-49.

Como se pode extrair do quadro acima, quatro são os princípios dirigidos especificamente ao financiamento da seguridade social: 1 – equidade no custeio, 2 – diversidade da base de financiamento, 3 – precedência das fontes de custeio e 4 – orçamento diferenciado.

Diante dos citados princípios e a fim de viabilizar a implementação das inovações introduzidas pela CRFB, as bases de financiamento do sistema de seguridade social foram ampliadas, passando a incluir, além da folha de pagamento, contribuições sociais vinculadas,

previstas no art. 195 do texto constitucional, que elenca como fonte de financiamento da seguridade:

**a)** Recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

**b)** Contribuição do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

**b.1)** a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

**b.2)** a receita ou faturamento (COFINS);

**b.3)** o lucro (CSLL).

**c)** Contribuição do trabalhador e demais segurados da previdência social;

**d)** Contribuição sobre a receita de concurso de prognósticos;

**e)** Contribuição do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar;

**f)** Contribuição sobre o resultado da comercialização da produção do produtor, parceiro, meeiro e arrendatário rurais e do pescador artesanal.

Como se pode observar, as contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários integralizam o FPAS e são apenas duas dentre outras fontes de financiamento da seguridade, de maneira que, não sendo os recursos de tal fundo suficientes para o custeio da previdência urbana e rural, a própria CRFB, diante do caráter integrativo das ações da seguridade, apresenta outras alternativas de recursos para a cobertura previdenciária, em especial considerando que o valor arrecado com a contribuição sobre a comercialização da produção rural é ínfimo diante do total de recursos necessários para o custeio da previdência dos trabalhadores rurais não assalariados.

Da análise das fontes de financiamento citadas, conclui-se, ainda, que a Constituição de 1988 retomou a metodologia de custeio tripartite aplicada entre as décadas de 1930 e 1960. Com isso, a participação da União e dos demais entes federativos no financiamento das ações da seguridade, incluindo as previdenciárias, foi reforçada não só pela instituição de tributos afetados à seguridade social, como as contribuições sociais, mas também por ter o art. 195 da CRFB deixado expresso que a seguridade deve ser financiada também por “recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.



Sobre a gestão do sistema de seguridade social implantado pela Constituição de 1988, há no quadro referido acima um princípio específico, denominado gestão quadripartite. Conforme previsão do art. 194, VII, da CRFB, a seguridade social deve ser organizada com base no “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”.

Em atendimento à previsão constitucional, a Lei 8.212/91 – Lei Orgânica da Seguridade Social (LOSS) – criou, em seus artigos 6º e 7º, o Conselho Nacional da Seguridade Social (CNSS), ferramenta de controle da sociedade civil sobre as políticas públicas de saúde, previdência e assistência social no país; na prática, porém, o órgão não chegou a ser implantado, vindo a ser extinto pela Medida Provisória n. 1.799-5/99, que revogou os citados artigos. No capítulo que segue, veremos que a extinção do CNSS foi apenas uma das inúmeras medidas conservadoras adotadas pelos governos que sucederam ao de José Sarney até o ano de 2002.

Nesse panorama, Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna (2000), Vicente de Paula Faleiros (2002), Eduardo Fagnani (2005, 2008 e 2009), Ivanete Boschetti (2007) e Ana Elizabete Mota Fernandes (2011) afirmam que, quando promulgada a carta constitucional de 1988, o Brasil caminhava “na contramão” do mundo, fortemente influenciado pelo processo de redemocratização política. Enquanto no final da década de 1980 a retórica mundial era de liberalização da economia por meio da abertura dos mercados nacionais e de ajuste fiscal com a contenção dos gastos estatais na área social, internamente o Brasil preocupava-se em “saldar” a dívida política e social deixada pelos duros anos da Ditadura Militar.

No entanto, apesar de aproximar-se conceitualmente dos sistemas de proteção social existentes nos países de capitalismo avançado, a ideia de seguridade introduzida pela Constituição de 1988 não equalizou, por si só, as condições históricas sob as quais os diversos países instituíram seus sistemas. O resultado desse descompasso foi uma clara contradição entre o reconhecimento de direitos nas áreas da saúde, previdência e assistência social e a garantia de mecanismos que concretizassem o seu acesso.

Passada a efervescência política que marcou a redemocratização do país e apesar da aprovação de uma carta constitucional progressista no campo dos direitos sociais, a influência do movimento econômico e político internacional sobre a conjuntura interna, durante os anos 1990, conteve em muito a efetivação de tais direitos, inclusive com modificações no próprio texto da Constituição de 1988, visando à adequação do modelo de

seguridade social brasileiro a pressões externas que exigiam o pagamento dos serviços da dívida por meio de cortes nos gastos públicos. Isso é o que será discutido no capítulo seguinte.

### CAPÍTULO III

## RELAÇÕES DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO FINAL DO SÉCULO

### XX

#### **3.1 Neoliberalismo, financierização do capital e ajuste fiscal: qual o papel do fundo público?**

Assim como a crise de superacumulação capitalista impactou o sistema de relações de trabalho alicerçado no modelo de emprego padrão, conforme abordado no item 2.1, o esforço para driblar os efeitos da crise também foi sentido, de um modo geral, na relação entre o Estado e a sociedade. É que, até a década de 1960, predominou nos países de capitalismo avançado o modelo de Estado Social ou Provedor, o qual, por meio de uma forte legislação trabalhista, sanitária e securitária, intervinha nas condições de trabalho, na saúde e na segurança social dos trabalhadores, garantindo-lhes direitos que se prestavam, ao final, a preservar a própria reprodução da força de trabalho.

Esse modelo de Estado regulador em muito foi justificado pelo keynesianismo, movimento político-econômico que, a partir da crise de 1929, defendeu o aumento do emprego, da renda e do consumo através da intervenção direta do Estado. Para os Keynesianos, era a insuficiência de demanda efetiva fator determinante da duração e abrangência da crise econômica que à época se enfrentava. Assim, passando os fundos públicos a financiar sistemas de seguridade social e políticas salariais e de crédito, acreditava-se na recuperação da demanda e, via de consequência, na retomada do crescimento econômico, sobretudo após a 2ª guerra mundial.

Pode-se afirmar, dessa forma, que nos trinta anos que seguiram o fim da 2ª guerra mundial, chamados pela literatura de anos dourados, Estado, capital e trabalhadores firmaram um pacto de convivência, e porque não sobrevivência, em que, de um lado, o capital anuiu em empenhar-se na criação de bem estar desde que satisfeitas suas expectativas de rendimento e, de outro, os trabalhadores concordaram em oferecer ao capital sua força de trabalho em troca de salários, diretos e indiretos, que lhes garantissem razoável bem estar. Diante da tensão entre os interesses do capital e dos dependentes de salário, coube ao Estado o papel de

regulador, desenvolvendo políticas econômicas que, ao mesmo tempo, promovessem o crescimento e o pleno emprego.

Contudo, tão logo o capitalismo passou por uma nova crise de superacumulação no início da década de 1970, as políticas estatais de regulamentação econômica e social foram colocadas em cheque. Os conservadores defendiam que, ao contrário das propostas Keynesianas de planificação econômica e de intervenção na relação capital/trabalho, a retomada do crescimento dependia da desregulamentação estatal e liberalização dos mercados, pois seriam as forças do livre mercado os mecanismos primários de alocação de recursos, e não o Estado, como então se acreditava.

Fortaleciam-se, assim, as bases do movimento neoliberal, que teve como pioneiros os governos de Margaret Thatcher (1979 -1990), na Inglaterra, Ronald Reagan (1981-1989), nos Estados Unidos, e do General Augusto Pinochet (1973-1990), no Chile. Para os neoliberais, o Estado deve ser mínimo na esfera social, mas forte o suficiente para garantir a economia de mercado. Por isso,

O neoliberalismo não se tratou de uma reedição pura do laissez-faire, pois, reconhece-se a necessidade de intervenção estatal para regulamentar certas atividades produtivas, criar legislações trabalhistas e condições mínimas sanitárias e ofertar determinados serviços sociais, ou seja, a função ideal do Estado não é concebida de maneira idêntica ao do liberalismo clássico (BURGINSKI, 2016, p. 165).

Ainda que o neoliberalismo não possa ser identificado completamente ao liberalismo clássico, é certo que as diretrizes neoliberais concorreram para que em muitos países a estabilização macroeconômica fosse alcançada à custa de uma rigorosa disciplina fiscal, do que decorreu a fragilização do modelo de Estado Social ou Provedor. Partindo dessa perspectiva,

Por volta de 1979, o ano da segunda crise petrolífera, começou em todas as democracias ocidentais uma marginalização mais ou menos agressiva dos sindicatos. Paralelamente, iniciaram-se reformas dos mercados de trabalho e dos sistemas de segurança social a nível mundial – na maior parte das vezes, graduais, mas não menos incisivas. Estas reformas conduziram – sob o manto de uma flexibilização, alegadamente há muito necessária, das instituições e da ativação do potencial da mão-de-obra – a uma profunda revisão do Estado-Providência das décadas do pós-guerra, justificada, cada vez mais, também, com a expansão dos mercados para além das fronteiras nacionais, com a chamada globalização (STREECK, 2012, p. 61-62).

O que se presenciou ao longo da década de 1980 foi o acirramento da tensão entre a economia do lucro e a democracia social. Diante da perda de rendimentos desencadeada pela crise de superacumulação, os detentores do capital já não se mostravam mais dispostos a contribuir com o pagamento dos custos sociais de seus lucros. Para eles, as raízes da crise estariam no Estado, que, desviando-se de suas funções elementares, passou a contrair déficits públicos, com “generosos” direitos sociais concedidos aos trabalhadores. Por isso, o controle da inflação exigia uma reorientação estatal frente aos gastos sociais, adotando uma disciplina fiscal mais rigorosa.

O Estado de modelo Social ou Provedor, por seu lado, em face da grave recessão econômica, viu-se ao mesmo tempo comprimido pela diminuição de sua capacidade arrecadatória e pelo aumento dos créditos sobre os sistemas de segurança social. Ainda que se introduzissem reformas para restringir o acesso às prestações sociais, como de fato foram introduzidas, não era possível implementá-las de uma só vez, sob o risco político de se inviabilizar a legitimidade do próprio regime democrático.

A alternativa encontrada para dar novo fôlego ao pacto social do pós-guerra foi pré-financiar futuras receitas fiscais do Estado, recorrendo às instituições privadas de crédito. Com o endividamento público, era possível utilizar recursos financeiros que ainda seriam criados pelos cidadãos e entregues ao Estado na forma de impostos. Gabriele Muzio (1999) destaca, nesse ponto, que o crescimento do endividamento público na década de 1980 concorreu para estimular a financerização do capital, com o fortalecimento de instituições que passaram a determinar as principais decisões no âmbito da comunidade internacional, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (MUZIO, 1999, p. 146).

Além dos recursos direcionados ao Estado, a financerização do capital também se consolidou através da multiplicação de excedentes financeiros aplicados no setor privado para aquecer a produção e as atividades comerciais de mercados que, em face da forte contração da demanda, sofriam déficits comerciais crescentes. Esse impacto foi verificado, sobretudo, nos países importadores mais fracos, como os da América Latina. No cenário de reestruturação produtiva, valer-se dos excedentes disponibilizados pelo mercado de capitais era primordial para ganhar competitividade interna e externa, com a incorporação de novas tecnologias ao processo de produção e de novos métodos de gestão da mão de obra.

Assim, gradativamente, o que se observou foi uma profunda transformação das funções financeiras. De meros intermediários de pagamentos, os bancos tiveram suas

operações ampliadas, graças aos excedentes gerados no período anterior de acumulação industrial e à enorme necessidade de crédito do Estado e dos mercados.

Gabriele Muzio (1999) afirma, nesse sentido, que “as finanças são definitivamente o protagonista da globalização, através da sua capacidade de redistribuir e alocar os recursos necessários para a extensão do modelo global” (MUZIO, 1999, p. 150). O autor ressalta, ainda, que “o sistema das finanças globais está se tornando cada vez mais concentrado em um número cada vez menor de instituições globais integradas que contêm todos os segmentos da cadeia financeira (...)” (MUZIO, 1999, p.151).

Observa-se, dessa forma, que o mundo experimentou uma mudança decisiva em relação aos mercados a partir da década de 1980. A defesa da prevalência das forças do livre mercado sobre o intervencionismo estatal, com a redução das restrições aos fluxos de capitais e bens entre as fronteiras nacionais, possibilitou a globalização da economia e a retomada das ideias liberais no plano político e econômico, movimento que se fortaleceu ao longo dos anos 1990.

No caso do Brasil, o suporte do mercado de capitais era utilizado desde a década de 1930, quando os governos, imbuídos pelo ideal desenvolvimentista, passaram a depender do capital externo para investir na infra-estrutura necessária ao desenvolvimento do seu parque industrial. O resultado desse longo processo de endividamento foi a quase inviabilidade do pagamento dos serviços da dívida durante os anos de 1980, o que ensejou, ainda naquela época, conforme visto no item 2.3, a adoção de políticas rigorosas de contenção de gastos na área social, incentivadas por instituições de fomento como o FMI e o Banco Mundial.

A promulgação da Constituição de 1988, com a implantação de um sistema de seguridade social, resgatou a abrangência da questão social no país, buscando “saldar” a dívida deixada pelos duros anos da Ditadura Militar, através, por exemplo, da institucionalização de um sistema público e universal de saúde e de uma previdência rural não contributiva. No entanto, é bem verdade que se “(...) os direitos sociais equalizam o direito de acesso, (...) o seu exercício é sempre condicionado por processos reais e que não estão subordinados aos estatutos legais, mas às relações de força entre as classes” (FERNANDES, 2011, p. 143).

Assim, logo no início da década de 1990, antes mesmo que os recursos públicos fossem de fato dirigidos ao financiamento da seguridade social, ganhou força no Brasil um movimento refratário à efetivação dos direitos sociais; era o agravamento da crise econômica

novamente utilizado como argumento do capital, dos organismos financeiros internacionais e da burocracia estatal para realizar reformas no sistema de proteção social do país. Para Ana Elizabete Mota Fernandes (2011)

(...) a intervenção do Estado na América Latina, na última década, encontra-se numa encruzilhada demarcada pela crise financeira dos anos 1980, pelas injunções das políticas de austeridade do FMI e pela necessidade de o Estado alargar sua intervenção na esfera de reprodução da força de trabalho. Esse alargamento da ação do Estado, mediante uma gestão da força de trabalho, encontra-se constringido por pressões externas que exigem o pagamento dos serviços da dívida, determinando cortes nos gastos públicos e a privatização de serviços públicos e de empresas estatais (FERNANDES, 2011, p. 145).

Diante desse cenário, sequer pode-se falar que no Brasil houve a implantação de um modelo de Estado Social ou Provedor e tampouco que aqui o financiamento das políticas de saúde, previdência e assistência social tenha atingido um ponto crítico de comprometimento dos recursos públicos, como observado nos países de capitalismo avançado. O que se verificou, ao contrário, foi o desvirtuamento do papel do fundo público que, ao invés de ser aplicado de modo prioritário no custeio das prestações sociais previstas na Constituição de 1988, passou a ser destinado ao pagamento de juros aos credores internos e externos, em franco prejuízo da efetiva participação do cidadão nos rendimentos da produção.

O peso crescente dos serviços da dívida no orçamento público também foi sentido pelos países de capitalismo avançado que, como pontuado anteriormente, já na década de 1980, para dar novo fôlego ao pacto social do pós-guerra, passaram a recorrer às instituições privadas de crédito para obter recursos que garantissem a manutenção, ainda que em níveis mínimos, de seus sistemas de segurança social. Nos anos de 1990, contudo, estes países, endividados, não conseguiram mais resistir ao movimento neoliberal de ajuste fiscal, passando a adotar, de forma branda ou aprofundada a depender da situação econômica de cada país, reformas de seus mercados laborais e de seus sistemas de segurança social.

Os sistemas de segurança social são mecanismos de regulação e têm sua sustentação na legislação social e nos direitos sociais, esferas constituidoras da relação entre o Estado e a sociedade. As iniciativas de ajuste fiscal, à medida que desvirtuam o papel dos fundos públicos direcionando seus recursos ao pagamento dos serviços da dívida em detrimento do custeio das prestações sociais, desestabilizam a própria relação entre o Estado e a sociedade.

Esse quadro leva ao questionamento sobre o real significado de uma sociedade democrática. Segundo Ademir Alves da Silva (2010), para ser considerada democrática, é preciso que na sociedade se assegure não só a participação dos indivíduos nas decisões políticas, mas também nos rendimentos da produção. A seguridade social, por meio da transferência, substituição, reposição ou complementação de renda dos cidadãos, atua nesse propósito, o que, contudo, fica fatalmente prejudicado diante das medidas de ajuste fiscal (SILVA, 2010, p. 93).

Desse modo, os serviços da dívida tanto justificam a redução dos gastos sociais quanto capturam o fundo público, de maneira que, dentro da lógica neoliberal, os critérios econômicos são, via de regra, colocados acima da esfera social. Portanto, o neoliberalismo, ao defender a desregulamentação estatal e a contração dos gastos sociais, apresenta-se como uma força reacionária, dirigida à satisfação das novas necessidades de produção e reprodução da acumulação capitalista na fase de financierização do capital.

O neoliberalismo traz à tona, ainda, uma questão de ordem política: até que ponto é possível conciliar a soberania no plano político com as iniciativas de desregulamentação estatal e contração dos gastos sociais? Com efeito, no mundo globalizado, as funções financeiras não determinam apenas as decisões empresariais, mas também as decisões políticas. É dizer: cada vez mais as finanças alcançam penetração nos processos de tomada de decisão dos Estados. Gabriele Muzio (1999) esclarece, nesse sentido, que

De modo semelhante ao caso já exposto e experienciado por todos os países grandes devedores que não conseguiram cumprir suas obrigações na década de 80, a maioria dos Estados nacionais está progressivamente perdendo toda a capacidade de agir com autonomia, de implementar sua própria legislação e, em geral, de utilizar seu sistema jurídico original. Tal perda da “capacidade” dos Estados e de seus governos se traduz em uma perda da legitimidade interna, que contribui para o processo de substituição da tomada de decisões, passando do âmbito nacional para o global. Isso é normalmente implementado através do sistema multilateral de legislação e imposição de normas (OMC, FMI, Banco Mundial, Sistema das Nações Unidas) (MUZIO, 1999, p. 153).

Esse movimento de perda de autonomia dos Estados no implemento de sua própria legislação pôde ser fortemente observado no Brasil durante os anos de 1990. O fortalecimento da resistência conservadora à efetivação dos direitos sociais inscritos na carta constitucional não só concorreu para a desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, como também determinou a realização de reformas significativas no sistema de



proteção social do país. Diante da nova dinâmica de acumulação capitalista, o Estado brasileiro viu-se pressionado a liberar o capital dos encargos sociais e fiscais.

No próximo tópico, veremos que o padrão de regulação flexível do trabalho estabelecido no Brasil durante a década de 1990 foi fortemente reforçado pela disseminação das ideias neoliberais, pelas quais passou-se a questionar as funções reguladoras estatais no plano do desenvolvimento econômico e social, num processo de esvaziamento do Estado, que se tornou mais gestor que interventor. Sob a lógica neoliberal, configurou-se, de um modo geral, uma nova forma de intervenção estatal sobre a questão social, a exemplo das citadas transformações no mundo do trabalho.

### **3.2 Regulação do trabalho no Brasil no limiar do século XXI: da constitucionalização à flexibilização das relações trabalhistas**

O sistema de relações de trabalho no Brasil, desde o final da década de 1970, passou por significativas mudanças, especialmente no modo da ação sindical, que se tornou mais autônoma e combativa, reocupando o espaço político a despeito de um modelo legislativo de representação corporativista. Com a redemocratização do país, e mesmo diante de um cenário econômico de instabilidade em face das altas taxas de inflação, já não era possível ignorar as conquistas do *novo sindicalismo*, movimento que, inclusive, teve representação direta na Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

Foi nesse cenário político e econômico que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) promulgada em 1988 retirou os direitos do trabalho do campo reservado à ordem social e econômica e incluiu-os no capítulo atinente aos direitos e garantias fundamentais, comprometendo-se, assim, com a defesa da organização coletiva e proteção do trabalhador.

A Carta Constitucional não só reconheceu os direitos que já estavam estampados nas legislações anteriores, como incluiu novos, a exemplo do aviso prévio proporcional ao tempo de serviço (art. 7º, XXI, CRFB), do acréscimo de um terço do salário à remuneração de férias (art. 7º, XVII, CRFB) e da redução da jornada semanal máxima de 48 para 44 horas (art. 7º, XIII, CRFB). São 34 incisos elencados no art. 7º, que representam um patamar

mínimo e comum de direitos e garantias a todos os trabalhadores, sem prejuízo da possibilidade de expansão por meio da negociação coletiva.

A proteção ao trabalhador também foi reforçada com a formação pela CRFB de um sistema público de emprego voltado para assistir os trabalhadores desempregados. Além de incluir o seguro-desemprego no rol dos direitos sociais do art. 7º, a Constituição o elevou à categoria de benefício previdenciário, inserindo-o entre as prestações previstas no art. 201.

A receita para custeio do benefício foi estipulada no art. 239, que destinou a arrecadação das contribuições do Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) ao financiamento do seguro-desemprego e do abono anual, este restrito aos trabalhadores que tivesse recebido até dois salários-mínimos mensais no ano anterior. Posteriormente, os recursos do PIS/PASEP foram reunidos no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criado pela Lei 7.998/90.

Em relação à representação sindical, a CRFB reafirmou o direito de livre associação profissional e sindical e rompeu, ainda que parcialmente, com a tutela estatal, na medida em que suprimiu as prerrogativas do Estado de autorizar o funcionamento de novas entidades de representação e intervir na administração dos sindicatos. Com isso, eliminou-se o expediente de intervenção do Ministério do Trabalho para afastar os dirigentes cuja militância fosse considerada contrária aos interesses do Estado. As garantias do dirigente sindical também foram reafirmadas pela CRFB, inclusive em relação à proibição de sua dispensa imotivada (art. 8º, VIII, CRFB).

Outro avanço introduzido pela Carta Constitucional diz respeito ao instituto da substituição processual, previsto no inciso III do art. 8º. Através deste dispositivo, os sindicatos ficaram autorizados não só a fazer a defesa dos direitos e interesses coletivos em processos administrativos e judiciais, mas também em representar os direitos e interesses individuais de qualquer membro da categoria, ainda que não sindicalizado. Com isso, a CRFB ampliou as prerrogativas das entidades de representação ao favorecer a coletivização de ações.

A carta constitucional, todavia, manteve os dispositivos referentes à unicidade sindical (art. 8º, II, CRFB), avançando apenas no ponto em que atribuiu aos sindicatos poder para indicar as suas bases e representação.

Segundo Amauri Mascaro Nascimento (1994), ainda que o modelo referendado pela CRFB tenha possibilitado à entidade sindical definir o espaço territorial no qual irá atuar e exercer a sua representação, a preservação do princípio da unicidade sindical fragilizou a coerência interna do modelo. É que, já existindo um sindicato numa determinada área de

atuação, fica excluída a possibilidade de se criar outro da mesma categoria. “Vale dizer que o sindicato já existente exercerá o monopólio, sem a possibilidade de ser atingido por outro sindicato que eventualmente queira assumir na mesma área a representatividade da categoria” (NASCIMENTO, 1994, p. 140).

De igual modo, em relação à autodefinição da base territorial, o município é fixado pela Constituição como base territorial mínima, eliminando-se a possibilidade de criação de sindicatos por unidades menores, como por empresa ou estabelecimento. Mesmo que os trabalhadores não o queiram, a legitimação para sua representação caberá sempre ao sindicato da categoria. Para Amauri Mascaro Nascimento (1994), “esse sistema, de origens corporativistas, que é mantido pela Constituição, não se manifesta coerentemente com o princípio maior proclamado pela Constituição, ao declarar que é livre a associação sindical ou profissional” (NASCIMENTO, 1994, p. 141).

Observa-se, assim, que, ao lado de significativos avanços, a CRFB conservou em parte a estrutura sindical herdada da Era Vargas, inviabilizando, para a normatização das relações de trabalho, um desenho mais pactuado e marcado pela negociação coletiva. Negociar é a tarefa maior dos sindicatos; é pela negociação coletiva que as entidades de representação obtêm melhores condições de trabalho e, se possível, de vida para os trabalhadores. A ausência dos sindicatos no local de trabalho, por exemplo, só impede a prática plena do contrato coletivo de trabalho.

Em que pese as incompatibilidades indicadas acima, não se pode ignorar que, de um modo geral, os direitos e garantias introduzidos pela Constituição de 1988 de fato reforçaram a proteção ao trabalhador no Brasil. Porém, do ponto de vista econômico, o período que seguiu à promulgação da CRFB foi bem desfavorável à efetivação de tais direitos, seja por causa da alta inflação até o ano de 1994, seja em razão das muitas demissões decorrentes da abertura comercial e da reestruturação produtiva.

Além dos desastrosos planos de estabilização econômica levados adiante pelo Governo Collor, o período foi marcado por um conjunto de ações voltadas à liberalização comercial externa do Brasil. A intenção era integrar a economia brasileira à ordem mundial capitalista através de um rápido processo de abertura comercial e financeira. No entanto, a liberalização do mercado brasileiro foi abrupta, inviabilizando inúmeros negócios nacionais que não conseguiram adaptar-se ao contexto mais competitivo. Sem o suporte de políticas industriais de apoio à reestruturação, parte das empresas instaladas no país ou “fechou as portas” ou se desnacionalizou.

As empresas que aqui se mantiveram, expostas a uma concorrência internacional predatória, viram-se forçadas a melhorarem suas estratégias de produtividade e qualidade, empreendendo um intenso processo de reestruturação produtiva, centrado na incorporação de tecnologias e desenhos organizacionais flexíveis e no enxugamento da mão-de-obra. O objetivo não era apenas fazer frente à concorrência dos produtos importados, mas também, diante da própria contração do mercado interno, driblar a crise econômica com a intensificação da comercialização da produção nacional para o exterior.

Em face desse quadro, o que se verificou foi o aumento da taxa de desemprego industrial, principalmente na indústria de transformação, responsável tanto pela produção de bens de capital quanto de bens de consumo duráveis. De acordo com Paulo Eduardo de Andrade Baltar (2003), “a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) indica uma queda de emprego em estabelecimentos das indústrias de transformação da ordem de 15,8% na recessão do início dos anos 90, período em que a produção industrial diminuiu 15,3%” (BALTAR, 2003, p. 117). Mesmo tendo a produtividade industrial aumentado a partir de 1992, não houve uma recolocação de empregos industriais em números equivalentes aos que desapareceram com a queda da produção.

Para o aumento da taxa de desemprego industrial no início dos anos 1990, além do fechamento de unidades industriais e da incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo, concorreu diretamente a descentralização e terceirização de atividades pelas grandes empresas. A fim de cortar custos e aumentar suas margens de lucro, as indústrias passaram a reservar aos trabalhadores efetivos apenas suas funções primordiais, provocando um deslocamento de empregos para estabelecimentos menores, por subcontratação. Sob essa lógica, a estratégia de tercerização de atividades

(...) consiste na tentativa de concentrar os esforços da empresa na produção daqueles produtos sobre os quais ela detém evidentes vantagens competitivas, externalizando a produção dos demais componentes necessários à produção do produto final e gerando, via de regra, redes de subcontratação com as empresas das quais passam a comprar os produtos que antes produziam. Isso significa, de acordo com Salerno, a redução do número de processos de transformação, gerando uma tendência à conformação de unidades produtivas menores, mas especializadas, voltadas à resultados econômicos e mais facilmente gerenciável (LEITE, 1994, p. 574).

Por meio da tercerização, as grandes empresas industriais diminuíram o número de processos e atividades e aprimoraram o controle de gestão da produção e da mão-de-obra. A menor concentração de trabalhadores no local de trabalho concorreu, inclusive, para um

maior controle do conflito nas relações de trabalho. Nesse aspecto, Márcia de Paula Leite (1994) aponta que os processos de reestruturação produtiva no Brasil também envolveram importantes esforços empresariais voltados à diminuição dos níveis hierárquicos e ao enxugamento das estruturas de cargos e salários (LEITE, 1994, p. 578).

Entretanto, ainda que diante destes novos métodos de produção e de trabalho se cogite a criação de ambientes laborativos menos conflituosos e autoritários, um conjunto de limites tem que ser levado em conta quando analisados os impactos da reestruturação produtiva sobre os trabalhadores e as relações de trabalho de um modo geral.

Com a difusão dos programas de qualidade e produtividade, observa-se que boa parte do esforço empresarial voltado para o treinamento não se destinava a formar trabalhadores mais qualificados, mas sim em discipliná-los quanto à atitude de cooperação que deles era esperada em relação às estratégias gerenciais. Igualmente, mesmo exigindo que os trabalhadores fossem polivalentes, desempenhando tarefas variadas, as empresas resistiam em melhorar os níveis salariais em consonância com os novos métodos de produção e de trabalho.

Da mesma forma, as demissões em massa estimuladas pela reestruturação produtiva no mais das vezes implicaram no desligamento de trabalhadores com mais dificuldade em se adaptar aos novos conceitos de produção, como os de baixa escolaridade e os de idade avançada. Em razão da resistência ao modo empresarial de compreender e implementar a modernização, os ativistas sindicais e líderes operários também foram considerados pouco adequados e, quando não assegurados pela estabilidade do dirigente sindical, eram prioritariamente demitidos pelas empresas. Segundo Márcia de Paula Leite (1994),

É evidente que para aqueles trabalhadores que experienciam uma cultura sindical baseada na noção de direitos (desenvolvida nos últimos anos em alguns dos sindicatos mais bem organizados e mais combativos do país), a vivência do atual processo de modernização, com as características que acabamos de descrever só pode ser de perda. Ao se defrontarem com práticas empresariais que ignoram conquistas anteriores, que eliminam seus empregos, que transformam profundamente a realidade da produção sem consultá-los e que, além de tudo, investem firmemente contra suas organizações, tão duramente conquistadas, os trabalhadores vivenciam um sentimento de perda generalizada (LEITE, 1994, p. 581).

A autora fala, nesse sentido, em um grande esforço das empresas em solapar o processo de organização sindical e de constituição de um sujeito coletivo no espaço da

fábrica, sobretudo, ao impossibilitar a negociação das condições de introdução das mudanças com os trabalhadores. Os novos métodos de produção e de trabalho aplicados pela reestruturação produtiva foram, desse modo, assimilados através de um projeto de incorporação individual, incentivado pelas empresas até como uma forma de inviabilizar a organização coletiva dos trabalhadores através dos sindicatos ou mesmo no chão da fábrica.

Diante da ameaça crescente do desemprego por força da crise econômica e das medidas de enxugamento da mão de obra, o que se observou foi a redefinição da agenda sindical. Preocupados em preservar o emprego, os sindicatos mais atuantes foram obrigados a buscar soluções negociadas visando não só questões salariais, mas também a manutenção do nível do emprego. De outro lado, o grau de heterogeneidade e os conflitos de interesses existentes na maior parte das cadeias produtivas pulverizou as negociações coletivas entre setores, no interior de cada categoria profissional ou até dentro de uma empresa. Gradativamente, observa-se, assim, o enfraquecimento do movimento sindical no Brasil.

Além da repercussão da reestruturação produtiva sobre a forma de gestão da produção e da força de trabalho, estimulando o aumento da taxa de desemprego industrial no país, o processo de modernização do setor produtivo, numa perspectiva macroeconômica, também forçou o implemento pelo Estado de reformas trabalhistas que, ao final, representaram um retrocesso quanto à consolidação dos direitos trabalhistas no Brasil.

O discurso empresarial era de que o aumento dos custos do trabalho, sobretudo com a majoração da multa do FGTS, teria dificultado a contratação e a demissão e, conseqüentemente, o ajuste do quadro de pessoal das empresas. Assim, para enfrentar o acirramento da concorrência internacional, era preciso tornar o mercado de trabalho menos rígido, flexibilizando as normas de contratação e demissão e também de regulamentação da jornada de trabalho e de remuneração dos assalariados.

O que o empresariado pretendia, na verdade, era fortalecer a regulação privada do trabalho em detrimento da regulação pública, mudando a correlação de forças entre trabalhadores e empregadores. Ampliando-se a liberdade gerencial das empresas no que toca à determinação das condições de contratação, de uso e de remuneração do trabalho, era possível recuperar o controle do processo de trabalho frente aos sindicatos e, principalmente, otimizar o uso tanto do capital quanto da força de trabalho disponível.

Diante desse cenário, já no início dos anos 1990 intensificou-se a pressão pela flexibilização das normas trabalhistas no país.

No governo de Itamar Franco (1992-1994), em razão de seu caráter transitório, não se verificou nenhuma tentativa ampla de reformar a legislação trabalhista, até porque as lideranças políticas mais à esquerda passaram a adotar uma estratégia de defesa dos direitos e garantias assegurados na Constituição de 1988. Ainda assim iniciativas pontuais foram observadas. A partir do Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e da Lei 8.949/1994, de iniciativa do Congresso Nacional, abriu-se espaço para a disseminação da tercerização da mão-de-obra no Brasil. Também, em dezembro de 1994, foi editada a Medida Provisória n. 994, que regulamentou a participação nos lucros ou resultados (PLR).

A preocupação em garantir o sucesso da Reforma Monetária através da consolidação do Plano Real definiu a conotação das primeiras alterações na legislação trabalhista levadas a diante pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A intenção era, de um lado, inibir os reajustes salariais que pudessem comprometer o plano de estabilização da moeda e, de outro, minar a pressão sindical, viabilizando mecanismos de fortalecimento da negociação direta e da solução privada dos conflitos trabalhistas.

Nesse propósito, a primeira iniciativa foi a edição da Medida Provisória n. 1.053/1995, que eliminou a política de reajuste salarial do Estado e proibiu a adoção de cláusulas de reajuste ou correção salarial automática vinculada a índice de preços ou aumentos a título de produtividade, salvo quando amparados em indicadores objetivos, aferidos por empresa. Também visando alterar as condições de remuneração da mão de obra no país, a Medida Provisória n. 994/1994, que regulamentou a PLR, foi reeditada sucessivas vezes, vindo a ser convertida em lei no ano 2000 (Lei 10.101/2000). Além de inibir os reajustes salariais, a PLR permitiu uma margem de manobra para que as empresas pudessem atender às reivindicações dos trabalhadores sem a regulação direta do Estado ou dos sindicatos.

Em que pese o sucesso inicial do Plano Real, a estabilização dos preços foi alcançada à custa de um baixo desenvolvimento do nível de atividades no país. É que, para que a inflação ficasse sob controle, era preciso garantir a taxa cambial sobrevalorizada, o que, num contexto de abertura comercial, prejudicou a produção doméstica e levou à necessidade de manter as taxas de juros em patamares elevados.

Essa combinação ampliou a vulnerabilidade da economia brasileira, que passou a acumular sucessivos saldos negativos na balança comercial e nas contas dos serviços da dívida. Assim, para retomar o crescimento econômico, era preciso abaixar a taxa de juros, porém com prejuízo da estabilidade monetária. Neste embate, prevaleceu a opção pela

estabilidade da moeda, mantendo-se a taxa de juros em patamar elevado, em franco prejuízo do crescimento econômico.

O cenário de baixo crescimento econômico impactou diretamente o mercado de trabalho no país, tendo o aumento do nível de ocupação sido insuficiente para acompanhar a expansão da População Economicamente Ativa (PEA). “O resultado teria de ser o aumento da desocupação (...): o contingente de desocupado foi acrescido de cerca de 3,5 milhões de pessoas – aumento de 79,3% - fazendo-o novamente quase dobrar de tamanho, com a taxa de desocupação atingindo 5,6% - aumento de 1,8 p.p.” (GONZALEZ *et al*, 2017, p. 121), em relação ao período de 1988-1994.

Esse fraco desempenho do nível de atividades sobre a ocupação conferiu nova orientação ao discurso oficial da reforma trabalhista, passando o governo a justificar as medidas de redução dos encargos e de flexibilização das relações de trabalho com a necessidade de superar a crise do emprego e renda decorrente do baixo crescimento econômico. A ideia defendida era de que o desemprego e a informalidade decorriam, de um lado, da rigidez da legislação trabalhista e, de outro, do elevado custo do trabalho. Assim, somente a liberdade irrestrita de contratação e a redução dos encargos sociais poderiam aumentar os níveis de inserção produtiva no país.

Sob a citada justificativa, medidas pontuais foram implementadas, tais como:

**a)** a regulamentação do “contrato por prazo determinado” através da Lei 9.601, de janeiro de 1998, que flexibilizou critérios de rescisão contratual e contribuições sociais ao permitir que contratos por prazo determinado fosse utilizados em qualquer atividade ou momento;

**b)** a citada Lei 9.601/1998 também instituiu o banco de horas, possibilitando às empresas organizarem a jornada de seus trabalhadores conforme as necessidades do negócio;

**c)** a possibilidade de utilização do trabalho do estagiário em funções não especializadas por meio da edição da Medida Provisória n. 1.709/1998;

**d)** a Medida Provisória n. 1.539/1997, convertida na Lei n. 10.101/2000, autorizou o trabalho aos domingos no comércio varejista em geral, sem a necessidade de acordo ou convenção coletiva, observada a legislação municipal. Para tanto, a Lei exigiu apenas que, num período de quatro semanas, o repouso semanal coincidissem com o domingo.

**e)** foi encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de Lei n. 4.032/1998, que objetivava estender o prazo de vigência do contrato temporário de trabalho e facilitar a tercerização da mão de obra, em qualquer atividade – fim ou meio – e em caráter permanente.



Este projeto só veio a ser convertido em lei no ano de 2017, através da edição da Lei 13.429/2017.

As citadas medidas, adotadas sem uma discussão prévia com os principais atores sociais, demonstram uma clara opção do governo de Fernando Henrique Cardoso pela via da flexibilização das relações de trabalho. Embora pontuais, há entre elas uma coerência no sentido de estabelecer um padrão menos rígido à regulação pública das relações de trabalho no Brasil. Além disso, tais medidas tenderam a modificar a agenda das negociações coletivas, induzindo uma mudança no comportamento dos atores sociais.

Assim, o que se presenciou no Brasil em relação à legislação ordinária foi uma forte onda liberal de retorno à mercantilização da força de trabalho. Com as medidas de liberalização citadas acima, ampliou-se a discricionariedade das empresas na contratação, uso e remuneração da mão de obra e reduziram-se as possibilidades dos trabalhadores contraporem-se ao desequilíbrio inerente à relação capital-trabalho.

Em que pese o esforço estatal em desregular o mercado de trabalho no país, as taxas de desemprego continuaram elevadas e o discurso oficial ganhou novo direcionamento, agora para situar o problema da baixa inserção produtiva do lado da oferta do trabalho. Sob essa lógica, seria a ausência de atributos individuais, de qualificação do trabalhador, a responsável pela baixa inserção produtiva no país, passando o Estado então a concentrar as políticas de emprego e renda em ações de apoio e incentivo ao pequeno empreendimento.

Através de ações direcionadas ao empreendedorismo, incentiva-se o auto emprego, oferecendo-se capacitação profissional, crédito, assistência técnica, garantias de comercialização a quem trabalha ou pretende trabalhar por conta própria, em cooperativas ou em micro e pequenas empresas de produção e de serviços. O objetivo é estruturar um mercado de bens e serviços e formar uma massa de consumidores por meio de iniciativas compensatórias e focalizadas em determinados segmentos sociais, a exemplo dos trabalhadores urbanos pobres e desempregados recentes, esvaziando-se, com isso, as possibilidades de conflitos sociais.

Desse modo, o emprego assalariado deixa de ser compreendido como o meio mais eficaz de garantir renda ou ocupação e, dentro da perspectiva da inclusão social e redistribuição de renda, as atividades informais passam a ser vistas como solução para o desemprego e a pobreza. No entanto, para além de uma oportunidade promissora, os pequenos

empreendimentos são para os trabalhadores urbanos pobres e desempregados recentes o único meio e recurso de prover a própria vida e de sua família.

Diante da falta de emprego assalariado ou do salário insuficiente, o sonho de se tornar um trabalhador independente não se revela um desejo real, mas uma estratégia de sobrevivência. Por isso, em razão do contexto histórico em que ocorreu a redescoberta da pequena produção mercantil, compreender o empreendedorismo tão só como expressão de autonomia e liberdade do trabalhador revela-se uma ilusão. É que, ainda que atenda algumas necessidades do trabalho, o empreendedorismo o faz, na verdade, subordinado à requisições e necessidades do próprio capital. Nesse sentido,

As políticas de emprego e renda de apoio aos pequenos empreendimentos econômicos como alternativa ao desemprego configuram-se, pois, como elementos de legitimação política e ideológica das mudanças em curso sob a ‘mundialização do capital’, ao tentarem obter o consentimento de toda a sociedade para uma nova forma de domínio e subordinação do trabalho ao capital materializada mediante a instauração de uma lógica de produção de mercadorias na qual os trabalhadores assalariados são transformados em prestadores de serviço, em vendedores de trabalho objetivado ou pequenos empresários. Dentre as estratégias que o capital articula para intensificar a produtividade do trabalho, situa-se a ‘dispersão e descentralização da produção da grande indústria em pequenas e médias unidades de produção e a ampliação, em larga escala, da produção simples de mercadoria à moda do período manufatureiro (ALENCAR, 2010, p. 125).

Observa-se, assim, que ao final o mito do trabalho independente ou do fim do trabalho assalariado significa para as grandes empresas a libertação de encargos fiscais e sociais, dentro da nova dinâmica de acumulação capitalista, com suas práticas de tercerização e descentralização da produção. Traduz, ademais, uma sociabilidade fundada nos interesses individuais em detrimento dos interesses coletivos, que desresponsabiliza a sociedade e, por consequência, o Estado na garantia de inserção produtiva via trabalho assalariado e protegido.

Ricardo Antunes (2012) fala, nesse sentido, que o movimento de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho que ganhou força no Brasil a partir da década de 1990 concorreu diretamente para a informalização da força de trabalho no país, sendo possível identificar diversas manifestações de trabalho não formalizado, destacando-se, no que se refere à realidade brasileira, as seguintes:

**a) Trabalhadores informais tradicionais:** segundo Ricardo Antunes (2012) compreendem os grupos dos “menos instáveis” e “dos mais instáveis”. Os primeiros, em geral, desenvolvem suas atividades no setor de serviços e possuem um mínimo de conhecimento profissional e instrumento de trabalho, como as costureiras, pedreiros,

jardineiros etc. Os segundos realizam trabalhos eventuais e contingenciais, de baixa qualificação profissional e intensa força física, como os carregadores, carroceiros, serviços gerais etc. Na condição de informal tradicional também se inserem aqueles que exercem a informalidade apenas quando desempregados ou que ocasionalmente combinam a informalidade com trabalho regular (ocasionais ou temporários), como os vendedores de produtos de cosméticos, digitadores, faxineiras etc.

**b) Trabalhadores informais assalariados sem registros:** referem-se àqueles que passaram da condição de assalariados com carteira assinada para assalariados sem carteira e que, assim, perderam o estatuto de contratualidade, ficando à margem da legislação trabalhista e desprovidos dos direitos existentes para os trabalhadores que tem contrato formal de trabalho. O exemplo dado por Ricardo Antunes (2012) é dos trabalhadores que, em domicílio, prestam serviços a grandes empresas por meio de subcontratação, como costureiras em relação a indústrias de confecções ou trabalhadores em galpões de indústria de calçados (subproletariado fabril e de serviços).

**c) Trabalhadores informais por conta própria:** consiste no grupo de trabalhadores que, valendo-se de sua própria força de trabalho ou de familiares, com ou sem remuneração, dedicam-se à produção de mercadorias em pequenos negócios, vinculados aos processos de produção, comércio ou prestação de serviços. Muitos destes trabalhadores acabam, inclusive, subcontratando força de trabalho assalariada.

Ao apresentar estas três manifestações específicas de trabalho informal, o autor alerta que nelas estão inseridos trabalhadores que não possuem horário fixo de trabalho e que, para aumentar sua renda, enfrentam diariamente longas jornadas de trabalho, que se estendem, inclusive, sobre suas horas de lazer ou horas vagas. Em geral, estes trabalhadores também não contam com direitos trabalhistas e previdenciários básicos, como FGTS, aposentadoria, auxílio-doença, licença-maternidade. Ou seja, se ficarem doentes são forçados a parar de trabalhar, perdendo integralmente sua fonte de sustento.

Para Ricardo Antunes e Graça Druck (2015), o exercício do labor no mais das vezes desprovido de direitos sociais e trabalhistas básicos insere o trabalho informal num processo mais amplo, de precarização estrutural, no qual também se incluem as relações contratuais de trabalho temporárias e sob terceirização nos mais diversos setores e ramos produtivos. Os trabalhadores temporários e terceirizados se diferenciam dos contratados por prazo indeterminado por possuírem maiores jornadas, maior rotatividade e menor acesso a benefícios, tais como participação nos lucros, auxílio creche e vale alimentação.

Percebendo salários menores, enfrentando jornadas de trabalho bem maiores do que o conjunto dos assalariados contratados sem tempo determinado, sofrendo cotidianamente as vicissitudes que decorrem da burla da legislação social protetora do trabalho e das altas taxas de rotatividade e de acidentes de trabalho, a terceirização vem se assumindo como a modalidade dominante no processo de corrosão do trabalho que se expande em escala universal. Mas que, exatamente por isso, está no centro dos levantes e rebeliões que também já são parte presente em todos os quadrantes do mundo (ANTUNES; DRUK, 2015, p. 37).

Nota-se que, ao longo da década de 1990, os impactos trazidos pela desregulamentação e flexibilização da mão de obra no Brasil imprimiram nas relações de trabalho uma forte instabilidade, uma vez que, sob a lógica da acumulação flexível, parcela considerável dos trabalhadores já não pode contar como antes com a certeza de um contrato de trabalho por tempo indeterminado e com a segurança de direitos que lhe garantisse renda quando lhe faltasse trabalho ou diante de riscos como doença, maternidade e idade avançada.

Esta condição de forte instabilidade das relações de trabalho que se afirmou no país durante os anos 1990 traduz, na verdade, um quadro de precarização estrutural a nível global que, desde a crise de superacumulação da década de 1970, tornou a realidade dos trabalhadores incerta, submetendo-os a condições de trabalho marginal, informal e degradadas diante de um crescente movimento de desregulamentação e flexibilização do uso da força de trabalho.

No próximo tópico, demonstraremos como que a tendência neoliberal de limitar ao mínimo possível a capacidade reguladora do Estado levou à opção por ações pontuais e focalizadas nas políticas sociais e distanciou o nosso sistema de seguridade de sua proposta inicial de universalização, reforçando-se, de um lado, o caráter contributivo da previdência social e, de outro, a privatização de serviços de utilidade pública. Houve, desse modo, no campo social, uma forte oposição entre a agenda da redemocratização e a agenda neoliberal.

### **3.3 A previdência social no Brasil dos anos 1990: antes de universalizar, melhor é privatizar?**

A tensão entre paradigmas norteou o trato da questão social no Brasil dos anos 1990. O modelo de seguridade social, com o ideal da universalização e o compromisso estatal

de prestação dos serviços, logo foi atingido por experimentos neoliberais que procuravam reforçar o modelo de seguro social, de base contributiva. Estes experimentos sustentavam-se na ideia de que o acesso mais eficiente, justo e recompensador aos serviços sociais só seria possível se o Estado se incumbisse de políticas focalizadas (basicamente a assistência social e a concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores de menor renda). E, assim, o mercado, principal regulador da economia e das necessidades de consumo da sociedade, poderia absorver a prestação dos serviços cuja transformação em mercadoria fosse possível, como a saúde e a previdência aos trabalhadores de maior renda.

Sob essa lógica, passados os primeiros anos da transição democrática, já no mandato de Fernando Collor de Melo, o Governo optou por reforçar a velha ideia institucional de seguro social e ao invés de criar o Ministério da Seguridade Social preferiu gerir em ministérios específicos cada área que integra a seguridade social – previdência, saúde e assistência social. Assim, a estrutura previdenciária ficou sob a jurisdição do antigo Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Outra medida adotada à época foi a reunião do INPS e do IAPAS em um único instituto, que passou a ser chamado de Instituto Nacional do Seguro Social, o nosso conhecido INSS.

Na área econômica, as iniciativas também foram no sentido de desarticular o sistema integrado de seguridade social referendado pela Constituição de 1988. Objetivando capturar os recursos vinculados ao orçamento da seguridade social, o Governo logo centralizou as receitas da seguridade social no Tesouro Nacional, através da Receita Federal. Também houve o descumprimento da obrigatoriedade de transferência de recursos fiscais para a seguridade social, legalizado pelo Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social, regulamentado pela Lei 8.212 em julho de 1991.

No citado plano, parte dos recursos da COFINS e da CSLL foi direcionado para pagar os encargos da previdência dos servidores públicos federais (na proporção de até 55% do total dessa despesa, em 1992; de até 45%, em 1993; de até 30%, em 1994, e de até 10%, a partir de 1995). Outra consequência foi que a “contribuição da União” deixou de integrar efetivamente o orçamento da seguridade social. Somente quando verificada eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de prestação continuada da previdência, é que a “contribuição da União” seria adicionada ao orçamento da seguridade, não se contabilizando nesse cálculo eventuais diferenças geradas nas políticas de saúde e de assistência.

Em que pese a previsão, pelos constituintes de 1988, de que a Constituição fosse revisada em 1993, pela maioria absoluta dos votos do Congresso Nacional, as turbulências decorrentes do impeachment do Presidente Collor ao longo de 1992 e as indefinições e instabilidades presentes em 1993 inviabilizaram a revisão constitucional.

A cidadania social inaugurada pela CRFB assegurou as bases para a construção de uma sociedade democrática e justa no Brasil e as classes dominantes nunca aceitaram tal avanço. Desde 1988, inúmeras foram as investidas conservadoras para retroceder a cidadania social recém-conquistada. A revisão constitucional seria, portanto, o momento oportuno para os conservadores enterrar a “anacrônica” Constituição da República. Dessa forma, a ausência de êxito na revisão constitucional não foi de todo ruim, já que à época vivia-se o auge do pensamento único no país e a mitigação do movimento social que lutou contra a ditadura militar (FAGNANI, 2008, p. 31).

Mesmo que as expectativas em reformar o sistema de seguridade com a revisão constitucional tenham sido frustradas, os governos que seguiram ao de Collor mantiveram o propósito de desestruturar as bases financeiras das políticas sociais. Assim, através da Emenda Constitucional (EC) n. 1/1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), pelo qual parcelas das fontes de financiamento vinculadas pela Constituição de 1988 foi capturada pela área econômica.

Além de aumentar a carga tributária, o FSE desvinculou receitas constitucionais garantidas aos Estados e Municípios e aos programas sociais dos governos federais (20% da arrecadação de impostos e contribuições federais). Isso significou a captura de parcela dos recursos do orçamento da seguridade social (FPAS, CSLL, COFINS, PIS-PASEP), que, embora arrecadados inicialmente para o atendimento da saúde, da previdência e da assistência social, não foram aplicados nos programas e atividades dessas áreas. Posteriormente, o FSE foi renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, em sequência, intitulado Desvinculações de Recursos da União (DRU).

A exemplo da EC n. 1/1994, algumas propostas governamentais precisavam ser antecedidas por mudanças nas disposições da CRFB, outras, contudo, poderiam ser implementadas através de simples alteração na legislação complementar. Foi assim que, entre 1994 e 1996, o governo de Fernando Henrique Cardoso alterou alguns dispositivos da Lei 8.213, editada em 1991 para regulamentar a cobertura previdenciária do RGPS. Com as citadas alterações, foram extintos alguns tipos de benefícios, como o abono, o pecúlio, o auxílio-funeral, e também limitada a concessão de aposentadorias especiais, com a inclusão

do critério da habitualidade e permanência da exposição aos fatores de risco para enquadramento da atividade como especial (Lei 9.032/95).

No entanto, como visto no item 3.1, o cenário econômico à época era de baixo crescimento, altas taxas de desemprego e aumento da informalidade, fatores que fatalmente concorrem para a diminuição do nível de arrecadação do Estado. Ainda que a Constituição de 1988 tenha não só fixado o caráter contributivo do subsistema previdenciário, como também a obrigatoriedade de vinculação para todos que exercem atividade laborativa remunerada, no caso dos trabalhadores informais (contribuintes individuais), o recolhimento das contribuições previdenciárias é de sua responsabilidade; contudo, diante da insuficiência de recursos financeiros, eles acabam por não as efetivar.

Desse modo, a diminuição de trabalhadores com carteira assinada, mesmo que implique aumento da informalidade, não se traduzirá em manutenção do nível de arrecadação do FPAS. Ao contrário, com o declínio do recolhimento das contribuições previdenciárias realizado diretamente pelo empregador, invariavelmente o resultado é a queda no nível de arrecadação e, via de consequência, a diminuição dos recursos necessários para fazer frente às despesas com os benefícios previdenciários.

Por outro lado, aumentou-se à época a taxa de dependência da população aposentada em relação à população ativa. É que, como o subsistema previdenciário sustenta-se no princípio da repartição simples, são os atuais integrantes da população em idade ativa que, através de suas contribuições previdenciárias, garantem os recursos para pagamento dos benefícios, na promessa de que as gerações futuras, com suas contribuições, façam o mesmo.

Com isso, na década de 1990, o aumento gradativo da expectativa de vida do brasileiro associado à redução da taxa de fecundidade acarretou um desnível na relação população ativa/população aposentada, de modo que as contribuições dos trabalhadores em atividade já não se mostravam suficientes para arcar com as despesas dos benefícios daqueles que, tendo se aposentado, permaneceriam nesta condição por um bom período, o que poderia colocar em risco o subsistema previdenciário público (MARQUES *et al*, 2003).

Diante do cenário apontado acima, o Estado já não podia contar, para aumentar as receitas, com as formas tradicionais de suprimentos dos gastos públicos: o aumento de impostos e o endividamento estatal. A necessidade em manter a estabilidade da moeda e as pressões externas, especialmente do FMI, inviabilizavam o recurso a tais mecanismos. A solução projetada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso foi estreitar o alinhamento ao

receituário neoliberal e reduzir os gastos sociais, implementando reforma no subsistema previdenciário.

Em março de 1995, foi apresentada ao Congresso Nacional a proposta de EC n. 03/95; porém, após muitas resistências, a EC n. 03/95 foi reapresentada em 1997 e, somente em dezembro de 1998, foi aprovada a reforma da previdência, através da EC n. 20/1998. Esta Emenda Constitucional rompeu com o legado deixado pela Constituição de 1988 e introduziu alterações significativas no subsistema previdenciário dos trabalhadores do setor privado, o RGPS. A intenção inicial do Executivo era de fixar um limite de idade para obtenção da aposentadoria por tempo de serviço, o que não foi efetivado, já que esta proposta, dentre todas as encaminhadas ao Congresso, foi a que gerou mais polêmica e resistência entre a população.

A alternativa adotada foi substituir a aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição, exigindo-se do segurado, para fazer jus a tal benefício, um período contributivo mínimo de 35 anos, para homens, e 30 anos, para mulheres (art. 201, §7º, I, CRFB). O direito dos professores do ensino básico de aposentar aos 30 anos ou 25 anos de contribuição, se homem ou mulher, foi assegurado, desde que todo o período contributivo tenha sido laborado naquela função (art. 201, §8º, CRFB).

A EC n. 20/98 também extinguiu a aposentadoria por tempo de serviço proporcional. Porém, os segurados que ingressaram no RGPS até 15/12/1998 puderam contar com uma regra de transição, se aposentando com menos de 35 anos ou 30 anos de contribuição, desde que cumprissem um período adicional, chamado pedágio, correspondente a 40% do tempo que faltava, em 16/12/1998, para alcançar o período contributivo de 25 anos ou 30 anos, exigidos antes da aprovação da EC n. 20/98. Para ser abarcado pela regra de transição, também foi exigida uma idade mínima de 53 anos ou 48 anos, se homem ou mulher, na data do implemento do tempo de contribuição, incluindo o pedágio.

Quanto à aposentadoria por idade, foi estabelecida a exigência de, no mínimo, 15 anos de contribuição (carência), bem como a idade limite de 65 anos, para homens, e 60 anos para mulheres, resguardando-se o direito dos produtores rurais, pescadores artesanais e garimpeiros, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, de reduzirem em 05 anos a idade para se aposentar (art. 201, §8º, CRFB).

Segundo Eduardo Fagnani (2008), tanto o tempo de contribuição mínimo de 35/30 anos quanto a idade limite de 65/60 anos estabelecidos pela EC n. 20/98 impuseram aos trabalhadores brasileiros padrões de países desenvolvidos, à época incompatíveis com a realidade do Brasil. Nota-se:



No caso da “aposentadoria por tempo de contribuição”, passou-se a exigir a comprovação de 35 anos para os homens e de 30 anos para as mulheres. Esse patamar é superior ao estabelecido, por exemplo, na Suécia (30 anos) e a Finlândia (30 a 39); e se aproxima do nível vigente em outros: EUA (35 anos), Portugal (36), Alemanha (35 a 40) e França (37,5), dentre vários. (...) No caso da “aposentadoria por idade”, (...) a idade mínima de 65 anos não era adotada sequer em países como a Bélgica, Alemanha, Canadá, Espanha, França e Portugal (60 anos) e os EUA (62 anos), por exemplo; e equivale ao parâmetro seguido na Suécia, Alemanha, Finlândia e Áustria (65 anos), por exemplo. A própria Organização Mundial de Saúde (OMS) faz uma distinção, ao definir a população idosa, entre países desenvolvidos (acima de 65 anos) e países em desenvolvimento (acima de 60 anos) (FAGNANI, 2008, p. 32).

O autor conclui que a vigência dos limites de tempo de contribuição e de idade fixados pela EC n. 20/98 mostra-se paradoxal, já que não é possível equiparar o nosso contexto socioeconômico e demográfico de capitalismo tardio aos padrões de desenvolvimento dos países de capitalismo avançado. Nesse quadro de desproporções, os principais prejudicados são os trabalhadores brasileiros, que, diante de um subsistema previdenciário que se originou de uma matriz meritocrática e particularista, terão muitas dificuldades em alcançar o tempo de contribuição mínimo que passou a ser exigido pela EC n. 20/98, por exemplo.

Além das alterações abordadas acima, a EC n. 20/98 também revisou os dispositivos da Constituição que versavam sobre o cálculo e atualização do valor dos benefícios. O objetivo era criar condições para que o sistema público de previdência seguisse regras que proporcionassem o seu equilíbrio financeiro e atuarial. Com isso, eliminou-se o teto de dez salários mínimos para o pagamento da aposentadoria por tempo de contribuição (antiga aposentadoria por tempo de serviço) e substituiu-se a forma de cálculo da renda mensal deste benefício, passando-se da média aritmética dos salários de contribuição dos últimos 36 meses para a média aritmética dos maiores salários de contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, contado a partir de 07/1994, quando o Real passou a ser a moeda vigente no país (MARQUES, *et al*, 2003).

Com os novos dispositivos constitucionais introduzidos pela EC n. 20/98, o governo de Fernando Henrique Cardoso pode avançar com as mudanças no subsistema previdenciário através da edição de leis ordinárias e regras de transição das antigas determinações legais para as novas. Um exemplo desse processo foi a edição da Lei n. 9.876/99, que instituiu o fator previdenciário.

Como o governo não conseguiu aprovar por meio da EC n. 20/98 a proposta inicial de fixar uma idade limite para a aposentadoria por tempo de contribuição, a solução encontrada foi inserir na forma de cálculo desse benefício um coeficiente redutor, chamado fator previdenciário, que, considerando o tempo de contribuição e idade do segurado na ocasião do requerimento da aposentadoria e sua expectativa de vida segundo cálculos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendesse a reduzir a renda mensal do benefício daqueles que se aposentassem mais novos. Com isso, procurava-se incentivar a permanência em atividade do trabalhador de menor idade e tempo de contribuição, uma vez que, à medida que a aposentadoria fosse adiada, a tendência era se obter um benefício com maior renda mensal.

Em que pese todo o esforço dos governos que seguiram a promulgação da Constituição de 1988 em implementar medidas voltadas à redução, ou porque não supressão, da cidadania social então reconhecida, o resultado alcançado com as reformas durante a década de 1990 não propiciou, como divulgado, uma aplicação mais equitativa dos recursos alocados.

Se por um lado efetivaram-se alterações para reduzir as despesas com o custeio dos benefícios previdenciários, por outro a sujeição aos ciclos econômicos e às oscilações do mercado de trabalho durante a última década do século XX reduziram significativamente a capacidade de financiamento do seguro social. Contudo, o tão propagado “déficit da previdência”, antes de ser pensado numa perspectiva estritamente neoliberal, dirigida à contração dos gastos públicos, deve ser discutido dentro do desenho proposto pela Constituição acerca da organização orçamentária da seguridade social no Brasil.

Destaca-se, nesse sentido, que a Constituição de 1988 ao institucionalizar um sistema de proteção social de matriz *beveridgeana*, o fez pautado numa concepção de seguridade social que englobasse de forma integrada e articulada políticas voltadas para as classes trabalhadoras nas áreas da previdência, assistência social e saúde públicas. Se é bem verdade que o constituinte manteve o caráter contributivo da previdência social, como no sistema anterior, é certo que não restringiu sua fonte de financiamento às contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários, até por considerar que, obviamente, diante da grande extensão de segurados, incluindo os rurais, somente o FPAS não seria suficiente para cobrir as despesas.

As contribuições sociais elencadas no art. 195 da CRFB destinam-se, assim, ao financiamento de toda a seguridade, incluindo a concessão e manutenção dos benefícios

previdenciários. Pensar dessa forma é pensar a seguridade de forma integrada e articulada, como originariamente desenhada pelo Constituinte de 1988. No entanto, apesar de todo o esforço em se promulgar uma Constituição que, de fato, assegurasse a cidadania social no país, o exercício dos direitos sociais, como já referido anteriormente, “é sempre condicionado por processos reais e que não estão subordinados aos estatutos legais, mas às relações de força entre as classes” (FERNANDES, 2011, p. 143).

Assim, o que se observou no Brasil da década de 1990 foi uma grande predisposição política em conceber a previdência social de modo fragmentado, separada das demais ações da seguridade social, inclusive no tocante a seu financiamento. Sob esse enfoque, o discurso do “déficit previdenciário” ganhou sustentação e com ele todo um esforço em socializar com as classes trabalhadoras um suposto dilema de justiça e equidade capitalistas. Era preciso convencer os cidadãos de que a restrição /supressão de direitos decorrentes das reformas era por uma boa causa; era “exclusivamente” para garantir a sustentabilidade do subsistema previdenciário.

Por detrás desse discurso de equidade e justiça, contudo, havia uma gama de articulações econômicas e políticas que, ao final, objetivavam limitar a segurança social oferecida pelo Estado à assistência social e à concessão dos benefícios previdenciários apenas à parcela dos trabalhadores de menor renda. A intenção, no mais das vezes escusa, era de que o mercado, principal regulador da economia e das necessidades de consumo da sociedade na visão neoliberal, fosse também introduzido como mecanismo regulador do acesso dos trabalhadores à previdência.

O ideal da universalidade, principal pilar do sistema de seguridade social introduzido pela Constituição de 1988, foi então gradativamente substituído por políticas de governo pontuais e focalizadas e, desse modo, o Estado brasileiro na década de 1990 cumpriu com obediência o receituário neoliberal de reduzir ao mínimo possível sua capacidade de regulação e intervenção econômica (FAGNANI, 2009). Como visto no item 3.1, as inúmeras medidas de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho naquela época implementadas no país também atenderam esse propósito.

A redução dos gastos estatais incentivada, e invariavelmente condicionada, pelas instituições financeiras de fomento, como o FMI e o Banco Mundial, não tinha mais do que a finalidade de liberar o fundo público de seus encargos sociais. Com isso, garantia-se não só o pagamento dos serviços da dívida, mas também oferecia-se ao capital novas modalidades de expansão. Através da comercialização de serviços que deixavam de ser ofertados ou eram

prestados de forma insatisfatória pelo Estado, o capital se reproduzia, transformando a previdência em negócio rentável, em mercadoria de fácil e rápida circulação.

Nesse quadro, a política previdenciária no Brasil durante a última década do século XX foi fortemente tensionada; posicionada mesmo entre paradigmas antagônicos e inconciliáveis. De um lado, a agenda da redemocratização incorporada pela Constituição de 1988, com os ideais de seguridade, universalização, prestação estatal dos serviços no campo social e regulação pública das relações de trabalho; de outro, o receituário neoliberal, com a lógica do seguro social, da focalização, da privatização dos serviços estatais e da desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas. Com isso, desde a promulgação da CRFB inúmeras foram as barreiras para a efetiva implantação do modelo universalista que inaugurou.

Diante desse cenário, inevitável é a conclusão de que, ao fim e ao cabo, as questões previdenciárias convertem-se em questões políticas, sendo impossível dissociar os movimentos legais, administrativos e orçamentários do Estado dos processos econômicos e políticos mais amplos da sociedade. Todas as reformas implementadas no subsistema previdenciário, antes de terem sido de cunho estritamente orçamentário ou financeiro, traduziram mudanças de perspectiva essencialmente política.

Se quando aprovada a Constituição de 1988 teve quem questionou os constituintes por considerar que a universalização adotada ainda era tímida, as medidas de reformas que seguiram à sua promulgação só serviram de alerta para o grande significado que tem a cidadania social por ela assegurada, sob forte ameaça desde a década de 1990. Com a CRFB não apenas foi selada a restauração do Estado Democrático de Direito no Brasil, como também se construiu um razoável sistema de proteção social na contramão do pensamento neoliberal, que já ganhava vigor na década de 1980.

Todas as reformas, cortes de gastos correntes, desvinculação de receitas sociais levadas à diante na última década do século XX não foram mais que estratégias para, dentro do receituário neoliberal, promover o ajuste macroeconômico do país em detrimento de um crescimento econômico com distribuição de renda. Inviabilizando-se o acesso a um sistema de proteção social público, amplo e universal, minava-se as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social no Brasil. Em relação ao subsistema previdenciário, esse quadro conduz à reflexão sobre a seu real papel diante de um mercado de trabalho que se desestrutura cada vez mais e da ausência de um projeto estatal de desenvolvimento econômico inclusivo para o país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da trajetória percorrida pelas relações de trabalho e pela previdência social no Brasil durante o século XX de plano indica que a compreensão das dinâmicas e interseções destes dois movimentos não pode ser alcançada fora do terreno fértil das disputas políticas. E quando se diz disputas políticas está-se falando de todos os processos de tomada de decisões no tecido social e que, no mais das vezes, envolvem os interesses de dois ou mais grupos sociais em conflito.

Quando se identificou, no primeiro capítulo, que na década de 1930 a questão social foi então assumida no Brasil como uma questão de Estado falava-se, ao final, do resultado de todo um percurso de luta travada entre trabalhadores e empresariado dentro de uma conjuntura de transição de uma economia tradicionalmente agrário-exportadora para um país que ainda principiava o seu processo de industrialização.

Não se pode dissociar, nesse sentido, a análise da dinâmica dos acontecimentos internos do país da compreensão mais ampla do lugar ocupado pelo Brasil na periferia do capitalismo. Para que o Brasil se industrializasse, mesmo que tardiamente, foi preciso todo um esforço estatal para viabilizar investimentos em infra-estrutura, saneamento básico, segurança, transporte público. Inúmeras vezes se pré-financiaram futuras receitas fiscais, recorrendo-se às instituições internacionais de crédito.

As elites econômicas, comumente também elites políticas, eram os principais interessados em acelerar a industrialização do país e, para isso, precisavam de mão-de-obra organizada, ou melhor, de trabalhadores predispostos a vender a sua força de trabalho sem reivindicar, em contrapartida, salários ou condições de trabalho melhores. No conflito distributivo, salários ou condições de trabalho melhores são sinônimo de menos lucro para os detentores do capital.

Nesse propósito, reduziram-se ou senão eliminaram-se as possibilidades de negociação direta entre trabalhadores e empregadores, sufocando-se os conflitos de classe. Os sindicatos foram trazidos para a tutela do Estado, que passou a controlar sua fundação, administração e atividades, retirando-os da cena política. Sob a roupagem do paternalismo, os direitos dos trabalhadores ao invés de conquistados, passaram a ser concedidos por um Estado autoritário, interventor na questão social.

Mas, diante de um país de tantas disparidades como o Brasil, não se poderia falar em ausência de conflito de classe, tanto que, como discutido no primeiro capítulo, os grupos de trabalhadores que melhor se organizaram e mobilizaram foram os primeiros a serem abarcados pela questão social do Estado. Assim, a proteção ao trabalhador oferecida a partir da década de 1930 foi seletiva, porque não se dirigiu universalmente a todos os trabalhadores brasileiros, a exemplo das CAPS's e IAP's, entidades previdenciárias organizadas por empresas ou categorias profissionais específicas.

Estamos falando de um período histórico no qual o país ainda não havia se urbanizado, residindo a maioria de sua população no meio rural. Portanto, a inserção no mercado de trabalho formal era muito pequena quando comparada com o total da população economicamente ativa. Em que pese o reconhecimento de direitos trabalhistas, restringir o seu acesso aos trabalhadores com CTPS assinada foi limitar e muito a participação dos trabalhadores nos rendimentos da produção. É dizer, não se poderia afirmar, desde àquela época, em uma cidadania social ampla no Brasil.

Tal limitação também era percebida na organização do sistema previdenciário que se principiava. De início, não houve uma preocupação com a uniformização das regras ou unificação administrativa dos institutos. A lógica de organização previdenciária era bem próxima a dos seguros privados, denotando-se um modelo de inspiração bismarkiana, basicamente sustentado pelas contribuições dos empregados e empregadores. O Estado até fazia o controle, mas não assumiu para si a responsabilidade de universalizar o sistema, mesmo porque inúmeros eram os conflitos envolvendo a previdência social dada a divergência dos interesses de classe.

A uniformização e unificação do sistema previdenciário só foi alcançada em 1960 e 1966 com a edição da LOPS e criação do INPS. Ainda assim e apesar da iniciativa do governo ditatorial em ampliar a cobertura previdenciária no país, a realidade dos trabalhadores brasileiros demonstrava que o modelo de inspiração bismarkiana era fortemente excludente, uma vez que, sustentado quase que exclusivamente pelas contribuições dos empregados e empregadores, deixava de fora da proteção previdenciária a maior parte dos trabalhadores, que não se encontrava inserida no mercado de trabalho formal.

Lembremos, ademais, que à época a assistência médica pública também era condicionada à prévia contribuição previdenciária. Assim, parcela significativa dos trabalhadores brasileiros não só não tinha acesso às prestações previdenciárias, como também a serviços médicos elementares. Daí a conclusão de que o modelo de proteção social

inicialmente implantado no país era de base meritocrático-particularista, já que deixava a cargo dos trabalhadores a resolução de suas próprias necessidades, de acordo com seu trabalho, seu mérito, sua performance profissional.

Como discutido no segundo capítulo, a relativa expansão da oferta de serviços durante os governos ditatoriais não se traduziu em melhor redistribuição de renda e, com isso, a “Crise do Milagre” no final da década de 1970 trouxe à evidência as contradições da política social implantada pela Ditadura Militar. À insatisfação com a conjuntura autoritária e conservadora, somou-se o descontentamento com as disparidades sociais e econômicas originadas do modelo de proteção de base meritocrático-particularista. Os movimentos sociais se reacenderam, com significativas conquistas nos campos trabalhista e social.

A intensa mobilização dos trabalhadores das mais diversas categorias em torno do *novo sindicalismo* não só concorreu para a democratização das relações de trabalho no interior das unidades de produção, como também forçou a modificação da visão sindical do Estado. Iniciou-se, no plano jurídico, a liberalização dos sindicatos, que não mais precisaram do reconhecimento e intervenção do Ministério do Trabalho para serem criados e administrados. Todas estas conquistas foram alcançadas com muita luta da classe trabalhadora que, numa conjuntura de grande efervescência política, soube se organizar e se mobilizar fora da tutela estatal, reocupando o espaço político que havia sido reduzido desde muito antes da Ditadura Militar, ainda na década de 1930.

Esse cenário de avanço no campo trabalhista, contudo, não seguiu o fluxo das relações de trabalho a nível mundial. Enquanto o mundo do trabalho se organizava sob a ótica da reestruturação produtiva, os trabalhadores brasileiros cobravam a dívida econômica e social deixada pelos duros anos da Ditadura Militar. O momento político era propício para reivindicações trabalhistas, até porque, embora 1980 tenha sido a década de ruptura com o projeto de desenvolvimento nacional principiado nos anos de 1930, ainda naquela década foi mantida a política de substituição de importação, com a abertura do mercado nacional se efetivando somente a partir dos anos de 1990.

Se no campo trabalhista o período foi de conquistas, no campo das políticas sociais o que se observou, diante do forte quadro de recessão econômica, foi a contração dos gastos sociais. Com as tensões inflacionárias e a crise cambial, a dívida externa do Brasil acentuou-se e as entidades de fomento internacionais, como o FMI, receosas quanto à capacidade de pagamento do país, passaram a pressionar o governo brasileiro para reduzir os gastos sociais, liberando o fundo público para a quitação dos serviços da dívida. Mesmo num

cenário político de forte articulação dos movimentos sociais, medidas conservadoras de contenção de despesas e aumento da arrecadação foram efetivadas a fim de atender às pressões externas, o que implicou a redução dos benefícios concedidos e aumento das alíquotas das contribuições previdenciárias.

Com a redemocratização política do país, no entanto, ganhou novo fôlego o movimento de resistência às medidas de ajuste fiscal empreendidas nos últimos anos do governo militar e, ao final, prevaleceu na Assembleia Nacional Constituinte, apesar da forte oposição dos setores mais conservadores, uma proposta de proteção social que se aproximava do modelo inglês de seguridade, de inspiração Beveridgiana. Tratando as ações das áreas da previdência, assistência e saúde de forma articulada e integrada, agrupando-as em um único sistema, chamado de seguridade social, os constituintes permitiram que, pela primeira vez na história legislativa e institucional brasileira, de fato fosse reconhecida, além das cidadanias política e civil, também a cidadania social. Daí a Constituição de 1988 ter ficado conhecida como “Constituição Cidadã”.

A proposta foi ampliar a participação do cidadão nos rendimentos da produção através do financiamento público dos serviços sociais, possibilitando-se que o maior número de brasileiros, na medida dos recursos disponíveis, fosse abrangido pelas ações da seguridade social. Ainda que a CRFB tenha mantido o caráter contributivo do acesso aos benefícios e serviços previdenciários, ela vedou a discriminação negativa observada no sistema anterior das populações rurais em relação às urbanas. Assim, no sistema de seguridade implantado pela Constituição de 1988, ainda que os trabalhadores rurais produzam apenas para a própria subsistência e a de sua família, não comercializando o excedente da produção e, portanto, não vertendo contribuições para o regime geral de previdência, fazem jus aos benefícios e serviços previdenciários nas mesmas condições de acesso dos trabalhadores urbanos.

Para fazer frente à ampliação dos destinatários às prestações securitárias no país, os constituintes diversificaram a base de financiamento da seguridade social, estabelecendo múltiplas fontes que, juntas, com a participação direta e indireta de toda a sociedade, garantiriam a solvibilidade do sistema. Mesmo que as contribuições dos trabalhadores e empregadores integralizem o FPAS, destinando-se ao custeio dos benefícios e serviços previdenciários, os constituintes previram que, sendo insuficiente tal fonte, todas as demais também fossem utilizadas no financiamento do subsistema previdenciário, dado o caráter articulado e integrado das ações da seguridade social. Embora fonte prioritária, os



constituintes em nenhum momento determinaram que o subsistema previdenciário fosse financiado somente com os recursos do FPAS.

A concretização do ideal de universalidade que embasou o sistema de seguridade introduzido pela CRFB encontrou diversas barreiras diante dos governos conservadores que seguiram à promulgação da carta constitucional. Logo no início da década de 1990, o Estado brasileiro aderiu à onda mundial de reformas nos sistemas de proteção social, perseguindo a estabilização macroeconômica do país por meio de um rigoroso ajuste fiscal. No geral, o que estava por detrás deste alinhamento ao receituário neoliberal era, como nos anos 1980, a liberação do fundo público para o pagamento dos serviços da dívida.

Porém, na última década do século XX, a forte articulação do empresariado em torno das alternativas para a superação da estagnação econômica do país indicou que, ao fim e ao cabo, a defesa da privatização de serviços públicos, incluindo o previdenciário, também visava à reconstrução de novas modalidades de expansão do capital. Sem que o Estado cumprisse o seu papel de provedor dos serviços públicos essenciais, a previdência, por exemplo, poderia se transformar em negócio rentável, isto é, em mercadoria, e o capital teria em suas mãos os recursos dos trabalhadores para se reproduzir, valendo-se dos fundos de pensão ou seguros privados.

A lógica do Estado mínimo também esteve presente na regulação pública das relações de trabalho. Com a abertura do mercado interno para os produtos estrangeiros, o setor produtivo nacional, a fim de aumentar a competitividade de seus produtos, deu início à incorporação de novas tecnologias e adoção de novos métodos de gestão da produção e da mão de obra. Esse processo de reestruturação produtiva visava agregar produtividade e qualidade com menor custo, mantendo os níveis de lucro em patamares elevados. O resultado imediato foi o aumento da taxa de desemprego industrial, sem que, contudo, as vagas fossem repostas posteriormente com o aumento da demanda.

As práticas de subcontratação se disseminaram e com elas o que se verificou foi a desestruturação do mercado de trabalho e o aprofundamento da crise social no país. A classe trabalhadora se fragmentou e o movimento sindical, diante das altas taxas de desemprego, viu-se em condições desfavoráveis para barganhar por melhores salários ou condições de trabalho. A pressão do empresariado em torno da redução dos custos trabalhistas intensificou-se. Dentro da nova dinâmica de acumulação capitalista, flexibilizar passou a ser a palavra de ordem e, para as grandes empresas, a libertação de encargos fiscais e sociais significava, ao final, otimizar o uso tanto do capital quanto da força de trabalho disponível.

O sentido da regulação do trabalho se inverteu. O Estado gradativamente passou a se desresponsabilizar quanto à garantia de inserção produtiva via trabalho assalariado e protegido. Várias medidas de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho foram implementadas. A intenção era substituir o contrato individual de trabalho por um contrato coletivo flexibilizado, negociado exclusivamente por empresa. Desse modo, as negociações coletivas gerais por categorias eram esvaziadas, inibindo-se reajustes salariais que pudessem comprometer o plano de estabilização econômica.

Em face desse quadro, a fragilização do movimento sindical e a precarização das relações de trabalho foi inevitável. Iniciou-se um movimento de retorno à mercantilização da força de trabalho, ampliando-se a liberdade das empresas no que se refere à determinação das condições de uso, da contratação e da remuneração do trabalho. Essa mudança na correlação de forças deu-se em franco prejuízo dos trabalhadores, pois a regulação do trabalho, que antes visava assegurar os trabalhadores contra as flutuações do mercado, passou a aceitar e reproduzir as desigualdades que este gerava.

A desestruturação do mercado de trabalho impactou fortemente a base contributiva do subsistema previdenciário, gerando um quadro de desfiliação previdenciária. Com cada vez menos trabalhadores inseridos no mercado formal e diante de reformas restritivas dos direitos previdenciários, a exemplo das introduzidas pela EC 20/98, o que se observou foi a tentativa de rompimento com o ideal da universalidade e o retorno gradativo ao modelo meritocrático-particularista, que embasava o sistema de proteção social brasileiro antes da promulgação da Constituição de 1988.

Diante do estudo das dinâmicas e interseções da trajetória percorrida pelas relações de trabalho e a previdência social no Brasil ao longo de todo o século XX, ressaí inevitável a conclusão de que a construção da regulação pública das relações de trabalho e da política previdenciária brasileira guarda relação intrínseca com a política econômica implementada e a correlação de forças existentes em cada momento histórico. Ao fim e ao cabo, questões trabalhistas e questões previdenciárias não são outra coisa do que questões políticas, não sendo possível dissociar os movimentos legais, administrativos e orçamentários do Estado dos processos econômicos e políticos mais amplos da sociedade.

E num panorama de intensa financerização e globalização do capital como foi a década de 1990 a condução da política trabalhista e previdenciária no Brasil guardou, inclusive, relação direta com o movimento mais amplo do capitalismo mundial, demonstrada através do esvaziamento do Estado brasileiro que, sob a ingerência das decisões e estratégias

das finanças internacionais, se tornou, no plano do desenvolvimento econômico e social, mais gestor que interventor.

A estabilização macroeconômica deu-se, assim, à custa da restrição da cidadania social consagrada na Constituição de 1988 e a ausência de um projeto de crescimento econômico com redistribuição de renda no país leva à reflexão sobre os sentidos da democracia nos anos derradeiros do século XX. Afinal, para que uma sociedade seja considerada democrática, é preciso mais do que a participação dos indivíduos nas decisões políticas, é preciso que também se verifique sua efetiva participação nos rendimentos da produção.

Os acontecimentos políticos, econômicos e sociais presenciados durante estas duas primeiras décadas do século XXI demonstram que, em matéria de seguridade social, muito ainda se têm que lutar em defesa das diretrizes estabelecidas no art. 194, parágrafo único, da Constituição de 1988. Isso porque, em que pese o ideal de universalidade que constitucionalmente orienta o nosso sistema de proteção social, o que se verificou foi a continuidade da política de aprovação de emendas no texto base da CRFB orientada pela lógica fiscal e do capital financeiro.

Nesse propósito, foram aprovadas a EC n. 41, de 19 de dezembro de 2003, EC n. 47, de 05 de julho de 2009, a EC n. 70, de 29 de março de 2012, e a EC n. 88 de 07 de maio de 2015. As alterações no regramento previdenciário introduzidas por estas emendas somaram-se às mudanças já efetivadas pela EC n. 20, de 15 de dezembro de 1998 e novamente indicaram que a questão da sustentabilidade da previdência social no Brasil, tão propagada para justificar as reformas constitucionais, não se desvencilha dos mecanismos fundamentais de reprodução da ordem socioeconômica.

Direcionadas, no geral, às regras básicas da previdência social no serviço público, as emendas aprovadas após a EC 20/98 tenderam a colocar a questão dos ganhos das aposentadorias e pensões dos servidores públicos civis no plano dos privilégios, nivelando por baixo a pauta dos direitos sociais. Ao deteriorar as condições de acesso e os valores dos benefícios dos servidores públicos civis, as reformas na CRFB deram início à unificação dos regimes geral e próprio e mais uma vez abriram espaço para o mercado privado oferecer, no plano das demandas previdenciárias, soluções que privilegiassem a rentabilidade em franco prejuízo da inclusão social.

Mas se é verdade que tais medidas dificultaram, ainda que parcialmente, o acesso aos benefícios e serviços previdenciários, também é verdade que alterações foram

implementadas no sentido de viabilizar a inclusão dos trabalhadores de baixa renda e daqueles, sem renda própria e pertencentes à família de baixa renda, que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência. Nesse objetivo, as Emendas Constitucionais n. 41 e 47 autorizaram a edição de lei dispendo sobre sistema especial de inclusão previdenciária para tais trabalhadores.

Contudo, apesar de tais avanços, não se pode ignorar que, antes das deficiências no desenho de sua cobertura, a previdência social ainda não conseguiu atingir o conjunto dos ocupados brasileiros principalmente em razão do processo econômico vivenciado pelo país nas últimas décadas, com seus inevitáveis reflexos sobre o mercado de trabalho. E a recente aprovação da Lei 13.467/17, chamada “reforma trabalhista”, somada às negociações para aprovação de uma nova reforma previdenciária só reforçam a necessidade de intensificar a resistência contra o movimento de desmonte dos direitos sociais, consagrados na CRFB, que este ano celebra 30 anos, à custa de intensa luta social.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Chico; CARPI, Lucia; RIBEIRO, Marcus Venicio. **História da Sociedade Brasileira**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1996. 467 p.

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. As políticas públicas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-empendedorismo”. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (orgs.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010. p. 117-138.

ALMEIDA, M. H. T. (orgs.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010. p. 117-138.

AMADO, Frederico. Disposições gerais sobre a seguridade social. In: \_\_\_\_\_. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. Salvador: Juspodivm, 2014. p. 33-115.

ANTUNES, Ricardo. La nueva morfología del trabajo y sus principales tendencias: informalidad, infoproletariado, (in) materialidad y valor. In: **Sociología del Trabajo**, v. 1, 2012, p. 37-45. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3858772>>. Acesso em: mar. 2017.

\_\_\_\_\_; DRUCK, G. A terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra. In: **Revista O Social em Questão**, Ano XVIII, nº 34, 2015, p. 19 – 40. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_34\\_1\\_Antunes\\_Druck.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_34_1_Antunes_Druck.pdf)>. Acesso em: mar. 2017.

AZEVEDO, Julianne Alvim Milward de. **A política previdenciária no Brasil: análise de seu dimensionamento frente a um novo cenário institucional**. Tese (doutorado em economia), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2008. 274 p.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. In: PRONI, Marcelo Weishaupt; HENRIQUE, Wilnês (orgs.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: Editora Unesp; Campinas, SP: Instituto de Economia da Unicamp, 2003. p. 107-152.

BATICH, Mariana. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, nº 3, 2004, p. 33-40. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300004)>. Acesso em: jul. 2017.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto; PINHEIRO, Sonoê Sugahara. A população rural e a previdência social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais. In: **Texto para discussão n. 759**, IPEA, Rio de Janeiro, 2000, 26 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0759.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0759.pdf)>. Acesso em: jul. 2017.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social na América Latina após o dilúvio neoliberal. In: **Observatório da Cidadania**, 2007, p. 91/98. Disponível em: <<http://www.ibase.br/userimages/seguridade1.pdf>>. Acesso em: jul. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, 7, jan/jun 2002, p. 50-81. Disponível em: <<http://ww.scielo.br/pdf/soc/n7/a03n7.pdf>>. Acesso em: jul. 2017.

BURGINSKI, Vanda Micheli. **O “novo” desenvolvimentismo da CEPAL: contrarreforma do Estado, empregabilidade e redução de direitos no Século XXI**. Tese (doutorado em Política Social), Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade de Brasília (UNB), Brasília/DF, 2016. 336 p.

CARVALHO, José Luiz; FARO, Clóvis de. Previdência Social no Brasil: uma proposta de reforma. In: CARVALHO, José Luiz (org.). **Previdência Social no Brasil: diagnósticos e sugestões de reforma**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1993. p. 03-128.

CASTRO, Hélio Portocarrero de; OLIVEIRA, Luiz Guilherme Schymura de; CARDOSO, Renato Fragelli; MAGALHÃES, Uriel de. Previdência social pública: a experiência brasileira. In: CARVALHO, José Luiz (org.). **Previdência Social no Brasil: diagnósticos e sugestões de reforma**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1993. p. 129-168.

COHN, Amélia. **Previdência Social e processo político no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Ed. Moderna, 1980. 237 p.

COSTA, Márcia da Silva. Reestruturação produtiva, sindicatos e a flexibilização das relações de trabalho no Brasil. In: **RAE-eletrônica**, v. 2, n. 2, jul-dez/2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v2n2/v2n2a10>>. Acesso em: jul. 2017.

\_\_\_\_\_. O sistema de relações de trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, outubro de 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a08v2059.pdf>>. Acesso em: jul. 2017.

DELGADO, Guilherme; CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento da Previdência Rural: situação atual e mudanças. In: **Texto para discussão n. 992**, IPEA, Brasília, outubro de 2003. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0992.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0992.pdf)>. Acesso em: jul. 2017.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade**. Tese (doutorado em economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas/SP, 2005. 587 p.

\_\_\_\_\_. Direitos sociais no fio da navalha. In: VAZ, Flávio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander, Santos, Rodolfo Fonseca dos (orgs.). **20 anos da Constituição Cidadã**:

**avaliação e desafios da seguridade social.** Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), 2008. p. 23-44.

\_\_\_\_\_. Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988/2008). In: **Ciência e saúde coletiva**, vol.14, n° 3, Rio de Janeiro, Maio /Junho de 2009, p. 710-712. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232009000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300004)>. Acesso em: dez. 2017.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Previdência Social: Conflitos e Consensos** In: Revista Ser Social – n. 11 (2002). Disponível em: <[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/287/105](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/287/105)>. Acesso em: nov. 2017.

FERNANDES, Ana Elizabete Simões da Mota. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez, 2011. 248 p.

GOMES, Angela Maria de Castro. **Burguesia e Trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937.** Rio de Janeiro: Campus, 1979. 318 p.

\_\_\_\_\_. **A invenção do trabalhismo.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. 299 p.

GONZALEZ, Roberto; GALIZA, Marcelo; AMORIM, Brunu; VAZ, Fábio; PARREIRAS, Luiz. Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituinte. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise – 20 anos da Constituição Cidadã**, IPEA, Brasília, 2008. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4348?locale=pt\\_BR](http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4348?locale=pt_BR)>. Acesso em: fev. 2017.

GUIMARÃES, Roberto Élito dos Reis. **O trabalhador rural e a previdência social – evolução histórica e aspectos controversos.** Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/download/index/id/580103](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/580103)>. Acesso em: jul. 2017.

LEITE, Márcia de Paula. Reestruturação produtiva, novas tecnologias e novas formas de gestão da mão-de-obra. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de; MATTOSO, Jorge Eduardo Levi; NETO, José Francisco Siqueira; POCHMANN, Márcio; OLIVEIRA, Marco Antônio (orgs.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século.** São Paulo: Editora Página Aberta, 1994. p. 563-587.

MALLOY, Jaime. Política de bem-estar social no Brasil. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, abril de 1976, p. 05-30. Disponível em: <[bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6079/4717](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6079/4717)>. Acesso em: jul. 2017.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Àquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. In: **São Paulo em Perspectiva**, vol.17, n°.1, Jan. /Mar. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392003000100011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000100011)>. Acesso em: fev. 2017.

MUZIO, Gabriele. A globalização como o estágio de perfeição do paradigma moderno: uma estratégia possível para sobreviver à coerência do processo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999. p. 133-166.

NABUCO, Maria Regina; FERREIRA, Luciana Carvalho de M. Novo sindicalismo e seus reflexos: a experiência em Minas Gerais. In: NABUCO, Maria Regina; CARVALHO NETO, Antônio (Orgs.). **Relações de trabalho contemporâneas**. Belo Horizonte: IRT (Instituto de Relações de Trabalho) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1999. p. 103-124.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Limites constitucionais da liberdade sindical no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de; MATTOSO, Jorge Eduardo Levi; NETO, José Francisco Siqueira; POCHMANN, Márcio; OLIVEIRA, Marco Antônio (orgs.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Editora Página Aberta, 1994. p. 133-146.

NEVES, Magda de Almeida. As transformações no mundo do trabalho: crise e desafios. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho - 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 27, n. 57, Jul. 97/ Dez. 97, p. 25-33. Disponível em: <[https://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev\\_57/Magda\\_Neves.pdf](https://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_57/Magda_Neves.pdf)>. Acesso em: set. 2017.

NORONHA, Eduardo Garuti. In: Greves e estratégias sindicais no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de; MATTOSO, Jorge Eduardo Levi; NETO, José Francisco Siqueira; POCHMANN, Márcio; OLIVEIRA, Marco Antônio (orgs.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Editora Página Aberta, 1994. p. 323-357.

\_\_\_\_\_. Ciclos de greve, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. In: **Lua Nova**, São Paulo, v. 76, 2009, p. 119-168. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a05>>. Acessado em: jun. de 2017.

\_\_\_\_\_. **O Modelo legislado de relações de trabalho no Brasil**. Disponível em: <[buscalegis@ccj.ufsc.br](mailto:buscalegis@ccj.ufsc.br)>. Acesso em: jul. 2017.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. **(Im) previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. 2ª ed. Petrópolis (RJ): Vozes; Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva, 1985. 360 p.

POCHMAN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, 2004, p. 3-16. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200002)>. Acesso em: jul. 2017.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ª ed. Editora Feevale, 2013.



RANGEL, Leonardo Alves; PASINATO, Maria Tereza; SILVEIRA, Fernando Gaiger; LOPEZ, Feliz Garcia; MENDONÇA, João Luís. Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição federal de 1988. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise – 20 anos da Constituição Cidadã**, IPEA, Brasília, 2008. Disponível em:

<[http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4348?locale=pt\\_BR](http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4348?locale=pt_BR)>. Acesso em: jan. 2017.

SANTOS, Gilmar Ribeiro dos. **A cooperação nas novas formas de gestão do trabalho em um grupo de indústrias têxteis**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 1996. 195 p.

SCHWARZER, Helmut. Previdência rural e combate à pobreza no Brasil – Resultados de um estudo de caso no Pará. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**, n.14, abril 2000, p. 72-102. Disponível em: <[r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/download/169/165](http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/download/169/165)>. Acesso em: jul. 2017.

SILVA, Ademir Alves da Silva. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2010. 255 p.

SILVA, Arthur Laércio Homci da Costa. **A evolução histórica da previdência social no Brasil**. Disponível em: <[buscalegis@ccj.ufsc.br](mailto:buscalegis@ccj.ufsc.br)>. Acesso em: jul. 2017.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **A (des) estruturação do trabalho e condições para a universalização do Previdência Social no Brasil**. Tese (doutorado em Política Social), Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade de Brasília (UNB), Brasília/DF, 2011. 359 p.

SINGER, Paul. A crise das relações de trabalho. In: NABUCO, Maria Regina; CARVALHO NETO, Antônio (Orgs.). **Relações de trabalho contemporâneas**. Belo Horizonte: IRT (Instituto de Relações de Trabalho) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1999. p. 31-46.

SOUZA, Ana Patrícia dos Anjos. Os direitos sociais na Era Vargas: a Previdência Social no processo histórico de constituição dos direitos sociais no Brasil. **III Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Universidade Federal do Maranhão. São Luís/MA, agosto de 2007.

Disponível em:

<<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoB/1bc4144f9f6fd5644b33MARTHA%20BETH%C3%82NIA%20COSTA%20PEREIRA.pdf>>. Acesso em: out. 2016.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. Coimbra: Conjuntura Actual Editora, 2012. 293 p.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 2000. 288 p.

THEODORO, Mário. As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 91-126.

## **ANEXO A – BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL DA REGULAÇÃO PÚBLICA DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**

Em 1795, foi criado o Plano de Proteção dos Oficiais da Marinha, destinado à concessão de pensão a viúvas e filhos dependentes.

Em 1827, foi criado o Montepio do Exército.

Em 1835, foi criado o Montepio Geral da Economia dos Servidores do Estado.

A partir de 1890, decretos foram editados institucionalizando planos de proteção a determinados segmentos do funcionalismo público.

Em 1890, foi promulgado decreto regulamentando a concessão de aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil.

Decreto-lei n. 3.724 de 15/01/1919 - instituiu a indenização por acidente de trabalho.

Decreto Legislativo n. 4.682, de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves – determinou a criação e traçou as regras gerais de funcionamento de fundos de aposentadoria e pensão para os ferroviários.

Criação do Conselho Nacional do Trabalho em 1923.

Em 1925, foi editada a lei que estipulava férias remuneradas.

Em 1926, foi aprovada restrições ao trabalho dos menores.

Lei n. 5.106/1926 – estendeu o regime da Lei Eloy Chaves aos portuários e marítimos.

Lei n. 5.485/1928 – estendeu o regime da Lei Eloy Chaves aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos.

Criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930.

Decreto-lei n. 20.465/1931 – adota um modelo mais rigoroso de contribuição tripartite, equiparando os valores das contribuições das três principais fontes de custeio – empregado, empregador e Estado.

Decreto-lei 19.770/31 - fixou novas normas para sindicalização no país.

Entre 1931 e 1934, foi editada uma série de decretos regulamentadores, abrangendo horários, férias, trabalho feminino e de menores e extensão de aposentadorias e pensão

Decreto n. 22.872/1933 – implanta o primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP) dirigido à cobertura previdenciária dos marítimos.

Constituição de 1934 - trouxe em seu texto diversos direitos de cunho trabalhista, alguns já institucionalizados por legislações esparsas e previu, em relação às CAPs e IAPs, a tríplice arrecadação.

Em 1934, foram criados os IAP's dos bancários e dos comerciários.

Constituição de 1939 – conservou os direitos trabalhistas fixados na carta de 1934, mas estabeleceu o imposto sindical anual.

Em 1936, foi criado o IAP dos industriários.

Em 1940, foi regulamentado o salário mínimo.

Em 1943, foi editada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), um marco na regulamentação das relações de trabalho no Brasil.

Decreto 3.807/60 – aprovou a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).

Em 1965, foi editada modificação constitucional, que proibiu a criação de benefícios previdenciários sem a previsão legal de sua devida fonte de custeio.

Lei 4.903/65 – determinou que os salários fossem reajustados a cada 24 meses a partir de um índice oficial de inflação definido pelo Ministério da Fazenda e do Planejamento.

Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Lei n. 4.214/63 – aprovou o Estatuto do Trabalhador Rural, criando o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR).

Decreto-lei n. 564/1969 - criou o Plano Básico da Previdência Social, que oferecia cobertura aos trabalhadores da agroindústria canavieira, com custeio coberto pelas contribuições de empregados e empregadores.

Em 1969, o FAPTR é transformado no Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, o FUNRURAL.

Lei Complementar n. 11/1971 – estendeu a previdência social para os demais trabalhadores rurais e criou o Programa de Assistência do Trabalhador Rural (PRORURAL), cuja administração ficou a cargo do FUNRURAL.

Em 1972, a categoria das empregadas domésticas é incluída no sistema previdenciário nacional.

Em 1973, a inscrição previdenciária dos trabalhadores autônomos passou a ser compulsória.

Em 1974, foi instituído o benefício assistencial amparo previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos.

Lei 6.147/74 – determinou que os reajustes salariais fossem anuais, com base no Índice de Custo de Vida (ICV)

O Ministério da Previdência e Assistência Social foi criado em 1974.

Os benefícios da assistência e previdência social foram estendidos aos empregadores rurais e seus dependentes em 1976.

Em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

Lei 6.708/79 – estabeleceu reajustes salariais semestrais automáticos, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Decreto-lei n. 1.910/81 – determinou que os segurados inativos voltassem a contribuir para a previdência, entre 3% e 5% sobre o valor dos benefícios.

Portaria 3.117/85 do Ministério do Trabalho – autorizou os sindicatos a elaborar o próprio estatuto sobre eleições sindicais.

Em 1988, foi promulgada a “Constituição Cidadã”.

Em 1990, o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) foram reunidos, criando-se o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Lei 8.212/91 – dispôs sobre a organização da seguridade social e instituiu seu plano de custeio.

Lei 8.213/91 – dispôs sobre o plano de benefícios da previdência social.

Emenda Constitucional n. 1/1994 - criou o Fundo Social de Emergência (FSE), pelo qual parcela das fontes de financiamento vinculada ao orçamento da seguridade social foi capturada pela área econômica.

A partir do Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho e da Lei 8.949/94, abriu-se espaço para disseminação da mão-de-obra no Brasil.

Medida Provisória n. 994/94 – regulamentou a Participação nos Lucros ou Resultados (PLR).

Medida Provisória n. 1.053/95 – proibiu a adoção de cláusulas de reajuste ou correção salarial automática vinculada a índices de preço ou aumentos a título de produtividade.

Lei 9.032/95 - alterou alguns dispositivos da Lei 8.213/91, inserindo, por exemplo, o critério da habitualidade e permanência da exposição ao fator de risco para concessão da aposentadoria especial.

Medida Provisória n. 1.539/97, convertida na Lei n. 10.101/2000 – autorizou o trabalho aos domingos no comércio varejista em geral.

Lei 9.601/98 – regulamentou o “contrato por prazo determinado”, flexibilizando critérios de rescisão contratual e contribuições sociais; a citada lei também instituiu o banco de horas.

Medida Provisória n. 1.709/98 – regulamentou a utilização do trabalho do estagiário em funções não especializadas.

Também em 1998 foi encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de Lei n. 4.032/98, com o objetivo de estender o prazo de vigência do contrato temporário de trabalho e facilitar a terceirização da mão-de-obra. Este projeto só veio a ser convertido em lei em 2017, através da edição da Lei 13.429.

Emenda Constitucional n. 20/1998 – introduziu alterações significativas no subsistema previdenciário dos trabalhadores do setor privado, tais como a eliminação da aposentadoria por tempo de serviço proporcional e a substituição da comprovação de “tempo de serviço” por “tempo de contribuição”.

Lei n. 9.876/99 - instituiu o fator previdenciário no cálculo da renda mensal da aposentadoria por tempo de contribuição.

Lei 10.101/00 – regulamentou a PLR.